



Kadernota 2027



Inhoudsopgave

Kadernota 2027	1
Inhoudsopgave	4
Voorwoord	5
1. Inleiding	6
1.1 Doel Kadernota 2027	6
1.2 Samenvatting	6
1.3 Leeswijzer	7
2. Strategische thema's	8
2.1 Ontwikkelingen binnen de programma's	8
2.2 Nieuw beleid 2027-2030	11
2.3 Bouwgrondexploitaties woningbouw en bedrijventerreinen	16
3. Financiële kaders	18
3.1 Financieel meerjarenperspectief 2027-2030	18
3.2 Vermogen	24
4. Uitgangspunten (meerjaren)begroting 2027-2030	28
5. Bijlagen	33

Voorwoord

Voor u ligt de Kadernota 2027. Deze nota vormt de basis voor de Programmabegroting 2027–2030 en geeft inzicht in de financiële positie van de gemeente en de belangrijkste ontwikkelingen die daarop van invloed zijn.

Overgang nieuwe college

De Kadernota 2027 is opgesteld in een overgangperiode. Na de gemeenteraadsverkiezingen ligt de verantwoordelijkheid voor het maken van nieuwe beleidskeuzes bij het nieuwe college. Het huidige college kiest er daarom bewust voor om terughoudend te zijn met het doen van verstrekkende besluiten. Wij beperken ons tot het in beeld brengen van de huidige financiële situatie, de autonome ontwikkelingen en de meest noodzakelijke knelpunten.

Focus 2027

Het uitgangspunt is om de financiële positie van de gemeente op een zorgvuldige en realistische manier over te dragen. Daarbij ligt de nadruk op een structureel sluitende begroting voor het jaar 2027. Voor de jaren daarna laten de vooruitzichten tekorten zien en is er sprake van financiële onzekerheid en beperkte ruimte. Het huidige college maakt daarom geen richtinggevende keuzes voor de periode na 2027. Deze afwegingen zijn aan het nieuwe college.

Financiële contexten onzekerheden

De financiële positie van gemeenten staat al langere tijd onder druk. De huidige financieringssystematiek vanuit het Rijk maakt het moeilijk om tot een sluitende meerjarenbegroting te komen. Met name de rijksinkomsten zijn onzeker en nog onvoldoende in beeld, terwijl de lasten zich wel steeds duidelijker aftekenen. Dit leidt tot een structurele spanning in de gemeentelijke financiën.

Waar staan we nu?

In deze kadernota wordt dan ook zichtbaar waar wij als gemeente financieel staan. De lasten zijn grotendeels inzichtelijk, maar de inkomsten vanuit het Rijk blijven onzeker. Dit maakt begroten noodzakelijk en laat de noodzaak om voor de komende jaren voorzichtig te opereren zien.

De uitgewerkte scenario's laten vooral negatieve saldi zien. Zoals aangegeven richten we ons op een structureel sluitende begroting voor 2027. Momenteel geeft alleen het meevallende scenario een positief saldo voor 2027. Gedurende het proces blijven we sturen op actualisatie en bijstelling op basis van de meest recente informatie. U wordt via een raadsbrief geïnformeerd over de meicirculaire en de effecten hiervan op de begroting. Indien nodig pakken we terug op de vorig jaar geïnventariseerde ombuigingsmogelijkheden.

Voor 2027 is het beeld dat in een meevallend scenario een sluitende begroting voor jaarschijf 2027 haalbaar is. Dit is dan ook het uitgangspunt voor de komende Programmabegroting. Voor de jaren daarna laten de vooruitzichten tekorten zien. In het licht van de huidige financiële onzekerheden en de recente verkiezingen vindt het college het passend om voor deze periode geen richtinggevende keuzes te maken. Hiermee ontstaat ruimte voor het nieuwe college om, op basis van een actuele weging, nadere keuzes te maken.

Tot slot

Met deze kadernota bieden wij een realistisch en transparant financieel vertrekpunt. Wij dragen daarmee zorg voor een zorgvuldige overdracht aan het nieuwe college, dat de ruimte krijgt om eigen prioriteiten en beleidskeuzes te bepalen.

Namens het college van burgemeester en wethouders,

Jeanette Derksen

1. Inleiding

1.1 Doel Kadernota 2027

De Kadernota 2027-2030 bevat de kaders en uitgangspunten voor de opstelling van de Programmabegroting 2027-2030. Daarnaast bevat de kadernota de belangrijkste beleidsmatige en financiële ontwikkelingen en komt hiermee met een financiële perspectief voor de jaren 2027-2030.

De besluitvorming over het uiteindelijke beleid en de begroting vindt plaats bij het vaststellen van de Programmabegroting 2027-2030.



Planning & Control cyclus 2027

1.2 Samenvatting

Elk voorjaar stelt de gemeente een kadernota op. Dit document bevat de belangrijkste uitgangspunten die nodig zijn om in het najaar een gedetailleerde programmabegroting te laten vaststellen. De gemeenteraad stelt de Kadernota 2027 vast, waardoor er duidelijkheid komt over hoeveel geld er beschikbaar is en hoe er wordt omgegaan met financiële onzekerheden en de beleidsvoornemens.

Ontwikkelingen binnen de programma's

Het is van belang om tijdig inzicht te hebben in ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op de uitvoering binnen het bestaande beleid. De ontwikkelingen binnen de drie programma's kunnen zich voordoen op gemeentelijk, regionaal, nationaal of globaal niveau. Voorbeelden zijn prijsstijgingen, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt, woningbouw of de inkoop van het sociaal domein.

De ontwikkelingen per programma worden toegelicht in paragraaf 2.1.

Nieuw beleid

Vanwege de recente gemeenteraadsverkiezingen, de aankomende vorming van een coalitieprogramma en de beperkte financiële ruimte voor nieuw beleid is er gekozen voor een nieuw-beleidsarme kadernota. Het college stelt dan ook in deze kadernota enkel nieuw beleid voor dat uit autonome ontwikkelingen en knelpunten bestaat. De voorstellen worden afgewogen bij het opstellen van de Programmabegroting 2027-2030.

In 2027 wordt onder andere voorgesteld om te blijven inzetten op het aantrekkelijk zijn en blijven als werkgever door middel van Strategische Personeelsplanning. Daarnaast wordt voorgesteld te investeren in verkeersveiligheid en in te zetten op prikkelarme werkplekken en het voorkomen van dakloosheid.

Alle voorstellen voor nieuw beleid staan weergegeven in paragraaf 2.2.

Financieel perspectief in scenario's

De laatste jaren laten een trend zien. Het wordt voor gemeenten steeds moeilijker om een sluitende begroting te presenteren. De kadernota geeft de afgelopen jaren grote negatieve saldi. Vervolgens zwakt dat in de Programmabegroting af. Tegelijkertijd laten gemeenten jaarlijks in de tussentijdse rapportages en jaarrekening een positief resultaat zien. De grootste oorzaken zijn de onzekerheden in de Rijksinkomsten en lasten binnen het sociaal domein.

Om de vooruitzichten in de kadernota realistischer te maken is gekozen voor bandbreedtes binnen de onzekere inkomsten vanuit het Rijk en de uitgaven binnen het sociaal domein. Die bandbreedtes zijn verwerkt in drie scenario's, welke terug te vinden zijn in paragraaf 3.1.

Regulier saldo

De reguliere saldi van de kadernota tonen in alle scenario's een negatief beeld over alle jaarschijven. Daarbij valt op dat 2028 het grootste negatieve saldo laat zien. Dit hangt samen met de ontwikkeling van het gemeentefonds en de daaruit voortvloeiende structurele spanning in de financiering van gemeenten, in combinatie met onzekerheden over de toekomstige financieringssystematiek van het gemeentefonds.

Structureel saldo

Op grond van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) moet ons begrotingssaldo structureel sluitend zijn, zonder de incidentele baten en lasten mee te nemen. Incidentele lasten zien we voornamelijk in 2027. Ook structureel zijn de saldi in alle scenario's overwegend negatief. In 2027 zien we een positief saldo van € 532.000 in het meest gunstige scenario tot een tekort van bijna € 2 miljoen in een tegenvallend scenario. Voor het laatste begrotingsjaar, 2030, zien we afhankelijk van het scenario een tekort tussen de € 0,8 miljoen en € 3,3 miljoen.

Sluitende begroting

Bij de programmabegroting moeten we een sluitend saldo presenteren. Dit is alleen het geval in het meevallende scenario. Richting de programmabegroting actualiseren we nogmaals de budgetten. Wanneer nodig worden de vorig jaar aangedragen ombuigingsmogelijkheden opnieuw bekeken. Uitgangspunt voor de Programmabegroting 2027-2030 is een positief structureel saldo voor het jaar 2027.

Uitgangspunten Programmabegroting 2027-2030

De financiële uitgangspunten voor het opstellen van de Programmabegroting 2027-2030 worden jaarlijks vastgesteld in de kadernota. Voorbeelden zijn de gemeentelijke belastingen, loon- en prijsindexatie en rentepercentages. De uitgangspunten staan beschreven in hoofdstuk 4.

1.3 Leeswijzer

De Kadernota is als volgt opgebouwd:

- **Hoofdstuk 2:** Hier behandelen we de strategische thema's. We rapporteren over nieuw beleid en andere ontwikkelingen binnen de programma's. Daarnaast komen de bouwgrondexploitaties aan bod. Binnen al deze onderwerpen heeft de raad verschillende keuzemogelijkheden.
- **Hoofdstuk 3:** Dit hoofdstuk bevat het financiële meerjarenperspectief, onderverdeeld in exploitatie en vermogen.
- **Hoofdstuk 4:** Hier staan de financiële grondslagen en uitgangspunten voor de Programmabegroting 2027-2030.
- **Bijlagen:** Hier wordt de voortgang van de ombuigingen uit de Begroting 2026-2029 gemonitord.

2. Strategische thema's

2.1 Ontwikkelingen binnen de programma's

Binnen de drie programma's zijn zowel autonome als wettelijke ontwikkelingen te vinden, gebaseerd op bestaand beleid. Hieronder worden de ontwikkelingen op programmaniveau en per programmaonderdeel toegelicht.

Programma 1: Samenleving en bestuur

De relatie tussen inwoners en de gemeente Montferland staat centraal in ons handelen. Zoals vastgelegd in het participatiekader streven wij naar tijdige, intensieve en kwalitatief hoogwaardige participatie. Dit geldt zowel voor de betrokkenheid van inwoners bij gemeentelijke projecten als voor de rol van de gemeente bij initiatieven vanuit de samenleving. Met deze aanpak versterken we de onderlinge verbondenheid en zorgen we ervoor dat beleid en plannen beter aansluiten bij de wensen en behoeften van inwoners.

Persoonlijk contact blijft daarbij essentieel. Tegelijkertijd breiden we onze communicatiemiddelen verder uit met digitale contactmogelijkheden. Een voorbeeld hiervan is chatbot Mai, die de komende jaren verder wordt doorontwikkeld. Daarbij houden we nadrukkelijk oog voor inwoners die minder digitaal vaardig zijn. Door een brede inzet van communicatiemiddelen bereiken we zoveel mogelijk doelgroepen. De uitrol van 'Mijn Buurtje' is hiervan een concreet voorbeeld.

Ook voor initiatiefnemers vraagt deze benadering om een andere manier van werken. We stimuleren en ondersteunen hen bij het organiseren van zorgvuldige en tijdige participatie rondom hun projecten. Informatie wordt zo toegankelijk mogelijk aangeboden, zodat iedereen zich betrokken en gehoord voelt.

We gaan actief het gesprek aan en staan open voor een respectvolle dialoog. Zo bouwen we samen met inwoners aan een duurzame relatie en aan een Montferland waarin iedereen kan meedenken, meepraten en meebeslissen.

Daarnaast werken we in 2026 aan een nieuwe visie op dienstverlening, die aansluit bij interne en externe ontwikkelingen én bij de wensen van inwoners, ondernemers en verenigingen. In de daaropvolgende fase richten we ons op het verankeren van deze visie, zodat deze breed wordt gedragen en onderdeel wordt van het dagelijks handelen van medewerkers.

Programma 2: Ruimte

In deze kadernota schetsen we de koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van Montferland. Duurzaamheid, leefbaarheid en woningbouw blijven daarbij de centrale pijlers. Binnen het programma Ruimte staan we voor grote opgaven en veel ambities, terwijl de beschikbare middelen beperkt zijn. Dit vraagt om scherpe keuzes.

Uitwerken Omgevingsvisie

Na de vaststelling van de Omgevingsvisie worden de beleidsambities de komende jaren uitgewerkt in integrale omgevingsprogramma's, zoals het warmte- en koudeprogramma, het groen-blauwe omgevingsprogramma, het programma mobiliteit en het programma buitengebied. Deze programma's vervangen de traditionele sectorale beleidsplannen. Op grond van de Omgevingswet stelt het college deze programma's vast en informeert het de raad tijdig over de momenten en wijze waarop deze wordt betrokken.

Woningbouw en Volkshuisvesting

De woningvraag in Nederland en in Montferland blijft onverminderd hoog. In de afgelopen jaren zijn belangrijke voorbereidingen getroffen om woningbouw in vrijwel alle kernen mogelijk te maken en te versnellen. Naar verwachting trekken in 2027 de eerste bewoners in op gemeentelijke nieuwbouwlocaties.

Onze opgave is om voldoende woningen te realiseren, met aandacht voor kwaliteit, duurzaamheid en betaalbaarheid. We richten ons daarbij zowel op gemeentelijke uitbreidingslocaties als op herontwikkeling binnen bestaande kernen. De woonvisie en de regionale woondeal vormen hiervoor de basis. We streven naar een gedifferentieerd woningaanbod voor diverse doelgroepen.

Nieuwe locaties vragen om innovatieve en toekomstbestendige oplossingen, waaronder klimaatadaptief bouwen. Het combineren van ambities kan echter druk zetten op de financiële haalbaarheid van projecten; hoe hoger de eisen, hoe groter de druk op de grondexploitatie. In 2027 treedt naar verwachting de Wet versterking regie volkshuisvesting in werking, die gemeenten meer sturingsmogelijkheden biedt. Onderdeel hiervan is de verplichting tot het opstellen van een regionale urgentieverordening voor de huisvesting van urgent woningzoekenden.

Energietransitie en netcongestie

Samen met onder andere Energiecoöperatie Azum werken we aan de ontwikkeling van het windpark nabij Azewijn. Na vaststelling van het warmte- en koudeprogramma (actualisatie van de Transitievisie Warmte) volgen wijkuitvoeringsplannen, met prioriteit voor 's-Heerenberg-Oost, Lengel en Didam-Noord. Daarnaast blijven we inzetten op het verduurzamen van de bestaande woningvoorraad.

De gemeentelijke inzet voor de energietransitie wordt grotendeels gefinancierd met rijksmiddelen. Een belangrijk knelpunt is netcongestie, die zowel de energietransitie als de woningbouw raakt. Waar eerder sprake was van een aansluitstop voor grootverbruikers, blijkt nu ook het tijdig realiseren van huisaansluitingen onzeker. Er dreigt zelfs een algehele aansluitstop. Hoewel de gemeente ontwikkelingen zo vroeg mogelijk afstemt met de netbeheerder, kunnen geen garanties worden gegeven.

Instandhouding van de openbare ruimte

De openbare ruimte is het visitekaartje van Montferland en bepalend voor de leefbaarheid. Goed beheer is essentieel om investeringen hun waarde te laten behouden. We streven naar een evenwicht tussen esthetiek, effectiviteit en efficiëntie. Bij nieuwe ontwikkelingen en herinrichtingen kijken we nadrukkelijk naar de langetermijneffecten voor beheer en onderhoud.

De openbare ruimte moet steeds meer functies vervullen, zoals wonen, klimaatadaptatie, biodiversiteit en ontmoeting. De geactualiseerde beheerplannen laten zien dat Montferland voor een forse onderhoudsopgave staat: verschillende wegen en wijken bereiken het einde van hun technische levensduur. Naast nieuwe wijken investeren we daarom ook in de vernieuwing van bestaande woongebieden, via een multidisciplinaire aanpak waarbij we werk met werk maken.

In 2026 werken we aan een nieuw Gemeentelijk Water- en Rioleringsplan (GWRP) en een Strategisch Assetmanagementplan (SAMP), die vanaf 2027 in werking treden. De verwachting is dat er de komende jaren meer investeringen nodig zijn om de openbare ruimte aan het gewenste kwaliteitsniveau te laten voldoen. De gemeenteraad kan hiervoor de kaders meegeven in de voornoemde plannen.

Uitbreiding bedrijventerrein 's-Heerenberg

De gemeente werkt al langere tijd aan de uitbreiding van het bedrijventerrein in 's-Heerenberg, in samenwerking met ontwikkelaars die een deel van de gronden bezit. De onderhandelingen over de samenwerkingsafspraken lopen nog. Bij een voorspoedig verloop kan de gemeenteraad in de tweede helft van 2026 het omgevingsplan vaststellen. De start van de werkzaamheden is afhankelijk van het moment waarop dit plan onherroepelijk wordt.

Visie 's-Heerenberg-Oost en Lengel

De uitwerking van de visie voor 's-Heerenberg-Oost en Lengel is in volle gang. In 2027 wordt hiervan meer zichtbaar. De bouw op de voormalige VVL-velden is dan in uitvoering en in de tweede helft van het jaar starten de werkzaamheden voor een gelijkvloerse kruising van de Oude Doetinchemseweg en de Drieheuvelenweg. Ook wordt dan duidelijker hoe de herontwikkeling van winkelcentrum De Bongerd vorm krijgt.

Financiële uitdagingen

Een gezonde financiële positie is de basis voor alle ontwikkelingen binnen Montferland. Onze ambities vragen om solide en duurzaam financieel beleid. De groei van het aantal inwoners, woningen en het gemeentelijk areaal leidt tot hogere kosten, terwijl de toename van inkomsten vertraagd volgt.

Daarnaast zorgen externe factoren, zoals stijgende energieprijzen als gevolg van internationale

ontwikkelingen, voor onzekerheid. Dit onderstreept het belang van scherp kostenbeheer en efficiënt en effectief werken.

Programma 3: Sociaal

Jeugd

De decentralisatie van de jeugdzorg heeft niet de beoogde verbeteringen en besparingen opgeleverd. Met de landelijke hervormingsagenda werken Rijk en gemeenten gezamenlijk aan verbetermaatregelen. Dit vormt het uitgangspunt voor ons beleid in de komende jaren. Als het om de integrale ambulante jeugdzorg gaat zien we een duidelijke stijging van het aantal cliënten. Er is sprake van een groei van het aantal jongeren met mentale problemen. We verwachten dat het aantal cliënten binnen de jeugdbescherming redelijk stabiel zal blijven. Op de landelijk gecontracteerde zorg hebben we feitelijk geen invloed. Dergelijke trajecten kunnen aanzienlijke kosten per cliënt met zich meebrengen. Dat zal ook in 2027 en volgende jaren het geval zijn.

Met de meeste jongeren in Montferland gaat het goed. Een deel heeft echter tijdelijk extra ondersteuning nodig. We zetten in op preventieve sportieve, welzijns- en culturele activiteiten en kopen passende jeugdzorg in. Door de coronaperiode ervaren veel jongeren nog steeds eenzaamheid en psychosociale klachten, wat leidt tot lange wachtlijsten.

Waar mogelijk ondersteunen we jongeren via het voorliggende veld: laagdrempelige voorzieningen zonder indicatie. Voor jongeren met complexe problematiek is gespecialiseerde jeugdzorg altijd beschikbaar. We ondersteunen ook ouders en opvoeders, omdat problematiek vaak samenhangt met de gezinssituatie. Onze aanpak richt zich steeds meer op het aanpakken van oorzaken in plaats van alleen symptomen.

Onderwijs

Goede taalvaardigheid en basisvaardigheden zijn essentieel voor deelname aan de samenleving. In Montferland is sprake van relatief veel laaggeletterdheid, mede door de groei van gezinnen met een migratieachtergrond. We werken actief aan het verkleinen van leer-, taal- en sociaal-emotionele achterstanden en streven met het onderwijsachterstandenbeleid naar kansgelijkheid.

Daarnaast willen we ouders meer betrekken bij de ontwikkeling van hun kinderen. Met de realisatie van het Integraal Kind Centrum (IKC) in 's-Heerenberg creëren we een rijke leer- en ontmoetingsomgeving, waarin onderwijs, kinderopvang, bibliotheek en consultatiebureau samenkomen.

Cultuur

Cultuur draagt bij aan persoonlijke ontwikkeling, sociale vaardigheden, ontmoeting en het voorkomen van eenzaamheid. We ontwikkelen momenteel nieuw cultuurbeleid, dat ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

We ondersteunen het verenigingsleven en de dorpshuizen en versterken zo de sociale basisstructuur in de kernen. Bij dorpsvisies en -plannen werken bewoners, verenigingen, fondsen, gemeente en provincie samen. Dit zorgt voor korte lijnen, heldere verwachtingen en een realistisch financieel kader.

Sport en gezondheid

Gezondheid vergroot de zelfredzaamheid van inwoners en vermindert de afhankelijkheid van zorg. We zetten sterk in op preventie door het stimuleren van bewegen, een gezonde leefstijl en een breed sportaanbod. Voorlichting en doelgerichte projecten helpen inwoners gezonder te leven.

In Montferland is de gemiddelde gezondheid relatief laag, vooral onder inwoners met een lagere sociaaleconomische status. Via sociale teams, welzijnswerk en lokale partners bieden we ondersteuning waar nodig. Met subsidies ondersteunen we sportieve en culturele activiteiten in alle kernen. Programma's zoals GALA en IZA en de Beweeg- en Gezondheidsnota 2025–2030 geven richting aan ons beleid.

Maatschappelijke ondersteuning

Door de vergrijzing neemt het aantal inwoners van 75 jaar en ouder toe, wat leidt tot een groeiende vraag naar Wmo-zorg. Ons doel is dat inwoners zo lang mogelijk zelfstandig en veilig kunnen blijven deelnemen aan de samenleving. Ontmoetingsplekken en preventieve activiteiten organiseren we zo dichtbij mogelijk. We zien de laatste jaren een stijging van het aantal inwoners

dat gebruik maakt van de hulp bij het huishouden. Deze trend zet zich door. Wel daalt het gemiddeld aantal uren per geïndiceerde hulpverlening. Bij de Wmo-begeleiding constateren we ook een stijging van het aantal gebruikers in de komende jaren.

Na vaststelling van de Visie Sociaal Domein (2024) en de maatschappelijke agenda (2025) voeren we de bijbehorende activiteiten uit in de periode 2026–2030. Toenemende verantwoordelijkheden en complexe problematiek vragen om intensieve samenwerking binnen het sociaal domein en met externe partners.

Werk & inkomen, minimabeleid, schuldhulpverlening en nieuwkomers

De arbeidsmarkt kent een mismatch tussen vraag en aanbod. Veel inwoners met een bijstandsuitkering hebben een afstand tot de arbeidsmarkt. De gemeente ondersteunt hen actief bij scholing, begeleiding en duurzame werkhervatting.

Recentelijk zien we een forse stijging in het aantal uitkeringen mede gerelateerd aan de vestiging van een zorginstelling binnen de gemeente. Dit zet zich door in 2027. De uitkeringen in het kader van de IOAW zullen de komende jaren dalen, maar de loonkostensubsidies en de uitkeringen vanuit de Participatiewet zullen stijgen. Een groter klantenbestand met een uitkering vereist bovendien ook een grotere inzet in re-integratie activiteiten. Daarnaast zien we dat de nieuwe instroom vaker een grotere inspanning vereist richting een duurzame uitstroom.

Het aantal statushouders neemt toe. We begeleiden hen bij inburgering en participatie. De komende jaren verwachten we een toename van uitkeringen, onder meer door instroom van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt en nieuwkomers. Intensieve begeleiding, taalondersteuning en scholing blijven noodzakelijk.

Bij schuldhulpverlening ligt de focus op preventie, vroegsignalering en snelle doorverwijzing. Daarnaast heeft de gemeente de wettelijke taak om opvang te bieden aan asielzoekers. Op grond van de Spreidingswet is Montferland verantwoordelijk voor de opvang van 250 asielzoekers.

Veiligheid

Binnen het integraal veiligheidsbeleid blijven we inzetten op zorg en veiligheid, huisvesting van arbeidsmigranten en de aanpak van ondermijning. Daarnaast werken we binnen de Veiligheidsregio Noord- en Oost-Gelderland (VNOG) aan de uitvoering van het Regionaal Beleidsplan 2025–2028.

2.2 Nieuw beleid 2027-2030

Vanwege de recente gemeenteraadsverkiezingen, de aankomende vorming van een coalitieprogramma en de beperkte financiële ruimte voor nieuw beleid is er gekozen voor een nieuw-beleidsarme kadernota.

Om een selectie te maken binnen het aangedragen nieuwe beleid zijn de voorstellen ingedeeld in drie categorieën:

1. Noodzakelijk of onontkoombaar: Niet uitvoeren heeft grote gevolgen;
2. Zeer wenselijk: Gelet op zaken als cofinanciering, regionale afspraken, eerdere afspraken, politieke of organisatorische gevolgen;
3. Alleen indien het begrotingssaldo het toelaat: Consequenties van het niet uitvoeren zijn beperkt.

De categorieën 1 en 2 zijn voorgesteld als nieuw beleid. De voorstellen uit categorie 3 worden niet voorgesteld als nieuw beleid omdat het begrotingssaldo het niet toelaat.

De voorstellen worden afgewogen bij het opstellen van de Programmabegroting 2027-2030. In paragraaf 3.1 bespreken we de financiële consequenties van het voorgestelde nieuwe beleid voor de periode 2027-2030.

Voorstellen Nieuw beleid 2027

Het college stelt de voorstellen uit onderstaand overzicht voor als nieuw beleid. In de tabel wordt aangegeven of het voorstel incidentele of structurele financiële gevolgen heeft. Voorgesteld wordt om de Algemene Reserve in te zetten voor het dekken van de incidentele lasten.

Onder de tabel volgt een korte toelichting op het nieuw beleid.

Voorstellen Nieuw beleid 2027		Bedragen x € 1.000			
Onderwerp	2027	2028	2029	2030	STR/INC
1. Strategische personeelsplanning (SPP)	-250	-	-	-	INC
2. Verkeersveiligheid	-	-	-	-	
a. Doorfietsroute Emmerich-Doetinchem-Zevenaar	-	-51	-51	-51	STR
b. Mobiliteitshubs	-100	-	-	-	INC
c. Aanpassing Hartjensstraat t.b.v. Lakermaat	-	-25	-25	-25	STR
d. Plan van Aanpak Publieke Mobiliteit Achterhoek	-76	-	-	-	INC
3 Stadskamer - Prikkelarme omgeving en OGGZ	-	-	-	-	
a. Prikkelarme omgeving	-19	-19	-19	-19	STR
b. OGGZ	-20	-20	-20	-20	STR
4 Regionale Urgentieverordening	-50	-50	-50	-50	STR
5 Informatiebeveiliging en privacy	-	-	-	-	
a. Splitsing functie CISO en FG & toevoeging functie CAICO	-35	-35	-35	-35	STR
6 Projectleider Weerbaarheid	-56	-56	-	-	INC
7 Informatie- en archiefbeheer	-	-	-	-	
a. Tijdelijke formatie	-81	-81	-81	-	INC
b. Modelleertool voor metadatamanagement	-10	-10	-10	-10	STR
c. Digitalisering archieven	-385	-	-	-	INC
Totalen	-1.082	-347	-291	-210	
Dekking vanuit Algemene Reserve	948	137	81	-	
Totalen na inzet reserves	-134	-210	-210	-210	

Strategische personeelsplanning (SPP)

Strategische Personeelsplanning (hierna: SPP) draait om op het duurzaam inrichten van een organisatie binnen een steeds veranderende omgeving. Dit om te kunnen anticiperen op huidige en toekomstige ontwikkelingen en zo effectief mogelijk de personele bezetting te borgen, kwalitatief en kwantitatief.

In de Programmabegroting 2025-2028 zijn budgetten beschikbaar gesteld voor de strategische personeelsplanning in 2025 en 2026. Daarbij werd een taakstelling meegegeven om de inhuur van extern personeel terug te brengen naar 12,5%. Inmiddels is dit percentage teruggebracht van 20% begin 2024 naar 13% eind 2025. De resultaten zijn dus positief.

Er blijven echter uitdagingen. Speerpunten daarin zijn het vergrijzende personeelsbestand, ziekteverzuim en onboarding. Om ook de komende jaren een aantrekkelijke werkgever te blijven, wordt voorgesteld om in 2027 incidenteel € 250.000 beschikbaar te stellen voor de instroom, doorstroom en uitstroom van personeel, aan de hand van een nader op te stellen Strategische personeelsplanning (SPP). Het incidentele budget wordt gedekt vanuit de Algemene Reserve. Eventueel (extra) benodigde middelen voor de jaren 2027-2030 moeten worden beoordeeld op basis van het opgestelde SPP.

Verkeersveiligheid

Er worden meerdere investeringen voorgesteld op het gebied van verkeersveiligheid, welke voortkomen uit de geplande woningbouw en verkeersbehoeften.

Doorfietsroute Emmerich-Doetinchem-Zevenaar

De gemeenten Doetinchem, Zevenaar, Montferland en Emmerich werken samen aan een verbeterde regionale en internationale fietsbereikbaarheid. Er wordt een netwerk aangelegd dat Zevenaar via Didam met Doetinchem verbindt en vanuit Doetinchem via Zeddam en 's-Heerenberg doorloopt naar Emmerich, waarbij ook het Slingeland Ziekenhuis en het centrum van 's-Heerenberg direct worden ontsloten.

Voor de projecten in Montferland vindt cofinanciering plaats vanuit de Regiodeal. De projecten moeten uiterlijk in 2028 voltooid zijn om voor de subsidie in aanmerking te komen. De Regiodeal stelt € 1.000.000 beschikbaar. De overige € 1.000.000 moet de gemeente zelf bijdragen. € 200.000 hiervan kan worden betaald vanuit onderhoudsbudgetten. Voor de overige € 800.000 wordt een krediet gevraagd. De kapitaallasten voor rente en afschrijving die hieruit voortkomen zijn € 51.000 en gaan in vanaf 2028.

Mobiliteitshubs Didam

De aanpassing van drie Montferlandse bushaltes naar mobiliteitshubs is onderdeel van de regionale doelstelling om in de Achterhoek meer mobiliteitshubs te genereren. Ook hier vindt cofinanciering plaats vanuit de Regiodeal. De mobiliteitshubs moeten uiterlijk in 2028 voltooid zijn om voor de subsidie in aanmerking te komen.

De Regiodeal stelt € 200.000 beschikbaar. De overige € 200.000 moet de gemeente zelf bijdragen. Bij de Programmabegroting 2025-2028 is gemeentelijk budget beschikbaar gesteld. Hieruit wordt € 100.000 bijgedragen. In deze kadernota wordt voorgesteld om de overige € 100.000 beschikbaar te stellen vanuit de Algemene Reserve.

De benodigde investering kan eventueel lager uitvallen door een mogelijke subsidie vanuit de Provincie Gelderland. Dat is op dit moment nog niet bekend.

Aanpassing Hartjensstraat t.b.v. Lakermaat

Bij beroepsschriften op het omgevingsplan voor de Lakermaat zijn toezeggingen gedaan over de aanpassing van de Hartjensstraat. Hierover moet nog een raadsbesluit volgen. Vooruitlopend op dit raadsbesluit wordt voorgesteld om een krediet van € 400.000 beschikbaar te stellen. De kapitaallasten voor rente en afschrijving die hieruit voortkomen zijn € 25.000 en gaan in vanaf 2028.

Investering publieke mobiliteit

Het Plan van Aanpak Publieke Mobiliteit Achterhoek integreert Wmo, openbaar vervoer en deelmobiliteit tot één naadloos systeem. Het doel van dit plan is om de Achterhoek bereikbaar en leefbaar te houden door het traditionele bus-systeem te vervangen voor een flexibel, samenhangend netwerk.

De essentie: Door vergrijzing en ontgroening dreigt sociaal isolement in kleine kernen. Dit plan verschuift de focus van een starre dienstregeling naar vervoer dat zich aanpast aan de behoefte van de inwoner.

In de regio Achterhoek is aan de thematafel Mobiliteit & Bereikbaarheid besloten dat de acht gemeenten gezamenlijk € 610.012 investeren tot en met 2028. De bijdrage van gemeente Montferland is eenmalig € 75.689 voor de periode 2025-2028. Het incidentele budget wordt gedekt vanuit de Algemene Reserve.

Stadskamer

De Stadskamer vervult een belangrijke rol in Montferland als laagdrempelige en vrije toegangspolek voor inwoners met psychische kwetsbaarheid, sociale problemen of een beperkt netwerk.

Prikkelarme omgeving

De pilot prikkelarme omgeving is gestart om een rustige werkplek te bieden aan inwoners die niet in groepen kunnen of durven deelnemen. De locatie bij de kinderboerderij biedt structuur, eenvoudige betekenisvolle taken en een veilige setting. Deze tijdelijk gefinancierde pilot blijkt een waardevolle aanvulling. Ook sluit deze voorziening aan bij de gemeentelijke Visie Sociaal Domein 2025-2033, die inzet op inclusie en passende ondersteuning voor iedereen. Daarom wordt voorgesteld deze structureel voort te zetten door het beschikbaar stellen van een structureel budget van € 19.500.

OGGZ

De aanpak van de Stadskamer sluit direct aan bij het Nationaal Actieplan Dakloosheid – "Eerst een Thuis", waarin gemeenten worden opgeroepen om dakloosheid te voorkomen, vroegtijdig te signaleren en te investeren in laagdrempelige ondersteuning in de wijk.

In 2025 werden deze taken gedekt vanuit een specifieke uitkering vanuit het Rijk. In 2026 wordt dit incidenteel gedekt vanuit de reserve Sociaal Domein. Vanaf 2027 wordt een structureel budget gevraagd van € 18.500.

Regionale Urgentieverordening

Het Wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting wordt naar verwachting in de eerste helft 2026 vastgesteld door de Eerste Kamer. Gemeenten worden hiermee verplicht een regionaal afgestemde urgentieverordening op te stellen, waarin wordt opgenomen hoe er wordt omgegaan met de huisvesting van de wettelijk verplichte urgente aandachtsgroepen. In de regio Achterhoek is vorig jaar gestart met het opstellen van deze urgentieverordening en de verwachting is dat dit voorstel in september 2026 in besluitvorming gaat bij alle individuele gemeenten. De beoogde ingangsdatum is 1 januari 2027.

Vanuit de Rijksoverheid en de regio Achterhoek zijn gelden beschikbaar voor de implementatie. Voor de uitvoering vanaf 2027 wordt een structureel budget gevraagd van € 50.000.

Informatiebeveiliging en privacy

De digitale transformatie binnen onze gemeente en binnen Nederland versnelt, met als resultaat een voortdurende toename van het gebruik en uitwisseling van (persoons)gegevens in het publieke domein. Tegelijkertijd groeit de hoeveelheid en complexiteit van de nationale en Europese wet- en regelgeving, en blijkt het steeds moeilijker om gekwalificeerde vakspecialisten te vinden. Het is in dat kader belangrijk de samenwerking op te zoeken op regionaal niveau.

Voorgesteld wordt om in de regio een Functionaris Gegevensbescherming (FG) te benoemen. Dit zorgt voor een hogere kwaliteit en efficiëntie. Ook worden functies gescheiden en zorgt het voor onafhankelijk toezicht en advies. Het regionaal onderbrengen van deze functie zorgt door een efficiëntere inzet van uren voor een besparing van € 11.174.

Daarnaast zorgt uitgebreidere wetgeving ervoor dat we als gemeente aan hogere eisen moeten voldoen. Om die reden wordt voorgesteld de functie van een chief AI compliance officer (CAICO) toe te voegen aan het personeelsbestand. Hiervoor wordt een budget van € 46.132 gevraagd.

Projectleider Weerbaarheid

Gelet op diverse (inter)nationale ontwikkelingen zet de Rijksoverheid in op 'weerbare samenleving en veerkracht'. Voor de uitvoering van dit brede thema staan de veiligheidsregio's, waaronder de Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG), en alle gemeenten aan de lat. De VNG heeft hiervoor een 'handreiking' opgesteld inclusief actiepunten die wij, samen met en binnen de VNOG moeten oppakken.

De gemeenteraad heeft op 12 juni 2025 de Motie 'Weerbaar Montferland' aangenomen. In het raadsberaad van 19 januari 2026, waarin de raadsbrief over deze motie is besproken, heeft de raad aangedrongen op een 'voortvarende aanpak'.

Geconcludeerd moet worden dat 'weerbaarheid' een organisatie-breed thema is dat inzet van de hele organisatie vergt. Het voortvarend kunnen uitvoeren van deze actiepunten vergt een meer projectmatige aanpak, waarvoor binnen de huidige capaciteit en middelen onvoldoende tijd en middelen vrijgemaakt kan worden. Gelet op het belang van deze aanpak, ook met het oog op alle (geo)politieke ontwikkelingen, wordt voorgesteld om hiervoor een projectleider aan te stellen voor 20 uur per week voor 2 jaar. Het resultaat dat deze projectleider eind 2028 moet opleveren is een 'Weerbaarheidsplan gemeente Montferland', waarin alle aspecten zoals benoemd in de aangenomen motie zijn verwerkt en alle actiepunten uit de bestuursafspraken binnen de VNOG zijn uitgevoerd. Hiervoor wordt een budget gevraagd van € 56.200 per jaar voor 2027 en 2028. Het incidentele budget wordt gedekt vanuit de Algemene Reserve.

Informatie- en archiefbeheer

Het informatie- en archiefbeheer is ondersteunend aan alle werkprocessen van de gemeente, maar is niet heel zichtbaar. Er is een inhaalslag nodig. Daarnaast treedt per 1 januari 2027 de nieuwe Archiefwet- en regelgeving in werking, welke nieuwe eisen met zich meebrengt.

Tijdelijke formatie

In de afgelopen jaren is een achterstand ontstaan ten aanzien van de fysieke- en digitale archieven. Daarnaast moet informatiebeheer worden geborgd. Voorgesteld wordt om een tijdelijke

functie open te stellen voor de jaren 2027-2029. Hierna wordt beoordeeld of deze functie structureel noodzakelijk is. Voor de jaren 2027, 2028 en 2029 wordt een budget gevraagd van € 81.300 per jaar. Het incidentele budget wordt gedekt vanuit de Algemene Reserve.

Modelleertool voor metadatamanagement

Metadata zijn gegevens over data en documenten. Metadata zijn een cruciaal hulpmiddel in het borgen van de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Metadatamanagement zorgt voor het op gestructureerde wijze vastleggen en beheren van metadata. Om het metadatamanagement structureel invulling te geven is er behoefte aan een modelleertool. Voor de licentiekosten van een modelleertool wordt een structureel budget van € 10.000 gevraagd.

Digitalisering archieven

Om te zorgen dat informatie direct beschikbaar is voor medewerkers en inwoners wordt voorgesteld om de archieven die veel geraadpleegd worden te digitaliseren. Hiervoor wordt een incidenteel budget van € 385.000 gevraagd in 2027, wat wordt gedekt vanuit de Algemene Reserve.

Niet voorgesteld Nieuw beleid 2027

Zoals eerder aangegeven is een selectie gemaakt binnen het aangedragen nieuwe beleid. Onderstaande voorstellen uit categorie 3 worden niet voorgesteld als nieuw beleid, omdat het begrotingsaldo het niet toelaat.

<i>Voorstellen Nieuw beleid 2027 - niet opgenomen in Nieuw beleid</i>		<i>Bedragen x € 1.000</i>			
Onderwerp	2027	2028	2029	2030	STR/INC
8 Strategische personeelsplanning (SPP)	-250	-500	-500	-500	INC
9 Verkeersveiligheid - Herplaatsen trafohuis Lengel	-75	-	-	-	INC
10 Natuur- en duurzaamheidseducatie	-35	-35	-35	-35	STR
11 Informatiebeveiliging en privacy - Uitbreiding formatie PO/SO	-51	-51	-51	-51	STR
Totalen	-411	-586	-586	-586	

Strategische personeelsplanning (SPP)

Bij de voorstellen van het nieuw beleid wordt een budget van € 250.000 gevraagd voor 2027. De oorspronkelijke vraag was een budget van € 500.000 per jaar voor de jaren 2027-2030. Het college heeft gekozen om alleen voor 2027 budget beschikbaar te stellen, zodat het nieuwe college kan besluiten over eventueel (extra) benodigde middelen voor de jaren 2027-2030 op basis van het op te stellen SPP.

Verkeersveiligheid - Herplaatsen trafohuis Lengel

Het voormalige trafohuis op de hoek van de Lengelseweg en de Antoniusstraat in Lengel is een gemeentelijk monument dat moest wijken voor de aanleg van een rotonde bij de herinrichting van de Lengelseweg. Het idee was om deze in 2027 te herplaatsen in de nieuwbouwwijk Lakermat, waarvoor een investering nodig is van € 75.000. Het college acht deze maatregel als niet noodzakelijk.

Natuur- en duurzaamheidseducatie

In 2014 is besloten de financiering voor Natuur- en Milieu Educatie (NME) stop te zetten. De afgelopen periode is een verkenning gestart naar de behoeften en wensen van scholen op het gebied van Natuur en DuurzaamheidsEducatie. Natuur- en DuurzaamheidsEducatie is geen wettelijke taak van de gemeente, maar draagt wel bij aan de ambities en doelstellingen op het gebied van klimaat, energie, duurzaamheid en biodiversiteit. Het door Liemers Kunstwerk! NME laten verzorgen van een basisdienstverlening vraagt een investering van € 35.000 per jaar. Ook dit voorstel acht het college als niet noodzakelijk.

Informatiebeveiliging en privacy - Uitbreiding formatie PO/SO

Bij de voorstellen van het nieuw beleid zijn de ontwikkelingen in informatiebeveiliging en privacy

toegelicht. Momenteel kennen we de functie van privacy officer (PO). De functie van security officer (SO) hebben we niet. In het voorstel wordt geadviseerd om deze twee functies te combineren tot privacy en security officer. Het college vindt dit vanwege de begrotingssaldi niet noodzakelijk.

2.3 Bouwgrondexploitaties woningbouw en bedrijventerreinen

Woningbouw Montferland

In Montferland wordt al geruime tijd gewerkt aan de voorbereiding van een groot aantal woningontwikkelingen. In 2024 en 2025 zijn vier en zes nieuwe grondexploitaties vastgesteld. Met deze grondexploitaties wordt de realisatie van circa 500 nieuwe woningen mogelijk gemaakt. Inmiddels worden concrete stappen gezet om deze woningen daadwerkelijk te bouwen. In de aankomende periode volgen naar verwachting aanvullende plannen. Hieronder zijn de grotere gemeentelijke woningbouwplannen opgenomen:

- P445 – Vinkwijkseweg Zeddum – 50 woningen;
- P447 – Braamt zuid – 30 woningen;
- P510 – Drieheuvelenpark 's-Heerenberg – circa 200 woningen (samenwerking);
- P515 – De Bongerd 's-Heerenberg – circa 100 woningen, overige functies (samenwerking);
- P685 – Uitbreiding Loil zuidoost – circa 55 woningen;
- P715 – Didam noordoost – 350/450 woningen;
- P950 – Bosstraat Nieuw-Dijk circa 124 woningen.

Naast gemeentelijke ontwikkelingen worden, binnen het kader van het 'facilitaire grondbeleid', ook voorbereidingen getroffen door derden. Hieronder zijn de grotere en al meer concrete plannen benoemd (niet volledig):

- Geitenhouderij- Loil – circa 50 woningen;
- Katjaterrein – 's-Heerenberg – circa 40 woningen;
- Marssestraat Azewijn – circa 22 woningen;
- Lakermaat Lengel - gemengde vorm ontwikkelaar ruim 300 woningen.

Op hoofdlijnen geldt dat op kortere termijn circa 500 woningen door de gemeente in ontwikkeling worden genomen. Daarnaast zijn gemeentelijke voorbereidingen gaande voor nog eens circa 800 woningen. Marktpartijen werken aan plannen voor circa 1.200 woningen. Over een periode van ongeveer tien jaar komt dit neer op een totale woningbouwopgave van circa 2.500 woningen.

Betaalbaarheid van wonen

De gemeente zet actief in op het borgen van betaalbaarheid binnen de woningbouwopgave en hanteert daarbij de volgende instrumenten:

- **Woondeal / Bouwprogramma**
Bij alle nieuwe initiatieven wordt uitgegaan van een verdeling van 30% sociale huur, 36% betaalbare woningen (middenhuur en betaalbare koop) en maximaal 34% vrije sector;
- **Sociale koop**
Op alle uitbreidingslocaties wordt minimaal 10% sociale koop gerealiseerd;
- **Starterslening**
Het budget voor de starterslening is verhoogd tot €750.000. Daarnaast zijn het maximale aankoopbedrag en de maximale lening verhoogd, wat heeft geleid tot een aanzienlijke toename van het aantal toegekende startersleningen;
- **Woonvisie**
Via de Woonvisie zijn duidelijke afspraken gemaakt met ontwikkelaars over hun verantwoordelijkheid voor het realiseren van betaalbare woningen;
- **Vereveningsfonds**
Er is een vereveningsfonds ingesteld waarmee bij kleinere ontwikkelingen de verplichting tot sociale huur kan worden afgekocht. De middelen uit dit fonds worden ingezet om sociale huurwoningen elders te realiseren.

Bedrijventerreinen

Montferland

Binnen Montferland zijn op dit moment twee actieve grondexploitaties voor bedrijventerreinen. Op beide terreinen zijn geen gemeentelijke bedrijfskavels meer beschikbaar:

1. EBT 's-Heerenberg

Op de laatste beschikbare kavel wordt ingezet op de realisatie van huisvesting voor circa 300 tot 400 arbeidsmigranten;

2. DocksNLD

Alle kavels zijn uitgegeven. De afrondende werkzaamheden bestaan uit de aanleg van groen en de realisatie van een verkeersregelinstallatie, volgens de afspraken binnen de samenwerkingsovereenkomst.

West Achterhoek – samenwerking DocksNLD/A18 Bedrijvenpark

In de West Achterhoek werken de gemeenten Bronckhorst, Doetinchem, Oude IJsselstreek en Montferland samen aan de ontwikkeling van regionale bedrijventerreinen. In 2010 is hiervoor de Samenwerkingsovereenkomst Bedrijventerrein West-Achterhoek gesloten, gericht op de ontwikkeling van het A18 Bedrijvenpark en DocksNLD. De financiële resultaten van beide terreinen worden onderling verevend. De gemeente Montferland heeft een aandeel van 25% in deze samenwerking. Het terrein DocksNLD is inmiddels volledig uitgegeven. Het A18 Bedrijvenpark loopt door tot en met 2029.

Uitbreiding bedrijventerrein 's-Heerenberg

De voorbereiding voor een nieuwe uitbreiding van het bedrijventerrein in 's-Heerenberg is al geruime tijd gaande. De beoogde uitbreiding bestaat uit:

- Circa 4,5 hectare voor het MKB, met kleinere kavels tot 5.000 m²;
- Circa 20 hectare voor XXL-logistiek, inclusief ondersteunende functies zoals een truckparking en een Clean Energy Hub.

De planning is gericht op vaststelling van het omgevingsplan in 2026. Afhankelijk van de doorlooptijd kan de uitvoering starten in 2027 of 2028.

Regionale verkenning 2030-2040

In het kader van het Regionaal Programma Werklocaties Achterhoek is vanuit de West Achterhoek gestart met de verkenning naar een nieuw regionaal bedrijventerrein voor de periode 2030-2040. Dit toekomstige bedrijventerrein gaat naar verwachting een omvang hebben van circa 50 hectare en wordt ergens binnen de West Achterhoek worden gerealiseerd.

3. Financiële kaders

3.1 Financieel meerjarenperspectief 2027–2030

Financieel perspectief in scenario's

De laatste jaren laten een trend zien. Het wordt voor gemeenten steeds moeilijker om een sluitende begroting te presenteren. De kadernota geeft de afgelopen jaren grote negatieve saldi. Vervolgens zwakt dat in de Programmabegroting af. Tegelijkertijd laten gemeenten jaarlijks in de tussentijdse rapportages en jaarrekening een positief resultaat zien. De grootste oorzaken zijn de onzekerheden in de Rijksinkomsten en lasten binnen het sociaal domein.

Om de vooruitzichten in de kadernota realistischer te maken is gekozen voor bandbreedtes binnen de onzekere inkomsten vanuit het Rijk en de uitgaven binnen het sociaal domein. De scenario's geven we weer als:

- Meevallend scenario - het meest positieve scenario waarbij de inkomsten vanuit het Rijk positief uitvallen en de uitgaven binnen het sociaal domein zo min mogelijk stijgen.
- Gematigd scenario - het scenario waarbij we het gemiddelde van de bandbreedtes weergeven.
- Tegenvallend scenario - het doemscenario, waarbij zowel de inkomsten vanuit het Rijk als de lastenstijging binnen het sociaal domein tegenvallen.

Rijksinkomsten

Gemeenten in Nederland zijn voor gemiddeld 70% van hun inkomsten afhankelijk van het Rijk. In de Programmabegroting 2026-2029 was dit voor gemeente Montferland zelfs 74%. Als dat ineens minder wordt, of niet parallel stijgt aan de uitgaven, merken gemeenten dat direct.

Ook de momenten waarop we de circulaire, een actualisatie van de Rijksinkomsten, ontvangen passen niet goed bij de momenten waarop gemeenten de begroting opstellen. Jaarlijks wordt de kadernota opgesteld op basis van de decembercirculaire. De meicirculaire verschijnt in de laatste week van mei, waardoor deze te laat is om nog in de kadernota te verwerken. Bij de begroting gebeurt hetzelfde. In de begroting is de meicirculaire verwerkt, maar verschijnt de septembercirculaire te laat om te worden verwerkt. De septembercirculaire wordt vervolgens meegenomen in de eindejaarsrapportage. Dit laat zien dat bijstelling van de inkomsten altijd later verwerkt wordt dan de bijstellingen in de uitgaven. Het ligt buiten onze invloed, maar maakt het opstellen van een sluitende begroting complex en het zorgt ervoor dat je continu wordt ingehaald door de actualiteiten.

Normaal worden de Rijksinkomsten bij de Kadernota 2027 begroot op basis van de decembercirculaire uit 2025. Door ervaringen uit het verleden en op basis van voorlopige inzichten is nu een inschatting gemaakt van de meicirculaire. Omdat het om een inschatting gaat is gekozen voor verschillende scenario's binnen een bandbreedte.

De verwachting is dat de meicirculaire een voordeel op kan leveren tussen de € 0,5 en € 1,5 miljoen in de jaren 2027 tot en met 2030. Dit is gebaseerd op onze ervaringen in de afgelopen 3 jaren en houdt rekening met een mogelijk positieve uitkomst van de herziening van de verdeling van het gemeentefonds, wat waarschijnlijk ingaat per 1 januari 2027. Bij de vorige herverdeling waren wij een voordeelgemeente. Naar verwachting komt hier op korte termijn duidelijkheid over. De minister van Binnenlandse Zaken heeft op 22 april de Tweede Kamer geïnformeerd dat hij voornemens is de beide Kamers medio mei 2026 te informeren over zijn besluit over de aanpassingen van het verdeelmodel, het ingroeipad en hoe te komen tot een ordentelijk proces voor het vervolgtraject.

Sociaal domein

Binnen het sociaal domein zien wij zowel bij de Wmo als binnen de Jeugdzorg een toenemende ondersteuningsvraag. Demografische ontwikkelingen, (dubbele) vergrijzing en een groeiende mentale problematiek onder zowel jongeren als volwassenen spelen hierin een belangrijke rol.

Daarnaast stijgen de kosten van zorg- en hulpverlening als gevolg van onder meer loon- en prijsontwikkelingen en Cao-afspraken. Hierdoor nemen ook de gemiddelde kosten per ondersteuningstraject toe.

Tegelijkertijd investeren wij nadrukkelijk in een integrale en preventieve aanpak. Door de versterkte samenwerking tussen consultants, maatschappelijke partners en het voorveld worden inwoners eerder en beter ondersteund. Deze werkwijze vraagt aan de voorkant soms meer inzet, maar draagt eraan bij dat zwaardere en langdurige ondersteuning waar mogelijk wordt voorkomen of beperkt. De ingezette aanpak richt zich nadrukkelijk op duurzame oplossingen met een structureel en waar mogelijk generatie-overstijgend effect.

De ontwikkeling van de uitgaven binnen het sociaal domein blijft lastig voorspelbaar. Een beperkte wijziging in het aantal inwoners met complexe of intensieve ondersteuningsvragen kan al leiden tot aanzienlijke financiële effecten. Daarom is gewerkt met scenario's en een bandbreedte van € 1,5 miljoen tot € 3 miljoen.

De opgenomen scenario's bieden een realistisch en prudent inzicht in mogelijke ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Daarbij geldt dat gemeenten formeel terughoudend moeten omgaan met het vooruitlopen op toekomstige aanvullende rijksmiddelen en landelijke besluitvorming. Om die reden zijn uitsluitend de op dit moment beschikbare inzichten verwerkt, aangevuld met een behoedzame inschatting van de ontwikkeling van de algemene uitkering.

In de afgelopen 6 jaar is 18 miljoen aan incidentele compensatie voor het sociaal domein ontvangen. Omdat de incidentele compensatie onzeker is voor de komende jaren, moeten we verstandig omgaan met onze structurele basis. Bezuinigen op het voorveld is daarbij extra

risicovol, omdat hiermee juist de structurele beheersing van de ondersteuningsvraag en de zorgkosten kan worden verzwakt.

Binnen het sociaal domein blijven wij actief sturen op beheersbaarheid, doelmatigheid en passende ondersteuning. Daarbij zoeken wij continu naar een duurzame balans tussen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid, binnen de verantwoordelijkheid en wettelijke zorgplicht die de gemeente heeft voor haar inwoners.

De ingezette koers sluit aan bij landelijke ontwikkelingen en deels opgelegde hervormingen, waaronder de Hervormingsagenda Jeugd en de beweging naar meer preventie, normalisering en versterking van zelfredzaamheid. Ervaring leert dat investeringen in preventie en het maatschappelijk voorveld niet altijd direct leiden tot financiële effecten binnen hetzelfde begrotingsjaar, maar juist bijdragen aan het voorkomen van zwaardere en langdurige problematiek op de middellange en lange termijn.

Om de uitgaven binnen het sociaal domein beheersbaar te houden zetten wij onder andere in op versterking van het maatschappelijk voorveld en indicatievrije voorzieningen. Denk daarbij aan:

- Welcom, Present, Stadskamer en de dorpshuizen;
- Aanwezigheid op vindplaatsen zoals scholen en huisartspraktijken;
- Welzijn op recept;
- Het financieel loket;
- Interventies gericht op zelfredzaamheid, waaronder "Krachtig ouder worden";
- Inzet van eigen hulpverlening (vanuit onze eigen teams) waar passend;
- Interne controles op rechtmatigheid en facturatie;
- Normalisering en preventie;
- Datagedreven monitoring en sturing;
- Vroegsignalering van schulden;
- Sluitende aanpak jongeren (arbeidsgerelateerd).

Perspectief in cijfers

Hieronder volgen de te verwachten begrotingssaldi voor de jaren 2027-2030 bij de verschillende scenario's.

Begrotingssaldi Kadernota 2027-2030 binnen scenario 'Meevallend'

Bedragen x € 1.000

	2027	2028	2029	2030
Saldo begroting 2026-2029	311	-1.175	71	71
Eindejaarswijziging 2025	-197	-235	-274	-274
Beheerplan kunstwerken in de openbare ruimte	-12	-12	-12	-12
Implementatie nieuw HR pakket	81	81	81	81
Verordening leerlingenvervoer Montferland 2026	-10	-10	-10	-10
Saldo voor Kadernota 2027-2030	173	-1.351	-144	-144
Bijstellingen Bestaand beleid	-691	-667	-354	-404
Inschatting Rijksinkomsten vanuit meicirculaire 2026	1.500	1.500	1.500	1.500
Inschatting verhoging lasten Sociaal Domein	-1.500	-1.500	-1.500	-1.500
Saldo Kadernota 2027-2030	-518	-2.018	-498	-548
Nieuw beleid Kadernota 2027-2030	-134	-210	-210	-210
Saldo Kadernota 2027-2030 incl nieuw beleid	-652	-2.228	-708	-758
Incidentele baten en lasten	1.184	-15	-15	-15
Structurele saldo Kadernota 2027-2030	532	-2.243	-723	-773

Wanneer we rekening houden met de meest voordelige bedragen uit de bandbreedtes nemen we € 1.500.000 aan inkomsten vanuit het Rijk en € 1.500.000 aan uitgaven binnen het sociaal domein. Het structurele saldo in 2027 laat een voordelig saldo van € 532.000 zien. De saldi voor de jaren 2028-2030 zijn negatief.

Begrotingssaldi Kadernota 2027-2030 binnen scenario 'Gematigd'

Bedragen x € 1.000

	2027	2028	2029	2030
Saldo begroting 2026-2029	311	-1.175	71	71
Eindejaarswijziging 2025	-197	-235	-274	-274
Beheerplan kunstwerken in de openbare ruimte	-12	-12	-12	-12
Implementatie nieuw HR pakket	81	81	81	81
Verordening leerlingenvervoer Montferland 2026	-10	-10	-10	-10
Saldo voor Kadernota 2027-2030	173	-1.351	-144	-144
Bijstellingen Bestaand beleid	-691	-667	-354	-404
Inschatting Rijksinkomsten vanuit meicirculaire 2026	1.000	1.000	1.000	1.000
Inschatting verhoging lasten Sociaal Domein	-2.250	-2.250	-2.250	-2.250
Saldo Kadernota 2027-2030	-1.768	-3.268	-1.748	-1.798
Nieuw beleid Kadernota 2027-2030	-134	-210	-210	-210
Saldo Kadernota 2027-2030 incl nieuw beleid	-1.902	-3.478	-1.958	-2.008
Incidentele baten en lasten	1.184	-15	-15	-15
Structurele saldo Kadernota 2027-2030	-718	-3.493	-1.973	-2.023

Als we uitgaan van de gemiddelde bedragen binnen de bandbreedtes komen we uit op € 1.000.000 aan inkomsten vanuit het Rijk en € 2.250.000 aan uitgaven binnen het sociaal domein. In dat geval is het begrotingssaldo voor alle jaren negatief.

Begrotingssaldi Kadernota 2027-2030 binnen scenario 'Tegenvallend'

Bedragen x € 1.000

	2027	2028	2029	2030
Saldo begroting 2026-2029	311	-1.175	71	71
Eindejaarswijziging 2025	-197	-235	-274	-274
Beheerplan kunstwerken in de openbare ruimte	-12	-12	-12	-12
Implementatie nieuw HR pakket	81	81	81	81
Verordening leerlingenvervoer Montferland 2026	-10	-10	-10	-10
Saldo voor Kadernota 2027-2030	173	-1.351	-144	-144
Bijstellingen Bestaand beleid	-691	-667	-354	-404
Inschatting Rijksinkomsten vanuit meicirculaire 2026	500	500	500	500
Inschatting verhoging lasten Sociaal Domein	-3.000	-3.000	-3.000	-3.000
Saldo Kadernota 2027-2030	-3.018	-4.518	-2.998	-3.048
Nieuw beleid Kadernota 2027-2030	-134	-210	-210	-210
Saldo Kadernota 2027-2030 incl nieuw beleid	-3.152	-4.728	-3.208	-3.258
Incidentele baten en lasten	1.184	-15	-15	-15
Structurele saldo Kadernota 2027-2030	-1.968	-4.743	-3.223	-3.273

Bij het meest tegenvallende scenario tonen we de bedragen uit de bandbreedtes die zorgen voor de meest negatieve begrotingssaldi. Het structurele begrotingssaldo voor 2027 kent een negatief saldo van € 1.968.000, oplopend tot een tekort van € 3.273.000 in 2030.

Regulier saldo

De reguliere saldi van de kadernota tonen in alle scenario's een negatief beeld over alle jaarschijven. Daarbij valt op dat 2028 het grootste negatieve saldo laat zien. Dit wordt veroorzaakt door lagere Rijksinkomsten.

Structureel saldo

Op grond van het BBV (Besluit Begroting en Verantwoording) moet ons begrotingssaldo structureel sluitend zijn, zonder de incidentele baten en lasten mee te nemen. Incidentele lasten zien we voornamelijk in 2027. Ook structureel zijn de saldi in alle scenario's overwegend negatief. In 2027 zien we een positief saldo van € 532.000 in het meest gunstige scenario tot een tekort van bijna € 2 miljoen in een tegenvallend scenario. Voor het laatste begrotingsjaar, 2030, zien we afhankelijk van het scenario een tekort tussen de € 0,8 miljoen en € 3,3 miljoen.

Sluitende begroting

Bij de programmabegroting moeten we een sluitend saldo presenteren. Dit is alleen het geval in het meevallende scenario. Richting de programmabegroting actualiseren we nogmaals de budgetten. Wanneer nodig worden de vorig jaar aangedragen omhoogingsmogelijkheden opnieuw

bekeken. Uitgangspunt voor de Programmabegroting 2027-2030 is een positief structureel saldo voor het jaar 2027.

Bijstellingen bestaand beleid

In onderstaande tabel zijn de noodzakelijke en onvermijdelijke bijstellingen van de budgetten binnen het bestaande beleid opgenomen. De bijstellingen groter dan € 50.000 lichten we onder de tabel kort toe.

Bedragen x € 1.000

Bijstellingen bestaand beleid	2027	2028	2029	2030
Programma 1: Samenleving en Bestuur				
Veiligheidsregio Noord en Oost Gelderland (VNOG)	-247	-247	-247	-247
Programma 2: Ruimte				
Verkeersveiligheid	-110	-	-	-
Visie 's-Heerenberg-Oost	75	-75	-75	-75
Vergoeding PMD afval	42	42	42	42
Onderhoud wegen	-30	-30	-30	-30
Openbare verlichting	-50	-50	-50	-50
Verkeersborden	-34	-	-	-
Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)	-217	-219	-227	-227
Programma 3: Sociaal				
Budgetsubsidies	-303	-303	-303	-303
Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN)	-167	-167	-167	-167
Bijdrage Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst (GGD)	-49	-49	-49	-49
Gemeenschappelijke Regeling Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers (GRHVOL)	-	180	180	-
Algemene Dekkingsmiddelen				
Algemene uitkering o.b.v. decembercirculaire 2025	-74	-74	-74	-74
Structureel weerstandsvermogen	500	500	500	500
Overhead en Ondersteuning				
Werkcafé	-50	-50	-50	-50
Tractie	-40	-40	-40	-40
Overig				
Administratieve correcties	2	-135	146	276
Loon- en prijsontwikkelingen	184	184	184	184
Diverse mutaties	-123	-134	-94	-94
Totaal	-691	-667	-354	-404

Programma 1: Samenleving en Bestuur

Veiligheidsregio Noord- en Oost Gelderland (VNOG)

In 2027 stijgt de gemeentelijke bijdrage door de toegepaste loon- en prijsindexatie, door autonome ontwikkelingen, nieuw beleid en gestegen kapitaallasten. Bij de Kadernota 2027 van de gemeente Montferland wordt de begroting daarom verhoogd met € 246.521.

Programma 2: Ruimte

Verkeersveiligheid

Voor 2027 wordt incidenteel een budget van € 110.000 gevraagd voor verkeersmaatregelen aan de Berkenlaan in Beek en Stillewaldweg/Doetinchemseweg in Loerbeek. Voor deze maatregelen is subsidie ontvangen vanuit het Rijk, waarbij de gemeente hetzelfde budget moet bijdragen om gebruik te kunnen maken van de subsidie.

Visie 's-Heerenberg-Oost

In de vierde kwartaalrapportage van 2025 bent u geïnformeerd over de wijziging in het programmamanagement. De uitvoeringsfase vraagt nu meer nadruk op realiseren en minder op zwaar programmamanagement. Per 1 januari 2026 schakelen we van intensief programmamanagement naar een lichte gebiedscoördinatie met focus op sociale cohesie, communicatie en het partnerschap met Plavei.

Door de veranderingen is er geen programmamanager meer en ligt er meer verantwoordelijkheid bij de deelprojectleiders. De coördinatie en afstemming zijn ingebed in de reguliere organisatie, met de ambtelijk opdrachtgever als belangrijke coördinerende en controlerende schakel.

Omgevingsdienst Achterhoek (ODA)

De verhoging is gebaseerd op de conceptbegroting 2027 (en meerjarenbegroting 2028-2030) van de ODA. De begroting van de ODA was al een aantal jaren niet actueel, wat leidde tot aanzienlijke nacalculaties. Dit is nu bijgesteld en de begroting is verhoogd, dit geeft een realistischer beeld. Oorzaken van de verhoging zijn onder meer toegenomen verzoeken om ondersteuning en advisering aan gemeenten, meer vergunningaanvragen, meer klachten- en handhavingzaken, aangescherpte landelijke eisen voor robuustheid, opschaling van de bedrijfsvoering om uitvoering te borgen en grote beleidsontwikkelingen (o.a. de Kadernota Water en de Omgevingswet).

Programma 3: Sociaal

Budgetsubsidies

In de Kadernota 2026 is bepaald dat de budgetsubsidies 2026 met maximaal 1,9% mogen worden geïndexeerd ten opzichte van 2025. Met deze bijstelling wordt daaraan voldaan. Daarnaast bestaat de bijstelling uit een administratieve correctie, enkele subsidies die een structureel karakter krijgen en het vervallen van alternatieve dekking, zoals een specifieke uitkering.

Bedrijfsvoeringsorganisatie Doelgroepenvervoer Regio Arnhem Nijmegen (BVO DRAN)

De bijstelling bestaat uit twee delen, namelijk: een administratieve correctie van de begroting 2026 (de gewijzigde Begroting 2026 BVO DRAN wordt direct meegenomen) en het verschil tussen de gewijzigde Begroting 2026 en de concept Programmabegroting 2027-2030 van BVO DRAN.

Gemeenschappelijke Regeling Huisvesting Voortgezet Onderwijs in de Liemers (GRHVOL)

Vanaf 2028 is een extra bijdrage van € 180.000 aan de gemeenschappelijke regeling begroot vanwege de kapitaallasten van de nieuw te bouwen school. Daarbij zijn we uitgegaan van de afronding van de bouw in 2027. Naar verwachting wordt de bouw niet voor 2029 afgerond.

Algemene dekkingsmiddelen

Algemene uitkering o.b.v. decembercirculaire 2025

Bijstelling van de Rijksinkomsten uit de algemene uitkering op basis van de decembercirculaire 2025.

Structureel weerstandsvermogen

In de begroting was structureel een budget opgenomen van € 500.000 voor het opvangen van tegenvallers, zoals prijsstijgingen, in het begrotingsjaar. Gemeenten hebben moeite om een sluitende begroting te presenteren. Tegelijkertijd laten gemeenten jaarlijks in de tussentijdse rapportages en jaarrekening een positief resultaat zien. Één van de oorzaken is dat de Rijksinkomsten vaak te laat verhoogd worden om deze in de begroting te verwerken. Het past dus niet meer bij de huidige ontwikkelingen om het structureel weerstandsvermogen te behouden.

Overig

Administratieve correcties

Bij de controle van de budgetten is geconstateerd dat niet alles juist in de begroting was opgenomen. Deze budgetten zijn gecorrigeerd.

Loon- en prijsontwikkelingen

De loon- en prijsontwikkelingen worden hierna toegelicht.

Loon- en prijsstijgingen

Loonkosten

In de begroting wordt rekening gehouden met een totaalbedrag van ongeveer € 33,4 miljoen aan loonkosten. Het is voor ons belangrijk om deze kosten nauwlettend te blijven volgen. De ontwikkeling van de personeelskosten en de benodigde formatieomvang worden daarom periodiek

gemonitord.

De huidige cao gemeente loopt van 1 april 2025 tot en met 31 maart 2027. De financiële consequenties van de huidige cao zijn verwerkt in alle ramingen. Voor 2027 is de stijging van de totale loonkosten in 2027, inclusief premies, voorlopig geraamd op 4,1% (bron: Centraal Economisch Planbureau, 2026), wat neerkomt op een kostenverhoging van ongeveer € 1.370.000. Daarnaast zijn de reeds ingediende en goedgekeurde adviezen voor 2026 meegenomen, die ook invloed hebben op 2027 en daarna.

In totaal komt de stijging van de loonkosten neer op € 1.433.209. Deze kosten hebben een structurele doorwerking in 2027 en de daaropvolgende jaren. De meerkosten worden gecompenseerd door het Gemeentefonds en eigen inkomsten.

Prijsstijgingen

Op basis van de berekeningen van het CPB wordt een prijsstijging van 2,1% verwacht. We indexeren de budgetten die gevoelig zijn voor inflatie, bijvoorbeeld advies- en verzekeringskosten. De prijsindexatie binnen het sociaal domein zijn opgenomen in de bijstellingen in het bestaande beleid.

De meerkosten van de prijsstijgingen bedragen ongeveer € 445.000. Dit is dus exclusief de prijsindexatie in het sociaal domein. Daarboven leiden de prijsaanpassingen van de budgetsubsidies tot meerkosten van ongeveer € 228.000.

Voor de budgetsubsidies wordt uitgegaan van de indexcijfers uit de meicirculaire: voor een derde de prijs overheidsconsumptie netto materieel en voor twee derde de beloning werknemers. Door deze indexcijfers te hanteren, worden we gecompenseerd door de Algemene Uitkering in plaats van de cao's uit verschillende branches, die andere indexpercentages hanteren.

Compensatie

Al deze aanpassingen verwerken we op detailniveau in de begroting 2027. De dekking van de meerkosten wordt voornamelijk gezocht in het accres (de volumegroei) van de Algemene uitkering. Deze wordt verondersteld (een gedeeltelijke) compensatie voor de toename van loonkosten en prijsstijgingen te bevatten. Volgens de decembercirculaire 2025 verwachten we voor Montferland een bedrag van € 2.051.000.

Verder wordt de compensatie gevonden door een indexering van onze eigen inkomsten zoals de OZB en leges. Gebaseerd op eerdere ervaringen verwachten we hiermee onze inkomsten met ongeveer € 240.000 te kunnen verhogen.

Loon- en prijsstijgingen			
Meerkosten			
Loonkosten		1.433.209	
Prijsstijgingen		673.572	
	Totaal		2.106.781
Compensatie			
Compensatie Algemene Uitkering		2.051.000	
Indexering van de eigen inkomsten		240.000	
	Totaal		2.291.000
Budgettair beslag			-184.219

3.2 Vermogen

Algemene Reserve

De Algemene Reserve is een belangrijk onderdeel van ons (weerstand)vermogen. Hieronder volgt een overzicht van het verloop van onze Algemene Reserve, waarbij alle wijzigingen voortvloeien uit eerdere besluitvorming.

Bedragen x € 1.000

	2026	2027	2028	2029	2030
Stand per 1-1 (o.g.v. jaarrekening 2025)	17.599	13.829	13.057	12.441	11.906
Toevoegingen					
-					
Onttrekkingen					
Jaarrekening 2025: Onttrekking (voorlopig) saldo aan AR	-1.473				
Structurele inzet algemene reserve Kadernota 2025	-500	-500	-500	-500	-500
Nieuw beleid 2025-2028: Actualisatie IVVP	-100				
Nieuw beleid 2025-2028: Investeren in kunstmatige intelligentie (AI)	-100	-100			
Nieuw beleid 2025-2028: Investeren in talentvol personeel	-500				
Nieuw beleid 2025-2028: Regiodeal					
Amendement Kadernota 2025: CPO Woningbouwaanjager	-50				
Overheveling naar de reserve Grondexploitatie vanwege onderschrijding minimumsaldo van € 2.000.000	-35	-35	-35	-35	-35
Bijdrage aan VV Montferland	-64				
Nieuw beleid 2027-2030: Strategische personeelsplanning (SPP)	-250				
Nieuw beleid 2027-2030: Verkeersveiligheid - Mobiliteitshubs	-100				
Nieuw beleid 2027-2030: Verkeersveiligheid - Plan van Aanpak Publieke Mobiliteit Achterhoek	-76				
Nieuw beleid 2027-2030: Projectleider Weerbaarheid	-56	-56			
Nieuw beleid 2027-2030: Informatie- en archiefbeheer - Tijdelijke formatie	-81	-81	-81		
Nieuw beleid 2027-2030: Informatie- en archiefbeheer - Digitalisering archieven	-385				
Verwacht saldo per 31-12	13.829	13.057	12.441	11.906	11.371

Volgens de Nota Reserves en Voorzieningen 2022 streven we naar een weerstandratio van minimaal 2,0 (uitstekend). In de jaarrekening 2025 is de risicoanalyse geactualiseerd en is geconcludeerd dat de weerstandscapaciteit van uitstekende omvang is. De berekende ratio bedraagt 3,0 ten opzichte van 2,6 in 2024.

De nog steeds uitstekende weerstandratio is mede te danken aan onze reserve van € 14,3 miljoen uit de verkoop van Nuon-aandelen. Exclusief deze Nuon-reserve bedraagt de ratio 1,6, wat als 'ruim voldoende' wordt gekwalificeerd.

Financiële kengetallen

Onderstaande vijf financiële kengetallen samen geven een beeld van de financiële ontwikkelingen in de gemeente. Alleen, één los kengetal geeft weinig inzicht in de totale financiële positie. Bijvoorbeeld, of een hoge schuldquote nadelig is voor een gemeente hangt af van factoren zoals het eigen vermogen en de kans op schuldaflossing. Hier volgt een toelichting op de verschillende kengetallen.

Het is belangrijk om te vermelden dat deze kengetallen zijn gebaseerd op de jaarrekening 2025 en Programmabegroting 2026-2029. De gegevens zijn niet geactualiseerd naar aanleiding van de prognoses in deze Kadernota.

Kengetal		Financiële kengetallen Montferland (%)					
		Rekening 2024	Rekening 2025	Begroting 2026	Begroting 2027	Begroting 2028	Begroting 2029
1a	Netto schuldquote	54%	49%	90%	101%	104%	101%
1b	Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen	47%	56%	81%	92%	95%	92%
2	Solvabiliteitsratio	34%	33%	24%	23%	22%	22%
3	Structurele exploitatieruimte	-2,7%	-0,3%	0,4%	1,2%	-0,8%	-0,3%
4	Grondexploitatie	0,0%	4,0%	3%	-1%	-1%	-1%
5	Belastingcapaciteit	101%	101%	97%	97%	97%	97%

Voldoende
Matig
Onvoldoende

Hieronder een korte uitleg per kengetal.

Weerbaarheid: Kan de gemeente tegen een stootje?

Netto schuldquote (ongecorrigeerd): De niet gecorrigeerde netto schuldquote geeft het risico weer voor de gemeente als derden, zoals een woningcorporatie die geld heeft geleend van de gemeente, hun verplichtingen niet nakomen. Hoe lager dit percentage, hoe beter.

Netto schuldquote (gecorrigeerd): De netto schuldquote geeft aan of de gemeente in staat is de schulden terug te betalen waarvoor zij volledig zelf verantwoordelijk is. Ook hier geldt: hoe lager dit percentage, hoe beter.

Solvabiliteit: Dit laat zien in hoeverre de gemeente in staat is haar financiële verplichtingen na te komen. Het wordt berekend op basis van het eigen vermogen en de bezittingen van de gemeente. Hoe hoger dit percentage, hoe beter.

Grondexploitatie: Het kengetal geeft aan hoe groot de waarde van de gemeentelijke grondpositie is ten opzichte van de totale (geraamde) baten. Hoe lager dit percentage, hoe minder risicovol.

Wendbaarheid: Kan de gemeente zich relatief snel aanpassen aan veranderende omstandigheden?

Hierbij zijn de volgende kengetallen van belang:

Belastingcapaciteit: Dit meet de mogelijkheid van de gemeente om financiële tegenvallers op te vangen of ruimte te creëren voor nieuw beleid in het volgende begrotingsjaar. Hoe lager dit percentage, hoe beter.

Structurele exploitatieruimte: Dit kengetal vergelijkt de structurele baten en lasten met de totale baten en geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Hoe hoger dit percentage, hoe beter.

De financiële kengetallen moeten gezamenlijk worden bekeken om onze financiële positie goed te beoordelen. In 2025 is de indeling identiek aan die in de jaarstukken 2024 en de begroting 2025. In 2025 vallen drie kengetallen in de categorie voldoende (netto schuldquote, netto schuldquote gecorrigeerd en grondexploitatie), twee in de categorie matig (solvabiliteitsratio en belastingcapaciteit) en één in de categorie onvoldoende (structurele exploitatieruimte). Dit wordt met name veroorzaakt door het negatieve saldo van lasten en baten in de jaarrekening 2025. Er wordt meer onttrokken aan het eigen vermogen dan dat er toegevoegd wordt. Per saldo teren we dus in het op het Eigen Vermogen. Rekening houdend met ons uitstekende weerstandsvermogen kunnen we concluderen dat we de financiële positie van onze gemeente als voldoende kunnen kwalificeren.

Financiering

In de begroting 2027 worden de kapitaallasten (rente- en afschrijvingen) opnieuw berekend waarbij de volgende aspecten van belang zijn:

- Hoe ontwikkelen zich de boekwaarden van de activa en de grondexploitatie?
- Zijn er in de periode 2027 – 2030 vaste geldleningen die aflopen en/of moeten er nieuwe geldleningen worden aangetrokken?

- Hoe ontwikkelt zich de rente op de kapitaal- en geldmarkt?
- Hoe ontwikkelt zich onze reserve- en voorzieningenpositie?

Wijzigingen in deze gebieden beïnvloeden het totaal aan kapitaallasten (ongeveer € 7,5 miljoen) in positieve of negatieve zin. Een definitief overzicht van deze aspecten is beschikbaar bij het opstellen van de begroting 2027.

In 2025 is een lening van 25 miljoen euro afgesloten. De verdere financieringsbehoefte hangt af van de ontwikkelingen rondom de door de gemeenteraad goedgekeurde investeringen en de grondexploitaties. De gemeente maakt immers gebruik van totaalfinanciering, waarbij de benodigde middelen voor verschillende investeringen worden gebundeld. Het geld uit de reserves wordt niet strikt toegewezen aan een specifieke project, maar verdeelt zich over meerdere plannen. Dit kan de indruk wekken dat er voldoende geld beschikbaar is, terwijl de gemeente bij nieuwe projecten mogelijk toch extra leningen moet afsluiten.

Solvabiliteit

Solvabiliteit geeft aan hoe goed de gemeente in staat is haar financiële verplichtingen na te komen. Dit wordt berekend op basis van het eigen vermogen en de bezittingen van de gemeente. Hoe hoger de solvabiliteitsratio, hoe beter. De ratio was in 2024 34% en in 2025 33% en laat voor de verdere jaren een negatieve trend zien. De solvabiliteit valt in de categorie 'matig' (20%-50%), dus verdere aandacht is nodig.

4. Uitgangspunten (meerjaren)begroting 2027-2030

a. Algemeen

Bij het opstellen van de begroting voor 2027 houden we rekening met het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De basis voor de begroting bestaat uit het bestaande beleid volgens de vastgestelde begroting 2026, aangevuld met de begrotingswijzigingen tot aan de raadsvergadering van 25 juni 2026.

b. Tijdpad bestuurlijke behandeling

Voor de bestuurlijke behandeling en besluitvorming hanteren we voorlopig het volgende schema:

Actie	Datum
Verzending	24 september 2026
Begrotingsmarkt (beeldvorming)	5 oktober 2026
Oordeelsvormende raad	29 oktober 2026
Vaststellen begroting	5 november 2026
Toezenen begroting aan Gedeputeerde Staten	14 november 2026

c. Gemeentelijke belastingen

Bij het vaststellen van de gemeentelijke belastingen hanteren we de volgende uitgangspunten:

- De rioolheffing moet alle kosten volledig dekken. Dit is vastgelegd in het Gemeentelijk Rioleringsplan (GWRP). Een actualisatie van het GWRP vindt plaats bij de begroting van 2027.
- De afvalstoffenheffing moet volledig kostendekkendheid zijn.
- De onroerendezaakbelasting (OZB) voor woningen en niet-woningen wordt elk jaar verhoogd met de inflatie. Hiervoor gebruiken we het prijsindexcijfer "Prijs overheidsconsumptie, netto materieel" (IMOC). Volgens de verwachting voor 2027, op basis van het CEP 2026, is dit 2,1%.
- De verblijfsbelasting wordt gebruikt als algemeen dekkingsmiddel. Het tarief blijft in 2027 € 1,25.
- Andere tarieven die niet door het Rijk worden vastgesteld, stijgen ook met de inflatie (IMOC), tenzij wetten of bestaand beleid iets anders bepalen. Voor 2027 wordt uitgegaan van een inflatie van 2,1%.

d. Prijsstijgingen levering goederen en diensten

Exploitatiebudgetten

- De bedragen voor de levering van goederen en diensten worden aangepast aan de prijsstijgingen. We gebruiken hiervoor het prijsindexcijfer voor overheidsconsumptie (IMOC) uit de meicirculaire 2026. Voor 2027 wordt uitgegaan van een stijging van 2,1%.
- Voor de jaren 2028 tot en met 2030 rekenen we zonder prijsstijging ten opzichte van 2027. Dit komt doordat we de meerjarenraming opstellen in constante prijzen.

Investeringskredieten

- (Resterende) investeringskredieten en projecten groter dan € 1.000.000, evenals kredieten voor grondexploitatie, worden jaarlijks aangepast aan de prijsontwikkeling.
- Hiervoor gebruiken we het indexcijfer Prijs bruto overheidsinvesteringen (IBOI) uit de meicirculaire. Voor 2027 wordt een stijging van 2,3% verwacht.
- In sommige gevallen gebruiken we een andere, beter passende index of zijn er specifieke afspraken gemaakt. Zo hanteren we bij grondexploitatie speciale indexen van het Bureau Documentatie Bouwwezen (BDB).

e. Personele kosten

Formatie

- We gaan uit van het aantal medewerkers dat is opgenomen in de formatiebegroting.

- Eventuele besluiten die later zijn genomen en van invloed zijn op de formatie, nemen we hierin mee.

Loonkosten

- De formatiebegroting is gebaseerd op de hoogste loonschaal die hoort bij het functieniveau, volgens de meest recente cao.
- De huidige cao loopt tot en met 31 maart 2027. Voor 2027 verwachten we een stijging van de loonkosten van 4,1%, op basis van het indexcijfer voor beloning van werknemers uit het CEP 2026. Het definitieve percentage volgt in de meicirculaire 2026.

Inhuur derden

- Elk jaar blijft een klein deel van het personeelsbudget onbenut, bijvoorbeeld door openstaande vacatures of wisselingen van personeel.
- Van dit bedrag wordt 2% van de loonsom ingezet voor de inhuur van extern personeel.
- Dit komt bovenop het bestaande budget voor vervanging bij ziekte en tijdelijke personeelstekorten (ook 2% van de loonsom).
- In totaal is daarmee 4% van de loonsom beschikbaar voor de inhuur van extern personeel.

Opleidingskosten

- Voor opleidingen reserveren we 1,5% van de totale loonsom.

f. Bijdragen aan samenwerkingsverbanden en subsidies

De bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen en gesubsidieerde instellingen is gebaseerd op hun begroting voor 2027.

De (budget)subsidies worden aangepast volgens de uitgangspunten van de subsidieverordening en geldt dat deze subsidies worden geïndexeerd op basis van een combinatie van twee prijsindexen:

- Prijsindex voor materiële overheidskosten (1/3 deel);
- Prijsindex voor personeelskosten (2/3 deel).

Voor 2027 verwachten we dat de budgetsubsidies met 3,43% worden verhoogd. Dit is een voorlopige inschatting. Het definitieve percentage wordt vastgesteld na publicatie van de meicirculaire 2026 en verwerkt in de Begroting 2027.

g. Wetswijzigingen

Als er nieuwe wetten of beleidswijzigingen van hogere overheden zijn, schatten we de bijbehorende kosten en inkomsten zo goed mogelijk in, ook als er nog geen eerdere cijfers beschikbaar zijn.

h. Autonome ontwikkelingen

Het gaat hierbij vooral om veranderingen in aantallen waar de gemeente zelf, binnen het huidige beleid, geen invloed op heeft. Deze kunnen ook het gevolg zijn van eerder gemaakte afspraken, zoals contracten of samenwerkingen.

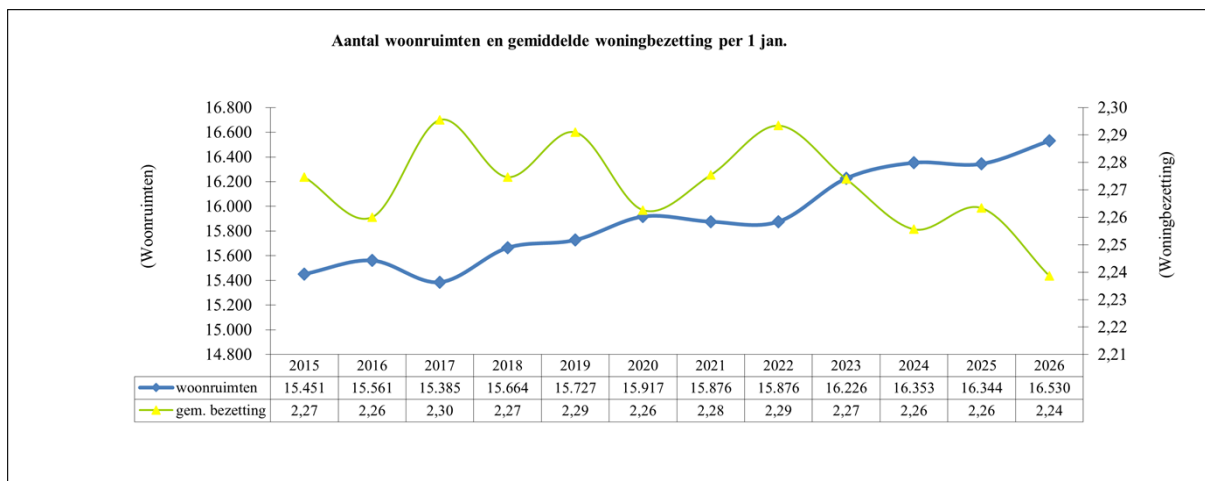
Voorbeelden zijn het aantal inwoners en woningen, het aantal mensen met een bijstandsuitkering, lopende contracten, het aantal bouwvergunningen en het aantal huwelijken. Hoewel de aantallen per 1 januari 2027 nog niet vaststaan, is het belangrijk om hier een zo realistisch mogelijke inschatting van te maken.

Op basis van inschatting wordt uitgegaan van de volgende gegevens:

Aantal inwoners	
1-1-2026	37.004
1-1-2027	37.389

Aantal woonruimten	
---------------------------	--

1-1-2026	16.530
1-1-2027	16.702



Voor 2027 en de jaren daarna houden we de aantallen gelijk. Dit doen we ook bij de berekening van de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds. Het uitgangspunt is dat een stijging van het aantal inwoners en woningen leidt tot hogere kosten, maar dat deze worden opgevangen door een hogere Algemene Uitkering. Als het aantal inwoners of woningen daalt, werkt dit andersom.

i. Kapitaallasten (rente en afschrijving)

Staat van activa

- In de staat van activa staan alle investeringen die zijn goedgekeurd tot en met de raadsvergadering van 25 juni 2026. Voor vervangingsinvesteringen in de periode 2027–2030 gaan we uit van de verwachte levensduur van de investering. Daarbij kijken we ook of vervanging technisch echt nodig is;
- De kapitaallasten van een vervangingsinvestering worden volledig opgenomen in het jaar na ingebruikname. Een investering die in 2027 in gebruik wordt genomen, komt dus terug in de begroting van 2028;
- Bij de berekening van de kapitaallasten voor 2027 gaan we ervan uit dat alle investeringen op 1 januari 2027 helemaal zijn afgerond en betaald. Daarom nemen we in de begroting 2027 de volledige kapitaallasten op.

Nieuwe investeringen

- Nieuwe investeringen voor 2027–2030 maken onderdeel uit van de besluitvorming. Als een investering wordt goedgekeurd, nemen we in de begroting een inschatting op van de kapitaallasten en eventuele extra exploitatiekosten;
- Ook hier geldt dat de kapitaallasten ingaan in het jaar na ingebruikname. Een investering die in 2027 start, wordt dus financieel verwerkt in de begroting van 2028.

j. Rentepercentages

Hierna volgt de werkwijze die we hanteren voor de rentepercentages.

Onderwerp (kaderstellend) bestuurlijk besluit	Werkwijze gemeente Montferland
I. Wordt rente aan de eigen (interne) financieringsmiddelen toegevoegd?	Op grond van het BBV mag aan voorzieningen geen rente worden toegevoegd. Deze lijn wordt door de BBV ook geadviseerd voor de reserves. Ingaande 2019 volgen wij deze lijn, maar maken we een uitzondering voor de onderstaande dekkingsreserves kapitaallasten: <ol style="list-style-type: none"> 1. Onderwijshuisvesting; 2. (Zwem)sportvoorziening Didam; 3. Centrumplan Didam.

Onderwerp (kaderstellend) bestuurlijk besluit	Werkwijze gemeente Montferland
	<p>Aan bovengenoemde bestemmingsreserves wordt het inflatiepercentage "prijs nationale bestedingen" (afgerond op 0,5 naar beneden) toegerekend. Voor 2027 hanteren wij 2,5% (bron CEP 2026).</p> <p>Aan de kapitaallasten reserve Sportcomplex Montferland (SCM) wordt volgens de Nota Reserves en Voorzieningen een vast rentepercentage van 1,7 over de boekwaarde per 1 januari toegevoegd.</p> <p>Volgens de aangenomen raadsnotie en verdere besluitvorming over de aankoop van pand Steak'm, wordt een vast rentepercentage van 4 over de boekwaarde per 1 januari toegevoegd.</p>
II. Wordt een omslagrente berekend om de rente aan producten toe te rekenen?	Ja, de verwachte omslagrente is 1,5%.
III. Welk percentage wordt gekozen (marktrente, gemiddelde vermogenskostenvoet, gemiddelde rentevoet over geleend geld of gedifferentieerde rentepercentages?)	<p><i>Nieuwe activa</i> Voor de berekening van de rentelast van nieuwe investeringen wordt uitgegaan van een percentage van 3%. Dit is gebaseerd op de eventueel nieuw aan te trekken vaste geldleningen.</p> <p><i>Bestaande activa</i> De financiële activa i.v.m. de doorverstrekking van een tweetal leningen t.b.v. de woningbouw worden verrekend tegen het percentage van de lening.</p>
IV. Wordt een omslagrente berekend om de rente aan grondexploitaties toe te rekenen?	Ja, de verwachte omslagrente is 1,5%.

Financieringslasten

We gaan uit van de volgende percentages bij de berekening van de rentelasten:

Soort Rente	Percentage	Toelichting
Rente over het financieringstekort tot aan de kasgeldlimiet	3	Tekort zal worden gefinancierd met korte financieringsmiddelen (m.n. rekening-courant; daggeld; kasgeld)
Rente op te nemen vaste geldlening	3	Gelet op de ontwikkelingen op de kapitaalmarkt en de hierbij fluctuerende percentages voor langlopende geldleningen hanteren we hetzelfde percentage van 3 die we ook voor de nieuwe investeringen berekenen.
Rendement over uitgezette financieringsmiddelen	1,5	<ul style="list-style-type: none"> Betreffende de financiering van de grondexploitatie cf. uitgangspunten BBV Overige uit te zetten middelen

Een verwacht tekort aan financiering vangen we eerst op met kortlopende leningen, tot aan de kasgeldlimiet. Het resterende deel dekken we met een langlopende lening, waarbij we rekening houden met de bijbehorende rentelasten.

k. Algemene uitkering

De raming van de Algemene uitkering uit het Gemeentefonds is gebaseerd op de meicirculaire 2026 van het ministerie van BZK. Daarbij houden we rekening met de eerder genoemde aantal inwoners en woningen. Voor de jaren 2028 tot en met 2030 rekenen we met constante prijzen, gebaseerd op het loon- en prijsniveau van 2027.

l. Raming Onvoorzien

Volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) moet er een bedrag worden opgenomen voor onvoorzien uitgaven. De hoogte hiervan is niet wettelijk vastgelegd. In deze begroting is hiervoor € 10.000 opgenomen op de kostenplaats *Onvoorzien*.

m. Overhead

De directe loonkosten worden verdeeld op basis van ervaringscijfers. De overheadkosten worden niet doorbelast aan producten, maar apart verantwoord onder *kosten overhead*, zoals voorgeschreven door het BBV.

Er zijn twee uitzonderingen:

- Bij lokale heffingen en leges mag een deel van de overhead kosten fictief worden meegerekend (extracomptabel, dus buiten de boekhouding om);
- Bij grondexploitatie, investeringen en projecten met subsidie of bijdragen van derden mag overhead wel in de boekhouding (intracomptabel) worden toegerekend.

In de Financiële Verordening 2025 is vastgelegd dat de overheadkosten volledig worden verdeeld over lokale heffingen, grondexploitatie en investeringen. Dit gebeurt naar verhouding van de personeelskosten en kosten voor inhuur per taakveld ten opzichte van het totaal.

5. Bijlagen

Voortgang ombuigingen Begroting 2026-2029

Stand van zaken Ombuigingen

In het kader van de afgesproken ombuigingen binnen het sociaal domein (4% van de meest omvangrijke uitgaven) zijn inmiddels 11 activiteiten uitgewerkt, met een totale waarde van € 1.065.174, waarvan € 1.025.974 structureel. Voor alle activiteiten is een geïntegreerd KPI-raamwerk vastgesteld, waarmee de voortgang, doelmatigheid en effecten structureel worden gevolgd en verantwoord.

Realisatie eerste kwartaal 2026

De realisatie in het eerste kwartaal bestaat voornamelijk uit het kwartaaldeel van de jaarresultaten van reeds geïmplementeerde activiteiten. Deze activiteiten en daarmee de opbrengsten zijn structureel.

- Schoolmaatschappelijk werk — in 2025 65 jeugdigen gezien, waarvan 17 niet in zorg zijn gekomen; kwartaaldeel opgenomen.
- Jeugd- en opvoedondersteuning — in 2025 113 jeugdigen gezien, waarvan 65 niet in zorg zijn gekomen; kwartaaldeel opgenomen.
- Villa Pinedo — kwartaaldeel van resultaat afgelopen jaar opgenomen.
- Aanpak 's-Heerenberg Oost en Lengel — kwartaaldeel van afgelopen jaar opgenomen.

Volledig opgenomen resultaat van afgeronde activiteiten:

- Yunio — Jaarresultaat volledig opgenomen. Dit is een afgeronde activiteit en opbrengst incidenteel.
- BUIG — Jaarresultaat volledig opgenomen. Dit is een structureel resultaat.

De totale realisatie in het eerste kwartaal van 2026 komt daarmee uit op € 203.932, oftewel 19,1% van het totaal.

Stand van uitvoering

Alle activiteiten zijn in uitvoering genomen. Een aanzienlijk deel is reeds operationeel en levert aantoonbare resultaten op, zie bovenstaande. Voor enkele activiteiten geldt dat aanvullende voorbereiding, afstemming of positionering binnen het netwerk van maatschappelijke partners noodzakelijk is. Deze activiteiten kennen daardoor een natuurlijke aanloopperiode voordat de beoogde effecten zichtbaar worden. Daarnaast zijn er ook activiteiten gestart die nog geen resultaat hebben in Q1.

Binnenkort starten:

- Krachtig Ouder Worden — Verwachte start: 1 mei.
- BEER — Start: maart.

In voorbereiding:

- Doorbraakmethode
- Collectieve voorziening: start uiterlijk 1-7-2027.

Lopend maar nog geen resultaat in Q1:

- Van dagbesteding naar beschut werk: nog geen geschikte inwoners.
- "En ik dan" training: nog geen training geweest.

Vervolg en monitoring

De voortgang wordt geborgd via het vastgestelde KPI-raamwerk en periodiek geanalyseerd. De raad wordt via de reguliere P&C-cyclus geïnformeerd over de realisatie, voortgang en eventuele noodzakelijke bijsturing.

In onderstaande tabel wordt de totale waarde van de activiteit(en) per domein weergegeven.

2026	Domein	Waarde
1.	Jeugd	€ 383.874

2.	Wmo	€ 502.100
3.	Werk & Inomen	€ 80.000
4.	Maatschappelijke Ontwikkeling	€ 99.200
	Totaal	€ 1.065.174