From: Iris Cappendijk <I.Cappendijk@ZeeuwseGemeenten.nl>
Sent: maandag 5 september 2022 12:29:52
To: Bestuurssecretariaat gemeente Sluis; bestuurssecretariaat@reimerswaal.nl; Bestuurssecretariaat@veere.nl; CNieuwenhuyzen@Vlissingen.nl; e.evers@kapelle.nl; f.witkam@swvo.nl; gemeente@kapelle.nl; gemeente@schouwen-duiveland.nl; gemeente@terneuzen.nl; gemeente@tholen.nl; gemeente@vlissingen.nl; gerrit.vos@tholen.nl; info@gemeentehulst.nl; Info Gemeente Sluis; info@middelburg.nl; info@noord-beveland.nl; Iris Cappendijk; m.van.belzen@goes.nl; p.kil@reimerswaal.nl; s.bierens@middelburg.nl; wethouderssecretariaat@borsele.nl; Aart van den Brink; Arnold van den Berge; Bas Melis; Frans Marquinie; Hans Schild; Jack Jansen; Jan Fraanje; Jan Princen; Richard Wiskerke; Samira de Kievit - Minnaert; Simone Bronsveld; Sylvester ter Wal; Wilma Atsma-Zeelenberg; a.meijer@kapelle.nl; b.van.doornum@goes.nl; d.van.bunder@gemeentehulst.nl; griffie@middelburg.nl; griffie@reimerswaal.nl; griffie@schouwen-duiveland.nl; griffie@veere.nl; griffie@vlissingen.nl; griffier@terneuzen.nl; hgrim@borsele.nl; k.poortvliet@noord-beveland.nl; leen.vermeij@tholen.nl; Paul Claeijs; PHdeVree@Borsele.nl; bvandentillaar@vlissingen.nl; e.vanmerrienboer@terneuzen.nl; f.naterop@kapelle.nl; j.hageman@gemeentehulst.nl; j.van.egmond@reimerswaal.nl; jack.vander.hoek@schouwen-duiveland.nl; Jeroen Louws; l.meeuwisse@noord-beveland.nl; LA.de.Visser@veere.nl; m.mulder@goes.nl; marleen.sijbers@tholen.nl; MCJvandePlasse-Nagelkerke@Borsele.nl; Marga Vermue; vngcommissie@robbertlievense.nl
Cc: Annette.Wandel@schouwen-duiveland.nl; benw@middelburg.nl; bestuursondersteuning@gemeentehulst.nl; bestuurssecretariaat@kapelle.nl; bestuurssecretariaat@terneuzen.nl; bestuurssecretariaat@tholen.nl; c.elsing@noord-beveland.nl; d.vermeulen@reimerswaal.nl; d.waverijn@goes.nl; Karen.Mellegers@schouwen-duiveland.nl; m.van.sabben@goes.nl; p.lamers@goes.nl; sec@Vlissingen.nl
Subject: Ledenbrief 2022-010
Attachments: Ledenbrief 2022-010.pdf; 2022.07.25 VZG-rapport Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland (juli 2022) versie def. 1.1.pdf

---

Goedemiddag,

Hierbij stuur ik u de ledenbrief 2022-010, afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland.

Met vriendelijke groet,

Iris Cappendijk
Officemanager
Vereniging Zeeuwse Gemeenten (VZG)

Kanaalweg 1
4337 PA Middelburg
06 51015 235

Aanwezig op maandag, dinsdag en donderdag

Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland

juli 2022

Colofon

Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland

Herziene druk, juli 2022

In opdracht van:
Vereniging van Zeeuwse Gemeenten

Redactie:
Werkgroep Verbonden Partijen

Foto voorpagina:
Beeldbank, Provincie Zeeland

Inhoudsopgave

INHOUDSOPGAVE **3**

1. INLEIDING **4**

1.1 LEESWIJZER 4
1.2 DEBAT OVER GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN 4
1.3 AANPAK VOOR EEN GOEDE SAMENWERKING 4
1.4 ACTUALISEREN: WAT IS NIEUW? 5

2. AANPAK VOOR GOED BESTUREN **6**

2.1 ALGEMEEN 6
2.2 ONDERDELEN VAN GOED BESTUREN 8
2.3 STUREN 8
2.4 BEHEERSEN 11
2.5 VERANTWOORDEN 14
2.6 TOEZICHT HOUDEN 16

3. VZG-RICHTLIJNEN **17**

3.1 ALGEMEEN 17
3.2 VZG-RICHTLIJN INDEXERING 18
3.3 VZG- RICHTLIJN BEZUINIGING 19
3.4 VZG-RICHTLIJN EN MEERJARENRAMING 20
3.5 VZG-RICHTLIJN RESERVEVORMING 20

4. PARAGRAAF VERBONDEN PARTIJEN **21**

4.1 ALGEMEEN 21
4.2 VERBONDEN PARTIJ 21
4.3 PARAGRAAF VERBONDEN PARTIJEN 21
4.4 OP TE NEMEN INFORMATIE 22
4.5 GEZAMENLIJK PRODUCT 22

5. HOE NU VERDER **23**

BIJLAGE 1 WERKGROEP EN IMPLEMENTATIE **24**

BIJLAGE 2 GEMEENSCHAPPELIJKE REGELINGEN IN ZEELAND **25**

BIJLAGE 3 SCHEMATISCHE WEERGAVE BEGROTINGSPROCES **26**

1. Inleiding

1.1 Leeswijzer

Gemeenten willen de samenwerking met gemeenschappelijke regelingen optimaliseren. Een goede samenwerking is van belang omdat het gaat om verlengd lokaal bestuur waarbij de gemeenschappelijke regelingen taken voor de gemeenten uitvoeren. De eindverantwoordelijkheid ligt dus bij de deelnemers (gemeenten, waterschap (RUD en Sabewa) en de Provincie (RUD)). Om deze verantwoordelijkheid goed in te vullen zijn er in het verleden afspraken gemaakt met de gemeenschappelijke regelingen.
Het bestuur van de Vereniging van Zeeuwse gemeenten (VZG) heeft destijds daartoe het initiatief genomen, hetgeen resulteerde in een rapport in 2015: "*Aanpak voor een goede samenwerking tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen*". In november 2018 is dit rapport geactualiseerd en beknopter gemaakt: "*Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland"*.

De VZG-werkgroep Verbonden Partijen begeleidt de diverse partijen bij de in- en uitvoering van de nieuwe afspraken. Tevens volgt deze groep alle ontwikkelingen en discussies. Inmiddels zijn we ruim 3 jaar verder en zijn er uiteraard nieuwe discussies en inzichten ontstaan. Dit heeft ertoe geleid dat we het rapport opnieuw hebben geactualiseerd en aangepast aan deze ontwikkelingen. Er is een duidelijke roep om minder bureaucratie, minder frequente bestuurlijke drukte maar tegelijk adequatere sturingsmogelijkheden en meer focus op de inhoud. Ook de VZG-richtlijnen vragen om een grondige heroriëntatie. Deze nieuwe versie is daarvan het resultaat.

1.2 Debat over gemeenschappelijke regelingen

De relatie tussen gemeenten en gemeenschappelijke regelingen stond en staat volop in de belangstelling. De invoering van de nieuwe wetgeving (december 2021) ligt hieraan ten grondslag. Daarnaast wordt er bij zowel de gemeenten als de gemeenschappelijke regelingen krapte ervaren in beschikbare geldelijke middelen. Hierdoor is er steeds discussie over de parameters die de gemeenten gebruiken voor de vergoeding van de lasten van de gemeenschappelijke regelingen. Overigens denken niet alle bestuurders hier hetzelfde over, hun mening is veelal afhankelijk van de rol die ze in dit proces hebben. Dat maakt het moeilijk om tot overeenstemming te komen.

1.3 Aanpak voor een goede samenwerking

Om in de praktijk te komen tot een goede aanpak is het noodzakelijk om vooraf goede afspraken met elkaar te maken en die afspraken ook vast te leggen. Het gaat hierbij onder meer om:

- welke taken gemeenschappelijke regelingen uitvoeren en waarvoor zij kosten in rekening kunnen brengen bij gemeenten;
- dat gemeenschappelijke regelingen een begroting, voorzien van een meerjarenraming, tijdig aan de gemeentebesturen voorleggen. Bij beide onderdelen wordt een toelichting gegeven;
- welke acties nodig zijn voor sturen, beheersen, verantwoorden en toezichthouden. Dat gaat in het bijzonder om de behandeling van voorstellen afkomstig van gemeenschappelijke regelingen ten behoeve van de deelnemers.

Om dit te borgen, moet dit opgenomen zijn in de teksten van de gemeenschappelijke regelingen.

1.4 Actualiseren: wat is nieuw?

De vele discussies die de laatste jaren zijn ontstaan maakten het nodig om het rapport te actualiseren.

Dit zijn de belangrijkste wijzigingen:

- De vele afwijkingen van de VZG-richtlijn die de laatste jaren usance waren geworden in de aanvragen van de gemeenschappelijke regelingen om een extra verhoging van de bijdragen van de deelnemers maakten een diepgaande analyse noodzakelijk. De mogelijkheden om van de richtlijnen af te wijken zijn daarom aanzienlijk beperkt.
- Omgekeerd vindt er voortaan voor alle gemeenschappelijke regelingen een nacalculatie plaats op de in de algemene uitkering opgenomen indexering percentages voor lonen en materialen.
- Alleen gemeenschappelijke regelingen die een significant ander verhoudingsgetal lonen-prijzen (dan 2/3 - 1/3) hebben, kunnen bij de begroting een onderbouwd verzoek tot het afwijken van de richtlijn indienen. [1]
- De VZG-bezuinigingsrichtlijn blijft gekoppeld aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Pas als deze in enig jaar daalt met meer dan 1% dan volgt een doorvertaling naar de gemeenschappelijke regelingen.
- De deelnemers gaan in samenwerking met het OZO/VZG gezamenlijk voorstellen maken voor de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarrekening waardoor de behandeling in de bestuursorganen bij de deelnemers overzichtelijker en efficiënter kan plaatsvinden. Daarbij gaat het om gelijktijdige aanbieding aan de bestuursorganen en zoveel als mogelijk uniformering van de lay-out etc..
- De termijnen van zienswijzen over begroting, begrotingswijzigingen en jaarstukken zijn afgestemd op de nieuwe wetgeving.
- De “Zeeuwse afspraak” met betrekking tot het geven van een zienswijze bij de jaarrekening, door de gemeenteraden, is aangepast.
- Waar de regelgeving spreekt van kadernota, wordt uitgegaan van het huidige meerjarenbeleidsplan en de begroting voor het onderhavige jaar.
- De afspraken worden zodanig gewijzigd waardoor het aantal tussentijdse rapportages, ten behoeve van de deelnemers, kan worden beperkt tot maximaal twee.
- De criteria voor het vervaardigen van een begrotingswijziging zijn herzien waardoor er aanzienlijk minder begrotingswijzigingen nodig zijn.
- De gezamenlijke (gemeente)secretarissen in Zeeland zijn verantwoordelijk voor een adequate samenstelling van de begeleidingscommissies.

[1] Onderzoek d.d. april 2022 geeft dat dit momenteel alleen voor de ZMS, GGD en RUD geldt.

2. Aanpak voor goed besturen

2.1 Algemeen

Gemeenten dragen taken over aan gemeenschappelijke regelingen. Daarbij hoort een grote verantwoordelijkheid en gaat het vaak ook om veel geld. In de praktijk blijkt dat de gemeenteraden zich zorgen maken over het beheersen van de gemeenschappelijke regelingen. Gemeenten willen antwoord op de volgende vragen:

- Ontvangen gemeenten goede, betrouwbare en tijdige informatie over de ontwikkelingen bij de gemeenschappelijke regelingen? En ook over de daarmee gemoeide kosten en behaalde doelstellingen?
- Wordt een integrale risicoanalyse uitgevoerd en zijn maatregelen genomen om de (financiële) risico's te beheersen?
- Zijn de (financiële) processen zo ingericht en voorzien met interne beheersingsmaatregelen dat de besteding van de middelen rechtmatig, effectief en efficiënt plaatsvindt?

Vooraleer in te gaan op de beantwoording van deze vragen scheppen wij eerst een beeld van hetgeen zich sedert de notitie van 2018 heeft afgespeeld.
De dertien gemeenten binnen de Provincie Zeeland hebben in de afgelopen jaren veel inspanningen geleverd ten aanzien van sturing van gemeenschappelijke regelingen. Gemeenschappelijke regelingen worden in het leven geroepen om vooral ook uitvoerende taken voor de gemeenten te verrichten in de vorm van verlengd lokaal bestuur. Al zolang er gemeenschappelijke regelingen zijn, is er discussie over de vraag, hoe deze zich verhouden tot het lokaal bestuur. In het streven om controle te houden worden gemeenten niet zelden geconfronteerd met omvangrijke stukken die meestal (net) te laat komen dan is voorgeschreven en waarvan de essentie soms lastig te bepalen is.
Gemeenschappelijke regelingen zijn er echter niet voor niets. In veel gevallen is de draagkracht van de individuele gemeente onvoldoende om zaken op lokale schaal professioneel te regelen. Als antwoord daarop wordt de samenwerking gezocht. Daarmee wordt een deel van de lokale zeggenschap in handen gelegd van het collectief en dat maakt de sturingsmogelijkheden voor de individuele gemeente minder. Maar de wens om dan in elk geval het collectief te sturen, is uiteraard legitiem. Met de notitie "Afspraken over samenwerking met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland" van november 2018 werden een aantal basisregels afgesproken. De VZG-werkgroep 'Verbonden partijen' is belast met de uitvoering en het monitoren daarvan.

Er zijn een drietal gemeenschappelijke regelingen die vanuit de onderliggende regelgeving zijn voorgeschreven. Dat zijn:

- Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)
- Gemeenschappelijke regeling Gezondheidsdienst Zeeland (GGD)
- Regionale UitvoeringsDienst Zeeland (RUD).

Dit uit zich in specifieke taken die deze gemeenschappelijke regelingen moeten uitvoeren. Er worden in deze onderliggende regelgeving geen nieuwe specifieke eisen gesteld anders dan die in de reguliere wetgeving voor gemeenschappelijke regelingen als het gaat over dit onderwerp. Het specifieke zit in de taken die zij hebben opgelegd gekregen.

Er zijn meer kenmerken op basis waarvan een indeling is te maken. Zo wordt er dikwijls onderscheid gemaakt naar zogenaamde collegeregelingen en zogenaamde raadsregelingen.

De behandeling in de gemeenteraad verschilt niet van elkaar. In bijlage 2 hebben wij de indeling naar dit onderscheid opgenomen.

Zoals in de leeswijzer is gemeld is er alle aanleiding om de aanpak weer een keer tegen het licht te houden. Er is gesproken met de begeleidingscommissies en met de directies van de gemeenschappelijke regelingen over hun ervaringen. In z'n algemeenheid zijn de geluiden positief. Wel worstelen een aantal regelingen met de (te) beperkte omvang van de beschikbaar gestelde middelen. Dit is behalve als gevolg van hun eigen handelen, terug te voeren op:

- de VZG-richtlijn welke geen rekening houdt met verschillen in de geldende Cao's bij gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk blijkt dit overigens heel erg mee te vallen (zie hoofdstuk 3);
- de uit de Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds overgenomen verhouding tussen salariskosten (2/3) en materieel (1/3). Deze verhouding doet niet in alle gevallen recht aan de feitelijk verhouding. Hierdoor lopen in sommige regelingen de budgettaire problemen gaandeweg op (zie hoofdstuk 3).

Daarnaast is er veel met individuele bestuurders (zowel van gemeenten als van gemeenschappelijke regelingen) gesproken over hun ervaringen. Dit gaf de volgende opmerkingen:

- De hoeveelheid begrotingswijzingen als gevolg van de bepalingen in het BBV is hoog en leidt tot bijna voortdurende discussies in de gemeenteraad. Het is overigens goed te zien dat de regelingen zich houden aan de voorschriften.
- De begrotingswijzigingen worden soms tot in detail uitgewerkt, waardoor er een overkill aan informatie ontstaat die uiteindelijk geen wezenlijke bijdrage levert aan het bestuurlijk proces;
- De duur van het bestuurlijk proces rond een begrotingswijziging is door de wettelijke procedure lang, waardoor de wijziging nogal eens (te) laat bij de gemeenteraad komt. Sturingsmogelijkheden voor de deelnemers ontbreken hierdoor of zijn maar beperkt.
- Door de verschillende budgettaire posities van de deelnemers wordt moeizaam overeenstemming bereikt over het al dan niet instellen van de bezuinigingsrichtlijn.

Kortom, hebben de deelnemers en hun besturen nu het gevoel, dat ze kunnen vertrouwen op hetgeen de gemeenschappelijke regelingen leveren en wordt dit beeld in de begrotingen en verantwoordingen bevestigd? Deze notitie bouwt verder op het rapport van 2018 en is er op gericht om de aansluiting tussen individuele deelnemers en het verlengd lokaal bestuur verder te verbeteren waardoor dit vertrouwen kan groeien.
De hamvraag daarbij is: kunnen we in het volgende stadium van ontwikkeling een nieuwe manier vinden die de verhouding tussen gemeenschappelijke regelingen en gemeenten verder optimaliseert?

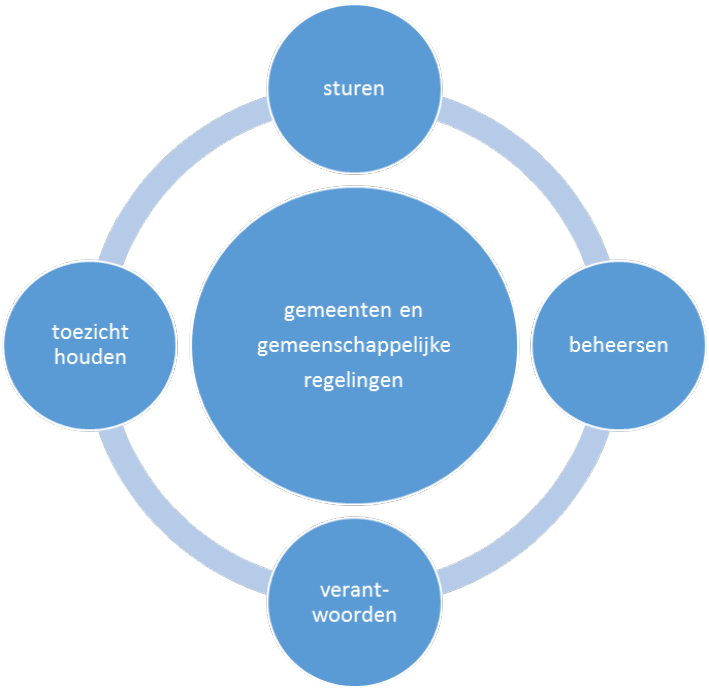
In dit hoofdstuk wordt een antwoord op de gestelde vragen uitgewerkt en wordt verder ingegaan op de onderdelen die van belang zijn bij het goed besturen van gemeenschappelijke regelingen en die het de deelnemers mogelijk maakt dit goed te volgen en waar nodig bij te sturen.

2.2 Onderdelen van goed besturen

Goed besturen heeft te maken met processen, beleid, wetten en regels. Goed besturen gaat ook over een duidelijke rolverdeling en het behalen van de doelstellingen. Bij goed besturen gaat het samengevat om de volgende vier onderdelen:

a. Sturen;
b. Beheersen;
c. Verantwoorden;
d. Toezicht houden.

Deze vier onderdelen staan niet los van elkaar. Ze vormen een cyclus van *Plan-Do-Check-Act*. Daarbij worden resultaten geborgd. Herhaling van de stappen leidt vervolgens steeds tot verdere verbetering.



2.3 Sturen

De hoofdlijn: sturen op hoofdlijnen binnen heldere kaders.

Sturen is het proces waarbij de gemeente/provincie/waterschap richting geeft aan het behalen van de afgesproken doelstellingen. De nadruk ligt op de te realiseren prestaties en op de planning en control daarvan.

1. Gemeenten, gemeenteraden sturen op hoofdlijnen via de VZG richtlijnen, het vastgestelde beleid en de daaruit voorvloeiende begroting, tussentijdse rapportages en de jaarstukken en gaan daarbij uit van het principe ‘management by exception’: zonder tegenbericht wordt het beleid uitgevoerd zoals afgesproken en wordt de bijdrage van de deelnemers niet overschreden.

2. Bijsturing binnen de bestaande budgetten geschiedt derhalve door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Indien er sprake is van beleidswijzigingen die leiden tot een overschrijding van de deelnemersbijdrage in het lopende jaar en in

volgende jaren, worden de raden van de deelnemende gemeenten in staat gesteld om zich **tijdig** te beraden over zienswijzen en bedenkingen.

3. Gemeenschappelijke regelingen kunnen door deze aanpak efficiënter werken, krijgen meer ruimte en vrijheid, nemen meer verantwoordelijkheid en bewegen in hetzelfde ritme. Bovendien wordt hiermee de administratieve last beperkt en kan de bestuurlijke drukte verminderen.

4. Gemeenten kunnen veel gemakkelijker samenwerken als ook de gemeenschappelijke regelingen in hetzelfde ritme bewegen: de paragraaf 'Verbonden partijen' wordt voor de dertien gemeenten één keer opgesteld, rapportages worden gebundeld en compact naar de colleges en de raden doorgeleid en ook verantwoording geschiedt gebundeld. De deelnemende gemeenten organiseren dit in samenwerking met de secretariaten van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) en het Overleg Zeeuwse Overheden (OZO)[2]. Uiteraard is er daarbij ruimte om in de stukken lokale accenten aan te brengen en wordt gebruik gemaakt van digitale hulpmiddelen.

5. De deelnemers kunnen in ieder geval zienswijzen indienen over besluiten over de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarrekening. Bij de jaarrekening betreft dit de wijze van bestemming van het resultaat en de opmerkingen van de accountant over de jaarrekening. In de nieuwe gemeenschappelijke regelingen (als gevolg van de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen) moet dit worden opgenomen.

We hoeven niet helemaal op nul te beginnen. De huidige aanpak zoals omschreven in het rapport van 2018 heeft veel goede elementen en heeft reeds de nodige verbeteringen opgeleverd. Het gaat er om deze verder te verfijnen met tijdige sturing op het juiste moment, met minder bureaucratie en zonder bestuurlijke drukte. Daardoor zal ook de rol van de begeleidingscommissies duidelijker en sterker worden. We bouwen daarbij verder op de vier onderdelen sturen, beheersen, verantwoorden en toezicht.

Richtlijnen

De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling sturen op de beleidsmatige en financiële kaders van die regeling. Dit doen zij door een richtlijn of richtlijnen mee te geven. Dit zijn onder meer de jaarlijkse VZG-richtlijnen. Daarnaast kunnen de deelnemers met de gemeenschappelijke regeling samenwerkingsafspraken maken. Op basis van de VZG-richtlijnen en de eventuele samenwerkingsafspraken stelt het Algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling de begroting en de financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming op.

Samenwerkingsafspraken

Belangrijk is om samenwerkingsafspraken te hebben en een nul-situatie te creëren en op te stellen. Samenwerkingsafspraken worden ook wel dienstverleningsovereenkomsten (Dvo's) genoemd. Deze beschrijven het opdrachtgeverschap en de opdrachtnemersrol. Een dienstverleningsovereenkomst is in basis hetzelfde voor alle deelnemende gemeenten (basispakket). Per gemeente kunnen eventueel aanvullende taken worden afgesproken (maatwerk of pluspakket).

[2] Het organiseren van de nadere uitwerking hiervan dient nog plaats te vinden. In de kring van gemeentesecretarissen vindt hierover afstemming plaats.

Een nulsituatie beschrijft de wettelijke en niet-wettelijke taken en eventueel maatwerk per deelnemer en tevens wordt daarbij de richting aangegeven, die de nul-situatie kan beïnvloeden.

Daarom leggen de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling jaarlijks het volgende vast:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag het kosten?

Zorg dat de antwoorden op deze 3W-vragen specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdsgebonden (SMART) zijn. Maak onderscheid tussen standaard- en maatwerk en tussen wettelijke en niet-wettelijke taken.

Een samenwerkingsafspraak bevat in elk geval:

- de normen waaraan de kwaliteit van de uitvoering van de opgedragen taken moet voldoen;
- de beschreven nulsituatie;
- een beschrijving van de (jaarlijks) te behalen resultaten en de daaraan gekoppelde bekostiging;
- meetbare prestatie-indicatoren

Werken met een financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming

Het Besluit begroting en verantwoording (BBV) is op de gemeenschappelijke regelingen van toepasing. Dit betekent dat een gemeenschappelijke regeling een begroting met toelichting moet opstellen en een meerjarenraming met toelichting voor tenminste drie op het begrotingsjaar volgende jaren. In de nieuwe regelgeving is sprake van een kadernota. Dit mag niet ontaarden in allerlei details die leiden tot dikke pakken papier. Steeds zoveel als mogelijk de begroting op hoofdlijnen samenstellen. Onderliggende specificaties kunnen op het niveau van bestuur en directie van de gemeenschappelijke regeling blijven en indien nodig worden opgevraagd door de geïnteresseerde bestuurder. De begroting wordt vastgesteld in het jaar voorafgaande waarvoor zij dient en de meerjarenraming wordt niet vastgesteld, maar voor kennisgeving aangenomen. Dit document kan daarmee gelden als het meerjarenbeleidsplan annex kadernota, zoals in de gewijzigde regelgeving is opgenomen, waarmee nieuwe administratieve rompslomp wordt voorkomen.

Daarnaast zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Neem in de begroting een analyse op van de laatst vastgestelde/opgestelde jaarrekening en het effect hiervan op de begroting. Zo is er inzicht in de actuele financiële positie.
- Neem in de begroting en de financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming de bijdragen van de deelnemers per deelnemer op.

De meerjarenraming is geen statisch document, maar maakt deel uit van de planning- en control-cyclus van de gemeenschappelijke regelingen. Deze cyclus is gericht op een voortschrijdend besluitvormingsproces over de beleidsdoelen. Het cyclische karakter wordt ontleend aan de jaarlijks terugkerende heroriëntatie van het voorgenomen beleid, waardoor de beleidsdoelen steeds worden bijgesteld aan de actuele situatie.

2.4 Beheersen

Algemeen

Beheersen gaat over het stelsel van maatregelen, procedures en processen waardoor de gemeenschappelijke regeling zorgt voor het blijvend nastreven en realiseren van de vastgestelde beleidsdoelstellingen en samenwerkingsafspraken. De nadruk bij beheersen ligt op administratieve organisatie/interne controle (AO/IC), risicomanagement en planning & control. Hierbij gaat het over de begroting, de financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming, de begrotingswijziging(en) en de tussentijdse rapportages.

Nieuwe ontwikkeling

In deze paragraaf worden diverse processen beschreven hoe hier mee om te gaan. Een ontwikkeling die de laatste jaren in gang is gezet is dat begrotingen en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen steeds vaker in één agendapunt op de agenda van de raadsvergadering komen. Bij het onderdeel ‘tussentijdse rapportages’ wordt beschreven hoe zo’n proces verloopt. Het is wenselijk om dit ook voor de begrotingen en de jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen te organiseren.

Proces begroting

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het proces voor de begroting geregeld en is als volgt:

- Het dagelijks bestuur zendt vóór 30 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders (lees: ontwerpbegroting en de financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming) aan de raden van de deelnemende gemeenten.
- De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur hun zienswijze over de ontwerpbegroting naar voren brengen. De wet voorziet in een termijn van 12 weken (vanaf 30 april).
- Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerpbegroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.
- Het algemeen bestuur stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.
- Het algemeen bestuur zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 september van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.
- Nadat de begroting is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Voor een schematische weergave zie bijlage 3.

Tussentijdse rapportage(s)

Gemeenschappelijke regelingen informeren via tussentijdse rapportages de deelnemers regelmatig. Een tussentijdse rapportage is geen verantwoordingsdocument, maar een rapportage over de voortgang van de gemaakte afspraken en eventueel informatie over de middelen.

Voor de tussentijdse rapportage gelden de volgende afspraken:

- Stel een rapportage op als er belangrijke afwijkingen zijn ten opzichte van de samenwerkingsafspraken.
- Stel een rapportage op als er belangrijke (financiële) ontwikkelingen zijn die voor de opdrachtgever relevant zijn. Beperk de omvang van deze rapportages.
- Stel maximaal 2 rapportages op, één naar de situatie per 1 april (indienen uiterlijk 1 juni) en één de situatie per 1 juni (indienen uiterlijk 15 juli). Deze rapportages moeten zo snel als mogelijk in de gemeenteraden kunnen worden besproken, namelijk in respectievelijk juni en september van het jaar, waardoor er nog bijsturing mogelijk is. De rapportages worden gebundeld en compact naar de colleges en de raden doorgeleid en ook verantwoording geschiedt gebundeld. De secretariaten van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten en het Overleg Zeeuwse Overheden organiseren dat met hulp van de ambtelijke organisaties/begeleidingscommissies.
- Stel geen rapportage op als genoemde ontwikkelingen en afwijkingen er niet zijn, maar meldt de deelnemers dat dan, bijvoorbeeld door middel van een brief.

Begrotingswijzigingen

In de huidige praktijk worden er relatief veel begrotingswijzigingen gemaakt. Deze wijzigingen bevatten soms een grote mate aan details terwijl een begrotingswijziging feitelijk over de essentie van de wijziging zou moeten gaan. Uitgangspunt daarbij is dat dit geen afbreuk doet aan de te leveren prestaties. Daarnaast kunnen wijzigingen wegens overheveling van investeringskredieten (beperken tot een lijst ten behoeve van het dagelijks- en algemene bestuur) achterwege blijven. Normaliter moet een slotwijziging worden opgemaakt om te voldoen aan gestelde rechtmatigheidseisen. De deelnemers kunnen dan echter niet meer sturen op de inhoud. Om die reden wordt er van afgezien om voor gemeenschappelijke regelingen een slotwijziging op te maken, waarbij de gemeentelijke bijdragen omhoog moeten. Intern kan een gemeenschappelijke regeling een slotwijziging opstellen om te voldoen aan rechtmatigheidseisen, welke door het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling wordt vastgesteld voor eind van het jaar. Verdere verschillen tussen begroting en jaarrekening worden dan in de jaarrekening van de gemeenschappelijke regelingen toegelicht.

Dit moet geregeld worden in de diverse gemeenschappelijke regelingen die naar aanleiding van de nieuwe wetgeving moeten worden opgemaakt.

Begrotingswijzigingen worden voortaan alleen nog opgesteld naar aanleiding van tussentijdse rapportages. “Tussentijdse” begrotingswijzigingen (waarbij niet van bundeling sprake zal kunnen zijn) zijn enkel nog mogelijk in geval er zich bijzondere zaken voordoen (bijvoorbeeld: nieuwe taken, een pandemie, een uittredende deelnemer etc.). Als criterium geldt daarbij dat of de bijdragen van de deelnemers omhoog moeten of indien de bijdragen niet omhoog moeten in het onderhavige jaar, maar de bijdragen in het volgende jaar en/of volgende jaren verhoogd moeten worden.

Hiermee kan een belangrijk deel van de heersende bureaucratie worden vermeden.
Het is van belang dat begrotingswijzigingen altijd tijdig worden opgemaakt en in procedure worden gebracht. Gebeurt dit niet dan tast dit de bijsturingsmogelijkheden van de gemeenteraden, Provinciale Staten (RUD) en de algemene vergadering van het Waterschap (ingeval van RUD en Sabewa) aan.

Het algemeen bestuur kan begrotingswijzigingen tot uiterlijk **30 september** van het betreffende begrotingsjaar voorlopig vaststellen. Zodoende kunnen de deelnemers de wijzigingen nog tijdig verwerken in de eigen begroting.

De datum van 30 september is aangehouden, zodat de deelnemers een begrotingswijziging voor 31 december van het jaar in hun besturen besproken kunnen hebben en eventueel hierop een zienswijze kunnen opstellen en bij het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kunnen indienen.

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is geregeld dat het dagelijks bestuur de ontwerpbegrotingswijziging twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, aan de raden van de deelnemende gemeenten toezendt. De verdere procedure is dan gelijk aan het proces van de begroting. Het streven blijft erop gericht om dit binnen de voorheen gewoonlijke acht weken te doen.

Informatieplicht

Het college van burgemeester en wethouders heeft een informatieplicht naar de gemeenteraad. Dit gebeurt via de paragraaf verbonden partijen (zie hoofdstuk 4) in de begroting van de deelnemers en in het jaarverslag en daarnaast op basis van tussentijdse rapportage(s).

Verder kan actieve informatievoorziening plaatsvinden door het collegelid dat in een gemeenschappelijke regeling als lid van het algemeen bestuur optreedt.

Voor de informatieplicht zijn de volgende mogelijkheden besproken:

- Neem op de raadsagenda het punt ‘informatie uit gemeenschappelijke regelingen’ op, op basis waarvan bestuursleden van de gemeenschappelijke regeling kunnen rapporteren.
- Overweeg het instellen van een raadsklankbordgroep ter afstemming van de processen rond belangrijke stukken richting de gemeenteraden. Ga daar zuiver mee om, dit ter voorkoming dat de rol van de desbetreffende raadsleden strijdt met de rol van de raadsleden die geen zitting hebben in de klankbordgroep. De leden van de raadsklankbordgroep kunnen hierover rapporteren aan de gemeenteraden.
- Werk met GR-nieuwsbrieven aan de gemeenteraad.
- Organiseer (regionale) bijeenkomsten voor raadsleden, Webinars etc.
- Lever verantwoordingsstukken en rapportages steeds meer digitaal aan, de stukken zoveel als mogelijk opmaken volgens het zogenaamde doorklikprincipe.

Eén van de positieve gevolgen van de Coronacrisis is de ontdekking van het ‘digitaal vergaderen’. Het is relatief eenvoudig om een ‘Webinar’ of digitale bijeenkomst te organiseren met de betrokken raads- en collegeleden uit de gehele provincie. Een mooi voorbeeld zijn de Webinars van GGD en VRZ over de Corona-maatregelen, maar ook de Provincie en Gemeenten maken er steeds meer gebruik van. In een Webinar ontbreekt het onderlinge contact, maar het werkt heel efficiënt, het scheelt reistijd, het is interactief en je kunt het (vaak) op een ander moment nog eens bekijken. Kortom, het is een instrumentarium dat gemakkelijk beschikbaar is, het wederzijds begrip kan vergroten en zo kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen gemeenten en het verlengd lokaal bestuur.

Een ander instrument is het Zeeuws Raadsinformatiesysteem. Dit is nu zo goed als volledig opgebouwd. Het aanleveren van de stukken en rapportages door de gemeenschappelijke regelingen gaat steeds beter. De voeding ligt dus in handen van de gemeenschappelijke regelingen zelf, de toepassing en gebruik ligt bij de gemeenten en de raadsleden zelf. Het systeem is nu beschikbaar.

Begeleidingscommissie

Per gemeenschappelijke regeling is een ambtelijke begeleidingscommissie ingesteld bestaande uit inhoudelijke en financieel-technische medewerkers. De commissies hebben zoveel als mogelijk een vaste samenstelling en bestaan uit minimaal vier personen, waarvan twee vakinhoudelijk en twee financieel. Uiteraard moeten afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de gemeenten die niet deelnemen in de commissie, worden geïnformeerd over de stand van zaken. De verantwoordelijkheid voor de kwantitatieve en kwalitatieve samenstelling van deze begeleidingscommissies ligt bij de samenwerkende (gemeente)secretarissen in Zeeland.

De begeleidingscommissie geeft een gezamenlijk advies aan de deelnemers over de begroting met de financieel en beleidsmatig onderbouwde meerjarenraming, begrotingswijzigingen, tussentijdse rapportage(s) en de jaarstukken. Plaatselijke overwegingen kunnen meebrengen dat een individuele gemeente tot een andere afweging en dus afwijkende zienswijze komt.

Directie en eventueel aanwezige controllers van de gemeenschappelijke regeling klankborden samen met de begeleidingscommissie over de beleidsdoelen etc. en alle stukken bedoeld voor de deelnemers. De verantwoordelijkheid voor de stukken ligt uiteraard bij de directie en het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling. Eén van de gemeentelijk vertegenwoordigers treedt op als voorzitter van dit overleg. Natuurlijk moet dit instrument nog verder groeien maar gesteld kan worden dat deze commissies steeds beter gaan functioneren en in z’n algemeenheid worden gewaardeerd door zowel de bestuurders van de gemeenschappelijke regeling als de bestuurders van de gemeente.

2.5 Verantwoorden

Algemeen

De gemeenschappelijke regeling moet zich verantwoorden over alle opgedragen taken en de daarvoor benodigde financiën. Het gaat dan over de realisatie van de doelstellingen, de samenwerkingsafspraken en de vastgestelde c.q. gewijzigde begrotingsbedragen. Verder gaat het om inzicht in de rechtmatigheid, de doelmatigheid en de doeltreffendheid.

Het bestuursorgaan dat een lid van het AB heeft aangewezen, kan dit lid ter verantwoording roepen voor het door hem gevoerde bestuur in het AB. Wordt in de gemeenschappelijke regeling bijvoorbeeld in afwijking van het ‘eigen beleid’ besloten of draagt een lid het standpunt van zijn bestuursorgaan niet goed uit, dan kan hij daarvoor ter verantwoording worden geroepen door de gemeenteraad, provinciale staten of de algemene vergadering van het waterschap.

Het algemeen bestuur legt verantwoording af aan de deelnemers door de jaarstukken. Ook een periodieke toetsing en beoordeling van de kwaliteit van de diensten, organisatie en kostenniveau mag als verantwoording gebruikt worden.

Jaarstukken

De artikelen in de Gemeentewet betreffende de jaarrekening en de artikelen in het BBV zijn van toepassing op de jaarstukken van de gemeenschappelijke regeling. De jaarstukken bestaan uit het jaarverslag en de jaarrekening.

Voor de jaarstukken gelden de volgende afspraken:

- Voeg bij de jaarstukken de controleverklaring en het verslag van bevindingen. Praktisch gezien zullen dit de concepten zijn omdat de accountant zijn verklaring en het verslag van bevindingen pas bij vaststelling definitief maakt.
- Voeg bij de jaarstukken het advies van de begeleidingscommissie.
- Maak een analyse van het resultaat, waarbij er onderscheid is tussen het structurele en incidentele resultaat.
- Vermeld of de afgesproken prestatie-indicatoren wel of niet gehaald zijn en als de afgesproken prestatie-indicatoren niet zijn gehaald de reden(en) hiervan.
- Neem de financiële bijdrage per deelnemer op.

Proces jaarstukken

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is het proces voor de jaarrekening (lees jaarstukken) als volgt geregeld:

- Het algemeen bestuur stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.
- Het dagelijks bestuur zendt vóór 15 april de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.
- Het dagelijks bestuur zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling door het algemeen bestuur, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

In tegenstelling tot het proces van de begroting is in de wet niet de mogelijkheid geregeld van het indienen van een reactie op de jaarrekening (lees jaarstukken).

Echter, gelet op de controlerende rol van de raden, provinciale staten en de algemene vergadering van het waterschap achten wij het indienen van een zienswijze over de resultaatbestemming, in onderstaande gevallen, wel van belang. **Daarom is besloten tot de volgende aangepaste Zeeuwse afspraak**[3], die aansluit bij het proces van de begroting:

- Het dagelijks bestuur zendt de voorlopige jaarrekening met het voorgenomen besluit over de resultaatbestemming twaalf weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden aan de deelnemers.
- Het uitgangspunt is dat een positief jaarrekeningresultaat wordt toegevoegd aan de algemene reserve van de gemeenschappelijke regeling.
    - Indien de algemene reserve blijft voldoen aan VZG-richtlijn reservevorming (<5%), dan wordt geen zienswijze gevraagd.
    - Indien de algemene reserve hiermee boven de VZG-richtlijn reservevorming uitkomt, dan wordt wel een zienswijze gevraagd.
- Indien het dagelijks bestuur met het positieve jaarrekeningresultaat een andere bestemming wenst, dan toevoeging aan de algemene reserve, wordt een zienswijze gevraagd.
- De deelnemers kunnen bij het dagelijks bestuur hun reactie geven over de voorgenomen resultaatbestemming. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze reactie is vervat bij de voorlopige jaarrekening, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

[3] De Zeeuwse afspraak is, op aangeven van het AB-VZG, ten opzichte van het VZG-rapport uit 2018 iets aangepast.

Dit betekent dat, in bovengenoemde gevallen, de gemeenschappelijke regeling de deelnemers uitnodigt zich uit te spreken over de resultaatbestemming voordat de het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling de jaarrekening vaststelt. Dit staat los van het recht van de gemeenteraad zich uit te spreken over ieder stuk dat wordt behandeld in de gemeenteraden.

Onderzoek

De Gemeentewet is ook van toepassing op gemeenschappelijke regelingen. Dit betekent dat het dagelijks bestuur periodiek onderzoek verricht naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Het algemeen bestuur stelt bij verordening regels hierover vast.

De doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd door een aantal controllers van de deelnemers. De doeltreffendheidsonderzoeken zijn politieke onderzoeken, die behoren tot de taak van een rekenkamer.

Over het uitvoeren van een doelmatigheidsonderzoek zijn de volgende afspraken gemaakt:

- Voer Zeeland breed per jaar één doelmatigheidsonderzoek uit.
- Het uitvoeren van de doelmatigheidsonderzoeken vindt door een aantal controllers uit de deelnemende gemeenten plaats, eventueel aangevuld met de controller van de gemeenschappelijke regeling.
- Vervaardig een planning waaruit blijkt dat alle gemeenschappelijke regelingen periodiek aan de beurt komen voor een dergelijk onderzoek.
- De betrokken gemeenschappelijke regeling stemt in met de planning van het onderzoek.
- Zorg voor borging van dit onderzoek.
- Het VZG-bestuur ziet toe op het uitvoeren van dit onderzoek.
- De controllers rapporteren aan het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
- De gemeenschappelijke regeling bepaalt zelf hoe zij omgaat met de bevindingen van het onderzoek.

2.6 Toezicht houden

De gemeenteraad voert de controlerende taak uit, waarbij de raad er op toe ziet dat het algemeen bestuur alle gemaakte samenwerkingsafspraken heeft gerealiseerd en deze afspraken binnen het vastgestelde budget heeft uitgevoerd.

Voor de toezichthoudende taak gelden verder de volgende afspraken:

- Maak voor het vaststellen van de jaarstukken een afzonderlijk voorstel.
- De bestemming van het rekeningresultaat mag geen deel uitmaken van de jaarstukken of van het voorstel tot vaststelling van de jaarstukken, maar maak daarvoor een apart voorstel.
- Ga na of de gemaakte afspraken over de reservevorming in relatie tot het rekeningresultaat worden nageleefd.

3. VZG-richtlijnen

3.1 Algemeen

De VZG-richtlijn bevat de algemene afspraken tussen de Zeeuwse gemeenten over hoe de bijdragen aan gemeenschappelijke regelingen jaarlijks worden bijgesteld. Met de richtlijn wordt beoogd de kosten van de gemeenschappelijke regeling te beheersen. De systematiek is op verzoek van de VZG in 2018 opnieuw bekeken. De kritiek richtte zich op het feit dat de gemeenten een deel van de jaarlijkse bijstelling van de algemene uitkering van het gemeentefonds, onbewust, afroomden. Besloten is dan om dezelfde aspecten die de jaarlijkse bijstelling bepalen (gehanteerde prijsmutatie voor de bepaling van de lonen en de materialen, vaste verhouding lonen/materialen) op te nemen in de VZG-richtlijn. Daarmee betalen de gemeenten de jaarlijkse bijstelling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds door aan de gemeenschappelijke regelingen.

De laatste jaren zijn er weer nieuwe discussies ontstaan. Om te beginnen de mogelijkheid om van de richtlijn af te wijken indien dat goed kan worden gemotiveerd. Inmiddels is gebleken dat vrijwel alle regelingen hiervan gebruik maken. Feitelijk betekent dit dan het einde van de VZG-richtlijn. Daarmee zouden de deelnemers een sturingsmiddel kwijt zijn om de kosten onder controle te houden. Feitelijk heeft de VZG-richtlijn alle facetten in zich om tot een goede eerlijke regulering te kunnen leiden. Het heeft dan ook de voorkeur om deze vorm van regulering in stand te houden.

Dat betekent dat we onderbouwd een rem zetten op de diverse mogelijkheden om van de VZG-richtlijn af te wijken. Hierna gaan wij in op de diverse onderdelen, met de mogelijkheden van nacalculatie. Wij memoreren de jarenlange discussie over de verschillende Cao's die van toepassing zijn. Tot nu toe zijn we er van uitgegaan dat de loonontwikkeling in deze verschillende Cao's globaal gelijk loopt. Dit aspect hebben we getoetst en we hebben vastgesteld dat deze aanname juist is. Daarom is er geen reden om op deze grond af te wijken van de berekening in de algemene uitkering.

Dan is er de discussie over de vaste verhouding tussen de lonen en materialen zoals opgenomen in de algemene uitkering (lonen/materialen = 2/3 – 1/3). Wij hebben onderzocht hoe deze verhouding bij alle gemeenschappelijke regelingen[4] ligt. Bij enkele gemeenschappelijke regelingen is het loonaandeel standaard hoger dan in de algemene uitkering uit het gemeentefonds wordt aangenomen. Dit geldt (ultimo april 2022) voor de Zeeuwse Muziekschool, RUD en GGD. Alle andere gemeenschappelijke regelingen zitten op het gemiddelde of daaronder. Met name bij een lagere jaarlijkse bijstelling van de inflatie op de materialen werkt dit nadelig uit[5]. Dit leidt indien er geen andere mogelijkheden tot compensatie zijn, tot financiële problemen. De in bovengenoemde situatie betreffende gemeenschappelijke regelingen kunnen onder de voorwaarde dat er geen andere mogelijkheden tot compensatie zijn, voor aanpassing van de vaste verhouding lonen en materialen, een aanvraag indienen. Overigens zullen we in de toekomst de verhouding tussen lonen en materialen blijven monitoren aan de hand van de opgaven van de gemeenschappelijke regelingen aan het Centraal Bureau voor de Statistiek.[6]

Verdere mogelijkheden voor afwijking van VZG-richtlijn indexering zijn niet meer mogelijk behoudens mutaties in de taken van een gemeenschappelijke regeling. Daarbij wordt ervan uit gegaan dat de gemeenschappelijke regeling de bedrijfsvoering van wat moet en mag

[4] Onderzoek april 2022.

[5] En vice versa. Bij een hogere inflatie materialen ten opzichte van lonen werkt dit voordelig uit voor de genoemde 3 gemeenschappelijke regelingen.

[6] Dit betreft de Informatie Voor Derden (IV-3 opgave).

steeds kritisch bekijkt. Deze aanvraag wordt na goedkeuring door het bestuur van de regeling voorgelegd aan de deelnemers. Na ontvangst van de zienswijzen van de deelnemers neemt het algemeen bestuur een definitief besluit.

3.2 VZG-richtlijn indexering

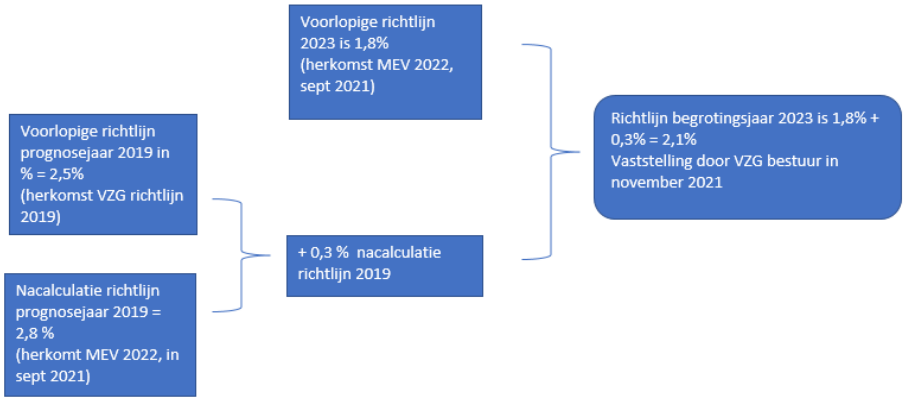
Sinds 2009 past de VZG een vaste methode toe. De richtlijn is algemeen geaccepteerd door deelnemers en gaat uit van de prijsmutatie van het Bruto Binnenlands Product. Sedert 2021 wordt de jaarlijkse loon- en prijsbijstelling gebaseerd op de jaarlijkse bijstelling zoals toegepast in de algemene uitkering uit het gemeentefonds. De uitkering aan gemeenten bestaat voor 2/3-deel uit loongevoeligheid (= overheid beloning werknemers: cijfer wordt in de ministeriele cijfers van septembercirculaire opgenomen) en 1/3-deel uit prijsgevoeligheid (= overheid materieel, cijfer eveneens opgenomen in de circulaire). Dit maakt de richtlijn ook goed controleerbaar omdat dit gegeven jaarlijks in de septembercirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties staat. De VZG-richtlijn is feitelijk de jaarlijkse aanpassing aan de verwachte inflatie. (Zie hiervoor onder 3.1)

Berekening

Met ingang van de systematiek voor nacalculatie geldt het volgende. Voor het begrotingsjaar (t) wordt uitgegaan van de prognose van het percentage *overheid beloning werknemers* en de prognose van het percentage *overheid materieel* voor het begrotingsjaar (t). Die prognose wordt gepubliceerd in de septembercirculaire van het Gemeentefonds circa 2 jaar daaraan voorafgaand (t-2).

Voorbeeld: de richtlijn voor 2023 is de prognose voor 2023 welke is gepubliceerd in de septembercirculaire 2021 van het Gemeentefonds. Dit betekent dat jaarlijks op basis van de septembercirculaire een samengesteld percentage wordt bepaald, waarbij het percentage voor de looncomponent voor 2/3-deel meetelt en het percentage voor prijscomponent voor 1/3-deel. Feitelijk zijn dit geprognotiseerde cijfers. Met name de laatste jaren lopen deze cijfers behoorlijk op door de toenemende inflatie voor de beide kostensoorten. Dat houdt in dat pas twee jaar later de definitieve cijfers bekend zijn, die dan ook nog eens fors kunnen afwijken van de geprognotiseerde cijfers. De richtlijn wordt hierdoor onevenwichtig beïnvloed. Daarom stellen we voor om nacalculatie toe te passen in de vorm van een bijstelling van de richtlijn op basis van latere bijgestelde informatie in de septembercirculaire. Anders gezegd: de definitieve cijfers en het effect daarvan op de geprognotiseerde cijfers wordt steeds twee jaar later in de VZG-richtlijn voor dat jaar verwerkt. Voor een schematisch weergave, zie figuur hieronder.

Voorbeeld schematische weergave vaststelling richtlijn begrotingsjaar 2023



Figuur 3.1 schematische weergave nieuwe systematiek VZG-richtlijn met nacalculatie.[7]

[7] N.b. In deze weergave is 2023 het basisjaar (1,8%). In de oude systematiek werd 2022 als basisjaar gebruikt, dat is de 2,7%.

Het uitgangspunt voor deze berekening blijft de septembercirculaire van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties. Dit maakt de richtlijn nog steeds goed controleerbaar.

Aanpassingen in de begroting op basis van veranderingen in bestaand beleid en wettelijke wijzigingen

Nu kan het zijn dat veranderingen in bestaand beleid of voor andere nieuwe wettelijke verplichte taken de gemeenschappelijke regeling meer of minder geld nodig heeft dan via de VZG-richtlijn wordt berekend. Het uitgangspunt is dat de gemeenschappelijke regeling de hogere lasten in principe dan binnen de ontwerpbegroting moet opvangen. Als dat niet mogelijk is, dan kunnen de lasten in de ontwerpbegroting worden verhoogd, maar moet de gemeenschappelijke regeling in de begeleidingsbrief bij de begroting duidelijk en transparant uitleggen waarom de lasten hoger moeten worden. Dit impliceert dat het bestuur van de gemeenschappelijke regeling dan voorstelt dat de extra kosten voor rekening van de deelnemers komen omdat er geen (voldoende) bezuiniging mogelijk is.

Aanpassingen in de begroting op basis van nieuw beleid

Nieuw beleid mag niet in de ontwerpbegroting voor het nieuwe jaar worden opgenomen. Dit moet met een afzonderlijk voorstel voorzien van een 1e begrotingswijziging worden meegenomen bij de behandeling van de ontwerpbegroting voor het nieuwe jaar.

Conclusie:

De bijdragen van de deelnemers worden bepaald aan de hand van de VZG-richtlijn indexering. Gemeenschappelijke regelingen waarbij sprake is van een significante afwijking van de verhouding tussen lonen en materialen (momenteel drie gemeenschappelijke regelingen: de Zeeuwse Muziekschool, RUD en GGD) kunnen een aanvulling vragen onder de voorwaarde dat dit ook nodig is.

Twee jaar na de vaststelling vindt een nacalculatie plaats van de indexcijfers op basis van de gegevens in de algemene uitkering. De uitkomst daarvan wordt verwerkt in de uitkomst van het jaar van nacalculatie.

Voor aanpassingen van bestaand beleid of van nieuw beleid gelden afzonderlijke afspraken. Deze berekeningswijze gaat in per 2024. De nacalculatie wordt voor het eerst uitgevoerd in 2026 en in de richtlijn van 2028 verwerkt.

3.3 VZG- richtlijn bezuiniging

Tot nu toe werd een bezuiniging op de bijdrage aan gemeenschappelijke regelingen doorgevoerd als twee jaar achter elkaar de algemene uitkering uit het gemeentefonds met gemiddeld minimaal 2% per jaar afnam. Dit betekent dat de gemeenten substantieel minder inkomsten hebben. Dit vertalen gemeenten dan door naar een gewenste afname van de kosten bij gemeenschappelijke regelingen. Op deze wijze dragen de gemeenschappelijke regelingen op evenredige wijze bij aan het begrotingsevenwicht bij de deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling. In de discussie hierover is gebleken dat gemeenten in deze afweging ook nadrukkelijk hun eigen budgettaire situatie laten meewegen en niet alleen de externe factoren als bijvoorbeeld de ontwikkeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Dit maakt dit proces diffuus voor diegenen die het voorstel moeten maken (werkgroep VZG-richtlijn en de Werkgroep Verbonden Partijen). Feitelijk wordt het daarmee een politiek proces. Daarom is gekeken naar een procedure waarbij de werkgroepen alle informatie die hierop betrekking heeft aan de bestuurders verstrekt, aan de hand waarvan de bestuurders dan het besluit nemen. Dit bleek voor het algemeen bestuur VZG geen wenselijke oplossing. Om toch tot een enigszins rechtvaardige richtlijn te komen blijft de VZG-bezuinigingsrichtlijn gekoppeld aan de algemene uitkering uit

het gemeentefonds. Als de algemene uitkeringen van de Zeeuwse gemeenten[8] in enig jaar afneemt met meer dan 1% dan volgt een doorvertaling naar de gemeenschappelijke regelingen. Op deze wijze dragen de gemeenschappelijke regelingen op evenredige wijze bij aan het begrotingsevenwicht bij de deelnemende gemeenten in de gemeenschappelijke regeling.

Bezuiniging later gebruiken

Als een gemeenschappelijke regeling in een bepaald jaar meer bezuinigt dan noodzakelijk, kan de gemeenschappelijke regeling dit meerdere inbrengen in (een) volgend(e) jaar/jaren.

3.4 VZG-richtlijn en meerjarenraming

De meerjarenraming maakt deel uit van een voortschrijdend besluitvormingsproces, waarbij jaarlijks de jaarschijven van de meerjarenraming opnieuw beoordeeld moeten worden. De meerjarenraming wordt daarom ook niet vastgesteld, maar voor kennisgeving aangenomen. In het overleg van de werkgroep met de hoofden Financiën is afgesproken dat de VZG-richtlijn alleen wordt toegepast op de laatst vastgestelde begroting en begrotingswijzigingen. De gemeenten en de gemeenschappelijke regelingen hebben wel de vrijheid hoe zij meerjarig om willen gaan met de indexering. De gemeenschappelijke regelingen kunnen aan een meerjarige indexering geen rechtskracht ontlenen.

3.5 VZG-richtlijn reservevorming

Afgesproken is om reservevorming uit batige saldi beperkt toe te staan, waarbij uitgegaan wordt van de norm van 5% van alle baten van de desbetreffende gemeenschappelijke regeling. Deze norm dekt dan het totaal van alle vormen van reservevorming af. Het meerdere van de 5% moet worden uitgekeerd aan de deelnemers. Negatieve exploitatiesaldi dekken we in eerste instantie uit de reserve. Als daarmee het totaal van de reserves is opgebruikt, komt het restant ten laste van de deelnemers.

Enkele gemeenschappelijke regelingen achten de 5%-norm te laag. Ook zijn er regelingen die specifieke bedragen ontvangen welke zij voor een specifiek doel willen reserveren. Indien dit het geval is, kunnen zij de deelnemers een onderbouwd voorstel doen de norm voor hun regeling aan te passen. Ook blijken bij een aantal regelingen de actuele risico’s hoger te zijn dan de aanwezige reserves. Dit is geen reden om de norm bij te stellen. Het is immers altijd zo dat de deelnemers eventuele verliezen voor hun rekening moeten nemen. Dat kan dan ook in de risicoparagraaf opgenomen worden.

Ook is gebleken dat een gemeenschappelijke regeling een reserve heeft die boven de 5% uitkomt, maar waarbij deze reserve dient als dekkingsreserve voor reeds aanwezige kapitaallasten. Deze reserve valt buiten de berekening.

[8] Uitgangspunt is het gemiddelde van de algemene uitkeringen van alle Zeeuwse gemeenten gezamenlijk.

4. Paragraaf verbonden partijen

4.1 Algemeen

In dit hoofdstuk staat vermeld wat een verbonden partij is en welke informatie de paragraaf verbonden partijen moet bevatten. Eerst wordt vermeld wat in het BBV staat. Daarna volgt een overzicht van de in de paragraaf op te nemen informatie.

4.2 Verbonden partij

Een verbonden partij is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de provincie, het waterschap en/of een gemeente een bestuurlijk **en** een financieel belang heeft.

Onder een bestuurlijk belang wordt verstaan: zeggenschap, hetzij uit hoofde van vertegenwoordiging in het bestuur hetzij uit hoofde van stemrecht.
Er is sprake van een bestuurlijk belang als een wethouder, raadslid of ambtenaar van de gemeente namens de gemeente in het bestuur van de verbonden partij plaatsneemt, of namens de gemeente stemt. Bij zitting in een toezichthoudend orgaan is geen sprake van vertegenwoordiging in het bestuur. Wanneer de gemeenten in een toezichthoudend orgaan echter een besluitvormende stem heeft, wordt dit gelijk gesteld aan vertegenwoordiging in het bestuur en is sprake van een bestuurlijk belang. Wanneer er slechts sprake is van een adviserend lidmaatschap in een toezichthoudend orgaan, dan bestaat er geen bestuurlijk belang. Bij alleen een benoemingsrecht of voordrachtsrecht voor het bestuur is er strikt genomen geen sprake van een verbonden partij. Ook indien niet namens de gemeente maar op persoonlijke titel zitting wordt genomen in een bestuur is er geen sprake van een verbonden partij.

Onder financieel belang wordt verstaan: een aan de verbonden partij ter beschikking gesteld bedrag dat niet verhaalbaar is indien de verbonden partij failliet gaat onderscheidenlijk het bedrag waarvoor aansprakelijkheid bestaat indien de verbonden partij haar verplichtingen niet nakomt.

Van een financieel belang is grofweg sprake wanneer de gemeente of provincie middelen ter beschikking heeft gesteld die ze kwijt is in geval van faillissement van de organisatie, of wanneer financiële problemen bij de organisatie kunnen worden verhaald bij de gemeente/provincie/waterschap. Reguliere handelstransacties waarbij geen geld ter beschikking wordt gesteld, maar een betaling van een tegenprestatie plaatsvindt, bijvoorbeeld bij crediteuren of subsidierelaties, leiden niet tot een financieel belang.

4.3 Paragraaf verbonden partijen

1. De paragraaf betreffende de verbonden partijen bevat ten minste:
   a. de visie op en de beleidsvoornemens omtrent verbonden partijen in relatie tot de realisatie van de doelstellingen die zijn opgenomen in de begroting;
   b. de lijst van verbonden partijen, die worden onderverdeeld in:
      1. gemeenschappelijke regelingen;
      2. vennootschappen en coöperaties;
      3. stichtingen en verenigingen, en,
      4. overige verbonden partijen.
   c. de lijst van verbonden partijen.
2. In de lijst van verbonden partijen wordt ten minste de volgende informatie opgenomen:
   a. de wijze waarop de provincie onderscheidenlijk de gemeente een belang heeft in de verbonden partij en het openbaar belang dat ermee gediend wordt;
   b. het belang dat de provincie onderscheidenlijk de gemeente in de verbonden partij heeft aan het begin en de verwachte omvang aan het einde van het begrotingsjaar;

c. de verwachte omvang van het eigen vermogen en het vreemd vermogen van de verbonden partij aan het begin en aan het einde van de begrotingsjaar;
d. de verwachte omvang van het financiële resultaat van de verbonden partij in het begrotingsjaar;
e. de eventuele risico's, als bedoeld in artikel 11, eerste lid onderdeel b van het BBV, van de verbonden partij voor de financiële positie van de provincie onderscheidenlijk gemeente.

Lid 2 betekent dat de informatie van eventuele risico's die van belang zijn voor de financiële positie van de gemeente, zowel in de stukken van de gemeenschappelijke regeling als in de paragraaf weerstandsvermogen en risicobeheersing van de gemeente moeten worden opgenomen.

4.4 Op te nemen informatie

Aanbevolen wordt in de lijst van verbonden partijen verder nog de volgende informatie op te nemen:

a. naam en vestigingsplaats;
b. juridische grondslag:
    1. rechtsvorm;
    2. datum ingang.
c. doel / openbaar belang;
d. ontwikkelingen;
e. deelnemende gemeenten/provincie/waterschap

4.5 Gezamenlijk product

Afgesproken is dat de tekst van de paragraaf Verbonden Partijen per gemeenschappelijk regeling in principe gelijkluidend is. Om die reden wordt deze paragraaf gezamenlijk onder regie van de Vereniging Zeeuwse Gemeenten en het Overleg Zeeuwse Overheden met de ambtelijke organisaties/begeleidingscommissies vervaardigd. Uiteraard kunnen er plaatselijke accenten nodig zijn en kunnen deze door de desbetreffende deelnemer worden toegevoegd.

5. Hoe nu verder

De samenwerking met de gemeenschappelijke regelingen is een continu aandachtspunt en proces. Het kan en mag niet enkel blijven bij het vaststellen van dit rapport. Het moet een levend en werkend document worden en de ervaring is dat dit niet vanzelf gaat. Daar moet aan gewerkt worden door iedereen die betrokken is bij de werkzaamheden die verband houden met gemeenschappelijke regelingen. Om dit te bewerkstelligen is het voorstel om de VZG-werkgroep Verbonden Partijen een vervolgopdracht te geven rond het implementeren van dit rapport.

Bovenstaande aanpak is niet nieuw en ongetwijfeld herkenbaar. Het vult de eerdere afspraken en aanpak aan. De belangrijkste aanvullingen zitten hem in de begrotingswijzigingen van de gemeenschappelijke regelingen (minder en compacter), de paragraaf Verbonden Partijen van de gemeenten en de tussentijdse rapportages halfweg het begrotingsjaar en de gebundelde behandeling in de bestuursorganen.

Het maakt dat de bestuursorganen van de deelnemers aan de voorkant kunnen sturen (via VZG-richtlijn, meerjarenbeleidsplan en de daarop gebaseerde begrotingen), gedurende het lopende jaar kunnen bijsturen (op basis van de tussentijdse rapportages en bijbehorende begrotingswijzigingen) en achteraf verantwoording krijgen over het gevoerde beleid via de jaarstukken. Het maakt dat gemeenten, provincie en waterschap door samenwerking veel efficiënter kunnen werken, ook in de administratieve afhandeling.

De rol van de begeleidingscommissies is inmiddels een stuk duidelijker geworden. Ze ondersteunen de gemeenschappelijke regelingen en de gemeenteraden bij de totstandkoming van stukken, bij het begeleiden van geschetste processen en het indien nodig adviseren.

Hierdoor kunnen de gemeenschappelijke regelingen vrijer bewegen en beter inspelen op ontwikkelingen in het werkveld. Maar dat schept natuurlijk ook wel verplichtingen: gebruik maken van standaarden, creatief zijn met de (digitale) middelen, tijdig aanleveren van stukken, goede samenwerking met de begeleidingscommissies en het delen van stukken via het Zeeuwse Ris, et cetera. Vrijheid en verantwoordelijkheid gaan hand in hand. Dat geheel moet leiden tot onderling vertrouwen.

Gezamenlijk. Professioneel. Krachtig. Doelgericht. Effectief.

Bijlage 1 Werkgroep en implementatie

Werkgroep Verbonden Partijen

De werkgroep Verbonden Partijen heeft het rapport in opdracht van VZG geactualiseerd. De werkgroep heeft de volgende leden:

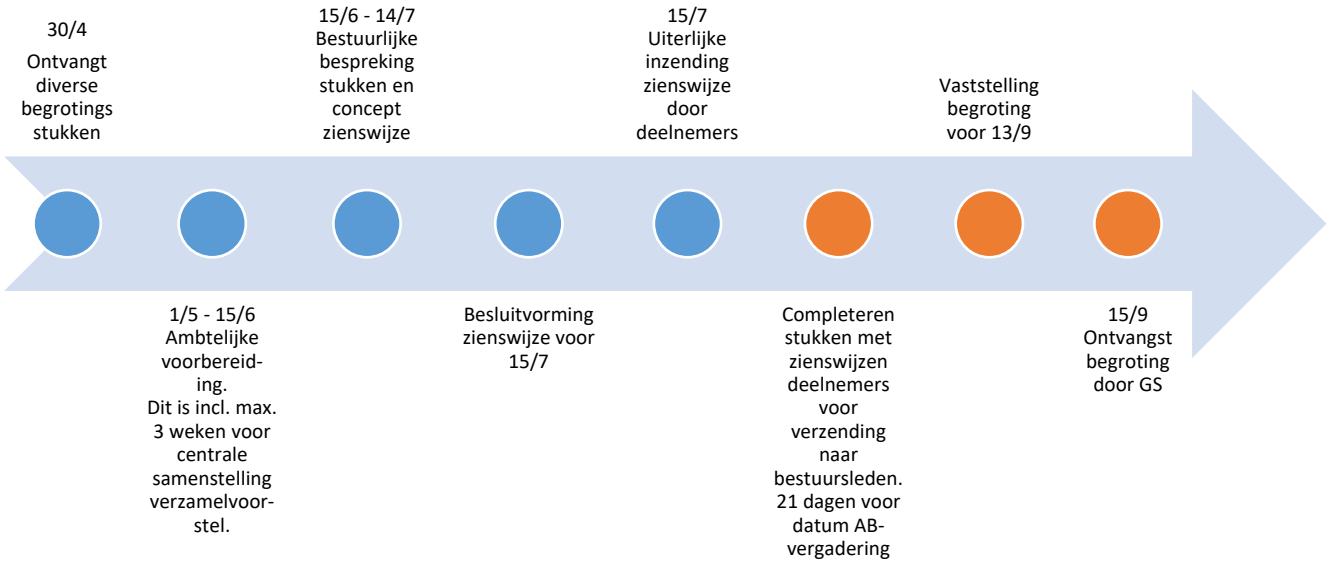
- de heer D.J.M. van Bunder, griffier gemeente Hulst;
- mevrouw A. Meijer, griffier gemeente Kapelle;
- de heer A. van den Berge, concerncontroller gemeente Goes;
- vacature financieel deskundige;
- de heer F.M.L. Lauret, oud-gemeentesecretaris gemeente Terneuzen, tot medio 2022;
- de heer J. Fraanje, gemeentesecretaris gemeente Tholen, tot medio 2022;
- de heer F.L.A.R. Marquinie, gemeentesecretaris gemeente Reimerswaal, voorzitter vanaf 1 maart 2022;
- mevrouw S.I. de Kievit-Minnaert, gemeentesecretaris gemeente Sluis, vanaf 1 maart 2022;
- de heer D.W. Rouw, strategisch adviseur gemeente Terneuzen.

Bijlage 2 Gemeenschappelijke regelingen in Zeeland

Overzicht per mei 2022:

	Collegeregeling	Raadsregeling
Veiligheidsregio Zeeland (VRZ)	X	
Gemeenschappelijke regeling Gezondheidsdienst Zeeland (GGD)	X	X
Dethon	X	
Betho	X	
RUD Zeeland	X	
SaBeWa Zeeland	X	
Openbaar Lichaam Afvalstoffenverwijdering Zeeland (OLAZ)	X	X
Orionis Walcheren	X	
Zeeuwse Muziekschool	X	
GR Samenwerking De Bevelanden	X	
Samenwerkingsverband Welzijnszorg Oosterschelderegio (SWVO)	X	X
Zeeuws Archief	X	
Collectief vervoer gehandicapten Zeeuws-Vlaanderen	X	
GR leerplicht en RMC functie Oosterschelderegio	X	

Bijlage 3 Schematische weergave begrotingsproces



Actie door deelnemers

Actie door GR

Aan de gemeenteraden en
colleges van burgemeester en wethouders
van de Zeeuwse gemeenten

Middelburg, 5 september 2022

Onderwerp: ledenbrief VZG 2022-010/
Nieuwe afspraken (inclusief VZG-richtlijnen) voor gemeenschappelijke regelingen

Geachte raad/geacht college,

Hierbij ontvangt u het vernieuwde rapport *'Afspraken over samenwerken met gemeenschappelijke regelingen in Zeeland'*. Deze herziene Zeeuwse aanpak is opgesteld door de VZG-werkgroep Verbonden Partijen en door het VZG-bestuur vastgesteld. Dit document biedt een actueel en duidelijk kader voor een goede samenwerking tussen overheden en gemeenschappelijke regelingen in Zeeland. Het rapport wordt nu door ons aangeboden aan Zeeuwse gemeenten, provincie Zeeland, waterschap Scheldestromen en de gemeenschappelijke regelingen in Zeeland. Wij verzoeken alle partijen om met deze nieuwe afspraken actief aan de slag te gaan.

Toelichting tijdens GR-markten
In september en oktober geeft de werkgroep een nadere toelichting op het rapport tijdens workshops bij de diverse GR-markten voor gemeenteraden. Wij nodigen u van harte uit aan deze workshops deel te nemen.

Afspraken
De afgelopen jaren heeft de werkgroep Verbonden Partijen evaluatiegesprekken met diverse actoren gevoerd, zowel vanuit de overheden als gemeenschappelijke regelingen. Deze gesprekken en diverse ontwikkelingen hebben nieuwe inzichten opgeleverd, die het ook nodig maken het gehele proces en specifiek de VZG-richtlijnen nog eens onder de loep te nemen. Dit resulteert in een herzien rapport.

samenzeeland.nl
088 2461710
Regiobureau Zeeland
Kanaalweg 1
4337 PA Middelburg

Belangrijkste wijzigingen

De belangrijkste doelstelling bij het vernieuwen van het rapport uit 2018 is om de samenwerking met gemeenschappelijke regelingen verder te optimaliseren. Dit willen we bereiken door: minder bureaucratie en bestuurlijke drukte, adequatere besturingsmogelijkheden, meer focus op de inhoud en eerlijke en duidelijke VZG-richtlijnen. Allemaal zaken die tijdens evaluatiegesprekken, diverse sessies en signalen uit het gehele speelveld naar voren kwamen. Het rapport is, ten opzichte van het rapport uit 2018, op een aantal onderdelen herijkt. Hieronder staan de belangrijkste wijzigingen:

- De mogelijkheden om van de VZG-richtlijnen af te wijken zijn aanzienlijk beperkt. Omgekeerd vindt er voortaan voor alle gemeenschappelijke regelingen een nacalculatie plaats op de in de algemene uitkering opgenomen indexering en percentages voor lonen en materialen.
- Alleen gemeenschappelijke regelingen waarvoor een significant ander verhoudingsgetal lonen-prijzen (dan 2/3 - 1/3) geldt, kunnen bij de begroting een onderbouwd verzoek tot het afwijken van de richtlijn indienen.
- De VZG-bezuinigingsrichtlijn blijft gekoppeld aan de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Pas als deze in enig jaar daalt met meer dan 1% dan volgt een doorvertaling naar de gemeenschappelijke regelingen.
- De deelnemers gaan in samenwerking met het OZO/VZG gezamenlijk voorstellen maken voor de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarrekening waardoor de behandeling in de bestuursorganen bij de deelnemers overzichtelijker en efficiënter kan plaatsvinden. Daarbij gaat het om gelijktijdige aanbieding aan de bestuursorganen en zoveel als mogelijk uniformering van de lay-out et cetera.
- De termijnen van zienswijzen over begroting, begrotingswijzigingen en jaarstukken zijn afgestemd op de nieuwe wetgeving.
- De "Zeeuwse afspraak" met betrekking tot het geven van een zienswijze bij de jaarrekening, door de gemeenteraden, is aangepast.
- Waar de regelgeving spreekt van kadernota, wordt uitgegaan van het huidige meerjarenbeleidsplan en de begroting voor het onderhavige jaar.
- De afspraken worden zodanig gewijzigd waardoor het aantal tussentijdse rapportages, ten behoeve van de deelnemers, kan worden beperkt tot maximaal twee.
- De criteria voor het vervaardigen van een begrotingswijziging zijn herzien waardoor er aanzienlijk minder begrotingswijzigingen nodig zijn.
- De gezamenlijke (gemeente)secretarissen in Zeeland zijn verantwoordelijk voor een adequate samenstelling van de per gemeenschappelijke regeling ingestelde begeleidingscommissie.

samenzeeland.nl
088 2461710
Regiobureau Zeeland
Kanaalweg 1
4337 PA Middelburg

Sterkere samenwerking
Met deze herziene afspraken, kunnen we in Zeeland weer een belangrijke nieuwe stap zetten naar een sterkere samenwerking tussen overheden en gemeenschappelijke regelingen. Vanuit de VZG hebben wij de werkgroep Verbonden Partijen gevraagd om dit ontwikkelproces tussen overheden en gemeenschappelijke regelingen te blijven ondersteunen en stimuleren. Hiervoor worden de komende tijd onder meer vervolgbijeenkomsten gepland met betrokken functionarissen vanuit overheden en gemeenschappelijke regelingen.

Tot slot
Op 1 juli 2022 is de wet '*Versterken van de democratische legitimatie van gemeenschappelijke regelingen*' in werking getreden. Gemeenschappelijke regelingen hebben in principe tot 1 juli 2024 de tijd om het wetsvoorstel te implementeren en de regelingen aan te passen. Een extra werkgroep vanuit OZO/VZG gaat gemeenten en gemeenschappelijke regelingen ondersteunen bij het implementeren van de wetswijziging.

Het dagelijks bestuur van de VZG,
namens deze,
de ambtelijk secretaris,

S. Hoogerheide-Jakobsen

samenzeeland.nl
088 2461710
Regiobureau Zeeland
Kanaalweg 1
4337 PA Middelburg