Een Drents plan van aanpak voor betere sturing op gemeenschappelijke regelingen



Werkgroep GRIP op GR-en
23 april 2021
Auteurs: Peter Koekoek en Cindy Elken

Inhoud

Inleiding 3

Opdracht VDG en Griffierskring aan werkgroep 3

Voorgesteld besluit 3

Vervolg na definitieve besluitvorming 3

1. Eenduidige procedure kaderbrieven (en begrotingen) 4

Wettelijke bepalingen 4

Aanvullende afspraken 4

Drentse regio's ..... **Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**

Nieuwe wijzigingen Wgr 4

Procedurevoorstellen 5

2. Format kaderbrieven 8

Drentse oplegger GR-en 8

3. Financiële uitdijing GR-en 10

Voorwerk VDG-PHO Financiën en regio Noord-Holland Noord 10

Voorgestelde financiële spelregels 10

4. Slotopmerkingen 12

Elkaar aanspreken op nakomen van afspraken 12

Samenwerking op drie niveaus 12

5. Planning besluitvorming en implementatie afspraken 13

Notitie "Een Drents plan van aanpak voor betere sturing op gemeenschappelijke regelingen" naar VDG-bestuur (1 april – 16 april) 13

Consultatieronde (16 april – 27 mei) 13

Definitieve voorstellen procedures, vorm en financiën (3 juni – 2 juli) 13

Vervolg na VDG-bestuur (2023) 13

Bijlage 1. Drentse oplegger GR-en 15

Bijlage 2. Toelichting op financiële uitgangspunten 18

Bijlage 3. Nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen 20

Bijlage 4. Achtergrond en totstandkoming werkgroep en opdracht 21

Inleiding

Het gevoel van stuurloze GR-en is de afgelopen jaren met de groei van het aantal GR-en en de groeiende omvang van GR-en toegenomen bij zowel raadsleden als collegeleden. Er zijn de afgelopen jaren vele acties geweest om de grip op de GR-en te verbeteren. Tot op heden is dat nog niet voldoende gelukt. Eind 2018 hebben de Drentse griffiers het VDG-bestuur om hulp gevraagd bij het vergroten van de sturing op GR-en en werd besloten om hiervoor gezamenlijk een nieuwe werkgroep GRIP op GR-en (hierna: GRIP) in te stellen. Deze werkgroep heeft vooral ook gekeken naar wat er in het verleden al is gedaan en brengt veel dingen samen in deze notitie. Ondertussen wordt er op rijksniveau gewerkt aan een volgende aanpassing van de Wgr. In bijlage 4 vindt u meer achtergrondinformatie over de periode vanaf 2014 tot op heden.

Opdracht VDG en Griffierskring aan werkgroep

- Eenduidige vorm en procedure voor kaderbrieven voor alle GR-en
- Eenduidige procedure voor de behandeling van ontwerpbegrotingen van GR-en in de raden
- Versterken rol van de raad in de sturing op GR-en
- Verbeteren informatievoorziening van de raden voor wat betreft de scheiding tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare GR-taken
- Meer grip op financiële uitdijing GR-en

Voorgesteld besluit

- Voorliggende notitie ter consultatie voor te leggen aan de GR-directies, de colleges, de raden, de gemeentesecretarissen en het VDG-PHO Financiën en daarbij een reactie te vragen op de voorstellen uit deze notitie:
    - Eenduidige procedure in Drenthe voor behandeling van kaderbrieven en ontwerpbegrotingen van GR-en (zie: hoofdstuk 1)
        - Invoeren Najaarsoverleggen
        - Invoeren Intergemeentelijke Deelnemersoverleggen
        - Vervroegen aanleverdatum kaderbrieven naar 15 december
        - Afzien van zienswijzeprocedure voor kaderbrieven
        - Invoeren Verantwoordingsgesprekken
        - Invoeren uiterlijke data voor behandeling P&C-stukken in raden
    - Eenduidige vorm voor kaderbrieven voor heel Drenthe (zie: hoofdstuk 2)
        - Invoeren Drentse oplegger GR-en voor kaderbrieven en ontwerpbegrotingen
    - Meer grip op financiële uitdijing GR-en (zie: hoofdstuk 3)
        - Invoeren financiële spelregels Drentse GR-en
- Na de consultatie en met inachtneming van de ontvangen reacties in juli een definitief besluit nemen over de genoemde voorstellen in het VDG-bestuur en de Drentse Griffierskring.

Vervolg na definitieve besluitvorming

Voor de uitvoering van de afspraken in deze notitie is de bereidheid om mee te werken bij alle partijen doorslaggevend. De afspraken worden namelijk niet formeel vastgelegd. Toch verwacht de werkgroep GRIP dat de afspraken zullen worden gevolgd, gezien het gezamenlijke belang om een goede werkwijze rond GR-en te krijgen. De werkgroep GRIP gaat ervanuit dat de afspraken niet verder geformaliseerd hoeven te worden, maar adviseert wel een evaluatiemoment in te plannen na twee jaar.

1. Eenduidige procedure kaderbrieven (en begrotingen)

Er is behoefte aan duidelijkheid over het proces rond kaderbrieven, daarbij verdient het aanbeveling om in heel Drenthe met alle GR-en en gemeenten dezelfde afspraken te maken. De werkgroep GRIP stelt een werkwijze voor waarbij gekeken is naar wat er in Drenthe op dit moment al gebeurt. Daarbij heeft de werkgroep ook de begrotingen in hetzelfde proces meegenomen zodat een totaaloverzicht ontstaat van de hele P&C-cyclus beginnend in augustus en eindigend in juli.

Wettelijke bepalingen

De huidige Wgr geeft slechts beperkte aanwijzingen voor de kaderbrieven en begrotingen.

- De kaderbrief dient vóór 15 april ter informatie naar de raad te worden gezonden.
- De ontwerpbegroting moet acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden, worden toegezonden aan de raad. De raad kan binnen deze termijn van acht weken zijn zienswijze kenbaar maken.

Aanvullende afspraken

In de VDG-Werkgroep Wijziging Wgr uit 2015 is een aantal aanvullende afspraken gemaakt:

- Spreek een 'Drentse lijn' af over de omgang met kaderbrieven, deze afspraak is niet uitgevoerd, maar wordt in voorliggende notitie alsnog opgepakt
- Zend de kaderbrief vóór 1 februari rechtstreeks naar de deelnemende gemeenteraden.
- Zend de ontwerpbegroting vóór 1 mei rechtstreeks naar de deelnemende gemeenteraden.

Nieuwe wijzigingen Wgr

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel voor een nieuwe Wgr. De reacties zijn tot nu toe zeer kritisch en het is daardoor nog maar zeer de vraag of deze Wgr er zal komen en wanneer. Daarom heeft de werkgroep GRIP deze nieuwe Wgr voorlopig buiten beschouwing gelaten. In bijlage 3 vindt u meer informatie over deze voorgestelde wijzigingen.

Procedurevoorstellen

Voor de behandeling van kaderbrieven en begrotingen in alle gemeenten stelt de werkgroep de volgende procedure voor. Deze procedure is tot stand gekomen na onderzoek naar best practises.

Datum	Actie Gemeenschappelijke Regeling	Actie gemeente
Augustus	Voorbereiden gespreksnotities Najaarsoverleg en deze versturen naar AB-leden van deelnemende gemeenten[1]	Input leveren voor gespreksnotities Najaarsoverleg[1]
Eerste week september		Voorbereiding Najaarsoverleg in PHO en vaststellen gespreksnotitie voor Najaarsoverleg[1]
Half september		Griffie verzendt notities naar raad[1]
Tweede helft september		Voorbereiding Najaarsoverleg in fractievergaderingen[1]
Eerste week oktober		Najaarsoverleg tussen woordvoerders uit de raad en AB-leden van GR-en[1]
Oktober-November	Schrijven kaderbrief	
November-December	Dir/DB: vaststellen kaderbrief	
		Bespreken concept-kaderbrief in PHO
		Intergemeentelijk deelnemersoverleg[2]
		Bespreken uitkomst overleg in PHO
December	AB: vaststellen kaderbrief	
Voor 15 december[3]	Kaderbrief naar deelnemende raden	
Januari		Bespreken kaderbrief in PHO
Januari		Bespreken kaderbrief in college
Voor 28 februari[7]		Bespreken kaderbrief in raad[7]
Voor 1 maart		Verzending reactie naar GR[4]
Januari-Maart	Schrijven ontwerpbegroting	
Maart-April	Dir/DB: vaststellen ontwerpbegroting	
April	AB: vaststellen ontwerpbegroting	
Voor 1 mei	Ontwerpbegroting naar raden	
Mei		Bespreken ontwerpbegroting in PHO
Mei		Bespreken ontwerpbegroting in B&W
Eerste week juni		Informatiemarkt GR-en[5]
Juni		Verantwoordingsgesprek raden met eigen AB-leden[6]
Voor 30 juni[7]		Bespreken ontwerpbegroting in raad[7]
Voor 1 juli		Indienen zienswijzen bij GR
	Verwerken zienswijzen in begroting	
Juni	Dir/DB: vaststellen definitieve begroting	
Juni-Juli	AB vaststellen definitieve begroting	
Voor 1 augustus	Aanbieden begroting aan GS en raden	Eventueel zienswijze indienen bij GS

Bovenstaand procedurevoorstel verdient op een aantal punten een nadere uitleg:

1. Bij een **Najaarsoverleg** gaan raadsleden in gesprek met hun vertegenwoordigers in het AB van een GR op het moment dat de GR-en op het punt staan te beginnen aan hun kaderbrieven. Zo worden raadsleden in de gelegenheid gesteld hun kaders en aandachtspunten voor de GR-en mee te geven voordat er ook nog maar iets op papier staat. Een effectief Najaarsoverleg vergt een goede voorbereiding waarbij de raden van tevoren in ieder geval een gespreksnotitie krijgen met een korte beschrijving van de uitdagingen die de GR-en zien voor het jaar waarover de kaderbrief gaat. Zowel de organisatie van het Najaarsoverleg als de regie op de voorbereiding ervan ligt bij de griffiers.

2. Om daadwerkelijk invloed te kunnen uitoefenen is het belangrijk om gezamenlijk met anderen punten in te brengen en dus op zoek te gaan naar gemeenschappelijke belangen van meerdere deelnemers. Het aangewezen moment daarvoor is de totstandkoming van de kaderbrief. De werkgroep GRIP adviseert om dit instrument toe te voegen en voor iedere GR een **Intergemeentelijk Deelnemersoverleg (IDO)** te introduceren. Dit overleg is het meest effectief als dit alleen een overleg van ambtenaren van de deelnemende gemeenten is en erop is gericht om coalities te vinden met gemeenschappelijke belangen, zodat AB-leden samen op kunnen trekken bij de behandeling van de kaderbrief in de AB-vergadering. Overigens is er bij sommige GR'en al sprake van een soort IDO (VRD, GGD, RUD), maar niet altijd met de doelstelling zoals hierboven beschreven.

3. De eerdere afspraak om de kaderbrieven uiterlijk 1 februari naar de deelnemende raden te sturen en het wettelijk voorschrift om dit uiterlijk 15 april te doen, sluiten niet aan bij de praktijk. In de praktijk hebben de meeste GR-en hun kaderbrief al in december klaar en willen dan ook graag zo snel mogelijk een reactie, omdat zij al in maart/april hun ontwerpbegrotingen in het bestuur vaststellen om op tijd te zijn voor de verzending van deze begrotingen voor 1 mei naar de raden. Daarom stelt de werkgroep GRIP voor om met alle GR-en af te spreken dat de **kaderbrieven voor 15 december** binnen zijn bij de deelnemende raden. De afspraak die hiermee samen moet hangen is dat de reactietermijn ook pas vanaf 15 december gaat lopen voor alle GR-en, ook als een GR een kaderbrief nog eerder aanbiedt.

4. Gezien de tijd tussen verzending kaderbrief en schrijven ontwerpbegroting is het bijna onmogelijk om een volwaardige **zienswijzeprocedure voor kaderbrieven** te introduceren. Het voorgaande punt geeft al wel meer ruimte, maar het blijft ondoenlijk voor GR-en om formele zienswijzen af te wachten voordat zij kunnen beginnen aan hun begroting. Daarom adviseert de werkgroep GRIP de raden om wel te reageren op de kaderbrieven, maar geen formele zienswijzeprocedure te introduceren. Dit is overigens geen semantische discussie. Bij een zienswijzeprocedure wordt er eerst een concept-kaderbrief aangeleverd en pas na bespreking van de zienswijzen een definitieve kaderbrief vastgesteld. Zoals gezegd is daarvoor de tijd te krap. Daarom wordt voorgesteld om op de definitieve kaderbrief reacties in te leveren die door de GR'en meegenomen kunnen worden in hun ontwerpbegrotingen.

5. In veel gemeenten wordt al gewerkt met een **Informatiemarkt voor GR-en**. Deze wordt vaak met intergemeentelijk georganiseerd met alle GR-en in die gemeenten en op het moment dat de ontwerpbegrotingen zijn verstuurd maar nog niet zijn behandeld in de raden. Hoewel daarop is ingezet, lijken de informatiemarkten de sturing van raden op GR-en niet direct te versterken. Toch worden deze markten door raadsleden over het algemeen wel gewaardeerd als jaarlijks bijpraatmoment met de GR-directeuren. Om die reden heeft de werkgroep GRIP gemeend dit instrument in de procedure op te moeten nemen. De invulling van de markten ligt bij de griffiers, waarbij wordt meegegeven dat het doel is dat er goede wederzijdse uitwisseling van informatie plaatsvindt tussen raden en GR-en.

6. AB-leden zitten namens hun gemeente in de GR-besturen. Nadat AB-leden bij het Najaarsoverleg opdrachten hebben meegekregen vanuit hun raden en bij de behandeling van de kaderbrieven in de raad nog eens de reactie van hun raad hebben gehoord, is het aan hen om deze input in de AB-vergadering over de ontwerpbegroting naar voren te brengen en te verdedigen. De werkgroep GRIP adviseert om vervolgens voorafgaand aan of tegelijk met de behandeling van de ontwerpbegrotingen in de raden een **Verantwoordingsgesprek** te organiseren waarin de AB-leden verantwoording afleggen aan hun raden. Dit gesprek is vergelijkbaar met het Najaarsoverleg, waarbij het verschil is dat bij het Najaarsoverleg de raadsleden vanuit hun kaderstellende rol in gesprek gaan en bij het Verantwoordingsgesprek vanuit hun controlerende rol. Ook het organiseren van dit gesprek ligt bij de griffiers.

7. Voor sturing op de GR-en is samenwerking van deelnemers van belang, zoals al bij punt 2 genoemd. Voor de behandeling van kaderbrieven en ontwerpbegrotingen adviseert de werkgroep GRIP aan de gemeenteraden om die samenwerking te zoeken en zoveel mogelijk tot gelijkluidende of zelfs gezamenlijke reacties en zienswijzen te komen. Deze stap is echter niet opgenomen in het overzicht, omdat raden dit op verschillende manieren kunnen invullen. Zo kan er gekozen worden voor:
    - Afstemming via partijlijnen
    - Advisering via intergemeentelijke raadswerkgroepen
    - Raadsrapporteurs
    - Intergemeentelijke adviescommissies (voorstel in nieuwe Wgr)

    De werkgroep laat de wijze waarop samenwerking wordt gezocht aan de raden. Een voorwaarde voor het kunnen samenwerken is wel dat in alle raden de kaderbrieven en ontwerpbegrotingen op ongeveer hetzelfde moment worden behandeld, daarom zijn in het overzicht hiervoor **uiterlijke data voor behandeling P&C-stukken in de raden** opgenomen.

    Daarnaast zijn in het overzicht de **behandeling van kaderbrieven in de raden** en **reactie op kaderbrieven vanuit de raden** opgenomen. Op dit moment wordt in alle gemeenten anders omgegaan met de kaderbrieven. De ene raad neemt kennis van de kaderbrieven via de Lijst Ingekomen Stukken. Een andere raad bespreekt ze inhoudelijk en stuurt een reactiebrief. En weer een andere behandelt een raadsvoorstel van het college waarin wordt voorgesteld al of niet te reageren op een kaderbrief waarmee AB-leden een opdracht meekrijgen. De werkgroep GRIP brengt met dit voorstel meer één lijn in de behandeling, door twee dingen af te spreken:
    - De kaderbrieven worden behandeld in de raden
    - De GR-en krijgen een reactie vanuit de raden

    Met deze afspraken geven we ook duidelijkheid aan de GR-en. Net als de wijze van samenwerking laat de werkgroep ook de precieze wijze van behandeling en reageren aan de raden. Hiervoor zijn bijvoorbeeld de volgende mogelijkheden:
    - Rechtstreeks bespreken in (een bijeenkomst van) de raad, al of niet in aanwezigheid van AB-leden
    - Eerst behandeling in het college en vervolgens een raadsvoorstel behandelen in de raad
    - Een (voor) bespreking in een intergemeentelijke raadswerkgroep en/of commissie (zie ook wijziging Wgr) met besluitvorming in afzonderlijke raden

2. Format kaderbrieven

Naast behoefte aan duidelijkheid over de behandeling van kaderbrieven is er ook al langer behoefte aan gelijkvormigheid van de kaderbrieven zelf. De Wgr stelt weinig kaders voor de kaderbrieven. De werkgroep GRIP heeft gekeken naar hoe hier toch meer één Drentse lijn in gecreëerd kan worden. Daarbij zijn twee zaken geconstateerd:

1. Niet alle GR-en zijn bereid om een format te gebruiken voor hun kaderbrief, zeker niet de GR-en die ook buiten Drenthe actief zijn.
2. Steeds meer gemeenten maken gebruik van een eigen oplegger op de kaderbrief en/of de ontwerpbegroting.

Om deze redenen stellen we voor om niet een format voor de kaderbrief maar een vaste Drentse oplegger in te voeren voor alle gemeenten en alle GR-en in Drenthe.

Drentse oplegger GR-en

De **Drentse oplegger GR-en** heeft ten doel dat raadsleden snel overzicht krijgen van alle relevante informatie in de kaderbrief zodat de kaderbrief vooral nog dient voor nadere toelichting. Tegelijkertijd kan de gevraagde informatie in de oplegger worden gezien als een set criteria voor de informatie die in ieder geval in de kaderbrief moet zijn terug te vinden. Tot slot kunnen de opleggers ook voor ambtelijke advisering en behandeling in de colleges gebruikt worden. Het advies is daarom om de oplegger in het hele besluitvormingsproces te gebruiken en hierin ook de ambtelijke adviseringen en concept-reacties/-zienswijzen op te nemen. Het snel inzichtelijk maken van relevante informatie is uiteraard ook nuttig voor ontwerpbegrotingen, daarom adviseert de werkgroep ook daarvoor een oplegger in te voeren.

Zoals gezegd zijn er al opleggers in omloop. Om te komen tot een Drentse oplegger zijn bestaande opleggers naast elkaar gelegd en samengevoegd. Ook is gekeken naar het rapport van Hiemstra & De Vries (december 2020), waarin verslag is gedaan aan het Ministerie van BZK over een onderzoek naar een betere informatiepositie van raadsleden bij GR-en en ook een oplegger wordt geadviseerd. Aangezien de informatie in de opleggers voor de gemeenten grotendeels gelijk is, zou het goed zijn om met de GR-en de afspraak te maken dat zij in ieder geval het gemeenschappelijke deel van de opleggers voor de gemeenten invullen en meesturen met hun kaderbrieven en ontwerpbegrotingen. De werkgroep stelt voor om de volgende onderwerpen in de opleggers op te nemen:

Algemeen voor beide opleggers

- (Juridisch) belang van de gemeente in de GR en het algemeen belang van de GR
- Oorspronkelijk(e) doel/opdracht van de GR
- Wettelijke basis van de GR en eventuele regionale of lokale regelgeving
- Overzicht wettelijke en niet-wettelijke taken GR en beleidsruimte deelnemers
- Overzicht deelnemers en verdeling financiën en invloed over de deelnemers
- Autonome ontwikkelingen inclusief kosten(raming)
- Nieuw beleid, nieuwe ontwikkelingen, nieuwe taken inclusief kosten(raming)
- Risico’s en onzekerheden inclusief kosten(raming)
- De genomen of te nemen beheersmaatregelen bij de genoemde risico’s en onzekerheden
- Inhoudelijke ontwikkelingen en de rol van de gemeente (bijv. besluitvorming, financiering) inclusief verwachte planning
- Ambtelijke reactie, financieel en beleidsinhoudelijk

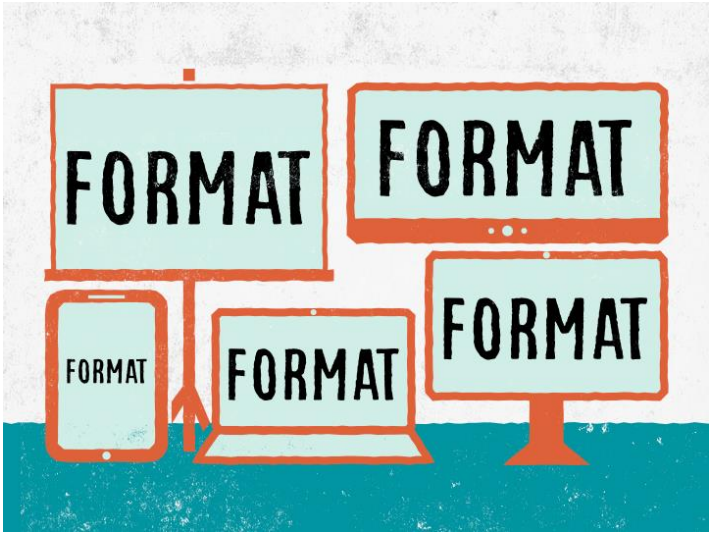
Aanvulling specifiek voor oplegger kaderbrief

- Uitgangspunten of kaders voor de op te stellen begroting
- Concept-reactie op kaderbrief zoals door college aan raad voorgesteld

Aanvulling specifiek voor oplegger ontwerpbegroting

- Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage aan de GR (lopend begrotingsjaar (eventueel bijgesteld), begrotingsjaar en drie opvolgende jaren)
- Meer- en minderkosten ten opzichte van lopende begroting
- Ontwikkeling totale omvang begroting GR (lopend begrotingsjaar (eventueel bijgesteld), begrotingsjaar en drie opvolgende jaren)
- Ontwikkeling reserve(s), schulden, vermogens, solvabiliteit en exploitatieruimte
- Concept-zienswijze op ontwerpbegroting zoals door college aan raad voorgesteld

De uitgewerkte Drentse oplegger GR-en is als bijlage 1 bij deze notitie opgenomen.



3. Financiële uitdijing GR-en

In raden en colleges wordt vrijwel ieder jaar geconstateerd dat de begrotingen van de GR-en alleen maar uitzetten en dat daar weinig grip op te krijgen is. Van tijd tot tijd, zeker in financieel moeilijke tijden, proberen gemeenten taakstellingen op te leggen, maar zelden succesvol en vaak weinig doelgericht of onderbouwd. Daarbij komt dat de verhouding tussen GR-begroting en gemeentebegroting soms mank loopt omdat er geen afspraken zijn over bijvoorbeeld indexering. Een GR kan met 2% indexeren terwijl een deelnemende gemeente met 1,5% indexeert, waardoor afwijkingen ontstaan in de gemeentebegroting. Bovendien wordt afstemming van beide begrotingen extra bemoeilijkt doordat de GR-begroting al voor 1 augustus klaar moet zijn en de gemeentebegroting pas in de eerste helft van november.

Voorwerk VDG-PHO Financiën en regio Noord-Holland Noord

Het VDG-PHO Financiën is al een aantal jaar bezig met het zoeken naar een oplossing om de groei te beperken. Drenthe-brede financiële kaders zouden daarbij kunnen helpen. De werkgroep GRIP heeft het werk van het PHO bekeken en stelt voor om nu Drentse financiële kaders op te stellen voor alle in Drenthe werkzame GR-en. Hierbij is ook gekeken naar regio Noord-Holland Noord, waar al ten minste sinds 2012 gewerkt wordt met financiële kaders en deze in 2019 zijn geëvalueerd en opnieuw vastgesteld; de hieronder voorgestelde kaders zijn overgenomen van Noord-Holland Noord.

Voorgestelde financiële spelregels

Concreet stelt de werkgroep GRIP voor om de volgende financiële spelregels in te voeren:

Indexatie

1. Voor het prijsindexcijfer gaan we uit van de prijsontwikkeling van de Prijs Bruto Binnenlands Product zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) met lange tijdreeksen van het CPB per peildatum 1 november (Jaar T-2).
2. Het loonindexcijfer is op basis van de Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) met lange tijdreeksen van het CPB per peildatum 1 november (Jaar T-2).
3. De standaard verhouding loon-/prijsontwikkeling wordt vastgelegd op 70/30. De gemeenschappelijke regeling kan van deze verhouding afwijken. In dat geval moet dit onderbouwd worden opgenomen in de kaderbrief.
4. De gemeenschappelijke regelingen gebruiken het onder 1.1 en 1.2 genoemde indexatiecijfer - afgerond op één cijfer achter de komma - zelf en expliciet als basis voor de jaarlijks op te stellen kaderbrief, begroting en de daarbij bijbehorende berekeningen van de deelnemersbijdrage.

De deelnemersbijdrage en gedragslijn autonome ontwikkeling

1. De deelnemersbijdrage wordt in het lopende begrotingsjaar niet aangepast. Een incidenteel voor- of nadeel komt tot uiting in het rekeningresultaat van de gemeenschappelijke regeling.
2. Bij ontwikkelingen als gevolg van veranderingen in het loon- en prijspeil wordt de deelnemersbijdrage in het komende begrotingsjaar (T+2) wel aangepast.
3. Voor het werkelijk prijsindexcijfer gaan we uit van de prijsontwikkeling van de Prijs Bruto Binnenlands Product zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) met lange tijdreeksen van het CPB die jaarlijks in maart (T+1) worden afgegeven.
4. Voor het werkelijke loonindexcijfer gaan we uit van de Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers zoals opgenomen in het Centraal Economisch Plan (CEP) met lange tijdreeksen van het CPB die jaarlijks in maart (T+1) worden afgegeven.

Weerstandsvermogen c.q. algemene reserve

1. De weerstandscapaciteit is aanwezig bij de deelnemers en beperkt bij de gemeenschappelijke regeling.
2. Het dagelijks bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling vermeldt in de jaarstukken en begroting het verschil tussen benodigd en beschikbaar weerstandsvermogen in totaal en naar rato voor de afzonderlijke deelnemers.
3. Een algemene reserve is toegestaan om ontwikkelingen in het loon- en prijspeil af te dekken, met een maximale omvang van 2,5% van de lasten van het betreffende jaar.
4. Als de verwachting is dat de ontwikkelingen in het loon- en prijspeil boven de maximale omvang van 2,5% uitkomt, is afwijken van de richtlijn van 2,5% mogelijk. Hiervoor doet het DB van de gemeenschappelijke regeling een gemotiveerd voorstel aan het algemeen bestuur.
5. Het bedrag boven het vastgestelde maximum van de algemene reserve, vloeit naar rato van de deelnemersbijdrage terug naar de deelnemers.

In bijlage 2 vindt u een toelichting op bovenstaande uitgangspunten.



4. Slotopmerkingen

Elkaar aanspreken op nakomen van afspraken

Voor de effectiviteit van deze notitie zal doorslaggevend zijn of zowel raden als colleges en GR-en elkaar ook (durven) aanspreken op het nakomen van afspraken. Dit geldt voor alle drie, want van allen worden acties en veranderingen verwacht. Hiermee wordt ook van allen (personele) inzet verwacht, waarbij het uiteraard afhangt van hoe de situatie op dit moment al is bij een gemeente of GR en waarbij het soms niet gaat om extra inzet, maar meer om een verschuiving van die inzet.

Vooralsnog ziet de werkgroep GRIP bereidheid om samen tot goede werkafspraken te komen en zal elkaar aanspreken voldoende zijn om afspraken ook in de praktijk te brengen. Om dit te toetsen stelt de werkgroep GRIP voor om direct al een evaluatiemoment in te plannen voor over twee jaar.

Samenwerking op drie niveaus

Samenwerking is het sleutelwoord om echt sturing te krijgen op GR-en. Dit geldt vooral voor intergemeentelijke samenwerking. De raden hebben deze samenwerking de afgelopen jaren gezocht in drie regio's. Het zou goed zijn om deze samenwerking ook uit te breiden naar het bestuurlijk en ambtelijk niveau. De werkgroep GRIP adviseert de colleges om, rekening houdend met de ontstane regio's, samenwerking te zoeken met de andere colleges in hun regio op het gebied van GR-en en dit ook te organiseren voor hun ambtelijke ondersteuning.



5. Planning besluitvorming en implementatie afspraken

Notitie “Een Drents plan van aanpak voor betere sturing op gemeenschappelijke regelingen” naar VDG-bestuur en Drentse Griffierskring (1 april – 23 april)

- 1 april afronding notitie in werkgroep GRIP
- 16 april notitie bespreken in VDG-bestuur
- 23 april notitie bespreken in Drentse Griffierskring
- 28 april notitie versturen naar te consulteren organen

Consultatieronde (28 april – 27 mei)

- Gemeenteraden (formele reactie per brief vragen)
- Colleges (formele reactie per brief vragen)
- GR-directies (o.a. gesprek maar ook formele reactie per brief vragen)
- Gemeentesecretarissen (formele reactie per brief vragen)
- VDG-PHO Financiën (formele reactie per brief vragen)

Definitieve voorstellen procedures, vorm en financiën (3 juni – 31 juli)

- 3 juni reacties op consultatie bespreken in werkgroep en met bestuurlijk trekker
- 10 juni definitieve voorstellen bespreken in werkgroep en met bestuurlijk trekker
- 2 juli besluit VDG-bestuur over definitieve voorstel procedures, vorm, financiën en evaluatie
- Juli besluit Griffierskring over definitieve voorstel procedures, vorm, financiën en evaluatie
- 31 juli versturen besluit naar colleges, raden, gemeentesecretarissen en GR-en met het verzoek uitvoering te geven aan de afspraken vanaf de P&C-cyclus GR-en 2021-2022

Vervolg (2023)

- Mei 2023 consultatieronde bij gemeenteraden, colleges, GR-directies, gemeentesecretarissen en VDG-PHO Financiën: hoe bevallen de nieuwe afspraken?
- Juni 2023 bespreken in VDG-bestuur en Drentse Griffierskring hoe de afspraken in de praktijk uitpakken en waar eventueel bijsturing nodig is

Bijlagen

Bijlage 1. Drentse oplegger GR-en

Algemene informatie	
Naam gemeenschappelijke regeling	
Portefeuillehouder	
Contactpersoon gemeenschappelijke regeling	
Accounthouder gemeente	
Vertegenwoordiging gemeente in de gemeenschappelijke regeling	
Welke producten/diensten neemt de gemeente af van de gemeenschappelijke regeling.	

(Wettelijk) kader
➢ *Geef een overzicht van de regelingen en afspraken op basis waarvan de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling haar taken uitvoert. Maak hierin een onderscheid tussen wetten (inclusief ministeriële regelingen) en lokale regelgeving of overeenkomsten. Dit is van belang, omdat wettelijke taken in principe niet beïnvloedbaar zijn. Aanvullende afspraken kunnen worden gewijzigd.>* ➢ *Het doel is dat de gemeenteraad inzicht krijgt in de werkzaamheden die de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling uitvoert:* *1. op basis van wetgeving* *2. op grond van aanvullende afspraken.*

Bestuurlijk belang
Geef antwoord op de volgende vragen: ➢ *Wanneer is de GR opgericht en wat was oorspronkelijk het doel, de opdracht en/of de wettelijke verplichting?* ➢ *De wijze waarop de gemeente een belang heeft in de gemeenschappelijke regeling en het openbaar belang dat ermee gediend wordt.* ➢ *Waarom heeft de gemeente besloten tot een belang in de gemeenschappelijke regeling en het openbaar belang dat ermee gediend wordt?* ➢ *Welke politiek-bestuurlijke doelen uit de programmabegroting worden gerealiseerd door de gemeenschappelijke regeling?* ➢ *Welke politiek-bestuurlijke doelen uit kaderstellende, beleidsbesluiten en moties worden gerealiseerd via de gemeenschappelijke regeling?*

Vraag en rol gemeenteraad
➢ *Beschrijf de specifieke vraag aan de gemeenteraad, op basis van het onderliggende stuk. Bijvoorbeeld: vaststellen, informeren.* ➢ *Beschrijf de rol van de gemeenteraad ten opzichte van het onderliggende stuk. Bijvoorbeeld: kennisnemen, kaderstellen, controleren.* ➢ *Maak duidelijk welke beleidsruimte de gemeenteraad heeft bij beslissingen. Wat zijn de wettelijke verplichtingen en waar is keuzevrijheid?*

Deelnemende gemeenten		
Naam gemeente	Verdeelsleutel (%) per gemeente	Aantal zetels (in DB en AB per gemeente)

Nieuw beleid en keuzes			
Omschrijving onderwerp	Welke bestuurlijke keuzes zijn mogelijk	Op welke wijze worden de keuzes aan de raad voorgelegd?	Kosten (structureel of incidenteel)

Te nemen besluiten			
➢ *Het eerstvolgende te nemen besluit van de verbonden partij/gemeenschappelijke regeling dat over het onderwerp genomen moet worden. Welke relatie is er met de begroting, bestuursrapportage of rekening.*			
Volgende besluiten, Verwacht kwartaal	Soort stuk	Wie is bevoegd	Onderwerp/besluit

Risico's en beheersmaatregelen		
Geef hier aan welke risico's en onzekerheden u ziet, wat de mogelijke financiële impact daarvan is en hoe deze risico's en onzekerheden worden beheerst.		
Risico of onzekerheid	Raming mogelijk financieel effect (min.-max.)	Beheersmaatregel

Kaders te bespreken bij de kaderbrief van de GR				
Geef hier aan welke aan welke (nieuwe) kaders de begroting moet voldoen en welke oude kaders moeten worden heroverwogen. Geef hierbij ook aan hoe de uitkomsten uit de Najaarsoverleggen mee zijn gewogen.				
Kader	Afschaffen, aanpassen of introduceren	Waar komt dit kader vandaan?	Invloed op begroting	Besproken bij Najaarsoverleg?

Financiën te bespreken bij de begroting van de GR					
Ontwikkeling saldo GR-begroting vanaf	2021	2022 Begr	2023	2024	2025

lopende begrotingsjaar, (eventueel bijgesteld)	Lopende begroting				
Ontwikkeling gemeentelijke bijdrage vanaf lopende begrotingsjaar, (eventueel bijgesteld)	2021 Lopende begroting	2022 Begr	2023	2024	2025
Meer- en minderkosten ten opzicht van lopende begroting					
Autonome ontwikkelingen %	2021 Lopende begroting	2022 Begr	2023	2024	2025
Prijsindex					
Indexatie loonkosten					
Rente lang geld op te nemen					
Rente kort geld op te nemen					
Financiële positie GR	2021	2022	2023	2024	2025
(Vrije) reserve GR					
Solvabiliteit					
Exploitatieruimte					

Advisering
➢ *Opmerkingen vanuit beleidsafdeling gemeente, zowel beleidsmatig als financieel*
➢ *Eventuele kanttekeningen of bedenkingen vanuit het college*
➢ *Concept zienswijze of reactie gemeente*

Bijlage 2. Toelichting op financiële uitgangspunten

Methodiek indexatie

1 en 2 Indexatie: https://www.cpb.nl/publicaties/, publicatietype CEP en jaartal en de verzamelde bijlagen CEP met lange tijdreeksen. Voor volgende jaren, jaartal in websiteadres aanpassen. Verzamelde bijlage CEP 'jaartal' met lange termijnreeksen, peildatum 1 november T-2, downloaden. In dit bestand zijn de volgende twee tabbladen van toepassing:

- ***Bijlage_01_CEP_jaartal;*** voor Prijs bruto binnenlandsproduct met een cijfer voor het betreffende begrotingsjaar
- ***Bijlage_02_CEP_jaartal;*** voor Prijs overheidsconsumptie, beloning werknemers voor het betreffende begrotingsjaar.

Deze cijfers worden jaarlijks in maart gepubliceerd. In gevallen dat hier aanleiding voor bestaat, worden de cijfers gedurende het jaar herijkt. De meest recente cijfers die per 1 november beschikbaar zijn worden gehanteerd, waarbij de laatste publicatie op zijn laatst in maart van het lopende jaar heeft plaatsgevonden. Mogelijk dat de bijlagen jaarlijks een andere benaming hebben.
3 en 4 De cijfers die uit paragraaf 1 en 2 komen, worden in een verhouding van loon-/prijsontwikkeling (70/30) samengebracht tot een gemiddeld indexatiecijfer, afgerond op één cijfer achter komma. Dit cijfer wordt bij de kaderbrief en begroting gebruikt voor de indexatie van de deelnemersbijdrage. Afwijken van de verhouding kan alleen als dit in de kaderbrief wordt onderbouwd met een berekening. De toe te passen indexering heeft betrekking op de bruto deelnemersbijdrage, voor aftrek van eventuele door de GR gerealiseerde toegevoegde waarde en onttrekkingen aan reserves.

Voorbeeldberekening indexatie gemeenschappelijke regelingen	
Prijsindexatie 2020 *)	**2,0%**
Loonkostenindex 2020	**3,2%**
Indexatie 2020	
Prijsindex 30% * 2%	0,60%
Loonkostenindex 70% * 3,2%	2,24%
Indexatie gemeentelijke bijdrage 2020	**2,8%**
**) Zie bijlage van de Middellange Termijn Verkenning van het CEP2018*	

De deelnemersbijdrage en gedragslijn autonome ontwikkeling

1 Gedurende het begrotingsjaar worden geen begrotingswijzigingen aangeboden als gevolg van loon of prijsontwikkelingen. Mutaties in deelnemersbijdragen als gevolg van andere ontwikkelingen worden aan de raden voor zienswijze aangeboden. Uitgangspunt is wel om hierbij zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reguliere P&C-cyclus. Uitgangspunt is dat een positief rekeningresultaat in de algemene reserve wordt gestort. Als deze de gestelde maximale hoogte heeft bereikt, vloeit het restant naar rato terug naar de deelnemers van de regeling. Het DB kan het AB een voorstel doen voor alternatieve aanwending.
2-4 Afwijkingen van werkelijke indexatie (jaar T) t.o.v. begrote indexatie (T-2), conform artikel 1.1 en 1.2, leiden tot correctie (positief en negatief) van de deelnemersbijdrage bij begroting (jaar T+2). Hierbij wordt gebruik gemaakt van dezelfde tabel als artikel 1, die in maart van T+1 worden gepubliceerd.

Weerstandsvermogen c.q. algemene reserve

1 Uitgangspunt is dat de weerstandscapaciteit bij de deelnemers is opgenomen en de gemeenschappelijke regeling alleen een beperkt weerstandsvermogen op de balans heeft.

2 Om als deelnemer voldoende weerstandscapaciteit op te nemen voor de risico's van de gemeenschappelijke regeling, vermeldt de gemeenschappelijke regeling in de begroting en jaarstukken het niet afgedekte risico naar rato van de afzonderlijke deelnemers.

3-4 Om de gemeenschappelijke regeling wel een buffer te geven om financiële ontwikkelingen af te dekken, wordt een algemene reserve toegestaan van maximaal 2.5% van de lasten van het betreffende jaar. Het algemeen bestuur (AB) kan besluiten van dit percentage positief of negatief af te wijken.

5 Een overschrijding van het (in het AB) gestelde maximum, vloeit naar rato terug naar de deelnemers.

Bijlage 3. Nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen

Op dit moment ligt er een wetsvoorstel voor een nieuwe Wgr. De reacties zijn tot nu toe zeer kritisch en het is daardoor nog maar zeer de vraag of deze Wgr er zal komen en wanneer. Daarom heeft de werkgroep GRIP deze nieuwe Wgr voorlopig buiten beschouwing gelaten, maar het is goed om hier afsluitend toch nog te melden wat de grootste veranderingen zullen zijn, mocht deze Wgr ongewijzigd door de Kamers komen en in werking treden:

1. **Verruimen zienswijzeprocedure**: De wetswijziging maakt het mogelijk om voor meer besluiten van het GR-bestuur een zienswijzenprocedure af te spreken. Bovendien worden GR-besturen verplicht schriftelijk te reageren op zienswijzen.
2. **Regionale gemeenschappelijke raadscommissies**: De deelnemende raden kunnen door deze wetswijzigingen een gezamenlijke commissie van raadsleden afdwingen bij het GR-bestuur. Deze commissie adviseert de raden en het bestuur en kan gezamenlijke standpunten van de deelnemende raden voorbereiden. De organisatie van de commissies is aan het GR-bestuur. De instelling en samenstelling is aan de raden.
3. **Samenstelling besturen/raadsleden in besturen**: Met deze wijziging wordt geregeld dat er in collegeregelingen naast de verplichte bestuursleden uit de deelnemende colleges ook raadsleden zitting kunnen krijgen in het GR-bestuur.
4. **Afspraken over participatie**: Deze wijziging ziet erop dat in elke regeling wordt afgesproken hoe om te gaan met participatie van inwoners op taken en bevoegdheden met grote maatschappelijke relevantie.
5. **Actieve informatieplicht**: Met deze wijziging wordt geregeld dat het GR-bestuur eenzelfde actieve informatieplicht krijgt als het college van B&W.
6. **Vergoeding leden gemeenschappelijke raadscommissies**: Met deze wijziging wordt mogelijk gemaakt dat raadsleden een vergoeding krijgen als zij zitting nemen in een gemeenschappelijke raadscommissie, de vergoeding is gelijk aan de vergoeding voor deelname aan bijzondere commissies, zoals geregeld in het laatste rechtspositiebesluit decentrale politiek ambtsdragers van 15 oktober 2018 (maximaal €120 per maand).
7. **Recht van enquête**: Deze wijziging breidt het enquêterecht van raadsleden uit. Met de introductie van het gemeenschappelijk recht van enquête krijgen de gezamenlijke gemeenteraden de mogelijkheid om onderzoek te doen naar eventuele misstanden bij een gemeenschappelijke regeling als geheel, door een gezamenlijk onderzoek in te stellen naar de bestuursvoering van een gemeenschappelijke regeling.
8. **Lokale rekenkamers**: Met deze wijziging wordt de mogelijkheid van lokale rekenkamers om onderzoek te doen naar het gevoerde bestuur van een GR verduidelijkt, in de oude wet was dit onduidelijk.
9. **Evaluatie GR**: Deze wijziging regelt dat er afspraken moeten worden gemaakt over het evalueren van GR-en, het stelt niet verplicht om GR-en te evalueren.
10. **Gevolgen uittreding**: Door deze wijziging worden GR-en verplicht om in hun regeling meer afspraken op te nemen over de gevolgen van uittreding.
11. **Verandering begrotingscyclus**: Deze wijziging geeft ruimte voor latere aanlevering van stukken om de P&C-cyclus van de GR-en meer aan te laten sluiten bij de P&C-cyclus van gemeenten, hoewel lokaal afgesproken kan worden om kortere termijnen aan te houden. De termijnen wijzigen als volgt:

	Huidig	*Voorgestelde wijziging*
Kaderbrief naar de raad	Uiterlijk 15 april	Uiterlijk 30 april
Begroting naar GS	Uiterlijk 1 augustus	Uiterlijk 15 september
Zienswijzetermijn ontwerpbegroting	8 weken	10 weken

Bijlage 4. Achtergrond en totstandkoming werkgroep en opdracht

Raadsperiode 2014-2018

- 1 januari 2015: Nieuwe Wgr, één van de aanpassingen was de introductie van de kaderbrief
- 29 mei 2015: Rapport Werkgroep Wijziging Wgr van de VDG, de belangrijkste adviezen waren een eenduidige werkwijze rond kaderbrieven en deadlines voor de aanlevering van kaderbrieven en ontwerpbegrotingen bij de gemeenteraden
- 6 april 2016: Start Werkgroep taakstelling GR-en Drenthe van het VDG-PHO Financiën, belangrijkste doel was te komen tot Drenthe-brede afspraken over vorm, procedure en inhoud van financiële stukken van GR-en en de introductie van deelnemersoverleg
- 30 september 2016: Conferentie Drentse griffiers en GR-directeuren, belangrijkste uitkomsten van deze conferentie was dat er behoefte is aan meer verbinding en stroomlijning van processen en dat GR-en meer duidelijkheid willen over wat raden van hen verwachten en dus beter opdrachtgeverschap
- Vanaf 2016: Griffiers van diverse gemeenten ontwikkelen in toenemende mate instrumenten om de kloof tussen GR en raad te overbruggen en de sturing van de raad te vergroten, daarbij wordt vaak intergemeentelijke samenwerking gezocht waardoor er in Drenthe geleidelijk drie regio's zijn ontstaan

Totstandkoming nieuwe werkgroep Drentse griffierskring en VDG

- Op 9 november 2018 is in het VDG-bestuur een verzoek van de Drentse griffierskring besproken om een gezamenlijke werkgroep 'Grip op GR-en' (hierna: GRIP) op te zetten en in deze werkgroep ten minste de volgende punten te analyseren en hierop voorstellen te maken:
    - Eenduidige vorm en procedure voor kaderbrieven voor alle GR-en
    - Eenduidige procedure voor de behandeling van ontwerpbegrotingen van GR-en in de raden
    - Versterking rol van de raad in de sturing op GR-en
    - Verbeteren informatievoorziening van de raden voor wat betreft de scheiding tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare GR-taken
- Na consultatie van de Drentse colleges van B en W op 17 januari 2019 heeft het VDG-bestuur de werkgroep GRIP ingesteld, bestaande uit de volgende leden:
    - Rikus Jager (bestuurlijk trekker vanuit VDG-bestuur)
    - Jisse Otter (wethouder financiën gemeente Emmen)
    - Martin Nanninga (secretaris vanuit VDG)
    - Johan Kok (raadsadviseur/plv. griffier gemeente Coevorden)
    - Mark Visser (medewerker gemeente Emmen)
    - Cindy Elken (griffier gemeente Hoogeveen)
    - Peter Koekoek (griffier gemeente Tynaarlo)
- Op 28 maart 2019 is in VDG-PHO Financiën is een memo besproken die voortborduurt op de werkzaamheden van de werkgroep van de VDG in 2015 en die van het PHO in 2016-2018. Dit memo adviseert eisen te stellen aan de inhoud van kaderbrieven, een zienwijzeprocedure in te stellen voor kaderbrieven, een ambtelijk vooroverleg in te voeren en afspraken te maken over informatievoorziening en de rol van gemeentelijk vertegenwoordigers in GR-en.
- De werkgroep GRIP kwam op 1 juli 2019 voor het eerst bij elkaar.

- In een volgend overleg van de werkgroep op 10 december 2019 werd de opdracht verder uitgewerkt in deelopdrachten:
    - Eenduidige vorm en procedure voor kaderbrieven voor alle GR-en
    - Eenduidige procedure voor de behandeling van kaderbrieven en ontwerpbegrotingen van GR-en in de raden
    - Versterking rol van de raad in de sturing op GR-en
    - Verbeteren informatievoorziening aan de raden voor wat betreft de scheiding tussen beïnvloedbare en niet-beïnvloedbare GR-taken
    - Afspraken over loon- en prijsindexering
    - Afspraken over zienswijzeprocedure voor kaderbrieven
    - Instellen van een ambtelijk vooroverleg
    - Afspraken over informatievoorziening aan gemeenteraden
- In 2020 hebben de werkzaamheden van de werkgroep stilgelegen omdat betrokkenen in beslag werden genomen door andere werkzaamheden in verband met de Coronapandemie.
- Op 8 februari 2021 kwam de werkgroep bij elkaar om haar werkzaamheden weer op te starten. Sindsdien komt de werkgroep maandelijks bij elkaar om tussentijds uitgewerkte acties te bespreken en verder te brengen richting een advies aan het VDG-bestuur.
- In de VDG-bestuursvergadering van 5 februari werd afgesproken dat het VDG-bestuur in haar vergadering van 16 april bijgepraat zou worden over in ieder geval de volgende drie onderwerpen:
    1. Eenduidig procedure kaderbrieven
    2. Format kaderbrieven
    3. Beperking financiële uitdijing