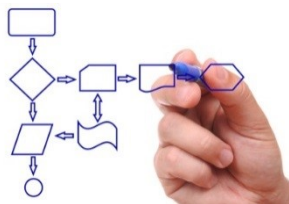


BIJLAGE 1: Inhoud kadernota & procedure kadernota, begroting en jaarrekening



Inhoud kadernota

Doel kadernota:

Hoofdpunten van beleid en schetsen van financiële kaders

Basis voor opstellen begroting en meerjarenperspectief (begrotingskader).

Met kaderstelling worden de spelregels, randvoorwaarden en uitgangspunten ten aanzien van inhoud (wat willen we bereiken?) (wat gaan we daarvoor doen?), financiën (wat mag het kosten?) en procedure (wat gaan we binnen welke planning doen?) bepaald.

1. Aanbieding/ Bestuurlijke samenvatting

In deze paragraaf wordt de kadernota aangeboden door het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur en de raden van de deelnemende gemeenten. Onderdeel van deze paragraaf is de ontwikkeling van het meerjarenperspectief en een samenvatting van belangrijke ontwikkelingen welke de komende jaren van invloed zijn op de taken en middelen van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn als gevolg van wijzigingen in wet- en regelgeving, rijksbeleid, maar ook gevolgen van eerdere besluitvorming door het Algemeen Bestuur of voortkomen uit de visie (zie hierna onder 2). Tevens wordt hierin opgenomen een opsomming van c.q. een duidelijke verwijzing naar de beslispoints die in de kadernota zijn opgenomen.

2. Visie en ontwikkeling

In deze paragraaf wordt de visie van de gemeenschappelijke regeling opgenomen. Tevens wordt ingegaan op het taak/ beleidsveld van de gemeenschappelijke regeling. Dit kunnen ontwikkelingen zijn die van rijkswege op gemeenschappelijke regelingen afkomen, maar ook kan worden ingegaan op ontwikkelingen die worden gesignaleerd bij gemeenten of voortkomen uit de visie (interne en externe ontwikkelingen). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen datgene wat moet, waarover al besloten is, wat vanuit de deelnemende gemeenten komt en wat voorstellen zijn van de regeling. Daar waar relevant kan worden ingegaan op maatregelen/ besluitvorming die in de voorliggende periode zijn genomen.

3. Actualisering financieel perspectief

In de paragraaf actualisering financieel perspectief wordt het verloop van het meerjarenperspectief geschetst. Startpunt is het perspectief zoals opgenomen in de begroting van t. De actualisering van het financieel perspectief is niet bedoeld als tussentijdse bijstelling van de lopende jaarschijf t en gaat derhalve in op de jaren t+1 tot en met t + 4.

a. Autonome ontwikkelingen

Hier worden alleen die ontwikkelingen opgenomen waarover besluitvorming al eerder heeft plaatsgevonden c.q. de (neven) effecten van ontwikkelingen die niet of nauwelijks zijn te sturen (van rijkswege).

b. Nieuw beleid/ ambitie en gewenste ontwikkelingen

In deze paragraaf worden opgenomen de gevolgen van nieuw beleid dan wel de gevolgen van de uit de ambitie voortkomende doelstellingen. Van nieuw beleid is sprake als er nieuwe ontwikkelingen of nieuwe (wettelijke) regelgeving worden uitgewerkt of wanneer er sprake is van intensivering/ extensivering van bestaand beleid, ook als bij deze laatste sprake is van verschuivingen binnen een programma. De invulling van nieuw beleid moet passen binnen de doelstellingen van de gemeenschappelijke regeling (en dus de doelstellingen van de deelnemende

gemeenten). Voorstellen voor nieuw beleid worden geïnitieerd door het dagelijks bestuur van de gemeenschappelijke regeling of vanuit de deelnemende gemeenten.

Nieuwe ontwikkelingen of werkzaamheden die op verzoek van een of meer gemeenten/ deelnemers worden uitgevoerd en waarvoor extra middelen worden ontvangen, hoeven niet te worden opgenomen/ verantwoord. Hiervoor worden specifieke afspraken tussen de betreffende gemeenten gemaakt. Hiervoor worden, voor zover dit niet in de regeling zelf is geborgd, kaderstellende afspraken tussen de betreffende gemeente en de regeling gemaakt. Het verdient wel de voorkeur deze aan het Algemeen Bestuur te melden.

Binnen nieuw beleid/ ambitie/ gewenste ontwikkelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen:

- i. Wettelijk (NB. De financiële vertaling van wet- en regelgeving is opgenomen onder ontwikkelingen. Hier wordt bedoeld de keuzes die zich binnen wettelijke ontwikkelingen kunnen voordoen benoemd)
- ii. Bestuurlijke keuze (incl. nieuwe investeringen)
- iii. Onvoorzien

c. Dekkingsmogelijkheden

d. (Onderbouwing) bezuinigingsvoorstellen

Eind april heeft de Provincie Noord Holland een brief gestuurd die ingaat op ontwikkelingen die zich gaan voordoen op het terrein van toezicht op gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en die van belang zijn voor het opstellen van de (meerjaren) begroting 2016 - 2019. Daarmee is dit schrijven ook van toepassing voor de kadernota. Ten behoeve van de beoordeling van de financiële positie zullen alle opgenomen bezuinigingsmaatregelen c.q. taakstellingen op hardheid en haalbaarheid worden beoordeeld met als doel de realiteit van de ramingen te beoordelen (en de realiteit van de begrotingssaldi). Belangrijk is ook dat de raden hier inzicht in krijgen, danwel het proces dat gaat worden gevolgd om de vereiste hardheid/ haalbaarheid voor de begroting te realiseren. Ook kunnen hier voorstellen voor bezuinigingen worden opgenomen.

e. Gevolgen voor gemeentelijke bijdrage

In deze paragraaf wordt ingegaan op de gevolgen van de gemeentelijke bijdrage als gevolg van de onder 3.a tot en met 3.d opgenomen voorstellen.

4. Weerstandsvermogen

Inmiddels heeft een wijziging van het BBV plaatsgevonden. Op grond hiervan wordt verplicht om een set financiële kengetallen in de begroting op te nemen. In de kadernota kunnen streefwaarden worden opgenomen voor deze kengetallen c.q. worden ingegaan op ontwikkelingen die deze streefwaarden beïnvloeden.

5. Uitgangspunten

Betreft een opsomming van c.q. toelichting op

- a. Indexatie (loon- en prijs)
- b. (Rente% kapitaalgoederen)
- c. % overhead (t.b.v. kaderstelling, indien aanwezig branchespecifiek, anders algemene definitie uit document adviesgroep gemeenschappelijke regelingen)
- d. Flexibele schil/ inhuur
- e. Risicomanagement/ weerstandsvermogen (2,5%)

Door het opnemen van de uitgangspunten in de kadernota zijn de deelnemende gemeenten in staat om hierover kaderstellende afspraken te doen.

Procedure kadernota, begroting en jaarrekening

Welke werkwijze geldt nu?

In de zgn. Uitgangspunten gemeenschappelijke regelingen (UPGR) die zijn vastgesteld door de raden van de NHN-gemeenten is het volgende opgenomen:

“8.1 De uitgangspunten voor de begroting worden uiterlijk 15 januari door het Dagelijks Bestuur aangeboden en uiterlijk 1 maart door het algemeen bestuur vastgesteld;

8.2 De gemeenschappelijke regelingen bieden uiterlijk 15 april voorafgaand aan het begrotingsjaar de begroting t+1 en de jaarstukken t-1 aan, aan de raden van de deelnemende gemeenten;

8.3 De gemeenteraden geven uiterlijk binnen 10 weken na 15 april hun zienswijze over de begroting t+1 en jaarstukken t-1 aan het Algemeen Bestuur van de gemeenschappelijke regeling.”.

Wat regelt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR)?

In de Wet Gemeenschappelijke Regelingen van 1 januari 2015 worden bepalingen gegeven met betrekking tot gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten (voor gemeenschappelijke regelingen tussen gemeenten en provincie gelden m.m. dezelfde bepalingen). Afdeling 3 van dit hoofdstuk regelt de bevoegdheden; paragraaf 7 van deze afdeling geeft bepalingen waarin de relatie tussen een gemeenschappelijke regeling en de gemeenteraden wordt geregeld, waar het gaat om:

- de kaders voor de begroting

Art. 34b WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

- de begroting

Art. 34 eerste lid WGR

Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de begroting vast in het jaar voorafgaande aan dat waarvoor zij dient.

Art. 35 eerste lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de ontwerp-begroting acht weken voordat zij aan het algemeen bestuur wordt aangeboden toe aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Art. 35 derde lid WGR

De raden van de deelnemende gemeenten kunnen bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden.

Art. 35 vierde lid WGR

Nadat deze is vastgesteld, zendt het algemeen bestuur van het openbaar lichaam de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen.

Art. 34, tweede lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten.

- de jaarrekening.

Art. 34 derde lid WGR

Het algemeen bestuur van het openbaar lichaam stelt de jaarrekening vast in het jaar volgende op het jaar waarop deze betrekking heeft.

Art. 34b WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Art. 34 vierde lid WGR

Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten.

Welke werkwijze wordt voorgesteld?

De Wet Gemeenschappelijke Regelingen geeft minimumvoorschriften. Om de lijn van de Uitgangspunten zo goed mogelijk vast te houden en aan te laten sluiten op de tekst van de (naderhand) gewijzigde Wet en om de gemeenteraden tijdig in positie te brengen om hun kaderstellende en controlerende taak uit te voeren, wordt het volgende procedurevoorstel voor de kaders voor de begroting (hierna te noemen kadernota), de begroting en de jaarstukken gedaan:

- **Kadernota**
 1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt uiterlijk 1 januari van het jaar voorgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders (hierna ontwerp-kadernota) aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.1 UPGR + 34b WGR)
 2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 maart van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de ontwerp-kadernota dient, bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-kadernota naar voren brengen.
 3. Het algemeen bestuur stelt de kadernota vóór 15 maart vast.
 4. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
 5. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de kadernota aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.
- **Ontwerp-begroting**
 1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient de ontwerp-begroting toe aan de raden van de deelnemende gemeenten. (8.2 UPGR + 35.1 WGR)
 2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 1 juli bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de ontwerp-begroting naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de zienswijzen bij de ontwerp-begroting, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. Bij het voorstel van het dagelijks bestuur aan het algemeen bestuur voegt het dagelijks bestuur een reactienota, waarin gemotiveerd wordt aangegeven op welke wijze de zienswijze wel of niet is verwerkt in dit voorstel (8.3 UPGR+ 35.3 WGR)
 3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
 4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de begroting aan de raden van de deelnemende gemeenten, die ter zake bij gedeputeerde staten hun zienswijze naar voren kunnen brengen (35.4 WGR)
 5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de begroting binnen twee weken na de vaststelling, doch in ieder geval vóór 1 augustus van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, aan gedeputeerde staten (34.2).
- **Jaarstukken**
 1. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt vóór 15 april de voorlopige jaarrekening en het accountantsverslag aan de raden van de deelnemende gemeenten (8.2 UPGR + 34b WGR)
 2. De raden van de deelnemende gemeenten kunnen vóór 25 juni bij het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam hun zienswijze over de voorlopige jaarrekening naar voren brengen. Het dagelijks bestuur voegt de commentaren waarin deze zienswijze is vervat bij de voorlopige jaarrekening, zoals deze aan het algemeen bestuur wordt aangeboden. (8.3 UPGR)
 3. Het algemeen bestuur geeft in het besluit aan wat de overwegingen zijn geweest met betrekking tot de zienswijzen.
 4. Het dagelijks bestuur zendt het besluit en de jaarrekening aan de raden van de deelnemende gemeenten binnen twee weken na de vaststelling.
 5. Het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam zendt de jaarrekening vóór 15 juli van het jaar volgende op het jaar waarop de jaarrekening betrekking heeft, aan gedeputeerde staten (34.4 WGR).

Opmerking: het dagelijks bestuur draagt zorg voor tijdige publicatie van de AB-stukken.

Wat verandert er?

De belangrijkste verandering is dat gemeenschappelijke regelingen (GR-en_ een zgn. kadernota moeten gaan leveren op grond van art. 34b WGR. Daarbij wordt niet de wettelijke termijn van 15 april aangehouden maar 1 januari, zodat raden de gelegenheid krijgen om een zienswijze te geven.

De kadernota gaat uitsluitend over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten van het samenwerkingsverband als geheel, niet over de uitgangspunten van de individuele gemeenten. Het bestuur van de GR informeert de gemeenteraden over deze uitgangspunten. Indien gewenst kunnen gemeenten of regio's de GR uitnodigen om de kadernota te presenteren aan raadsleden.

Nadat het bestuur van de GR de kadernota heeft aangeboden, is het college aan zet om de raad een voorstel te doen met betrekking tot een evt. in te dienen zienswijze. Met deze zienswijze kan de raad de richting van de op te stellen begroting beïnvloeden. Raadsleden kunnen daarbij initiatieven nemen zodat raden gelijke standpunten innemen met betrekking tot de in te dienen zienswijzen.

Het algemeen bestuur van de GR besluit over de kadernota en bepaalt daarbij of de zienswijzen aanleiding geven tot bijstelling daarvan. Een zienswijzeprocedure m.b.t. de kadernota is wettelijk niet verplicht maar sluit aan bij de behoefte van de gemeenteraden om tijdig in positie te worden gebracht om te kunnen sturen (kaderstellende rol).

Een soortgelijk traject geldt voor de (ontwerp-)begroting en de (voorlopige) jaarrekening, met dien verstande dat voor de ontwerp-begroting wel een verplichte zienswijzeprocedure geldt. Voor de begroting en de jaarrekening verdient het aanbeveling om GR-en in de gelegenheid te stellen om deze documenten z.s.m. na 15 april in regionaal verband te presenteren.

Voor de zienswijzeprocedures voor de kadernota, de ontwerp-begroting en de voorlopige jaarrekening is een termijn opgenomen. Deze termijn is belangrijk voor het plannen van de raads- en AB-vergaderingen en voor het plannen van regionale bijeenkomsten.

De zienswijze op de jaarrekening kan zich richten op de programmaverantwoording (mate waarin de realisatie van de doelstellingen is toegelicht en de wijze waarop beoogd is de maatschappelijke effecten te bereiken) alsmede de paragrafen. Daarnaast kan de zienswijze ingaan op het voorstel voor resultaatbestemming. De cijfers uit de jaarrekening (balans en overzicht baten en lasten) zijn onderdeel van de accountantscontrole en daarmee geen object van zienswijze.

Logistiek is het beeld als volgt:

- | | |
|----------------------------|--|
| - oktober - november | voorbereiding ontwerp-kadernota door GR |
| - december - 1 januari | bestuurlijke vaststelling ontwerp-kadernota door GR |
| - < 1 januari | verzending ontwerp-kadernota door dagelijks bestuur aan raden deelnemers |
| - 1 - 15 januari | * voorstel colleges aan de raden |
| | * indien gewenst: toelichting door GR |
| - 15 januari - 28 februari | behandeling in commissies en raad |
| - < 1 maart | verzending evt. zienswijze naar DB GR |
| - < 15 maart | besluitvorming in algemeen bestuur over de kadernota |
| - 2e helft maart | verzending kadernota naar raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - maart - 14 april | voorbereiding ontwerp-begroting door GR |
| - < 15 april | verzending ontwerp-begroting + voorlopige jaarstukken naar raden deelnemers |
| - 15 - 30 april | * toelichting regionale raden |
| | * voorstel colleges aan de raden |
| - mei - 24 juni | behandeling in commissies en raad |
| - < 1 juli | verzending evt. zienswijzen naar DB |
| - 1 juli - 14 juli | vaststelling begroting en jaarstukken met overwegingen ten aanzien van zienswijzen door algemeen bestuur GR |
| - < 15 juli | verzending jaarrekening naar gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - 14 juli - 31 juli | verzending begroting aan gedeputeerde staten en raden deelnemende gemeenten (incl. besluit met overwegingen) |
| - > 31 juli | gemeenten kunnen hun zienswijze ten aanzien van de begroting bij gedeputeerde staten naar voren brengen |

NB: met GR wordt uitsluitend bedoeld de GR die de vorm van een openbaar lichaam heeft.

