

Beleidsnotitie kaders P&C-documenten

Werkgroep kring GS / controllers GR

24-3-2016



OMGEVINGSDIENST
ZUIDOOST-BRABANT



METROPOOL
REGIO
EINDHOVEN

Werkgroep controllers 4 GR:

Ad Verbakel	Controller gemeente Eindhoven
Cor Derijck	Controller MRE
Erik Minnen	Controller ODZOB
Laurens Arts	Controller VRBZO
Peter van Son	Controller GGDBZO
Petra Schoofs	Beleidsadviseur Financiën Dienst Dommelvallei
Rien Schalkx	Gemeentesecretaris Son en Breugel

Inhoud

1. Inleiding	4
1.1 Algemene inleiding	4
1.2 Voordelen en aandachtspunten	4
1.3 Onderwerpen	5
1.4 Andere verrekeningen	5
1.5 Besluit in 4GR	6
2. Uitgangspunten voor de begroting	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Harmonisatie van uitgangspunten	7
2.2.1 Indexering	7
2.2.2 Indexering over gemeentelijke bijdrage	7
2.3 Ongewijzigde punten	8
2.3.1 Gewogen index	8
2.3.2 Verdeling totaal gemeentelijke bijdrage over de gemeenten	8
3. De rol en functie van de kadernota	9
4. Tijdstip van aanlevering P&C-documenten	10
4.1 Inleiding	10
4.2 Harmonisatie tijdstip	10
4.2.1 Wettelijke termijnen	10
4.2.2 Voorgestelde termijnen	10
4.3 Aanbieden begroting, jaarrekening en kadernota	11
5. Wijziging, intensivering of vermindering van taken	12
5.1 Inleiding	12
5.2 Aangeven van wijziging, intensivering of vermindering van taken	12
5.2.1 Collectieve taken	12
5.2.2 Additionele taken	12

1. Inleiding

1.1 Algemene inleiding

De regio Zuidoost-Brabant telt 21 gemeenten. Deze gemeenten nemen deel aan diverse gemeenschappelijke regelingen. Aan een viertal gemeenschappelijke regelingen nemen alle 21 gemeenten deel, namelijk Metropoolregio Eindhoven (MRE), Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant (ODZOB), Veiligheidsregio Brabant-Zuidoost (VRBZO) en Gemeentelijke gezondheidsdienst Brabant-Zuidoost (GGD). De ODZOB kent een extra deelnemer, t.w. de provincie. In de rest van de notitie worden deze vier gemeenschappelijke regelingen aangeduid met 4GR.

Het doel van deze beleidsnotitie is om met elkaar kaders af te spreken en daardoor meer regie te voeren op de vier gemeenschappelijke regelingen op de financiële onderwerpen, zodanig dat dit eenduidiger wordt voor de gemeenteraden en ook efficiency oplevert voor de 4GR. We bereiken hiermee tevens dat het gesprek met de gemeenschappelijke regelingen vooral over de inhoud kan gaan, en niet beperkt blijft tot financiële aspecten. Ook de 4GR zijn zich dit sterk bewust. Inmiddels ondernemen zij ook meer activiteiten om over de inhoudelijke doelstellingen en (uitvoerings)programma's met raden en colleges in gesprek te zijn. Deze notitie richt zich vooral op harmonisering van indexeringsuitgangspunten begroting en bestuurlijke planning. Later zullen ook andere onderwerpen waarop mogelijk een vorm van harmonisering mogelijk is, aan de orde komen. Het ingangsmoment van deze notitie is de kadernota 2018. Voorgesteld wordt om deze notitie 1x in de vier jaar te evalueren en indien nodig aan te passen.



1.2 Voordelen en aandachtspunten

Vaststelling en uitvoering van deze beleidsnotitie levert de volgende voordelen op:

- Financiële uitgangspunten zijn waar mogelijk hetzelfde. De focus kan zich richten op de inhoud.

Op dit moment worden gemeenteraden geconfronteerd met verschillende uitgangspunten voor dezelfde zaken. En elke raad geeft hier weer andere zienswijzen op. Met een systeemachtige aanpak met basisuitgangspunten zijn de financiële uitgangspunten voor de gemeenteraden transparanter en is voor de 4GR duidelijker wat de lijn is die de gemeenten

wensen. De raden kunnen zich in hun zienswijzen hierdoor meer richten op de inhoud. Wat streven we na, hoe willen we dat in samenwerking met de GR bereiken, hoe is de kwaliteit van de dienstverlening?

- Planningsproces wordt eenduidig.
Door stukken op hetzelfde moment aan te bieden kunnen gemeenten hier rekening mee houden in de planning van hun vergadercyclus. Gelijktijdige aanbidding door de 4GR is voor de raden ook overzichtelijker. Afstemming tussen de gemeenten in de regio wordt gemakkelijker. Het is ook beter mogelijk om tijdig zienswijzen te sturen waar de 4GR rekening mee kunnen houden.
- Begroten en verantwoorden gaat over financiën én inhoud.
Op het moment dat er bezuinigingen spelen bij gemeenten wordt al snel geroepen dat de indexering stop gezet moet worden. Dat is minder zuiver. Duidelijkheid over wanneer signalen over bezuinigingen kunnen worden doorgegeven en dit te koppelen aan een opdracht zorgt voor meer duidelijkheid bij de 4GR en kan overleg hierover tussen gemeenten bevorderen.

Wel zijn er een aantal aandachtspunten:

- Vaststellen van deze notitie houdt niet in dat er geen verschillen meer zijn tussen de gemeenschappelijke regelingen. Er zal aandacht moeten blijven voor de eigenheid van de 4GR.
- Deze notitie vraagt van de gemeenschappelijke regelingen aanpassingen in hun werkwijze, maar vraagt ook aanpassingen van de gemeente, bijv. in het bepalen van hun raadsvergaderingcyclus.

1.3 Onderwerpen

In deze beleidsnotitie worden de volgende onderwerpen besproken:

- Een gemeenschappelijk kader van de uitgangspunten voor de begroting
- De rol en functie van de kadernota
- Tijdstip van aanlevering P&C-documenten
- Wijziging, intensivering of vermindering van taken

1.4 Andere verrekeningen

In deze notitie wordt ingegaan op de budgetten waarbij er vanuit de 21 deelnemende gemeente sprake is van collectieve taken. Daarnaast is er bij elke gemeenschappelijke regeling sprake van één of meerdere budgetten die via andere verrekeningen lopen (eigenheid verschillende GR-en).

ODZOB

Bij de ODZOB verlopen alleen de collectieve budgetten conform dezelfde maatstaven als de andere drie gemeenschappelijke regelingen. De andere opdrachten worden per uur afgerekend. Het uurtarief dat door ODZOB in rekening wordt gebracht wordt mede bepaald door ontwikkeling van lasten en de omvang van taken. Bij de begroting wordt een gemiddeld tarief berekend en dit is het tarief dat in rekening wordt gebracht.

De collectieve taken bij de ODZOB bedragen ca. € 1 miljoen op de totale middelen van € 16 miljoen.

MRE

Voor de MRE geldt dat de geldstroom Brainport Development niet geïndexeerd wordt in de planperiode van 4 jaar.

GGD

Bij de GGD is de ambulancezorg (helpt van de totale middelen) een gescheiden geldstroom, die losstaat van de bijdrage van de gemeenten.

VRBZO

De VRBZO ontvangt ook middelen via de Brede doeluitkering rampen (BDuR). Daarnaast kan het ook bij de veiligheidsregio in de toekomst voorkomen dat er gemeentespecifieke taken worden afgenomen. Hiervoor kunnen separate tarieven worden afgesproken.

1.5 Besluit in 4GR

De AB's zijn verantwoordelijk voor de besluiten en in het AB vindt dus besluitvorming plaats over vaststelling van en alle aanpassingen in o.a. de begroting van een GR. Afhankelijk van het soort samenwerkingsverband kan de raad meer of minder direct invloed uitoefenen. De ODZOB, de VRBZO en de GGD zijn regelingen tussen het college. De MRE is een regeling tussen raden en colleges. In het AB van MRE zitten zowel college- als raadsleden. In het AB van de overige regelingen zitten alleen collegeleden. Conform de Wgr is een lid van het AB niet verantwoordelijk voor de besluiten binnen het AB, maar wel voor hoe hij of zij gestemd heeft in het AB. Het lid van het AB is hierover verantwoording verschuldigd aan zowel het college als de gemeenteraad (bij een collegeregeling) of alleen aan de gemeenteraad (bij een regeling tussen raden en colleges). Het college is collectief verantwoordelijk voor hetgeen het lid van het algemeen bestuur namens het college heeft gedaan.

Voor meer informatie over de rol van de raad en sturingsmogelijkheden van de raad wordt verwezen naar *“Grip op regionale samenwerking, handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers”* (van de vereniging van griffiers).

2. Uitgangspunten voor de begroting

2.1 Inleiding

De financiële uitgangspunten voor de begroting zijn per GR verschillend. Voor een aantal punten wordt harmonisatie voorgesteld voor zover het collectieve taken betreft. Een aantal andere punten blijven ongewijzigd. Als eerste wordt in 2.2 ingegaan op de voorgestelde harmonisaties. Daarna wordt in 2.3 uitgelegd welke punten per GR verschillend blijven.

2.2 Harmonisatie van uitgangspunten

2.2.1 Indexering

De indexering van de begroting van de 4GR is per GR verschillend. Drie van de vier gebruiken al de percentages uit de Macro Economische Verkenning. Voorgesteld wordt dan ook om de volgende standaard methode voor indexering te gebruiken:

“De percentages die worden gehanteerd voor de begroting van het jaar t zijn de percentages die in de Macro Economische Verkenning t-1 (uitgebracht in jaar t-2) zijn opgenomen voor het jaar t-1. Het gaat om de “Loonvoet sector overheid” voor de index van de lonen en de “Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc)” voor de index van de prijzen.”

Bijvoorbeeld: Als de begroting 2017 volgens deze afspraken zou zijn opgesteld dan wordt de Macro Economische Verkenning 2016, die uitgebracht is in 2015, gehanteerd. Hier staat in bijlage 8 “kerngegevens collectieve financiën” de index “Loonvoet sector overheid” voor het jaar 2016 op 2,3% en de “Prijs netto materiële overheidsconsumptie (imoc)” voor 2016 op 0,9%.

Met het gebruiken van deze index wordt geaccepteerd dat de indexering een jaar achter loopt en hierdoor een verschil kan ontstaan tussen werkelijke ontwikkeling van lasten en de gebruikte indexering. Er wordt geen nacalculatie toegepast op indexering.

De loonindex en de prijsindex zijn voor de 4GR op deze manier aan elkaar gelijk, maar de gewogen index kan verschillen per GR (zie paragraaf 2.3).

2.2.2 Indexering over gemeentelijke bijdrage

De gewogen index (gemiddelde van de loonindex en de prijsindex) wordt berekend over de totale bijdrage van de collectieve taken voor de 21 gemeenten. Op basis van de verdeelsleutel die per GR is afgesproken wordt de bijdrage per gemeente bepaald. Er wordt geen autonome groei van budgetten (bijv. voor inwoners) meegenomen. Op die manier is voor de gemeente inzichtelijk wat het verband is tussen de index en de gewijzigde gemeentelijke bijdrage.

De bijdrage per inwoner is het resultaat van de totale geïndexeerde bijdrage gedeeld door het totaal aantal inwoners. Dit houdt in dat bij een stijging van het aantal inwoners de bijdrage per inwoner daalt.

De lastenkant van de begroting van de gemeenschappelijke regeling wordt aangepast aan de reële ramingen. Dit geldt ook voor de lonen, eventuele rentebaten en lasten en raming van benodigde investeringen. Een eventueel verschil dat ontstaat tussen de te ontvangen baten van de gemeenten en de lasten in de begroting van de gemeenschappelijke regeling valt binnen de begroting van de gemeenschappelijke regeling. Indien hierdoor (op langere termijn) taken voor de gemeente niet meer of met een lagere kwaliteit wordt uitgevoerd dan wordt dit teruggelegd bij de gemeente. Verschillen per jaar worden zoveel mogelijk geëgaliseerd via de algemene reserve.

2.3 Ongewijzigde punten

2.3.1 Gewogen index

De wegingsfactor van de indices wordt bepaald door de verdeling van de totale lasten in de begroting van de GR over prijzen en lonen. Dit kan zeer organisatiespecifiek zijn en wordt door de eigen organisatie bepaald. Door de wegingsfactor te vermenigvuldigen met de index wordt een gewogen index verkregen.

In de tabel hieronder is de wegingsfactor per GR opgenomen, waarbij dit voor ODZOB geldt voor de collectieve budgetten en voor de GGD niet geldt voor de ambulancezorg:

Onderwerp	Lonen	Prijzen
MRE	90,0%	10,0%
ODZOB	82,0%	18,0%
VRBZO	62,5%	37,5%
GGD	70,0%	30,0%

2.3.2 Verdeling totaal gemeentelijke bijdrage over de gemeenten

De verdeling van de totale kosten over de deelnemende gemeenten verschilt per gemeenschappelijke regeling. De ene GR verdeelt de kosten over het aantal inwoners, de andere over het aandeel binnen een bepaald taakveld in het gemeentefonds. Gezien de discussie die hierover bij de oprichting van de gemeenschappelijke regeling is gevoerd is dit geen onderwerp van gesprek.

Onderwerp	Verdeling van totaal gemeentelijke bijdrage
MRE	Wordt verdeeld over het totaal aantal inwoners op 1-1 van het jaar t-1. De budgetten voor het RHCE worden verdeeld op basis van inwoners en het aantal strekkende meters)
ODZOB	De meeste kosten worden aan de hand van opdrachten (werkprogramma's) op basis van uurtarief verrekend (ca. € 15 miljoen op een totaal van € 16 miljoen). Circa € 1 miljoen is voor collectieve taken.
VRBZO	Wordt verdeeld naar rato van de bijdrage die een gemeente ontvangt van het rijk voor het subcluster Brandweer en rampenbestrijding in het gemeentefonds.
GGD	Wordt verdeeld over het totaal aantal inwoners op 1-1 van het jaar t-1

3. De rol en functie van de kadernota

De Wgr (wet gemeenschappelijke regelingen) schrijft voor dat het bestuur van de gemeenschappelijke regelingen de betrokken gemeenteraden voor 15 april van het jaar voorafgaande aan het jaar waar de begroting c.q. kadernota betrekking op heeft, informeert over de financiële en beleidsmatige uitgangspunten voor dat betreffende kalenderjaar. De kadernota is een informatief instrument dat niet wordt vastgesteld door de raden, en waarbij niet om zienswijzen wordt gevraagd.

Indien een kader voor de begroting (zie hoofdstuk 2) al vastgelegd is voor de uitgangspunten van de begroting dan kunnen de volgende afspraken gemaakt worden over de kadernota:

- De kadernota kan ook inhoudelijk van aard zijn
- De kadernota is een stuk van de eigen organisatie en wordt vastgesteld door het AB
- De uitgangspunten van de begroting worden vastgesteld conform het vastgestelde kader
- De kadernota wordt ter informatie toegezonden aan de gemeenteraden
- De kadernota wordt uiterlijk eind december toegezonden aan de gemeenteraden (dus 31-12-2016 voor de kadernota die gaat over de begroting 2018)

Als de kadernota door een gemeenschappelijke regeling gebruikt wordt om inhoudelijke / beleidsmatige lijnen uit te zetten dan is de nota interessant voor de gemeenten. De gemeenschappelijke regeling kan dan gebruik maken van een werkconferentie of bijeenkomst om eerst de gevoelens van de gemeente te peilen. Het is echter aan de gemeenschappelijke regeling zelf om dit zo goed mogelijk vorm te geven. Vooraf peilen van de gevoelens bij aanpassingen kan voorkomen dat er veel zienswijzen bij de begroting of voorafgaand aan de begroting worden ingediend bij de gemeenschappelijke regeling.

De gemeenteraden kunnen de kadernota als instrument gebruiken om het lid van het AB te instrueren over hoe die geacht wordt te stemmen in het AB bij de begroting (de kadernota is immers al vastgesteld in het AB) en om contacten met andere gemeenteraden te leggen zodat meerdere gemeenten op één lijn zitten.

4. Tijdstip van aanlevering P&C-documenten

4.1 Inleiding

In de Wgr is vastgelegd wanneer de begroting en jaarrekening van een GR uiterlijk naar de toezichthouder moet worden gestuurd, wanneer ze uiterlijk naar de deelnemers moeten worden gestuurd en wat de termijn is die deelnemers krijgen voor het indienen van zienswijzen op de begroting. In de praktijk kan het moment waarop de begroting c.q. jaarrekening aan de gemeente wordt aangeleverd verschillen per GR en daarmee ook de uiterlijke datum voor een reactie aan de GR. Hierdoor is het lastig om in de raadsproces rekening te houden met de behandeling van deze stukken.

Doordat elke gemeenschappelijke regeling een ander aanlevertijdstip heeft en elke gemeenteraad een andere vergaderingscyclus is het lastig voor gemeenten om voor elke gemeenschappelijke regeling tijdig de zienswijzen in te plannen en aan te leveren. De GR-en krijgen dan op verschillende momenten de zienswijzen binnen en vaak niet binnen de gewenste termijn.

4.2 Harmonisatie tijdstip

Voorgesteld wordt de planningen beter op elkaar af te stemmen en vast te leggen op welk moment de stukken uiterlijk bij de gemeenten worden aangeleverd en op welk moment de gemeenten uiterlijk hun zienswijzen moeten indienen. De GR is zelf verantwoordelijk voor het inplannen van het proces vóór aanlevering van de stukken aan de gemeenten en ná ontvangst van de zienswijzen inclusief het inplannen van de DB en AB vergaderingen. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het inplannen van de raadsvergadering zodanig dat de stukken kunnen worden voorbereid door het ambtelijk apparaat en de gemeenteraden hun zienswijzen kunnen indienen voor de deadline. Omdat de stukken van de 4GR in de zelfde periode worden ontvangen kunnen deze gelijktijdig besproken worden in de gemeenteraad.

4.2.1 Wettelijke termijnen

De wettelijke termijnen (conform de Wgr) zijn als volgt:

Begroting

- Toezenden begroting aan de toezichthouder binnen twee weken na vaststelling door AB maar uiterlijk 1 augustus (Wgr, art. 34 lid 2)
- Toezending begroting aan deelnemers uiterlijk 15 april (Wgr, art. 34b)
- Periode voor indienen zienswijze is acht weken (Wgr, art 35 lid 1 en lid 3)

Jaarrekening

- Toezenden jaarrekening aan de toezichthouder binnen twee weken na vaststelling door AB maar uiterlijk 15 juli (Wgr, art. 34 lid 4)
- Toezending concept-jaarrekening aan deelnemers uiterlijk 15 april (Wgr, art. 34b)

4.2.2 Voorgestelde termijnen

Onderwerp	Actie door	Aanbieden aan	Datum van	Datum tot
Kadernota (informerend)				
Aanbieden door GR aan gemeenteraad	GR	Gemeenteraad	-	31-dec t-2
Ontwerp Begroting (mogelijkheid tot zienswijze)				
Aanbieden door GR aan gemeenteraad	GR	Gemeenteraad	-	15-mrt t-1
Behandeling in gemeenteraad	College	Gemeenteraad	1-mei	19-mei t-1
Indienen zienswijze door gemeenteraad aan GR	Gemeenteraad	GR	-	20-mei t-1
Voorlopige Jaarrekening (informerend)				
Aanbieden door GR aan gemeenteraad	GR	Gemeenteraad	-	15-apr t+1

4.3 Aanbieden begroting, jaarrekening en kadernota

In de praktijk zijn er verschillen in de aanbestedingsbrieven van de begroting en de jaarrekening van de GR-en en aan wie de aanbestedingsbrief wordt gericht. Voorgesteld wordt om hier een vaste afspraak over te maken.

In de aanbestedingsbrief wordt duidelijk aangegeven of de documenten ter zienswijze (begroting) of ter informatie (jaarrekening en kadernota) wordt aangeboden. Ook de uiterlijke datum van de zienswijze (20 mei) wordt genoemd.

De brief wordt gericht aan de gemeenteraad met een cc aan het college van B&W.

5. Wijziging, intensivering of vermindering van taken

5.1 Inleiding

Het moment dat een gemeente een discussie wil voeren over wijzigingen in taken of bezuinigingen verschilt veel per gemeente. Dit is om meerdere redenen onpraktisch. Ten eerste vindt op verschillende plekken (DB / AB / Portefeuillehoudersoverleggen) de discussie plaats bij de GR en aan de andere kant staat een gemeente sneller alleen in zijn wensen. Om de GR meer ruimte te geven om op de juiste manier in te spelen op het proces en de gemeenten ook meer mogelijkheden te geven om hier invloed op uit te oefenen wordt voorgesteld om hierover afspraken te maken.

5.2 Aangeven van wijziging, intensivering of vermindering van taken

5.2.1 Collectieve taken

Indien een gemeente wil bezuinigen of wijzigingen wil aanbrengen op de collectieve taken dan dient de gemeente een officieel verzoek in bij het bestuur van de GR via het AB-lid.

Bij de begroting van de GR wordt concreet om een zienswijze gevraagd. Echter als gemeenten vóór 20 mei een zienswijze moeten indienen en de gemeenschappelijke regeling moet vóór 1 augustus de begroting aanbieden aan de toezichthouder dan kan de gemeenschappelijke regeling hierin geen bezuinigingen voor het komende jaar verwerken, behalve via een begrotingswijziging.

Voorgesteld wordt om de volgende afspraak te maken:

“Gemeenten geven uiterlijk vóór 15 oktober jaar t aan als zij een bezuiniging willen opleggen aan het samenwerkingsverband of een wijziging in de taken willen van het samenwerkingsverband. Bij het opstellen van de kadernota is het mogelijk om rekening te houden met de wensen van de gemeenten en kan een voorstel door de GR gemaakt worden over de uitwerking van deze wensen. In het AB wordt dit besproken samen met de concept-kadernota voor het jaar t+2.”

De meeste gemeenten gaan pas nadenken over wijzigingen in taken of bezuinigingen op het moment dat ze bezig zijn met het opstellen van de kadernota en / of de begroting van hun eigen gemeente. Vaak wordt dan alleen gekeken naar het jaar t+1 (zijnde het eerste jaar van de nieuwe begroting. Eventuele aanpassingen bij de GR kunnen pas geëffectueerd worden in het jaar t+2. Er is bewust gekozen voor de datum 15 oktober zodat de GR deze signalen ook kan verwerken in hun kadernota. In de meeste gevallen is de begroting dan nog niet vastgesteld door de gemeenteraad, maar wel al vastgesteld door het college.

5.2.2 Additionele taken

Indien een gemeente wil bezuinigen of wijzigingen wil aanbrengen op de afname van additionele taken (en het gaat dus niet om de collectieve taken van een gemeenschappelijke regeling) dan kan de gemeente zelf met de gemeenschappelijke regeling in gesprek over deze vermindering. Voor individuele taken wordt een werkprogramma afgestemd en dan kunnen mutaties ingebracht en doorgevoerd worden.