



Drechtsteden



GAD

11.02.2016

0052

Postbus 619 3300 AP Dordrecht.

Portefeuillehouders financiën van de Drechtstedengemeenten

**Bezoekadres**

Noordendijk 250  
3311 RR Dordrecht

BNG 28.51.27.748

**Telefoon** (078) 770 2521

**Fax** 078-7704163

**E-mail** j.reedijk2@drechtsteden.nl

**Behandeld door** J. Reedijk

**Onderwerp** Lokale opvattingen afronding dialoog over systematiek Trap op Trap af

**Datum** 10 februari 2016

**Ons kenmerk** BDR/16/1575429

**Bijlage(n)** 3

Geacht college,

Bijgaand ontvangt u het voorstel *Afronding dialoog over systematiek Trap op Trap af*. Het voorstel is van invloed op de bevoegdheid van de eigenaren om de financiële kaders van de GRD vast te stellen. Met oog hierop hecht het Drechtstedenbestuur belang aan uw lokaal bestuurlijke opvattingen.

Ik verzoek u derhalve om het Drechtstedenbestuur uiterlijk op 11 maart 2016 van uw lokale opvattingen met betrekking tot dit voorstel te voorzien. Ten behoeve van de formulering van de lokale opvattingen staat het u vanzelfsprekend vrij om uw gemeenteraad te betrekken. Omdat deze behoefte lokaal verschillend kan zijn, laat ik die afweging graag aan u.

Hoogachtend,

André Flach



# Drechtsteden

## Planning voor procedure:

Netwerk MT 25 januari 2016  
PFO Middelen 28 januari 2016  
DSB 4 februari 2016  
Carrousel Bestuur en Middelen 1 maart 2016  
Drechtraad 5 april 2016

## VOORSTEL DRECHTRAAD

|                                                          |                                                         |                                                                                   |
|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Portefeuillehouder<br/>coördinerend</b><br>A.J. Flach | <b>Datum</b><br>(van opstellen stuk)<br>18 januari 2016 | <b>Status behandeling Carrousel</b><br>(voorstel voor AgendaCie DR)<br>Opiniërend |
| <b>Steller</b><br>J. Reedijk                             | <b>E-mail</b><br>J.Reedijk2@drechtsteden.nl             | <b>Telefoonnummer</b><br>(078) 770 4163                                           |

### Onderwerp

### Afronding dialoog over systematiek Trap op Trap af

### Voorstel

1. De in dit document opgenomen weergave van de derde dialoog in de Carrousel Bestuur en Middelen d.d. 12 januari 2016 inzake de systematiek Trap op Trap af, te betrekken bij de afronding van uw dialoog en besluitvorming over dit onderwerp.
2. De in dit voorstel opgenomen voorgestelde uitgangspunten voor de vernieuwde systematiek Trap op Trap af vast te stellen. Ten behoeve van de vernieuwde systematiek stellen we de volgende nieuwe uitgangspunten voor:
  - a. Het accres wordt naast de generieke ontwikkelingen in de systematiek betrokken door:
    - i. Uit te gaan van de gewijzigde jaarlijkse tranches
    - ii. De stand van de meicirculaire 2015 als startpunt te hanteren
    - iii. Uit te gaan van een periode van vier jaar
    - iv. Hierbij de cumulatieve ontwikkeling te hanteren
    - v. Hierbij de toegepaste loon- en prijscompensatie te duiden
  - b. De uitkomst (taakstelling/intensiveringsbudget) van de systematiek wordt jaarlijks herijkt.
  - c. De berekening wordt hierbij gebaseerd op de septembercirculaire (T), waarbij de uitkomst wordt betrokken in de primaire begroting T+2. Bij de primaire begroting wordt tevens zoveel als mogelijk inzicht gegeven in de richtingen waarbinnen bezuinigings- of intensiveringsvoorstellen kunnen plaatsvinden.
  - d. Jaarlijks wordt naar aanleiding van de meicirculaire een financiële actualisatie opgesteld die voorafgaand aan de behandeling van de primaire begroting aan de Drechtraad wordt aangeboden. Deze actualisatie dient om grote schommelingen en trendbreuken tijdig te signaleren, zodat deze inzichten nog bij de besluitvorming ten aanzien van de kaderstelling kunnen worden betrokken.
  - e. De intensiveringsvoorstellen en bezuinigingsvoorstellen voortkomend uit de systematiek worden betrokken in de geactualiseerde begroting T+2.
  - f. Directe bezuinigingen, Indirecte bezuinigingen en Structurele besparingen worden hierbij geaccepteerd ter invulling van de taakstelling.
  - g. Voor de jaren 2016 en 2017 zullen we de bestaande schotting handhaven. Op termijn zullen de decentralisaties worden geëvalueerd, waarna in dat kader ook de haalbaarheid en effectiviteit van ontschotting wordt onderzocht.
  - h. Als grondslag voor de omvang van de taakstelling of intensiveringsruimte hanteren we het bedrag van € 78,2 miljoen.

- i. Er zijn voor de invulling in het beginsel geen taken uitgezonderd, waarbij we vanzelfsprekend wel zijn gehouden aan wettelijke regelgeving.
3. De Trap op Trap af taakstelling nog eenmaal volgens het oude ritme op basis van de Meicirculaire 2016 te herijken ten behoeve van de Geactualiseerde Begroting 2017, waarbij de nieuwe uitgangspunten waar mogelijk al worden toegepast.
4. De uitgangspunten voor de vernieuwde systematiek Trap op Trap af voor het eerst volledig toe te passen bij de primaire Begroting 2018 (op basis van de Septembercirculaire 2016).

#### **Bevoegdheid**

De eigenaren stellen de financiële kaders voor de verbonden partijen vast.

De regionaal portefeuillehouder is regievoerder namens het Drechtstedenbestuur.

#### **Samenvatting**

De Carrousel Bestuur en Middelen is op eigen verzoek op 1 september 2015 begonnen aan een dialoog over de systematiek van Trap Op en Trap Af van de GRD. Deze dialoog is voortgezet op 6 oktober 2015 en 12 januari 2016.

In de nu voorliggende notitie blikken we allereerst (1) kort terug op de dialoog van 12 januari 2016. Vervolgens (2) delen we de voorgestelde uitgangspunten voor de vernieuwde systematiek. Tot slot (3) staan we uitgebreider stil bij de uitgangspunten en verzorgen we hierop een nadere uitwerking en toelichting. In de bijlage vindt u een schema van het jaarlijkse proces van de vernieuwde systematiek.

We zijn er van overtuigd dat de vernieuwde systematiek van Trap op Trap af die we middels deze notitie aan u voorleggen de Drechttraad en de gemeenteraden optimaal in positie brengt om de kaderstellende rol te vervullen. We verwachten bovendien dat het bestuurlijke debat bij de primaire en geactualiseerde begroting dankzij deze vernieuwingen op een hoger plan wordt getrokken. De vernieuwde systematiek blijft controleerbaar en transparant én maakt bovendien dat de GRD meebeweegt in accresontwikkelingen, zodat ook Trap Op situaties in de toekomst mogelijk worden gemaakt.

#### **Toelichting op het voorstel**

##### **> Aanleiding**

De Carrousel Bestuur en Middelen is op eigen verzoek op 1 september 2015 begonnen aan een dialoog over de systematiek van Trap Op en Trap Af van de GRD. Deze dialoog is voortgezet op 6 oktober 2015 en 12 januari 2016. De voorliggende notitie dient ter afronding van deze dialoog

##### **> Beoogd resultaat**

De voorliggende notitie dient ter afronding van de dialoog over de systematiek Trap op Trap af. De vernieuwde systematiek die we middels deze notitie aan u voorleggen, heeft als doel om de Drechttraad en de gemeenteraden optimaal in positie te brengen om de kaderstellende rol te vervullen.

##### **> Argumenten**

#### **1. Terugblik dialoog van 12 januari 2016**

Tijdens de vergadering van 12 januari 2016 heeft de Carrousel Bestuur en Middelen de dialoog voortgezet aan de hand van de notitie 'Vervolg Dialoog systematiek Trap op en Trap af' ([link](#)). In deze notitie waren de onderstaande zeven punten opgenomen waarop een richtinggevende uitspraak werd gevraagd:

- I. Het accres van het gemeentefonds en generieke wijzigingen als uitgangspunt te nemen bij de ontwikkeling van de gemeentelijke bijdragen aan de GRD;
- II. Het jaarlijks bepalen of herzien van de bezuinigingstaakstelling;
- III. Het vaststellen van de taakstelling voor het jaar T+2 in plaats van T+1;
- IV. Het volgen van een zelfde proces van Trap-af bij een situatie Trap-op;
- V. De definities van het begrip bezuiniging;
- VI. Het handhaven van de schotten in het sociaal domein tot en met 2017
- VII. Het herdefiniëren van het beïnvloedbaar deel van de begroting.

Op basis van het gesprek kunnen we concluderen dat het einde van de dialoog in zicht is. Zo bleek de Carrousel het er over eens te zijn, dat de bezuinigingstaakstelling jaarlijks dient te worden bepaald (II) én dat de schotten in het sociaal domein (voorlopig) moeten worden gehandhaafd (VI).

Ook was men het er (na een nadere toelichting van de portefeuillehouder) over eens dat hetzelfde proces moet worden gevolgd bij een situatie van Trap Op (IV). Met betrekking tot dit punt heeft de

portefeuillehouder bovendien toegezegd om het proces in een situatie van Trap Op nader te omschrijven. U vindt deze nadere omschrijving verderop in deze notitie.

Verder werd met betrekking tot de definities (V) vooral opgeroepen tot eenvoud en was men het er over eens dat het beïnvloedbare deel van de begroting moest worden geherdefinieerd (VII).

De grootste discussiepunten bleken het betrekken van het accres (I) en het vaststellen van de taakstelling voor het jaar T+2 in plaats van T+1 (III). Met betrekking tot beide punten heeft de portefeuillehouder toegezegd om met een nadere toelichting te komen. Vanwege het feit dat met name deze punten nog tot discussie leidden én omdat beide punten vrij technisch en complex zijn, zullen we in deze notitie uitgebreid(er) bij beide punten stil staan.

## **2. Voorgestelde uitgangspunten vernieuwde systematiek voor Trap op Trap af**

Hieronder vindt u de uitgangspunten die we ten behoeve van de vernieuwde systematiek aan u voorstellen. We zijn van mening dat we met deze uitgangspunten recht doen aan de gevoerde dialoog in de Carrousel Bestuur en Middelen. Daarnaast zijn we ervan overtuigd dat we met deze uitgangspunten komen tot een breed gedragen verbeterde systematiek voor Trap op Trap af én dat we hiermee komen tot een betere integratie in de p&c producten en de daaraan gekoppelde planning.

### **Ten behoeve van de vernieuwde systematiek stellen we de volgende uitgangspunten voor:**

- a) Het accres wordt naast de generieke ontwikkelingen in de systematiek betrokken door:
  - Uit te gaan van de gewijzigde jaarlijkse tranches
  - De stand van de meicirculaire 2015 als startpunt te hanteren
  - Uit te gaan van een periode van vier jaar
  - Hierbij de cumulatieve ontwikkeling te hanteren
  - Hierbij de toegepaste loon- en prijscompensatie te duiden
- b) De uitkomst (taakstelling/intensiveringsbudget) van de systematiek wordt jaarlijks herijkt.
- c) De berekening wordt hierbij gebaseerd op de septembercirculaire (T), waarbij de uitkomst wordt betrokken in de primaire begroting T+2. Bij de primaire begroting wordt tevens zoveel als mogelijk inzicht gegeven in de richtingen waarbinnen bezuinigings- of intensiveringsvoorstellen kunnen plaatsvinden.
- d) Jaarlijks wordt naar aanleiding van de meicirculaire een financiële actualisatie opgesteld die voorafgaand aan de behandeling van de primaire begroting aan de Drechttraad wordt aangeboden. Deze actualisatie dient om grote schommelingen en trendbreuken tijdig te signaleren, zodat deze inzichten nog bij de besluitvorming ten aanzien van de kaderstelling kunnen worden betrokken.
- e) De intensiveringsvoorstellen en bezuinigingsvoorstellen voortkomend uit de systematiek worden betrokken in de geactualiseerde begroting T+2.
- f) *Directe bezuinigingen, Indirecte bezuinigingen en Structurele besparingen* worden hierbij geaccepteerd ter invulling van de taakstelling.
- g) Voor de jaren 2016 en 2017 zullen we de bestaande *schotting* handhaven. Op termijn zullen de decentralisaties worden geëvalueerd, waarna in dat kader ook de haalbaarheid en effectiviteit van ontschotting wordt onderzocht.
- h) Als grondslag voor de omvang van de taakstelling of intensiveringsruimte hanteren wij het bedrag van € 78,2 miljoen.
- i) Er zijn voor de invulling in het beginsel geen taken uitgezonderd, waarbij we vanzelfsprekend wel zijn gehouden aan wettelijke regelgeving.

We stellen voor om de nieuwe uitgangspunten voor de eerste maal volledig bij de primaire begroting 2018 te hanteren. Ten behoeve hiervan zal de berekening conform de bovenstaande uitgangspunten worden gebaseerd op de Septembercirculaire 2016. In aanloop naar dit moment stellen wij bovendien voor om nog eenmaal op basis van de Meicirculaire (2016) te herijken, dit ten behoeve van de Geactualiseerde Begroting 2017.



3. Uitwerking voorgestelde uitgangspunten aan de hand van de richtinggevende uitspraken  
Hieronder verzorgen we een nadere uitwerking van de hierboven voorgestelde uitgangspunten. We bouwen deze uitwerking op aan de hand van de richtinggevende uitspraken van de Carrousel op de eerder voorgelegde zeven punten (I t/m VII). Hierbij staan we uitgebreid(er) stil bij de punten waarop met name om een nadere toelichting is gevraagd.

#### **I. Het accres van het gemeentefonds en generieke wijzigingen als uitgangspunt**

In de huidige systematiek, die is gehanteerd voor de 2e en 3e ronde Trap op Trap af, wordt bij het bepalen van de taakstelling niet gekeken naar de algemene groei van het gemeentefonds (het accres). Een begrote toename van de Rijksbegroting, die via het accres leidt tot een stijging van de algemene uitkering, telt derhalve niet mee in de huidige berekening en omvang van de taakstelling.

#### **Overwegingen bij de totstandkoming van de huidige systematiek**

Bij de totstandkoming van de systematiek is er bewust voor gekozen om het accres niet te betrekken en de taakstelling te baseren op de generieke ontwikkelingen van de algemene uitkering. Hiervoor is gekozen omdat dit de systematiek eenvoudig en beter uitlegbaar hield.

Daarnaast is ervoor gekozen om het accres niet te betrekken, omdat het accres ten opzichte van het startpunt een (fors) negatieve ontwikkeling kende. Het betrekken van het accres had derhalve geleid tot een veel hogere en daarmee onhaalbare taakstelling. Van deze negatieve ontwikkeling is momenteel nog steeds sprake, al is deze nu wel kleiner. Tot slot kent het accres zoals momenteel algemeen bekend grote fluctuaties, wat de stabiliteit van de taakstelling vanzelfsprekend ook niet ten goede komt.

Hoewel er tijdens de dialoog in de Carrousel van 12 januari ook een oproep te horen was om de systematiek eenvoudig te houden, lijkt het er tegelijk op dat het eenvoudig houden van de systematiek er toe leidt dat er niet snel of nooit sprake zal zijn van een Trap Op situatie voor de GRD.

Geconcludeerd kan worden dat de huidige systematiek goed werkt en hanteerbaar is in tijden met een (sterk) negatieve accres ontwikkeling, maar dat deze in een periode van groei met een (sterk) positieve accres ontwikkeling tekort schiet. Op basis van het bovenstaande en de gevoerde dialoog kunnen we concluderen dat het accres op enige wijze bij de systematiek betrokken zal moeten worden. Dit temeer omdat hiermee ook direct een link kan worden gelegd met de binnen de GRD gehanteerde loon- en prijsontwikkeling.

#### **Accres nader belicht**

Het accres betekent de groei (of krimp) van het gemeentefonds. De ontwikkeling van het gemeentefonds is gekoppeld aan de ontwikkeling van de uitgaven van de verschillende ministeries. Dit mechanisme wordt ook wel de normeringssystematiek genoemd. Het accres is mede bedoeld als compensatie voor loon- en prijsontwikkelingen, maar bijvoorbeeld ook voor volumeontwikkelingen in de uitgaven van gemeenten en provincies.

Het accres wordt jaarlijks in de mei- en septembercirculaire weergegeven in een meerjarenperspectief waarbij iedere jaarschijf een eigen accres omvang en ontwikkeling kent. De onderstaande tabel was bijvoorbeeld opgenomen in de Septembercirculaire 2015.

|                                | 2015     | 2016    | 2017    | 2018    | 2019    | 2020    |
|--------------------------------|----------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Stand meicirculaire 2015       | -200,579 | 637,029 | -50,442 | 98,473  | 296,053 | 33,678  |
| Gewijzigde jaarlijkse tranches | 60,161   | 10,401  | 17,203  | 131,605 | -13,912 | 290,779 |
| Stand septembercirculaire 2015 | -140,418 | 647,430 | -33,239 | 230,078 | 282,141 | 324,457 |
| Accres in %                    | -0,83%   | 4,15%   | -0,21%  | 1,44%   | 1,75%   | 1,98%   |

#### **Hoe het accres te betrekken**

Het accres kan in onze ogen correct in de systematiek worden betrokken door uit te gaan van de *Gewijzigde jaarlijkse tranches*. De gewijzigde jaarlijkse tranches geven de ontwikkeling van het accres ten opzichte van de vorige circulaire weer. Dit stelt ons in staat om het accres ongeveer op eenzelfde wijze te wegen als generieke ontwikkelingen.

Om dit mogelijk te maken is het wel nodig om een startpunt/nulpunt te bepalen. We stellen voor om de meicirculaire 2015 als startpunt te hanteren. Dit omdat de laatste herijking op basis van de meicirculaire 2015 heeft plaatsgevonden. Daarnaast stellen we voor om uit te gaan van een periode van vier jaar. Dit betekent dat we ten behoeve van de begroting 2017 kijken naar de periode 2017 t/m 2020 en hierbij de cumulatieve ontwikkeling hanteren.

Tot slot stellen we voor om de loon- en prijscompensatie in relatie tot deze reeks te duiden. Dit houdt in dat de loon- en prijscompensatie die in de begroting van de Gemeenschappelijke Regeling wordt toegepast, uit deze reeks gefinancierd dient te worden.

Kortom, het accres kan naast de generieke ontwikkelingen in de systematiek worden betrokken door:

- Uit te gaan van de gewijzigde jaarlijkse tranches
- De stand van de meicirculaire 2015 als startpunt te hanteren
- Uit te gaan van een periode van vier jaar
- Hierbij de cumulatieve ontwikkeling te hanteren
- Hierbij de toegepaste loon- en prijscompensatie te duiden

Belangrijk bij het op deze wijze betrekken van het accres is dat er ook een inhoudelijke analyse wordt uitgevoerd en bijgevoegd. Dit om te voorkomen dat een verschuiving zoals deze bij de CJG middelen plaatsvond ook wordt meegewogen in de systematiek én om een correcte bestuurlijke interpretatie van de uitkomst mogelijk te maken.

Het voordeel van toevoeging van het accres aan de systematiek is dat de inkomsten van de gemeenten en de taakstelling van de GRD nog sterker worden samen geschakeld en dat hiermee ook de loon- en prijscompensatie direct wordt betrokken. Daarnaast maakt deze wijziging het mogelijk dat er voor de GRD een Trap op situatie ontstaat. Verderop in de notitie (onder IV) lichten we toe hoe een Trap op situatie procesmatig zal worden benaderd.

## **II. Het jaarlijks bepalen of herzien van de bezuinigingstaakstelling**

In de huidige systematiek is er voor gekozen om het (kortings)percentage jaarlijks te actualiseren. Het voordeel van deze jaarlijkse actualisatie is dat hiermee kan worden ingesprongen op actuele ontwikkelingen, waardoor de taakstelling beter is gerelateerd aan de werkelijke ontwikkelingen waarmee gemeenten worden geconfronteerd. De Carrousel was het er unaniem over eens dat de bezuinigingstaakstelling jaarlijks moet worden bepaald of herzien. Het huidige ritme van actualisatie kan op basis hiervan worden gehandhaafd.

## **III. Het vaststellen van de taakstelling voor het jaar T+2 in plaats van T+1**

In de huidige systematiek stellen de eigenaren, na het uitkomen van de meicirculaire, een voorstel op voor de Drechttraad die hierover in het najaar besluit. Het voorstel waarover de Drechttraad besluit, heeft in de huidige systematiek betrekking op het jaar T+1. Dit betekent met andere woorden, dat de uitkomsten op basis van de meicirculaire 2016 van invloed zijn op de Geactualiseerde Begroting 2017.

Het Drechtstedenbestuur heeft in de voorgaande notitie 'Vervolg Dialoog systematiek Trap op en Trap af' in overweging gegeven om de taakstelling niet vast te stellen voor het komend jaar (T+1), maar voor het daaropvolgende jaar (T+2). De meicirculaire 2016 leidt dan tot aanpassing van de taakstelling voor het boekjaar 2018 en verder.

Tijdens de Carrousel van 12 januari bleek dat er weinig bijval was voor deze T+2 variant. Het voornaamste argument hiervoor was dat gemeenten ook worden gehouden aan het direct verwerken van de meicirculaire (en daarmee in wezen ook aan T+1 worden gehouden).

In reactie op deze overheersende mening heeft de portefeuillehouder nogmaals gewezen op het procesmatige knelpunt dat hierdoor voor de GRD ontstaat. Dit knelpunt heeft te maken met de korte tijdspanne die voor de GRD resteert om tot bezuinigingsvoorstellen te komen, besluitvorming over deze voorstellen te organiseren en implementatie van voorstellen te realiseren.

In de Carrousel is uiteindelijk besloten dat de portefeuillehouder de voor- en nadelen van de verschillende varianten nogmaals in kaart brengt én hierbij ook nog een derde variant toevoegt. U vindt deze uitwerkingen hieronder.

### **a. Variant T+1 op basis van de meicirculaire**

Deze variant betreft de methode die in de huidige systematiek wordt gehanteerd. In deze variant wordt de berekening van de taakstelling gebaseerd op de meicirculaire, waarna deze wordt toegepast op de begroting van het jaar T+1. Zo wordt de uitkomst van de meicirculaire 2016 bijvoorbeeld verwerkt in de geactualiseerde begroting 2017.

In de praktijk betekent dit dat de berekening in juni plaatsvindt. Bestuurlijke behandeling vindt veelal na het zomerreces in het DSB en de Drechttraad plaats. Hiermee valt bestuurlijke besluitvorming over de herijking van de trap af taakstelling ongeveer gelijk met de besluitvorming over de geactualiseerde begroting van het jaar T+1. Besluitvorming over de hieraan verbonden bezuinigingsvoorstellen kan

veelal niet meer plaatsvinden in de periode tot de start van het nieuwe jaar. Gevolg hiervan is dat besluitvorming over de bezuinigingsvoorstellen pas in het nieuwe jaar (T+1) zal plaatsvinden.

Voordeel van deze variant is dat er gebruik wordt gemaakt van de meest actuele inzichten in het gemeentefonds én dat de berekening wordt gebaseerd op de circulaire die de gemeenten ook verplicht in de begroting T+1 moeten verwerken.

Nadeel van deze variant is dat er weinig tijd resteert tussen de vaststelling van de taakstelling en de start van het jaar waarop deze van toepassing is (T+1). Hierdoor heeft de organisatie weinig tijd om te anticiperen op definitieve uitkomst en bezuinigingsvoorstellen te komen. Bovendien vindt definitieve besluitvorming over de bezuinigingsvoorstellen veelal pas in jaar T+1 plaats, waardoor de kans op het niet volledig realiseren van de taakstelling toeneemt. Dit nadeel was voor het DSB de voornaamste aanleiding om de variant met T+2 in overweging mee te geven.

#### ***b. Variant T+2 op basis van de meicirculaire***

In deze variant wordt de berekening van de taakstelling gebaseerd op de meicirculaire, waarna deze wordt toegepast op de begroting van het jaar T+2. Zo wordt de uitkomst van de meicirculaire 2016 bijvoorbeeld verwerkt in de primaire begroting 2018.

Het besluitvormingsproces van deze variant is vergelijkbaar met de T+1 variant. Echter, de uitkomst zal in deze variant na besluitvorming (pas) worden verwerkt in de primaire begroting T+2. Besluitvorming over de bezuinigingsvoorstellen kan gedurende het jaar T+1 plaatsvinden, waarna de bezuinigingsvoorstellen in de geactualiseerde begroting T+2 kunnen worden verwerkt.

Het voordeel van deze variant is de tijd die de GRD krijgt om te anticiperen op de taakstelling. Hierdoor heeft de GRD meer tijd om tot goed onderbouwde voorstellen te komen én de gemeenten hierin mee te nemen. Het risico op het niet volledig realiseren van de vastgestelde taakstelling neemt hiermee af.

Het nadeel van deze variant is dat er met betrekking tot de trap op trap af berekening géén gebruik wordt gemaakt van de meest actuele inzichten voor het jaar T+1. Waar gemeenten verplicht worden om de meicirculaire volledig in deze begroting mee te nemen, zal de GRD hier wat betreft de taakstelling één volledig jaar op achter lopen. De gemeentelijke inkomsten en de taakstelling zijn hiermee met andere woorden minder goed gelijkgeschakeld. Dit was het voornaamste argument voor de Carrousel om tegen deze variant te zijn.

#### ***c. Variant T+2 op basis van de septembercirculaire (voorkeursvariant)***

Deze laatste variant die voor het eerst is geopperd in de Carrousel biedt in onze ogen een zeer sterk compromis tussen de andere varianten. In deze laatste variant wordt de berekening van de taakstelling gebaseerd op de septembercirculaire, waarna deze wordt toegepast op de begroting van het jaar T+2. Zo wordt de uitkomst van de septembercirculaire 2016 bijvoorbeeld verwerkt in de primaire begroting 2018. Met deze variant ontstaat een tussenvariant die in onze ogen veel voordelen biedt tegen de prijs van een stuk(je) actualiteit.

In deze variant vindt de berekening in oktober plaats, wat bestuurlijke behandeling kort voor of na de jaarwisseling mogelijk maakt. Besluitvorming over de herijking van de taakstelling kan hierdoor worden geïntegreerd in het proces van de primaire begroting.

Dit betekent dat het raadsdebat van de primaire begroting kan worden verrijkt met een volwaardiger kaderstellend debat. Gemeenteraden worden hiermee bovendien in staat gesteld om een zienswijze op de omvang van de taakstelling in te dienen (via de zienswijze op de primaire begroting). Hiermee wordt ook de kaderstellende positie van de gemeenteraden versterkt.

Ook kan in dit proces eerder worden begonnen met het formuleren van de bezuinigingsvoorstellen (trap af) of intensiveringsvoorstellen (trap op). Bij de primaire begroting wordt tevens zoveel als mogelijk inzicht gegeven in de richtingen waarbinnen bezuinigings- of intensiveringsvoorstellen kunnen plaatsvinden. Dit zodat de geactualiseerde kaders al nader onderbouwd in de lokale begrotingen verwerkt kunnen worden. Deze voorstellen worden in aanloop naar de geactualiseerde begroting geconcretiseerd, waarna ze in het raadsdebat van de geactualiseerde begroting worden betrokken. Dit leidt opnieuw tot een rijker inhoudelijk debat. Ook met betrekking tot de definitieve voorstellen worden de gemeenteraden bovendien in positie gebracht om hierop zienswijze in te dienen.

Het voordeel van deze variant is dat de GRD meer tijd krijgt om te anticiperen op de bijgewerkte taakstelling. Daarnaast wordt de systematiek voor Trap op en Trap af hiermee beter geïntegreerd in de p&c cyclus, waardoor ook het bestuurlijke debat sterk wordt verrijkt.



Het nadeel van deze variant is dat er met betrekking tot de trap op trap af berekening géén gebruik wordt gemaakt van de meest actuele inzichten voor het jaar T+1. Waar gemeenten verplicht worden om de meicirculaire volledig in deze begroting mee te nemen, zal de GRD hier op achter lopen.

Om deze vertraging te verzachten stellen wij voor om jaarlijks naar aanleiding van de meicirculaire een financiële actualisatie op te stellen. Deze actualisatie zal jaarlijks voorafgaand aan de behandeling van de primaire begroting aan de Drechtraad worden aangeboden. De actualisatie dient om grote schommelingen en trendbreuken tijdig te signaleren, zodat deze inzichten nog bij de besluitvorming ten aanzien van de kaderstelling kunnen worden betrokken.

De voordelen van deze variant wegen in onze ogen ruimschoots op tegen het nadeel. Met name vanwege de betere integratie in de p&c cyclus én de verrijking van het bestuurlijke debat die hierbij optreedt geniet deze variant onze voorkeur.

#### **IV. Het volgen van een zelfde proces van Trap-af bij een situatie Trap-op**

In de Carroussel is ook uitgebreid stilgestaan bij een eventuele situatie van Trap op. Het collectieve standpunt met betrekking tot dit onderdeel was dat een Trap op situatie niet moet leiden tot het blind verhogen van het GRD budget. De portefeuillehouder heeft hierop aangegeven dat dit inderdaad niet de bedoeling is en dat hij dit proces nader zou omschrijven.

##### ***Trap Af situatie***

Tot dusver hebben we vanuit de systematiek alleen een Trap af situatie gekend. De generieke ontwikkelingen werden de afgelopen jaren omgeslagen in een percentage én omdat het negatieve ontwikkelingen betrof leidde dit tot een negatieve uitkomst en daarmee een (groeien) taakstelling. Deze taakstelling werd bij iedere herijking uitgedrukt in een kwantitatief bedrag, waarna de GRD de opdracht kreeg om dit bedrag met bezuinigingsvoorstellen te realiseren.

##### ***Trap op situatie***

Het proces bij een Trap op situatie is in wezen hetzelfde (met een vrolijkere aanleiding). Bij een Trap op situatie worden de ontwikkelingen uit de circulaire ook omgeslagen in een percentage. Echter omdat het in dit geval (per saldo) positieve ontwikkelingen betreft, leidt dit tot een positieve uitkomst en daarmee tot aanvullend beschikbare middelen. Ook deze aanvullende middelen worden uitgedrukt in een kwantitatief bedrag. Waar de GRD bij een taakstelling bezuinigingsvoorstellen formuleert, zal de GRD bij aanvullend beschikbare middelen echter juist intensiveringsvoorstellen formuleren.

Deze intensiveringsvoorstellen worden vervolgens (conform de nieuwe uitgangspunten) zoveel als mogelijk al als richting bij de primaire begroting betrokken, waarna ze bij de Geactualiseerde begroting ter vaststelling worden voorgelegd aan de Drechtraad. Waarbij de Drechtraad de intensiveringsvoorstellen na een inhoudelijk debat vast kan stellen of af kan wijzen.

Wanneer de voorstellen worden vastgesteld krijgt de GRD organisatie het benodigde aanvullende budget. Wanneer de voorstellen worden afgewezen krijgt de GRD organisatie géén aanvullend budget en blijven deze middelen lokaal voor de gemeenten beschikbaar. Hiermee heeft het proces in onze ogen veel overeenkomsten met het gemeentelijke kadernota debat.

#### **V. De definities van het begrip bezuiniging**

In de Carroussel is opgeroepen om de gehanteerde begrippen bij de bezuinigingen vooral eenvoudig en begrijpelijk te houden. Hierbij is bovendien verschillende malen aangegeven dat het begrip *per saldo bezuiniging* direct kan vervallen.

Op basis van de eerdere notitie en op basis van de dialoog stellen wij voor om de volgende begrippen te hanteren. Hiermee wordt direct bepaald dat de taakstelling die bij de GRD worden belegd middels Directe bezuinigingen, Indirecte bezuinigingen of Structurele besparingen ingevuld dient te worden.

**Directe bezuiniging:** er wordt door de Drechtraad een besluit genomen om de taakuitvoering te wijzigen zodat daar minder kosten mee zijn gemoeid (bijvoorbeeld meer efficiënt, versobering). Dit leidt tot een lagere gemeentelijke bijdrage waarbij incidentele frictiekosten mogelijk zijn;

**Indirecte bezuiniging:** de Drechtraad besluit om een taak bij de GRD te intensiveren, waardoor de kosten bij de gemeenten kunnen dalen (bijvoorbeeld gezamenlijke inkoop, meer gebruik juridisch kenniscentrum). De bezuiniging is indirect omdat bij de GRD extra kosten gemaakt worden die vervolgens in de gemeentelijke begroting tot bezuiniging moeten leiden. Het uiteindelijke gerealiseerde financiële effect voor de gemeenten is voor de Drechtraad niet zichtbaar.



**Structurele besparing:** de wijze waarop de taak wordt uitgevoerd leidt tot een structurele verlaging van de gemeentelijke bijdrage in de GRD begroting. De taakuitvoering is daarbij conform het vastgestelde beleid. Met name in het sociaal domein zijn de afgelopen jaren op die wijze aanzienlijke besparingen gerealiseerd.

#### **VI. Het handhaven van de schotten in het sociaal domein tot en met 2017**

Zoals reeds in het eerste deel van de notitie genoemd, was de Carrousel het er over eens dat de schotten in het sociaal domein (voorlopig) moeten worden gehandhaafd (VI). Voor de jaren 2016 en 2017 zullen we de bestaande *schotting* derhalve handhaven. Op termijn zullen de decentralisaties worden geëvalueerd, waarna in dat kader ook de haalbaarheid en effectiviteit van ontschotting wordt onderzocht.

#### **VII. Het herdefiniëren van het beïnvloedbaar deel van de begroting**

Tot slot was de Carrousel het er ook over eens dat het beïnvloedbare deel van de begroting nogmaals moet worden beschouwd en herdefinieerd.

In het voorstel *'Kaders implementatie nieuwe bezuinigingen bij GrD (Trap Af)'* dat in januari 2014 in de Drechtraad voorlag, is het beïnvloedbare deel van de begroting gespecificeerd en bepaald op € 65,9 miljoen. Ten behoeve van de vernieuwde systematiek hebben wij het beïnvloedbare deel van de begroting geactualiseerd. Bij deze actualisatie zijn wij uitgegaan van dezelfde principes (beïnvloedbaarheid), waarbij deze zijn toegepast op de actuele gemeentelijke bijdragen uit de Begroting 2016. Op basis van deze actualisatie komen we uit op een beïnvloedbaar deel van € 78,2 miljoen (bijlage 2). Deze grondslag is hiermee zowel bepalend in een situatie van Trap Af (taakstelling) als Trap op (intensiveringsruimte).

Bovenstaande uitgangspunt betekent echter niet, dat de invulling van de taakstelling enkel kan worden gevonden binnen deze € 78,2 miljoen. Er zijn voor de invulling in onze ogen in beginsel geen taken uitgezonderd. Tegelijk zijn wij vanzelfsprekend wel gehouden aan wettelijke regelgeving waar wij niet omheen kunnen.

##### **> Kanttekeningen**

Niet aan orde.

#### **Consequenties**

##### **> Financiële consequenties**

Nog niet aan de orde

##### **> Personele en organisatorische consequenties**

Nog niet aan de orde

##### **> Juridische consequenties**

Nog niet aan de orde.

##### **> Consequenties voor de mate van efficiënt besturen en werken in het netwerk**

Nog niet aan de orde.

##### **> Relatie met andere beleidsvelden, organisaties en duurzaamheid**

Nog niet aan de orde.

#### **Fatale termijn**

Niet aan de orde

#### **Advies en draagvlak**

Dit voorstel is tot stand gekomen aan de hand van de dialooggesprekken in de carrousel Bestuur en Middelen van 1 september 2015, 6 oktober 2015 en 12 januari 2016 en met input vanuit de eigenaren. Advisering aan het Drechtstedenbestuur heeft plaatsgevonden middels het Netwerk MT Middelen en het Portefeuillehoudersoverleg Middelen.

#### **Verdere procedure, communicatie en uitvoering**

Op basis van de uitkomsten van de dialoog is een definitief voorstel uitgewerkt. De voorliggende notitie heeft ten doel te komen tot een vastgestelde vernieuwde systematiek Trap op Trap.

Omdat het primair de eigenaren zijn die feitelijk opdracht geven tot een taakstelling hecht het Drechtstedenbestuur waarde aan de opvattingen van de lokale besturen. Daarom zal het voorstel,

tegelijkertijd met aanbieding ten behoeve van de carrousel Bestuur en Middelen van 1 maart a.s. ook aan de colleges worden gezonden, zodat ook vanuit het lokale bestuur opvattingen kunnen worden gedeeld en betrokken bij de raadsbehandeling welke is voorzien op 5 april.

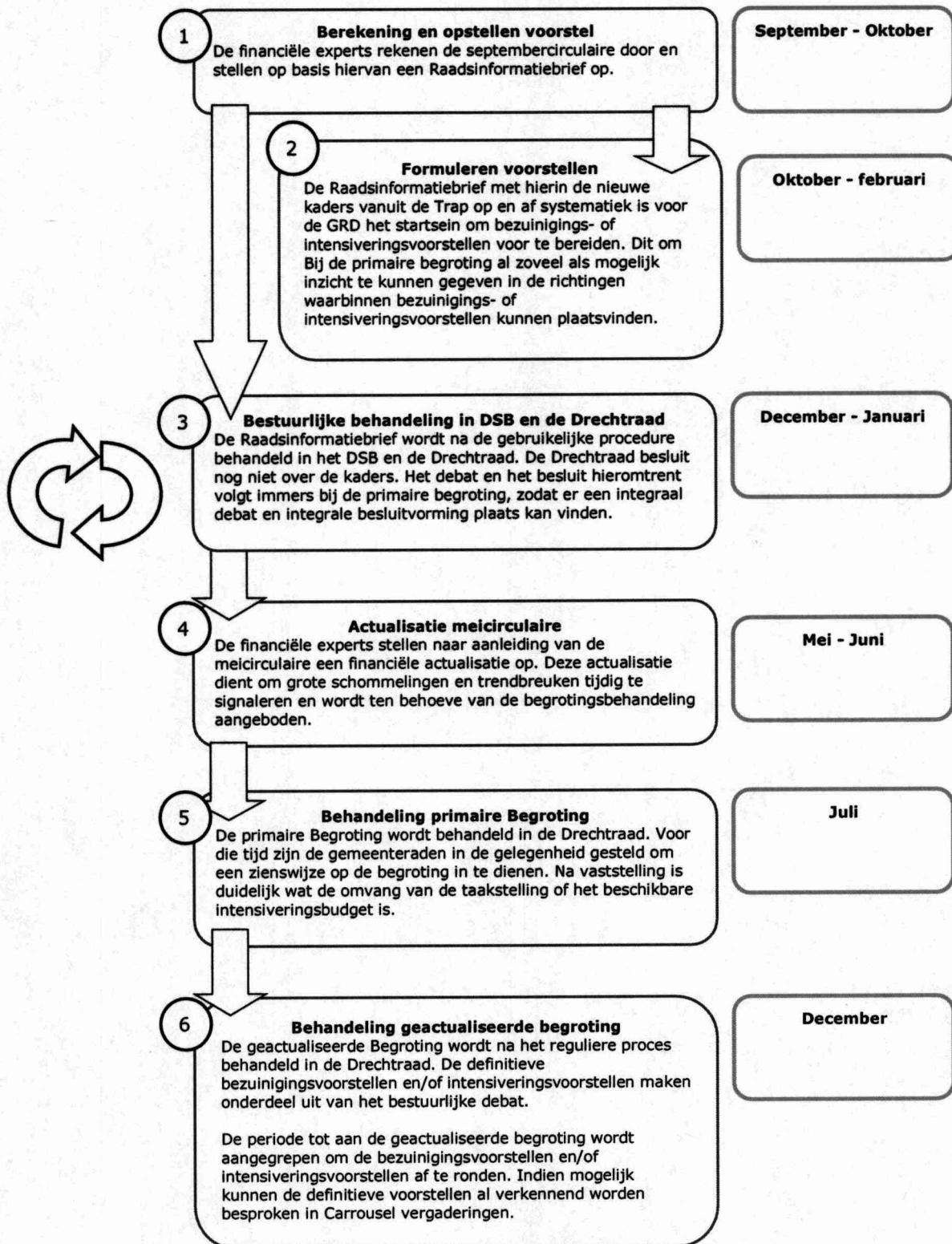
**Onderliggende stukken**

- Notitie 'Vervolg Dialoog systematiek Trap op en Trap af' ([link](#)).
- Overzicht jaarlijks proces vernieuwde systematiek (bijlage 1)
- Beïnvloedbare onderdelen GRD (grondslag) (bijlage 2)

## Bijlage 1: Schets jaarlijks proces systematiek Trap op Trap af

**Wat?**

**Wanneer?**





## Bijlage 2: Beïnvloedbare onderdelen GRD (Grondslag)

|                                          |                      |
|------------------------------------------|----------------------|
| <b>Bureau Drechtsteden</b>               | <b>Bedrag totaal</b> |
| Algemene inwonerbijdrage                 | € 3.857              |
| Regionaal platform verkeersveiligheid    | € 81                 |
| Walstroom                                | € 77                 |
| Fietsknooppunten                         | € 5                  |
| Bestuur en staf                          | € 1.688              |
| CIO office                               | € 1.031              |
| Regiogriffie                             | € 376                |
| <b>Sociale Dienst Drechtsteden</b>       |                      |
| <b>Minimabeleid</b>                      |                      |
| Minimabeleid                             | € 6.455              |
| Kinderopvang                             | € 100                |
| Maatwerkvoorziening inkomenssteun        | € 3.175              |
| <b>Budgetadvies en schuldbemiddeling</b> |                      |
| Schuldhelpverlening                      | € 70                 |
| <b>Apparaats- en uitvoeringskosten</b>   |                      |
| Apparaatskosten                          | € 26.750             |
| <b>Servicecentrum Drechtsteden</b>       |                      |
| Basispakket                              | € 26.951             |
| Plus- en additioneel pakket              | € 1.396              |
| <b>Gemeentebelastingen Drechtsteden</b>  |                      |
| Belastingactiviteiten                    | € 4.187              |
| GEO-activiteiten                         | € 1.258              |
| <b>Onderzoekscentrum</b>                 |                      |
| Basispakket                              | € 750                |
| <b>Totaal</b>                            | <b>€ 78.207</b>      |