

## VOORSTEL

### Algemeen Bestuur

ONDERWERP	Procedureel afsprakenkader begroting en jaarrekening	AGENDAPUNT	E04a
DATUM	16 februari 2015		
OPENBAAR	ja	BEHANDELD DOOR	D. Ellenbroek
REGISTRATIENUMMER	[Registratienummer]	TELEFOONNUMMER	088-2568408
PORTEFEUILLEHOUDER	Burgemeester Hofland		

---

### Besluit

[Toelichting]

### Voorstel

- Akkoord te gaan met de aanvullende set afspraken horende bij de begrotingsprocedure 2016 e.v. zoals weergegeven in tabel A van het voorstel.
- Akkoord te gaan met de aanvullende set afspraken horende bij de procedure m.b.t. jaarrekening 2015 e.v. zoals weergegeven in tabel B van het voorstel.

### Samenvatting

De afgelopen P&C-cyclus heeft uitgewezen dat de verwachtingen tussen gemeenten en VRT omtrent de totstandkoming van de begroting en jaarrekening niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Dergelijke verschillen van inzicht zijn beter te ondervangen met een concrete set afspraken. Gevraagd wordt in te stemmen met dit aanvullende afsprakenkader.

### Aan het algemeen bestuur

Veiligheidsregio Twente werkt als relatief nieuwe organisatie stapsgewijs aan verbetering van de P&C-cyclus. Voor een deel is deze cyclus bij wet vastgelegd. Voor een groter deel heeft de cyclus een minder formeel karakter. Planning & control gaat in de kern over afspraken maken en afspraken nakomen. In alle geledingen van de organisatie.

De formele kant van de P&C-cyclus heeft onder meer betrekking op de begroting en de jaarrekening. Deze instrumenten worden gaandeweg verder doorontwikkeld, zowel qua inhoud als proces. Dit voorstel gaat vooral in het procedurele aspect. De afgelopen cyclus (begroting 2015 en jaarrekening 2013) heeft uitgewezen dat de verwachtingen wederzijds (gemeenten – VRT) niet altijd op elkaar zijn afgestemd. Dergelijke verschillen van inzicht tussen gemeenten en een verbonden partij als VRT zijn beter te ondervangen met een concreet afsprakenkader over de totstandkoming van de begroting en de jaarrekening. De navolgende passages gaan hier verder op in.

### De begrotingsprocedure nader beschouwd

De begrotingsprocedure van VRT is deels gebonden aan regelgeving. Deze regels zijn vastgelegd in de Wet Gemeenschappelijke Regeling (WGR) en de gemeenschappelijke regeling Veiligheidsregio Twente. Feitelijk wordt de begroting in twee etappes vastgesteld: eerst neemt het dagelijks bestuur, gehoord het advies van de portefeuillehouders Financiën, een besluit over de technische uitgangspunten, zoals loon- en prijsindexering. Na vaststelling van de uitgangspunten volgt het besluitvormingstraject over de begroting als geheel, uitmondend in een door uw bestuur goedgekeurde programmabegroting. Hierbij worden de geldende verzendtermijnen voor de ontwerp-begroting (10 weken voor behandeling in het algemeen bestuur aan te bieden aan gemeenten) in acht genomen.

Nieuw beleid / bezuinigingen

In de huidige begrotingsprocedure is geen moment gereserveerd voor een discussie over meer dan trendmatige wijzigingen op de begroting. Veiligheidsregio Twente kent of gebruikt momenteel niet de mogelijkheid om nieuwe beleidsvoornemens aan te dragen. Anderzijds is er ook geen expliciete procedure tot ombuigen. De praktijk wijst echter uit dat ombuigingen jaarlijks bij de begrotingsbehandeling aan de orde worden gesteld. Niet langs inhoudelijke lijnen, maar naar aanleiding van de effecten van de uitgangspunten horende bij de begroting.

Met de brief over de begrotingsrichtlijnen voor verbonden partijen hebben gemeenten aangegeven dat eventuele voornemens tot nieuw beleid bijtijds en afzonderlijk kenbaar moeten worden gemaakt. Dit ter bevordering van de integrale afweging van beleidsvoorstellen in de gemeente. Maar dergelijke afwegingen zijn ook nodig ingeval van nieuwe bezuinigingsvoornemens. De gemeenteraad dient immers ook te worden geïnformeerd over de effecten van eventuele bezuinigingen voor haar inwoners teneinde een goede zienswijze af te kunnen geven. Bovendien heeft de provincie afgelopen jaar te kennen gegeven dat het niet mogelijk is om bij de begrotingsbehandeling de organisatie te belasten met een taakstellende bezuiniging, zonder dat deze nader is uitgewerkt. De begroting wordt namelijk dan niet als materieel sluitend gezien.

Vanuit die context wordt voorgesteld om los van de technische uitgangspunten (= autonome ontwikkeling) een separate stap in de begrotingsprocedure op te nemen voor nieuw beleid dan wel bezuinigingen. Een discussie die dan al dan niet op inhoudelijke gronden kan worden gevoerd.

Een dergelijke stap in de begrotingsprocedure hoeft overigens niet per se elk jaar te worden genomen. Deze stap kan ook voor een langere periode worden gezet. Een meerjarige systematiek kan verschillende voordelen met zich meebrengen:

- Een meerjarige systematiek vermindert de ambtelijke en bestuurlijke drukte rondom de begrotingscyclus van enig jaar.
- Een meerjarige systematiek vermindert het risico van "jojo-effecten" in beleid en bedrijfsvoering.
- Een meerjarige systematiek nodigt uit tot een meer fundamentele blik op de koers van de organisatie en het maatschappelijk thema veiligheid (ook in relatie tot andere maatschappelijke thema's).
- Een meerjarige systematiek biedt de organisatie ook meer mogelijkheden om koers te houden. Een zekere koersvastheid is ook in het licht van bezuinigen effectiever dan een voortdurende ad hoc bijstelling van beleid.

Voor nu wordt gevraagd akkoord te gaan met de begrotingsafspraken zoals in onderstaande tabel opgesomd.

A: AFSPRAKENKADER BEGROTING	
A1	De uitgangspunten in enig jaar, zoals deze in samenspraak met gemeenten zijn opgesteld, worden onverminderd toegepast.
A2	Los daarvan wordt in de begrotingsprocedure gelegenheid gecreëerd om meer dan trendmatige wijzigingen door te voeren, hetzij in de vorm van nieuw beleid, hetzij in de vorm van bezuinigingen.
A3	De uitkomsten van deze stap dienen conform de brief van gemeenten over de begrotingsrichtlijnen voor 1 april voorafgaande aan het bewuste begrotingsjaar kenbaar te worden gemaakt aan de gemeenten. Dit met het oog op integrale afweging van voorstellen in de gemeente.
A4	Algemene taakstellingen worden niet zonder nadere onderbouwing bij de begrotingsbehandeling aan de organisatie opgedragen. Indien een gewenste taakstelling nog niet nader is ingevuld, dan dient deze wens te worden betrokken bij de eerstvolgende gelegenheid tot nieuw beleid / bezuinigingen.

Veiligheidsregio Twente heeft in tegenstelling tot de laatste afspraak van de tabel nog een deel van de taakstellende bezuinigingen concreet in te vullen. De begrotingsronde 2016 staat vooral in het teken staan van deze restantopgave. De geformuleerde set afspraken wordt dan ook vooral gezien als richtlijn voor de toekomst. In concreto ziet de procedure er in enig jaar dan als volgt uit:

januari – februari	<ul style="list-style-type: none"> <li>• vaststelling uitgangspunten voor de begroting</li> <li>• uitspraak over nieuw beleid of bezuinigingen (beginseluitspraak algemeen bestuur)</li> </ul>
begin april	<ul style="list-style-type: none"> <li>• oplevering ontwerpbegroting op "going concern"-basis, waarin de uitgangspunten zijn doorgerekend.</li> <li>• aanbiedingsbrief horende bij de begroting met een uiteenzetting van nieuw beleid of een voorgenomen pakket aan bezuinigingsmaatregelen.</li> </ul>
begin april – medio juni	behandeling ontwerpbegroting inclusief aanbiedingsbrief in gemeenteraden.
eind juni	behandeling begroting inclusief aanbiedingsbrief en zienswijzen van gemeenten in het algemeen bestuur.

**De procedure m.b.t. de jaarrekening nader beschouwd**

Wettelijke voorschriften (BBV) zijn van grote invloed op de vorm en inhoud van de jaarrekening en daarmee de bepaling van het rekeningssaldo in enig jaar. In procedure zin zijn geen wettelijke bepalingen van kracht, anders dan de verzendtermijn, zoals vastgelegd in de nieuwe WGR: uiterlijk medio april dient de "concept"-jaarrekening te worden toegestuurd.

De meeste aandacht in het besluitvormingstraject over de jaarrekening gaat echter niet uit naar de totstandkoming van het rekeningssaldo, maar naar de bestemming daarvan. Veiligheidsregio Twente heeft vorig jaar in twee fasen een bestemmingsvoorstel ter goedkeuring voorgelegd. Tegen de eerste versie van het bestemmingsvoorstel is door gemeenten geageerd om twee redenen:

- 1) Voorstellen met het karakter van nieuw beleid horen onderdeel te zijn van de begrotingsprocedure, niet van die van de jaarrekening. Gemeenten hechten in deze aan de mogelijkheid tot integrale afweging van beleidsvoornemens.
- 2) Voorstellen die het karakter hebben van het opbouwen van weerstand moeten volgen uit een inschatting van de risico's waaraan de organisatie blootstaat. Destijds was op dit punt nog geen beleid gemaakt. Intussen is wel een beleidsnota risicomanagement / weerstandsvermogen van kracht en ten uitvoer gebracht.

Het bovenstaande in aanmerking genomen, wordt gevraagd akkoord te gaan met de aanvullende procedurele afspraken, zoals weergegeven in tabel B.

<b>B: AFSPRAKENKADER JAARREKENING</b>	
B1	Voorstellen die het karakter hebben van intensivering of nieuw beleid worden betrokken bij de begrotingsprocedure en komen dus niet meer terug in het bestemmingsvoorstel.
B2	Indien sprake is van een rekeningoverschot, dan vloeit deze <u>in beginse!</u> terug naar de gemeenten.
B3	Uitzondering hierop vormen dotaties aan algemene of specifieke reserves die reeds door het bestuur zijn ingesteld en waarbij deze voedingswijze is overeengekomen.
B4	De reservepositie wordt enkel aangepast op basis van een daaraan voorafgaand geactualiseerd financieel risicobeeld.
B5	De beoogde aanpassing van de reservepositie in enig jaar moet daarbij in lijn liggen met de normatieve afspraak over de weerstandscapaciteit. (Besloten is tot een weerstandsratio van 0,7).
B6	Het bestemmingsvoorstel wordt gelijktijdig met de concept-jaarrekening (uiterlijk medio april) aangeboden.

**Bijlage(n)**

-

---

Enschede, 28 januari 2015

Het dagelijks bestuur

Secretaris,  
H.G.W. Meuleman

Voorzitter,  
Mr. G.J. de Graaf