

Vergaderdatum 02 april 2026
Agendapunt 4b

Portefeuillehouder Delhez

Adviesnota

Onderwerp

Evaluatie indexeringsmethodiek GGD, MRE, ODZOB, VRBZO

Aanleiding

De gemeenschappelijke regelingen GGD, MRE, ODZOB en VRBZO (hierna: 4 GR) die voor alle 21 gemeenten werken (en de ODZOB ook voor de Provincie Noord-Brabant), delen sinds 2016 op het gebied van planning & control beleidsuitgangspunten die zijn vastgelegd in de Beleidsnotitie Kaders P&C Documenten 4GR. De indexeringsmethodiek is één van de uitgangspunten die vanaf de begroting 2018 wordt toegepast.

De uniformering van beleidsuitgangspunten leidt tot duidelijkheid in wat gemeenten en de 4GR van elkaar mogen verwachten in het P&C-proces. Binnen dat kader kan het gesprek tussen gemeenten en 4GR zich veel meer richten op de inhoud en taken van de (individuele) gemeenschappelijke regeling. Het leidt er ook toe dat de kader stellende P&C documenten van de gemeenschappelijke regelingen op hetzelfde moment bij gemeenten binnenkomen zodat de zienswijzen op de conceptbegrotingen van de 4GR gelijktijdig in de gemeenteraad kunnen worden behandeld. Iedere 4 jaar worden de beleidsuitgangspunten geëvalueerd en indien nodig bijgesteld. In 2026 staat een volgende evaluatie van de beleidsuitgangspunten op de planning, gericht op toepassing vanaf het begrotingsjaar 2028.

Als gevolg van signalen en zienswijzen van een aantal gemeenten op de conceptbegroting 2026 is in de reactienota op de zienswijzen toegezegd de evaluatie van de indexeringsmethodiek eerder te doen zodat een eventuele wijziging van de indexering al in de kadernota voor de begroting 2027 kan worden meegenomen.

Daarvoor is een vergelijkbaar proces gevolgd als bij de initiële beleidsnotitie in 2016 en de actualisatie in 2022. In december 2025 is de evaluatie in besluitvorming van de 4GR gebracht. Het besluit is aangehouden omdat er nog te veel vragen en opmerkingen waren. Er was behoefte aan een extra processtap gericht op een breder draagvlak op basis van het al door de huidige werkgroep geleverde werk. Verder was er meer aandacht nodig voor de communicatie richting de gemeenteraden.

De extra processtap is gezet met een nadere afstemming met onder meer de secretarissenkring, de regionale (concern)controllers en de financiële wethouders van gemeenten waarvoor het podium van de commissie van advies financiën van de MRE is gebruikt. Op basis van de eerder in het proces gemaakte opmerkingen en de inbreng uit genoemde afstemmingen is de beleidsnotitie aangevuld en verduidelijkt en zijn de beslispunten aangescherpt. Verder is een beslispunt toegevoegd over de communicatie richting de gemeenteraden.

Als resultaat van de uitgevoerde processtap wordt voorgesteld om in te stemmen met het handhaven van de huidige indexatiemethodiek met de volgende aanscherpingen:

- a) de gemeenschappelijke regelingen (4 GR) stellen jaarlijks een evaluatie op van de werkelijke ontwikkeling van de loonkosten, afgezet tegen de ontvangen loonindexering;

- b) indien er afwijkingen zijn tussen de ontvangen indexering en de werkelijke loonkostenontwikkeling zal dit niet zonder expliciete bestuurlijke besluitvorming worden omgezet in nieuw beleid;
- c) indien een gemeenschappelijke regeling aan het einde van het jaar een positief resultaat heeft behaald, wordt terugbetaald aan de deelnemers, tenzij het bestuur anders besluit.
- d) bij de toepassing van de aanscherpingen b en c worden de kader stellende beleidsafspraken over de minimale en maximale omvang van de algemene reserve van de 4GR in acht genomen zodat de algemene reserve van de 4GR binnen de kader stellende bandbreedte blijven.

Toelichting

De indexeringsmethodiek creëert duidelijkheid en financiële zekerheid en stabiliteit voor 4GR en gemeenten en voorkomt dat er afhankelijk van het financiële effect in een betreffende jaar discussie kan ontstaan zijn over de gehanteerde methodiek. Iedere indexeringsmethodiek creëert immers per definitie verschillen ten opzichte van de werkelijkheid. Het financiële effect moet daarom op de lange termijn worden beschouwd.

Financiële verschillen zijn onderdeel van het jaarlijkse exploitatieresultaat en worden geëgaliseerd door toevoegingen of onttrekkingen aan de algemene reserve van de 4GR. Daarover zijn uniforme en kader stellende beleidsuitgangspunten afgesproken. Bij wezenlijke financiële verschillen kan indien nodig de begroting incidenteel of structureel worden bijgesteld. Voor een passende methodiek is het van belang dat de gekozen index leidt tot een zo beperkt mogelijk aantal tussentijdse bijstellingen van de begroting. Het Algemeen Bestuur is het bevoegde orgaan hierover besluiten te nemen, al dan niet met zienswijzen van de raden.

In algemene zin is een indexeringsmethodiek niet geschikt als bezuinigingsinstrument. Het is immers een generiek instrument dat geen rekening houdt met de individuele situatie van een GR. Er wordt bovendien geen relatie gelegd met de doelrealisatie en taakuitvoering die gemeenten van iedere GR verwachten. Er is per individuele GR een afweging op inhoud, taken en niveau van uitvoering nodig om tot een realistisch lagere bijdrage te komen. Dit staat los van het proces van indexeren. Het is bovendien niet per definitie zo dat op de lange termijn een wijziging van de indexeringsmethodiek leidt tot een lagere bijdrage van gemeenten.

Binnen deze context zijn in de beleidsnotitie drie scenario's voor een alternatieve indexeringsmethodiek uitgewerkt en geanalyseerd op de mate waarin de methodiek aansluit bij de financiering van gemeenten (gemeentefonds) en de werkelijke kosten van de 4GR en het zoveel mogelijk beperken van tussentijdse begrotingsbijstellingen. De scenario's zijn

1. Aansluiten bij de financiering gemeenten: indexering op basis van het bbp.
2. Aansluiten bij de werkelijke kosten van de 4GR.
3. Huidige methodiek aangevuld met aanscherping hoe om te gaan met verschillen.

Op basis van de analyse is geconcludeerd dat scenario 3 het best passend is omdat deze methodiek de afgelopen jaren aantoonbaar goed heeft gewerkt maar wel kan worden aangescherpt op transparantie over de verschillen die optreden zodat het algemeen bestuur beter in positie wordt gebracht daar een expliciet besluit over te nemen, rekening houdend met de uniforme beleidsuitgangspunten die gelden voor de 4GR.

Beoogd effect

Een duurzame indexeringsmethodiek die voor gemeenten en de 4GR financiële zekerheid en stabiliteit biedt.

Argumenten en onderbouwing

1.1. De huidige indexeringsmethodiek werkt goed maar de toepassing kan worden aangescherpt.

Terugkijkend naar de afgelopen jaren is de conclusie dat het cumulatieve verschil tussen de geprognosticeerde index en de reële kosten beperkt is geweest. Per jaar zijn de verschillen groter maar zijn deze verschillen over het algemeen opgevangen binnen de totale exploitatie en algemene reserve. Het aantal begrotingsbijstellingen is

daardoor bij alle 4GR beperkt gebleven. Bij iedere GR is de begroting positief of negatief bijgesteld, maar op verschillende momenten en vanuit de integrale benadering van wat voor de betreffende GR een passende financiering was om de opgedragen taken voor de gemeenten adequaat uit te kunnen (blijven) voeren. De huidige methodiek kent aandachtspunten als het gaat om transparante en expliciete besluitvorming door het Algemeen Bestuur omdat de verschillen onderdeel zijn van het integrale exploitatieresultaat en daardoor minder inzichtelijk zijn en er geen expliciete afweging plaatsvindt hoe ermee wordt omgegaan. De voorgestelde methodiek met aanscherpingen (scenario 3) combineert:

- realistische aansluiting op kostenontwikkeling;
- behoud van tijdigheid en stabiliteit voor gemeenten in hun begrotingscyclus;
- versterkte transparantie en bestuurlijke grip via expliciete evaluatie van verschillen;
- recht doen aan de volgtijdelijkheid tussen gemeentelijke begrotingen en de P&C-cycli van de 4GR;
- minimalisering van het aantal tussentijdse begrotingswijzigingen (al dan niet met zienswijzprocedure);
- voorkomen van onnodige buffervorming bij de 4GR

1.2. Aansluiten bij de indexeringsmethodiek gemeentefonds is niet passend voor de 4GR (scenario 1).

Het gemeentefonds wordt geïndexeerd op basis van de ontwikkeling van het bruto binnenlands product (bbp) en bestaat uit een prijsdeel en een volumedeel. De indexering bbp sluit voor de 4GR onvoldoende aan op de werkelijke kostenontwikkeling van 4GR. Daarvoor zijn de volgende redenen van belang:

- kostenstructuur van gemeenten en 4GR verschillen, lonen zijn bij 4GR veel dominant;
- CAO-verplichtingen gelden net als bij gemeenten om de taakuitvoering op hetzelfde niveau te houden;
- volumedeel bbp is een samengesteld cijfer met componenten die minder of niet relevant zijn voor GR;
- volgtijdelijk begrotingsproces betekent dat 4GR en gemeenten een andere indexering (cijfer) hanteren.

Voor de 4GR zal toepassing van het bbp naar verwachting leiden tot meer begrotingsbijstellingen en/of het aanhouden van een grotere algemene reserve om de verschillen op te kunnen vangen.

1.3. Aansluiten bij werkelijke kosten 4GR (scenario 2) leidt tot complexe berekeningen en timingsproblemen.

In dit scenario wordt de indexering van de lonen steeds doorgevoerd nadat een nieuwe CAO is vastgesteld. Er is grote zekerheid over de ontwikkeling van de loonkosten, echter de 4GR hanteren niet dezelfde CAO waardoor niet op hetzelfde moment de indexering wordt aangepast en het moment waarop de CAO wordt vastgesteld volgt niet de standaard P&C momenten. Daarnaast zijn niet alle CAO-componenten een op een herleidbaar en kan per GR de impact anders zijn. Het is daarom een complexe methodiek die niet bijdraagt aan een overzichtelijk begrotingsproces en financiële zekerheid en stabiliteit zowel voor gemeenten als de 4GR.

1.4. Jaarlijks evalueren verschil indexering en reële ontwikkeling zorgt voor transparante besluitvorming.

In de huidige methodiek is het verschil tussen indexering en de reële ontwikkeling onderdeel van het totale exploitatieresultaat en onderdeel van de integrale afweging. Daardoor is het denkbaar dat positieve verschillen zonder expliciete besluitvorming worden ingezet voor incidenteel of structureel nieuw beleid. Bij negatieve verschillen bestaat het risico dat de opgedragen taakuitvoering ongemerkt steeds verder onder druk komt. Met de aanscherpingen onder a en b worden de verschillen wel inzichtelijk gemaakt en kan een goede afweging en expliciete besluitvorming plaatsvinden. In beide situaties, positief of negatief verschil, zal er nog steeds een integrale afweging plaatsvinden zodat andere ontwikkelingen in de besluitvorming kunnen worden meegenomen.

1.5. Evaluatie verschil richt zich op de loonindex, maar is niet kosteneffectief op goederen en diensten.

Het financieel weergeven van verschillen tussen begroting en realisatie op de loonindex is uitvoerbaar omdat het verschil tussen de begrote en reële loonstijging op basis van de CAO goed kan worden berekend. Inzicht geven in de financiële verschillen op de prijsindex van goederen en diensten is in de praktijk nauwelijks uitvoerbaar

omdat daarvoor onderliggende contracten (meerjarig) moeten worden bekeken. Bovendien is het slechts een beperkt aandeel in de lasten. Daarom wordt alleen de loonindexering geëvalueerd.

1.6. Het algemeen bestuur neemt einde van het jaar een besluit over de bestemming van een positief resultaat.

De aanscherping onder c doet recht aan het perspectief van gemeenten, al dan niet vanwege een financiële opgave, dat een positief resultaat terug gaat naar gemeenten tenzij er op basis van de integrale afweging een andere keuze nodig is. Het Algemeen Bestuur maakt die afweging en neemt het besluit. Door het moment van de afweging aan het einde van het jaar te leggen wordt de situatie voorkomen waarin er een positief verschil in de indexering zit maar door andere ontwikkelingen negatieve afwijkingen van de begroting ontstaan. Het is dus van belang in de jaarrekening pas een integrale afweging te maken over de bestemming van het verschil. Het verschil inzichtelijk maken gebeurt wel lopende het jaar in de tussentijdse rapportage. Het is aan het Algemeen Bestuur per GR af te wegen of dat tot financiële bijsturing lopende het jaar moet leiden.

1.7. Voor de financiële zekerheid en stabiliteit moet de algemene reserve 4GR op een adequaat niveau zijn.

Voor zowel de 4GR als de deelnemers is het wenselijk dat een gemeenschappelijke regeling beschikt over een passend weerstandsvermogen om snel en adequaat te handelen in geval dat onvoorziene omstandigheden met een significante financiële impact zich voordoen. In de Beleidsnotie kaders P&C documenten 4GR wordt geregeld hoe wordt omgegaan met de omvang van de algemene reserve. De hoogte van de algemene reserve wordt niet gerelateerd aan de geïnventariseerde risico's maar aan het totaal van de baten uit de begroting. Dat is uitgedrukt in een minimale en maximale streefwaarde.

Voor een bestendige gedragslijn wordt het jaarresultaat in principe gemuteerd op de algemene reserve indien en voor zover deze zich binnen de marge van de minimale en maximale streefwaarde bevindt. Dit wordt gezien als een kader stellende bandbreedte. Dit is organisatie-specifiek en wordt bepaald door de aard van de baten en lasten. Indien de algemene reserve lager is dan het minimum en door aanvulling van het jaarresultaat blijft de hoogte van de algemene reserve lager dan het minimum, kan een aanvullende deelnemersbijdrage gevraagd worden om de algemene reserve op te hogen tot aan het minimum. Daartoe moet de GR een begrotingswijziging voor zienswijze aan de gemeenten voorleggen. Het Algemeen Bestuur besluit over het jaarresultaat en eventuele bijstorting of onttrekking aan de algemene reserve. Het is ook aan het Algemeen Bestuur van de GR of de bandbreedte volledig wordt ingevuld.

Om recht te blijven doen aan deze beleidsuitgangspunten, moet bij de toepassing van de voorgestelde aanscherpingen b en c, steeds worden beoordeeld of de algemene reserve binnen de kader stellende bandbreedte blijft. Is dat niet het geval zal dit eerst moeten gebeuren voordat er van een afweging van nieuw beleid dan wel terugbetaling aan gemeenten sprake kan zijn. Het is aan het Algemeen Bestuur van iedere afzonderlijke GR deze afweging te maken en een besluit te nemen.

1.8. Gemeenteraden zijn door het DB eenduidig en gelijktijdig geïnformeerd over de evaluatie.

In het besluitvormingsproces is expliciet aandacht gevraagd voor de communicatie naar gemeenteraden zodat gemeenteraden goed worden meegenomen in de evaluatie van de indexeringsmethodiek en het resultaat daarvan. Daarmee wordt recht gedaan aan de signalen en zienswijzen die in het begrotingsproces 2026 door een aantal gemeenten zijn meegegeven. In het communicatieproces moet rekening worden gehouden met de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2026 en de wisseling in samenstelling van de gemeenteraden. Vanuit de gedachte van een gecoördineerde aanpak, zal een gezamenlijke brief worden verstuurd vanuit de 4GR. Dit is gebaseerd op de actieve informatieplicht die het dagelijks bestuur heeft richting gemeenteraden. Alternatief is dat alle gemeenten op basis van een gezamenlijke tekst ieder hun eigen raad informeren. Hiervoor is niet gekozen vanwege het risico dat gemeenteraden dan niet gelijktijdig en eenduidig worden geïnformeerd.

Kanttekeningen

Een wijziging van de indexeringsmethodiek moet worden verwerkt in de financiële verordening van iedere GR. Dit zal worden meegenomen in de evaluatie en actualisatie van de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten die in 2026 staat gepland. De beleidsnotitie bevat uniforme afspraken over de minimale inhoud van de financiële verordening.

Vervolg/Communicatie

De communicatie wordt langs twee lijnen vormgegeven.

Op 15 april 2026 wordt vanuit de griffiers een bijeenkomst over de 4GR georganiseerd voor gemeenteraadsleden.

Deze bijeenkomst is bedoeld voor:

- kennismaken raadsleden met de organisatie en taakuitvoering door de 4GR;
- toelichting per GR op de conceptbegroting 2027 met gelegenheid tot stellen van vragen. Dit is een stap in de zienswijzeprocedure die in de beleidsuitgangspunten 4GR is vastgelegd. Hierbij kan ook de evaluatie van de indexeringsmethodiek worden toegelicht.

Om alle raadsleden te bereiken sturen de dagelijks besturen van de 4GR direct nadat het laatste DB het besluit heeft genomen een gezamenlijke informatiebrief over het resultaat van de evaluatie aan de gemeenteraden.

In 2026 zal de Beleidsnotitie kaders P&C-documenten op de overige beleidsuitgangspunten worden geëvalueerd. Het resultaat van de nu uitgevoerde evaluatie van de indexeringsmethodiek zal daarin worden verwerkt. In 2030 zal de indexeringsmethodiek opnieuw worden geëvalueerd als onderdeel van de vierde evaluatie van de Beleidsnotitie kaders P&C documenten 4GR.