

Voorstel Onderdeel B Uitwerking Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering

Beslispunten ALV inzake Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering

De Algemene Ledenvergadering wordt gevraagd in te stemmen met de werkwijze en governance van het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering en in dat kader te besluiten:

1. het Fonds per 1 januari 2018 op te nemen op de balans van de vereniging en door het bestuur te laten beheren
2. de begroting van het Fonds en de hoogte van de financiële bijdrage van de leden aan het Fonds, in beginsel gebaseerd op inwoneraantal, jaarlijks ter goedkeuring voor te leggen aan de ALV, waarna de leden verplicht zijn deze financiële bijdrage te voldoen ter dekking van de kosten van het Fonds
3. de financiële en inhoudelijke verantwoording over het Fonds aan de ALV op te nemen in de jaarrekening en het jaarverslag van de vereniging

1. Aanleiding

In de Buitengewone Algemene Ledenvergadering (BALV) van 30 november 2016 is besloten om een nieuw arrangement in te richten voor de financiering van de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten die de VNG op verzoek van de leden voor hen organiseert of uitvoert. Deze notitie bevat de uitwerking daarvan in de vorm van het voorstel om een administratief fonds in te richten bij de VNG onder de naam *Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering*.

De aanleiding tot deze herijking van het financieel arrangement is tweeledig. Enerzijds is de behoefte, urgentie en het financiële belang van het gezamenlijk organiseren van verbeteringen in de gemeentelijke dienstverlening de afgelopen jaren toegenomen, in het bijzonder vanwege de digitalisering. Dat vraagt om het versterken van het eigenaarschap van gemeenten, het inbouwen van waarborgen in de governance van de VNG voor een adequate sturing, aanpassing van besluitvormingsprocessen en vergroten van transparantie. Anderzijds het feit dat de bestaande financieringsmethodiek, namelijk een uitname uit het Gemeentefonds, vanaf 2018 niet meer is toegestaan¹.

Op basis van het voorstel 'Samen Organiseren'² is in de BALV op 30 november 2016 reeds besloten om het nieuwe financiële arrangement als *een technische omzetting* vorm te geven. De nieuwe aanpak als zodanig heeft dus geen materiële of inhoudelijke consequenties. De instelling van het Fonds verandert de activiteiten en projecten die voor de gemeenten gezamenlijk worden uitgevoerd niet, en evenmin het daarvoor gereserveerde budget (los van de vraag of er om inhoudelijke redenen aanleiding is wijziging aan te brengen in het huidige budget, wat nu niet aan de orde is). Ook de wijze waarop de besluitvorming en verantwoording plaatsvindt over de uit te voeren gezamenlijke activiteiten verandert niet; dit blijft lopen via de ALV. Wel wordt de transparantie vergroot en nemen mede daardoor de beïnvloedingsmogelijkheden van de leden toe.

¹ In formele zin is een uitname uit het Gemeentefonds nog wel toegestaan, maar mag deze niet aan een derde (zoals VNG) worden uitgekeerd.

² BALV-voorstel Samen Organiseren, VNG, november 2016.

Dit voorstel bevat de uitwerking van het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering. In paragraaf 2 staan de criteria die leidend zijn voor de uitwerking. De bestuurlijke aspecten worden toegelicht in paragraaf 3, aspecten rond uitvoering en beheer volgen in paragraaf 4. De statutaire verankering van het fonds vindt u terug in voorstel onderdeel A: Instellen College van Dienstverleningszaken en statutenwijziging.

2. Criteria voor de uitwerking van het fonds

De richtlijnen die waren opgenomen in het besluit van de BALV om tot een fonds te komen, zijn vertaald in de volgende criteria.

- *Beleidsneutraal.* Het gaat om een 'technische omzetting', dat wil zeggen dat de vormgeving en inrichting van het fonds als zodanig geen inhoudelijke of materiële veranderingen tot gevolg mag hebben.
- *Transparant.* De voeding, het beheer, de besteding en de verantwoording over het fonds moet transparant en herkenbaar zijn voor de leden. Zowel ambtelijk, als voor bestuurders en gemeenteraden. De bijdrage van elke gemeente aan het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering moet transparant en zijn en uitgelegd kunnen worden.
- *Draagvlak.* Het financieel arrangement beschikt over draagvlak bij de gemeenten omdat hun zeggenschap goed wordt geborgd, het logisch is vormgegeven en past binnen de gebruikelijke mores en systematiek van de gezamenlijk georganiseerde of uitgevoerde activiteiten.
- *Continuïteit.* Het fonds is zo gestructureerd, dat de continuïteit van de geldstromen gewaarborgd is. Dit mede omdat een groot deel van de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten een doorlooptijd kennen van enkele jaren, waaraan ook meerjarige verplichtingen en dus structurele uitgaven verbonden zijn.
- *Toekomstbestendig.* De fondsuitwerking moet voldoende flexibel zijn om ook bij toekomstige veranderingen adequaat te functioneren. We kunnen er een aantal jaren mee vooruit.
- *Administratief beheersbaar.* Het beheer van het fonds moet in de praktijk goed hanteerbaar zijn en geen aanleiding geven tot administratieve rompslomp of extra bureaucratie. Het beheer sluit aan op en past bij de bestaande VNG-systematiek van administratieve organisatie, planning en control, en is eenvoudig te verantwoorden in de gemeentebegrotingen en jaarrekeningen.
- *Eenvoudig.* Belangrijk voor het draagvlak ook op termijn is dat de keuzes achter de uitwerking van het fonds niet te complex zijn. Waar verschillende oplossingen mogelijk zijn die inhoudelijk weinig verschillen, is gekozen voor de eenvoud.

Op basis van deze criteria is ervoor gekozen, na weging van verschillende mogelijkheden, het Fonds onder te brengen binnen de vereniging. De basis daarvoor wordt gelegd in de statuten van de vereniging. Zie hiervoor voorstel A: Instellen College van Dienstverleningszaken en statutenwijziging. Daarmee wordt de governance van toepassing, waarmee de invloed van de leden geborgd is. Ook kan het beheer zo dichtbij, in de eigen VNG-organisatie belegd worden.

3. Bestuurlijke aspecten

3.1 Om welke geldstromen gaat het en waarvoor zijn deze bedoeld?

Het Fonds wordt ingesteld met het oog op continuering van een scala van gezamenlijk te organiseren of uit te voeren gemeentelijke activiteiten die tot op heden rechtstreeks uit het Gemeentefonds worden gefinancierd. Uitgaande van de geldstromen in 2017 gaat het om

€ 52,3 mln. inclusief btw³, waarvan € 26,1 mln. bestaat uit meerjarige aangegane verplichtingen voor al lopende activiteiten waarover de leden op achtereenvolgende eerdere ALV's een besluit hebben genomen.

De omvang van de gezamenlijke activiteiten is geen statisch gegeven. In de afgelopen zes jaar zijn de bedragen bijna verviervoudigd, van € 13,5 mln. in 2011 naar meer dan € 52,3 mln. in 2018. Voor de verdere toekomst zou een intensivering van de gezamenlijke activiteiten nodig kunnen blijken, vooral omdat de beheercomponent van verschillende digitale toepassingen naar verwachting zal toenemen. Wanneer dit aan de orde is, leggen we hiervoor een afzonderlijk voorstel voor aan de ALV, zodat de leden daarover kunnen beslissen. Het maakt dus nadrukkelijk geen onderdeel uit van dit voorstel.

In voorstel C: Activiteiten 2018 gezamenlijke gemeentelijke uitvoering vindt u een voorstel voor de activiteiten die in 2018 ten laste van het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering uitgevoerd zullen worden.

3.2 Zeggenschap bij de leden over hoogte en aanwending budget fonds

Tot op heden heeft het bestuur van de VNG de gezamenlijk te organiseren of uit te voeren activiteiten (inclusief de meerjarenbudgetten) altijd ter goedkeuring vooraf aan de ALV voorgelegd. Dat had statutair gezien niet hoeven, maar vond het bestuur wel wenselijk in het kader van ordentelijke besluitvorming en het verwerven van draagvlak voor deze aanwending.

Ook in de toekomst blijft deze evenwichtige en ordentelijke besluitvorming in stand en wordt de zeggenschap van de leden daarin verder versterkt. Uitnamen uit het Gemeentefonds worden toch vaak als black box ervaren waar weinig invloed op uitgeoefend kan worden. Door het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering met eigen middelen te voeden en daarover jaarlijks in de ALV te beslissen, ontstaat meer transparantie en verankeren we de zeggenschap en het draagvlak bij de leden, die vanaf 2018 immers individueel verplicht worden jaarlijks een financiële bijdrage te voldoen ter dekking van de kosten van het Fonds.

In de begrotingsregels voor het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering wordt vastgelegd dat het bestuur de begroting van het fonds en de hoogte van de financiële bijdrage van de leden jaarlijks ter goedkeuring aan de ALV voorlegt. In deze begroting kunnen meerjarige verplichtingen worden opgenomen die volgen uit structurele activiteiten.

Net als voorheen blijven de gezamenlijke activiteiten onderdeel uitmaken van de integrale VNG-begroting, die het bestuur op de gangbare wijze in het najaar vaststelt. De fondsbegroting voor gezamenlijke activiteiten voor het volgende jaar, die in de jaarlijkse ALV van juni wordt goedgekeurd, zal één op één worden opgenomen in de VNG-begroting voor dat jaar.

De verantwoording over de uitvoering van de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten is onderdeel van de verantwoording over (de activiteiten van) VNG. Die bestaat er uit dat het bestuur de jaarrekening van VNG ter vaststelling aan de ALV voorlegt, voorzien van een jaarverslag ter

³ In de BALV van 2016 is een bedrag van €50,7 mln. beschreven; hierin was echter de btw-component voor taxatiewijzer WOZ en Basisdienstverlening KING ad €1,6 mln. niet opgenomen. Netto blijft de uiteindelijke bijdrage per gemeente budgetneutraal doordat het verschil in btw kan worden verrekend met het BTW-compensatiefonds.

kennisgeving.⁴ De jaarrekening bevat ook de financiële verantwoording over de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten. Er is geen aanleiding om deze procedure aan te passen. Binnen deze constellatie valt ook de verantwoording aan de ALV over de activiteiten die KING uitvoert ten behoeve van de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten.

3.3 Wat is de grondslag voor inning van de gemeentelijke bijdragen?

Met ingang van 2018 zal de VNG voor de gezamenlijke activiteiten geen verzoek meer doen aan het ministerie van BZK tot uitnamen uit het Gemeentefonds. In plaats daarvan zal de VNG de benodigde middelen in de vorm van een verplichte financiële bijdrage naar rato van het inwoneraantal bij alle gemeenten in rekening brengen (factureren) om zo het Fonds Gezamenlijke Gemeentelijke Uitvoering te voeden. De aldus verkregen middelen zijn uitsluitend bestemd voor activiteiten die al zijn goedgekeurd door de ALV, binnen de eveneens goedgekeurde financiële kaders. In lijn hiermee heeft het ministerie van BZK de middelen die vanaf 2018 binnen het Gemeentefonds al begroot waren voor uitname voor de VNG laten vrijvallen voor verdeling over alle gemeenten. Deze verdeling vindt plaats via de algemene uitkering, naar inwonertal⁵. De verdeelsleutel van het inwonertal die BZK hierbij heeft gehanteerd, wordt ook de verdeelsleutel die de VNG zal hanteren bij het innen van de middelen. Dit omwille van eenvoud en herkenbaarheid, en om de budgettaire neutraliteit zo goed mogelijk te borgen.

De sleutel 'aantal inwoners' op een vaste peildatum is herkenbaar omdat veel van de betrokken activiteiten die gefinancierd worden uit het fonds inwoner gerelateerd zijn. Denk bijvoorbeeld aan de digitalisering van publieksdienstverlening, waar in beginsel elke inwoner baat bij heeft. Het inwonertal is bovendien een maatstaf die stabiel is, omdat deze na vaststelling op elke vaste peildatum niet meer wijzigt. Daardoor geeft deze bij meerjarenprogramma's een rustig en voorspelbaar beeld voor elke gemeentebegroting. Het inwonertal als verdeelsleutel vormt dus ook een toekomstbestendige basis: gemeenten weten langjarig goed waar zij aan toe zijn omdat het inwonertal van gemeenten over het algemeen weinig muteert. Ook voor nieuw toe te voegen gezamenlijke activiteiten zal de VNG omwille van de eenvoud en transparantie het inwonertal als verdeelsleutel hanteren, tenzij de gemeenten in gezamenlijkheid via de ALV zouden besluiten dat een andere verdeelsleutel te verkiezen is.

In het geval de gezamenlijke activiteiten worden beëindigd en er zouden middelen in het fonds resteren, dan worden deze terugbetaald aan de leden. De terugbetalingsregeling naar de leden wordt statutair verankerd en zal gestructureerd worden naar rato van de door de jaren heen geleverde inbreng.

4. Beheer en uitvoering

De financiële bijdragen van de leden aan het fonds zullen worden geïnd via facturering. Die facturering vond om administratieve redenen ook al in de 'oude' situatie plaats, echter zonder een betalingsverplichting. Vóór 2018 gebeurde de betaling immers al door de uitname uit het Gemeentefonds. Het gevolg van de technische aanpassing is dus slechts dat de facturen vanaf 2018 door de gemeenten wél betaalbaar moeten worden gesteld. De middelen die gemeenten

⁴ Artikel 14 lid 1 van de statuten VNG.

⁵ Dit sluit aan bij de verdeling die BZK hanteert en wordt toegelicht in de Meicirculaire Gemeentefonds 2017.

bijdragen aan het fonds worden op het moment van betalen 'VNG-middelen'. De VNG moet deze beheren conform het bestaande Treasurystatuut. Ook in dit opzicht is dus geen inhoudelijke wijziging aan de orde ten opzichte van de huidige wijze waarop financieringsmiddelen voor gezamenlijke activiteiten worden beheerd.

De besteding van de middelen van het fonds (het aangaan van verplichtingen, de mandatering, de budgetbewaking) onderscheidt zich niet van de besteding van de huidige middelen van de VNG, waaronder de gezamenlijke gemeentelijke activiteiten. Dat geldt ook voor de besteding van de middelen die aan KING beschikbaar worden gesteld voor de instandhouding en de uitvoering van gezamenlijke activiteiten. Er is geen aanleiding om dit als gevolg van deze 'technische omzetting' te veranderen.

Het toenemende financiële belang en de nieuwe financiële routing, met daarin expliciet de plek van het Fonds, inclusief een jaarlijkse fondsbegroting, en de toenemende incassoactiviteiten, vergen op onderdelen een extra inzet en een uitbreiding van werkinstructies en procedurebeschrijvingen. Dit leidt eveneens tot extra inzet voor de VNG in de bedrijfsvoering bij controlling, zowel bij de implementatie (tijdelijk) als bij de operatie (structureel). Deze beheerkosten worden opgenomen in de begroting van het Fonds. De bovenstaande uitwerking is in grote zorgvuldigheid en in afstemming met BZK, accountant en fiscaal adviseurs tot stand gekomen. Met de Belastingdienst loopt al enige tijd overleg over de fiscale behandeling van de geldstromen van de VNG en de interpretatie door de Belastingdienst met oog op de Vennootschapsbelasting (Vpb). Deze interpretatie is veranderd als gevolg van de Wet modernisering Vpb-plicht overheidsondernemingen uit 2016. In het overleg met de Belastingdienst wordt nu ook de technische omzetting naar het Fonds meegenomen.