

MEMO

Aan: Hans Nelissen, t.b.v. besluitvorming IJmondgemeenten
Van: Ard Schilder
Datum: 12 - 11 -2014
Betreft: Risicoverevening

Aanleiding: wens Beverwijk, Velsen en Heemskerk tot risicoverevening Jeugdhulp

- Beverwijk, Velsen en Heemskerk (BVH) hebben de wens uitgesproken te komen tot een vorm van risicoverevening m.b.t. de jeugdhulp. Dit op basis van het inzicht dat de verschillen tussen uitgaven en budgetten per gemeente onverwacht groot kunnen zijn.
- BVH hebben in de voorbereiding van de afspraken met zorgverleners samengewerkt, maar de afspraken zijn uiteindelijk allemaal individueel per gemeente afgesloten. Er is geen gezamenlijke administratieve organisatie.
- De verwachting is dat andere gemeenten in de regio, m.n. in Zuid Kennemerland, zich aan gaan sluiten bij de risicoverevening die BVH willen gaan vormgeven. Uitgeest – één van de vier IJmondgemeenten – richt zich op samenwerking met de CAL gemeenten (Castricum, Limmen en Akersloot).
- BVH hebben twee varianten van risicoverevening ontwikkeld, waarin zij op korte termijn een keuze willen maken. Op 13 november a.s. wordt daar een advies voor opgesteld.
- Voor het maken van een keuze hebben BVH via het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD) extern advies gevraagd aan Ard Schilder van Think Public Advies, dit daarvoor dit memo heeft opgesteld. Naast advies over de varianten wordt daarin aandacht besteed aan bestuurlijk/ juridische en fiscale aspecten van de voorgenomen samenwerking tussen BVH.

Advies: eigen risico als percentage van verschillen en opstellen regeling zonder meer

1. **Advies eigen risico als percentage van verschillen:** De alternatieven die BVH hebben opgesteld en besproken voor de risicoverevening betreffen:
 - A. een variant met een eigen risico als percentage van het individuele gemeentelijke budget en
 - B. een variant met een eigen risico als percentage van het verschil tussen budgetten en geraamde kosten per gemeente.Het advies is om uit te gaan van variant B, maar dan wel uit te gaan van een hoger percentage dan 25% (bijvoorbeeld 50%). Dit laatste om een evenwichtiger verdeling van voor- en nadelen te krijgen tussen gemeenten, die belangrijk is voor het politiek/bestuurlijke draagvlak.
2. **Advies bestuurlijk/juridische vormgeving:** Leg de afspraken over risicoverevening tussen BVH vast in een eenvoudige 'regeling zonder meer', die de mogelijkheid biedt te worden uitgebreid met andere gemeenten. Dit om de afspraken een goede publiekrechtelijke borging te geven en de kans op belastingheffing voor verleende diensten te minimaliseren.

Toelichting

1. Eigen risico als percentage van verschillen

In de varianten die BVH hebben opgesteld in Excel (versie 7 november, ontvangen 10 november jl. van Hans Nelissen van Heemskerk). is de belangrijkste keuze in de onderlinge verrekening die voor:

- A. een eigen risico als percentage van de individuele gemeentelijke budgetten (basisberekening met correctie voor uitvoeringskosten, AMHK en CJG toegang, zie voorbeeld A in Excelbestand, vanaf rij 23 en kolom N) of
- B. een eigen risico als percentage van de verschillen per gemeente tussen budgetten en geraamde kosten (op basis van offertes, zie voorbeeld B in Excelbestand, vanaf rij 49 en kolom N)

Het advies is om te kiezen voor variant B, maar dan wel uit te gaan van een hoger eigen risico percentage dan 25% (bijvoorbeeld 50%). Het advies is gebaseerd op de volgende overwegingen:

- Een eigen risico als percentage van de individuele gemeentelijke budgetten (variant A) is in verzekeringstermen vergelijkbaar met een volledig inkomensafhankelijk eigen risico, dat los staat van de omvang van de 'schadelast' (het mogelijk tekort of overschot). Wat nu echter centraal staat is de tekorten en overschotten van de drie gemeenten dempen. De variant die daar het meest direct op aansluit is variant B.
- Vanwege het relatief grote gemeentelijk budget van Velsen (ongeveer 2x zo groot als van Beverwijk en Heemskerk), leidt een eigen risico gerelateerd aan individueel gemeentelijk budget (variant A) ertoe dat de kans dat Velsen tekorten regionaal kan verrekenen erg klein is. Dit vermindert de kans op politiek/bestuurlijk draagvlak dat nodig is en maakt de facto dat de verevening en verrekening maar tussen twee gemeenten plaatsvindt. In verzekeringstermen is het vanuit spreidingsmogelijkheden en betaalbaarheid juist belangrijk zo veel mogelijk deelnemers te hebben aan een regeling voor risicoverevening.
- In de variant met een eigen risico als percentage van het verschil per gemeente tussen budgetten en geraamde kosten (variant B), leidt een eigen risicopercentage van 25% tot relatief grote onderlinge verrekeningen. Met name het gegeven dat Heemskerk 75% van zijn geraamde voordeel beschikbaar zou moeten stellen aan Beverwijk en Velsen zal naar verwachting stuiten op politiek/bestuurlijke bezwaren in Heemskerk (van het verwachte overschot van ongeveer 8,5 ton in euro zou ruim 6 ton naar de regionale verrekening gaan). Door uit te gaan van een hoger eigen risico percentage dan 25%, bijvoorbeeld 50%, kan dit bezwaar enigszins worden ondervangen. Ook vanuit het oogpunt van solidariteit en gedeeltelijk beïnvloedbaarheid van de kosten komt een verrekening waarbij je zelf de helft oplost en de andere helft gezamenlijk redelijk over.

Argumenten om politiek/bestuurlijk draagvlak te krijgen

Terecht is in de adviesaanvraag gesteld dat voor de regionale verevening en verrekening tussen BVH toestemming nodig is van de drie raden van BVH. Herverdeling is altijd gevoelig. Het is daarom belangrijk om de argumenten voor onderlinge verevening goed voor het voetlicht te brengen:

- Zowel aan de inkomstenkant (budgetten) als uitgavenkant (offerten/contracten) zijn er voorlopig veel onzekerheden, die niet makkelijk door gemeenten zelf zijn te beïnvloeden. Er is dan veel te zeggen voor een vorm van risicoverevening.
- Bij onverwacht grote tekorten in één van de drie gemeenten, kunnen er niet alleen financiële problemen ontstaan in die gemeente, maar ook bij de zorgverleners die voor alle drie gemeenten werken. Op middellange termijn is dit een risico voor de continuïteit van zorg, waar alle drie gemeenten last van kunnen krijgen ('spillover effect').
- Overschotten en tekorten kunnen per jaar anders verdeeld zijn over de 3 gemeenten. Waar een gemeente dit jaar een overschot heeft van enkele

tonnen, kan dit een volgend jaar een tekort zijn van enkele tonnen. Bijvoorbeeld omdat de verdeelsystematiek die het rijk hanteert voor 2016 weer wordt aangepast (gewicht historisch kosten wordt ingeperkt) of je de pech hebt van enkele probleemgezinnen die intensieve zorg voor meerdere personen nodig hebben. Door meerjarige afspraken te maken met elkaar (dus: belangrijke randvoorwaarde) kunnen tekorten en overschotten tegen elkaar wegvallen.

- De solidariteit die wordt gekozen is niet onbeperkt: een flink aandeel in de kosten blijft voor rekening van de individuele gemeente door middel van een hoog percentage eigen risico. Dit zorgt ervoor dat de prikkel blijft bestaan om als individuele gemeente je best te blijven doen de kosten zoveel mogelijk te beperken.

Intermezzo:

Een andere keuze die nog is opgenomen in de berekeningen van 7 november (zie rij 3 t/m 9, vanaf kolom N) betreft de onderlinge verrekening van het gezamenlijke ('regionale') saldo (na verrekening van eigen risico per gemeente).

De keuze op dit punt is een verrekening:

- op basis van het aantal inwoners tot 18 jaar op 1 januari 2015 of
- op basis van het aandeel in het budget meicirculaire

De uiteindelijke verschillen tussen deze twee manieren van verrekening van het saldo zijn echter minimaal: het gaat om maximaal enkele duizenden euro's op budgetten van 7 tot 15 miljoen euro en tekorten van meerdere tonnen in euro. Expertmatig is het advies om uit te gaan van het aandeel in het budget, omdat daarachter een verfijndere maatstafverdeling schuilgaat dan de grove maatstaf van alleen het aantal jongeren. Maar wezenlijk is deze keuze niet en daarom is het advies ook om daar ambtelijk een keuze in te maken en deze niet apart bestuurlijk voor te leggen.

2. Opstellen eenvoudige regeling zonder meer

Onderbouwing advies

Het is nodig de afspraken over verevening en verrekening vast te leggen, zodat deze kunnen worden goedgekeurd door de betrokken raden van BVH en bestuurlijk goed zijn ingebed. Er zijn diverse bestuurlijk juridische vormen denkbaar voor de afspraken tussen BVH¹, waarbij o.a. fiscale aspecten in ogenschouw moeten worden genomen. In de basis gaat het om de volgende vormen van intergemeentelijke samenwerking die kunnen worden onderscheiden:

1 Zie bijvoorbeeld de handreiking "intergemeentelijke samenwerking toegepast" van de VNG: <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/bestuur/gemeentelijke-samenwerking/publicaties/intergemeentelijke-samenwerking-toegepast>

Publiekrechtelijk (WGR) ¶	Privaatrechtelijk ¶
	Convenant ¶
Openbaar lichaam ¶	Overeenkomst/contract ¶
Gemeenschappelijk orgaan ¶	Stichting ¶
Centrumgemeente ¶	Coöperatieve vereniging ¶
Regeling zonder meer ¶	BV ¶
Gemeenschappelijk orgaan voor bedrijfsvoeringstaken ¶	NV ¶

Bron: Think Public Advies²

Op basis van het contact met Hans Nelissen van Heemskerk, zijn voor BVH de volgende uitgangspunten voor de samenwerking op het terrein van risicoverevening afgeleid:

- Er is geen bestaande regionale regeling of administratieve organisatie waar makkelijk bij kan worden aangesloten voor de onderlinge verrekening tussen BVH
- De regeling moet snel op te zetten zijn en relatief eenvoudig
- De regeling moet in een vorm zijn die de kans op belastingplicht minimaliseert
- Er moet geen nieuwe zelfstandige organisatie of bestuurlijke entiteit ontstaan
- Het is een gezamenlijke voorziening, niet een voorziening die één partij aan de andere partijen levert
- De regeling moet de mogelijkheid op uitbreiding met andere partijen bevatten

Op basis van bovenstaande uitgangspunten is een “regeling zonder meer” de meest voor de hand liggende vorm. Dit omdat:

- Er dan geen nieuwe zelfstandige organisatie of bestuurlijke entiteit (openbaar lichaam op gemeenschappelijk orgaan) hoeft te worden opgericht
- Er geen afspraken over bestuurlijke vertegenwoordiging hoeven te worden gemaakt
- De raden wel de mogelijkheid hebben hun goedkeuring te verlenen vooraf en kaders te stellen voor de samenwerking
- Het dan gaat om een publiekrechtelijke overeenkomst, waardoor de afspraken in het publiekrechtelijke domein vallen, wat voordelen heeft in de zin van algemene bepalingen van goed bestuur en verantwoording die dan van toepassing zijn (Wgr, Gemeentewet, Awb) en fiscale behandeling
- Er geen sprake is van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap of dienstverlening die een partij aan andere partijen levert, wat de kans op belastingplicht minimaliseert³
- Er geen taken van de ene deelnemer aan de andere deelnemer worden opgedragen
- Er alleen bepaalde afspraken worden vastgelegd (een soort bestuursovereenkomst)

Inhoud regeling zonder meer

² zie ook paragraaf 2.3 in de VNG handreiking “De transitie van educatie naar het sociaal domein”: http://www.vng.nl/files/vng/publicaties/2014/meer-mogelijkheden_20141007.pdf

Het advies is om voor de afspraken tussen BVH een relatief korte set afspraken te maken (4 tot 5 A4, waarbij het wettelijk gezien verplicht is in ieder geval aandacht te besteden aan:

- 1 De duur van de gemeenschappelijke regeling;
- 2 De procedure voor wijziging van de gemeenschappelijke regeling;
- 3 De procedure voor toetreding van nieuwe deelnemers;
- 4 De procedure voor uittreding uit de gemeenschappelijke regeling;
- 5 De procedure voor opheffing van de gemeenschappelijke regeling.

Voor punt 1 is het advies voor de afspraken van BVH uit te gaan van een looptijd van 2 of 3 jaar, inclusief een evaluatiemoment aan het einde van het eerste jaar. Naast de hierboven genoemde punten is het gebruikelijk en verdient het aanbeveling de volgende onderdelen op te nemen in de regeling:

- De aanleiding voor de samenwerking, onder te brengen in een ‘considerans’ (“partijen, overwegende dat....”)
- Begripsbepalingen (definities en omschrijving van belangrijke begrippen als budgetten, kosten, verrekening, verevening, eigen risico e.d.)
- Het doel en de uitgangspunten van de samenwerking
- De inhoud van de samenwerking: uitwerking van de afspraken over verevening en verrekening (inhoudelijk en financieel)
- De wijze waarop bestuurlijke en ambtelijke afstemming plaatsvindt
- De wijze waarop informatie en verantwoording over de afspraken plaatsvindt

Planning en procedure

Een dergelijke ‘regeling zonder meer’ is inhoudelijk binnen enkele weken op te stellen. Wel geldt dat vervolgens goedkeuring nodig is van de betrokken raden. Uitgaande van een collegeregeling (waarbij het initiatief en de bestuurlijke aansturing ligt bij de colleges), geldt de volgende procedure⁴:

- De conceptregeling wordt voorbereid door het college van burgemeester en wethouders, dat een principebesluit moet nemen over de samenwerking.
- Vervolgens moeten de conceptstukken naar de raad. De raad moet dan beslissen of het college toestemming krijgt de gemeenschappelijke regeling te treffen. Daarbij heeft de raad twee toetsingsgronden: de strijd met het recht of de strijd met het algemeen belang.
- Na de verkregen toestemming van de raad moet het college van burgemeester en wethouders nog definitief besluiten de gemeenschappelijke regeling te treffen.

- 0 -

3 N.b. Een 100% garantie op vrijstelling kan nooit worden gegeven, omdat de individuele belastinginspecteur op basis van algemene regels een eigen oordeel velt. Maar de algemene regels zijn zodanig, dat de kans op belastingplicht in dit geval minimaal is. Zie verder Toelichting 3 Fiscale aspecten van de eerder genoemde handreiking “intergemeentelijke samenwerking toegepast” van de VNG. Uit die toelichting wordt nog wel duidelijk dat het belangrijk is dat BVH in de afspraken voorkomen dat iets van een vergoeding voor verleende prestaties wordt opgenomen.

4 Bron: handreiking “intergemeentelijke samenwerking toegepast”, paragraaf 7.3.