Aan de griffies van de gemeenteraden van de
deelnemende gemeenten in de regio Zuid-Holland Zuid

Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
	UIT / 2306274	19 juni 2023
Onderwerp	Bijlage(n)	Behandeld door/telefoonnummer
Zienswijze op aanpassing P&C-cyclus	1	T. de Haas / 078-770 3434

Geachte leden van de gemeenteraad,

In het algemeen bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd (DGJ) is op verschillende momenten naar voren gebracht dat een aantal gemeenteraden ervaart dat zij hun kaderstellende rol onvoldoende kunnen invullen. Daarbij is gevraagd of, mede gezien de wijzigingen in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) een aanpassing van de P&C-cyclus mogelijk is. Graag willen we u in deze brief schetsen wat hier de mogelijkheden voor zijn en welke consequentie dit heeft. Achtereenvolgens willen wij ingaan op:

1. de wijze waarop de kaderstelling wettelijk is vormgegeven.
2. de wijze waarop dit in de praktijk werkt
3. de mogelijkheden die de Wgr biedt
4. overwegingen en advies.

1. Kaderstelling bij gemeenschappelijke regelingen

De gemeenteraden hebben een kaderstellende rol ten aanzien van het vaststellen van de begroting en jaarrekening van een gemeente. De bijdragen die gemeenten verstrekken aan een gemeenschappelijke regeling maken daarvan onderdeel uit. De Wgr kent daarom enkele bepalingen op grond waarvan het algemeen bestuur de deelnemende raden rechtstreeks om een zienswijze moet vragen over voorgenomen besluiten. Het betreft:

a. de begroting met daarin opgenomen de (conform onze twee Bijdrageverordeningen) begrote deelnemersbijdragen;
b. wijzigingen op de begroting die leiden tot een verhoging van de deelnemersbijdragen; en
c. de resultaatbestemming.

Het algemeen bestuur besluit, met inachtneming van de ingebrachte zienswijzen, tot uiteindelijke vaststelling van de begroting, van de wijzigingen hierop, alsook van de resultaatsbestemming. In dit proces heeft een individuele gemeenteraad in beginsel invloed op de vast te stellen begroting van een gemeenschappelijke regeling, maar kan het algemeen bestuur bij meerderheid besluiten af te wijken van een in een zienswijze opgenomen standpunt. Dit is inherent aan het deelnemen aan een gemeenschappelijke regeling, waar het algemeen bestuur vanuit haar rol als eigenaar zorg draagt voor de kwaliteit van de uitvoering van de door de deelnemende gemeenten overgedragen taken voor alle deelnemers.

2. Praktijk bij de DGJ

Bij de DGJ is sprake van een stabiel takenpakket waarvan grotendeels nauwkeurig begroot kan worden welke inkomsten en uitgaven hier tegenover staan.
Op het programma jeugdhulp is er echter de afgelopen jaren sprake geweest van aanzienlijke afwijkingen tussen de oorspronkelijk begrote en uiteindelijk gerealiseerde uitgaven. De DGJ is op dit onderdeel de inkooporganisatie voor jeugdhulp en verantwoordelijk voor het contracteren van aanbieders en het voeren van contractmanagement en het adviseren van gemeenten over de inzet. Het besluit om jeugdhulp te verstrekken en de vorm en intensiteit hiervan wordt lokaal bepaald.

De voornaamste oorzaak van de afwijkingen is dat in het verleden is besloten om de begroting van uitgaven jeugdhulp te koppelen aan de rijksbijdragen (het macrobudget). Deze bijdragen boden echter onvoldoende dekking voor de feitelijke uitgaven. Dit leidde tot een ambitieuze taakstellende begroting uitgaande van flankerende maatregelen door gemeenten en uitvoeringsorganisaties.

Gelet op de bepalingen in de Jeugdwet is er in feite sprake van een open einde regeling waarbij (nog los van de wenselijkheid hiervan) sturing op budget beperkt mogelijk is. Het beroep op jeugdhulp groeide de afgelopen jaren en vanuit de gedachte dat er geen jeugdige tussen wal en schip mocht komen werd het macrobudget overschreden.

De informatie hierover werd opgenomen in de bestuurlijke rapportages welke in de openbare vergaderingen van het algemeen bestuur van juli en november worden behandeld. Dit vertaalde zich niet altijd in een begrotingswijzing omdat in voorkomende gevallen het algemeen bestuur de juli rapportage te prematuur vond om hiertoe een voorgenomen besluit te nemen. Daarnaast was het ook de vraag in hoeverre het doorlopen van een zienswijzeproces een meerwaarde heeft aangezien de uitgaven beperkt beïnvloedbaar zijn.

Met ingang van de begroting 2023 zijn diverse maatregelen van kracht die ertoe moeten leiden dat de afwijkingen tussen de begroting en de realisatie op het programma jeugdhulp minder groot zijn, te weten:
- het loslaten van de koppeling aan de rijksbijdragen en het meer realistisch, op basis van een forecastmodel, ramen van de uitgaven;
- de ontwikkeling en vaststelling van een normenkader voor inzet van jeugdhulp. Dit normenkader geeft een impuls t aan de doelmatigheid van de geleverde hulp
- het bieden van de mogelijkheid om als gemeenteraad in de zienswijze onderbouwd aan te geven wat zij een realistische prognose vinden en dit ook verwerken in de DGJ-begroting.

Ten aanzien van het inzicht op lokaal niveau wordt vanaf 2021 al:
- een dashboard per gemeente opgesteld waarmee de jeugdhulpuitgaven gemonitord kunnen worden;
- maandelijks een prognose en rolling forecast opgesteld en verstrekt.

3. De gewijzigde Wgr

De recente wijziging van de Wgr is bedoeld om de kaderstellende rol van de gemeenteraad te verbeteren, maar de wijzigingen hebben maar zeer ten dele betrekking op de P&C-cyclus. De wijziging verruimt de uiterste termijnen voor de cyclus van (voorlopige) jaarrekening en (ontwerp) begroting. Het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan kiezen voor kortere termijnen, maar niet voor latere datums dan opgenomen in de Wgr. In een toelichting op de jaarlijkse Kaderbrief hebben wij het algemeen bestuur daarover in december 2022 geïnformeerd.

Het betreft de volgende wijzigingen:
- Uiterlijk 30 april voor het toesturen van de kadernota naar de raden. Dat was voorheen 15 april.
- Uiterlijk 15 september voor het toesturen van de vastgestelde begroting aan BZK. Dat was voorheen 1 augustus.
- De ontwerpbegroting en wijzigingen op de begroting moeten uiterlijk 12 weken voor de datum van vaststelling door het AB voor zienswijze aan de raden worden aangeboden. Voorheen gold een termijn van 8 weken.

3.1 Tijdpad begroting

Momenteel wordt door de DGJ het volgende tijdpad gehanteerd (optie 1):

Week	Actie	Behandeldatum
December 2022	Vaststelling Kaders jaarstukken en begroting door Algemeen Bestuur	
13	Presentatie aan DB voorlopige cijfers jaarstukken, doorrekening begroting	
15	Vaststelling ontwerpbegroting Dagelijks Bestuur	13-apr-23
15	Verzending deelnemende gemeenten	14-apr-23
24	Behandeling door Dagelijks Bestuur incl. reactie zienswijze	15-jun-23
27	Vaststelling door Algemeen Bestuur	6-jul-23
8	Verzending naar Provincie	13-jul-23

De WGR biedt de mogelijkheid om de verzending naar de provincie uiterlijk op 15 september te laten plaatsvinden.

Indien ervoor gekozen zou worden om het algemeen bestuur in september de begroting te laten vaststellen, zou het dagelijks bestuur rond 22 juni de ontwerpbegroting moeten vaststellen en deze voor zienswijze naar de raden sturen. Dat is 12 weken voordat het algemeen bestuur de begroting uiterlijk moet vaststellen.

Dat zou leiden tot het volgende tijdpad (optie 2):

Week	Actie	Behandeldatum (uiterlijk)
December 2022	Vaststelling Kaders jaarstukken en begroting door Algemeen Bestuur	
13	Presentatie aan DB voorlopige cijfers jaarstukken, doorrekening begroting	
25	Vaststelling ontwerpbegroting Dagelijks Bestuur	22-6-2023
25	Verzending deelnemende gemeenten	23-6-2023
35	Behandeling door Dagelijks Bestuur incl. reactie zienswijze	1-9-2023
37	Vaststelling door Algemeen Bestuur	14-9-2023
37	Verzending naar Provincie	15-9-2023

In dat geval loopt de zienswijzeperiode van 23 juni tot in de derde week van augustus. Deze periode valt daarmee grotendeels in de zomerperiode.

Een optie is om de vaststelling van de ontwerpbegroting te handhaven op 15 april (tegelijkertijd met de concept-jaarstukken) en de zienswijzetermijn te verlengen. Dat leidt tot het volgende tijdpad (optie 3);

Week	Actie	Behandeldatum
December 2022	Vaststelling Kaders jaarstukken en begroting door Algemeen Bestuur	
13	Presentatie aan DB voorlopige cijfers jaarstukken, doorrekening begroting	
15	Vaststelling ontwerpbegroting Dagelijks Bestuur	13-apr-23
15	Verzending deelnemende gemeenten	14-apr-23
27	Ontvangst zienswijzen van gemeenten	7- juli 23
35	Behandeling door Dagelijks Bestuur incl. reactie zienswijze	1-9-2023
37	Vaststelling door Algemeen Bestuur	14-9-2023
37	Verzending naar Provincie	15-9-2023

3.2 Begrotingswijzigingen

Een (voorgenomen) besluit tot wijzigen van de begroting gedurende het uitvoeringsjaar kan in principe en indien noodzakelijk elk moment genomen worden. Gebruikelijk is dat dit in samenhang met het opstellen van een bestuurlijke rapportage wordt voorbereid.

De doorlooptijd voor het opstellen van een dergelijke rapportage is 9 weken (zie bijlage 2). Indien er een begrotingswijziging uit de rapportage volgt, ligt er dus een tijdspanne van minimaal 21 weken tussen het verzamelen van de benodigde informatie en het kunnen vaststellen van de wijziging op de begroting.

Zoals hiervoor aangegeven, heeft met name de raming van de jeugdhulpuitgaven en grillig verloopt gekend met een voor individuele gemeenten in voorkomende gevallen een grote budgettaire impact. Om een realistische raming te kunnen afgeven heeft het de voorkeur om daar in ieder geval de realisatiecijfers tot en met april van het begrotingjaar in mee te nemen. Daarmee kan een eventuele besluit tot een voorgenomen begrotingswijzing op zijn vroegst in juli door het algemeen bestuur genomen worden en ter zienswijze worden voorgelegd.

4. Overwegingen en advies

Het algemeen bestuur van de DGJ onderkent het belang om de raden in staat te stellen hun kaderstellende rol invulling te kunnen geven. Dat vereist een adequate en tijdige informatievoorziening richting de raad over ontwikkelingen bij de GR-en die een budgettair effect kunnen hebben. Daar kan ons inziens de huidige P&C-cyclus goeddeels in voorzien maar staan we uiteraard open om hier aanpassingen in te doen.

Ten aanzien van de jeugdhulpuitgaven begrijpen we dat er, gelet op de aard en omvang hiervan, een aanvullende behoefte aan informatie is. Door de DGJ is er een dashboard ontwikkeld waar per gemeente actuele informatie in staat over de jeugdhulpuitgaven en er via een maandelijkse rapportage een forecast wordt gegeven. Elke gemeente heeft toegang tot dit dashboard en maandelijks worden rapportages met forecast en rolling forecast opgesteld en ambtelijk toelichting gegeven op de ontwikkelingen. Daarnaast zijn er zowel ambtelijk en bestuurlijk diverse overleggen waar de ontwikkeling van de jeugdhulp en het te voeren beleid worden besproken. Gemeenten worden ook al betrokken bij de uitvoering van het contractmanagement. Lokaal kunnen er afspraken worden gemaakt om deze rapportages met een vast te stellen periodiciteit met de betrokken commissies te delen.

Zoals hiervoor geschetst biedt de WGR de ruimte om, met name, de zienswijze termijnen te verlengen. In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 8 juni is de voorkeur uitgesproken om de huidige planning te handhaven (optie 1).

Graag vernemen middels een zienswijze welke van de hiervoor geschetste opties uw voorkeur geniet en uiteraard ook of u daarnaast nog andere voorstellen heeft terzake de P&C-cyclus waarmee u uw kaderstellende rol (nog beter) kan invullen.
Wij zullen bij ons uiteindelijke besluit uiteraard met de collega's van de GR Sociaal, de VRZHZ en de OZHZ afstemming plegen teneinde zoveel mogelijk uniformiteit te realiseren.

Om het mogelijk te maken om de aanpassingen ook in de komende P&C-cyclus te verwerken verzoeken wij u uw zienswijze voor 28 september naar ons toe te (laten) sturen.

Met vriendelijke groet,

Het dagelijks bestuur van de Dienst Gezondheid & Jeugd,

de secretaris, de voorzitter,

E.S. Schurink H. van der Linden