

Kader Financieel beleid en beheer GRJR

Frans Wieles, Controller GRJR

Versie voor AB 14 april 2022

Deze notitie wordt bestuurlijk behandeld als onderdeel van de begrotingsbehandeling 2023.

De GRJR hanteert kaders voor het financieel beleid en beheer die verspreid in stukken vanaf 2015 zijn terug te vinden en zich in de tussentijd hebben ontwikkeld. In 2021 hebben de deelnemende gemeenten een Regiovisie op de jeugdhulp gemaakt en heeft de GRJR voor de inkoop van jeugdhulp een nieuwe inkoopstrategie vastgesteld. Deze visie en strategie hebben invloed op het te voeren financieel beleid en beheer. Belangrijk vertrekpunt is dat de regionale infrastructuur dient aan te sluiten op de lokale infrastructuren. De sturing op en beheersing van de jeugdhulp krijgt daarmee steeds nadrukkelijker vanuit lokale ambities vorm. De meerjarige vereveningssysteem (de vlaktaks) is vanaf 2023 afgeschaft zodat gemeenten directer het effect van de lokale sturing ondervinden. Dit werkt door in de wijze van begroten, tussentijdse informatievoorziening en verantwoording en afrekening. Het Algemeen Bestuur heeft in december 2021 verzocht om de vanaf begroting 2023 te hanteren werkwijze vast te leggen, zoals in dit document is gebeurd.

Naar aanleiding van de Management Letter 2021 werkt de GRJR aan verdere verbetering van de Interne Beheersing. In de zomer 2022 wordt in nauwe samenwerking met de accountant een projectmatige aanpak gestart voor opstelling en implementatie van een interne controleplan waarmee de GRJR zich voorbereidt op de aankomende verplichting om op basis van eigen beheersingsmaatregelen een Rechtmatigheidsverklaring te kunnen afgeven. Dit Kader Financieel beleid en beheer én de opvolging van de accountantsaanbevelingen vormen hiervoor de basis.

1. Algemeen

1.1 Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV)

Regels voor begroten en verantwoorden. De Gemeenschappelijke Regeling Jeugdhulp Rijnmond (GRJR) is een openbaar lichaam in de zin van de Wet gemeenschappelijke regeling. Daarom is voor de GRJR het Besluit Begroten en Verantwoorden (BBV) van toepassing. De GRJR werkt dus volgens dezelfde spelregels als de gemeenten. De kern daarvan is dat een baten-lasten-stelsel wordt gehanteerd. De inrichting van begroting en jaarstukken en het proces van besluitvorming zijn gebonden aan BBV-voorschriften.

Betrokkenheid raden. Het begrotingsrecht en de verantwoordingsplicht liggen bij het Algemeen Bestuur van de GRJR. Begrotingen en begrotingswijzigingen worden pas definitief vastgesteld nadat raden van de deelnemende gemeenten hun zienswijze op de ontwerpbegroting (swijziging) hebben kunnen geven.

1.2 Financiële verhoudingen GRJR - Gemeenten

Rol GRJR. De deelnemende gemeenten hebben aan de GRJR het opdrachtgeverschap gedelegeerd voor regionaal ingekochte en gesubsidieerde diensten. Opdracht is om hiermee passend aanbod van jeugdhulp tijdig beschikbaar te laten zijn voor individuele inzet door gemeenten.

Omdat de GRJR een zelfstandig openbaar lichaam is moet de GRJR zelf de uit de regionale contracten en subsidieverleningen voortvloeiende zorg- en subsidielasten verantwoorden. Deze lasten worden door de GRJR betaald uit baten die de GRJR verkrijgt in de vorm van bijdragen van de deelnemende gemeenten.

Rol gemeenten. De deelnemende gemeenten beslissen over de individuele inzet (toewijzing) van beschikbare aanbod van jeugdhulp. Zij beoordelen ook de declaraties van geleverde zorg en bepalen daarmee wat de GRJR moet betalen. De bijdragen van de deelnemende gemeenten zijn direct afhankelijk van deze gemeentelijke beslissingen.

2. Lasten

2.1 Lastenraming

Kadernota GRJR. De begroting voor het volgend jaar moet al in april van het huidige jaar in concept gereed zijn. De begrotingsuitgangspunten worden daaraan voorafgaand door het Algemeen Bestuur van de GRJR vastgelegd in een Kadernota. Deze wordt in het najaar van het voor-voorgaande jaar vastgesteld en ter informatie verstrekt aan de raden van de deelnemende gemeenten.

Realistisch begroten. De regionale lasten worden zo realistisch mogelijk geraamd. Dit is een BBV-vereiste. In de wetenschap dat gemeenten gebonden zijn aan de begroting van de GR moet enerzijds worden voorkomen, dat onnodig beslag op middelen van gemeenten worden gelegd. Wetend dat gemeenten bij een negatief resultaat extra zullen moeten bijdragen, moet anderzijds worden voorkomen dat er grote tegenvallers optreden door onderschatting van de uitgaven. De lastenraming vindt daarom in nauwe samenspraak met de deelnemende gemeenten plaats.

Onderbouwing. De lastenraming wordt onderbouwd op basis van het verwachte benodigde aanbod van hulp. Hiervoor wordt informatie over historisch zorggebruik, algemene trendverwachtingen en specifieke gemeentelijke beleidsvoornemens benut. De in de onderbouwing van de lastenraming gehanteerde aannames worden expliciet in het ambtelijke begrotingsdossier vastgelegd en vormen de basis voor de risicobepaling in de risicoparagraaf. Voor zover mogelijk wordt de lastenontwikkeling in meerjarenperspectief realistisch ingeschat.

Inflatie/indexatie. De lasten worden steeds geïndexeerd naar het in het begrotingsjaar te verwachten prijspeil. Voor de zorg- en subsidieasten is daarbij de aanname dat de lasten gemiddeld voor 90% uit loon en 10% uit materiële kosten bestaan. De looncomponent wordt geïndexeerd met de tijdens de begrotingsvoorbereiding laatst bekende zogenaamde Ova (dat wil zeggen de voorlopige, of indien beschikbaar de definitieve, Ova van jaar T-1). De materiële kostencomponent wordt geïndexeerd met de zogenaamde PPC-index. Beide indices worden landelijk bepaald. Deze indexatierichtlijn sluit aan op de regionale jeugdhulpcontracten vanaf 2023.

De uitvoeringskosten worden geïndexeerd conform de kaders die de deelnemende gemeenten hiervoor aan de gemeenschappelijke regelingen in de regio Rijnmond afgeven. De gemeentesecretarissen zenden hiervoor jaarlijks een brief aan alle GR-en.

Begrotingsprogramma. De begroting bestaat uit één integraal begrotingsprogramma waarin alle geraamde lasten worden opgenomen. Hiermee wordt de flexibiliteit gecreëerd om tussen afzonderlijk geraamde budgetten vrij te schuiven. Het Algemeen Bestuur stelt dit programma vast (net zoals gemeenteraden begrotingsprogramma's vaststellen). De uitvoeringskosten moeten conform BBV indien daaraan verbonden binnen het programma worden opgenomen. Het Dagelijks Bestuur mag vrij met budgetten schuiven binnen het programma (net zoals burgemeester en wethouders dat in een gemeente mogen). Het bestuur is terughoudend met schuiven tussen de budgetten voor uitvoeringskosten en zorg- en subsidiekosten.

2.2 Lastenbeheersing

Samenwerking. De beheersing van de lastenrealisatie heeft als doel om begrotingsoverschrijding te voorkomen. Gezien de financiële verhoudingen tussen GRJR en gemeenten (zie 1) krijgt de lastenbeheersing in samenspel vorm.

Monitoring van kosten en gebruik. De GRJR zorgt met een maandelijks dashboard voor juist, tijdig en volledig inzicht in de kosten en het gebruik van de regionaal ingekochte hulp. De informatie wordt gebaseerd op periodiek aanlevering van data door gemeenten en zorgaanbieders. De data-aanlevering voldoet aan het door de GRJR vastgestelde administratieprotocol.

Sturing. De verantwoordelijkheid voor juiste en tijdige aanlevering van data ligt bij de gemeenten en aanbieders. De GRJR geeft aan de dataleveranciers feedback op de kwaliteit van de ontvangen data. De dataleveranciers zorgen voor herstel van tekortkomingen en verbetering van de aanleverkwaliteit. Gemeenten en aanbieders werken in onderling overleg aan doelmatige en doeltreffende inzet van jeugdhulp. Belangrijk hierin is de concrete invulling van de casusregie inclusief contact met verwijzers en het bepalen van arrangementen. De GRJR stuurt via het contractmanagement erop dat de aanbieders hierin hun rol nemen.

Kwartaalafsluitingen en sturing op datakwaliteit. Ieder kwartaal maakt de GRJR als volgt een kwartaalafsluiting:

- De GRJR verzamelt over ieder kwartaal de data over toegewezen hulp, afgehandelde declaraties en geleverde zorgproductie.
- De drie lijsten (toewijzingen, declaraties, productieopgaven) worden na elk kwartaal onderling vergeleken.
- Daarmee wordt zichtbaar wat de achterstand is in de zorgproductie ten opzichte van de toewijzingen en wat de achterstand is in de declaraties ten opzichte van de zorgproductie.
- Door ieder kwartaal de achterstanden op te lossen, wordt volledigheid en tijdigheid van de informatievoorziening bevorderd. Ook wordt daarmee voorkomen dat bij de jaarrekening vanwege grote achterstanden met grote schattingsmarges moet worden gewerkt.
- De uitkomsten van de bestandsvergelijking worden per budget/opdracht per aanbieder per gemeente ambtelijk gedeeld.
- Op de uitkomsten sturen GRJR, gemeenten en aanbieders in samenwerking als volgt:

| | |
|-------------------------|--|
| GRJR naar aanbieders | Minimalisering productie zonder toewijzing Minimalisering niet-tijdige declaratie-indiening |
| GRJR naar gemeenten | Minimalisering toewijzing met terugwerkende kracht Minimalisering niet-tijdige declaratie-beoordeling |
| Aanbieders en gemeenten | Bij afsluiting Q(n) geconstateerde achterstanden zijn voor afsluiting Q(n+1) volledig verwerkt Escalatie naar contractmanager GRJR |
| Aanbieders en gemeenten | Tijdige afhandeling van verzoeken om toewijzing Omvang achterstand is bij iedere volgende afsluiting lager dan de vorige afsluiting Q(n) Escalatie naar contractmanager GRJR |

- De uitkomst van de kwartaalafsluiting wordt bestuurlijk gerapporteerd in de bestuursrapportages.

Bestuursrapportages. Het Algemeen Bestuur ontvangt twee keer per jaar, in juli en in oktober, een bestuursrapportage. De bestuursrapportages geven inzicht in de inhoudelijke en financiële voortgang van de begrotingsrealisatie. Hierbij worden de kwartaalafsluitingen na drie en zes maanden als cijfermatige uitgangspunt genomen en eventuele allerlaatste ontwikkelingen gesignaleerd die zich nog na kwartaalafsluiting voordoen. De bestuursrapportages geven ook een financiële prognose (jaareindeverwachting). De nadruk ligt op de analyse, toelichting en duiding van de ontwikkelingen en de vraag of bijstelling en/of bijsturing nodig is.

Begrotingswijzigingen. Omdat de begroting zo vroegtijdig moet worden opgesteld, is het werken met globale aannames onvermijdelijk. Op basis van tussentijdse nieuwe inzichten wordt ieder voorjaar, tegelijk met de concept-begroting voor het volgende jaar, een concept-begrotingswijziging voor het lopende jaar opgesteld. In relatie tot de tweede bestuursrapportage volgt een tweede begrotingswijziging in het najaar, tenzij er geen reden voor wijziging is. Wijzigingen worden opgespaard voor deze twee momenten zodat het proces overzichtelijk blijft voor bestuur en raden.

2.3 Lastenverantwoording

Rechtmatigheid GRJR. De getrouwheid en rechtmatigheid van de lastenverantwoording is een verantwoordelijkheid van de GRJR. De tussentijdse monitoring op en sturing van het zorggebruik en de kosten moeten waarborgen dat een correcte jaarrekening wordt opgeleverd. De werkwijze hierbij is als volgt:

- Besluiten in de vorm van subsidietoekenningen en zorgtoewijzingen vormen de financiële verplichtingen. De rechtmatigheid van subsidietoekenningen is geborgd in de GRJR door middel van een verplichtingenregister. De rechtmatigheid van zorgtoewijzingen ligt bij de gemeente die toewijst. In het kader van de GRJR-jaarrekeningcontrole wordt bij de gemeenten in opdracht van de GRJR een controle uitgevoerd op de verstrekte toewijzingen.
- Voor de ingekochte zorg vormen de ingediende, goedgekeurde en betaalde zorgdeclaraties de financiële realisatie. (Dit geldt alleen voor ingekochte zorg, niet voor subsidies). Zorgaanbieders dienen hun declaraties in bij de betreffende gemeente. De gemeente keurt de declaratie goed en zendt die aan de GRJR waarna de GRJR betaalt. De rechtmatigheid van de realisatie stoelt dus op de declaratiebeoordeling door de gemeente. In het kader van de GRJR-jaarrekeningcontrole wordt bij de gemeenten in opdracht van de GRJR een controle uitgevoerd op de goedgekeurde declaraties.
- De zorgaanbieders leveren de zorg en geven jaarlijks een door een accountant gecertificeerde productieverantwoording die dient als prestatieverklaring. Productie wordt verantwoord door een onderliggende toewijzing in combinatie met de door de accountant gecontroleerde levering. In het kader van de GRJR-jaarrekeningcontrole wordt bij de aanbieders door de eigen accountant een controle uitgevoerd op de productieopgave.
- De verwerking van alle financiële stromen in de jaarstukken van de GRJR wordt gecontroleerd door de accountant van de GRJR.

2.4 Eindafrekening zorgkosten en subsidies

- De prestatieverklaringen (productieverantwoordingen met accountantsverklaring) vormen de basis voor de eindafrekening van de zorg met de zorgaanbieders. Het nog niet betaalde deel van de hieruit voorvloeiende uitgaven wordt als schuld (nog te betalen kosten) opgenomen op de balans. Deze afrekening vindt dus plaats op basis van dezelfde informatie als waarmee de lasten in de definitieve jaarrekening worden bepaald.
- De subsidieverantwoordingen met accountantsverklaring vormen de basis voor de definitieve vaststelling van verleende subsidies. Ook deze afrekening vindt dus plaats op

basis van dezelfde informatie als waarmee de lasten in de definitieve jaarrekening worden bepaald.

3. Baten

3.1 Raming van baten met behulp van verdeelsleutels

Algemene werkwijze. De gemeenten betalen als deelnemer een bijdrage aan de GRJR. Deze baten dienen ter dekking van de geraamde lasten. De geraamde baten bestaat uit bijdragen voor de verschillende soorten lasten zorgkosten, subsidiekosten en uitvoeringskosten op basis van de daarbij geldende verdeelsleutel (zie hiervoor de tekst van de GRJR). De bijdragen worden op voorcalculatiebasis bepaald. De bijdragen in de zorgkosten en subsidiekosten worden op nacalculatiebasis bij de jaarrekening definitief vastgesteld en daarna per gemeente verrekend.

Zorgkosten. Iedere gemeente betaalt uiteindelijk de kosten van zorg voor de eigen inwoners. *Voorcalculatie:* Op basis van de raming van de lasten wordt per gemeente een inschatting gemaakt van de lasten van zorg voor inwoners van die gemeente. De verdeling van de te verwachten zorglasten over de gemeenten is de verdeelsleutel voor de begrote bijdrage in de zorgkosten.

Nacalculatie: Op basis van de realisatie van de lasten wordt per gemeente bepaald wat de gerealiseerde lasten van zorg voor inwoners van die gemeente. Deze verdeling bepaalt de definitieve bijdrage van de betreffende gemeente. Het verschil met de begrote bijdrage wordt direct bij vaststelling van de jaarrekening afgerekend.

Subsidiekosten. Voor de subsidielasten geldt dezelfde verdeelsystematiek als voor de zorglasten.

Uitvoeringskosten. Voor de uitvoeringskosten geldt als verdeelsleutel dat de eerste €1,1 miljoen (prijspeil begroting 2023) wordt verdeeld naar rato van het aantal inwoners 0-18 jaar per 1-1 van het jaar voorafgaand aan jaar waarin de begroting wordt opgesteld. Dit is dezelfde maatstaf als geldt voor de stemverhouding in het algemene bestuur. Resterende uitvoeringskosten worden voorcalculatorisch verdeeld naar rato van de bijdragen aan de zorg- en subsidiekosten. In de jaarrekening worden de gerealiseerde uitvoeringskosten op dezelfde wijze definitief verdeeld. Deze verdeelsleutel is een wijziging vanaf 2023: voorheen werden alle uitvoeringskosten verdeeld naar rato van zorg- en subsidiekosten.

De omvang van de uitvoeringsorganisatie en de hoogte van de uitvoeringskosten worden minimaal driejaarlijks herijkt.

3.2 Risicoverevening

Afwikkeling vlaktaks. Tot en met 2022 is gewerkt met een systeem van risicoverevening. Deze zogenaamde vlaktaks is met ingang van 2023 afgeschaft. De afwikkeling van verschillen uit de jaren tot en met 2021 vindt na vaststelling van de definitieve Jaarstukken 2021 plaats in het boekjaar 2022. De afwikkeling van verschillen uit 2022 vindt in één keer plaats bij de vaststelling van de definitieve Jaarstukken 2022. Vanaf de jaarrekening 2023 wordt een directe nacalculatie van de bijdragen gehanteerd. De deelnemende gemeenten hebben hierdoor direct het effect van stijging of daling van kosten als gevolg van hun lokale sturing.

Gemeentelijke weerstandscapaciteit. Door de wijze van ramen en afrekenen worden de financiële risico's van de GRJR direct bij de deelnemende gemeenten gelegd. De GRJR identificeert en kwantificeert de risico's in de GRJR-begroting zodat de deelnemende gemeenten

hiervoor desgewenst zelf weerstandscapaciteit voor kunnen opbouwen. De GRJR houdt om deze reden daarom geen weerstandsvermogen aan.

Post onvoorzien. Tot en met 2022 nam de GRJR een apart risicobudget in de begroting op om een deel van de tegenvallers tussentijds te kunnen opvangen. Vanaf 2021 is dit budget uitsluitend ingezet voor onvoorziene Coronakosten, dus in feite als post onvoorzien. Overige afwijkingen worden rechtstreeks op de geraamde budgetten verantwoord. Wel blijft de GRJR voldoen aan de BBV-verplichting om een (minimale) post onvoorzien te begroten.