

Raadsvoorstel

Vergadering	: 24 maart 2015	
Nummer	: Raad	
Datum voorstel	: 02-03-2015	
Portefeuillehouder	: A. D. Zandvliet (078) 770 6017	ad.zandvliet@alblasserdam.nl
Primaathouder	: Ben Kraal (078) 770 6098	b.kraal@alblasserdam.nl
Onderwerp	: Zienswijze Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd	
Soort voorstel	: Regionale samenwerking	

Samenvatting:

De gemeenteraad kan elk jaar haar zienswijze geven op de begrotingen van onderdelen van de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid en Jeugd. In dit geval gaat het om een zienswijze op de het Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd, die conform afspraak, door middel van een begrotingswijziging, leidt tot een definitieve begroting 2015.

Voorstel:

1. Kennis te nemen van het Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd alsmede de onderliggende stukken;
 2. Instemmen met de zienswijze Dekkingsplan 2015 – 2018 dienst gezondheid & Jeugd
-

1. Wat is de aanleiding?

Bijgaand treft u voor het geven van zienswijzen het Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd aan. De Dienst verkeert in zwaar weer. Het Algemeen Bestuur van de Dienst heeft eind 2014 een voorlopige begroting 2015 aangenomen. Daardoor kon door de provincie een machtiging worden afgegeven waardoor de taken van de Service Organisatie Jeugd voortgang kunnen vinden. De begroting van de Dienst zelf liet echter een groot tekort zien. Toegezegd werd dat in maart 2015 een definitieve sluitende begroting 2015 ter zienswijze aan de colleges en raden zou worden aangeboden. Om tot een juiste ombuiging te komen is veel werk verzet wat heeft geleid tot voorliggend Dekkingsplan, waarmee de begroting 2015 definitief kan worden.

2. Wat willen we bereiken?

Een goed functionerende en financieel stabiele Dienst Gezondheid en Jeugd.

3. Wat gaan we daarvoor doen?

Er is een ambtelijk kernteam dat de 17 gemeenten adviseert over de stukken van de Dienst Gezondheid en Jeugd. Dat team heeft het dekkingsplan beoordeeld en een concept zienswijze opgesteld die wij voor een groot deel kunnen overnemen. Echter, het kernteam is van mening dat het dekkingsplan op een aantal delen gewijzigd moet worden. Wij zijn het niet eens met het Kernteam op dit punt en wijken derhalve op die onderdelen af van hun advies. Deze onderdelen zijn:

- Wel direct akkoord gaan met een prijsstijging van 10%;
- Wel direct akkoord gaan met de vorming van een risicoreserve;
- Wel direct akkoord gaan met het inboeken van een besparing op het JGZ-accountmanagement.

De bijlage formele zienswijze gemeente Alblasserdam geeft een gecomprimeerd overzicht van dit raadsvoorstel weer.

Algemene beeld

De Dienst Gezondheid & Jeugd (DGJ) heeft een gedegen onderzoek uitgevoerd naar passende maatregelen om te komen tot een structureel sluitende meerjarenperspectief 2015 – 2018. Ons beeld is dat het dagelijks bestuur en de directie goed doordrongen zijn van de ernst van de situatie. Naast het dekkingsplan wordt er stevig ingezet op de versterking van de bedrijfsvoering. Er zijn natuurlijk kanttekeningen te plaatsen bij het dekkingsplan, maar een woord van waardering is op zijn plaats.

Samenvatting

Wij stemmen in met de bezuinigingsmaatregelen van scenario 1 en scenario 2.

In het vervolg van deze zienswijze geven wij hierop een toelichting en zoomen in op enkele bezuinigingsmaatregelen. Tevens benoemen we een aantal aandachtspunten.

Nieuwe meerjarenperspectief 2015 – 2018

De belangrijkste pijlers in het dekkingsplan zijn :

- het niet uitkeren van vrijvallende middelen in de exploitatie aan de deelnemers
- het niet uitkeren van de eerder toegezegde taakstelling ad € 1.100.000.
- een structurele bezuiniging op de personeelsformatie.

Het meerjarenperspectief 2015 – 2018 laat na het dekkingsplan nog een fors tekort zien over 2015 (een extra bijdrage van € 9,15 per inwoner is nodig om dit tekort op te heffen) en een beperkter tekort over 2016 (extra bijdrage € 1,45 per inwoner is nodig om dit tekort op te heffen). Vanaf 2017 laat de begroting een klein overschot zien.

De extra bijdragen in 2015 houden vooral verband met de vorming van een frictiekostenreserve van € 1.925.000 voor het oplossen van knelpunten in het kader van de bezuinigingen op de personeelsformatie.

De extra bijdrage in 2016 houdt verband met de vorming van een risicoreserve van € 500.000 voor het opvangen van tegenvallers bij het niet realiseren van de voorgenomen bezuinigingen.

De voorgestelde maatregelen leiden tot het volgende meerjarenperspectief 2015-2018

Getallen x €1.000

Omschrijving	2015	2016	2017	2018
Tekort na dekkingsplan versie 13.02.15 (exclusief inwonerbijdrage)	-4.417	-702	263	263
Eenmalige inwonerbijdrage	4.417	702	0	0
Begrotingssaldo	0	0	263	263

Tabel 1 overzicht meerjarenperspectief 2015 – 2018 na dekkingsplan

Keuze in scenario's

Het dekkingsplan is opgebouwd langs de lijn van drie scenario's (1. beperkt risico, 2. aanvaardbaar risico en 3 hoog risico). In het dekkingsplan wordt voorgesteld om uit te gaan van de realisatie van de scenario's 1 en 2. Het scenario 3 is niet in het plan verwerkt, omdat dit te risicovol wordt geacht. Dat is een terechte en verantwoorde keuze.

Niet uitkeren van vrijvallende exploitatielasten en taakstelling aan de deelnemers (voorstellen, 3, 4 en 6)

Dit onderdeel heeft betrekking op voorstel 3, vrijval inwonerbijdrage regio staf, voorstel 4, niet terugbetaling taakstelling regio staf 2012 en voorstel 6 niet terugbetalen taakstelling 2012 JGZ. Het voorstel is om vrijvallende exploitatielasten en de toegezegde taakstelling ad € 1.100.000 – in tegenstelling tot eerdere voornemens – niet aan de deelnemers uit te keren. Dit leidt tot de realisatie van een aanzienlijk deel van de bezuinigingsopdracht. In het licht van de omvang van de bezuinigingsopdracht is dit een realistisch voorstel.

De gemeente Alblasserdam heeft deze inkomsten al reeds ingeboekt in de meerjarenbegroting. Wij zullen dit herstellen in de eerstvolgende perspectiefnota.

Samenvattend leidt dit tot het volgende beeld van deze voorstellen :

Getallen x €1.000

Omschrijving	2015	2016	2017	2018
Inwonerbijdrage regio staf (3)	1.178	1.178	1.178	1.178
Taakstelling regio staf (4)	760	760	760	760
Taakstelling JGZ (6)	340	340	340	340
Totaal van alle voorstellen	2.278	2.278	2.278	2.278

Tabel 2 overzicht effecten niet uitkeren vrijvallende exploitatielasten

Formatiereductie (voorstellen 19, 19a en 19b)

Op de formatie wordt in fases fors bezuinigd. De bezuiniging wordt vooral gezocht in de kosten van het management en de ondersteunende diensten. We willen benadrukken, dat de financiële functie, voorlopig, ontzien moet worden, gezien de zware bedrijfsvoeringsopgave die de dienst heeft. In 2017 moet een structurele bezuiniging van € 800.000 zijn bereikt. Dat is een forse opgave. Dat vraagt om een stringente bewaking en rapportage. Zie de opmerking bij periodieke rapportages aan het slot van het advies.

Omschrijving	2015	2016	2017	2018
1 ^e tranche	100.000	100.000	100.000	100.000
2 ^e tranche	0	300.000	300.000	300.000
3 ^e tranche	0	0	500.000	500.000
Totaal	100.000	400.000	800.000	800.000

Tabel 3 overzicht bezuinigingen formatie

Frictiekostenreserve personeelsformatie (voorstel nr. 20)

Bezuinigingen op de formatie gaan altijd gepaard met zgn. frictiekosten i.v.m. de kosten van wachtgeld, WW-verplichtingen (de dienst is eigen risicodragers) en de kosten van om- en bijscholing. Het voorstel is om een frictiekostenreserve te vormen op basis van een maximale risico-opslag van 2,5 jaar x 11 formatieplaatsen x €70.000 (gemiddelde loonsom) = €1.925.000.

Het gaat hier om een ruwe, indicatieve berekening. De berekening dient te worden verfijnd op basis van een nader uit te werken inzicht waar de reductie op de personeelsformatie concreet zal plaatsvinden. Deze berekening vormt dan de basis voor de te vormen voorziening op de balans (conform de eisen van het Besluit Begroten en Verantwoorden). De accountant zal bij de toetsing van de jaarrekening t.z.t. ook om deze onderbouwing vragen.

De hoogte van de frictiekostenreserve moet dan ook een voorlopig karakter hebben en moet nader worden onderbouwd om uiteindelijk tot de vorming van de voorziening te komen. De genoemde €1.925.000 moet echter wel als maximum bedrag worden beschouwd. De bijdrage aan de voorziening dient eerst te worden vastgesteld en wordt pas dan in rekening gebracht.

De reserve moet ook een geormerkt karakter hebben, voorkomen moet worden dat de gelden worden ingezet voor andere onderwerpen.

Aan de besteding van de middelen moet een aantal randvoorwaarden worden verbonden

- inzicht in het formatieplan (aantallen fte's, functies en functieschalen; startsituatie en de ontwikkeling sindsdien in de achtereenvolgende P&C-documenten).
- transparantie in de besteding van de middelen in algemene zin (uiteraard niet op het niveau van medewerkers).

Een discussie of de middelen op de balans van DG&J of op de balans van de deelnemende gemeenten thuishoren is niet aan de orde. Een accountant zal niet akkoord gaan met het plaatsen op de balans van de deelnemende gemeenten.

Tarieven (voorstel nr. 36)

Er wordt voorgesteld om de tarieven vanaf 2016 met 10% te verhogen. Het is nodig om goed inzicht te hebben in de effecten van deze maatregel. Een notitie over tarievenbeleid is in voorbereiding. De notitie dient inzicht te geven in de kostendeckendheid van de tarieven, vergelijkbare markt-/branchetarieven en de (maatschappelijke) effecten per product. Daarnaast dient de notitie inzicht te geven in de effecten van het verhogen van tarieven zoals bijvoorbeeld het leiden tot afname van minder goederen/diensten.

Het ambtelijk kernteam adviseert hier om deze maatregel niet te nemen. Zij geven echter geen alternatieve dekking voor het gat van €200.000 dat hiermee in het dekkingsplan wordt geslagen. Hoewel ook wij beseffen dat bovengenoemde risico's zich voor kunnen doen, willen wij toch instemmen met dit voorstel, omdat het goed is dat de dienst ook aan de batenkant naar oplossingen zoekt. Wij zullen deze maatregel uiteraard scherp blijven volgen.

Risicoreserve (voorstel nr. 43)

Voor 2016 wordt een éénmalige bijdrage van € 1,45 per inwoner gevraagd voor het vormen van een risicoreserve. Uit de risicoreserve worden tegenvallers als gevolg van ingeboekte, maar niet gerealiseerde bezuinigingen gedekt. Voor iedere tegenvaller hoeft dan niet direct om een aanvullende bijdrage per inwoner van de deelnemers te worden gevraagd.

Uit een analyse van de voorstellen blijkt dat er sprake is van een aantal risico's. Het ambtelijk kernteam noemt deze risico's beperkt en adviseert tegen het aanleggen van deze risicoreserve te stemmen. Het klopt inderdaad een groot deel van de opdracht wordt gerealiseerd door het niet terugbetalen van vrijvallende exploitatielasten c.q. de eerder toegezegde taakstelling aan de deelnemers. Ook zijn de voorstellen met een hoog risicogehalte in scenario 3 niet in het dekkingsplan opgenomen en wordt voor de risico's op de bezuinigingen op de personeelsformatie een afzonderlijke frictiekostenreserve gevormd. Bij de dan nog resterende posten is echter wel degelijk sprake van een risico.

Wij vinden, dat risico in oogschouw nemend, het onverstandig om de dienst geen beperkte buffer mee te geven om gedurende de periode van 'gezonder maken' op terug te kunnen vallen. De kans is te groot dat op korte termijn weer om een extra bijdrage moet worden gevraagd.

Wij gaan dan ook akkoord met deze risicoreserve onder voorwaarde dat deze tijdelijk is. Volgend aan de meerjarenbegroting gaan wij er van uit dat het te verwachte, positieve, saldo in 2017 zal vrijvallen voor de deelnemende gemeenten.

JGZ-accountmanagement

Bij de tussentijdse evaluatie JGZ is geconstateerd dat de aanvankelijk geraamde kosten voor het contract-/accountmanagement te laag zijn ingeschat. Wij onderschrijven de gedachte dat zowel inhoud als kosten van het contract-/accountmanagement vanaf 2016 onderdeel moeten zijn van de nieuwe overeenkomst JGZ. Dan dienen wel de taken en werkzaamheden van het contract-/accountmanagement JGZ expliciet te worden gemaakt en vastgelegd.

Het ambtelijk kernteam adviseert deze kosten niet in te boeken. Daar zijn wij het niet mee eens. Wij zijn ons bewust van het risico dat hierbij hoort. Het belang echter van dit dekkingsplan geeft wel de noodzaak aan dit snel formeel vast te leggen. Ook geeft het ontbreken van een andere dekkingsmogelijkheid ons weinig andere keus. Wij gaan dan ook akkoord met het inboeken van deze kosten.

Weglekeffecten

Bij een aantal voorstellen staan tegenover de verbetering van de exploitatie van de dienst toenemende kosten voor gemeenten en derden (o.a. verhoging tarieven KO-inspecties, doorbelasting van kosten aan de Serviceorganisatie jeugdhulp ZHZ en herijking van SCD-contracten in het geval van de Drechtsteden-gemeenten). De financiële effecten voor de gemeenten zijn niet in beeld gebracht. Graag vernemen we tijdig wat de weglekeffecten per gemeente zijn. De bezuinigingen voor de DGJ zijn geen bezuinigingen voor de gemeente.

Maatschappelijke effecten

De maatschappelijke effecten van de voorstellen zijn van beperkte(re) omvang. Het grootste deel van de bezuinigingsopdracht van € 3,4 miljoen wordt immers gerealiseerd door het niet uitkeren van een vrijvallende exploitatielasten c.q. toegezegde taakstelling aan de deelnemende gemeenten (bijna € 2,3 miljoen) en bezuinigingen op de organisatie (€ 0,8 miljoen). De maatschappelijke effecten van de overige voorstellen concentreren zich vooral op de jeugdgezondheidszorg, stoppen met het spreekuur bij het Leger des Heils en het sluiten van locaties in de subregio's. De effecten van een verhoging van de tarieven met 10% vanaf 2016 dienen eerst te worden onderzocht (zie het kopje tarievenbeleid).

Voor de gemeente Alblasterdam lijken de maatschappelijke effecten minimaal.

Eén bedrag per inwoner

Het voornemen bestaat om te komen tot een bijdrage in het exploitatietekort, die is gebaseerd op één bedrag per inwoner. Hiermee wordt beoogd om tot een vereenvoudiging van de bestaande systematiek met verschillende bijdragen en verdeelsleutels te komen. Dit is op zich een goede richting, maar een definitief besluit moet worden gekoppeld aan het bieden van inzicht in de herverdeel-effecten. Herverdeel-effecten kunnen zich vooral voordoen bij de kostentoerekening van de jeugdgezondheidszorg. Deze kosten worden nu verdeeld op basis van een combiverdeelsleutel (de

oude maatstaven in de decentralisatie-uitkering Centrum Gezondheid & Jeugd en het aantal inwoners). In het nieuwe voorstel is alleen het aantal inwoners de maatstaf.

Het instellen van een integrale inwonerbijdrage mag geen afbreuk doen aan het inzicht in de kostprijzen per product/dienst. Gemeenten moeten keuzes kunnen maken om minder of geen producten/diensten of met een lager ambitieniveau af te nemen. Met name de kostprijs voor het materieel omvangrijk product jeugdgezondheidszorg moet inzichtelijk blijven.

Weerstandsvermogen

De dienst beschikt niet over weerstandsvermogen om tegenvallers in de exploitatie op te vangen. Het voorstel om vanaf 2015 het risicomanagement verder te versterken en vervolgens te komen tot voorstellen voor de normering en de versterking van het weerstandsvermogen is goed en hoort bij een professionele, zichzelf respecterende organisatie. Het is noodzakelijk dat er in de discussie over het meerjarenbeleidsplan (zie hierna) ook ruimte wordt geschapen om het weerstandsvermogen op een aanvaardbaar niveau te brengen, zonder dat dit leidt tot een verhoging van de gemeentelijke bijdrage per inwoner.

Meerjarenbeleidsplan (Kerntakendiscussie)

DG&J heeft het voornemen om na de besluitvorming over de bezuinigingen aandacht te besteden aan de lange termijnvisie. Onderdeel van de discussie is o.a. het opstellen van een meerjarenbeleidsplan. Het plan heeft o.a. betrekking op een heroriëntatie op de taken, waarin het onderscheid wettelijke en niet wettelijke taken en het ambitieniveau rond programma's aan de orde komen. Hierbij moet ook de verdere invulling van het profiel "robuust en duurzaam" (verder) aan de orde komen.

Uitgangspunt moet zijn dat financiële ruimte voor nieuw beleid binnen de bestaande begroting wordt gezocht ("nieuw voor oud"). De discussie is ook noodzakelijk om in de exploitatie ruimte te vinden voor de vorming van een aanvaardbaar weerstandsvermogen (zie hiervoor weerstandsvermogen).

Geen koppeling bezuinigingsopdracht en meerjarenbeleidsplan

De acute financiële situatie vraagt om maatregelen op korte termijn. Om deze reden is het onverstandig om de - tijdens de raadsledenbijeenkomst van 18 februari jl. - voorgestelde koppeling tussen de concrete invulling van de bezuinigingsopdracht en de discussie over het meerjarenbeleidsplan aan elkaar te koppelen. Dat leidt tot uitstel in de besluitvormingsprocedure tot tenminste het najaar 2015. De financiële situatie biedt geen ruimte voor deze koppeling en uitstel in de besluitvorming.

Huisvesting

In het dekkingsplan zijn vanwege de hoogte van de risico's (scenario 3) geen voorstellen tot bezuinigingen op de huisvesting opgenomen. Wij adviseren om de mogelijkheden tot besparingen op deze hoge kosten wel kritisch te (blijven) onderzoeken.

Onderbouwing onvermijdbare posten

Wij adviseren wederom om kritisch te kijken naar de posten, die als onontkoombaar zijn opgevoerd in de tabel op bladzijde 17 van de herziene begroting 2015. Zie ook onderdeel "Toelichting begrotingstekort" in het dekkingsplan. Alvorens tot uitvoering over te gaan, adviseren wij om per onderdeel een uitgebreide(re) toelichting en kostenspecificatie ter besluitvorming van het Algemeen Bestuur voor te leggen. Daar waar sprake is van nieuw beleid, dient ook nieuw-voor-oud beleid als mogelijke oplossingsrichting in ogenschouw te worden genomen.

Uitvoeringsprogramma's

In de uitwerking van de verschillende scenario's zijn de beëindiging of het verlagen van het ambitieniveau van de uitvoeringsprogramma's niet betrokken. Hier liggen nog mogelijkheden tot verdere bezuinigingen. De discussie hierover kan worden gekoppeld aan het proces rond de Nota Gezondheidsbeleid.

Periodieke rapportages

Het gaat om de realisatie van een majeure bezuinigingsopgave. Over de realisatie moet periodiek en stringent worden gerapporteerd. Dat geldt in zijn algemeenheid, maar in het bijzonder voor de

realisatie van een taakstelling op de formatie. In 2015 is een frequentie van één maal per kwartaal noodzakelijk. In 2016 kan weer worden "aangehaakt" bij de reguliere rapportages in het kader van de Planning- en controlcyclus, mits de realisatie van de bezuinigingsopdracht op schema ligt.

Preventief toezicht provincie

Er is nu een concept dekkingsplan opgesteld. Wij adviseren de dienst om te overleggen met de provincie of deze processtap (een goedgekeurd dekkingsplan leidt tot een begrotingswijziging) toereikend is. Mogelijk stelt de provincie op basis van hun brief van 16 december jl. hogere eisen en vraagt zij om een aangepaste, volwaardige begroting 2015. In die situatie ontvangen wij ook graag de aangepaste begroting 2015.

De gemeenteraad zal hierover tijdig en continu worden geïnformeerd.

4. Financiën

In de begroting is rekening gehouden met een totale bijdrage aan Dienst Gezondheid & Jeugd van € 751.000 voor 2015 en € 711.000 voor de jaren 2016 en verder. . De verlaging met € 40.000 vanaf 2016 betreft het aandeel Alblasserdam in de taakstellende efficiencykorting van € 1,1 miljoen (teruggave inwonerbijdrage) die in het meerjarenperspectief in de PPN 2014 is verwerkt vanaf 2016.

Als het dekkingsplan wordt aangenomen, zoals is voorgesteld bedraagt het extra tekort voor Alblasserdam uitgaande van 19.643 inwoners in 2015 € 180.000.

Voor 2016 bedraagt het extra tekort € 69.000. Voor 2017 en verder € 40.000. Dit betreft:

- Een structureel nadeel vanaf 2016 van € 40.000 per jaar
- Incidentele nadelen in 2015 van € 180.000 en in 2016 van € 29.000

In de begroting 2015 is rekening gehouden met een mogelijk financieel effect van het risico op extra bijdragen aan GR-en (in totaal) van € 1.317.700. Hiervoor is een benodigd weerstandsvermogen aan te houden van € 313.200. De weerstandsratio bedraagt 1,4 zodat in de weerstandscapaciteit een buffer beschikbaar is van € 425.200 voor het opvangen van nadelen.

De genoemde bedragen zullen worden meegenomen in de financiële afweging bij de 1^o bestuur rapportage 2015 en de perspectiefnota 2016.

5. Communicatie en inspraak

Uw besluit zal aan de Dienst Gezondheid en Jeugd worden kenbaar gemaakt.

6. Bij dit voorstel horen de volgende bijlagen:

- 1) Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd
- 2) Brief aan gemeenten inzake Dekkingsplan 2015 – 2018 Dienst Gezondheid & Jeugd
- 3) Samenstelling – specificatie dekkingsplan
- 4) Dekkingsplan Productbladen
- 5) Formele zienswijze Alblasserdam

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders

secretaris


burgemeester


