

Aan

AB en DB GGD Gelderland Zuid

Datum

17 februari 2023

Opgesteld door

Alex van Roomen, gemeente Nijmegen namens de werkgroep begrotingssystematiek Veilig Thuis.

Onderwerp

Advies vanuit de werkgroep over de begrotingssystematiek van Veilig Thuis Gelderland-Zuid.

Aanleiding

Op 24 november 2022 heeft het DB formeel besloten dat er een werkgroep gevormd moest worden met afgevaardigden vanuit de gemeenten in Gelderland Zuid en Veilig Thuis Gelderland Zuid om het AB te adviseren over welke begrotingssystematiek het meest passend is. Zie hiervoor ook het plan van aanpak in de bijlage. Het doel van de werkgroep is om te komen tot een aantal scenario's van diverse begrotingssystematieken met de voordelen, nadelen en kanttekeningen van iedere systematiek en om het AB te adviseren over welke systematiek volgens de werkgroep het meest passend is. Een subdoel van de werkgroep is om de samenwerking tussen Veilig Thuis en de regiogemeenten te verbeteren door een helder proces met afspraken in te richten omtrent het vaststellen van de begroting en tussentijdse afstemming.

Het proces, de deelnemers van de werkgroep en het doel

Het proces

Vanwege de krappe deadline om te komen tot een passende begroting is de werkgroep in 3 langere sessies bij elkaar gekomen. Waarbij de eerste sessie in het kader stond van gezamenlijke uitgangspunten en waarden te formuleren waar een begrotingssystematiek minimaal aan moet voldoen. In de tweede sessie zijn de belangrijkste systematieken uitgewerkt met daarbij de noodzakelijke randvoorwaarden. In de derde sessie is er een voorkeursvariant gekozen en zijn de randvoorwaarden en afspraken verder uitgewerkt.

De deelnemers

Om te zorgen voor voldoende draagvlak bij de gemeenten in Gelderland-Zuid en bij Veilig Thuis, maar om tegelijkertijd ook te zorgen voor voldoende snelheid in het proces, is er gekozen om te werken met diverse afgevaardigden vanuit de gemeenten en Veilig Thuis. Deze afgevaardigden hebben op ieder onderdeel hun achterban goed meegenomen en eventuele input weer meegenomen naar de werkgroep toe. De werkgroep bestond daarom uit een onafhankelijke voorzitter en procesbegeleider, de directeur, beleidsadviseur en financieel adviseur vanuit Veilig Thuis, 3 beleidsadviseurs en 1 financieel adviseur namens regio Rivierenland, 2 beleidsadviseurs en 1 financieel adviseur namens regio Rijk van Nijmegen, 1 financieel adviseur namens de financiële adviesfunctie van Rijk van Nijmegen en 1 regionale projectleider huiselijk geweld en kindermishandeling met als taak om te zorgen voor een aansluiting met het inhoudelijke regioprogramma.

Het doel

In deze memo worden eerst de uitgangspunten toegelicht. Vervolgens worden twee begrotingssystematieken toegelicht. Hierna wordt de voorkeursvariant van de werkgroep benoemd waarbij beide begrotingssystematieken getoetst zijn op de geformuleerde uitgangspunten. Tot slot zijn de verschillende randvoorwaarden en aanvullende afspraken beschreven waar de gekozen begrotingsvariant aan moet voldoen.

Uitgangspunten waar een begrotingssystematiek minimaal aan moet voldoen

Om te komen tot een passende begroting zijn er door de werkgroep gezamenlijk uitgangspunten geformuleerd waar een systematiek aan moet bijdragen. Het belangrijkste is dat een begrotingssystematiek bij draagt aan het wederzijds gevoel van vertrouwen bij de opdrachtgevers en de opdrachtnemer doordat de begroting:

- Stabiliteit en rust geeft, ook voor de lange termijn. Dit betekent dat er zoveel als mogelijk stabiliteit nodig is voor de organisatie Veilig Thuis en dat er financiële stabiliteit nodig is voor de gemeenten in Gelderland-Zuid.
- Transparant en eenduidig is in het gehele proces. Dit betekent dat er wederzijdse heldere afspraken nodig zijn over hoe een begroting wordt opgesteld.
- Passend is bij de (soms grillige) instroom bij Veilig Thuis. De instroom van meldingen is moeilijk te voorspellen omdat die afhankelijk is van veel verschillende factoren. Daarnaast is er een samenspel met lokale ketenpartners. Er is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid in hoeveel er gemeld wordt en in hoe snel een casus overgedragen kan worden aan de ketenpartners. Er is daarom ruimte nodig om adequaat in te kunnen spelen op eventuele toe- of afnames.
- Effectief en efficiënt is. De begrotingssystematiek dient bij te dragen aan inzicht in de doelen van Veilig Thuis, is op een efficiënte manier toe te passen en leidt niet tot extra werk.
- Aansluit bij de (landelijke) kaders en ambities zoals het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming en de flexibiliteit die dit vraagt van Veilig Thuis. Daarnaast is het belangrijk dat er voldoende ruimte is om de verbinding te blijven leggen met de partners in de veiligheidsketen en om in te kunnen spelen op actuele ontwikkelingen.
- Eenvoudig is. Dit uitgangspunt sluit aan bij efficiënt. Er dient daarom gestreefd te worden naar een zo eenvoudig mogelijke begroting.

De huidige situatie

De huidige situatie van de afgelopen jaren is gebaseerd op een P*Q-systematiek. Voor het afgelopen jaar (2022) is de Q voor alle diensten gebaseerd op de realisatie van het afgesloten jaar op de meldingen na. De meldingen werden bepaald op basis van een schatting en een analyse van de trend van de afgelopen jaren. Doordat er bij de meldingen niet uitgegaan werd van de realisatie 2021 is er onduidelijkheid ontstaan over de wijze waarop de begroting tot stand kwam. Dit heeft geleid tot een warrig proces en vervolgens de (bestuurlijke) wens om te komen tot een passende begrotingssystematiek waarbij de afspraken verder aangescherpt zijn.

2 mogelijke begrotingssystematieken

In de werkgroep zijn verschillende systematieken besproken. Uiteindelijk kwamen we gezamenlijk tot twee mogelijke varianten die passend zouden kunnen zijn voor Veilig Thuis. Dit zijn de P*Q-begroting en de formatiebegroting. Deze worden hieronder verder uitgewerkt.

Uitwerking variant 1: P*Q-begroting

Bij een P*Q-begroting moet de prijs (P) en de hoeveelheid (Q) bepaald worden. De prijs is onder meer afhankelijk van de normtijden.

- P = prijs per dienst gebaseerd op normtijden.
- Normtijd = de gemiddelde tijd die het uitvoeren van een bepaalde dienst van Veilig Thuis kost.
- Q = aantallen diensten

Om de P vast te kunnen stellen is het belangrijk om realistische normtijden te hanteren. Voor een aantal diensten van Veilig Thuis voldoet de huidige normtijd niet meer aan de realiteit. Dit betekent dat er eigenlijk een te lage prijs is voor de tijd die het kost om de dienst uit te voeren. Veilig Thuis heeft op basis van een onderzoek van QConsult met bandbreedtes in de afgelopen jaren de normtijden vastgesteld (zie begroting 2020, 2021 en 2022). Als voorbereiding op de werkgroep heeft Veilig Thuis Gelderland Zuid hun normtijden vergeleken met de normtijden van andere Veilig Thuis organisaties en een voorstel gemaakt voor een aanpassing van de normtijden (zie hiervoor bijlage 2).

Voor het bepalen van de Q zijn er verschillende mogelijkheden.

1. Er kan gekeken worden naar het aantal geleverde diensten in het afgelopen jaar.

2. Er kan gekeken worden naar het gemiddelde aantal geleverde diensten in de afgelopen 2 of 3 jaar. Deze jaren kunnen allemaal even zwaar mee tellen of er kan een gewicht gekoppeld worden aan de jaren door bijvoorbeeld het meest oude jaar minder zwaar te laten tellen dan het meest recente jaar.
3. Tot slot kan er een inschatting gemaakt worden van de verwachte instroom. Dit is dan afhankelijk van bijvoorbeeld landelijke ontwikkelingen.

Uitwerking variant 2: Formatiebegroting

Een formatiebegroting wordt vaak gebruikt om aan te geven hoeveel medewerkers er nodig zijn om een gevraagde dienst goed uit te kunnen voeren. Er is dan een inschatting nodig om hoeveel werk het gaat (meldingen/ adviezen/ vervolgdiensten/ incidentele zaken) en welke personeelsinzet er nodig is om dit werk uit te kunnen voeren. Vaak wordt hiervoor gekeken naar voorgaande jaren. Het is hierbij belangrijk dat er bijvoorbeeld afspraken zijn gemaakt over met welke loonschaal en -trede gerekend gaat worden. Een begroting is dan uitgewerkt in de verschillende functies die Veilig Thuis heeft zoals uitvoerende medewerkers frontoffice/ backoffice, gedragswetenschappers, vertrouwensartsen enz.

Voorkeursvariant

Vanuit de werkgroep adviseren wij het AB om te kiezen **voor de formatiebegroting**, waarbij bepaalde aanvullende randvoorwaarden en afspraken gelden. Beide begrotingssystematieken zijn getoetst aan de hand van de uitgangspunten waarbij beide voldoen aan de meeste uitgangspunten. Om te voldoen aan alle uitgangspunten is het vooral belangrijk om goede randvoorwaarden met elkaar af te spreken, die worden hieronder toegelicht.

Het grootste verschil zit hem in de uitgangspunten 'Stabiliteit en rust' en 'Passend bij de (soms grillige) instroom'. De formatiebegroting zorgt met name voor stabiliteit en rust omdat deze uitgaat van de personele inzet van Veilig Thuis. De P*Q-begroting past beter bij de instroom van Veilig Thuis omdat deze kan fluctueren. Aangezien zowel Veilig Thuis als de gemeenten stabiliteit en rust rondom de begroting het meest belangrijk vinden is er besloten om de formatiebegroting te adviseren, met aanvullende randvoorwaarden en afspraken om het risico rondom de fluctuerende instroom zo goed mogelijk te beheersen. Daarnaast is er gekeken naar het uitgangspunt 'eenvoudig'. Aangezien het werk van Veilig Thuis uiteindelijk gaat om mensenwerk en dit de knop is waar Veilig Thuis aan kan draaien, is het logisch en daarom ook eenvoudig om uit te gaan van een formatiebegroting.

Randvoorwaarden en afspraken

Vast peilmoment

Voor een formatiebegroting is het nog steeds belangrijk om een inschatting te maken van het verwachte aantal diensten. Met de diensten van Veilig Thuis worden de wettelijke taken bedoeld. Dit zijn de adviezen, meldingen, voorwaarden en vervolg, onderzoeken, overdrachten en monitoring. Daarnaast zijn dit de overige diensten die Veilig Thuis uitvoert voor alle gemeenten zoals de tijdelijk huisverboden (THV) en het geven van voorlichting. Met de diensten worden niet de werkzaamheden bedoeld die Veilig Thuis uitvoert rondom de regionale aanpak Huiselijk Geweld en Kindermishandeling, die via de decentralisatie uitkering vrouwenopvang (DUVO) gefinancierd worden. Momenteel ontvangt Veilig Thuis een meerjarige subsidie voor eerdergerelateerd geweld en ouderenmishandeling.

Zoals beschreven zijn er verschillende mogelijkheden om een inschatting van het verwachte aantal diensten te maken. We stellen voor om te kiezen voor het gemiddelde aantal van de laatste drie jaar, waarbij ieder jaar even zwaar meeweegt, om op deze manier grote schommelingen af te vlakken. De begroting zal dan stabiel zijn. Dit betekent dat er jaarlijks gekeken wordt naar het gemiddelde van de aantallen van de instroom van de drie jaar ervoor om zo de formatie voor het komende jaar vast te stellen. Indien er een dalende of stijgende trend zichtbaar is, kan Veilig Thuis de formatie naar boven of naar beneden bijstellen. Hiervoor stellen we voor dat het instellen van een flexibele schil voor het personeelsbestand mogelijk wordt. Dit doet recht aan de uitgangspunten 'stabiliteit en rust' omdat grote schommelingen worden afgevlakt en aan 'transparant en eenduidigheid' omdat er heldere afspraken zijn over het peilmoment.

Monitoring

Om gedurende het jaar als gemeenten te kunnen blijven monitoren kan er gebruik worden gemaakt van het dashboard van Veilig Thuis, zoals nu ook al de werkwijze is. Na ieder kwartaal ontvangen gemeenten via een zogenaamde BI-tool inzicht in het aantal diensten (met allerlei CBS-kenmerken) met een bijbehorende oplegger. De financiële vertaling hiervan is te vinden in de algemene afspraken die hiervoor gemaakt zijn met de GGD (Marap en jaarrekening). Ook deze randvoorwaarde draagt bij aan het uitgangspunt 'Transparant en eenduidig'.

Meerjarenbegroting met jaarlijkse toets op P*Q

De werkgroep adviseert het AB om de GGD om een meerjarenbegroting te vragen omdat dit nog meer stabiliteit en rust geeft. In een meerjarenbegroting geeft een organisatie een doorkijk wat betreft de financiën. Een meerjarenbegroting moet nog steeds jaarlijks bijgesteld worden met de loon en prijsindexatie en met eventuele nieuwe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld nieuwe huisvesting.

De instroom van Veilig Thuis kan echter nog fluctueren omdat de afgelopen jaren geen representatieve jaren waren door corona. Het is daarom moeilijk een goede meerjaren inschatting te maken, ondanks dat we het gemiddelde aantal van de laatste 3 jaren als uitgangspunt nemen. Daarom is het voorstel om jaarlijks een toets uit te voeren met een vast peilmoment, zoals hierboven beschreven, om te toetsen of de begroting nog passend is bij de aantallen. Dit peilmoment is eind januari omdat dan de definitieve aantallen van het jaar ervoor bekend zijn en verwerkt zijn in het dashboard voor de gemeenten. Op basis van deze toets (gebaseerd op het gemiddelde van de drie jaar ervoor) kan de begroting waar nodig jaarlijks worden bijgesteld.

Verwachte ontwikkelingen

De werkgroep adviseert om in de begroting een post op te nemen met een maximum van 1% van de loonsom van het uitvoerend personeel voor verwachte ontwikkelingen. Veilig Thuis zal in de begroting hierbij een globale beschrijving toevoegen wat de verwachte ontwikkelingen zijn. Met ontwikkelingen worden bijvoorbeeld voorbereidende werkzaamheden bedoeld voor de uitvoering van bepaalde innovaties zoals een nieuw systeem of een nieuwe aanpak met betrekking tot Veilig Thuis. Op deze manier heeft Veilig Thuis de ruimte om in te kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. Indien er gedurende het jaar ontwikkelingen zijn die niet waren voorzien dan kan Veilig Thuis ook gedurende het jaar hier gebruik van maken. In dit geval zal Veilig Thuis, tijdens de periodieke gesprekken, dit met de gemeenten bespreken.

Egalisatiereserve als bandbreedte

Zoals hiervoor beschreven zal de begroting gebaseerd worden op de gemiddelde Q (aantallen diensten) van de afgelopen 3 jaar. Echter zullen er altijd afwijkingen ontstaan in het lopende jaar op het gebied van de Q, maar ook op de P (prijs). Bij de P kun je denken aan meer inhuur door ziekteverzuim boven de norm, afwijking van de normtijden per dienst en incidentele vragen en ontwikkelingen. Daarom stellen we voor om een egalisatiereserve op te bouwen die gebruikt kan worden als bandbreedte om eventuele afwijkingen op te kunnen vangen. Het doel van deze egalisatiereserve is aan de ene kant om fluctuaties op te kunnen vangen en aan de andere kant om incidentele vragen vanuit gemeenten op te kunnen lossen. Hierdoor hoeft Veilig Thuis niet voor iedere afwijking extra budget bij de gemeente te vragen. Dit doet recht aan het uitgangspunt 'passend bij de fluctuerende instroom', aan het uitgangspunt 'aansluitend bij kaders en ambities' en aan het uitgangspunt 'Stabiliteit en rust'.

Het voorstel is om de begrotingssystematiek per 2024 in te laten gaan. Om er echter voor te zorgen dat er voor 2024 ook al een egalisatiereserve is, stellen we voor om deze reserve al in 2023 op te bouwen. Dat betekent dat het verwachte positieve jaarresultaat van Veilig Thuis van 2023 gebruikt wordt om de egalisatiereserve op te bouwen. Deze is bedoeld om vervolgens de schommelingen in 2024 en verder op te kunnen vangen. Indien de instroom toeneemt kan Veilig Thuis deze reserve gebruiken om de extra kosten te dekken en indien de instroom afneemt wordt het ontstane positieve resultaat toegevoegd aan de egalisatiereserve voor het jaar erop.

Memorandum

We stellen hierbij een maximum van 5% van de totale lasten van de laatst vastgestelde jaarrekening van Veilig Thuis voor. Indien de egalisereserve hoger is dan deze 5% is het advies van de werkgroep om het overschot terug te laten vloeien naar de gemeenten in Gelderland Zuid. Andersom betekent dit dat als Veilig Thuis verlies maakt en de egalisereserve staat op 0, dat er een extra bijdrage van de gemeenten in Gelderland Zuid wordt gevraagd. Voorgaande betekent een aanpassing aan de lopende afspraken rondom de jaarrekening van de GGD.

Normtijden

Voor het opstellen van de begroting 2024 is het belangrijk om de nieuwe normtijden (zie bijlage 2) vast te stellen. Deze normtijden zijn voor beide systematieken nodig. Aangezien er weinig tijd meer is voor het opstellen van de begroting 2024 stellen we voor om de normtijden tegelijk met dit advies rondom de begrotingssystematieken vast te stellen.

Samenvatting en beslispunten

Samenvattend stelt de werkgroep voor om voor 2024 als systematiek uit te gaan van een formatiebegroting met een jaarlijkse toets op P*Q, waarbij de Q gebaseerd is op het gemiddelde aantal diensten van de afgelopen drie jaren. Om daarnaast een post op te nemen van 1% van de loonsom van het uitvoerend personeel voor verwachte ontwikkelingen. Om een egalisereserve op te bouwen vanaf 2023 met een maximum van 5% van de laatst vastgestelde jaarrekening. Waarbij een eventueel overschot terug zal vloeien naar de gemeenten in Gelderland Zuid en een eventueel tekort van Veilig Thuis (egalisereserve is 0) aangevuld wordt door de gemeenten in Gelderland Zuid. De egalisereserve wordt gebruikt voor fluctuaties in instroom, afwijkingen van de prijs en om in te kunnen spelen op incidentele vragen en ontwikkelingen.

Beslispunten:

1. In te stemmen met een meerjarige formatiebegroting met een jaarlijkse toets op P*Q vanaf 2024 voor de begrotingssystematiek van Veilig Thuis;
2. In te stemmen met het vormen van een egalisereserve vanaf 2023 met een maximum van 5% van de totale lasten van de laatst vastgestelde jaarrekening van Veilig Thuis;
3. In te stemmen met het voorstel dat het eventuele overschot op de egalisereserve terugvloeit naar de gemeenten en een eventueel tekort van Veilig Thuis waarbij de egalisereserve al 0 is, wordt aangevuld door de gemeenten;
4. In te stemmen met de voorgestelde normtijden (zie bijlage 2);
5. De GGD te verzoeken om de begroting Veilig Thuis vanaf 2024 te baseren op de nieuwe begrotingssystematiek.

Vervolg

Indien het AB instemt met deze begrotingssystematiek dan zal de GGD vanaf 2024 gebruik maken van een formatiebegroting. Deze wordt 23 maart 2023 aan u voorgelegd. Verder worden er door de leden van de werkgroep verdere afspraken gemaakt over de blijvende monitoring op de gezamenlijk geformuleerde uitgangspunten, het realiseren van de doelen en de resultaten van Veilig Thuis in combinatie met de financiën.

Bijlagen

1. Plan van aanpak begrotingssystematiek Veilig Thuis
2. Benchmark met andere Veilig Thuis organisaties en een voorstel voor de nieuwe normtijden.