



Eén grondslag voor de gemeentelijke bijdrage aan de GGD

Inleiding

Mede vanwege de herhaalde vragen vanuit gemeenten vroeg het algemeen bestuur om een voorstel voor de herziening van de grondslag voor de gemeentelijke bijdragen aan het basispakket van de GGD. Deze bijdragen berusten nu op vier verschillende – historische – grondslagen. Het ontbreken van één grondslag leidt tot onduidelijkheid en discussie. Elke nieuwe gemeenteraad zal vragen hebben over de achtergronden en een toelichting willen.

Uitgangspunten

Bij het uitwerken van dit voorstel hanteren we de volgende uitgangspunten:

- een wijziging in de grondslag(en) is voor de GGD budgettair neutraal;
- eenduidigheid, transparantie, objectiviteit en toekomstbestendigheid;
- meerdere maatstaven analyseren, met de voorkeur voor één berekeningsgrondslag;
- herverdeeffecten voor gemeenten eventueel verzachten door een overgangsfase;
- meenemen van de autonome kosten voor de gemeenten in de Meierij en Brabant-Noordoost;
- solidariteit tussen gemeenten

Het gaat hierbij alleen om een financieel-technische wijziging¹ en niet om een beleidsinhoudelijke.

Achtergronden

De gemeentelijke bijdragen berusten nu op de volgende vier verschillende grondslagen:

1. *Bijdrage per inwoner*

De bijdrage per inwoner geldt vanaf de fusie van GGD Hart voor Brabant in 2001. Het is een bijdrage voor de jeugdgezondheidszorg (4-19 jarigen), gezondheidsbevordering en infectieziektenbestrijding. Bij de fusie constateerden de drie fuserende GGD-besturen dat twee van de drie GGD'en op enkele punten in een minder gunstige situatie verkeerden, geografische, historische of financieel-technisch. Vanuit het principe "*schoon uit de wasstraat*" kwam er daarom een autonome bijdrage voor de gemeenten in de Meierij (voor huisvestingskosten) en Brabant-Noordoost (voor huisvestings- en automatiseringskosten en vanwege de reiskosten in een groter, landelijk gebied).

De bijbehorende bedragen per inwoner zijn (in 2016): € 0,11 per inwoner voor de gemeenten in Brabant-Noordoost en € 0,97 per inwoner voor de gemeenten in de Meierij².

¹ De gemeentelijke bijdrage voor de GHOR Brabant-Noord blijft buiten beschouwing omdat deze bijdrage onderdeel is van de financiering en de begroting van de Veiligheidsregio Brabant-Noord.

Sinds 2001 is de situatie op een aantal punten veranderd:

- de automatisering ging GGD-breed mee met andere (organisatie)ontwikkelingen, zoals de invoering van het elektronisch kinddossier en het plaatsongebonden werken;
- er kwamen zo'n 70 consultatiebureaus bij, vanaf 2015 voor alle 0- tot 12-jarigen en veel medewerkers werken nog slechts op een of enkele bureaus en hebben dus minder reistijd;
- het huisvestingsbeleid voor de consultatiebureaus leidde tot minder locaties, op basis van voor alle gemeenten gelijke uitgangspunten (o.a. afstand in km);
- ook de situatie van de (hoofd)vestigingen veranderde na 2001: de vestiging in Tilburg kreeg een ingrijpende verbouwing en de vestiging in 's-Hertogenbosch werd verkocht, verplaatst en verbouwd.

2. Elektronisch kinddossier

Tot en met 2011 zat deze bijdrage in het Gemeentefonds, € 20 miljoen voor heel Nederland, voor de instandhouding van het elektronisch kinddossier (EKD). De invoering is klaar en vanaf 2012 betalen de gemeenten alleen het structurele deel nog door aan de GGD (nu inclusief de zorg voor de 0-4 jarigen). De GGD berekende begin 2012 (op basis van 2011): € 5,14 per jeugdige 0-20 jaar.

Het is dus een vast bedrag per gemeente, met de index voor de bijdrage per inwoner, tot en met 2014 gecorrigeerd met de CBS-cijfers. Vanaf 2015 lieten we die correctie los omdat dit aantal wel een grondslag was voor de algemene uitkering, maar geen maatstaf voor de beheerskosten. De software moet immers in stand blijven, ongeacht het aantal kinderen.

3. Bijdrage JGZ 0-4 jarigen

Vanaf 2012 zit de jeugdgezondheidszorg voor de 0- tot 4-jarigen in het basispakket van de GGD. Het zijn vooral de contactmomenten op de consultatiebureaus die de drie thuiszorgorganisaties uitvoerden. Onder aftrek van een bezuiniging van € 600.000 zetten we de totale gemeentelijke bijdrage 2011 aan de thuiszorgorganisaties om in een vaste bijdrage aan de GGD vanaf 2012, in plaats een bijdrage per inwoner. Dit om herverdeeleffecten bij gemeenten te voorkomen.

Ook dit is dus een vast bedrag per gemeente, met jaarlijks dezelfde index als de bijdrage per inwoner.

4. Pubercontactmoment

Sinds 2013 betaalt het rijk in het Gemeentefonds structureel € 15 miljoen extra voor een extra contactmoment voor adolescenten, via de verdeelsleutel van de decentralisatie-uitkering Centra Jeugd en Gezin. Om herverdeeleffecten te voorkomen, stelden we gemeentelijke bijdrage vast op exact de toevoegingen per gemeente, in plaats van deze om te rekenen naar een bijdrage per inwoner.

Ook deze vaste bijdrage per gemeente krijgt jaarlijks dezelfde index als de bijdrage per inwoner.

² De gemeente Heusden (nu: Midden-Brabant) betaalt sinds 2001 voor de inwoners uit de oorspronkelijke gemeente Vlijmen nog steeds de (hogere) bijdrage per inwoner, behorend bij de gemeenten uit de Meierij. De gemeente 's-Hertogenbosch betaalt vanaf 2014 de (hogere) bijdrage per inwoner voor de gemeenten uit de Meierij voor een deel van de opgeheven gemeente Maasdonk (Brabant-Noordoost).

De GGD heeft, veel meer dan vroeger, een integrale bedrijfsvoering, zonder aparte financieringen. De huidige verschillen dragen niet bij aan een inhoudelijke discussie – nu en in de toekomst – over de inzet van de GGD in het sociaal domein en kunnen die zelfs belemmeren. Deze huidige financiering leidt immers gemakkelijk tot schotten waar het bestuur die eigenlijk niet wil. Dat geldt nog sterker als er meer maatwerk in het basispakket komt: de financiering moet hierop voorbereid zijn.

Opties

Als het gaat om de grondslagen voor de gemeentelijke bijdragen aan het basispakket, zijn er verschillende opties. Hieronder werken we die uit.

1. Bijdrage per inwoner

De hierboven genoemde bijdragen zijn om te slaan op basis van het aantal inwoners en/of op basis van het aantal jeugdigen, waarbij dan nog een differentiatie mogelijk is naar leeftijdscategorieën. De bijdrage voor de JGZ 4-19 jarigen zit in de totale bijdrage per inwoner voor het basispakket. In 2012 schatten we in een interne berekening het aandeel van deze JGZ (4-19) op bijna € 6 miljoen, 46-48 % van de bijdrage per inwoner.

Na 2012 reorganiseerden we de GGD en kwam er een nieuw basispakket JGZ. De verhouding kan nu dus heel anders zijn, maar daar hebben we geen exact inzicht in. We schatten het totale aandeel van het werk voor de jeugdigen op zo'n 65-75%, maar berekeningen voor een optie waarin al deze kosten in één grondslag zitten (ook de kosten van de JGZ 4-19³) leiden tot arbitraire uitgangspunten.

Voor de volgende kosten is een exacte berekening wel mogelijk:

Bijdrage JGZ 0-4 jarigen

De bijdrage voor de JGZ 0-4 jarigen (nu nog een vast bedrag per gemeente) is om te slaan op basis van het aantal jeugdigen 0-4 jaar.

Bijdrage pubercontactmoment

Deze bijdrage (nu nog een vast bedrag per gemeente) is om te slaan op basis van het aantal jeugdigen 12-18 jaar, wat overeenkomt met de doelgroep waarvoor we dit geld aanwenden.

Bijdrage elektronisch kinddossier

Vanaf 2015 lieten we het aantal jeugdigen als maatstaf los dat wel een verdeelgrondslag voor de algemene uitkering was, maar geen structurele maatstaf voor beheerskosten: immers dossier/software moet in stand blijven ongeachte leeftijd en aantal kinderen. Daarom kunnen we hier geen andere maatstaf dan het aantal inwoners hanteren.

In de praktijk is er geen een op een relatie per gemeente met deze drie vaste bijdragen. Logisch ook, omdat de verklaring voor het ontstaan louter ligt in de wens om herverdeeleffecten te voorkomen.

Voor een herberekening noemen we hieronder twee opties, ieder met twee varianten:

³ Zouden we toch zo'n berekening maken, dan waren de negatieve herverdeeleffecten voor de gemeenten met veel jeugdigen nog groter dan in de huidige opties 2.1 en 2.2.

1. Gemeentelijke bijdrage op basis van één maatstaf (totaal aantal inwoners)

Voordelen

- past beter bij een integrale benadering van het takenpakket van de GGD;
- is voorbereid op meer maatwerk in het basispakket;
- solidariteit bij de samenwerking in de GGD;
- minder fluctuaties dan bij het aantal jeugdigen als basis -> meer stabiliteit;
- de GGD-taken richten zich steeds meer ook op volwassenen en ouderen. Verandert het huidige takenpakket, dan heeft dit voor elke gemeente dezelfde (financiële) gevolgen;
- is 'fusieproof' (bij nieuwe gemeentelijke herindelingen).

Nadelen

- herverdeeeffecten.

Deze optie heeft twee varianten:

1.1 behoud van de bijdrage voor autonome kosten

Voordelen

- geen herverdeeeffecten (door deze variant);

Nadelen

- past niet bij het nieuwe beleid voor de (spreiding van en de afstand tot) de consultatiebureaus;
- loopt niet mee met de gewijzigde situatie van de (hoofd)vestigingen;
- geen solidariteit bij de samenwerking in de GGD.

1.2 vervallen van de bijdrage voor autonome kosten

Voordelen:

- nu echt: één pakket, één prijs;
- geen verdeeeffecten bij herindelingen/fusies (zoals bij Heusden, Maasdonk, Meierijstad en mogelijk in de toekomst nog andere gemeenten);
- de solidariteit bij de samenwerking in de GGD;

Nadelen:

- herverdeeeffecten;
- deze variant bemoeilijkt de discussie over de opties 1 en 2.

2. Gemeentelijke bijdrage op basis van meer maatstaven

- deels het (totaal) aantal inwoners;
- deels het aantal jeugdigen 0-4 jaar (voor de JGZ 0-4);
- deels het aantal jeugdigen 12-18 jaar (voor het pubercontactmoment);

Voordelen

- --

Nadelen

- handhaaft (en stapelt) het uitgangspunt: voorkom herverdeeffecten;
- deze financiering kan leiden tot schotten (zelfs per gemeente);
- twee bijdragen voor de JGZ voor de 0-4 jarigen en de 12-18 jarigen passen niet bij een integraal basispakket JGZ;
- steeds meer is niet het aantal jeugdigen de maatstaf voor het werk van de GGD, maar meer de omvang en zwaarte van de problemen en wat de GGD daarmee doet.

Ook deze optie heeft twee varianten:

2.1 behouden van de bijdrage voor autonome kosten

2.2 vervallen van de bijdrage voor autonome kosten

Voor de voor- en nadelen van deze varianten: zie de varianten 1.1 en 1.2 hierboven.

Financiële effecten vier opties, in % en in €⁴

Hieronder staan de financiële effecten van de vier opties op de gemeentelijke bijdrage 2016.

Gemeenten	Opties in %				Opties in €			
	1.1	1.2	2.1	2.2	1.1	1.2	2.1	2.2
Bernheze	2,52%	1,87%	3,64%	2,99%	21.822	16.173	31.585	25.937
Boekel	5,61%	4,98%	4,68%	4,05%	17.086	15.163	14.255	12.332
Boxmeer	2,85%	2,20%	13,40%	12,75%	23.670	18.284	111.153	105.768
Boxtel	1,38%	0,90%	1,43%	3,71%	12.115	7.908	12.496	32.519
Cuijk	1,40%	0,74%	3,49%	2,83%	9.962	5.279	24.771	20.088
Dongen	0,60%	1,66%	3,78%	2,71%	4.270	11.889	26.992	19.373
Gilze en Rijen	5,75%	4,75%	4,91%	3,91%	45.046	37.227	38.436	30.616
Goirle	2,55%	3,64%	4,24%	5,32%	16.235	23.140	26.918	33.822
Grave	1,02%	0,36%	0,71%	0,05%	3.756	1.316	2.626	186
Haaren	9,05%	6,59%	4,50%	6,96%	32.853	23.928	16.341	25.267
Heusden	0,71%	0,35%	1,42%	1,79%	8.696	4.245	17.527	21.978
Hilvarenbeek	3,14%	2,12%	12,68%	11,66%	13.830	9.317	55.775	51.263
Landerd	1,35%	2,03%	1,55%	0,87%	5.803	8.708	6.629	3.724
Loon op Zand	1,33%	0,29%	6,60%	5,55%	8.776	1.888	43.493	36.605
Meierijstad	0,87%	1,08%	0,41%	0,63%	19.840	24.797	9.498	12.972
Mill en Sint Hubert	0,22%	0,45%	12,50%	11,84%	669	1.388	38.586	36.528
Oisterwijk	4,51%	5,62%	2,43%	1,32%	31.458	39.178	16.942	9.222
Oss	1,43%	0,77%	1,76%	1,10%	37.041	19.980	45.557	28.495
s-Hertogenbosch	0,27%	2,52%	7,45%	5,21%	12.122	111.708	330.204	230.617
Sint Anthonis	5,05%	4,42%	12,20%	11,57%	17.561	15.355	42.423	40.217
Sint-Michielsgestel	4,86%	2,50%	2,30%	4,66%	38.525	19.784	18.224	36.965
Tilburg	0,56%	1,62%	2,63%	3,69%	33.153	96.648	156.694	220.188
Uden	0,73%	0,06%	0,03%	0,63%	8.561	753	349	7.458
Vught	3,99%	1,65%	4,42%	2,07%	29.043	11.980	32.142	15.079
Waalwijk	2,03%	3,11%	2,27%	3,35%	26.357	40.371	29.429	43.443

Voordeel = zwart, nadeel = rood

De opties 2.1 en 2.2 leiden tot de grootste herverdeeffecten, absoluut en procentueel. Vooral voor de grote gemeenten zijn die effecten groot, vanwege hun relatief grote aandeel jeugdigen.

⁴ Op 1 januari 2017 fuseren de gemeenten Schijndel, Sint-Oedenrode en Veghel tot één gemeente: Meierijstad. Daarom geven we de effecten van de herziening van deze drie gemeenten weer als een totaal voor die nieuwe gemeente.

Optie 1.1 geeft de kleinste (absolute) herverdeeeffecten, maar past niet bij het uitgangspunt *één pakket, één prijs*, omdat de aparte bijdrage voor autonome kosten in stand blijft. In optie 1.2 vervalt die bijdrage en deze optie heeft ook de kleinste (procentuele) spreiding in herverdeeeffecten.

Voorstel

Onze voorkeur ligt bij optie 1.1 - een bijdrage op basis van het totaal aantal inwoners -, omdat deze optie het beste aansluit bij een integraal beleid en basispakket, nu én in de toekomst. We stellen u dan ook voor om te besluiten tot die optie als grondslag voor de gemeentelijke bijdrage vanaf 2017. Gezien de beperkte herverdeeeffecten stellen we voor om deze herziening in één jaar door te voeren.

Optie 1.2 - het helemaal vervallen van de autonome kosten sinds de fusie in 2001 - is op dit moment nog een brug te ver. Wel stellen we voor om deze kosten gefaseerd af te bouwen. In 2017 is dit te financieren uit de al ingeboekte bezuinigingen. In de begroting 2018 bekijken we dan opnieuw welke mogelijkheden er zijn om de resterende autonome kosten verder te verlagen.

Ons voorstel is dus:

1. Besluiten tot één gemeentelijke bijdrage vanaf 2017, op basis van het totaal aantal inwoners.
2. Gelet op procentueel beperkte effecten deze herziening invoeren in één jaar: 2017.
3. De autonome kosten vanaf 2017 gefaseerd af te bouwen.