

Doorlichting begrotingsmethodiek GGD Zaanstreek-Waterland

Aanleiding

In de vergadering van het Algemeen Bestuur van 27 maart 2019 is besloten dat ter voorbereiding van de concept-Kadernota 2021 de begroting van de GGD zal worden doorgelicht door een werkgroep bestaande uit een aantal financiële medewerkers van de gemeenten Zaanstad, Purmerend, Edam-Volendam en Waterland en van de GGD, om te bezien of in de wijze van begroten door de GGD nog besparingen mogelijk zijn. Bij de behandeling van de concept-Kadernota 2021 in het Algemeen Bestuur wordt door deze werkgroep ter zake onderstaand advies ingebracht.

De opdracht voor deze doorlichting luidt:

Licht de wijze van begroten van de GGD door om te bezien of er door een andere wijze van begroten besparingen mogelijk zijn.

Het beoogd resultaat van deze doorlichting is:

1. Eventuele voorstellen voor een andere wijze van begroten door de GGD die besparingen oplevert;
2. Eventuele voorstellen voor mogelijkheden om op het gebied van bedrijfsvoering en huisvesting samen te werken met andere gemeenschappelijke regelingen.

De werkgroep heeft tijdens twee bijeenkomsten gedurende de zomerperiode de wijze van begroten van de GGD binnen de gemeenschappelijke regeling per programma en de paragrafen bedrijfsvoering tegen het licht gehouden, om te kijken of er besparingen te behalen zijn door een andere wijze van begroten. Hieronder volgt een verslag van de bevindingen van de werkgroep.

1. Eventuele voorstellen voor een andere wijze van begroten door de GGD die besparingen oplevert

Opbouw van de begroting

De begroting van de Gemeenschappelijke Regeling (GR) is opgesteld aan de hand van de pijlers (programma's), zoals deze door het ministerie van VWS zijn geformuleerd. Deze programma's zijn:

Monitoren, signaleren en adviseren:

- Advisering lokaal gezondheidsbeleid
- Epidemiologie
- Gezondheidsbevordering

Uitvoerende taken gezondheidsbescherming:

- Meldpunt overlast en bemoeizorg
- Vroegsignaleringsoverleg
- Medische milieukunde
- Jeugdgezondheidszorg inclusief het rijksvaccinatieprogramma
- Infectieziekten bestrijding

Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen

- Geneeskundige Hulp bij Ongevallen en Rampen
- GGD Rampen Opvang Plan

Toezicht houden:

- Inspectie kinderopvang
- Inspectie huid penetrerende handelingen

Bedrijfsvoering:

- HRM
- ICT
- Facilitair
- Financiën
- Publieksdienstverlening
- Juridisch
- Kwaliteit
- Algemene verordening gegevensbescherming

Hierbij hebben de programma's Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen en Toezicht houden een van de GR afwijkende financieringssysteem. Toezicht houden wordt aan de gemeenten één op één doorbelast op basis van daadwerkelijk uitgevoerde activiteiten en de Geneeskundige hulp bij ongevallen en rampen wordt gefinancierd door de Veiligheidsregio. Om deze reden zijn beide programma's verder buiten beschouwing gelaten.

Kadernota

Het brondocument van de begroting is de kadernota. Hierin wordt bepaald hoe de begroting eruit mag komen te zien. De startpositie van de kadernota is het meerjarenperspectief uit de begroting van het jaar voorafgaand aan de kadernota.

Belangrijke financiële onderdelen van de kadernota zijn:

- De loonkosten inclusief werkgeverslasten;
- De verwachte stijging van de loonkosten;
- De stijging van de materiële lasten (prijsindex);
- Materialiseren van nieuw beleid:
 - Loonkosten;
 - Materiële kosten.
- Eventuele opbrengsten.

Met deze financiële gegevens kan het financiële deel van de kadernota worden opgesteld.

In de kadernota's 2015 t/m 2019 is er alleen in de kadernota 2018 sprake geweest een financiële uitbreiding van de begroting in het kader van nieuw beleid. Voor Vroegsignalering heeft toen een financiële toevoeging van € 98.000 plaatsgevonden. De begroting van de GR is daardoor – afgezien van deze eenmalige toevoeging – in vijf jaar niet uitgebreid om nieuw beleid (dat wel is uitgevoerd)

financieel te dekken. Bovendien is in deze periode binnen de bestaande begroting een aantal uitbreidingen binnen de programma's opgevangen (bijvoorbeeld meer kinderen binnen de jeugdgezondheidszorg en meer meldingen bij het Meldpunt Overlast en Bemoeizorg), alsmede de BTW verhogingen (van 6 naar 9% en van 19 naar 21%) en de stijging van de werkgeversbijdrage pensioen van 1,4%.

Begroting

Het overgrote deel van de begroting van de GGD bestaat uit personele lasten. Deze personele lasten worden voor iedere kadernota opnieuw bepaald. Er wordt dus niet voortgeborduurd op voorgaande begrotingen, omdat we er zeker van willen zijn dat alle, op het moment van het opstellen van de begroting bekende wijzigingen - zoals loonindexatie voortkomende uit de cao voor gemeenteambtenaren, maar ook wat meer onzichtbare wijzigingen zoals wijzigingen in premies - worden meegenomen.

Voor de begroting is de kadernota het startdocument. Vervolgens worden de tarieven voor de loonkosten toegepast, inclusief de voorgestelde indexering. Deze indexering kan, als er geen cao bekend is, een schatting zijn. Als er wel cao afspraken bekend zijn worden deze toegepast. Vervolgens wordt de afgesproken indexering van de materiële lasten toegepast.

De begroting per product bestaat uit een aantal standaard componenten. Deze componenten zijn:

- Brutoloonkosten trede 11;
- Overige personeelskosten ter hoogte van 7,22% bestaande uit:
 - Reiskosten 2,5%;
 - Arbodienst 0,2%;
 - Werving en selectie 0,26%;
 - Scholing 2,49%;
 - Inzet externen 1,5% (ten behoeve van inhuur expertise);
 - Overige 0,27%.
- Materiële kosten;
- Eventuele opbrengsten;
- Doorbelaste overhead.

De som van deze componenten bepaalt uiteindelijk de gemeentelijke bijdrage per product.

Als we kijken naar de begroting 2020 dan bedragen de totale lasten € 18.557.000. Hiervan bedraagt 84,7% de totale lasten van het primair proces, zijnde € 15.711.000. De totale lasten van de bedrijfsvoering binnen de GR zijn € 2.846.000, oftewel 15,3%.

De opbouw van de personele lasten

Op 15 juli 2019 kent de GGD 394 dienstverbanden. Hierbij is bij 239 dienstverbanden, zijnde 60,7%, sprake van een inschaling in de hoogste trede (trede 11). Dit betekent dat van de totale voor de GGD begrootte loonsom 94,1% rechtstreeks aan daadwerkelijke loonkosten wordt uitbetaald. Wat overblijft is een bedrag van € 943.000.

De GGD kent een beperkt personeelsverloop. Dit heeft te maken met het specialistische karakter van de werkzaamheden. Als gevolg hiervan zijn er weinig alternatieve werkgevers voor de medewerkers binnen de regio aanwezig. Dit leidt tot een beperkte verjonging van het personeelsbestand en een relatief groot deel van de medewerkers die in de hoogste trede van de loonschaal zitten. Gezien deze situatie is het daarom waarschijnlijk dat in de komende drie jaar nog eens 69 van de huidige dienstverbanden in de hoogste trede van de loonschaal terechtkomen. Dit beeld wordt nog versterkt door het feit dat de gemiddelde leeftijd bij de GGD 48,9 jaar is, en de gemiddelde leeftijd van de medewerkers met dienstverbanden langer dan 5 jaar, 53 jaar is. De ervaring leert dat deze leeftijdsgroep minder geneigd is om van baan te veranderen. De kans dat het aantal dienstverbanden in trede 11 in de komende jaren alleen maar zal stijgen ligt dus voor de hand.

De 'vrije' ruimte van € 943.000 uit de personeelsbegroting wordt op de volgende wijze ingezet:

- Om uitval van medewerkers door ziekte op te kunnen vangen wordt € 450.000, zijnde 3% van de bruto loonsom, ingezet. De GGD kent namelijk de wettelijke verplichting om de Jeugdgezondheidszorg te allen tijde te continueren.
- De GGD heeft de verplichting om voor een aantal dienstverbanden, garantietoeslagen uit te betalen. Dit betreft veelal medewerkers die bij fusies in het verleden (zoals met Eevan) zijn overgenomen door de GGD en die hogere salarissen hadden dan binnen de GGD gebruikelijk zijn. Deze worden niet begroot. Het betreft een bedrag van € 94.000.
- Ook stage vergoedingen (ter grootte van € 52.000), ouderschapsverlof (ter grootte van € 44.000) en overwerk (ter grootte van € 128.000) zijn niet begroot en worden uit deze 'vrije' ruimte bekostigd.
- Tenslotte is in 2019 is de werkgeversbijdrage pensioen gestegen met 1,4%. Voor deze verhoging van € 131.000 is door de GGD geen begrotingswijziging ingediend. Dit wordt binnen de huidige begroting opgevangen.

Materiële kosten

In de kadernota wordt tevens een indexatie van de materiële lasten opgenomen. Over de laatste vijf jaar zijn de onderstaande indexaties toegepast. Deze zijn – met uitzondering van 2015 – altijd lager geweest dan de consumenten prijsindex.

Jaar	CPI*	Toegepast in kadernota
2013	2,5%	1%
2014	1%	1%
2015	0,6%	1%
2016	0,3%	0%
2017	1,4%	1%
2018	1,7%	1%

*Consumenten prijsindex

Op besluit van het Algemeen Bestuur (van 5 juli 2018) is voor de indexering van de materiële lasten over 2020 de bij het opstellen van de kadernota 2020 bekende prijsindex 2019 van het CBS gevolgd. De kadernota zegt daar het volgende over: "De economie in Nederland stijgt: de verwachting voor 2019 is 2,6% per jaar (bron: economische vooruitzichten CPB). Voor 2020 houdt de GGD daarom rekening met een prijsindex van 2,5% ten opzichte van 2019. De index wordt alleen toegepast op de

materiële kosten. Deze ligt hierdoor 1% hoger dan de indexatie waarmee de gemeenten in 2020 werken.

Eerdere bezuinigingen

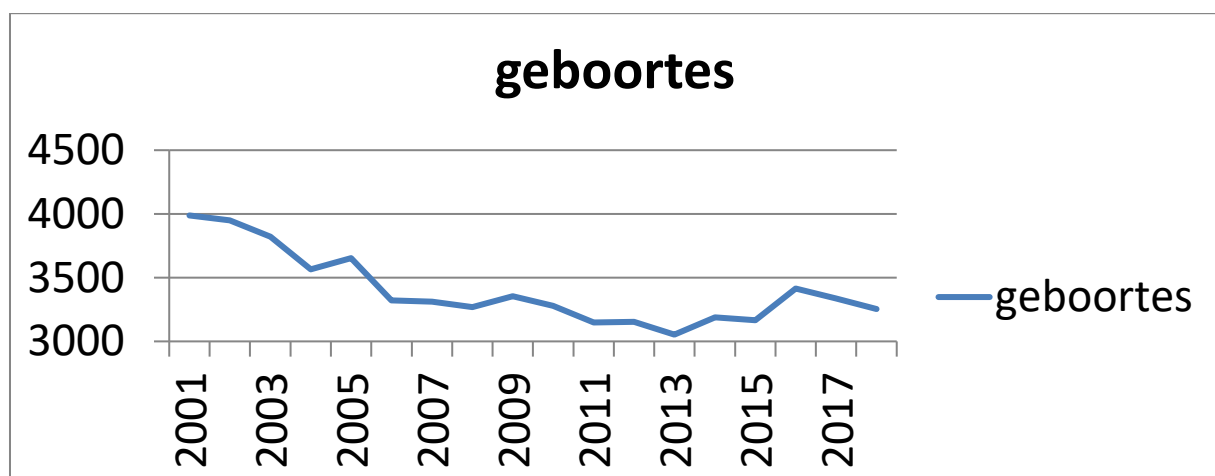
De GGD is in het verleden meerdere malen geconfronteerd met bezuinigingen (in 2011 5%, 2014 2,5% en 2015 4,25% van de totale begroting). Deze bezuinigingen hebben niet geleid tot het afstoten van taken, maar tot efficiency. Daarnaast zijn op diverse terreinen nieuwe taken opgepakt binnen de huidige begrotingskaders.

We zien de laatste jaren dat het aantal aandachtsdossiers groeit, alsmede de vraag aan de GGD om als gesprekspartner deel te nemen aan allerlei werkgroepen. Als gevolg hiervan is vooral binnen de Jeugdgezondheidszorg een voortdurende vernieuwing binnen het eigen werkproces bezig, met als doel het uitvoeren van toegenomen en nieuwe taken en het verlichten van de daaruit voortkomende werkdruk. Dit is mogelijk doordat de GGD – naast efficiency – gebruik maakt van ontwikkelingen als e-health. Voorbeelden hiervan is een verder digitalisering van de dossiervorming en communicatie met de cliënten van de GGD en het gebruik van middelen als de opvoedapp waardoor veel eenvoudige opvoedvragen van ouders vanuit de app beantwoord worden, in plaats van door persoonlijk contact.

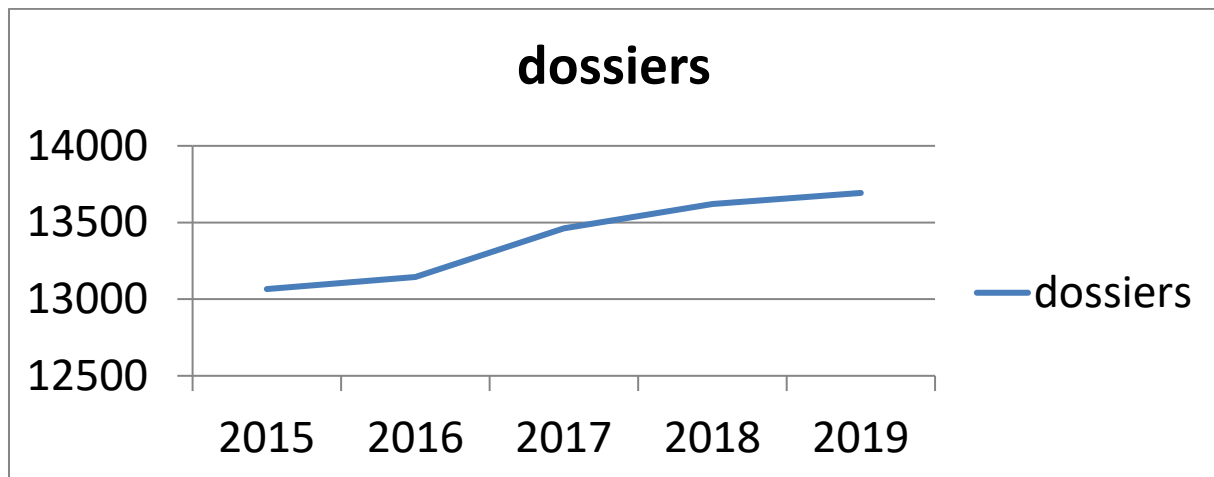
De eerdere bezuinigingen op de Jeugdgezondheidszorg werden ingegeven vanuit de afname van het aantal geboortes in de regio. Het idee daarachter was dat het afnemen van het aantal geboortes vanzelf moet leiden tot minder taken bij de Jeugdgezondheidszorg. Echter, het aantal geboortes is bij het aantal uit te voeren taken van minder groot belang dan het aantal dossiers. De dossiers kinderen 0-4 jaar laten de laatste jaren juist een stijging zien. Dit wordt veroorzaakt door het relatief grote aantal in verhuizingen. Eenzelfde stijging is te zien bij het aantal leerlingen basisonderwijs en voortgezet onderwijs.

Als gevolg van de bezuiniging van 4,25% in 2015 is binnen de Jeugdgezondheidszorg de formatie naar beneden bijgesteld. Dit vanwege de verwachte daling in dossiers. Er is echter geen sprake geweest van een daling, maar van een stijging. De formatie is hier nooit op aangepast, de toename in dossiers wordt daarom opgevangen met minder formatie dan voorheen.

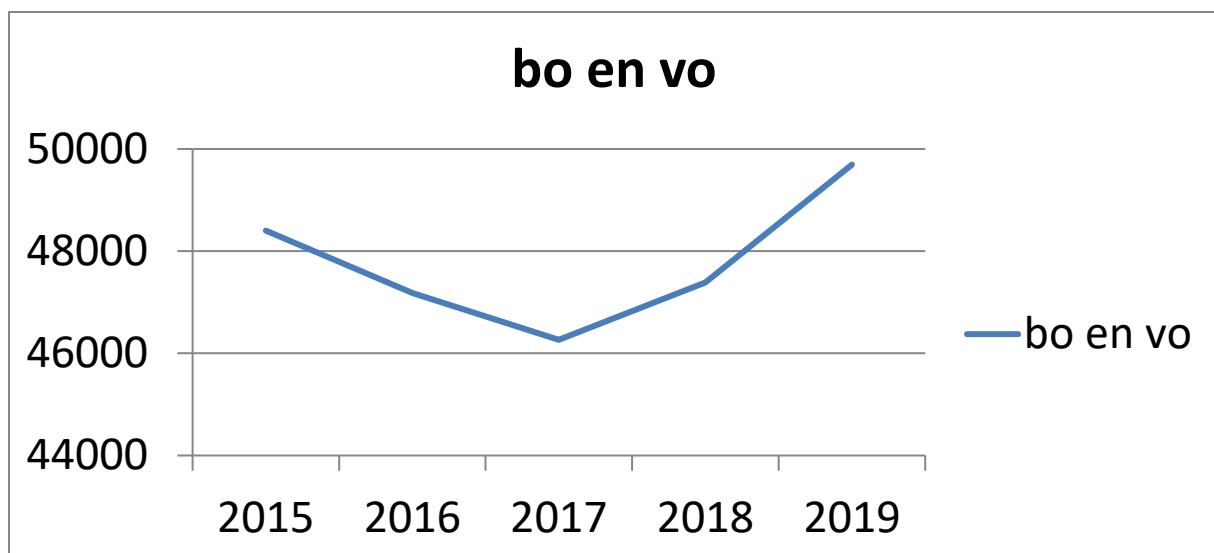
Overzicht aantal geboortes:



Aantal dossiers kinderen 0 tot 4 jaar:

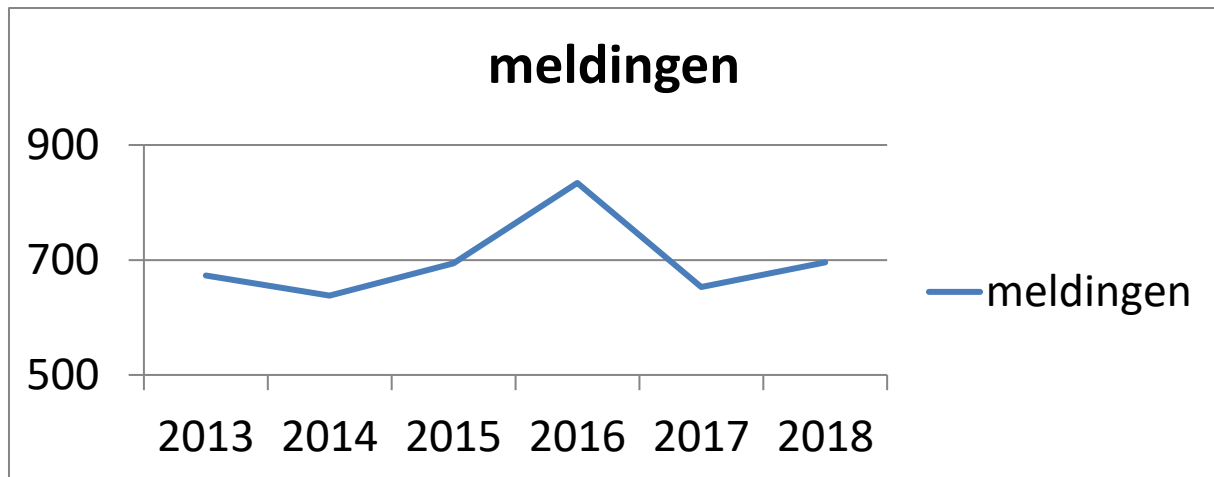


Aantal leerlingen basisonderwijs en voortgezet onderwijs:



Daarnaast is in de bezuinigingsronde van 2015 het aantal meldingen waarop de financiering van het Meldpunt Overlast en Bemoeizorg (MOB) gebaseerd is, naar beneden bijgesteld. Deze bijstelling had consequenties voor de bezetting, die eveneens naar beneden is bijgesteld.

De omvang van de formatie MOB is sinds 2015 gebaseerd op 604 meldingen per jaar. De realiteit leert dat er sinds 2015 ieder jaar meer meldingen zijn geweest dan het bijgestelde aantal van 604. Zo is het aantal meldingen in 2018 uitgekomen op bijna 700. Dit toegenomen aantal meldingen wordt volledig met de lagere formatie opgepakt en afgehandeld. Dit kan omdat ook hier zo efficiënt mogelijk gewerkt wordt en zaken integraal worden opgepakt.



Buffers en stelposten

Er zijn in de begroting van de GGD geen buffers, stelposten en posten onvoorzien aanwezig.

Ambtelijk advies

Gezien het bovenstaande ziet de werkgroep geen mogelijkheden tot voorstellen voor besparingen door een andere wijze van begroten door de GGD. Daarnaast zijn er geen financiële buffers aangetroffen waaruit zaken bekostigd kunnen worden.

2. Eventuele voorstellen voor mogelijkheden om op het gebied van bedrijfsvoering en huisvesting samen te werken met andere gemeenschappelijke regelingen

De werkgroep bestaande uit financiële medewerkers van de gemeenten Zaanstad, Purmerend, Edam-Volendam en Waterland en van de GGD, heeft zich niet over deze tweede vraag gebogen. Dit omdat er al trajecten lopen met de Veiligheidsregio Zaanstreek-Waterland waarin de vraag of verdergaande samenwerking tussen de Veiligheidsregio en de GGD op het gebied van bedrijfsvoering en huisvesting tot bezuinigingen leiden, verkend wordt.

Inmiddels is een verkenning naar verdergaande samenwerking tussen de Veiligheidsregio en de GGD op het gebied van de bedrijfsvoering afgerond. De conclusie van deze verkenning is op 4 juli met het Algemeen Bestuur gedeeld. De conclusie luidde dat samenwerking binnen bedrijfsvoering slechts beperkt efficiencywinst oplevert. Alleen op het vlak van facilitaire dienstverlening en kantoorautomatisering zou op termijn -bij gezamenlijke huisvesting van de hoofdkantoren - efficiencyvoordeel kunnen worden behaald. Gebaseerd op deze conclusie vindt momenteel een quick scan naar een mogelijke gezamenlijke huisvesting van de Veiligheidsregio en de GGD plaats. De resultaten van deze quick scan komen eind oktober ter beschikking van het Algemeen Bestuur.