

Takenschouw GGD Regio Twente

ten behoeve van programma- en productbegroting 2012

Voorstellen van de Bestuurscommissie OGZ d.d. 7 oktober 2010

Vastgesteld in de Dagelijks Bestuur Regio Twente d.d. 11 oktober 2010

Takenschouw GGD Regio Twente ten behoeve van programma- en productbegroting 2012.

Inleiding

In de vergadering van de Regioraad van 18 november 2009 is besloten tot een ombuigingsopgave van € 2,5 mln. Dit besluit is vervolgens aangescherpt in de regioraadsvergadering van 17 februari 2010, inhoudende een taakstellende opgave van € 2,5 mln. uiterlijk te effectueren medio 2012 en daarvan 50% reeds te verwezenlijken in het dienstjaar 2011.

De ombuigingsoperatie is in twee onderdelen uitgesplitst:

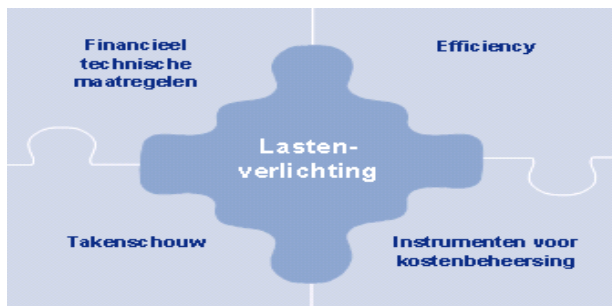
- Maatregelen op het terrein van efficiency, financieel technische maatregelen en instrumenten voor kostenbeheersing worden verwerkt in de programmabegroting 2011;
- Maatregelen naar aanleiding van een ambitie-/takenschouw worden verwerkt in de programmabegroting 2012.

De vastgestelde programmabegroting 2011 is ten opzichte van de begroting 2010 inmiddels met € 1,25 mln taakstellend verlaagd.

Aanpak

Om de ombuigingsoperatie te kunnen volbrengen zijn er vier wegen (puzzelstukjes) van lastenverlichting benoemd, te weten:

1. financieel technische maatregelen
2. efficiency
3. takenschouw
4. instrumenten voor kostenbeheersing



Het aandeel van de GGD in de ombuigingsoperatie is 50% oftewel circa € 1,25 miljoen. Van dit bedrag wordt circa 50% gerealiseerd via efficiency, financieel technische maatregelen en instrumenten voor kostenbeheersing (begrotingsjaar 2011 en gedeeltelijk in de periode 2012-2014) en de overige 50% via de ambitie-/takenschouw (begrotingsjaar 2012).

De maatregelen op het terrein van efficiency, financieel technische maatregelen en instrumenten voor kostenbeheersing vallen onder verantwoordelijkheid van de directeur van de GGD. De voorstellen, voor in totaal € 651.000,- zijn behandeld in de BC van 20 mei, waarbij de BC heeft ingestemd met de gekozen richting. Vervolgens heeft de Regioraad op 30 juni 2010 ingestemd met de voorgestelde efficiencymaatregelen.

Ter voorbereiding op de bestuurlijke besluitvorming ambitie-/takenschouw is een uitgebreid ambtelijk traject doorlopen. Aan het AO van 15 juni 2010 is een uitvoerig memo van de directeur GGD voorgelegd. Insteek was om vanuit ambitie en prioritering op hoofdlijnen uiteindelijk op taakniveau uit te komen. In deze vergadering is door de gemeenten geconcludeerd dat ze nog te weinig inzicht hebben in de taken van de GGD en consequenties bij bezuinigingen om een goede afweging te kunnen maken. Het AO besluit op 15 juni tot de volgende werkwijze:

De GGD doorloopt de productenraming en geeft een technische analyse op productniveau waarbij steeds de risico's/bedreigingen en alternatieven worden benoemd. Alle taken moeten worden meegenomen, ook JGZ 0-4. Het gaat om taken die te maken hebben met de gemeentelijke bijdrage. De GGD dient goed aan te geven welke taken in het kader van de bezuinigingen kunnen worden aangesproken en welke niet (bv. markttaken, taken die door het Rijk worden gefinancierd). Daarnaast willen gemeenten het te bezuinigen bedrag van de GGD van € 600.000,- verhogen en streven naar een pakket van mogelijke bezuinigingen tot 1 miljoen, zodat wordt voldaan aan de wens van de bestuurders voor het maken van keuzes.

Op 7 september j.l. is een extra AO gehouden om te komen tot een bezuinigingsvoorstel voor de BC OGZ, dat op 14 september in een definitieve vorm is gegoten. Dit voorstel is besproken in een extra

bestuurscommissie OGZ op 30 september jl, waarna op 7 oktober door de bestuurscommissie keuzes zijn gemaakt.

Afwegingskader

Benadering vanuit de inhoud

In het AO van juni is ingezet op prioritering op hoofdlijnen om van daaruit in te zoomen op concrete producten. Hierbij is gesteld dat de focus niet alleen zou moeten liggen op te maken keuzes in het huidige takenpakket van de GGD, maar dat er bij de keuzebepaling ook een rol ligt bij de vraagstukken van willen (ambitie), moeten (wet-/regelgeving) en noodzaak (trends en ontwikkelingen).

Ambities: Wat is afgesproken en wat willen de Twentse gemeenten realiseren in de komende periode.

Wet-/regelgeving: Bijvoorbeeld verdergaande decentralisatie van taken met het vraagstuk van afdoende meegeleverd budget.

Trends&ontwikkelingen: Welke ontwikkelingen zijn gaande respectievelijk komen nog op ons af die aandacht vergen van gemeenten en (in afgeleide vorm) van de GGD.

Ambities

Er is een bestuursagenda Openbare Gezondheidszorg 2008-2011 waarin op hoofdlijnen is vastgelegd wat de ambities zijn van de gemeenten met betrekking tot het uitvoeren van taken door de GGD voor een periode van 10 jaar.

Destijds is bij de financiële kaders afgesproken dat deze ambities, en de concretisering ervan in programmabegroting en productenraming *budgetneutraal* verlopen. Wel is de mogelijkheid van herschikking (bijvoorbeeld via 'nieuw voor oud') open gelaten. Deze insteek heeft geleid tot een 0-lijn rond nieuw beleid. In de bestuursagenda 2012-2016 zullen, met het loslaten van het financieel kader de ambities neerwaarts moeten worden bijgesteld.

Wet-/regelgeving

Verreweg het grootste deel van het takenpakket van de GGD omvat wettelijke taken. Grotendeels verantwoordelijkheden van gemeenten die bij de GGD zijn belegd. Bij:

- verder gaande decentralisatie van rijk naar gemeenten op terreinen van zorg (AWBZ, Wmo);
- voorgenomen stelselherziening Jeugdzorg);
- uitvloeisel regeerakkoord;
- taken op het gebied van veiligheid (bijvoorbeeld GROEP);
- inspectiefuncties (zoals bij kinderdagverblijven),
- en aanscherpen taken (bijvoorbeeld op het terrein van infectieziektebestrijding waar steeds meer landelijk geformuleerde richtlijnen en protocollen komen waaraan moet worden voldaan)

is telkens aan de orde of de hiermee gepaard gaande middelen van rijk naar gemeente, en vervolgens van gemeente naar GGD, voldoende zijn om de taak op een verantwoorde wijze uit te voeren. Dit in verhouding tot het ambitieniveau van gemeenten op die terreinen.

Trends en ontwikkelingen

Naast de afgesproken ambities en nieuwe taken/verantwoordelijkheden zijn er nogal wat ontwikkelingen waar gemeenten, en in het verlengde daarvan de GGD, of de GGD rechtstreeks mee geconfronteerd worden.

- Het aantal 65+'ers in Twente stijgt de komende 20 jaar van circa 100.000 naar 145.000, en het aantal mensen dat actief is in het arbeidsproces daalt met ruim 30.000 naar circa 335.000.
- Het aantal 0-19 jarigen daalt de komende 20 jaar met circa 8% naar circa 144.000.
- Al langer is bekend dat Twentenaren gemiddeld korter leven dan andere Nederlanders, dat de participatie in het arbeidsproces achterblijft bij het landelijk gemiddelde, en dat de 'zorgconsumptie' juist weer hoger ligt dan het landelijk gemiddelde.
- De tegenstrijdigheid van toenemende aandacht voor preventie als mogelijkheid om (dure) zorg te voorkomen, terwijl het in tijden van financiële krapte vaak als eerste bezuinigingsoptie wordt opgevoerd.

Een greep uit vraagstukken waarbij niet de vraag zal zijn of er sprake is van gemeentelijke verantwoordelijkheid en/of bemoeienis, maar vooral op welke wijze er invulling aan wordt gegeven, en welke taken en verantwoordelijkheden uit efficiencyoverwegingen op bovenlokaal (regionaal) niveau worden belegd. In het kader van totstandkoming van collegeprogramma's 2010-2014 is een

overdrachtsdocument publieke gezondheid opgesteld, waarin een aantal ontwikkelingen is geschetst aan de hand van de invalshoeken:

- een gezonde jeugd, een gezonde toekomst;
- gezond ouder worden;
- zorg en veiligheid;
- samenwerken aan gezondheid.

Benadering vanuit referentiekader/IJKpunten GGD

Na het traject dat de afgelopen jaren is doorlopen rond het verkrijgen van transparantie in producten (zoals begrotingsscan) en een meer bewuste gemeentelijke sturing (vertaling bestuursagenda) is de tijd rijp voor een vervolgstap (overigens los van bezuinigingen) om met gemeenten te komen tot een referentiekader/ijkpunten om te bewaken dat rol en taken van de GGD een logische samenhang (blijven) vertonen. Elementen voor dit kader zouden hieronder genoemde aandachtsvelden kunnen zijn, maar ook toegevoegde waarde voor en voordelen van samenwerking.

Openbare gezondheidszorg heeft veel raakvlakken met gemeentelijke verantwoordelijkheden op het terrein van maatschappelijke ondersteuning, waaronder de Wmo. Het basisprincipe van interventies op het terrein van maatschappelijke ondersteuning is het versterken van zelfredzaamheid. In de prioritering van activiteiten/taken/producten van de GGD zou de toets in hoeverre de activiteit een bijdrage levert aan het versterken van zelfredzaamheid een invalshoek kunnen zijn.

Er is een beeld dat een aantal gemeenten de GGD meer wil betrekken in de uitvoering, bijvoorbeeld van lokale projecten en het liefst vanuit reguliere formatie, terwijl er een algemene tendens is van een grotere rol in de beleidsontwikkeling en evaluatie, maar een kleinere in de uitvoering (onderzoek taken en inrichting GGD'en, BMC-rapport 2009).

Een gezamenlijk beeld over de rollen van de GGD en prioritering hieromtrent is hierbij van belang.

Een GGD-interne opdracht is het dusdanig (slim) organiseren van de diverse taken dat synergievoordelen (blijven) bestaan. Hierbij kan onder andere ook worden gedacht aan samenwerking met andere GGD'en, bijvoorbeeld op het terrein van MMK en TBC.

De totstandkoming van de programmabegroting 2012 is het moment om met elkaar van gedachten te wisselen over een dergelijk referentiekader.

Budget reorganisatiekosten

In de besluitvorming is gesteld dat de programmabegroting 2012 taakstellend wordt verlaagd met het te bezuinigen budget. In de GGD-begroting bestaan de kosten voor 75% uit personeelslasten. Daarom heeft een substantieel deel van de (optionele) bezuinigingen 2012 via de takenschouw personele consequenties. Het realiseren van de taakstelling ingaande het begrotingsjaar 2012 is op zichzelf al complex. Vanzelfsprekend is er inzet om zoveel mogelijk via natuurlijk verloop op te vangen. Bij een aantal functies zijn herplaatsingsmogelijkheden echter (zeer) beperkt. Tot nu toe is in de besluitvorming geen rekening gehouden met een budget om dit proces te bevorderen. Dit geldt overigens regiobreed. Een voorstel hiertoe is in voorbereiding.

Budget voor structurele nieuwe ontwikkelingen/verplichtingen

Gemeenten en GGD zijn geconfronteerd met ontwikkelingen i.c. verplichtingen, waarmee structureel financiële lasten mee gemoeid zijn. Hierbij kan in dit stadium gewezen worden op:

1. kosten bereikbaarheidsregeling GRO/OTO € 9.000;
2. bijscholing aan intermediairen (kinderartsen, overige specialisten, huisartsen, politie, justitie) en hiermee gepaard gaande extra inzet in het kader van de voor gemeenten nieuwe wettelijke taak 'nader onderzoek bij doodsoorzaak van kinderen tot 18 jaar' € 3.500,-.

Door een extra bezuiniging van € 25.000,- op het huidige takenpakket kan een budget ten behoeve van deze en mogelijke andere toekomstige structurele verplichtingen van € 25.000,- worden gerealiseerd.

Bezuinigingsopties

Overeenkomstig de gemaakte afspraken heeft een analyse op productniveau plaatsgevonden, waarbij steeds de risico's/bedreigingen en alternatieven zijn benoemd. Deze analyse per product heeft de basis gevormd voor de bespreking op ambtelijk niveau. Op basis daarvan is een resumé van bezuinigingsopties ter bespreking voorgelegd aan het bestuurlijk overleg. Het resultaat van de bespreking is opgenomen in het overzicht ombuigingsopties GGD Regio Twente (Bijlage 1).

Op basis van het bovenstaande heeft de bestuurscommissie OGZ op 7 oktober 2010:

1. Ingestemd met het ook in deze notitie verwoorde afwegingskader voor het maken van keuzes in het takenpakket van de GGD regio Twente.
2. Ingestemd met het in de aanloop naar de programmabegroting 2012 van gedachten wisselen over een referentiekader en de uitwerking daarvan te koppelen aan de actualisering van de Bestuursagenda 2008-2011.
3. Besloten het dagelijks bestuur van de Regio Twente te verzoeken een reorganisatiebudget te realiseren ten behoeve van de effectuering van de voorgestelde ombuigingen
4. Ingestemd met bezuinigingsvoorstellen voor in totaal € 625.000,-- zoals aangegeven in bijgaand overzicht, inclusief de hierbij gemaakte opmerkingen/voorbehouden.
5. Van dit te realiseren budget een bedrag van € 25.000,-- voor thans reeds voorziene en andere mogelijke toekomstige structurele nieuwe ontwikkelingen/verplichtingen te bestemmen.

De bestuurscommissie is daarnaast niet akkoord gegaan met een extra bezuiniging van € 100.000,-- om op die wijze een budget te creëren voor incidentele inzet ter voorbereiding op nieuwe taken/verantwoordelijkheden en ontwikkelingen. Door de bestuurscommissie is besloten de bezuinigingen die de JGZ betreffen met € 100.000,-- te verlagen. Over de concretisering van dit bedrag zal nog een nader voorstel worden gedaan.

Recapitulatie bezuinigingstaakstelling

Op basis van een verdeelsleutel (loonsom) is het aandeel van de GGD in de bezuinigingstaakstelling circa € 1,25 miljoen. (iets nauwkeuriger € 1.233.000,-) Van dit bedrag zijn, via de lijn van de efficiency, maatregelen voorgesteld voor in totaal € 651.000,-. Deze voorstellen zijn vastgesteld in de bestuurscommissie van mei 2010 en vervolgens in het DB van de regio Twente.

Resteert een opgave via ambitie/taken van € 582.000,-. Op verzoek zijn opties aangereikt tussen € 600.000,- en € 1 miljoen om op die wijze een bestuurlijke afweging mogelijk te maken.

In het ambtelijk overleg zijn opties voorgelegd voor in totaal € 1.022.000,-. Bespreking in het ambtelijk overleg heeft opgeleverd dat bij een aantal opties het afbreukrisico, in relatie tot het te bezuinigen bedrag, voor gemeenten dusdanig is dat zij hebben geadviseerd deze opties niet over te nemen. Uit de optionele bezuinigingsmaatregelen heeft de bestuurscommissie OGZ vervolgens voor een bedrag van € 625.000,-- (uitvoerings)taken benoemd die ingaande 2012 niet meer uitgevoerd worden. Van dit bedrag wordt € 25.000,-- bestemd voor thans reeds voorziene en andere mogelijke toekomstige structurele nieuwe ontwikkelingen.

Consequenties ombuiging voor overheadkosten

Relevant bij bovenstaande ombuigingsmaatregelen is dat is uitgegaan van de directe aan het product verbonden kosten. Vanzelfsprekend heeft het ook consequenties voor de doorberekende overhead. Afhankelijk van te maken keuzes wordt bepaald welke taken er niet meer of minder worden afgenomen van de ondersteunende diensten. Verder kunnen keuzes consequenties hebben voor de GGD (management)structuur. Op basis van de besluitvorming in de BC OGZ worden de financiële consequenties van de ombuigingsvoorstellen voor overheadkosten in beeld gebracht. Deze consequenties worden voorgelegd aan de BC.

Tot slot

Bezuinigen is nooit prettig. Gemeenten worden geconfronteerd met minder inkomsten en vertalen dat logischerwijs deels ook door. Haaks op deze noodzaak tot bezuinigen staat vaak dat er juist in perioden van recessie extra investeringen nodig zijn. Een grotere werkloosheid in tijden van recessie legt een grote extra claim op gemeentelijke uitgaven. Hogere uitgaven voor voorzieningen zou eigenlijk meer aandacht voor preventie met zich mee moeten brengen. De realiteit is dat dat niet gebeurt. Blijft over om de altijd schaarse middelen optimaal in te zetten. Vanuit dat perspectief doet een bezuinigingsoperatie wellicht ook een extra appèl op creativiteit. Dit zowel van gemeenten als van de GGD.

Los van de inhoudelijke opbrengst heeft de GGD het proces zorgvuldig vormgegeven, opties inzichtelijk gemaakt, kaders geschetst voor de afweging, en daarmee de basis gelegd voor uiteindelijke keuzes van, voor en door gemeenten.