

Bijlage 1. Advies controllers verdeelsleutel bijdrageverordening DG&J

Aanleiding

Door het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & Jeugd is besloten een werkgroep in te stellen van controllers die de subregio's vertegenwoordigen en deze de opdracht te geven te adviseren over een geschikte verdeelsleutel voor de bijdragen van de deelnemers aan de Dienst Gezondheid & Jeugd.

Aanpak

Vanuit de subregio's zijn de volgende (concern-)controllers afgevaardigd om de vraag van het AB op te pakken;

- Jos Buijserd (Cromstrijen)
- Marjon Dekker (Zwijndrecht)
- Gé van Strien (Hendrik-Ido-Ambacht)
- Peter Vermeulen (Gorinchem)

Samen met de concerncontroller en de coördinator Financiën van de DG&J zijn de volgende processtappen gezet om te komen tot een advies.

- 1) schets van het takenpakket en de kostenstructuur van de DG&J
- 2) het vaststellen van de uitgangspunten voor de toepassing van de verdeelsleutel
- 3) het benoemen van de verdeelsleutels en het in kaart brengen van de effecten
- 4) weging en advies

Schets van het takenpakket en de kostenstructuur van de DG&J

Het takenpakket van de DG&J is relatief stabiel en bestaat vrijwel geheel uit wettelijke taken die in mandaat of delegatie worden uitgevoerd.

Als gekeken wordt naar de in de begroting opgenomen programma's en producten is een 2-deling mogelijk naar:

- 1) generieke/verzekeringsproducten; programma 1. Publieke gezondheid, 2. Veilig Thuis en 5. Kennisprogramma waar alle inwoners profijt van hebben
- 2) producten die zich richten op een specifieke doelgroep; programma 3. Onderwijs en aansluiting arbeidsmarkt en Jeugdgezondheidszorg

Met de bezuinigingsoperatie uit 2015 en de uitvoering van het daarmee samenhangende dekkingsplan is ingezet op uitvoering van taken op een sober/waakvlam niveau. Op bepaalde terreinen is er een zekere beleidsvrijheid ten aanzien van de wijze en intensiteit waarop de taak wordt uitgevoerd (programma gezondheidsbevordering, inspecties).

De kwaliteit van de uitvoering van het takenpakket van de DG&J is geborgd door het toezicht dat wordt uitgevoerd door de inspecties van VWS (IGZ, Veilig Thuis) en de HKZ-certificering.

Een groot deel van de in de begroting geraamde uitgaven is gerelateerd aan de personele omvang van de organisatie (en daarvan afgeleid direct aan de werkplek gerelateerde kosten).

De bijdrage aan de uitvoering van de Jeugdgezondheidszorg wordt in de vorm van een subsidie verleend aan het consortium Rivas-Careyn.

De keuze voor een (andere) verdeelsleutel zal op totaalniveau niet leiden tot een andere begroting. Wel zal er meer onderscheid kunnen zijn in de omvang van de individuele bijdragen van de gemeenten.

Hieronder een weergave van de lasten/programma/product (gebaseerd op de begroting 2019). De bijdrageverordening is bedoeld voor die lasten die niet worden gedekt uit subsidies of ander structurele baten. In dit overzicht een bedrag van ca. € 24,7 mln.

Product	Programma	Lasten - Primair proces	Subsidie- overige baten	Saldo per product	Overhead	Totaal
Infectieziektenbestrijding	1	768.131	21.000	747.131	497.000	1.244.131
SOA/SENSE	1	354.654	420.394	-65.740	163.000	97.260
TBC	1	480.630	98.516	382.114	80.000	462.114
Reizigers	1	502.982	581.000	-78.018	195.000	116.982
Technische Hygiëne Zorg	1	222.306	41.750	180.556	128.000	308.556
Toezicht Kinderopvang	1	491.860	840.000	-348.140	187.000	-161.140
Medische Milieukunde	1	214.074		214.074	325.000	539.074
Gezondheidsbevordering	1	1.713.999	150.000	1.563.999	790.000	2.353.999
Crisisorganisatie	1	194.915	42.000	152.915	53.000	205.915
OGGZ	1	939.788	1.082.475	-142.687	411.000	268.313
		5.883.339	3.277.135	2.606.204	2.829.000	5.435.204
Veilig Thuis volwassenen	2	716.172	1.202.374	-486.202	517.000	30.798
Veilig Thuis jeugd	2	3.588.431		3.588.431	573.000	4.161.431
Crisisinterventieteam	2	765.901		765.901	222.000	987.901
		5.070.504	1.202.374	3.868.130	1.312.000	5.180.130
Leerplicht	3	1.040.338		1.040.338	743.000	1.783.338
RMC	3	642.410	993.182	-350.772	368.000	17.228
		1.682.747	993.182	689.565	1.111.000	1.800.565
Jeugdgezondheidszorg	4	10.686.831		10.686.831	126.000	10.812.831
Jeugdpreventieteam	4	316.082		316.082		316.082
		11.002.913	-	11.002.913	126.000	11.128.913
Kennisprogramma	5	748.924	36.690	712.234	415.000	1.127.234
Totaal		24.388.428	5.509.381	18.879.047	5.793.000	24.672.047

Vaststellen van de uitgangspunten voor de toepassing van de verdeelsleutel

Er zijn verschillende voorbeelden voor een (aanpassing) van een bijdrageverordening. Door de werkgroep is gekeken naar, onder meer, de Veiligheidsregio, de Service organisatie Jeugd, de Omgevingsdienst ZHZ en andere GGD-organisaties. Vanuit deze oriëntatie zijn door de werkgroep de volgende uitgangspunten benoemd voor de keuze voor een verdeelsleutel:

- 1) De verdeelsleutel is;
 - a. objectief vast te stellen
 - b. duurzaam
- 2) Verstoringen (afwijking ten opzichte van huidige bijdrage) worden zo mogelijk voorkomen dan wel middels een ingroeimodel gefaseerd
- 3) De berekening van de bijdrage is direct te herleiden naar de in de begroting benoemde programma's en producten en de daaraan toegerekende kosten en opbrengsten

- 4) Het verdeelmodel is indifferent ten aanzien van de toerekening van overhead aan producten.

Mogelijke verdeelsleutels en effecten

Door de werkgroep zijn, gelet op het takenpakket van de DG&J, de volgende relevante verdeelsleutels benoemd;

- Aantal inwoners
- Aantal jongeren (0-19)
- Aantal leerlingen (5-19)
- Relatief aandeel uitkering gemeentefonds (algemeen deel)

In onderstaande tabel is aangegeven welk procentuele bijdrage een gemeente levert bij toepassing van de betreffende verdeelsleutel. De gemeenten Leerdam en Zederik zijn in deze opstelling meegenomen ten behoeve van de vergelijkbaarheid ten opzichte van de huidige situatie.

Gemeenten	Inwoners	%	Jeugdigen	%	Leerlingen	%	GF	%
Alblasserdam	20.008	4,10%	5.222	4,53%	3.452	4,50%	25.384.704	3,84%
Dordrecht	118.731	24,33%	26.289	22,82%	17.264	22,49%	194.274.968	29,39%
H.I. Ambacht	29.731	6,09%	7.920	6,87%	5.246	6,84%	33.565.723	5,08%
Papendrecht	32.292	6,62%	7.446	6,46%	5.004	6,52%	41.591.970	6,29%
Sliedrecht	25.012	5,12%	6.102	5,30%	3.948	5,14%	35.677.234	5,40%
Zwijndrecht	44.417	9,10%	9.782	8,49%	6.464	8,42%	64.603.211	9,77%
Molenwaard	29.212	5,99%	8312	7,21%	5605	7,30%	31.983.482	4,84%
Giessenlanden	14.596	2,99%	3573	3,10%	2484	3,24%	15.901.497	2,41%
Gorinchem	35.755	7,33%	8186	7,11%	5472	7,13%	56.162.599	8,49%
Hardinxveld-G'dam	17.872	3,66%	4717	4,09%	3135	4,08%	20.431.966	3,09%
Leerdam	20.905	4,28%	5011	4,35%	3350	4,37%	30.110.763	4,55%
Zederik	13.842	2,84%	3504	3,04%	2262	2,95%	15.357.843	2,32%
Binnenmaas	29.122	5,97%	6309	5,48%	4339	5,65%	30.459.097	4,61%
Cromstrijen	12.797	2,62%	2700	2,34%	1845	2,40%	14.124.533	2,14%
Korendijk	10.959	2,25%	2590	2,25%	1741	2,27%	12.821.011	1,94%
Oud-Beijerland	24.015	4,92%	5800	5,03%	3944	5,14%	28.153.977	4,26%
Strijen	8.785	1,80%	1749	1,52%	1191	1,55%	10.526.398	1,59%
Totaal	488.051		115.212		76.746		661.130.975	

Door de werkgroep is een 6-tal varianten doorberekend waarbij sprake is van een steeds verder verfijning naar doelgroep en toepassing van meerdere sleutels.

Variant	Verbijzondering doelgroep	Verdeelsleutel
1)	Nee	- Inwoners
2)	Ja, de uitvoering JGZ	- Uitvoering JGZ jeugdigen (0-18), - Overig op inwoners
3)	Ja, de uitvoering JGZ en uitvoering Leerplicht	- Uitvoering JGZ; jeugdigen (0-18) - Uitvoering Leerplicht; Leerlingen - Overig op inwoners
4)	Nee	- Aandeel gemeentefonds
5)	Ja, de uitvoering JGZ	- Uitvoering JGZ jeugdigen (0-18), - Overig op aandeel gemeentefonds

6)	Ja, de uitvoering JGZ en uitvoering Leerplicht	- Uitvoering JGZ; jeugdigen (0-18) - Uitvoering Leerplicht; Leerlingen - Overig op aandeel gemeentefonds
----	--	--

* In de opstellingen is een bedrag van ca. 300.000 voor VT buiten beschouwing gelaten omdat hier tussen centrumgemeenten en de subregio's aparte afspraken over zijn gemaakt

Variant 1.

Gemeente	Bijdrage obv huidig model*	%	Alles inwonerbijdrage	Verschil absoluut	Verschil %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	1.011.448	20.459	1,98%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	6.002.112	419.628	6,53%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	1.502.967	-53.997	-3,73%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	1.632.431	-51.322	-3,25%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	1.264.411	20.657	1,61%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	2.245.377	16.247	0,72%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	1.476.731	26.356	1,75%
Giessenlanden	677.510	2,75%	737.860	-60.350	-8,91%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	1.807.494	56.584	3,04%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	903.469	-26.672	-3,04%
Leerdam	1.133.379	4,59%	1.056.794	76.585	6,76%
Zederik	647.921	2,63%	699.743	-51.822	-8,00%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	1.472.181	-178.689	-13,81%
Cromstrijen	562.675	2,28%	646.916	-84.241	-14,97%
Korendijk	508.512	2,06%	554.001	-45.489	-8,95%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	1.214.011	-57.544	-4,98%
Strijen	417.711	1,69%	444.101	-26.390	-6,32%
Totaal	24.672.047		24.672.047		

Variant 2.

Gemeente	Bijdrage obv huidig model*	%	JGZ op jeugdigen	Overhead + overige prod. op inwoner	Totaal	Vershil absoluut	Vershil %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	498.709	560.376	1.059.085	-27.178	-2,63%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	2.510.638	3.325.370	5.836.007	585.733	9,12%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	756.371	832.694	1.589.065	-140.095	-9,67%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	711.104	904.421	1.615.525	-34.416	-2,18%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	582.750	700.526	1.283.276	1.792	0,14%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	934.195	1.244.013	2.178.208	83.416	3,69%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	793.808	818.158	1.611.966	-108.879	-7,24%
Giessenlanden	677.510	2,75%	341.227	408.799	750.026	-72.516	-10,70%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	781.775	1.001.411	1.783.186	80.892	4,34%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	450.480	500.552	951.032	-74.235	-8,47%
Leerdam	1.133.379	4,59%	478.558	585.499	1.064.057	69.322	6,12%
Zederik	647.921	2,63%	334.637	387.681	722.318	-74.397	-11,48%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	602.519	815.637	1.418.156	-124.664	-9,64%
Cromstrijen	562.675	2,28%	257.854	358.413	616.267	-53.592	-9,52%
Korendijk	508.512	2,06%	247.349	306.935	554.284	-45.772	-9,00%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	553.908	672.602	1.226.511	-70.044	-6,06%
Strijen	417.711	1,69%	167.032	246.047	413.079	4.632	1,11%
Totaal	24.672.047		11.002.913	13.669.134	24.672.047		

Variant 3.

Gemeente	Bijdrage obv huidig model*	%	JZG op jeugdigen	Leerplicht op leerplichtigen	Overhead + overige prod. op inwoner	Totaal	Vershil absoluut	Vershil %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	498.709	31.016	532.107	1.061.832	-29.925	-2,90%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	2.510.638	155.118	3.157.615	5.823.370	598.370	9,32%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	756.371	47.135	790.687	1.594.194	-145.224	-10,02%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	711.104	44.961	858.796	1.614.861	-33.752	-2,13%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	582.750	35.473	665.187	1.283.409	1.659	0,13%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	934.195	58.079	1.181.257	2.173.531	88.093	3,90%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	793.808	50.361	776.884	1.621.053	-117.966	-7,85%
Giessenlanden	677.510	2,75%	341.227	22.319	388.176	751.722	-74.212	-10,95%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	781.775	49.166	950.893	1.781.834	82.244	4,41%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	450.480	28.168	475.300	953.949	-77.152	-8,80%
Leerdam	1.133.379	4,59%	478.558	30.100	555.962	1.064.620	68.759	6,07%
Zederik	647.921	2,63%	334.637	20.324	368.124	723.085	-75.164	-11,60%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	602.519	38.986	774.491	1.415.995	-122.503	-9,47%
Cromstrijen	562.675	2,28%	257.854	16.577	340.332	614.764	-52.089	-9,26%
Korendijk	508.512	2,06%	247.349	15.643	291.451	554.443	-45.931	-9,03%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	553.908	35.437	638.672	1.228.017	-71.550	-6,19%
Strijen	417.711	1,69%	167.032	10.701	233.634	411.368	6.343	1,52%
Totaal	24.672.047		11.002.913	689.565	12.979.568	24.672.047		

Variant 4.

Gemeente	Bijdrage obv huidig model*	%	Alles GF	Vershil absoluut	Vershil %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	947.305	84.602	8,20%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	7.249.942	-828.202	-12,90%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	1.252.604	196.366	13,55%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	1.552.127	28.982	1,83%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	1.331.401	-46.333	-3,61%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	2.410.859	-149.235	-6,60%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	1.193.558	309.529	20,59%
Giessenlanden	677.510	2,75%	593.411	84.099	12,41%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	2.095.873	-231.795	-12,43%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	762.479	114.318	13,04%
Leerdam	1.133.379	4,59%	1.123.672	9.707	0,86%
Zederik	647.921	2,63%	573.123	74.798	11,54%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	1.136.671	156.821	12,12%
Cromstrijen	562.675	2,28%	527.099	35.576	6,32%
Korendijk	508.512	2,06%	478.454	30.058	5,91%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	1.050.648	105.819	9,15%
Strijen	417.711	1,69%	392.824	24.887	5,96%
Totaal	24.672.047		24.672.047		

Variant 5.

Gemeente	Bijdrage obv huidig		JGZ op jeugdigen	Overhead + overige	Totaal	Vershil absoluut	Versch il %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	498.709	524.838	1.023.547	8.360	0,81%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	2.510.638	4.016.709	6.527.346	-105.606	-1,64%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	756.371	693.984	1.450.356	-1.386	-0,10%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	711.104	859.930	1.571.034	10.075	0,64%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	582.750	737.640	1.320.390	-35.322	-2,75%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	934.195	1.335.696	2.269.891	-8.267	-0,37%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	793.808	661.271	1.455.079	48.008	3,19%
Giessenlanden	677.510	2,75%	341.227	328.769	669.996	7.514	1,11%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	781.775	1.161.183	1.942.958	-78.880	-4,23%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	450.480	422.439	872.919	3.878	0,44%
Leerdam	1.133.379	4,59%	478.558	622.551	1.101.109	32.270	2,85%
Zederik	647.921	2,63%	334.637	317.529	652.166	-4.245	-0,66%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	602.519	629.753	1.232.272	61.220	4,73%
Cromstrijen	562.675	2,28%	257.854	292.030	549.884	12.791	2,27%
Korendijk	508.512	2,06%	247.349	265.079	512.428	-3.916	-0,77%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	553.908	582.094	1.136.003	20.464	1,77%
Strijen	417.711	1,69%	167.032	217.637	384.669	33.042	7,91%
Totaal	24.672.047		11.002.913	13.669.134	24.672.047		

Variant 6.

Gemeente	Bijdrage obv huidig model*		JGZ op jeugdigen	Leerplicht op leerplichtigen	Overhead + overige prod. op GF	Totaal	Vershil absoluut	Vershil %
Alblasserdam	1.031.907	4,18%	498.709	31.016	498.362	1.028.087	3.820	0,37%
Dordrecht	6.421.740	26,03%	2.510.638	155.118	3.814.078	6.479.833	-58.093	-0,90%
H.I. Ambacht	1.448.970	5,87%	756.371	47.135	658.975	1.462.482	-13.512	-0,93%
Papendrecht	1.581.109	6,41%	711.104	44.961	816.549	1.572.614	8.495	0,54%
Sliedrecht	1.285.068	5,21%	582.750	35.473	700.429	1.318.651	-33.583	-2,61%
Zwijndrecht	2.261.624	9,17%	934.195	58.079	1.268.314	2.260.589	1.035	0,05%
Molenwaard	1.503.087	6,09%	793.808	50.361	627.912	1.472.081	31.006	2,06%
Giessenlanden	677.510	2,75%	341.227	22.319	312.184	675.730	1.780	0,26%
Gorinchem	1.864.078	7,56%	781.775	49.166	1.102.605	1.933.546	-69.468	-3,73%
Hardinxveld-G'dam	876.797	3,55%	450.480	28.168	401.128	879.776	-2.979	-0,34%
Leerdam	1.133.379	4,59%	478.558	30.100	591.146	1.099.803	33.576	2,96%
Zederik	647.921	2,63%	334.637	20.324	301.511	656.472	-8.551	-1,32%
Binnenmaas	1.293.492	5,24%	602.519	38.986	597.984	1.239.489	54.003	4,17%
Cromstrijen	562.675	2,28%	257.854	16.577	277.298	551.729	10.946	1,95%
Korendijk	508.512	2,06%	247.349	15.643	251.707	514.699	-6.187	-1,22%
Oud-Beijerland	1.156.467	4,69%	553.908	35.437	552.729	1.142.075	14.392	1,24%
Strijen	417.711	1,69%	167.032	10.701	206.658	384.391	33.320	7,98%
Totaal	24.672.047		11.002.913	689.565	12.979.568	24.672.047		

Weging en advies

De werkgroep adviseert, gelet op de gehanteerde uitgangspunten, de volgende verdeelsleutels (variant 6);

- voor de uitvoering JGZ; de verdeelsleutel jeugdigen (0-18),
- voor de uitvoering van de Leerplichtwet; het aantal leerlingen en
- voor de overige taken inclusief de dekking voor de overhead; het aandeel gemeentefonds (septembercirculaire uitkeringsbasis gecorrigeerd voor inkomensmaatstaven)

Gelet op de aard van het takenpakket van de DG&J is toepassing van een algemene en een specifieke verdeelsleutel te prefereren boven het toepassen van 1 generieke verdeelsleutel. Er is immers sprake van een onderscheid in uitgaven die gedaan worden voor taken die voor elke deelnemer in gelijke mate beschikbaar zijn (generieke/ verzekeringsproducten) en taken die zich richten op een specifieke doelgroep. Het ligt in de rede om dit onderscheid ook door te trekken naar de te hanteren verdeelsleutels.

Verder is bij de uitwerking duidelijk zichtbaar dat het toepassen van een verdeelsleutel op draagkracht voor de overige taken leidt tot de minste herverdeeffecten in positieve en negatieve zin alsook qua gemiddelde afwijking.

Dit is verklaarbaar doordat de huidige bijdragen ook een element van dit principe in zich dragen (de JGZ bijdrage is mede gebaseerd op de historische doeluitering, de bijdrage voor Veilig Thuis deels op basis van de decentralisatie-uitkering).

Ten aanzien van de overhead is gekozen om die voor het berekenen van de bijdragen niet eerst toe te rekenen naar de verschillende taken maar als 'totaal' mee te nemen. Belangrijkste argument hiervoor is dat de overhead als zodanig niet direct te relateren is aan 1 concrete taak maar ingezet wordt op de ondersteuning en het faciliteren van zowel het primair proces als de (bestuurlijke) besluitvorming.

Herverdeeleffecten;

Variant	Grootste negatieve afwijking absoluut	Grootse negatieve afwijking procentueel	Grootste positieve afwijking absoluut	Grootste positieve afwijking procentueel	Gemiddelde afwijking (ongewogen)
1	€ 178.689	14,97	419.628	6,76	3,2%
2	€ 124.664	11,48	585.733	9,12	3,7%
3	€ 145.224	11,6	598.370	9,32	3,7%
4	€ 828.202	12,9	196.366	13,55	5%
5	€ 105.606	4,23	61.220	7,91	0,9%
6	€ 69.468	3,73	54.003	7,98	0,6%