



gemeente Langedijk



Financiële risico's in perspectief

Rekenkameronderzoek met betrekking tot de GGD Hollands Noorden

Bestuurlijke nota

Status: vastgesteld door de stuurgroep op 11 juni 2020.

De rekenkamercommissies van de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel.

11 juni 2020

Inhoudsopgave

Inleiding	2
I Conclusies	3
II Aanbevelingen	6
III Kernbevindingen	8
IV Bijlage: Nota van Bevindingen	14
V Bijlage: Bestuurlijk Wederhoor	14
V.I	Overzicht matrix
V.II	Brief van College van B&W Alkmaar
V.III	Brief van College van B&W Bergen
V.IV	Brief van College van B&W Castricum
V.V	Brief van College van B&W Den Helder
V.VI	Brief van College van B&W Heiloo
V.VII	Brief van College van B&W Langedijk
V.VIII	Brief van College van B&W Schagen
V.IX	Brief van College van B&W Texel
V.X	Brief van College van B&W Uitgeest

Inleiding

Binnen de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel speelt de vraag hoe de gemeenteraad grip kan houden op de financiële en bestuurlijke risico's van taken die op afstand zijn gezet in samenwerkingsverbanden. Met name richt de aandacht zich op de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Hollands Noorden, één van de grootste gemeenschappelijke regelingen met een jaarlijkse begroting van afgerond 42 miljoen euro (begroting 2020). De reden hiervoor is dat de GGD Hollands Noorden de afgelopen jaren op een aantal manieren heeft gezorgd voor grote zorgen bij de colleges en gemeenteraden van deze gemeenten, met name op het gebied van Veilig Thuis, de invoering van het digitaal dossier en de financiële problemen die er mede als gevolg van deze ontwikkelingen ontstonden.

De GGD Hollands Noorden is sinds de gesignaleerde tekortkomingen in bedrijfsvoering, planning en controle cyclus, informatievoorziening en communicatie, doende om de problemen aan te pakken en verbeteringen door te voeren. Bij Veilig Thuis heeft dit inmiddels geleid tot het opheffen van het verscherpt toezicht door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. Er is onder andere een kwaliteits- en risicomanagement systeem ingericht waardoor continu toetsing op proces en inhoud plaatsvindt. De GGD Hollands Noorden kondigt in haar meerjarenplan 2016-2019 aan zich aan te passen aan wijzigingen in de samenleving en aan nieuwe taken van gemeenten.

De rekenkamercommissies van de genoemde acht gemeenten signaleren dat er bij de gemeenteraden zorgen blijven bestaan met betrekking tot de GGD Hollands Noorden, met name in relatie tot de financiële risico's voor de gemeenten die volgen uit het financiële meerjarenperspectief van de GGD Hollands Noorden. Medio 2019 is besloten tot een gezamenlijk onderzoek, dat in oktober 2019 gestart is.

Als centrale onderzoeksvraag voor het onderzoek geldt: *welke risico's lopen de afzonderlijke gemeenten binnen het huidige financieel meerjarenperspectief en op welke wijze kunnen de gemeenteraden en de colleges de grip op deze risico's verstevigen?*

Om de centrale vraagstelling te kunnen beantwoorden hebben de commissies de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dit gefinancierd?
2. Wat zijn de financiële risico's?
3. Wat zijn de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering?
4. Op welke wijze wordt er over prestaties en mogelijke financiële risico's gerapporteerd richting de gemeenteraden door de GGD Hollands Noorden?
5. Welke mogelijke gevolgen hebben de aangegeven financiële risico's op de (toekomstige) uitvoering van de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden?
6. Zijn er verschillen in de identificatie en mitigatie van financiële risico's voor wat betreft GGD Hollands Noorden als organisatie en de uitvoering van Veilig Thuis?
7. Brengt de vorm van een dienstverleningsovereenkomst additionele financiële risico's mee welke zich mogelijk niet manifesteren wanneer de taken worden ingebed in de gemeenschappelijke regeling?
8. Worden de sturingsmogelijkheden door de gemeenteraden als adequaat gekwalificeerd?
9. Welke verschillen zijn er te constateren tussen de afzonderlijke gemeenteraden als het gaat om sturing?
10. Welke concrete aanbevelingen voor verbetering volgen uit de beantwoording van de onderzoeksresultaten?

In het onderzoek zijn de feitelijke antwoorden op de onderzoeksvragen 1 tot en met 4 vastgelegd in een Nota van Bevindingen (NvB), die als bijlage is opgenomen bij de voorliggende bestuurlijke nota. De NvB is op juistheid gevalideerd door de ambtelijke organisaties van de acht gemeenten en de GGD en vormt de basis om een analyse te maken, conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. Hiermee worden de onderzoeksvragen 5 tot en met 10 beantwoord.

Het resultaat daarvan staat opgetekend in de voorliggende bestuurlijke nota, ingedeeld naar conclusies, aanbevelingen en kernbevindingen.

I Conclusies

De rekenkamercommissies trekken de volgende hoofdconclusies:

1. Momenteel zijn de financiële risico's zoals die zich hebben voorgedaan in het verleden beheersbaar. De methodiek van risicomanagement is echter nog in ontwikkeling en niet compleet. Bovendien spelen er nog risico's met betrekking tot de implementatie van het digitaal dossier en met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.
2. Er is in de sturing met betrekking tot de GGD sprake van verlegd in plaats van verlengd bestuur. De gemeenteraden hebben en ervaren nauwelijks grip op de GGD.
3. Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de rolverdeling tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten met betrekking tot de GGD. Het is daardoor niet helder vanuit welke rol er wordt gehandeld en als gevolg hiervan is het samenspel diffuus: tussen gemeenteraden en colleges en tussen de GGD en de gemeenten.

Toelichting hoofdconclusie 1:

Onvoldragen risicomanagement met financiële risico's vanwege het digitaal dossier en risico's met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.

1.1 De voorspelbaarheid van de financiële risico's is nog in ontwikkeling, nog niet volledig dekkend en daardoor nog niet adequaat.

Het weerstandsvermogen is op de korte termijn voldoende, gegeven de door de GGD voorziene risico's. Dit is evenwel gebaseerd op een niet voldragen systematiek: eerst vanaf 2019 werkt de GGD met een systematiek van risicomonitoring en pas vanaf november 2019 met een vertaling van risico's in het benodigde weerstandsvermogen. De routine van risicomonitoring moet zich derhalve nog verder ontwikkelen.

De gevolgen van de financiële risico's zoals voorzien in de begroting 2020 (€ 350.000) en in de laatste risico-inventarisatie (november 2019, € 750.000) kunnen worden opgevangen vanuit het weerstandsvermogen van de GGD Hollands Noorden, uitgaande van een juiste risicoclassificatie door de GGD. Deze risico's hebben onder andere betrekking op een vraagtoename vanuit Veilig Thuis (met een openeinderegeling, iedere hulpvraag moet gehonoreerd worden) en zijn vertaald in het benodigde weerstandsvermogen.

1.2 Het digitaal dossier is nog niet geïmplementeerd en daarmee bestaat er nog een financieel risico voor de GGD en daarmee ook voor de deelnemende gemeenten.

Met betrekking tot het digitaal dossier voorziet de GGD Hollands Noorden geen financiële risico's en wordt uitgegaan van afronding van de implementatie in 2020. Dit is echter nog niet gerealiseerd en daardoor bestaat er nog steeds een financieel risico. Een afboeking van € 2,2 miljoen kan de GGD Hollands Noorden zelf niet via het weerstandsvermogen dragen. Financiële risico's zullen op basis van gemeenschappelijkheid (aantal inwoners) over de gemeenten verdeeld worden, mochten ze zich aandienen en niet met het weerstandsvermogen van de GGD kunnen worden opgevangen.

1.3 Moeilijk vervulbare vacatures zorgen voor een continuïteitsrisico.

Naast de financiële risico's is er sprake van een continuïteitsrisico, in die zin dat de GGD Hollands Noorden onderkent dat het steeds moeilijker wordt om vacatures vervuld te krijgen. Tijdige vervanging van uitstromende verpleegkundigen lijkt geen probleem te zijn, de invulling van vacatures voor artsen daarentegen wel omdat er in Nederland te weinig artsen zijn met de specialisatie die de GGD Hollands Noorden nodig heeft. Alternatieven via tijdelijke inhuur zijn er niet. Dit wordt evenwel door de GGD niet gekwalificeerd als een continuïteitsrisico in de dienstverlening voor de gemeenten.

Toelichting hoofdconclusie 2:

Er is sprake van verlegd lokaal bestuur waardoor gemeenteraden nauwelijks grip ervaren en hebben op de GGD.

2.1 De invloed die een gemeente kan hebben op het takenpakket en op de taakuitoefening van de GGD Hollands Noorden is begrensd.

Het overgrote deel van het takenpakket van de GGD Hollands Noorden bestaat uit wettelijke taken, die of op grond van de wet of op grond van een gemeentelijk besluit zijn ondergebracht bij de GGD. Bij deze wettelijke taken is de invloed beperkt tot het bepalen van het kwaliteitsniveau voor zover landelijke richtlijnen en protocollen daar ruimte voor bieden. Daar waar het aanvullende taken betreft zonder een wettelijke verplichting zijn de sturingsmogelijkheden groter en kunnen contractafspraken worden gemaakt met betrekking tot de uitvoering en prijsstelling. De ruimte voor lokaal gezondheidsbeleid in relatie tot het takenpakket van de GGD Hollands Noorden is daarmee aanwezig, zij het begrensd.

2.2 De gemeenteraden zijn onvoldoende in positie om de – begrensde - sturingsruimte die er op grond van het lokale gezondheidsbeleid is, te benutten.

De GGD Hollands Noorden is als aanbieder leidend in het proces waarin de jaarlijkse dienstverlening wordt bepaald: zij geeft aan wat zij aan diensten verleent voor de financiële bijdragen van de gemeenten. Het kunnen geven van een zienswijze op de geïntroduceerde figuur van de Kaderbrief positioneert de gemeenteraden aan de voorkant van een nieuwe begrotingscyclus, maar dat is nog steeds een positie van reageren op voorstellen van de GGD. Een rolomkering in het proces van vraag en aanbod is noodzakelijk, zodat de gemeente (en daarmee de gemeentelijke beleidsdoelen) leidend wordt in de afspraken over de jaarlijkse dienstverlening door de GGD, binnen de door de gemeenteraden vastgestelde lokale beleidskaders op het gebied van de publieke gezondheid zelf maar ook in relatie tot het sociaal domein (bijvoorbeeld met betrekking tot de jeugdzorg). Dit vergt ook het investeren in kennis en expertise vanuit de gemeentelijke organisatie om deze rol als gemeenteraad goed in te kunnen vullen.

2.3 Transparantie in de besluitvorming en verantwoording is verbeterd, maar bij de dienstverlening is nog een verbeteringslag mogelijk en wenselijk.

De GGD Hollands Noorden heeft recent stappen gezet in de verbetering van de transparantie met betrekking tot het onderscheid in taken (wettelijk, niet wettelijk, basis, aanvullend) met het addendum op de Programmabegroting 2020 als herkenbare volgende stap. Zowel vanuit de ambtelijke organisaties als vanuit de gemeenteraden wordt echter een gebrek aan transparantie in de dienstverlening onderstreept. Het is van belang dat de ingeslagen weg via het addendum op de Programmabegroting 2020 zijn vertaling krijgt in een forse verbetering van de transparantie van de dienstverlening door de GGD in de bestuursrapportage, op basis waarvan de colleges van de deelnemende gemeenten de eigen gemeenteraden kunnen informeren via de gemeentelijke planning & control cyclus.

2.4 Gemeenten kunnen van elkaar leren voor wat betreft het nauwer betrekken van de gemeenteraad bij de besturing van de GGD.

Het onderzoek laat voorbeelden zien vanuit meerdere gemeenten om de GGD Hollands Noorden nadrukkelijker op de agenda van de gemeenteraad te krijgen en daarmee raadsleden nauwer te betrekken in de besturing van de GGD. De gemeenteraden van Alkmaar, Bergen en Schagen kennen het agenderen van de GGD als verbonden partij in de eigen commissievergaderingen (Alkmaar en Bergen). Dit is een mogelijkheid voor de portefeuillehouders om de raadsleden extra te betrekken bij de GGD Hollands Noorden. De gemeente Schagen werkt met de figuur van een klankbordgroep en met een raadsrapporteur voor de GGD Hollands Noorden. Het onderzoek laat daarbij tevens zien dat deze voorbeelden vrij recent van aard zijn en nog aan kracht en effectiviteit kunnen winnen. Ze kunnen echter inspirerend werken voor de andere gemeenteraden om het debat tussen portefeuillehouder en gemeenteraad te versterken.

Toelichting hoofdconclusie 3:

Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan het verschil in rollen tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten.

3.1 De huidige invulling van de Governancerollen (opdrachtgever en eigenaar) is onvolledig.

Het onderzoek laat zien dat er een dilemma zit in de rolinvulling van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van de GGD: de portefeuillehouders Volksgezondheid zijn afgevaardigd namens de eigen gemeente, maar bedienen als lid van het Algemeen Bestuur primair het belang van de GGD. Dat hoeft op voorhand niet tot spanning te leiden, maar het wijst wel op het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Het opdrachtgeverschap ligt bij het college en het eigenaarschap bij de gemeenteraad. Het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur vloeit voort uit de opdrachtgevende rol namens het college van B&W van de gemeenten. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap krijgen gecombineerd vorm en inhoud: het onderzoek laat zien dat deze rollen bij zeven van de acht gemeenten worden gecombineerd en zijn belegd bij de portefeuillehouder Volksgezondheid. De gemeente Den Helder vormt hierop de uitzondering. Bij die gemeente maakt de portefeuillehouder Volksgezondheid geen deel uit van het bestuur van de GGD, maar een collega wethouder.

Daar waar de portefeuillehouders Volksgezondheid vanuit de colleges van B&W met een opdrachtgevende rol deelnemen in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, geven deze bestuurders aan primair vanuit het belang van de GGD deze Algemeen Bestuur rol in te vullen en daarmee te acteren vanuit eigenaarsperspectief. De feitelijke eigenaren – de gemeenteraden – staan nog buiten spel: de in het project Informatievoorziening aanbevolen inrichting van de bestuursrapportage met een viertal onderdelen vanuit de eigenaarsrol voor de gemeenteraad, is nog geen praktijk.

Geen positie vanuit eigenaarschap in combinatie met het niet in positie zijn bij het benutten van de sturingsmogelijkheden in het lokale volksgezondheidsbeleid (deelconclusie 2.2) markeert de kloof tussen de GGD Hollands Noorden en de gemeenteraden.

3.2 De (ambtelijke) klankbordgroep financiën beperkt de invloed van de gemeenteraden.

In het samenspel tussen GGD Hollands Noorden en de gemeenten speelt de klankbordgroep financiën een belangrijke rol, maar zij beperkt de invloed van de gemeenteraden. In de klankbordgroep zitten twee ambtelijke vertegenwoordigers per regio – Noordkop, Alkmaar en Westfriesland - plus de GGD Hollands Noorden. Vanuit de klankbordgroep wordt het DB van de GGD Hollands Noorden geadviseerd over financiële stukken. Dat ambtelijk advies wordt dan vervolgens intern bij de gemeenten afgestemd met de inhoudelijke beleids mensen. Op beleidsniveau worden daarna afspraken gemaakt op regionaal niveau met betrekking tot in te dienen zienswijzen. Op basis van die afstemming vindt dan vervolgens besluitvorming plaats in de eigen gemeenteraad.

De advisering door de klankbordgroep financiën beperkt de inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden als er afstemming op regionaal niveau gaat plaatsvinden over gezamenlijke bestuurlijke lijnen met betrekking tot in te dienen zienswijzen. Op ambtelijk niveau is er immers al een GGD-brede lijn afgestemd via de klankbordgroep financiën. Het primaat van de sturing ligt dan bij de GGD (via de afgestemde advisering) en niet bij de gemeenteraden.

II Aanbevelingen

De rekenkamercommissies komen tot de volgende aanbevelingen:

1. Met betrekking tot risico's en risicomanagement:

Gericht aan alle gemeenteraden en aan alle colleges van B&W:

1.1 Maak topprioriteit van de besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossier en Veilig Thuis en andere opneinderegelingen (zoals bijvoorbeeld de WvGGZ) in het bijzonder. Stuur daarbij tevens op een versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement. Doe dit door de portefeuillehouder Volksgezondheid hier actief op te bevragen in commissie- en raadsverband en betrek deze aspecten bij de zienswijzen in het kader van de P&C producten. Daarnaast kan worden ingezet op monitoring van het gebruik van opneinderegelingen bij samenwerkingsverbanden in andere regio's, bijvoorbeeld op het gebied van Veilig Thuis. Daardoor ontstaat er mogelijk een beter zicht op de voorspelbaarheid van de mate waarin een beroep gedaan wordt op deze regelingen.

Gericht aan alle colleges van B&W:

1.2 Verzoek de GGD Hollands Noorden om via de bestuursrapportage naast over de financiële risico's en de nadere toelichting en context ervan ook te rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de invulling van vacatures.

2. Met betrekking tot het versterken van de grip van de gemeenteraden:

Gericht aan alle gemeenteraden en alle colleges van B&W:

2.1 Dring bij de Regietafel Noord-Holland Noord aan op een versnelde uitvoering van de toezegging om na te gaan in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de bestuursrapportage met betrekking tot de eigenaarsrol van de gemeenteraden. Het met voorrang implementeren van deze bestuursrapportage en de vier daarin benoemde rapportageonderdelen (actualisering financieel perspectief, actualisering risicoprofiel, besluitvorming in het AB van de GGD en overzicht van verplichte kengetallen) is essentieel om de gemeenteraden goed in positie te brengen.

Gericht aan de gemeenteraden van Den Helder, Castricum, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel:

2.2 Overweeg vaste agendering van de stukken voor de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden in gemeentelijk commissieverband en ga erover in gesprek met de portefeuillehouder Volksgezondheid om hem/haar te voeden voor de inbreng in de vergadering van het Algemeen Bestuur. Benut hierbij de ervaringen die de gemeenten Alkmaar en Bergen reeds hebben opgebouwd met deze werkvorm.

Gericht aan de gemeenteraden van Den Helder, Castricum, Heiloo, Langedijk en Texel:

2.3 Overweeg om te gaan werken met een klankbordgroep voor de portefeuillehouder Volksgezondheid en een rapporteur vanuit de gemeenteraad met betrekking tot de GGD Hollands Noorden. Benut hierbij de ervaringen die de gemeente Schagen reeds heeft opgebouwd met deze werkvorm.

Gericht aan alle colleges van B&W:

2.4 Herzie het proces van vraag en aanbod van de jaarlijkse dienstverlening door de GGD door als gemeenten vanuit het lokale volksgezondheidsbeleid een opdracht te formuleren voor de GGD, die op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma maakt in samenspraak met de individuele gemeenten en over de uitvoering rapporteert via de bestuursrapportage aan de opdrachtgevende colleges. De vraag van de gemeenten, gestuurd door de kaders van de gemeenteraden, wordt daardoor leidend in de dienstverlening en in de rapportage erover.

3. Met betrekking tot de verbetering van de rolinvulling en Governance:

Gericht aan alle gemeenteraden en alle colleges van B&W:

3.1 Scherp de invulling van de Governancerollen van opdrachtgever en eigenaar met betrekking tot de GGD Hollands Noorden aan. Geef als portefeuillehouder Volksgezondheid meer dan nu herkenbaar invulling aan de opdrachtgeversrol en rapporteer hierover in de eigen gemeentelijke P&C-cyclus op basis van de rapportage vanuit de GGD aan de opdrachtgevende colleges.

III Kernbevindingen

Deze paragraaf bevat de kernbevindingen uit het onderzoek, zoals die in de Nota van Bevindingen zijn gerapporteerd. Ze gelden ter toelichting op en vormen de grondslag voor de door de rekenkamercommissies getrokken conclusies en gegeven aanbevelingen.

De onderstaande tabel bevat een uitsplitsing van de financiële bijdragen van de acht gemeenten op begrotingsbasis 2020 aan de GGD Hollands Noorden, uitgesplitst naar de taken die de GGD verricht:

Gemeente	Financiële bijdragen gemeenten aan de GGD Hollands Noorden begroting 2020				
	GR-taken	Kinderopvang	Aanvullende diensten	Veilig Thuis	Totaal
Alkmaar	€ 4.014.000	€ 150.000	€ 1.327.000	€ 1.988.000	€ 7.479.000
Bergen	€ 979.000	€ 22.000	€ 52.000	€ 133.000	€ 1.186.000
Castricum	€ 1.268.000	€ 47.000	€ 64.000	€ 176.000	€ 1.555.000
Den Helder	€ 1.970.000	€ 134.000	€ 379.000	€ 1.362.000	€ 3.845.000
Heiloo	€ 839.000	€ 34.000	€ 34.000	€ 100.000	€ 1.007.000
Langedijk	€ 1.010.000	€ 50.000	€ 54.000	€ 237.000	€ 1.351.000
Schagen	€ 1.680.000	€ 55.000	€ 228.000	€ 346.000	€ 2.309.000
Texel	€ 475.000	€ 10.000	€ 33.000	€ 111.000	€ 629.000
Totaal	€ 12.235.000	€ 502.000	€ 2.171.000	€ 4.453.000	€ 19.361.000

Takenpakket en risico's GGD Hollands Noorden (onderzoeksvragen 1, 2 en 3)

Dit betreft de onderzoeksvragen:

1. Wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dit gefinancierd? (Pagina 6-14 NvB)
2. Wat zijn de financiële risico's? (Pagina 15-23 NvB)
3. Wat zijn de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering? (Pagina 23-34 NvB)

De Nota van Bevindingen laat het volgende beeld zien:

Takenpakket van de GGD en benchmark van het takenpakket

Het grootste deel van de taken die de GGD Hollands Noorden uitvoert kent een wettelijke basis: € 37,5 miljoen (90%) op een totaal van € 41,9 miljoen (begroting 2020, voor alle 18 gemeenten inclusief Veilig Thuis). In de Wet publieke gezondheid liggen veel taken vast die gemeenten verplicht door de GGD moeten laten uitvoeren. Andere wettelijke taken hebben gemeenten zelf bij de GGD belegd. Gemeenten kunnen beperkt inhoudelijke beleidskeuzes maken in de wettelijke taken van de GGD. De invloed is bij wettelijke taken beperkt tot het bepalen van het kwaliteitsniveau voor zover landelijke richtlijnen en protocollen daar ruimte voor bieden.

Het basispakket van de GGD Hollands Noorden is standaard. Het laat qua taken geen bijzondere afwijkingen zien in vergelijking met andere GGD-en. De landelijke benchmark GGD GHOR Nederland laat zien dat de beschikbare inzet (formatie en geld) voor de uitvoering van het basispakket bij GGD Hollands Noorden op of onder het gemiddelde ligt, met uitzondering van de jeugdgezondheidszorg. Uitgaande van 127.000 kinderen heeft GGD Hollands Noorden bijna 18 fte meer dan het gemiddelde. Mogelijk speelt het feit dat niet alle GGD-en de JGZ 0-4 uitvoeren rol. In de benchmark is niet te zien of hiervoor gecorrigeerd is.

De omvang van aanvullende diensten die in opdracht van de gemeenten worden uitgevoerd is zowel in absolute zin als in relatieve zin (omzet aanvullende diensten uitgedrukt als percentage van de omzet van het basispakket) niet hoog in vergelijking met andere GGD-en.

Kosten en bedrijfsvoering GGD en benchmark kosten

Uit het onderzoek volgt dat de GGD Hollands Noorden relatief lage overheadkosten kent. In de benchmark van GGD GHOR Nederland heeft de GGD Hollands Noorden het laagste percentage overheadformatie van alle GGD-en in Nederland.

De GGD Hollands Noorden heeft in het recente verleden meerdere innovatieve resultaten laten zien. Voorbeelden hiervan zijn het winnen van de regionale dolfijntrofee 2019 voor het meest te hebben bijgedragen aan de samenwerking/verbinding en innovatie in de wijk, de aanwijzing als Best Practice voor de nieuwe proactieve aanpak van signaleren en bestrijden van TBC bij minderjarige asielzoekers en de aanpak van de jongvolwassenenmonitor.

De GGD Hollands Noorden is door problemen met betrekking tot Veilig Thuis en het digitaal dossier financieel in de problemen gekomen en heeft in het verleden (2017/18) moeten interen op het eigen vermogen. De financiële kengetallen laten een positieve trend zien: het resultaat 2018, het verwachte resultaat 2019 en de meerjarenbegroting laten zien dat de GGD weer aan de normen voldoet op het gebied van de vermogens- en schuldpositie en aan de regionale afspraken zoals vastgelegd in de Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen Noord-Holland Noord.

De bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden is aangescherpt na de incidenten met betrekking tot Veilig Thuis en het digitaal dossier. Nieuwe ontwikkelingen worden gestructureerd en integraal vanuit de relevante disciplines opgepakt en de HR- en financiële functies zijn verder geprofessionaliseerd.

Financiële risico's GGD

Met betrekking tot de financiële risico's geldt het volgende. Volledige implementatie van risicomanagement is nog een ontwikkelpunt. In 2019 heeft de GGD Hollands Noorden in het kader van het risicomanagement een risicomonitor gemaakt. In deze monitor is een (toen) actueel overzicht gemaakt van de belangrijkste strategische en financiële risico's. Bij de risico's is in beeld gebracht welke beheersmaatregelen getroffen zijn om de kans van optreden van de risico's te beperken. De risico's – na beheersmaatregelen - zijn vertaald naar financiële impact. De monitor is in 2019 twee keer opgesteld. In 2020 wordt de frequentie verhoogd.

Het aantal risico's is groter dan in de begroting 2020 is opgenomen. Dit komt omdat de monitor is gemaakt nadat de begroting 2020 is opgesteld. Door de implementatie van de risicomonitor is de GGD Hollands Noorden in de toekomst in staat om in de begroting een compleet overzicht van de relevante risico's op te nemen. Daar is in de begroting 2020 echter nog geen sprake van.

De begroting 2020 kent een bedrag van € 350.000 berekende risico's met een algemene reserve van € 501.000. Uitgaande van een juiste inschatting van de risicoklasse is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen.

De laatste risico-inventarisatie dateert van november 2019 en laat een bedrag aan berekende risico's zien van € 750.000. Dit zal verwerkt moeten worden in de risicoparagraaf bij de begroting 2021, die in het voorjaar van 2020 wordt opgesteld. Op basis van de begroting 2020 mag de algemene reserve niet groter zijn dan € 1.048.000 gelet op de afspraak in het FUGR dat de GGD maximaal een algemene reserve mag hebben van 2,5% van het begrotingstotaal. Ten tijde van het onderzoek was de begroting 2021 er nog niet, zodat er geen uitspraak kan worden gedaan over de toereikendheid van het weerstandsvermogen en daarmee over de financiële risico's voor de gemeenten.

De implementatie van het digitaal dossier is nog niet afgerond. Tot en met 2019 is € 2,2 miljoen geïnvesteerd. Als het ontwikkelen van het digitaal dossier niet slaagt, moet er € 2,2 miljoen afgeschreven worden. Het weerstandsvermogen van de GGD is hiervoor niet voldoende. Dat is een financieel risico voor de deelnemende gemeenten. De verwachte oplevering is voorzien in 2020. De GGD Hollands Noorden heeft geen financiële risico's geraamd voor 2020 en 2021 voor het digitaal dossier.

Kortom, de methodiek van risicomanagement is nog in ontwikkeling en de in de begroting 2020 benoemde risico's zijn niet volledig. Het is nog niet bekend wat de risico's zijn die de GGD Hollands Noorden in de begroting 2021 gaat opnemen en in financiële zin gaat vertalen in relatie tot het weerstandsvermogen. Uit dat wat inmiddels wordt gerapporteerd via de risico-inventarisaties volgt het beeld dat het weerstandsvermogen voldoende is, maar dat moet geplaatst worden in de context van een nog in ontwikkeling zijnde werkwijze. Het financiële risico met betrekking tot het digitaal dossier wordt door de GGD niet geraamd, terwijl er nog geen sprake is van oplevering van dit dossier. Al met al een fragiel beeld. De financiële voorspelbaarheid van de risico's is nog niet adequaat en daarmee vraagt dit nog nadrukkelijk om bestuurlijke aandacht bij zowel de GGD als bij de deelnemende gemeenten.

Gevolgen van de aangegeven financiële risico's (onderzoeksvraag 5)

Dit betreft onderzoeksvraag 5: Welke mogelijke gevolgen hebben de aangegeven financiële risico's op de (toekomstige) uitvoering van de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden?

De gevolgen van de financiële risico's zoals voorzien in de begroting 2020 (€ 350.000) en in de laatste risico-inventarisatie (november 2019, € 750.000) kunnen worden opgevangen vanuit het weerstandsvermogen van de GGD Hollands Noorden. Mocht zich dit manifesteren dan komt wel de ingezette lijn via het financiële herstelplan van de GGD onder druk te staan en duurt het langer voordat het weerstandsvermogen op peil zou zijn. Daarnaast speelt nog de implementatie van het digitaal dossier, die nog niet is afgerond en waaraan inmiddels € 2,2 miljoen is besteed. Een afboeking van € 2,2 miljoen bij mislukking van dit project kan de GGD Hollands Noorden zelf niet via het weerstandsvermogen dragen. Financiële risico's zullen op basis van gemeenschappelijkheid (aantal inwoners) over de gemeenten verdeeld worden, mochten ze zich aandienen en niet met het weerstandsvermogen van de GGD kunnen worden opgevangen.

Het is daarbij niet zo dat bij het optreden van dit risico het te verwachten positieve resultaat over 2019 kan worden ingezet. Over dit resultaat (verwachting 2^e bestuursrapportage € 1,2 miljoen positief) moet nog besluitvorming en daarmee nog resultaatbestemming plaatsvinden¹.

Het voorgaande kan echter niet los gezien worden van de hiervoor reeds benoemde en nog in ontwikkeling zijnde werkwijze en daarmee van de incompleetheid van het risicomanagement in de begroting 2020. Dat wat voorzien wordt door de GGD is gedekt – uitgaande van een juiste classificatie van de risico's – maar de inventarisatie die na de totstandkoming van de begroting 2020 is gemaakt (in november 2019) is omvangrijker. En het ontwikkelingskarakter van de methodiek maakt dat niet op voorhand gesteld kan worden dat de meest recente inventarisatie dekkend is; zo ontbreekt bijvoorbeeld het digitaal dossier.

¹ Inmiddels krijgt dit ook de aandacht van de lokale politiek, zie bijvoorbeeld de motie van de gemeenteraad van Alkmaar dd. 27 februari 2020 waarin het college wordt opgeroepen om binnen het DB en AB van de GGD te pleiten voor een incidentele teruggave van de deelnemersbijdrage als er geld overblijft.

Geen verschil in risicomanagement tussen GGD en Veilig Thuis (onderzoeksvraag 6)

Dit betreft onderzoeksvraag 6: Zijn er verschillen in de identificatie en mitigatie van financiële risico's voor wat betreft GGD Hollands Noorden als organisatie en de uitvoering van Veilig Thuis?

Veilig Thuis maakt integraal onderdeel uit van de nog in ontwikkeling zijnde systematiek van risico-inventarisatie, de waardering van de risico's (kans x impact) en de financiële vertaling ervan naar de benodigde weerstandscapaciteit in relatie tot het beschikbare weerstandsvermogen. In die zin wordt het als één geheel bestuurd en gemanaged vanuit de GGD Hollands Noorden. De actuele systematiek is nog niet voldragen.

DVO versus gemeenschappelijke regeling (onderzoeksvraag 7)

Dit betreft onderzoeksvraag 7: Brengt de vorm van een dienstverleningsovereenkomst additionele financiële risico's mee welke zich mogelijk niet manifesteren wanneer de taken worden ingebed in de gemeenschappelijke regeling?

Het is niet zo dat de keuze om bepaalde taken via een dienstverleningsovereenkomst (DVO) te organiseren (Veilig Thuis, de nieuwe Wet verplichte GGZ) leidt tot additionele financiële risico's voor de gemeenten in vergelijking tot inbedding van die taken in de bestaande gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de GGD. Het risico van de taken die nu via een DVO worden georganiseerd zit in de aard van de werkzaamheden: het betreft een opneemregeling. Deze aard is onafhankelijk van de vorm waarin de taak wordt bestuurd. Bovendien is het risicomanagement zoals de GGD Hollands Noorden dat toepast integraal – maar nog niet voldragen, zie hiervoor - en worden daarin zowel de GGD-taken als de taken vanuit de DVO's in relatie tot het weerstandsvermogen van de GGD gebracht. Dit mede omdat de deelnemende gemeenten in formele zin verantwoordelijk zijn voor de exploitatie van de GGD. Een DVO ontslaat de gemeenten niet van die verantwoordelijkheid. Als de DVO-taak een tekort heeft, draaien de deelnemende gemeenten van de gemeenschappelijke regeling hiervoor op; in de DVO is geen finale dekking geregeld.

Voor de beheersing van risico's van Veilig Thuis maakt het om bovengenoemde redenen niet uit of wordt gewerkt met DVO's of dat de afspraken in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen. In dat laatste geval moet er wel aandacht zijn voor de positie van de gemeente Uitgeest, die deelnemer is aan de GGD-regio Kennemerland, maar, mede gelet op de samenwerking in BUCH-verband (met Bergen, Castricum en Heiloo), voor Veilig Thuis voor dienstverlening vanuit de regio Hollands Noorden heeft gekozen. Bij continuering daarvan, zal er sprake zijn van het behoud van tenminste één DVO.

Sturing vanuit de gemeenten (onderzoeksvragen 4, 8 en 9)

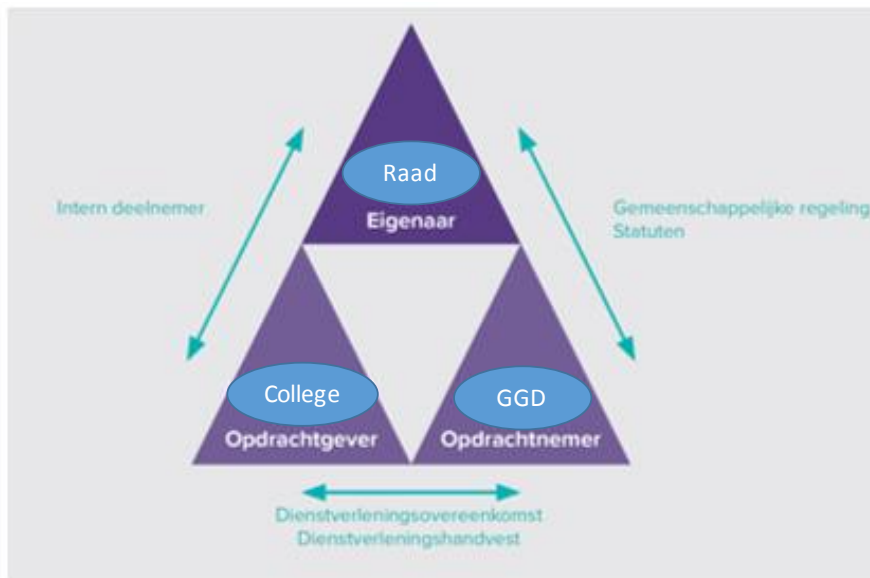
Dit betreft de onderzoeksvragen:

4. Op welke wijze wordt er over prestaties en mogelijke financiële risico's gerapporteerd richting de gemeenteraden door de GGD Hollands Noorden? (Pagina 6-14 NvB)
8. Worden de sturingsmogelijkheden door de gemeenteraden als adequaat gekwalificeerd?
9. Welke verschillen zijn er te constateren tussen de afzonderlijke gemeenteraden als het gaat om sturing?

Met betrekking tot de sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad zegt de Nota van Bevindingen het volgende:

Instrumentarium

De gemeenteraden beschikken over een gereedschapskist op grond van de Gemeentewet, de Wet gemeenschappelijke regelingen en eigen regelgeving. Daarnaast zijn er door de raden aanvullende initiatieven genomen om tot een verbeterde grip te komen, zoals de financiële uitgangspunten FUGR en het overnemen van het advies van de gezamenlijke griffiers volgend uit het project Informatievoorziening. De adviezen met betrekking tot het project Informatievoorziening zijn gegeven maar nog niet volledig geïmplementeerd (onderdeel bestuursrapportage voor gemeenteraden vanuit de eigenaarsrol).



Benutting van het instrumentarium

Wat met betrekking tot de benutting van het instrumentarium opvalt is dat er sprake is van uniformiteit binnen de acht gemeenten. De instrumenten uit de 'gereedschapskist' zoals een gemeenteraadslid die heeft, worden ook in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden ingezet door de portefeuillehouders Volksgezondheid: mondelinge vragen, moties en amendementen.

Opdrachtgeverschap en eigenaarschap vermengd

De toelichting bij de diverse gemeenten laat daarnaast zien dat er een zekere spagaat zit in de rolinvulling van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur: de portefeuillehouders zijn afgevaardigd namens de eigen gemeente, maar bedienen als lid van het Algemeen Bestuur primair het belang van de GGD Hollands Noorden. Dat hoeft op voorhand niet tot spanning te leiden, maar het wijst wel op het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Het opdrachtgeverschap ligt bij het college en het eigenaarschap bij de gemeenteraad. Het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur vloeit voort uit de opdrachtgevende rol namens het college van B&W van de gemeenten. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap krijgen gecombineerd vorm en inhoud: het onderzoek laat zien dat deze rollen bij zeven van de acht gemeenten worden gecombineerd en zijn belegd bij de portefeuillehouder Volksgezondheid. De gemeente Den Helder vormt hierop de uitzondering. Bij die gemeente maakt de portefeuillehouder Volksgezondheid geen deel uit van het bestuur van de GGD, maar een collega wethouder. Deze wethouder stemt de inbreng vanuit de gemeente Den Helder af met de portefeuillehouder Volksgezondheid.

Binnen het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol (college) en de eigenaarsrol (gemeenteraad) is een praktijk gegroeid waarbij de portefeuillehouders Volksgezondheid vanuit de colleges van B&W namens de gemeenten in het bestuur van de GGD Hollands Noorden zitten vanuit de

opdrachtgeversrol. Zij vervullen evenwel hun bestuurlijke rol binnen de GGD vanuit het perspectief van de GGD, iets wat primair past bij de rol van eigenaar. En met betrekking tot het eigenaarschap – een rol van de gemeenteraden - laat het onderzoek zien dat juist op deze rol het instrumentarium nog niet is ingericht: de bestuursrapportage aan de gemeenteraden vanuit de eigenaarsrol zoals geadviseerd vanuit het project Informatievoorziening is nog geen praktijk. In 2020 wordt bezien welke vervolgstappen op dit vlak gezet kunnen worden. Met andere woorden: het college zit in het bestuur vanuit de opdrachtgeversrol, maar acteert primair als eigenaar. De gemeenteraad is nog niet in positie om de eigenaarsrol goed invulling te kunnen geven.

Invloed van colleges en gemeenteraden op de portefeuillehouders Volksgezondheid

Het uitoefenen van invloed door de colleges en de raden op de portefeuillehouders Volksgezondheid concentreert zich op de zienswijzen die zijn afgegeven op de P&C-stukken (kadernota, begroting, jaarstukken) van de GGD Hollands Noorden, afgestemd in regionaal verband. Dit wordt door alle acht de gemeenten gedaan, zowel de benutting van het instrument zienswijzen als de afstemming in regionaal verband (Den Helder, Schagen en Texel in Noordkop verband, Alkmaar, Bergen, Castricum, Heiloo en Langedijk in regio Alkmaar verband). Daarbij valt op dat aanvullend hieraan de gemeenteraad van Alkmaar als enige gemeente het college de opdracht heeft gegeven om te komen met een voorstel voor indicatoren, op basis waarvan de prestaties van de GGD Hollands Noorden beter gestuurd en gemonitord kunnen worden. Daarmee kan de gemeenteraad een extra instrument in handen krijgen om invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid.

Het informeren en betrekken van de gemeenteraden door de portefeuillehouders Volksgezondheid

Het informeren en betrekken van de gemeenteraden door de portefeuillehouders geschiedt in iedere gemeente via vormen van tussentijdse informatieverstrekking bij actuele ontwikkelingen. Verschijningsvormen zijn nieuwsbrieven, raadsinformatiebrieven en memo's. Daarnaast wordt via de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad gerapporteerd. De raden van Alkmaar, Bergen en Schagen kennen aanvullend hieraan het agenderen van de GGD als verbonden partij in de eigen commissievergaderingen (Alkmaar en Bergen) met de mogelijkheid ook voor de portefeuillehouders om de leden extra te betrekken bij de GGD Hollands Noorden. De gemeente Schagen werkt met de figuur van een klankbordgroep en met een raadsrapporteur voor de GGD Hollands Noorden. Hoewel het onderzoek laat zien dat al deze aanvullingen vrij recent van aard zijn en nog aan kracht en effectiviteit kunnen winnen, zijn het wel voorbeelden van werkvormen waarmee de portefeuillehouders de raadsleden nauwer kunnen betrekken bij de besturing van de GGD Hollands Noorden.

Gebrekkige sturingsmogelijkheden door de gemeenteraden

Rode draad in de wijze waarop de gemeenteraden de GGD sturen en controleren is het breed ervaren gebrek aan transparantie in de dienstverlening van de GGD Hollands Noorden. Hoewel er in toenemende mate informatie wordt verstrekt vanuit de GGD, is het 'consumeren' van deze informatie wat anders dan kaderstelling en controle. In het samenspel tussen gemeenten en de GGD is de GGD 'leading' en is er nog onvoldoende sprake van een vroegtijdige afstemming tussen vraag (gemeenten) en aanbod (GGD). Het geven van informatie wordt gewaardeerd door de raden, maar 'meer van hetzelfde' werkt kennelijk niet om de raden in positie te brengen die hoort bij hun rol als eigenaar van de GGD Hollands Noorden als verbonden partij van de gemeenten.

IV Bijlage: Nota van Bevindingen

Zie de bijgevoegde Nota van Bevindingen.

V Bijlage: Bestuurlijk Wederhoor

Zie de bijgevoegde matrix en brieven van de Colleges van B&W.

- V.I Overzicht matrix
- V.II Brief van College van B&W Alkmaar
- V.III Brief van College van B&W Bergen
- V.IV Brief van College van B&W Castricum
- V.V Brief van College van B&W Den Helder
- V.VI Brief van College van B&W Heiloo
- V.VII Brief van College van B&W Langedijk
- V.VIII Brief van College van B&W Schagen
- V.IX Brief van College van B&W Texel
- V.X Brief van College van B&W Uitgeest

Bijlage 1

Nota van bevindingen

Onderzoek 'GGD Hollands Noorden financiële risico's in perspectief'

In opdracht van de rekenkamercommissies van de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel.

***Status:** Eindversie zoals vastgesteld door de stuurgroep op 7 april 2020 inclusief verwerkte reactie op het ambtelijk wederhoor van GGD en gemeenten.*

Onderzoek uitgevoerd door Public Profit B.V.
Drs. Hans Verdellen
Jacco van Gastel MBA

Alkmaar, 7 april 2020



Inhoudsopgave

Inleiding	2
1. Algemeen deel met betrekking tot de GGD Hollands Noorden	6
Onderzoeksvraag 1: wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dat gefinancierd?	6
Onderzoeksvraag 2: financiële risico's van de GGD Hollands Noorden	15
Onderzoeksvraag 3: risico's in de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden	23
Aanvullend: de prestaties van de GGD Hollands Noorden gebenchmarkt	34
Samenvattend beeld van GGD Hollands Noorden	40
2. Modulaire uitwerking onderzoeksvraag 4 per gemeente	41
Sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraden	41
Gemeente Alkmaar	44
Gemeente Bergen	47
Gemeente Castricum	52
Gemeente Den Helder	56
Gemeente Heiloo	60
Gemeente Langedijk	64
Gemeente Schagen	68
Gemeente Texel	73
Samenvatting, de kernbevindingen	77
Bijlage 1: definitie overhead BBV	82
Bijlage 2: overzicht geraadpleegde bronnen	83
Bijlage 3: inventarisatie risico's (risicomonitor november 2019)	85



Inleiding

Binnen de gemeenten Alkmaar, Den Helder, Bergen, Castricum, Heiloo, Langedijk, Texel en Schagen speelt de vraag hoe de gemeenteraad grip kan houden op de financiële en bestuurlijke risico's van taken die op afstand zijn gezet in samenwerkingsverbanden. Met name richt de aandacht zich op de Gemeentelijke Gezondheidsdienst Hollands Noorden, één van de grootste gemeenschappelijke regelingen met een jaarlijkse begroting van afgerond 42 miljoen euro (begroting 2020). De reden hiervoor is dat de GGD Hollands Noorden de afgelopen jaren op een aantal manieren heeft gezorgd voor grote zorgen bij de colleges en gemeenteraden van deze gemeenten, met name op het gebied van Veilig Thuis, de invoering van het digitaal dossier en de financiële problemen die er mede als gevolg van deze ontwikkelingen ontstonden.

De GGD Hollands Noorden is sinds de gesignaleerde tekortkomingen in bedrijfsvoering, planning en controle cyclus, informatievoorziening en communicatie, doende om de problemen aan te pakken en verbeteringen door te voeren. Bij Veilig Thuis heeft dit inmiddels geleid tot het opheffen van het verscherpt toezicht. Er is onder andere een kwaliteits- en risicomanagement systeem ingericht waardoor continu toetsing op proces en inhoud plaatsvindt. De GGD Hollands Noorden kondigt zelf in haar meerjarenplan 2016-2019 aan zich aan te passen aan wijzigingen in de samenleving en aan nieuwe taken van gemeenten.

De rekenkamercommissies van de genoemde acht gemeenten signaleren dat er bij de gemeenteraden zorgen blijven bestaan met betrekking tot de GGD Hollands Noorden, met name in relatie tot de financiële risico's voor de gemeenten die volgen uit het financiële meerjarenperspectief van de GGD Hollands Noorden. Medio 2019 is besloten tot een gezamenlijk onderzoek, dat in oktober 2019 gestart is.

Doelstelling en hoofdvraag onderzoek

Het doel van het onderzoek is het opleveren van een rapport dat inzicht geeft in de risico's en het financieel meerjarenperspectief van de GGD Hollands Noorden. Daarnaast willen de rekenkamercommissies een perspectief op de wijze waarop de raden en colleges zich tot de GGD Hollands Noorden kunnen verhouden om grip op deze risico's te verstevigen. Dit in de wetenschap dat de GGD Hollands Noorden ook een eigen bestuur kent. Op basis van het rapport willen de rekenkamercommissies concrete aanbevelingen formuleren.

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen, die in onderlinge samenhang worden uitgevoerd:

- 1) Identificeren van (financiële) risico's en risico's in de bedrijfsvoering. In dit deel van het onderzoek wordt in beeld gebracht welke risico's de deelnemende gemeenten gezamenlijk lopen in het meerjarenperspectief van GGD Hollands Noorden. Het onderzoek zal in beeld brengen welke risico's te onderscheiden zijn, welke knelpunten in de bedrijfsvoering in het verleden tot overschrijding van de begroting hebben geleid, hoe de governance kan helpen met grip te krijgen op de risico's en of er een onderscheid is in risico's die worden uitgevoerd onder de dienstverleningsovereenkomst of die rechtstreeks onder de gemeenschappelijke regeling worden uitgevoerd;
- 2) Het tweede deel van het onderzoek brengt in beeld hoe bij iedere afzonderlijke gemeente de portefeuillehouder, het college en gemeenteraad gepoogd hebben om invloed uit te oefenen op resultaten en de financiële risico's van de GGD Hollands Noorden en hoe de communicatie tussen de portefeuillehouder (= lid Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden) en de gemeenteraad is verlopen.



Als **centrale onderzoeksvraag** voor het onderzoek geldt: *welke risico's lopen de afzonderlijke gemeenten binnen het huidige financieel meerjarenperspectief en op welke wijze kunnen de gemeenteraden en de colleges de grip op deze risico's verstevigen?*

Onderzoeksvragen

Om de doelstelling van het onderzoek te kunnen realiseren worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

Overzicht: feitelijke weergave van taken, risico's en sturingspraktijk

1. Wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dit gefinancierd?
 - 1.1. Wat zijn de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden die voor alle gemeenten worden uitgevoerd en die worden gefinancierd uit de algemene inwonerbijdrage?
 - 1.2. Welke taken voert de GGD Hollands Noorden uit tegen (commerciële) tarieven?
 - 1.3. Welke taken worden uitgevoerd onder de Dienstverleningsovereenkomst?
 - 1.4. Welke aanvullende taken voert de GGD Hollands Noorden uit in opdracht van 1 of meerdere gemeenten?
 - 1.5. Hoe vindt kostenverdeling tussen de verschillende soorten taken plaats?
2. Wat zijn de financiële risico's?
 - 2.1. Op welke assumpties is het financiële meerjarenperspectief gebaseerd en hoe robuust zijn deze?
 - 2.2. Op welke wijze worden financiële risico's binnen de GGD Hollands Noorden geïdentificeerd en gemitigeerd?
 - 2.3. Wordt in de rapportages onderscheid gemaakt in de taken die door middel van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden uitgevoerd en die taken die voortvloeien uit de gemeenschappelijke regeling?
3. Wat zijn de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering?
 - 3.1. Welke problemen in de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden veroorzaakten in het verleden budgettaire overschrijdingen en zijn deze problemen nu opgelost?
 - 3.2. Welke niet-wettelijke taken, toekomstige nieuwe taken en andere samenwerkingsverbanden verwacht de GGD Hollands Noorden de komende drie jaar uit te gaan voeren?
 - 3.3. Welke financiële risico's kunnen zich manifesteren bij de uitvoering van de niet-wettelijke taken en andere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio) en hoe worden deze gemitigeerd?
 - 3.4. Hoe anticipeert de GGD Hollands Noorden in haar bedrijfsvoering op veranderingen in de wetgeving, in het bijzonder wetgeving die leidt tot potentieel nieuwe (wettelijke) taken voor de GGD Hollands Noorden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio)?



4. Op welke wijze wordt er over prestaties en mogelijke financiële risico's gerapporteerd richting de gemeenteraden door de GGD Hollands Noorden?
 - 4.1. Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden op de geïdentificeerde wijzen waarop de deelname aan de GGD Hollands Noorden is vormgegeven (waaronder de gemeenschappelijke regeling, de DVO en andere samenwerkingsverbanden), in de wetenschap dat de GGD Hollands Noorden ook een eigen bestuurlijke organisatie kent?
 - 4.2. Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?
 - 4.3. Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?
 - 4.4. In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?
 - 4.5. Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/risico's van de GGD Hollands Noorden?

Inzicht: analyse leidend tot conclusies

5. Welke mogelijke gevolgen hebben de aangegeven financiële risico's op de (toekomstige) uitvoering van de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden?
6. Zijn er verschillen in de identificatie en mitigatie van financiële risico's voor wat betreft GGD Hollands Noorden als organisatie en de uitvoering van Veilig Thuis?
7. Brengt de vorm van een dienstverleningsovereenkomst additionele financiële risico's mee welke zich mogelijk niet manifesteren wanneer de taken worden ingebed in de gemeenschappelijke regeling?
8. Worden de sturingsmogelijkheden door de gemeenteraden als adequaat gekwalificeerd?
9. Welke verschillen zijn er te constateren tussen de afzonderlijke gemeenteraden als het gaat om sturing?

Sturing: aanbevelingen voor knoppen om aan te draaien

10. Welke concrete aanbevelingen voor verbetering volgen uit de beantwoording van de onderzoeksresultaten?

Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een documentanalyse en het houden van interviews op ambtelijk en bestuurlijk niveau bij alle acht gemeenten en bij de GGD Hollands Noorden. Het onderzoek is aangestuurd door een stuurgroep vanuit de deelnemende rekenkamercommissies en uitgevoerd door onderzoeksbureau Public Profit B.V.

Het eindrapport bestaat uit een bestuurlijke nota met conclusies en aanbevelingen, met een zogenaamde Nota van Bevindingen als bijlage. De bestuurlijke nota is een separaat document, het voorliggende stuk betreft de Nota van Bevindingen. In deze nota worden de feitelijke bevindingen gerapporteerd met betrekking tot de onderzoeksvragen 1 tot en met 4, de vragen die het overzicht aanreiken en de basis vormen voor de in de bestuurlijke nota getrokken conclusies (inzicht) en geformuleerde aanbevelingen (sturing). Op deze Nota van Bevindingen is technisch wederhoor op de feiten toegepast, dat wil zeggen dat de rapportage is voorgelegd aan de acht gemeenten en aan de



GGD Hollands Noorden met de vraag of de inhoud van de Nota van Bevindingen feitelijk juist is. De reacties zijn verwerkt in de voorliggende versie van de Nota van Bevindingen, die daarmee een definitieve status heeft.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 betreft het algemeen deel dat ingaat op de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 en daarmee betrekking heeft op de GGD Hollands Noorden. In hoofdstuk 2 wordt onderzoeksvraag 4 per gemeente beantwoord. Dit tweede hoofdstuk bevat tevens een samenvatting van de kernbevindingen op dit onderdeel.



1. Algemeen deel met betrekking tot de GGD Hollands Noorden

Dit hoofdstuk bevat de feitelijke beantwoording op de onderzoeksvragen 1, 2 en 3 en gaat in op de taken, de financiële risico's en de risico's in de bedrijfsvoering. Dat wordt gedaan in afzonderlijke paragrafen.

Onderzoeksvraag 1: wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dat gefinancierd?

In de onderstaande tabel wordt een matrix weergegeven van de taken van GGD Hollands Noorden, ingedeeld naar wettelijk en niet wettelijk en naar basis en aanvullend. In de gemeenschappelijke regeling is bepaald (artikel 5) dat taken aan de GGD kunnen worden opgedragen na besluitvorming in het algemeen bestuur. Voor alle taken die de GGD uitvoert geldt dat deze:

- Of zijn vastgelegd in de gemeenschappelijke regeling;
- Of zijn vastgelegd in een andersoortig contract (dienstverleningsovereenkomst of subsidie) met een of meerdere gemeenten;
- Of worden uitgevoerd op basis van een afspraak met andere partijen. Het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden heeft daar een besluit over genomen.

		Wettelijk		Niet wettelijk
		Verplicht GGD	Niet verplicht GGD	
BASIS TAKEN	JGZ		X	
	algemene infectieziekte	X		
	Tuberculosebestrijding	X		
	Seksuele gezondheid	X		
	Reizigersadvisering		X	
	Inspectie en Hygiëne	X		
	Medische Milieukunde	X		
	GGD Rampen opvangplan (GROP)	X		
	Epidemiologie	X		
	Advisering gem. gezondheidsbeleid	X		
Collectie gezondheidsbevordering	X			
AANVULLENDE TAKEN	Inspectie en Hygiëne		X	
	Reizigersadvisering			X
	Openbare Geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)		X	
	Publieke gezondheid asielzoekers			X
	Prostitutie- en gezondheidscentrum			X
	Forensische geneeskunde		X	X
	Brede centrale toegang		X	
	Veilig thuis		X	

Afbeelding 1: takenmatrix.

Forensische geneeskunde is deels wettelijk en deels niet wettelijk. Het wettelijke deel bestaat uit de verplichte lijkschouw als er twijfel bestaat over een natuurlijke doodsoorzaak. Het niet wettelijke deel zijn activiteiten die op contractbasis voor politie/justitie worden gedaan. Het gaat hier om arrestantenzorg, forensisch onderzoek en letselbeschrijvingen. Reizigersadvisering is deels wettelijk (basistaak) en deels niet wettelijk (aanvullende dienst). Het wettelijke deel bestaat uit het geven van voorlichting en advies. Het consult en vaccineren zijn aanvullende diensten.



Binnen het takenpakket van de GGD Hollands Noorden wordt een onderscheid gemaakt naar de volgende vijf programma's¹:

1. Jeugdgezondheidszorg;
2. Infectieziektebestrijding;
3. Kwetsbare inwoners;
4. Onderzoek, beleid en preventie;
5. Veilig Thuis.

Een deel van de programma's wordt gefinancierd uit de gemeentelijke basisbijdrage, een ander deel door individuele gemeentelijke bijdragen (aanvullende taken) en soms ook door bijdragen van derden (zorgverzekeraars, inwoners, COA). En voor sommige programma's wordt subsidie gekregen van de gemeenten. Het onderstaande overzicht vat het complete takenpakket samen en geeft aan hoe dit gefinancierd wordt:

Programma	Soort	Wet	Verplicht bij GGD?	Financiering gemeenten	Overige financiering
<i>Jeugdgezondheidszorg</i>					
Jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar	basis	WPG	nee	gemeentelijke bijdrage, JGZ 0-4	
Jeugdgezondheidszorg 4-12 jaar	basis	WPG	nee	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
Jeugdgezondheidszorg 12-18 jaar	basis	WPG	nee	gemeentelijke bijdrage, JGZ 12-18	
Rijksvaccinatieprogramma	basis	WPG	nee	gemeentelijke bijdrage, rijksvaccinatieprogramma	
Huisvesting (JGZ-locaties)	basis	WPG	nee	gemeentelijke bijdrage, huisvesting JGZ	
Aanvullende diensten Jeugd	aanvullend	in verlengde van WPG	nee	nvt	aanvullend gemeenten, instellingen
<i>Infectieziektebestrijding</i>					
Algemene Infectieziektebestrijding	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	rijksbijdrage, zorgverzekeraars en inwoners
Tuberculosebestrijding	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	rijksbijdrage, zorgverzekeraars en inwoners
Seksuele gezondheid	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	rijksbijdrage
Reizigersadvisering	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
Reizigersadvisering	aanvullend	nee	nee	nvt	tarieven voor inwoners en instellingen
Inspectie en Hygiëne	basis	WPG, warenwetbesluit tattooeren en piercen, gem. verordening, internationale regels shipsanitation	ja	gemeentelijke basisbijdrage, tarief per inspectie	
Medische Milieukunde	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	overheidsinstellingen

¹ Begroting 2020 GGD Hollands Noorden.



Afbeelding 2: overzicht takenpakket en financiering.

Programma	Soort	Wet	Verplicht bij GGD?	Financiering gemeenten	Overige financiering
<i>Kwetsbare inwoners</i>					
GGD Rampen opvangplan (GROP)	basis	WVR	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
Openbare Geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)	aanvullend	WMO	nee	nvt	subsidie en bijdragen gemeenten
Publieke gezondheid asielzoekers	aanvullend	contract COA	ja	nvt	COA
Prostitutie- en gezondheidscentrum	aanvullend	gemeentelijke verordening	nee	nvt	bijdrage gemeenten
Forensische geneeskunde	aanvullend LIJKSCHOUW???	Wet op de lijkbezorging / contact politie	nee	nvt	tarief per verrichting, gemeenten, politie, DJI
Brede centrale toegang	aanvullend	WMO	nee	nvt	subsidie gemeente
<i>Onderzoek, beleid en preventie</i>					
Epidemiologie	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
Advisering gem. gezondheidsbeleid	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
Collectie gezondheidsbevordering	basis	WPG	ja	gemeentelijke bijdrage GGD Algemeen	
<i>Veilig thuis</i>					
Veilig thuis	aanvullend	WMO/Wet Jeugdzorg	nee	nvt	bijdrage 18 gemeenten

De vijf programma's uit het bovenstaande schema (grijze balk) vormen ook de vijf programma's in de begroting van de GGD Hollands Noorden.

Nadere toelichting:

De GGD Hollands Noorden voert in opdracht van 17 deelnemende gemeenten taken uit en kent dus meer deelnemers dan de deelnemers aan het gezamenlijke rekenkameronderzoek.

De taken zijn op 2 manieren in te delen. Het is van belang dit onderscheid goed in beeld te brengen om spraakverwarring te voorkomen. De taken kunnen onderverdeeld worden in:

1. Basistaken en aanvullende taken;
2. Wettelijke en niet wettelijke taken.

Ad 1) Basistaken zijn taken waarvan het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden (en dus alle deelnemende gemeenten) besloten heeft de taak door de GGD Hollands Noorden te laten uitvoeren. Een basistaak wordt voor alle deelnemende gemeenten uitgevoerd. De taak wordt gefinancierd uit de algemene inwonerbijdrage. Aanvullende taken zijn activiteiten die door 1 of een aantal gemeenten bij de GGD Hollands Noorden zijn belegd. Deze taken worden niet gefinancierd uit de algemene inwonersbijdragen. Gemeenten hebben aanvullende afspraken gemaakt op basis van een subsidieovereenkomst, een contract/tarifefafpraak of een Dienstverleningsovereenkomst (DVO).

Ad 2) Wettelijke taken zijn taken die op grond van een wet worden uitgevoerd. Er zijn wettelijke taken die gemeenten verplicht bij de GGD Hollands Noorden moeten beleggen en wettelijke taken die gemeenten vrijwillig bij de GGD Hollands Noorden belegd hebben. Dat is dus een keuze van de gemeenten. Daarnaast zijn er taken waar geen wettelijke basis voor is om ze bij de GGD Hollands Noorden te beleggen en waarbij gemeenten zelf besloten hebben om de betreffende taak door de GGD Hollands Noorden te laten uitvoeren.

Het basispakket van de GGD Hollands Noorden kan dus bestaan uit wettelijke en niet wettelijke taken. De indeling naar wettelijk en niet wettelijk is belangrijk voor het bepalen van de beleidsmatige invloed



die gemeenten hebben voor het uitvoeren van de taak. Bij wettelijke taken hebben gemeenten geen keuze om de taak wel of niet uit te voeren. De invloed is bij wettelijke taken beperkt tot het bepalen van het kwaliteitsniveau voor zover landelijke richtlijnen en protocollen daar ruimte voor bieden.

Wettelijke taken

De belangrijkste wettelijk grondslag voor de GGD Hollands Noorden is de Wet publieke gezondheid (Wpg). In de Wpg ligt vast dat gemeenten een GGD in stand moeten houden (artikel 14 Wpg). De GGD is geen vrijwillige samenwerking van gemeenten, maar een samenwerking die wettelijk verplicht is. Ook de schaal waarop samengewerkt moet worden is in de Wpg bepaald. Het werkgebied van de GGD is gelijk aan het werkgebied van de Veiligheidsregio.

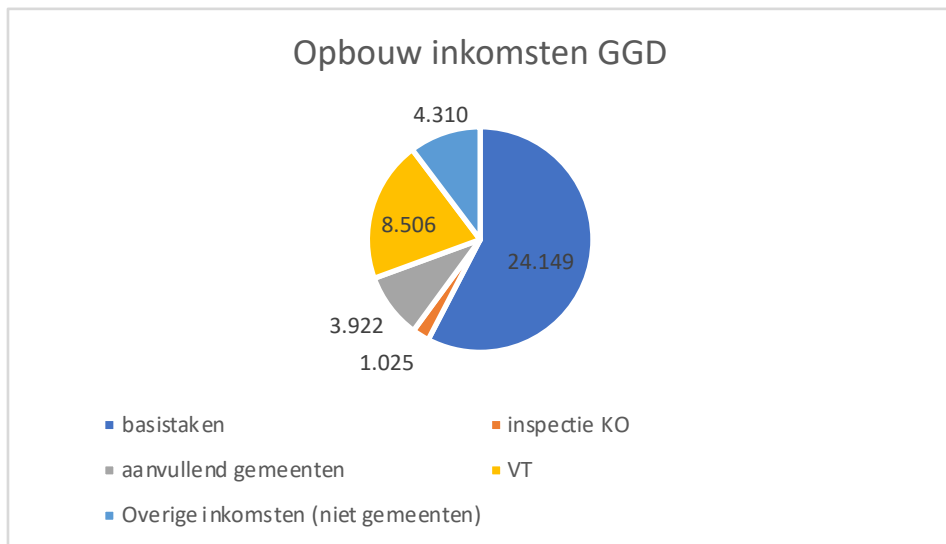
In de Wpg is vastgelegd welke taken de gemeenten in het kader van publieke gezondheid moeten uitvoeren. In principe moeten gemeenten deze taken uit de Wpg bij de GGD beleggen, tenzij in de Wpg is aangegeven dat gemeenten de taak ook door een andere partij kunnen laten uitvoeren (zoals bijvoorbeeld de jeugdgezondheidszorg). In de wet is tevens bepaald welke disciplines een GGD minimaal in huis moet hebben.

De GGD Hollands Noorden voert taken uit op basis van de volgende wetten:

- Wet publieke gezondheid, taken die gemeenten verplicht bij de GGD Hollands Noorden moeten beleggen;
- Wet publieke gezondheid, taken die gemeenten ook door een andere organisatie dan de GGD Hollands Noorden kan laten uitvoeren;
- Wet kinderopvang, inspectietaak verplicht door de GGD Hollands Noorden uitgevoerd;
- Wet op de lijkbezorging: gemeente kan de GGD Hollands Noorden aanwijzen als gemeentelijk lijkschouwer;
- Wet maatschappelijke ondersteuning; gemeenten kunnen vrijwillig taken bij de GGD Hollands Noorden beleggen;
- Wet op de jeugdzorg; gemeenten kunnen vrijwillig taken bij de GGD Hollands Noorden beleggen;
- Wet veiligheidsregio; de GGD Hollands Noorden (met name de directeur van de GGD, in de wet Directeur Publieke Gezondheid (DPG) genoemd) heeft een taak in het voorbereid zijn op rampen en crisissen;
- Warenwetbesluit tatoeëren en piercen; de GGD Hollands Noorden verstrekt namens het ministerie een vergunning.



De totale inkomsten van de GGD Hollands Noorden bedragen in de begroting 2020 € 41,9 miljoen. De inkomstenbronnen zijn als volgt:



Afbeelding 3: opbouw inkomsten GGD Hollands Noorden. Bedragen x € 1.000

Van de totale inkomsten van € 41,9 miljoen wordt € 37,5 miljoen door de deelnemende gemeenten betaald via de algemene inwonerbijdrage en aanvullende diensten. De totale bijdrage van gemeenten is als volgt:

- € 24,1 miljoen voor de basistaken (inwonerbijdrage);
- € 1,0 miljoen via het tarief inspectie kindercentra;
- € 3,9 miljoen voor aanvullende diensten;
- € 8,5² miljoen voor Veilig Thuis.

In totaal betalen de gemeenten dus 90% van de kosten van de GGD Hollands Noorden.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

Onderzoeksvraag 1 luidt als volgt:

1. Wat is het takenpakket van de GGD Hollands Noorden en hoe wordt dit gefinancierd?
 - 1.1. Wat zijn de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden die voor alle gemeenten worden uitgevoerd en die worden gefinancierd uit de algemene inwonerbijdrage?
 - 1.2. Welke taken voert de GGD Hollands Noorden uit tegen (commerciële) tarieven?
 - 1.3. Welke taken worden uitgevoerd onder de Dienstverleningsovereenkomst?
 - 1.4. Welke aanvullende taken voert de GGD Hollands Noorden uit in opdracht van 1 of meerdere gemeenten?
 - 1.5. Hoe vindt kostenverdeling tussen de verschillende soorten taken plaats?

² De gemeente Uitgeest neemt wel deel in Veilig Thuis, maar niet aan de GGD Hollands Noorden. Veilig Thuis kent derhalve 18 deelnemers, de gemeenschappelijke regeling met betrekking tot de GGD 17 deelnemers.



Antwoord vraag 1.1: Wat zijn de wettelijke taken van de GGD Hollands Noorden die voor alle gemeenten worden uitgevoerd en die worden gefinancierd uit de algemene inwonerbijdrage?

Uit afbeelding 2 blijkt dat dit alle onderdelen zijn met betrekking tot de jeugdgezondheidszorg (m.u.v. de aanvullende werkzaamheden), alle taken met betrekking tot de infectieziektebestrijding (m.u.v. het commerciële deel van de reizigersadviesing), de dienstverlening met betrekking tot het GGD Hollands Noorden Rampen opvangplan (GROP) en alle taken met betrekking tot onderzoek, beleid en preventie.

De basistaken worden gefinancierd uit de deelnemersbijdrage GR-taken. De totale kosten worden verdeeld op basis het totaal aantal inwoners per gemeente. Voor enkele onderdelen is een andere verdeelsleutel gehanteerd. Dit is ontstaan doordat gemeenten voor deze taken apart geld kregen van het Rijk voor het uitvoeren van deze taken. Voor de huisvestingskosten van de Consultatie Bureau (CB) locaties is besloten dat iedere gemeente haar eigen huisvestingskosten betaalt omdat de locatiekeuze en het aantal locaties een keuze is van de gemeente.

De afwijkende verdeelsleutels zijn:

- Jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar: aantal kinderen 0-18 jaar
- Jeugdgezondheidszorg 12-18 jaar: aantal kinderen 0-18 jaar
- Huisvestingskosten JGZ-locaties: werkelijke kosten per pand
- Rijksvaccinatieprogramma: iedere gemeente betaalt de van het Rijk ontvangen gelden voor het Rijksvaccinatieprogramma door aan de GGD

De kosten van inspecties kinderopvang worden betaald op basis van het aantal inspecties per gemeente.

Voor de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma (RVP) is met ingang van 2019 een contract afgesloten tussen gemeenten en de GGD Hollands Noorden. Het betreft hier een basistaak die de GGD Hollands Noorden ook al vóór 2019 uitvoerde, maar de financiering is gewijzigd. Tot 2019 werd het RVP gefinancierd door het Rijk. Vanaf 2019 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het RVP. Het Rijk heeft de middelen voor het RVP overgeheveld naar het Gemeentefonds.

Gemeenten hebben een contract afgesloten met de GGD Hollands Noorden³:

- Om de RVP-middelen te oormerken voor het RVP;
- Omdat de taak niet in de gemeenschappelijke regeling GGD Hollands Noorden is benoemd.

Voor de bekostiging van het Rijksvaccinatieprogramma is een aparte verdeelsleutel bepaald (zie hiervoor).

Antwoord vraag 1.2: Welke taken voert de GGD Hollands Noorden uit tegen (commerciële) tarieven?

Uit afbeelding 2 blijkt dat dit de aanvullende diensten zijn binnen de aanvullende reizigersadviesing en de forensische geneeskunde. De tarieven worden in principe vastgesteld door het Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden.

³ Samenwerkingsovereenkomst RVP gemeenten – GGD HN, ondertekend op 28 november 2018.



Antwoord vraag 1.3: Welke taken worden uitgevoerd onder de Dienstverleningsovereenkomst?

Met ingang van 2020 worden twee taken onder een DVO uitgevoerd:

- Veilig Thuis⁴;
- Wet verplichte GGZ (24-uurs meldpunt en verkennend onderzoek)⁵.

Veilig Thuis was tot voor kort de enige taak die op basis van een dienstverleningsovereenkomst (DVO) werd uitgevoerd. De DVO is afgesloten met de 17 deelnemende gemeenten en de gemeente Uitgeest. In december 2019 hebben de gemeenten besloten dat er een DVO moet worden opgesteld voor de uitvoering van de Wet verplichte GGZ (meldpunt, uitvoeren verkennend onderzoek en uitvoeren hoorplicht). Deze wet is per 1 januari 2020 in werking getreden en de gemeenten hebben een deel van de werkzaamheden ondergebracht bij de GGD Hollands Noorden. Alle 17 Noord-Hollandse gemeenten (alle deelnemers aan de GR plus de gemeente Uitgeest, net als bij de DVO met betrekking tot Veilig Thuis) hebben er voor gekozen om de taak voor drie jaar bij de GGD Hollands Noorden te beleggen in de vorm van een DVO.

Antwoord vraag 1.4: Welke aanvullende taken voert de GGD Hollands Noorden uit in opdracht van 1 of meerdere gemeenten?

De GGD Hollands Noorden voert de volgende aanvullende taken uit⁶:

- Aanvullende diensten jeugd: voor alle 17 deelnemende gemeenten;
- Vangnet & Advies Openbare Geestelijke Gezondheidszorg: in opdracht voor de regio's Kop van Noord Holland (gemeentelijke bijdrage), Alkmaar en Westfriesland (beide gefinancierd via subsidie);
- Prostitutie gezondheidscentrum: voor de gemeente Alkmaar;
- Forensische geneeskunde: voor alle 17 deelnemende gemeenten;
- Brede centrale toegang: voor de gemeente Hoorn.

Antwoord vraag 1.5: Hoe vindt kostenverdeling tussen de verschillende soorten taken plaats?

Conform de voor de GGD Hollands Noorden (en gemeenten) geldende richtlijnen Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) worden direct aanwijsbare kosten toegeschreven aan de betreffende taak/programma. Indirecte kosten – die vallen onder de BBV-definitie overhead - worden vanaf 2018 niet meer verdeeld naar de taken/programma maar worden als overhead apart in de begroting zichtbaar gemaakt.

Over het algemeen zijn overheadkosten te bestempelen als 'vaste' kosten die beperkt meebewegen bij fluctuaties in de dienstverlening. Als de GGD Hollands Noorden minder aanvullende diensten levert, zullen bijvoorbeeld de huisvestingskosten en kosten van infrastructuur ICT niet veranderen. Gesteld kan worden dat de aanvullende diensten positief bijdragen aan de kosten van het basispakket. Via de aanvullende diensten wordt een deel van de vaste overheadkosten betaald. Zonder aanvullende diensten zou het basispakket duurder zijn voor de gemeenten door de hogere overheadkosten.

⁴ Dienstverleningsovereenkomst Veilig Thuis NHN, ondertekend op 21 februari 2018.

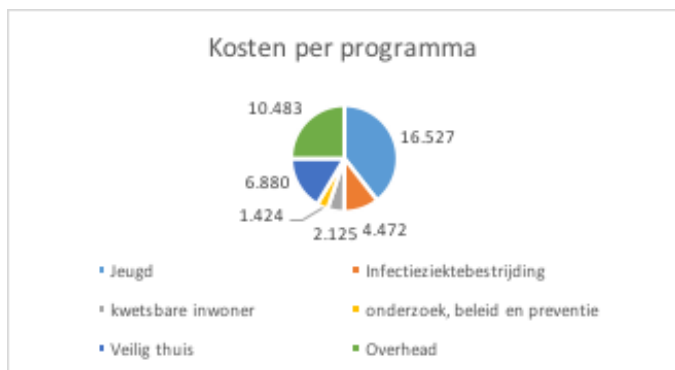
⁵ Collegebesluit gemeenten, DVO moet nog opgesteld worden.

⁶ Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.



Nadere toelichting:

De totale kosten zijn als volgt over de programma's verdeeld:



Afbeelding 4: verdeling kosten per programma GGD Hollands Noorden. Bedragen x € 1.000

De kosten per programma en de overhead zijn overzichtelijk weergegeven in de begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden. Per programma worden de lasten, baten en gemeentelijke bijdrage gepresenteerd. Het verschil tussen de lasten en de baten (inclusief gemeentelijke bijdrage) is de ruimte die per programma gebruikt wordt om de totale overhead kosten te dekken.

De begroting van de GGD Hollands Noorden geeft geen inzicht in de opbouw van de overheadkosten naar kostensoorten. De overheadkosten worden, zoals het BBV voorschrijft, niet meer als kostensoort toegerekend naar programma's (kostendragers) maar als apart onderdeel in de begroting opgenomen. In de programma's worden alleen de kosten opgenomen die betrekking hebben op het primaire proces. In het BBV is een definitie⁷ opgenomen van overhead. De accountant controleert of de BBV-richtlijnen goed worden toegepast. In de controleverklaring (zie jaarrekening 2017) wordt geen opmerking gemaakt over het onjuist toepassen van de richtlijnen.

Onderzoeksbureau Eiffel heeft in 2018 een onderzoek gedaan naar overheadkosten van de GGD Hollands Noorden en de toedeling naar Veilig Thuis. Eiffel heeft de overhead vergeleken met de handleiding overheidstarieven en met een benchmark voor de GGD van onderzoeksbureau Berenschot. Eiffel concludeert dat de overheadkosten die aan Veilig Thuis worden toegerekend relatief laag zijn. De aangepaste doorbelasting met ingang van 2019 heeft geleid tot een zuivere toedeling: de doorbelaste kosten zijn in lijn met de werkelijke kosten die door de GGD worden ingezet voor de ondersteuning van Veilig Thuis.

De totale overheadkosten zijn € 10,4 miljoen. Hiervan komt uiteindelijk € 10,2 miljoen ten laste van de taken. Dit komt omdat een (klein) deel van de overheadkosten gedekt wordt uit directe inkomsten zoals bijvoorbeeld huurinkomsten van derden. De overhead bedraagt 24% van de totale begroting. De overhead wordt gedekt uit de inkomsten uit de basis- en aanvullende taken. De opbrengsten van deze taken zijn (historisch) gebaseerd op de kosten inclusief overhead. Hierdoor worden de overheadkosten op dezelfde manier verdeeld als de directe kosten van de programma's. Onder vraag 1.1 is beschreven hoe de kosten over de gemeenten worden verdeeld.

⁷ Gelet op de uitgebreidheid van deze definitie is deze opgenomen in de bijlage van deze Nota van Bevindingen.



De bijdrage aan de overhead van een programma is bepaald als verschil tussen de lasten en baten. De overhead is als volgt over de programma's verdeeld. Het percentage laat zien hoeveel procent van de totale overhead per programma wordt bijgedragen.

Programma (bedragen x € 1.000)	Overhead	%
Jeugd	6.170	60%
Infectieziektebestrijding	1.592	15%
Kwetsbare inwoners	459	4%
Onderzoek, beleid en preventie	404	4%
Veilig Thuis	1.654	16%
Totaal*	10.279	

Afbeelding 5: bijdrage dekking overhead per programma. Bedragen x € 1.000. *Er is een kleine afwijking met de totale overheadkosten. Een deel wordt niet gedekt uit programma's maar uit andere inkomsten (huurinkomsten).

De verdeling van de overheadkosten tussen basistaken en aanvullende diensten laat zien dat 30% (€ 3,09 miljoen van totaal € 10,2 miljoen) van de overhead wordt gedekt uit aanvullende diensten. Aan aanvullende diensten wordt relatief minder overhead toegerekend dan aan de basistaken.

In de onderstaande afbeelding is de overhead uitgedrukt als percentage van de totale kosten:

	Kosten	overhead	Totaal	Overhead % van directe kosten
Basistaken				
JGZ	14.419	5.425	19.844	27%
Infectieziektebestrijding	3.590	1.351	4.941	27%
Kwetsbare inwoners	23	9	32	28%
Onderzoek, beleid en preventie	1.474	404	1.878	27%
<i>Subtotaal basis</i>	<i>19.506</i>	<i>7.189</i>	<i>26.695</i>	<i>27%</i>
JGZ aanvullend	2.108	745	2.853	26%
IZB aanvullend	883	241	1.124	21%
Kwetsbare inw. Aanvullend	2.102	450	2.552	18%
Veilig Thuis	6.880	1.654	8.534	18%
<i>Subtotaal aanvullend</i>	<i>11.973</i>	<i>3.090</i>	<i>15.063</i>	<i>21%</i>
Totaal	31.479	10.279	41.758	25%

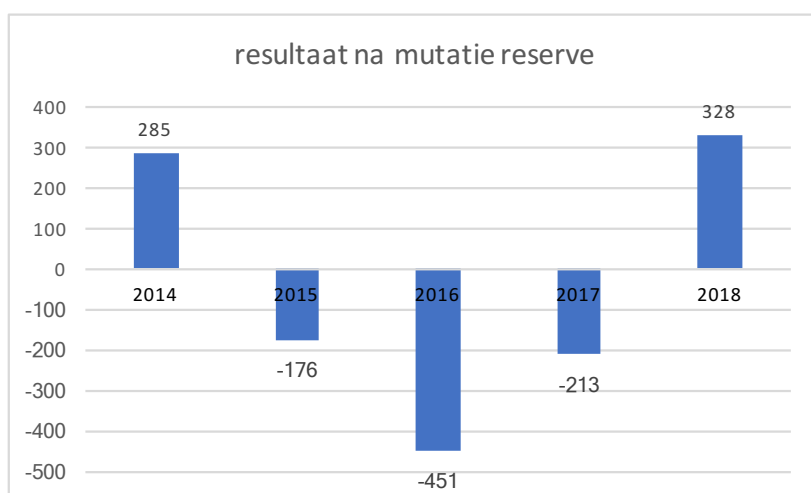
Afbeelding 6: overzicht overhead als percentage van de totale kosten. Bedragen x € 1.000



Onderzoeksvraag 2: financiële risico's van de GGD Hollands Noorden

Ontwikkeling resultaat en eigen vermogen

De omzet van de GGD Hollands Noorden is inclusief Veilig Thuis in de jaarrekening 2014 tot en met de jaarrekening 2018 gegroeid van € 30,1 miljoen naar € 38,1 miljoen. Dit is een groei van 24%. De stijging komt vooral doordat in 2016 is gestart met Veilig Thuis. In de begroting 2020 is de totale omzet € 41,2 miljoen. De begroting groeit met 8%. Deze stijging is ook te verklaren door de groei van Veilig Thuis. De financiële resultaten van de afgelopen jaren laten het volgende beeld zien:



Afbeelding 7: financiële resultaten GGD Hollands Noorden meerjarig. Bedragen x € 1.000

In 2014 had de GGD Hollands Noorden een positief resultaat van € 285.000. In de jaren daarna slaat het overschot om naar een tekort van circa € 200.000, met een uitschieter in 2016 (tekort van € 451.000). In dat jaar is het digitaal dossier financieel afgewikkeld. In 2018 is er een positief resultaat van € 328.000. Dit resultaat is bereikt door strak te sturen op de kostenbeheersing en ziekteverzuim, aldus de toelichting op de jaarrekening.

In 2018 heeft de GGD Hollands Noorden een financieel herstelplan opgesteld met als doel vermogen op te bouwen om de financiële positie te verbeteren. In de begroting 2019 en 2020 is deze vermogensopbouw in stappen van € 180.000 voorzien. In beide begrotingen zijn de baten € 180.000 hoger dan de lasten. Het saldo kan aan het eigen vermogen worden toegevoegd.

Het verwachte resultaat 2019 (inschatting medio november 2019, zie 2^e bestuurlijke rapportage 2019) is fors hoger. Er wordt een positief resultaat van € 1,2 miljoen verwacht. Dit resultaat wordt verklaard door incidentele lagere kosten of hogere inkomsten, zoals:

- Hogere inkomsten meningokkencampagne;
- Moeilijk vervulbare vacatures, waardoor er lagere uitgaven zijn;
- Meer verrichtingen waardoor hogere inkomsten reizigersadviesing, inspectie kinderopvang, forensische zorg en brede centrale toegang;
- Lagere overheadkosten door in 2019 terughoudend vacatures in te vullen.

In het resultaat is naast (incidentele meevallers) rekening gehouden met budgettaire tegenvallers:

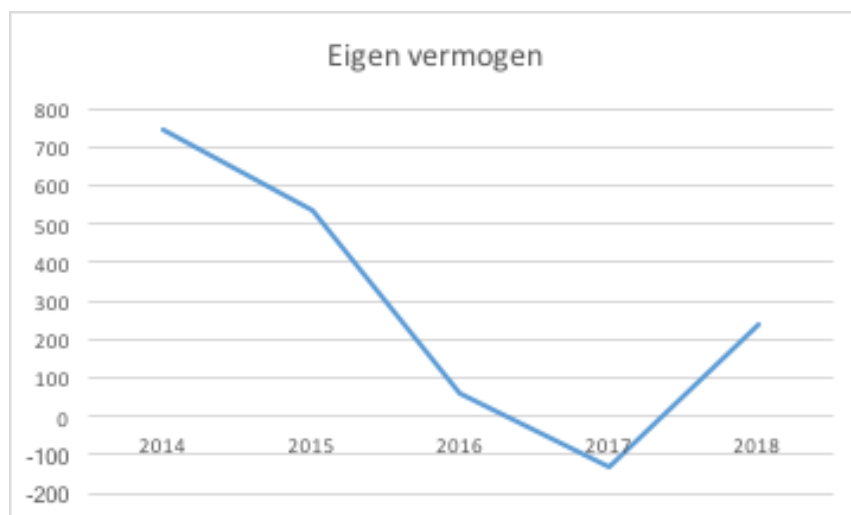


- Tekort van € 61.000 op publieke gezondheid asielzoekers door teruglopende aantallen. Inmiddels is de formatie aangepast op het dalende werk;
- Projectkosten met een omvang van € 49.000, ter voorbereiding op de WvGGZ.

Indien het resultaat ontdaan wordt van de meevallers dan resteert door bovengenoemde posten een tekort van € 110.000.

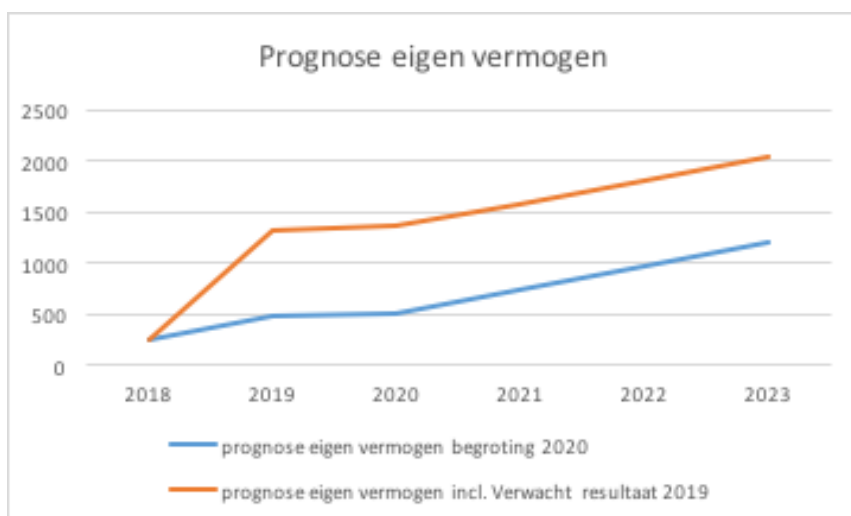
Bij het vaststellen van de jaarrekening is het definitieve resultaat bekend en besluit het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden over de bestemming van het resultaat.

Het negatieve eigen vermogen is omgezet naar een positief eigen vermogen. Het eigen vermogen van de GGD Hollands Noorden (inclusief Veilig Thuis) - bestaande uit de algemene reserve, bestemmingsreserve en resultaat lopend jaar - heeft zich als volgt ontwikkeld:



Afbeelding 8: ontwikkeling Eigen Vermogen GGD Hollands Noorden meerjarig. Bedragen x € 1.000

In de meerjarenbegroting 2020-2023 van de GGD Hollands Noorden wordt een verdere groei voorzien, maar als het resultaat van 2019 inderdaad € 1,2 miljoen wordt (de jaarrekening 2019 wordt in juni/juli 2020 vastgesteld door het Algemeen Bestuur) gaat de groei van het eigen vermogen sneller, indien het Algemeen Bestuur besluit om het resultaat 2019 toe te voegen aan de algemene reserve van de GGD Hollands Noorden.



Afbeelding 9: prognose ontwikkeling Eigen Vermogen GGD Hollands Noorden meerjarig. Bedragen x € 1.000

Het is nog onduidelijk of de toevoeging van het volledige saldo over 2019 ook de uiteindelijke bestemming van het resultaat zal zijn gelet op de kaders zoals die gelden voor de GGD Hollands Noorden. De algemene reserve van de GGD Hollands Noorden mag namelijk niet groter zijn dan 2,5% van het begrotingstotaal op grond van de afspraken⁸ tussen de gemeenten en de GGD Hollands Noorden. Op basis van de begroting 2020 mag de algemene reserve niet groter zijn dan € 1.048.000. Op basis van het verwachte resultaat 2019 en als het Algemeen Bestuur besluit een deel van het positieve resultaat toe te voegen aan de algemene reserve, dan wordt het maximum al in 2019 bereikt. Uitgaande van de meerjarenbegroting (jaarlijks resultaat € 180.000) wordt het maximum van de reserve bereikt in 2022.

Robuustheid begroting

Jaarlijks wordt de begroting conform de regio-afpraak Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen (FUGR) geïndexeerd. De gemeenten hebben ermee ingestemd dat de GGD Hollands Noorden afwijkt van de in de regio vastgestelde verhouding tussen loonkosten en overige kosten. Voor alle GR-en gaan de gemeenten uit van 70% loonkosten. De GGD Hollands Noorden heeft echter op basis van werkelijke exploitatiekosten aangetoond dat het procentuele aandeel van de loonkosten bij de GGD Hollands Noorden in werkelijkheid hoger is dan de regionaal bepaalde 70%. De GGD Hollands Noorden heeft de berekening overlegd aan de gemeenten in de kaderbrief 2020. De gemeenten hebben ingestemd met voorgestelde verhouding.

Afbeelding 10 laat de ontwikkeling van de begroting 2018-2020 van de GGD Hollands Noorden zien. In die jaren laat de begroting – los van Veilig Thuis – een stabiel beeld zien. Er zijn procentuele afwijkingen van de index. Deze worden veroorzaakt door wijziging in de taken. In 2019 is de begroting exclusief Veilig Thuis in totaal 1,8% lager dan de primitieve begroting 2018. Dit komt doordat een deel van de kosten voor kwetsbare inwoners is verschoven naar Veilig Thuis. In 2020 is de begroting exclusief Veilig Thuis in totaal 5,2% hoger. Deze stijging komt door de hogere kosten van het Rijksvaccinatieprogramma. De begrotingen zijn beleidsarm, er worden geen nieuwe taken in de begroting verwerkt. Alleen op grond van besluitvorming bij gemeenten (bv. Veilig Thuis en de WvGGZ) of op grond van een wijziging in de nationale regelgeving (bv. overdracht

⁸ Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen Noord-Holland Noord, d.d. 4 december 2018, artikel 3.



Rijksvaccinatieprogramma) worden nieuwe taken toegevoegd aan het takenpakket en verwerkt in de begroting van de GGD.

Kosten per programma	Begroting 2018	2018 2e wijziging	Begroting 2019	2019 2e wijziging	Begroting 2020
Jeugdgezondheidszorg	13.940	14.753	15.352	16.710	16.527
Infectieziektebestrijding	3.993	4.164	4.304	4.348	4.472
Kwetsbare inwoners	4.544	1.981	2.045	2.064	2.125
Onderzoek, beleid & preventie	1.299	1.336	1.385	826	1.424
Overhead	10.132	10.028	10.202	10.839	10.483
Totaal GGD Hollands Noorden	33.908	32.262	33.288	34.787	35.031
VT	0	3.971	3.274	7.693	6.880
Totaal	33.908	36.233	36.562	42.480	41.911
% ten opzichte vorig jaar (exclusief VT)			-1,8%		5,2%
% ten opzichte vorig jaar (inclusief VT)			7,8%		14,6%

Afbeelding 10: ontwikkeling begroting GGD Hollands Noorden 2018 - 2020. Bedragen x € 1.000

Kengetallen

Jaarlijks neemt de GGD Hollands Noorden de in de BBV verplichte financiële kengetallen op in de begroting en jaarrekening:

Netto schuldquote: de netto schuldquote weerspiegelt het niveau van de schuldenlast ten opzichte van de inkomsten. Het geeft een indicatie van welk beslag de rente en aflossing op de begroting leggen. Hoe lager de netto schuldquote is, hoe beter. De quote wordt berekend door de langlopende en kortlopende schulden te verminderen met de lang- en kortlopende vorderingen. De uitkomst wordt berekend als percentage van de totale baten. De norm is gesteld op kleiner dan 5%.

Solvabiliteit: Dit kengetal geeft inzicht in de mate waarin de GGD Hollands Noorden in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Het kengetal laat de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen zien. Hoe hoger de ratio, hoe beter. De streefwaarde is door het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bepaald tussen 5% en 10%. Hierbij is het belangrijk te weten dat de algemene reserve is gemaximeerd op 2,5% van het totaal van de begroting. De algemene reserve is een belangrijke grootheid bij het berekenen van de solvabiliteit.

Structurele exploitatieruimte: Dit kengetal geeft aan hoe groot de structurele exploitatieruimte is. Een positief percentage betekent dat de structurele baten toereikend zijn om de structurele lasten te dekken. Hoe hoger het percentage, hoe meer ruimte en dus hoe beter.



De kengetallen hebben zich als volgt ontwikkeld in de afgelopen jaren c.q. laten het volgende beeld zien naar de toekomst toe:

	Streefwaarde	Jaarrekening			Begroting				
		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Netto schuldquote	<5%	5,3%	6,8%	4,6%	4,7%	4,6%	3,8%	3,1%	2,4%
solvabiliteit	5-10%	0,6%	-1,3%	1,9%	3,6%	3,8%	5,5%	7,1%	8,7%
Exploitatieruimte	2,50%	1,60%	-0,6%	1,8%	1,4%	1,0%	1,4%	1,4%	1,4%

Afbeelding 11: ontwikkeling financiële kengetallen GGD Hollands Noorden.

Op basis van de meerjarenbegroting laat de balans een financiële positie van de GGD Hollands Noorden zien waarbij de netto schuldquote zich binnen de norm ontwikkelt. De solvabiliteit ligt in 2020 nog onder de streefwaarde, in de jaren daarna wordt aan de norm voldaan. Op basis van het verwachte resultaat 2019 heeft het Algemeen Bestuur de mogelijkheid om de solvabiliteit op de gewenste streefwaarde te brengen door (een deel van) het resultaat toe te voegen aan de algemene reserve.

In het BBV is ook voorgeschreven dat in de begroting een check wordt gedaan op de kasgeldlimiet. Om renterisico te beperken mag de vlottende schuld gemaximaliseerd zijn op 8,2%⁹ van de begrote lasten. De GGD Hollands Noorden blijft ruim binnen de norm van 8,2% en loopt dus geen renterisico. De kasgeldlimiet gaat over de liquiditeitspositie van de GGD. De meest recente werkelijke cijfers worden gebruikt als input voor de begroting. Dit verklaart het patroon zoals weergegeven in afbeelding 12 (de begroting 2019 is opgesteld in het begin van 2018, gelijktijdig met de jaarrekening 2017). Die afbeelding geeft de ruimte in euro's aan ten opzichte van de kasgeldlimiet van 8,2%.

	Jaarrekening		Begroting	
	2017	2018	2019	2020
Ruimte t.o.v. limiet (8,2%)	933	1.282	933	1.282

Afbeelding 12: ontwikkeling kasgeldlimiet GGD Hollands Noorden. Bedragen x € 1.000

Beantwoording van de onderzoeksvraag

2. Wat zijn de financiële risico's?
 - 2.1. Op welke assumpties is het financiële meerjarenperspectief gebaseerd en hoe robuust zijn deze?
 - 2.2. Op welke wijze worden financiële risico's binnen de GGD Hollands Noorden geïdentificeerd en gemitigeerd?
 - 2.3. Wordt in de rapportages onderscheid gemaakt in de taken die door middel van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden uitgevoerd en die taken die voortvloeien uit de gemeenschappelijke regeling?

⁹ Art. 2 lid 1 sub d. Uitvoeringsregeling Financiering decentrale overheden.



Antwoord vraag 2.1: Op welke assumpties is het financiële meerjarenperspectief gebaseerd en hoe robuust zijn deze?

Het financieel meerjarenperspectief van de GGD Hollands Noorden is gebaseerd op de volgende assumpties:

- Besluitvorming door de deelnemers aan de GR met betrekking tot de dienstverlening, de jaarlijkse indexering en de vermogensvorming (FUGR);
- Besluitvorming door gemeenten met betrekking tot aanvullende dienstverlening en de jaarlijkse indexering;
- Afspraken op landelijk niveau met betrekking tot de uitvoering van werkzaamheden die via de landelijke koepelorganisatie GGD GHOR worden gemaakt;
- De wet- en regelgeving op grond van het BBV.

De begroting van de GGD Hollands Noorden is beleidsarm en wordt gebaseerd op actuele inzichten van te leveren diensten. De GGD Hollands Noorden dient rekening te houden met de regionale afspraken over indexering van de kosten en bijdragen van gemeenten zoals bepaald in de FUGR-afspraken (zie hiervoor). De GGD Hollands Noorden hanteert bij onzekere posten het voorzichtigheidsbeginsel (kosten worden genomen als ze verwacht worden, opbrengsten worden pas geboekt als ze daadwerkelijk gerealiseerd zijn). Zonder twee bijzondere incidenten (digitaal dossier en Veilig Thuis) zou de GGD Hollands Noorden in het verleden geen tekorten gekend hebben. De 1^e bestuurlijke rapportage 2019¹⁰ van de GGD Hollands Noorden laat zien dat er incidentele meevallers zijn door onder meer hogere inkomsten en niet ingevulde vacatures (en daardoor lagere kosten). In 2019 is er geen afwijking op eerder gedane aannames voor de begroting. Op basis van de resultaten over de periode 2018-2020 (gecorrigeerd voor Veilig Thuis en het digitaal dossier, zie afbeelding 10) kan geconcludeerd worden dat de begroting van de GGD Hollands Noorden een stabiel beeld laat zien. Wel heeft de GGD ook in de toekomst te maken met risico's en kunnen er incidenten optreden die een financiële impact hebben (zie ook hierna).

In de exploitatie van de GGD Hollands Noorden zijn taken opgenomen met een opneemfinanciering (Veilig Thuis en Wet verplichte GGZ). Als het aantal meldingen/aanvragen hoger is dan voorzien, dan moet er extra formatie ingezet worden. Dit leidt tot hogere kosten voor de gemeenten.

Het weerstandsvermogen in de begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden is voldoende om de in de begroting opgenomen risico's op te kunnen vangen: de algemene reserve is begroot op € 501.000. De risico's zijn geschat op € 350.000 (zie ook hierna). Als er andere onvoorziene risico's optreden, dan kan het weerstandsvermogen te klein zijn. Door de afspraak in het financieel herstelplan voor de GGD Hollands Noorden¹¹ dat er jaarlijks een positief resultaat is van € 180.000 kan de GGD Hollands Noorden het weerstandsvermogen op peil brengen zonder aanvullende financiering van de gemeenten.

Nadere toelichting:

Het doel van de meerjarenbegroting is het bieden van continuïteit in kwalitatieve dienstverlening en het zorgen van bestuurlijke rust en financiële voorspelbaarheid: hoe blijft de GGD Hollands Noorden bij, hoe zorgt zij dat de mensen zich ontwikkelen dat ze goed zijn toegelegd op de taakuitvoering. Het grootste deel van de 42 miljoen euro die jaarlijks omgaat betreft personeelskosten (74%)¹². Dit geeft

¹⁰ 1^e Bestuurlijke rapportage 2019 GGD, Alkmaar, juni 2019.

¹¹ Financieel herstelplan 2018 GGD Hollands Noorden d.d. 29 augustus 2018.

¹² Bron: interview HR-manager GGD Hollands Noorden.



aan hoe belangrijk de factor mens voor de exploitatie van de GGD Hollands Noorden is. Op basis van de formatieomvang, de inschaling per functie en de vastgestelde index raamt GGD Hollands Noorden de loonkosten. De begroting is (grotendeels) gebaseerd op de inzet van eigen formatie. De begroting van de GGD en Veilig Thuis bevatten geen budget voor inhuur derden voor moeilijk vervulbare vacatures. In de begroting van de GGD Hollands Noorden is wel een post onvoorzien opgenomen van € 200.000.

Voor wettelijke basistaken geldt dat er sprake is van beschikbare capaciteit waarmee de GGD de taken moet uitvoeren. De GGD informeert gemeenten in de kaderbrief als er ontwikkelingen zijn die de beschikbare capaciteit onder druk zetten. Bijvoorbeeld uitbreiding van taken als gevolg van wetwijzigingen of nieuwe protocollen.

De benodigde omvang van formatie van een aantal taken van de GGD Hollands Noorden is direct gekoppeld aan het aantal verrichtingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Jeugdgezondheidszorg. Het aantal kinderen bepaalt voor een groot deel de benodigde capaciteit voor het uitvoeren van het aantal contactmomenten. Maar ook voor inspectie kinderopvang (aantal locaties), forensische zorg (aantal verrichtingen), reizigerszorg (aantal consulten) en voor Veilig Thuis (aantal meldingen). Voor dergelijke activiteiten wordt op basis van actuele inzichten een inschatting gemaakt van het aantal verrichtingen en de benodigde formatie. De onderbouwingen van deze aannames zijn niet zichtbaar in de begroting, wel worden er jaarverslagen gemaakt (bijvoorbeeld jaarverslag infectieziekten, jaarverslag 'Jouw GGD', jaarverslag homestart, programmaverantwoording bij de jaarstukken). De inzet en de verwachte inkomsten worden in de begroting geraamd. Hierbij hanteert de GGD Hollands Noorden het voorzichtigheidsprincipe: onzekere posten worden voorzichtig geraamd. Dit is zichtbaar in de 2^e bestuursrapportage 2019. Een (groot) deel van het verwachte overschot ontstaat door hogere inkomsten en door niet ingevulde vacatures.

Gemeenten hebben gemeenschappelijk een index bepaald die jaarlijks gebruikt wordt om de inwonerbijdrage aan te passen. Binnen deze ruimte moet de GGD Hollands Noorden de basistaken uitvoeren. Met de gemeenten zijn - ten opzichte van andere GR-en - afwijkende afspraken gemaakt over de indexering omdat de werkelijke verhouding tussen salariskosten en overige kosten bij de GGD Hollands Noorden hoger is (74%) dan de toegepaste verhouding in de FUGR-afspraken (70%). Hiermee sluit de indexering aan bij de werkelijke situatie voor de GGD Hollands Noorden.

De GGD Hollands Noorden past in de begroting de verwachte cao-stijging en stijging van de premies van sociale lasten toe en past waar nodig een prijsindex toe op materiële kosten. Kapitaallasten worden geactualiseerd op basis van het meerjareninvesteringsplan.

De begroting is verder beleidsarm. Er worden geen nieuwe taken in de begroting verwerkt. Alleen op grond van besluitvorming bij gemeenten (bv. Veilig Thuis en de WvGGZ) of op grond van een wijziging in de nationale regelgeving (bv. overdracht Rijksvaccinatieprogramma) worden nieuwe taken toegevoegd aan het takenpakket en verwerkt in de begroting van de GGD.

Uit het onderzoek volgt dat de financiële problemen uit het verleden veroorzaakt werden door incidentele oorzaken. Zonder de financiële afwikkeling van de aanbesteding van het digitale dossier en de financiële knelpunten bij Veilig Thuis door de grote groei van het aantal meldingen, zou de GGD Hollands Noorden geen financiële problemen hebben gekend.



Overigens is een taak als Veilig Thuis en ook de nieuwe taak hoorplicht en verkennend onderzoek met betrekking tot de WvGGZ een opneindfinanciering. Dit blijft in de begroting een onzeker onderdeel (zie ook hierna).

Antwoord vraag 2.2: *Op welke wijze worden financiële risico's binnen de GGD Hollands Noorden geïdentificeerd en gemitigeerd?*

De GGD Hollands Noorden stelt hiervoor periodiek een risicomonitor op. Dit instrument is voor het eerst gemaakt in juni 2019¹³, dit was nog een 'prototype' en 'Work in Progress', aldus de GGD. De tweede¹⁴ versie, de eerste volwassen versie van de risicomonitor volgens de GGD, is in november 2019 in het managementteam besproken. Met behulp van deze risicomonitor worden risico's in beeld gebracht en gekwantificeerd. Daarna wordt per risico bekeken welke beheersmaatregelen mogelijk zijn. Op basis van deze stappen wordt het netto-risico in beeld gebracht. En dit wordt in relatie gebracht tot het weerstandsvermogen. De risicomonitor van november 2019 wordt verwerkt in de risicoparagraaf van de begroting 2021.

In 2019 is de risicomonitor aldus twee keer opgesteld. Dit stuk is besproken in het managementteam van de GGD Hollands Noorden en met de portefeuillehouder Financiën van de GGD. De monitor wordt iedere 4 maanden (begroting – burap 1 – burap 2) geactualiseerd en verder doorontwikkeld. Op termijn wil het managementteam het instrument evalueren en bekijken of het ook bestuurlijk gebruikt kan worden. In 2020 wil het managementteam er meer ervaring mee opdoen¹⁵. De financiële risico's met impact op het weerstandsvermogen worden in de bestuurlijke stukken (kadernota – begroting - buraps) opgenomen. Dit is in 2019 gebeurd, zie bijvoorbeeld de tweede bestuursrapportage 2019.

In de jaarrekening en begroting worden de risico's en het weerstandvermogen toegelicht.

Nadere toelichting:

In de jaarstukken neemt de GGD Hollands Noorden in de risicoparagraaf een overzicht van risico's op. In de begroting 2020 zijn de volgende risico's benoemd:

Omschrijving	Maximaal risico	Risico	Bedrag
Minder opbrengsten aanvullende diensten door beleidskeuzes gemeenten	€ 1.145.000	laag	€ 230.000
Minder opbrengsten forensische zorg als gevolg van aanbesteding politie en sluiting locaties	€ 342.000	laag/midden	€ 120.000
Effecten functiewaardering met als gevolg hogere schalen		laag	p.m.

Afbeelding 13: in de begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden opgenomen risico's.

De algemene reserve is in de begroting 2020 begroot op € 501.000. De risico's zijn geschat op € 350.000. Op basis van de in de begroting 2020 opgenomen risico's is het weerstandsvermogen van de GGD Hollands Noorden voldoende om, in het geval risico's optreden, deze in financiële zin op te vangen. Beheersmaatregelen heeft de GGD Hollands Noorden genomen door te werken met een

¹³ Risicomonitor GGD Hollands Noorden juni 2019.

¹⁴ Risicomonitor GGD Hollands Noorden november 2019.

¹⁵ Bron: memo concerncontroller GGD Hollands Noorden 18 februari 2020.



zogenoeten 'flexschil'. Hiermee kan vermindering van werk en de daarmee gepaarde vermindering van formatie opgevangen worden. Mocht blijken dat de GGD het risico te laag heeft geïnclassificeerd (hoog in plaats van laag of laag/midden) en de risico's zich maximaal aandienen (€ 1.487.000) dan is het weerstandsvermogen onvoldoende. Gemeenten zijn dan - zoals in de gemeenschappelijke regeling is vastgelegd - verantwoordelijk voor de aanvulling van het tekort dat op basis van inwoneraantallen over de deelnemers wordt verdeeld.

Naast de risico's voor de formatie legt een daling van aanvullende diensten een druk op de 'vaste' overheadkosten. Uit het onderzoek is gebleken (onderdeel financiële analyse, zie hiervoor) dat de aanvullende diensten een bijdrage leveren aan de overheadkosten. Deze nemen niet gelijkmatig af met de daling van aanvullende diensten, zo kunnen bijvoorbeeld de kosten van huisvesting of ICT-infrastructuur niet (op korte termijn) worden aangepast. Doordat de dekking van deze overhead wegvalt als de aanvullende dienst verdwijnt zal de overheaddruk op andere producten toenemen.

In de begroting 2019 (gebaseerd op de inzichten uit 2017) had de GGD Hollands Noorden een negatief weerstandsvermogen. De risico's waren ingeschat op € 960.000 en er was een negatieve reserve van € 186.000. De GGD Hollands Noorden was toen niet in staat om de financiële risico's op te vangen. Als er een risico zou optreden, dan had de GGD Hollands Noorden meteen bij de gemeenten moeten aankloppen voor extra geld. In de tweede bestuursrapportage 2019 is er niet gerapporteerd dat er risico's zijn opgetreden of dat er risico's zijn die niet binnen de exploitatie opgevangen kunnen worden. De jaarrekening 2019 zal hier een definitief inzicht in geven.

Antwoord vraag 2.3: *Wordt in de rapportages onderscheid gemaakt in de taken die door middel van de dienstverleningsovereenkomst (DVO) worden uitgevoerd en die taken die voortvloeien uit de gemeenschappelijke regeling?*

In de bestuursrapportages wordt gerapporteerd via de programma's zoals opgenomen in de begroting. Daarin is Veilig Thuis een van de programma's. Daarnaast wordt in het kader van de afspraken met betrekking tot de financiële 'gezondmaking' van Veilig Thuis aanvullend periodiek (per vier maanden) aan de gemeenten gerapporteerd waar een DVO mee is afgesloten en wordt maandelijks een monitor van de gerealiseerde productie opgesteld. Deze bevat geen financiële informatie.

Voor 2020 is op verzoek van gemeenten een aparte begroting opgesteld voor Veilig Thuis inclusief doorbelaste overhead. Jaarlijks wordt er in het kader van de DVO een aparte financiële verantwoording opgesteld en aangeboden aan de DVO-gemeenten voor Veilig Thuis. Veilig Thuis blijft wel als programma in de begroting van de GGD Hollands Noorden opgenomen.

In de begroting 2020 is een apart overzicht opgenomen van de risico's in de bedrijfsvoering van Veilig Thuis en de beheersmaatregelen die door de organisatie zijn genomen om de risico's in te perken.

Onderzoeksvraag 3: risico's in de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden

In 2019 heeft de GGD Hollands Noorden in het kader van het risicomanagement een risicomonitor gemaakt. In deze monitor is een actueel overzicht gemaakt van de belangrijkste strategische en financiële risico's. Bij de risico's is in beeld gebracht welke beheersmaatregelen getroffen zijn om de kans van optreden van de risico's te beperken. De risico's – na beheersmaatregelen - zijn vertaald



naar financiële impact. De monitor is in 2019 twee keer opgesteld. In 2020 wordt de frequentie verhoogd.

Het aantal risico's is groter dan in de begroting 2020 is opgenomen. Dit komt omdat de monitor is gemaakt nadat de begroting 2020 is opgesteld. Door de implementatie van de risicomonitor is de GGD Hollands Noorden in de toekomst in staat om in de begroting een compleet overzicht van de relevante risico's op te nemen.

In de eerste risicomonitor van juni 2019 is een overzicht van de toen bekende risico's met de beheersmaatregelen overgenomen. In die monitor is nog geen relatie gelegd in financiële zin met de omvang van het weerstandsvermogen.

In november 2019 is een tweede risicomonitor opgesteld, waarin ook weer een tabel staat met risico's en beheersmaatregelen; deze borduurt voort op de eerste monitor van juni 2019. In die tweede monitor wordt voor het eerst een financiële vertaling gemaakt van de risico's. De inhoud ervan wordt verwerkt in de risicoparagraaf van de begroting 2021, die in het voorjaar van 2020 wordt opgesteld.

De risico's in de monitor van november 2019 tellen op tot een bedrag van € 750.000 en zijn:

- Stoppen medische arrestantenzorg door aanbesteding - risico laag – risico 2021: € 120.000
- Minder aanvullende diensten jeugdgezondheidszorg - risico laag – risico 2021: € 230.000
- Zelforganisatie (*zie ook pagina 29*) - risico laag - risico 2021 € 240.000
- Herziening functiewaardering - risico laag – risico 2021: € p.m.
- Toename meldingen Veilig Thuis - risico laag – risico 2021: € 70.000
- Noodzaak externe inhuur - risico hoog - risico 2021: € 90.000

Op de volgende pagina is een fragment opgenomen uit de tweede risicomonitor. De volledige monitor uit november 2019 is als bijlage 3 bij deze Nota van Bevindingen gevoegd.

Op basis van de begroting 2020 mag de algemene reserve niet groter zijn dan € 1.048.000 gelet op de afspraak in het FUGR dat de GGD maximaal een algemene reserve mag hebben van 2,5% van het begrotingstotaal. Ten tijde van het onderzoek was de begroting 2021 er nog niet, zodat er geen uitspraak kan worden gedaan over de toereikendheid van het weerstandsvermogen en daarmee over de financiële risico's van de gemeenten.

De risico's zijn voor alle gemeenten vergelijkbaar. Financiële risico's zullen op basis van gemeenschappelijkheid (aantal inwoners) over de gemeenten verdeeld worden, mochten ze zich aandienen en niet met het weerstandvermogen van de GGD kunnen worden opgevangen. De GGD Hollands Noorden werkt niet met een opslag in de tarieven voor de aanvullende dienstverlening om het eventueel toekomstig wegvallen van deze inkomsten op te kunnen vangen. Dat past ook niet in het kader van de afspraken zoals gemaakt in het FUGR.



Omschrijving risico		Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effec- tief?	Netto risico	
		2019 – 2020	2021 – 2024			2019 – 2020	2021 – 2024
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.		–	–	Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.		–	–
1.	Digitaal dossier JGZ (GGiD) voldoet niet voldoende aan wensen gebruikers en cliënten. Hierdoor neemt tevredenheid van medewerkers en cliënten af.	H	n.v.t.	Instellen programmaorganisatie en sturing op realiseren van het oorspronkelijke programma van eisen.	+/-	M	n.v.t.
	Er treedt vertraging op bij het GGID waardoor het projectbudget wordt overschreden. Dit heeft imagoschade en politieke onrust tot gevolg.	H	n.v.t.	Het dagelijks en algemeen bestuur wordt iedere vergadering geïnformeerd over de voortgang van de ontwikkelingen van het GGID. De verwachting is dat het systeem in 2020 operationeel is en dat de kosten binnen de begroting kunnen worden opgevangen.	+	M	n.v.t.
	Er zijn te weinig mogelijkheden voor doorontwikkeling van het GGID en processen. Hierdoor kan de verdere doorontwikkeling van dienstverlening achterblijven op de op wensen van gebruikers en cliënten.	n.v.t.	H	<ul style="list-style-type: none"> In de meerjarenbegroting zijn (beperkt) middelen gereserveerd voor doorontwikkeling. Binnen de Coöperatie, waarin het beheer en onderhoud wordt belegd, wordt voor het change-management een structuur ingericht. 	+/-	n.v.t.	M
2.	Dreigend tekort aan jeugdartsen. Hierdoor kunnen niet overal gekwalificeerde medewerkers worden ingezet.	M	M	<ul style="list-style-type: none"> Overname van taken artsen door doktersassistenten en verpleegkundige specialisten. Inzet werving & selectie versterken; wervingsbonus. Vergroten bekendheid GGD onder studenten. Aanpassing salaris Arts A van schaal 10 naar schaal 11. 	+	L	L
3.	Krimp in het aantal jeugdigen in de periode 2020–2023: 0–4-jarigen: 1% en 12–18-jarigen: 7%. Hierdoor nemen gemeentelijke bijdragen af en is	L	L	Vermindering inzet personeel opvangen met flexibele schil en het natuurlijk verloop.	+	L	L

Afbeelding 14: Fragment uit de tweede risicomonitor 2019 (november) van de risico's met beheersmaatregelen. Het volledige overzicht staat in bijlage 3



Tijdens de interviews met de gemeenten zijn de volgende risico's benoemd als grootste risico's voor de GGD Hollands Noorden. Deze risico's zijn ook opgenomen in de risicomonitor van november 2019. Niet alle risico's leiden tot een netto risico (risicobedrag na beheersmaatregelen):

- Ontwikkeling digitaal dossier; in de risicomonitor is het risico door de beheersmaatregel 'midden' ingeschat. De GGD Hollands Noorden heeft voor 2021 geen risicobedrag meer geraamd omdat de implementatie in 2020 wordt afgerond. In totaal is er tot en met 2019 € 2,2 miljoen geïnvesteerd. Dit bedrag is op de balans geactiveerd. Deze kosten worden na ingebruikname afgeschreven in 8 jaar. Als het ontwikkelen van het digitaal dossier niet slaagt, moet er € 2,2 miljoen afgeschreven worden. Het weerstandsvermogen van de GGD is hiervoor niet voldoende. Dat is een financieel risico voor de deelnemende gemeenten;
- Opereindfinanciering van Veilig Thuis. De begroting 2020 voor Veilig Thuis gaat uit van een scenario waarin het aantal meldingen en adviezen gelijk blijft aan het niveau van 2019. Er is, ondanks dat dit wel verwacht wordt, geen rekening gehouden met een groei van het aantal meldingen en adviezen. Als echter blijkt dat de begroting niet toereikend is, zal het Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden tijdig een winstwaarschuwing moeten afgeven en conform de Dienstverleningsovereenkomst zich wenden tot de gemeenten voor een extra bijdrage. Het risico voor 2020 is geschat op € 160.000 (€ 70.000 voor toename meldingen en € 90.000 voor inhuur externe medewerkers);
- Opereindfinanciering van de Wet verplichte GGZ: de uitvoering van het meldpunt & verkennend onderzoek WvGGZ en de uitvoering van de hoorplicht worden via een dienstverleningsovereenkomst met de gemeenten bekostigd. Deze dienstverlening is in 2020 gestart. Er is nog geen risico ingeschat;
- Onvoldoende gekwalificeerd/opgeleid personeel, waardoor de continuïteit van dienstverlening mogelijk onder druk komt te staan;
- Afname van de aanvullende diensten waardoor dekking van vaste overheadkosten wegvalt. Hieronder valt ook het stoppen met de uitvoering van Veilig Thuis door de GGD Hollands Noorden;
- Onvoorzien ramp- of crisis.

Beantwoording van de onderzoeksvraag

3. Wat zijn de risico's die samenhangen met de bedrijfsvoering?
 - 3.1. Welke problemen in de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden veroorzaakten in het verleden budgettaire overschrijdingen en zijn deze problemen nu opgelost?
 - 3.2. Welke niet-wettelijke taken, toekomstige nieuwe taken en andere samenwerkingsverbanden verwacht de GGD Hollands Noorden de komende drie jaar uit te gaan voeren?
 - 3.3. Welke financiële risico's kunnen zich manifesteren bij de uitvoering van de niet-wettelijke taken en andere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio) en hoe worden deze gemitigeerd?
 - 3.4. Hoe anticipeert de GGD Hollands Noorden in haar bedrijfsvoering op veranderingen in de wetgeving, in het bijzonder wetgeving die leidt tot potentieel nieuwe (wettelijke) taken voor de GGD Hollands Noorden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio)?



Antwoord vraag 3.1: Welke problemen in de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden veroorzaakten in het verleden budgettaire overschrijdingen en zijn deze problemen nu opgelost?

Er speelden drie problemen in het verleden, die overschrijdingen veroorzaakten. Het betreft Veilig Thuis (met name te weinig budget en problemen in de bedrijfsvoering waardoor wettelijke termijnen niet gehaald werden en er wachtlijsten ontstonden waardoor Veilig Thuis onder toezicht van de inspectie kwam)¹⁶, het digitaal dossier (mislukte aanbesteding, de geselecteerde leverancier bleek niet in staat software te leveren die voldeed aan de gestelde eisen) en het principe van zelforganisatie (te snel ingevoerd, veel onrust in de organisatie, hoog ziekteverzuim). Hieronder zijn de problemen nader toegelicht. De problemen zijn opgelost (toezicht is opgeheven¹⁷, de eerste aanbesteding van het digitaal dossier is beëindigd en financieel afgewikkeld¹⁸ en er zijn een teamleiders aangesteld)¹⁹. Uit het onderzoek volgt dat de GGD Hollands Noorden aangeeft te hebben geleerd van de problemen uit het verleden²⁰, maar de toekomst moet uitwijzen of alle maatregelen voldoende blijken. Ten aanzien van zelforganisatie ziet de GGD in de risicomonitor een risico in de categorie laag. En met betrekking tot het digitaal dossier is hiervoor aangegeven dat dit een boekwaarde kent van € 2,2 miljoen, maar dat de implementatie nog niet is afgerond. Daardoor blijft er een financieel risico bestaan voor de GGD en ook voor de gemeenten, omdat het weerstandsvermogen dan niet toereikend is.

Veilig Thuis: Feitelijk is er sprake van een openeinderegeling. De taak werd door de GGD Hollands Noorden collectief aangenomen voor 18 gemeenten, maar er werden wel 18 individuele DVO's afgesloten. Na het overgaan van de taak naar de GGD Hollands Noorden werd er via landelijke campagnes meer publiciteit gegeven aan het voorkomen van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit had een forse toename van de vraag als gevolg en daarmee ook een toename van de werkdruk bij Veilig Thuis. Financiële middelen ontbraken om extra capaciteit in te huren en er ontstonden wachtlijsten.

Bij de overgang van de taken van bureau Jeugdzorg en de drie regionale steunpunten naar de GGD Hollands Noorden heeft de GGD Hollands Noorden onvoldoende financiële middelen van de gemeenten gekregen. De begroting was gebaseerd op oude aantallen, oude werkwijze en de GGD kreeg een taakstelling mee om 15% te bezuinigen. Dit is in de interviews verschillende keren aangegeven, niet alleen door de GGD Hollands Noorden, maar ook door portefeuillehouders Volksgezondheid. Daarnaast heeft adviesbureau Seinstra Van de Laar (voetnoot 20) geconstateerd dat er te weinig formatie was om de taken op een goede manier te kunnen uitvoeren. In de eerste begrotingswijziging 2019 is gemotiveerd waarom de kosten omhoog moesten ten opzichte van de eerdere begroting:

- Sterke stijging van het aantal meldingen en veiligheidsbeoordelingen;
- Langer en intensiever volgen van een gezin, waardoor de benodigde tijdsinzet het dubbele is dan eerder was geraamd;
- Meer tijd voor het opstellen van een veiligheidsplan en overdracht aan ketenpartners;
- Versterking aansturing en begeleiding is nodig om een toekomstbestendige organisatie te bouwen.

¹⁶ Brief Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, instelling verscherpt toezicht per 30 maart 2018.

¹⁷ Brief Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, opheffen verscherpt toezicht Veilig Thuis Noord-Holland Noord per 16 januari 2019.

¹⁸ Notitie afwikkeling GGD dossier: feitenrelaas en verbeterpunten d.d. 21 september 2017.

¹⁹ Quicksan bedrijfsvoering Veilig Thuis Noord-Holland Noord, maart 2018, adviesbureau Seinstra Van de Laar.

²⁰ Interviews, notitie afwikkeling GGD dossier: feitenrelaas en verbeterpunten d.d. 21 september 2017.



De wachtlijsten, het overschrijden van de wettelijke termijnen en tekortkomingen ten aanzien van het inzetten en monitoren van verbetermaatregelen leidden tot de ondertoezichtstelling. Via begrotingswijzigingen is uiteindelijk aan de gemeenten gevraagd om extra geld bij te leggen (in 2019 € 4,4 miljoen). Dat is gedaan, de wachtlijstproblemen zijn opgelost en het toezichtregime is opgeheven. De inspectie heeft het besluit tot het opheffen van het toezicht gedaan op basis van verbeteringen op veel punten (daling wachtlijst, daling doorlooptijd triage, doorlooptijd onderzoeken binnen wettelijke termijn, monitoring, organisatie en Governance). De inspectie heeft in haar brief tot het besluit opheffen toezicht (voetnoot 18) geconstateerd dat veel punten uit het verbeterplan zijn aangepakt. De inspectie constateert in deze brief dat:

‘Veilig Thuis Noord-Holland Noord op alle verbeterpunten maatregelen heeft ingezet, maar dat deze nog niet op alle punten leiden tot afdoende verbeteringen. Het sturen op de wettelijke termijnen en het monitoren van meldingen vraagt om meer aandacht. Tegelijkertijd worden op dit moment wel de goede stappen gezet om tot duurzame resultaten te komen. Veilig Thuis Noord-Holland Noord laat voldoende urgentiebesef en actiebereidheid zien, daarom heeft de inspectie het vertrouwen dat de organisatie deze verbetering zal doorzetten. Gedurende het traject van verscherpt toezicht voert de inspectie op meerdere momenten verschillende toezichtactiviteiten uit. Deze bestaan onder andere uit (on)aangekondigd toezicht op locatie, bestuurlijke gesprekken en het structureel volgen van managementinformatie. In de verlengde periode van het verscherpt toezicht bekijkt de inspectie of de aangekondigde verbetermaatregelen uitgevoerd worden en leiden tot de beoogde resultaten.’

Belangrijk leerpunt bij een volgende DVO voor de GGD Hollands Noorden is dat de GGD aangeeft wat het kost om een taak uit te voeren (offerte doen) en dat de GGD het aan de gemeenten overlaat onderling afspraken te maken over de verrekening van meer- en minderkosten. Uit het onderzoek volgt het beeld dat dit bij Veilig Thuis niet aan de voorkant geregeld was en dat dit heeft geleid tot bestuurlijke onrust en financiële problemen. In de discussie over de uitvoering van de WvGGZ is dit een belangrijk aandachtspunt. Ten tijde van de uitvoering van het onderzoek (november 2019 – februari 2020) moest daar nog besluitvorming over plaatsvinden. Voor de uitvoering van het Rijksvaccinatieprogramma (waar een contract voor afgesloten is) speelde dit niet. Deze taak werd al door de GGD uitgevoerd, alleen de financiering wijzigde.

De DVO met betrekking tot Veilig Thuis dateert van 2015, is voor 5 jaar afgesloten en werd tijdens de uitvoering van het rekenkameronderzoek (december 2019) geëvalueerd. Aan de evaluatie die door de gemeenten is gehouden, is door de GGD Hollands Noorden niet deelgenomen. Dit heeft het dagelijks bestuur van de GGD Hollands Noorden besloten, omdat de evaluatie niet inging op het hiervoor beschreven ‘pijn punt’ van het gebrek aan collectieve afspraken over de verrekening van meerkosten. Besluitvorming over de evaluatie moet nog plaatsvinden. De gemeenten hebben de DVO uit 2015 voor 2 jaar verlengd, de discussie of Veilig Thuis door de GGD Hollands Noorden uitgevoerd moet blijven is daarmee voor twee jaar doorgeschoven.

Tijdens het ambtelijk wederhoor is aangegeven dat aanvullend op het evaluatieonderzoek in de bovenregionale stuurgroep Veilig Thuis van 6 december 2019 en 14 februari 2020 besloten is om een extern onderzoek uit te voeren naar de governance van Veilig Thuis. Dit vormt de basis voor het vervolg op de evaluatie van de DVO.



Digitaal dossier: De partij die de (Europese) aanbesteding had gewonnen bleek uiteindelijk niet te kunnen leveren wat de GGD wenste. De ideeën van de GGD Hollands Noorden en wat de leverancier kon bieden lagen te ver uit elkaar. Dit was in het aanbestedingsproces niet duidelijk naar voren gekomen. Daarnaast is er in het project te lang naar oplossingen gezocht door deadlines steeds op te schuiven. In de notitie afwikkeling GGD dossier²¹ is de oorzaak van de mislukking toegelicht. Begin 2016 werd geconstateerd dat de geselecteerde leverancier voor het digitaal dossier niet in staat bleek software te leveren die voldeed aan de gestelde eisen. Daarop is in eerste instantie de leverancier in gebreke gesteld. Vervolgens is een onafhankelijke specialist gevraagd om te beoordelen of de leverancier van het digitaal dossier alsnog aan de verplichtingen kon voldoen binnen een redelijke termijn. Het door deze specialist uitgebrachte rapport gaf aan dat dit niet het geval was. Daarop is besloten de overeenkomst met de leverancier te ontbinden.

Dit heeft geleid tot een afboeking in 2016: € 487.000. Deze afboeking is door de GGD Hollands Noorden zelf opgevangen via de reserve, er is geen extra geld gevraagd aan de gemeenten. Het droeg evenwel niet bij aan een positieve beeldvorming met betrekking tot de GGD Hollands Noorden. In de eerdergenoemde notitie zijn de leerpunten uit het mislukte proces toegelicht. Deze zijn - zo staat vermeld in de notitie - gebruikt voor de nieuwe aanbesteding. Er is gekozen voor een andere manier van aanbesteden (concurrentiegerichte dialoog vooraf), een andere programmastructuur waarbij opschaling bij problemen geborgd is en er is kwaliteits- en risicomanagement ingericht voor de ontwikkeling en implementatie. Tot slot is er een monitoring georganiseerd, waarbij de directie maandelijks schriftelijk wordt geïnformeerd over voortgang, risico's en tijdpad (feitenrelaas en verbeterpunten, voetnoot 22). Met deze maatregelen is het de verwachting van de directie van GGD Hollands Noorden dat de nieuwe aanbesteding wel tot een succes leidt. De implementatie is nog niet afgerond. In de risicomonitor van juni 2019 is het risico door de beheersmaatregel 'midden' ingeschat. De GGD Hollands Noorden heeft voor 2021 geen risicobedrag meer geraamd omdat de implementatie in 2020 wordt afgerond, ook niet in de tweede risicomonitor van november 2019. Dit is eind februari 2020 het meest actuele inzicht.

Zelforganisatie: Het invoeren van het zelforganisatie-principe in 2017 heeft in de praktijk geleid tot hoog ziekteverzuim, door een te hoge werkdruk en te weinig aandacht voor de medewerkers. De managementlagen onder de directeuren zijn binnen de GGD Hollands Noorden in 2017 weggehaald en die directeuren sturen direct de uitvoering aan. Het weghalen van de managementlaag is geen gelukkige keuze gebleken, met onder andere binnen de jeugdgezondheidszorg (JGZ) een hoog ziekteverzuim tot gevolg. In 2018 zijn bij de bedrijfsondersteuning de tussenlagen weer hersteld en in 2019/20 wordt dit organisatiebreed afgerond. Er is (weer) voldoende aandacht van het management voor de mensen en voor de beperking van de werkdruk door medewerkers te helpen en te begeleiden bij het groeien naar zelforganisatie. Deze geleidelijke weg moet de eerdere problemen voorkomen.

De meest actuele cijfers van het ziekteverzuim binnen de GGD Hollands Noorden zijn:

Ziekteverzuim	Jan 2020	Dec 2019	2019 jaar	2018 jaar
GGD inclusief VT	7,7	6,7	6,9	6,7
GGD exclusief VT	7,7	6,8	7,0	5,7
Veilig Thuis	7,9	6,3	6,4	13,7

Afbeelding 15: cijfers ziekteverzuim GGD Hollands Noorden..

²¹ Notitie afwikkeling GGD dossier: feitenrelaas en verbeterpunten d.d. 21 september 2017.



Veilig Thuis komt van bijna 14% (eind 2018, bron interview HR-manager GGD), in de periode van een manager zonder teamleiders (ca. 70 mensen direct aansturen), wachtlijsten en toezicht. In de eerdergenoemde Quicksan van Seinstra Van de Laar wordt toegelicht dat het hoge ziekteverzuim een gevolg was de opstartfase waarin de organisatie zich bevond met veel onduidelijkheid over de invulling van taken, gebrek aan sturingsinformatie, geen optimale aansturing en werkverdeling. Nu de situatie bij Veilig Thuis normaliseert en er naast de manager 3 teamleiders aanwezig zijn, verbetert het beeld en is de aandacht voor de medewerkers en de beheersing van de werkdruk geborgd in de sturing van de organisatie²². De GGD Hollands Noorden heeft in de interviews aangegeven dat de banden met de eigen bedrijfsartsen sterk zijn aangehaald. Ook de bedrijfsartsen leggen een directe relatie tussen zelforganisatie en ziekteverzuim: een tekort aan aandacht, betrokkenheid en waardering.

Antwoord vraag 3.2: *Welke niet-wettelijke taken, toekomstige taken en andere samenwerkingsverbanden verwacht de GGD Hollands Noorden de komende drie jaar uit te gaan voeren?*

Naast indexering van de kosten worden er geen nieuwe taken opgenomen. Afspraken over aanvullende diensten in opdracht van gemeenten worden vaak pas na het vaststellen van de begroting (in april van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar, T-1) gemaakt. Besluitvorming bij gemeenten hierover vindt pas plaats bij de behandeling van de begroting van de gemeenten in oktober/november (van T-1).

De strategie van de GGD Hollands Noorden is gericht op continuïteit van kwalitatieve dienstverlening binnen het huidige pakket. Dat vormt ook de centrale pijler onder de meerjarenbegroting (zie ook hiervoor). De begroting is beleidsarm.

Actueel is de invoering van de nieuwe Wet verplichte GGZ (WvGGZ). Daar wordt momenteel een dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor opgesteld en per 1 januari 2020 is die wet van kracht geworden. Op korte termijn worden de DVO's afgesloten, maar de gemeenten moeten onderling nog finale afspraken maken over de opvang van meer- en minderkosten. De keuze om de WvGGZ via een DVO te organiseren is een pragmatische: er was weinig ruimte en tijd om de GR aan te passen en bovendien geeft dit de gemeente de ruimte om te ervaren hoe het zich in de praktijk ontwikkelt. De GGD Hollands Noorden had een voorkeur voor vormgeving via de bestaande GR met afspraken tussen de gemeente over de kostenverdeling. Dit om problemen zoals bij Veilig Thuis zijn ontstaan met betrekking tot de kostenverdeling (verrekening meerwerk) te voorkomen. De DVO voor de WvGGZ zal ook na verloop van tijd worden geëvalueerd. Dan zal bekeken worden of de taak bij door de GGD Hollands Noorden uitgevoerd blijft worden en of de financiering voldoende is. De DVO's zijn nog niet opgesteld. Tijdens dit rekenkameronderzoek was nog niet bekend wat er wordt afgesproken ten aanzien van de frictiekosten.

²² Brief Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, opheffen verscherpt toezicht Veilig Thuis Noord-Holland Noord per 16 januari 2019.



Ook de komst van de Omgevingswet kan een kleine uitbreiding in formatieve zin betekenen (stikstof, rubber op kunstvelden en de effecten daarvan op de gezondheid van jeugdigen) om als GGD Hollands Noorden input te leveren bij de omgevingsvisies van de gemeenten. Dat zijn inhoudelijk relevante ontwikkelingen, maar leiden niet tot grote fluctuaties van de kosten, zo geeft de GGD Hollands Noorden in de gehouden interviews aan.

Antwoord vraag 3.3: *Welke financiële risico's kunnen zich manifesteren bij de uitvoering van de niet-wettelijke taken en andere samenwerkingsverbanden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio) en hoe worden deze gemitigeerd?*

Het risico bestaat eruit dat niet-wettelijke taken door contractanten niet meer worden gegund aan de GGD Hollands Noorden. In totaal betreft dit 4 taken die in de begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden zijn opgenomen voor een bedrag van € 2.056.000 aan lasten. Ze worden gemitigeerd door belangenbehartiging door de landelijke koepelorganisatie van de GGD-sector bij Ministeries die de aanbesteding van landelijke taken organiseren die de GGD-sector nu uitvoert. Daarnaast door samenwerking op landelijk niveau met betrekking tot reizigersvaccinatie.

Nadere toelichting:

De GGD Hollands Noorden voert de volgende niet wettelijke taken uit:

- a) Forensische geneeskunde (inclusief arrestantenzorg), begroting 2020: €594.000 aan lasten;
- b) Reizigersvaccinatie. Begroting 2020: €1.083.000 aan lasten;
- c) Publieke gezondheid Asielzoekers. Eigenlijk valt deze specifieke doelgroep ook onder de Wpg, maar er zijn andere afspraken over gemaakt. Begroting 2020: €289.000 aan lasten;
- d) Prostitutie- en gezondheidscentrum (aanvullende dienst voor gemeente Alkmaar). Begroting 2020: €90.000 aan lasten.

De risico's bij deze niet wettelijke taken zijn:

- a) Forensische geneeskunde: deze activiteit wordt uitgevoerd op basis van afspraken met gemeenten en contracten met de politie, justitie en Dienst Justitiële Inrichtingen. Het risico bestaat dat de politie een deel van de forensische geneeskunde gaat aanbesteden en dat de GGD Hollands Noorden de activiteit niet meer gegund krijgt. Er wordt landelijk gediscussieerd in hoeverre forensische zorg al dan niet een exclusieve overheidstaak moet zijn. In 2014 heeft de politie de forensische zorg aanbesteed. Deze aanbesteding heeft uiteindelijk niets veranderd voor de GGD Hollands Noorden. Tijdens het onderzoek liep de aanbesteding van de medische arrestanten zorg (onderdeel van de forensische zorg) door de politie. Het is onduidelijk of de aanbesteding van de medische arrestantenzorg er daadwerkelijk gaat komen. Het risico bestaat dat de GGD Hollands Noorden een deel van de forensisch geneeskunde kwijtraakt door aanbesteding door de politie. Dit betekent:
 - Omzetverlies voor de GGD Hollands Noorden. Dit kan leiden tot frictiekosten van personeel en wegvallende dekking van (vaste) overheadkosten;
 - Kwaliteit en kennis komt onder druk te staan: bij gedeeltelijk verlies van de taak wordt minder capaciteit gevraagd en wordt het moeilijk om de benodigde kwaliteit te kunnen borgen;
 - Kostenstijging van de gemeentelijke taak lijkschouw. Beschikbaarheid en bereikbaarheid zijn taakaspecten binnen deze taak die nu door gemeenten en politie betaald worden. Als het politiedeel wegvalt, moet de 24-urbereikbaarheid volledig door de gemeenten worden betaald.
- b) Reizigersvaccinatie: deze activiteit wordt uitgevoerd voor individuele burgers. Er zijn 3 risico's bij reizigerszorg die ervoor kunnen zorgen dat de omzet (fors) daalt:



- Zorgverzekeraars sluiten contracten met concurrenten van de GGD Hollands Noorden, waardoor verzekerden niet meer naar de GGD Hollands Noorden komen. Er zijn al enkele regio's waar dit speelt. Landelijk is er bij GGD-en nog geen daling geconstateerd als gevolg van dergelijke contracten;
 - Concurrenten zijn goedkoper dan de GGD Hollands Noorden, waardoor cliënten niet meer bij de GGD Hollands Noorden komen;
 - Exogene factoren als oorlog, economische crisis waardoor er minder gereisd wordt. De financiële risico's bij daling van de omzet zijn personele frictiekosten en wegvallende dekking voor (vaste) overhead.
- c) Publieke gezondheid asielzoekers. Deze taak wordt uitgevoerd op basis van een contract tussen het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de GGD GHOR Nederland. Het COA kan besluiten om taken aan te besteden. Dat is in 2019 gebeurd. De aanbesteding heeft ertoe geleid dat het aan de GGD-en is gegund. Overigens heeft GGD GHOR Nederland steeds uitgedragen dat deze taak niet aanbesteed kan worden omdat het een onderdeel is van de Wet publieke gezondheid. Het risico is het wegvallen van (een deel van) de taak, waardoor de inkomsten dalen. Dit kan leiden tot personele frictiekosten en wegvallen van de dekking van (vaste) overheadkosten.
- d) Prostitutie- en gezondheidscentrum is een aanvullende opdracht voor gemeenten Alkmaar. Het risico voor de GGD Hollands Noorden als een gemeente stopt met de aanvullende dienst is omzetverlies. Dit kan leiden tot frictiekosten van personeel en wegvallende dekking van (vaste) overheadkosten.

Op het terugdringen van de risico's van de forensische zorg en publieke gezondheid asielzoekers kan GGD Hollands Noorden geen directe invloed uitoefenen. De GGD Hollands Noorden is afhankelijk van wat de opdrachtgevende partijen doen met al dan niet aanbesteden. Wel is de koepelorganisatie van de GGD (GGD GHOR Nederland) voor beide onderdelen betrokken in de landelijke discussie met Ministeries of het wenselijk c.q. mogelijk is om deze taak als exclusieve overheidstaak aan te wijzen, waardoor het aanbestedingsrisico vervalt.

Voor reizigerszorg probeert de GGD Hollands Noorden door klantvriendelijk te werken en goede kwaliteit te leveren te doen aan klantenbinding. Daarnaast is de GGD Hollands Noorden aangesloten bij een landelijk initiatief GGD-reisvaccinatie, waarin de GGD-en samenwerken aan de bekendheid van reisvaccinatie door GGD-en.

Er worden geen egaliseringsreserves of risico-reserves gevormd voor aanvullende diensten, behoudens voor het Rijksvaccinatieprogramma (RVP). In de samenwerkingsovereenkomst RVP (ingående 1-1-2019) is een afspraak opgenomen over het vormen van een egaliseringsreserve om productieschommeling op te vangen. In de Nota reserves en voorzieningen is geen beleid geformuleerd²³.

In het financieel herstelplan wordt ingezet op het versterken van de algemene reserve en het vergroten van financiële transparantie.

Specifieke risico's met samenwerkingspartijen zoals de Veiligheidsregio en GGZ zijn in het onderzoek niet naar voren gekomen.

²³ Kadernota reserves en voorzieningen 2016.



Antwoord vraag 3.4: *Hoe anticipeert de GGD Hollands Noorden in haar bedrijfsvoering op veranderingen in de wetgeving, in het bijzonder wetgeving die leidt tot potentieel nieuwe (wettelijke) taken voor de GGD Hollands Noorden (bijvoorbeeld GGZ/veiligheidsregio)?*

Dit wordt gedaan door bij nieuwe wetgeving een werkgroep te vormen die de implementatie gaat voorbereiden, zoals nu bij de komst van de WvGGZ en de Omgevingswet. Daarnaast is financiële bewustwording een belangrijk punt binnen de organisatie van de GGD Hollands Noorden en daar wordt ook nadrukkelijk op gestuurd vanuit de directie²⁴.

De krapte op de arbeidsmarkt is een zorgpunt²⁵ voor de continuïteit van dienstverlening. Dat geldt in zijn algemeenheid en meer specifiek voor artsen en ICT-ers. De GGD Hollands Noorden heeft gerichte acties uitgezet om goed in de markt te staan, dat geldt ook voor Veilig Thuis. Er wordt actieve marktcommunicatie gepleegd, maar meerdere partijen vissen in dezelfde vijver. Zo komt het (zelfs) voor dat medewerkers van Veilig Thuis de overstap maken naar wijkteams van gemeenten; in die zin zijn de GGD Hollands Noorden en de gemeenten als eigenaren van de GGD Hollands Noorden zelfs concurrerend aan elkaar.

De grootste uitdaging op HR-gebied voor de GGD Hollands Noorden is het opzetten en uitwerken van het strategisch personeelsbeleid, met als inhoudelijke speerpunten permanente professionalisering en waardering voor de medewerkers.²⁶ De gemiddelde leeftijd bij de GGD Hollands Noorden is 49 jaar. De GGD Hollands Noorden heeft ruim 600 (613) medewerkers en kent een uitstroom van 4-5% richting de AOW. Dat wijkt op zich niet af van wat regulier is en leidt niet tot bezettingsproblemen. Tijdige vervanging van uitstromende verpleegkundigen lijkt geen probleem te zijn, de invulling van vacatures voor artsen daarentegen wel omdat er in Nederland te weinig artsen zijn met de specialisatie die de GGD Hollands Noorden nodig heeft. Alternatieven via tijdelijke inhuur zijn er niet. Dit wordt evenwel door de GGD niet gekwalificeerd als een continuïteitsrisico in de dienstverlening voor de gemeenten.

Benadrukt wordt dat krapte op de arbeidsmarkt niet kan worden opgevangen via de eerdergenoemde 'flexschil'. Dat instrument zet de GGD in om het wegvallen van bestaande werkzaamheden te kunnen mitigeren. Het moeilijk kunnen invullen van vacatures kan ertoe leiden dat de dienstverlening zoals afgesproken onder druk komt te staan: een continuïteitsrisico. Eerder in dit rapport is aangegeven dat de GGD in de meest actuele inventarisatie van risico's (november 2019) een bedrag van € 90.000 heeft aangegeven onder de noemer 'noodzaak externe inhuur'. Maar ook dan blijft het de vraag of er voldoende capaciteit is.

De GGD Hollands Noorden heeft een opleidingsprogramma (1,5% van de loonsom) met daarin een combinatie van professionele (door)ontwikkeling van de vaktechniek en de persoonlijke ontwikkeling en groei. Daarbij is ook aandacht voor de balans tussen werk en privé.

²⁴ Interviews met de controller en met de directeur van de GGD Hollands Noorden.

²⁵ Interviews gemeenten en met de directeur en HR-manager van de GGD Hollands Noorden.

²⁶ Interviews gemeenten en met de directeur en HR-manager van de GGD Hollands Noorden.



Belangrijk verschilpunt van de GGD Hollands Noorden met het bedrijfsleven is dat de GGD Hollands Noorden eigen risicodragers is voor de WW. Dat maakt dat de GGD op zoek moet naar alternatieve uitstroommogelijkheden voor de vaststellingsovereenkomst. Dat belemmert soms nog de handelingsruimte om mensen in voorkomende gevallen te laten uitstromen en te helpen naar een volgende werkomgeving. De GGD Hollands Noorden blijft zoeken naar een goede mix van zorgvuldigheid en zakelijkheid in dat soort situaties²⁷. De GGD moet hierbij inspelen op de nieuwe wetten die per 1 januari 2020 zijn ingegaan: de Wet Normalisatie Rechtspositie Ambtenaren (WNRA) en de Wet Arbeidsmarkt in Balans (WAB).

Om kwetsbaarheden in de uitvoering te beperken, kijkt de GGD Hollands Noorden per taak naar de kritische massa. In de wet en/of vanuit beroepsgroepen worden kwaliteitseisen gesteld aan bepaalde disciplines. Disciplines kunnen schaars zijn. Schaars omdat er over heel Nederland weinig opgeleide professionals zijn (bijvoorbeeld Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke stoffen), of schaars omdat er kwaliteitseisen zijn gesteld aan het minimum te verrichten handelingen op jaarbasis (bijvoorbeeld TBC-artsen). Het kan ook zijn dat de GGD Hollands Noorden beperkte capaciteit nodig heeft en daardoor te weinig (uren) kan bieden om iemand aan te kunnen stellen. De GGD Hollands Noorden kan en wil niet alle vereiste deskundigheden zelf in huis hebben met als reden de beschikbaarheid van specifiek opgeleide professionals of te hoge kosten. Om deze reden wordt op verschillende onderdelen samengewerkt met andere GGD-en. Experts worden voor meerdere GGD-en ingezet of kennis wordt gedeeld. Zo werkt de GGD Hollands Noorden op de volgende onderdelen samen met andere GGD-en²⁸:

- Ontwikkeling digitaal dossier;
- Landelijke software tbc-bestrijding;
- Gezamenlijk registratiesysteem en (beperkt) gezamenlijke inzet forensische artsen van GGD Amsterdam;
- Gezamenlijke inzet van Gezondheidskundig Adviseur Gevaarlijke stoffen met GGD regio Utrecht, Gooi- & Vechtstreek, Zaanstreek Waterland, Flevoland, Kennemerland en Amsterdam;
- Samenwerking op het gebied van Antibioticaresistentie met GGD-en in Noord-Holland en GGD Flevoland;
- Samenwerking op het gebied van seksuele gezondheid met GGD Amsterdam;
- Prep (medicijn om HIV-overdracht te voorkomen), gezamenlijke subsidie aanvraag van de GGD-en in Noord-Holland;
- GGD-reisvaccinatie, landelijke samenwerking van GGD-en.

Aanvullend: de prestaties van de GGD Hollands Noorden gebenchmarkt

Benchmark GGD GHOR Nederland

Context

Er is weinig bruikbaar vergelijkingsmateriaal beschikbaar om de GGD Hollands Noorden te benchmarken met andere GGD-en. Iedere twee jaar wordt er door GGD GHOR Nederland (koepelorganisatie van de GGD-en) een benchmark uitgevoerd. De benchmark is complex omdat:

²⁷ Interview met de directeur en HR-manager van de GGD Hollands Noorden.

²⁸ Interview controller en financieel medewerker GGD Hollands Noorden.



- GGD-en verschillend georganiseerd zijn. Verschijningsvormen zijn Stads GGD (Amsterdam, Rotterdam), eenvoudige regelingen (1 GR voor alleen de GGD), de GGD is onderdeel van meervoudige regeling met meerdere taken, de GGD is al dan niet onderdeel van de Veiligheidsregio;
- Takenpakketten verschillend zijn; bijvoorbeeld de GGD doet niet de jeugdgezondheidszorg (JGZ) of alleen de JGZ 4-18 jaar, of de ambulance is al dan niet onderdeel van de GGD.

Het doel van benchmark is dat GGD-en van elkaar leren. De benchmark vergelijkt GGD-en met als doel dat eventuele verschillen of afwijkingen aanleiding is voor GGD-en om met elkaar in gesprek te gaan. In de benchmark worden geen inhoudelijke oorzaken van verschillen gegeven.

De cijfers van de benchmark worden door GGD GHOR NL zoveel mogelijk vergelijkbaar gemaakt. De meeste recente benchmark (2017) - waaraan alle 25 GGD-en hebben deelgenomen - heeft Public Profit gedeeltelijk gebruikt voor de onderstaande analyse. De benchmark laat een aantal inhoudelijke onderwerpen zien (bijvoorbeeld aantal kinderen met overgewicht, aantal rokers op voortgezet onderwijs). De inhoudelijke onderwerpen zijn niet in de vergelijking meegenomen, omdat dit meer zegt over de bevolking van een regio dan over het functioneren van de GGD Hollands Noorden zelf. Een benchmark naar inhoudelijke prestaties is er niet met betrekking tot de GGD-en in Nederland. Daarom zijn alleen de 'bedrijfsvoeringsonderdelen' in de analyse meegenomen.

In de benchmark is voor een aantal taken de formatie van de GGD Hollands Noorden vergeleken. De GGD-en zijn verschillend qua verzorgingsgebied en om dat te corrigeren is de formatie uitgedrukt in formatie per 100.000 inwoners of 100.000 jeugdigen.

Alle cijfers komen uit de benchmark 2017 van GGD GHOR Nederland. Dit is de meest recent beschikbare landelijke benchmark.

Taakveld Beleid, onderzoek en preventie.

De benchmark op dit onderdeel gaat over epidemiologie en gezondheidsbevordering. De GGD Hollands Noorden heeft bij dit taakveld minder formatie dan het gemiddelde van Nederland. In totaal heeft de GGD Hollands Noorden 0,74 fte per 100.000 minder dan een gemiddelde GGD. Het verzorgingsgebied van de GGD Hollands Noorden is ruim 650.000 inwoners. GGD Hollands Noorden heeft dus bijna 5 fte minder beschikbaar op deze taak dan het gemiddelde van de GGD-en.

Fte per 100.000 inwoner	GGD Hollands Noorden	Gemiddeld Nederland
Epidemiologie	0,66	0,72
Gezondheidsbevordering	0,65	1,33

Afbeelding 16: benchmarkgegevens taakveld beleid, onderzoek en preventie.

Daarnaast heeft de GGD Hollands Noorden € 7.000 per 100.000 inwoners minder budget voor gezondheidsbevordering. Dit is in totaal dus bijna € 50.000 minder dan gemiddeld.

In de benchmark is een aantal prestaties vergeleken. Op alle onderdelen scoort GGD Hollands Noorden 100% van de mogelijke score. Dat is niet bij alle GGD-en het geval:



- GGD Hollands Noorden is bij alle gemeenten betrokken bij de ontwikkeling/uitwerking van het gemeentelijk gezondheidsbeleid. Dit is bij 2 van 25 GGD-en niet het geval;
- GGD Hollands Noorden is bij alle gemeenten betrokken bij de uitvoering van de Omgevingswet. Dit is bij 6 van 25 GGD-en niet het geval;
- GGD Hollands Noorden heeft voor alle gemeenten de doelgroep mensen met een lage sociaaleconomische status op wijkniveau in beeld gebracht. Dit is bij 8 van de 25 GGD-en niet het geval.

Taakveld Algemene gezondheid

Bij dit taakveld is voor de onderdelen die in de benchmark zijn opgenomen de formatie van GGD Hollands Noorden net onder het gemiddelde van alle GGD-en. De formatie voor Infectieziekte bestrijding is bij GGD Hollands Noorden nagenoeg gelijk aan het gemiddelde. De formatie van technische hygiënezorg (exclusief kinderopvang) is bijna gelijk aan het gemiddelde (0,27 fte versus 0,29 fte). De formatie voor Medische milieukunde is lager (0,31 fte versus het gemiddelde van 0,41 fte per 100.000 inwoners). Omgerekend naar de inwoneraantallen is de formatie van GGD Hollands Noorden op deze onderdelen bijna 1 fte lager dan het gemiddelde van de GGD-en.

Fte per 100.000 inwoner	GGD Hollands Noorden	Gemiddeld Nederland
Infectieziektebestrijding	1,16	1,18
Technische hygiënezorg (excl. kinderopvang)	0,27	0,29
Medische milieukunde	0,31	0,41

Afbeelding 17: benchmarkgegevens taakveld algemene gezondheid.

In de benchmark zijn voor het domein rampenbestrijding een aantal inhoudelijke items vergeleken:

- Heeft de GGD samenwerkingsafspraken met ketenpartners over psychosociale hulp bij rampen?
- Oefent de GGD minimaal 2 keer per jaar met het crisisteam?
- Heeft de GGD een procedure voor leiding en coördinatie bij rampen en crisis?

De GGD Hollands Noorden 'scoort' op alle onderdelen ja. Dat geldt voor alle GGD-en uitgezonderd het 2 keer oefenen met het crisisteam. Dat is bij 3 van de 25 GGD-en niet het geval.

Taakveld Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

De formatie voor de jeugdgezondheidsstaken bij GGD Hollands Noorden (98 fte per 100.000 kinderen) is hoger dan het gemiddelde (83 fte). Uitgaande van 127.000 kinderen heeft GGD Hollands Noorden bijna 18 fte meer dan het gemiddelde. Mogelijk speelt het feit dat niet alle GGD-en de JGZ 0-4 uitvoeren een rol. In de benchmark is niet te zien of hiervoor gecorrigeerd is.

Het percentage extra contactmomenten is bij GGD Hollands Noorden lager dan het gemiddelde, wat betekent dat er minder aanvullende onderzoeken worden gedaan. De benchmark laat niet zien wat de reden hiervan is. Het is niet zo dat er sprake is van 'wachlijsten', dat speelt niet bij de JGZ.



Overhead

In de benchmark is gekeken naar de formatie voor P&O, financiën/control en management. Deze formatie is uitgedrukt als percentage van het totaal aantal fte van de GGD. Bij de GGD Hollands Noorden is dit percentage het laagste van Nederland (4,76%), het gemiddelde is 7,6%.

Bijdrage per inwoner

In de benchmark is de bijdrage per inwoner voor het basispakket (inclusief jeugdgezondheidszorg en exclusief geneeskundige hulpverlening bij rampen GHOR) van de GGD vergeleken. Op basis van deze cijfers is de bijdrage per inwoner van GGD Hollands Noorden bovengemiddeld. De bijdrage aan de GGD Hollands Noorden is € 32,12, het gemiddelde is € 25,28.

Public Profit heeft geen inzicht in de data en de berekening en weet niet of in het gemiddelde rekening is gehouden met bijzondere afwijkingen, bijvoorbeeld GGD-en die geen jeugdgezondheid 0-4 doen. Daarnaast is bekend dat er in de regio's verschillend wordt omgegaan met huisvestingskosten van de jeugdgezondheid. Die lopen niet bij alle GGD-en via de exploitatie van de GGD. Bij GGD Hollands Noorden is dat wel het geval. Naar verwachting zit er ook een verschil in de inhoudelijke uitvoering van de basistaken, waardoor kosten afwijken.

De benchmark geeft geen inzicht in de verschillen tussen de GGD-en. Er wordt niet gekeken naar (inhoudelijke) verschillen in de basistaken van de GGD-en.

Resumé

GGD Hollands Noorden is een gemiddelde GGD qua inzet van formatie, bij veel taken is de inzet bijna gelijk aan het gemiddelde of ligt er dicht tegen aan. De GGD Hollands Noorden heeft van alle GGD-en in de benchmark de relatief laagste overhead. Bij gezondheidsbevordering is de inzet in formatie laag, bij de JGZ relatief hoog. Opvallend is dat ondanks de gemiddelde inzet in formatie en de relatief lage overhead, de bijdrage per inwoner hoog is. Public Profit en GGD Hollands Noorden hebben geen inzicht in de data van de benchmark en kunnen de oorzaak niet duiden. Dit is een algemeen knelpunt van de benchmark (zie context aan het begin van dit hoofdstuk).

Eigen Benchmark Public Profit

Eigen kostenvergelijking Public Profit

Public Profit beschikt door andere uitgevoerde onderzoeken over recent cijfermateriaal van twee andere GGD-en die vergelijkbaar zijn. Beide zijn regionale GGD met een grote stad en kleinere steden. Bij GGD A is het inwoneraantal iets kleiner dan GGD Hollands Noorden (zie volgende tabel) en heeft 14 gemeenten. Deze GGD maakt wel onderdeel uit van een meervoudige gemeenschappelijke regeling. GGD B heeft ruim 100.000 inwoners minder en werkt voor 11 gemeenten. Net als GGD Hollands Noorden is deze GGD een enkelvoudige gemeenschappelijke regeling. Het is niet mogelijk om zelfstandig de inhoud van de taken precies te vergelijken, maar wel om de taken in financieel opzicht naast elkaar te zetten.

Public Profit heeft gekeken naar de totale directe kosten van een activiteit, dit was goed mogelijk omdat de drie GGD-en conform de BBV-richtlijnen de overhead niet in de kosten van de programma's hebben opgenomen.



De directe kosten zijn uitgedrukt in een bedrag per inwoner. Dit is niet het bedrag dat gemeenten voor deze taak daadwerkelijk betalen (producten kunnen andere inkomstenbronnen hebben), maar een vergelijkingscijfer om de totale kosten per product van de GGD-en te vergelijken. De kosten per inwoner zeggen dus iets over de relatieve totale directe kosten per GGD. In de vergelijking zijn alleen producten meegenomen die bij de drie GGD-en in het basispakket zitten (zo ontbreekt bijvoorbeeld het product reizigerszorg omdat dit niet door alle GGD-en wordt uitgevoerd).

Het BBV schrijft voor dat de overhead apart in de begroting moeten worden opgenomen en niet in de kosten van de programma's verwerkt mogen worden. Hierdoor is het mogelijk om de totale kosten van de overhead van de drie GGD-en te vergelijken. De overhead kan beïnvloed worden doordat GGD-en anders georganiseerd zijn (bijvoorbeeld onderdeel zijn van een meervoudige regeling zoals GGD A).

In afbeelding 18 is de vergelijking tussen de GGD-en opgenomen.

	GGD Hollands Noorden		GGD A		GGD B	
Aantal inwoners	657.047		628.794		526.841	
Taak	totaal kosten	kosten per inwoner	totaal kosten	kosten per inwoner	totaal kosten	kosten per inwoner
<i>Beleidsadvies, monitoring, gezondheidsbevordering</i>						
Advisering lokaal gezondheidsbeleid	373	0,57	220	0,35	*)	*)
Epidemiologisch onderzoek	599	0,91	304	0,48	*)	*)
Gezondheidsbevordering	502	0,76	167	0,27		
Totaal beleidsadvies, monitoring, gezondheidsbevordering	1.474	2,24	691	1,10	702	1,33
<i>Algemene gezondheidszorg</i>		0,00		0,00		0,00
Infectieziektebestrijding	865	1,32	695	1,11	753	1,43
Tuberculosebestrijding en preventie	461	0,70	570	0,91	297	0,56
Seksuele gezondheid	975	1,48	1213	1,93	664	1,26
Inspectie en Hygiene	811	1,23	843	1,34	793	1,51
Milieu en gezondheid	278	0,42	295	0,47	258	0,49
OGGZ	1.049	1,60	140	0,22	195	0,37
Forensische geneeskunde	594	0,90	792	1,26	641	1,22
GGD Rampen opvang	32	0,05	135	0,21		0,00
<i>Jeugdgezondheidszorg</i>	14.419	21,95	10432	16,59	12.107	22,98
Totaal (exclusief overhead)	20.958	31,90	15.806	25,14	16.410	31,15
Overhead						
Totaal directe kosten begroting (alle taken inclusief aanvullend)	41.912	63,79	27.923	44,41	26.193	49,72
Overhead totaal	10.249	15,60	8.680	13,80	6.366	12,08
Overhead percentage van totale kosten	24%		31%		24%	

*) in de begroting van deze GGD zijn de kosten niet verdeeld naar de 3 producten

*) een deel van de kosten van beleidsadviesing is verwerkt in de kosten van infectieziektebestrijding en jeugdgezondheidszorg

Afbeelding 18: eigen benchmark Public Profit.

Public Profit benadrukt dat er geen inhoudelijke vergelijking heeft plaatsgevonden, dus moet er voorzichtig omgaan worden met het trekken van conclusies. Meer dan de constatering dat de directe kosten bij GGD Hollands Noorden relatief hoog zijn is niet mogelijk. GGD Hollands Noorden levert waarschijnlijk ook meer inspanningen. Het beeld, totaal relatief hoge kosten voor de uitvoering van de taken komt overeen met het beeld uit de benchmark van GGD GHOR Nederland.

De vergelijking laat zien dat de directe kosten bij GGD Hollands Noorden relatief hoog zijn ten opzichte van de andere twee GGD-en. Vooral de kosten van jeugdgezondheidszorg zijn hoger dan bij de andere GGD-en. Hierbij wordt opgemerkt dat GGD A lage kosten jeugdgezondheidszorg heeft, maar ook ieder jaar tekort komt op deze taak. Daarnaast laat de vergelijking zien dat er relatief veel wordt ingezet voor openbare geestelijke gezondheid, epidemiologisch onderzoek en gezondheidsbevordering. Deze inzet komt terug in de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden. Ook hier geldt dat niet onderzocht is wat de andere GGD-en precies leveren, wel kunnen 'opvallende' prestaties worden geduid (zie hierna, paragraaf innovaties).



De overhead in de begroting is uitgedrukt als percentage van de totale kosten van de GGD (dus inclusief extra basistaken en aanvullende diensten). Deze vergelijking laat zien dat de overhead bij GGD Hollands Noorden lager of gelijk is dan bij beide andere GGD-en.

Innovaties

De financiële analyse heeft laten zien dat veel capaciteit van de GGD Hollands Noorden wordt ingezet voor uitvoeringstaken. De totale directe kosten van de uitvoering (exclusief overhead, exclusief Veilig Thuis) bedragen € 24,5 miljoen (begroting 2020). 94% van deze kosten wordt ingezet voor jeugdgezondheidszorg, algemene gezondheidszorg en kwetsbare groepen. Voor beleid, monitoring en gezondheidsbevordering resteert 6% van het budget. In de benchmark van GGD GHOR Nederland is te zien dat de GGD Hollands Noorden landelijk gezien onder het gemiddelde zit qua formatie-inzet.

Ondanks de (relatief) beperkte capaciteit op een aantal taakvelden lukt het GGD Hollands Noorden om op te vallen met innovaties. De afgelopen jaren heeft de GGD Hollands Noorden successen geboekt door:

- Een vermelding als voorbeeld voor samenwerking in de voortgangsrapportage 'Actieprogramma kansrijke start' december 2019 ' (rapportage van het ministerie van VWS);
- Het winnen van de regionale dolfijntrofee 2019 door het team Vangnet en Advies. Het team heeft de prijs gewonnen door het meest te hebben bijgedragen aan de samenwerking/verbinding en innovatie in de wijk;
- De digitale databank op gezondnbn.nl. De databank wordt gevuld op basis van eigen onderzoek en externe gegevens. Op deze site is het mogelijk om een dashboard over gezondheid op wijkniveau te bekijken. GGD Hollands Noorden was daarmee de eerste in Nederland;
- Aangewezen zijn als Best Practice voor de nieuwe proactieve aanpak van signaleren en bestrijden van TBC bij minderjarige asielzoekers;
- Publiciteit in de media voor het project suïcidepreventie;
- De aanpak van de jongvolwassenenmonitor. Voor het eerst zijn specifieke onderwerpen voor deze doelgroep inzichtelijk gemaakt. Deze monitor is uitgevoerd met een zelf ontwikkelde onderzoeksmethode waarbij social media is gebruikt om doelgroep en intermediairs te bereiken.



Samenvattend beeld van GGD Hollands Noorden

Uit het onderzoek volgt het volgende samenvattend beeld met betrekking tot de GGD Hollands Noorden:

- Het basispakket van de GGD Hollands Noorden is standaard. Het laat qua taken geen bijzondere afwijkingen zien in vergelijking met andere GGD-en. De benchmark laat zien dat de beschikbare inzet (formatie en geld) voor de uitvoering van het basispakket bij GGD Hollands Noorden op of onder het gemiddelde ligt, met uitzondering van de jeugdgezondheidszorg;
- De omvang van aanvullende diensten die in opdracht van de gemeenten worden uitgevoerd zijn zowel in absolute zin als in relatieve zin (omzet aanvullende diensten uitgedrukt als percentage van de omzet van het basispakket) niet hoog in vergelijking met andere GGD-en. Hierbij is Veilig Thuis buiten beschouwing gelaten;
- Uit het onderzoek volgt dat de GGD Hollands Noorden relatief lage overheadkosten kent. In de benchmark van GGD GHOR Nederland heeft de GGD Hollands Noorden het laagste percentage overheadformatie van alle GGD-en in Nederland;
- De GGD Hollands Noorden heeft in het recente verleden meerdere voorbeelden laten zien van innovatieve resultaten;
- De GGD Hollands Noorden is door eenmalige incidenten financieel in de problemen gekomen en heeft in het verleden (2017/18) moeten interen op het eigen vermogen. De financiële kengetallen laten een positieve trend zien: het resultaat 2018, het verwachte resultaat 2019 en de meerjarenbegroting laten zien dat de GGD weer aan de normen voldoet op het gebied van de vermogens- en schuldpositie en aan de afspraken zoals vastgelegd in het FUGR;
- De bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden is aangescherpt na de incidenten met betrekking tot Veilig Thuis en het digitaal dossier. Nieuwe ontwikkelingen worden gestructureerd en integraal vanuit de relevante disciplines opgepakt en de HR- en financiële functies zijn verder geprofessionaliseerd. Volledige implementatie van risicomanagement is nog een ontwikkelpunt;
- Met betrekking tot de financiële risico's geldt het volgende:
 - De begroting 2020 kent een bedrag van € 350.000 berekende risico's met een algemene reserve van € 501.000. Uitgaande van een juiste inschatting van de risicoklasse is het weerstandsvermogen voldoende om de risico's op te vangen;
 - De laatste risico-inventarisatie dateert van november 2019 en laat een bedrag aan berekende risico's zien van € 750.000. Dit zal verwerkt moeten worden in de risicoparagraaf bij de begroting 2021, die in het voorjaar van 2020 wordt opgesteld. Op basis van de begroting 2020 mag de algemene reserve niet groter zijn dan € 1.048.000 gelet op de afspraak in het FUGR dat de GGD maximaal een algemene reserve mag hebben van 2,5% van het begrotingstotaal. Ten tijde van het onderzoek was de begroting 2021 er nog niet, zodat er geen uitspraak kan worden gedaan over de toereikendheid van het weerstandsvermogen en daarmee over de financiële risico's van de gemeenten;
 - De implementatie van het digitaal dossier is nog niet afgerond. Tot en met 2019 is € 2,2 miljoen geïnvesteerd. Als het ontwikkelen van het digitaal dossier niet slaagt, moet er € 2,2 miljoen afgeschreven worden. Het weerstandsvermogen van de GGD is hiervoor niet voldoende. Dat is een financieel risico voor de deelnemende gemeenten. De verwachte oplevering is voorzien in 2020. De GGD Hollands Noorden heeft geen financiële risico's geraamd voor 2020 en 2021 voor het digitaal dossier.



2. Modulaire uitwerking onderzoeksvraag 4 per gemeente

In dit tweede hoofdstuk wordt de vierde onderzoeksvraag beantwoord. Deze vraag luidt:

4. Op welke wijze wordt er over prestaties en mogelijke financiële risico's gerapporteerd richting de gemeenteraden door de GGD Hollands Noorden?
 - 4.1. Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden op de geïdentificeerde wijzen waarop de deelname aan de GGD Hollands Noorden is vormgegeven (waaronder de gemeenschappelijke regeling, de DVO en andere samenwerkingsverbanden), in de wetenschap dat de GGD Hollands Noorden ook een eigen bestuurlijke organisatie kent?
 - 4.2. Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?
 - 4.3. Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?
 - 4.4. In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?
 - 4.5. Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/risico's van de GGD Hollands Noorden?

Vraag 4.1 is anders van karakter dan de overige vragen. Vraag 4.1 is algemeen van aard en geldt voor alle gemeenten samen. De overige onderzoeksvragen gaan nader in op specifieke omstandigheden per gemeente. Om die reden wordt dan ook in dit hoofdstuk eerst vraag 4.1 voor alle gemeenten gezamenlijk beantwoord en vervolgens wordt in afzonderlijke paragrafen ingegaan op de beantwoording van de vragen 4.2 tot en met 4.5 per gemeente. De behandeling van de gemeenten is daarbij in alfabetische volgorde.

Sturingsmogelijkheden voor de gemeenteraden

Deze paragraaf geeft het antwoord op onderzoeksvraag 4.1. Deze vraag luidt:

Welke sturingsmogelijkheden hebben de raden op de geïdentificeerde wijzen waarop de deelname aan de GGD Hollands Noorden is vormgegeven (waaronder de gemeenschappelijke regeling, de DVO en andere samenwerkingsverbanden), in de wetenschap dat de GGD Hollands Noorden ook een eigen bestuurlijke organisatie kent?

De gemeenteraden beschikken over een gereedschapskist op grond van de Gemeentewet en eigen regelgeving. Daarnaast zijn er door de raden aanvullende initiatieven genomen om tot een verbeterde grip te komen, zoals de financiële uitgangspunten FUGR en het overnemen van het advies van de gezamenlijke griffiers volgend uit het project Informatievoorziening. De adviezen met betrekking tot het project Informatievoorziening zijn gegeven maar nog niet volledig geïmplementeerd (onderdeel bestuursrapportage voor gemeenteraden).



Nadere toelichting

De gemeenteraden hebben de volgende sturingsmogelijkheden met betrekking tot de GGD Hollands Noorden:

- De gemeenteraad kan zienswijzen indienen bij de begroting en de jaarstukken van de GGD Hollands Noorden op grond van de gemaakte afspraken in de gemeenschappelijke regeling²⁹. Dit wordt ook gedaan en inhoudelijk worden deze afgestemd in regionaal verband. In het werkgebied van de GGD Hollands Noorden wordt deze regionale afstemming gedaan in drie regio's te weten West-Friesland, Kop van Noord-Holland en regio Alkmaar.
- In de DVO met betrekking tot Veilig Thuis zijn afspraken gemaakt over op te leveren halfjaarlijkse (cijfermatig) en maandelijkse (triage en onderzoek) rapportages³⁰. Veilig Thuis wordt actief gemonitord. Afsproken is dat de gemeenten per vier maanden hun bijdragen verstrekken en dat Veilig Thuis een rapportage per vier maanden verstrekt³¹. De raden krijgen deze rapportages.
- In 2016 is het project 'Informatievoorziening gemeenschappelijke regelingen NHN' gestart als initiatief van de griffiers van de Noord-Hollandse gemeenten. Doel van dit project is om uit te werken hoe gemeenteraden beter in positie kunnen worden gebracht om hun kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in te vullen waar het gaat om gemeenschappelijke regelingen (GR-en, waaronder de GGD Hollands Noorden). Daarin wordt geadviseerd dat de GGD Hollands Noorden jaarlijks uiterlijk 1 januari een zgn. kadernota naar de gemeenteraden stuurt voor het geven van zienswijzen. In deze nota staan de belangrijkste financiële en beleidskaders, die uitgangspunten voor de begroting inhouden. Deze uitgangspunten sluiten aan op de meerjarenbeleidsplannen van de GR-en. Raadsleden kunnen in de regionale raadsledenbijeenkomsten hierover onderling contact hebben. Het zwaartepunt van de behandeling van de hoofdlijnen van beleid komt eerder te liggen, op de politieke hoofdlijnen: in februari van een jaar kunnen de gemeenteraden een zienswijze geven op de kadernota. De (ontwerp-)begroting wordt gebaseerd op de kadernota. In juni gaan gemeenteraden na of de GR-en de kadernota overeenkomstig hebben vertaald in de begroting.

Daarnaast introduceert het project Informatievoorziening de figuur van de bestuursrapportage, via een zogenaamde handreiking. Het is een keuze, geen verplichting. De bestuursrapportage is primair voor het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. In het kader van de informatieplicht wordt deze beschikbaar gesteld aan de gemeenteraden van de deelnemende gemeenten. Deze kunnen hun invloed vervolgens uitoefenen met één van de raadsinstrumenten die hen ter beschikking staan. De frequentie waarmee en het tijdvak waarover de bestuursrapportage wordt opgesteld wordt vastgelegd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling die door het Algemeen Bestuur wordt vastgesteld. De gemeenteraden moeten daarvoor toestemming verlenen. Alle acht de gemeenteraden met betrekking tot dit rekenkameronderzoek hebben de voorstellen van de griffiers overgenomen. De huidige gemeenschappelijke regeling van de GGD Hollands Noorden is hierop nog niet aangepast, dit zal worden meegenomen bij de

²⁹ Artikel 25 gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Hollands Noorden

³⁰ Hoofdstuk 4 Rapportage en verantwoording van de DVO Veilig Thuis, artikel 4.1 (Kritische Prestatie Indicatoren) en artikel 4.2 (Cijfermatige rapportages).

³¹ Zie bijvoorbeeld het raadsbesluit van de gemeenteraad van Alkmaar d.d. 25 april 2019: 'Als voorwaarde voor de bijdrage aan Veilig Thuis te stellen dat de bijdrage per kwartaal wordt uitbetaald als monitoring uitwijst dat het aantal meldingen, adviezen en onderzoek in lijn is met de aannames in de begroting'. En verderop in dat voorstel (pagina 3): 'Op basis van 3-maandelijkse monitoring zal Veilig Thuis in termijnen gefinancierd worden'.



eerstvolgende wijziging³².

Met betrekking tot de inhoud van de bestuursrapportage wordt een onderscheid gemaakt tussen eigenaar en opdrachtgever vanuit de gemeente in relatie tot de gemeenschappelijke regeling. Het opdrachtgeverschap ligt bij het college en het eigenaarschap bij de gemeenteraad. Vanuit het opdrachtgeverschap rapporteert het college via de eigen reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad op basis van de bestuursrapportage van de GGD Hollands Noorden. Via de opdrachtgeversrol kan ook vorm en inhoud gegeven worden aan gewenste accenten en prestaties in het lokale gezondheidsbeleid, binnen de kaders zoals die door de gemeenteraad zijn gesteld. Met betrekking tot de eigenaarsrol benoemt het project Informatievoorziening een viertal onderdelen waarover de gemeenteraden geïnformeerd moeten worden door het college. Het betreft actualisering van het financieel perspectief/weerstandsvermogen, actualisering van het risicoprofiel/weerstandsvermogen, besluitvorming in de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden en een overzicht van verplichte kengetallen, met de opmerking dat daar waar mogelijk ook benchmarkgegevens of andere referentiecijfers worden opgenomen.

Via de reguliere P&C-cyclus worden de gemeenteraden geïnformeerd over de voortgang bij de GGD Hollands Noorden in bovengenoemde zin vanuit de opdrachtgeversrol. De benoemde rapportage-elementen op grond van de eigenaarsrol maken nog geen deel uit van de rapportages aan de gemeenteraden. Op 16 januari 2020 is een brief verstuurd door de voorzitter van de Regietafel Noord-Holland Noord aan alle 17 gemeenteraden, om de raden te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het project Informatievoorziening. Daarbij wordt met betrekking tot de handreiking bestuursrapportage aangegeven (*start citaat*) 'De Regietafel zal in 2020 nagaan in hoeverre hiervan gebruik gemaakt wordt, of dit voldoet en of nadere afstemming geboden is'. Het is op dit moment (maart 2020) derhalve nog niet duidelijk of en zo ja hoe de rapportage-elementen op grond van de eigenaarsrol onderdeel gaan uitmaken van de rapportages aan de gemeenteraden.

- Begin 2019 hebben de gemeenteraden de Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen Noord-Holland (FUGR) vastgesteld. Dit betreft een herziening van een eerdere versie van dit FUGR (uit 2012). Het doel van deze uitgangspunten is het creëren van duidelijkheid en het geven van financiële kaders. De afgelopen jaren zijn veelvuldig discussies geweest over de wijze en de hoogte van nacalculatie op het afgegeven loon- en prijsindexatie. Met deze discussie werd de gevoerde discussie afgeleid van de inhoudelijke taken die aan de GR-en zijn opgedragen. Door duidelijke uitgangspunten te formuleren, is de verwachting dat deze discussies worden beperkt tot het minimum en de discussie meer gevoerd wordt over de inhoud van de overgedragen taken. Met het vaststellen van het FUGR hebben de raden kaders gesteld aan verbonden partijen – inclusief de GGD Hollands Noorden – onder andere op het gebied van indexatie, de aanpassing van de deelnemersbijdrage bij autonome ontwikkelingen, de opbouw van het weerstandsvermogen c.q. de algemene reserve, de termijnen voor zienswijzen met betrekking tot kadernota, begroting en jaarstukken en op te nemen aanvullende informatie in de jaarrekening en begroting.
- Vanzelfsprekend heeft de gemeenteraad ook de instrumenten zoals die genoemd worden in de Gemeentewet (schriftelijke vragen, mondelinge vragen, amendement, interpellatie, initiatiefvoorstel) in het eigen reglement van orde (bv een motie).

³² De herziene GR ligt vanaf januari 2020 ter besluitvorming bij de deelnemende gemeenten.



Gemeente Alkmaar

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Alkmaar beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, met de wethouder Volksgezondheid samen met een beleidsmedewerker en met de concerncontroller (namens de directie).

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Alkmaar, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Alkmaar 2020
GR-taken	€ 4.014.000
Kinderopvang	€ 150.000
Aanvullende diensten	€ 1.327.000
Veilig Thuis	€ 1.988.000
Totaal	€ 7.479.000

Afbeelding 19: financiële bijdrage gemeente Alkmaar 2020.

Antwoord vraag 4.2: *Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen³³ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties³⁴ en twee amendementen³⁵ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Alkmaar heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De portefeuillehouder Volksgezondheid zit namens de gemeente Alkmaar in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden en is uit dat Algemeen Bestuur gekozen als lid van het Dagelijks Bestuur. Vanuit deze rol ligt de focus op de besturing van de GGD Hollands Noorden en niet primair op het opdrachtgeverschap namens de gemeente Alkmaar aan de GGD Hollands Noorden voor de jaarlijkse dienstverlening. De dienstverlening wordt ambtelijk geborgd in het samenspel tussen gemeente (ook in regio Alkmaar verband) en de GGD Hollands Noorden. Een bestuurlijke rolinvulling vanuit een AB-lidmaatschap sec is niet aan de orde en in die zin de sturingsinstrumenten voor een AB-lid van de GGD Hollands Noorden ook niet. Feitelijk is er sprake van een lacune in de rol van de gemeente Alkmaar in het AB, door de rol die de portefeuillehouder als DB-lid van de GGD vervult. Kijkend naar het onderscheid in rollen van eigenaar van de GGD en opdrachtgever aan de GGD, wordt in bestuurlijke zin de eigenaarsrol ingevuld vanuit het perspectief van de GGD.

³³ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

³⁴ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

³⁵ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.



De eigenaarsrol wordt bestuurd door het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden en aan dat Algemeen Bestuur legt het dagelijks bestuur van de GGD verantwoording af. De bestuurlijke rol voor het opdrachtgeverschap wordt bestuurd door de gemeenteraad van Alkmaar en over de invulling legt de portefeuillehouder Volksgezondheid verantwoording af. Door de vermenging van beide bestuurlijke rollen in 1 persoon en met een primaire focus op de eigenaarsrol, staat de positie van de gemeenteraad als kadersteller en controleur voor de opdrachtgevende rol onder druk.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Dit is feitelijk niet aan de orde. Enerzijds vanwege het gestelde bij vraag 4.2. Anderzijds omdat sturing plaatsvindt via het geven van zienswijzen op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken. Wel heeft de gemeenteraad het college de opdracht gegeven om te komen tot indicatoren in relatie tot verbonden partijen, waaronder de GGD Hollands Noorden.

De gemeenteraad van Alkmaar staat kritisch tegenover de GGD Hollands Noorden, gevoed door financiële problemen in het verleden (digitaal dossier, Veilig Thuis) en discussies over prijscompensatie. De raadsleden geven aan dat ze de indruk krijgen dat er inmiddels sprake is van verbeterde communicatie tussen bestuur en directie, maar houden vraagtekens bij de rol van het bestuur van de GGD Hollands Noorden: als vertegenwoordigers namens de gemeenteraden zijn ze onzichtbaar, iedere keer als er wat speelt dan wordt de directeur van de GGD Hollands Noorden naar voren geschoven en die komt dan toelichting of uitleg geven. Maar het bestuur is niet in beeld, waardoor politiek-bestuurlijke oordeelsvorming niet zuiver kan verlopen.

In 2019 heeft de gemeenteraad van Alkmaar besloten om het advies van de raads werkgroep gemeenschappelijke regelingen over te nemen³⁶. De raads werkgroep adviseert om bij besluitvorming over gemeenschappelijke regelingen gebruik te gaan maken van een aantal vaste indicatoren, die het voor de gemeenteraad mogelijk maken om in één oogopslag te zien hoe de regeling ervoor staat en welke aandachtspunten er spelen. Concreet adviseert de raads werkgroep indicatoren met betrekking tot financiële ontwikkelingen, bedrijfsdoelstellingen, risico's in de bedrijfsvoering & relevante ontwikkelingen en 'Highlights' met betrekking tot beleidsmatige ontwikkelingen. De indicatoren zouden terug moeten komen in de collegevoorstellen met betrekking tot de kadernota's, begrotingen en jaarstukken van gemeenschappelijke regelingen, waaronder de GGD Hollands Noorden. Bij het besluit om het advies van de werkgroep over te nemen is het college opdracht gegeven om dit verder uit te werken en met een voorstel te komen om deze te gaan toepassen. In het gesprek met de afvaardiging van de gemeenteraad wordt aangegeven dat er op dat moment nog geen uitwerking vanuit het college is aangeboden. Bij de ambtelijke reactie is aangegeven dat in het tweede kwartaal van 2020 aan de gemeenteraad de wijze van uitwerking wordt teruggekoppeld en dat de (nieuw) KPI's in de eerst volgende programmabegroting worden opgenomen.

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

Via terugkoppeling in commissieverband en via een memorandum.

³⁶ Besluit van 17 juni 2019, advies Raads werkgroep Gemeenschappelijke Regelingen.



Sinds medio 2019 is het praktijk dat bij iedere commissievergadering van de gemeenteraad de actualiteit van de verbonden partijen op de agenda staat, door de stukken op te nemen met de mogelijkheid daar vragen over te stellen. Die mogelijkheid bestaat ook met betrekking tot de GGD Hollands Noorden. De raadsleden geven echter aan dat daar nog maar incidenteel gebruik van wordt gemaakt; de gemeenteraad kan daar actiever gebruik van maken. Daarnaast informeert de wethouder de gemeenteraad tussentijds via een memorandum, mocht de actualiteit daartoe aanleiding geven. Bijvoorbeeld met betrekking tot Veilig Thuis is dat meerdere keren gedaan³⁷.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Alkmaar stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. Daarnaast geeft zij via moties en amendementen het college opdrachten in relatie tot de GGD Hollands Noorden. Ondanks dit alles bestaat er een sterke roep om meer transparantie en meer invloed op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden.

Voor de gemeenteraad is het niet altijd even transparant hoe financiële stromen lopen. In de begroting van de GGD Hollands Noorden worden basistaken die gemeenschappelijk worden gevoerd en aanvullende diensten die geregeld zijn via een DVO (bijvoorbeeld Veilig Thuis) gecombineerd gepresenteerd. Dit is door de gemeenteraad aangekaart bij het bespreken van de begroting van de GGD Hollands Noorden en bij de bespreking van de kwartaalrapportages van Veilig Thuis, de gemeenteraad wil daar een scheiding in aanbrengen zodat dit transparant wordt. Het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden heeft opdracht aan het Dagelijks Bestuur gegeven om te komen met een gescheiden begroting. Die gaat er komen voor het jaar 2021. Het in oktober 2019 uitgebrachte addendum³⁸ met betrekking tot de begroting 2020 is daar een tussenstap in.

Het werken met gescheiden begrotingen is een belangrijke stap op het gebied van de transparantie, zo geven de raadsleden aan. Wat daarbij in de opvatting van de gemeenteraad van Alkmaar een volgende stap is, is dat de GGD Hollands Noorden ook beter laat zien wat ze aan feitelijke prestaties levert voor de gemeentelijke bijdrage. Dan kan de positie van de gemeenteraad ook verder groeien van het 'consumeren' van informatie naar het meer aan de voorkant richting geven aan de gewenste prestaties: dit is het geld en dit zijn de prestaties, te volgen via kritische prestatie indicatoren. Er zitten nu al wel een aantal KPI's³⁹ in de begroting, maar dat is nog geen dekkend geheel. Daarbij speelt ook dat het werkveld van de GGD Hollands Noorden dicht aanzit tegen het bredere sociale domein (Wmo, Jeugdzorg, Participatie) waar wel KPI's voor zijn opgenomen. Die samenhang wenst de gemeenteraad ook te onderkennen in de sturing van de GGD Hollands Noorden en de informatie voor de gemeenteraad om richting te kunnen geven en om te kunnen controleren.

³⁷ Bijvoorbeeld op 27 maart 2018 (Ontwikkelingen Veilig Thuis Noord-Holland Noord), op 10 april 2018 (Verscherpt toezicht Veilig Thuis NHN) en op 5 juni 2018 (Stand van zaken Veilig Thuis NHN).

³⁸ Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.

³⁹ Bijvoorbeeld bij thema 2.4 Maatschappelijke ondersteuning, waarbij GGD-monitor wordt gebruikt in bij thema 2.5 Jeugd, waar het over het aantal meldingen bij Veilig Thuis.



Het samenspel tussen GGD Hollands Noorden en gemeenteraad kan op grond van het onderzoek enerzijds worden geduid als diverse bijeenkomsten waarbij de GGD Hollands Noorden zijn best doet om veel informatie te geven, anderzijds wordt door de gemeenteraad gewezen op het democratisch tekort. De gemeente is via de wethouder vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, die uit haar midden weer een Dagelijks Bestuur heeft gekozen (waaronder de wethouder van Alkmaar). Uit het onderzoek blijkt dat sommige raadsleden het gevoel hebben dat de gemeenteraad te laat wordt betrokken in de besluitvorming, in feite alleen maar geconfronteerd wordt met voldongen feiten en het gevoel heeft alleen maar aan zet te zijn om iets te repareren wat fout is gegaan.

De gemeenteraad is geïnteresseerd en bezoekt ook regelmatig informatieavonden over de GGD Hollands Noorden. Ze willen meegenomen worden. De informatieavonden bieden ook de ruimte voor de raadsleden om aan te geven welke accenten zij wensen in de kadernota van de GGD Hollands Noorden. Daar wordt actief gebruik van gemaakt in Regio Alkmaar verband.

Met betrekking tot Veilig Thuis is bij de Begrotingsraad in 2018 een amendement aangenomen met als strekking dat de gemeenteraad ontvlechting wil tussen de begroting van de GGD Hollands Noorden en die van Veilig Thuis. Dat is inmiddels gerealiseerd via het eerder aangegeven addendum bij de begroting 2020. Daarnaast is via een unaniem aangenomen amendement⁴⁰ aangegeven dat het college geen stappen mag zetten met betrekking tot de toekomst van de DVO met betrekking tot Veilig Thuis, voordat de gemeenteraad zich daarover heeft kunnen uitspreken. Dit debat moet nog plaatsvinden, er zijn nog geen nieuwe inhoudelijke stappen gezet met betrekking tot de toekomst van de DVO. In vervolg op het amendement van 11 februari 2019 is de raad op 19 december 2019 via een raadsmemo geïnformeerd over de voortgang van de DVO en de start van een extern onderzoek. Bij de ambtelijke reactie is aangegeven dat de raad daar actief bij betrokken wordt middels regionaalsbijeenkomst en opiniërende bespreking in de raadscommissie Alkmaar, beiden gepland in het tweede kwartaal 2020.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Bergen

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Bergen beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews. Er zijn gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad en met de portefeuillehouder Volksgezondheid (gezamenlijk gesprek met de portefeuillehouders van Castricum en Heiloo) samen met twee beleidsmedewerkers van de werkorganisatie BUCH. Tevens is gesproken met de gemeentesecretaris van Bergen mede namens de gemeentesecretarissen van Castricum en Heiloo, samen met de Business Controller SamenLeven en twee beleidsmedewerkers van de Werkorganisatie BUCH.

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Bergen, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

⁴⁰ Amendement 'Positionering Veilig Thuis' d.d. 11 februari 2019.



Onderdeel	Bijdrage gemeente Bergen 2020
GR-taken	€ 979.000
Kinderopvang	€ 22.000
Aanvullende diensten	€ 52.000
Veilig Thuis	€ 133.000
Totaal	€ 1.186.000

Afbeelding 20: financiële bijdrage gemeente Bergen 2020.

Antwoord vraag 4.2: Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁴¹ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties⁴² en twee amendementen⁴³ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Bergen heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De portefeuillehouder Volksgezondheid is lid van het Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Vanuit die rol kijkt hij vooral naar het belang van de GGD Hollands Noorden. Door zijn lidmaatschap van het Dagelijks Bestuur is hij goed geïnformeerd over inhoud en financiën. Deze informatie deelt hij met het college als er onderwerpen van de GGD Hollands Noorden worden gesproken.

De portefeuillehouder geeft aan dat Veilig Thuis valt onder de verantwoordelijkheid van de bovenregionale commissie Veiligheid en Jeugd. De burgemeester is hier portefeuillehouder van. Deze commissie heeft de uitvoering van Veilig Thuis bij de GGD Hollands Noorden belegd en gemeenten hebben hiervoor een DVO met de GGD Hollands Noorden afgesloten. Het opdrachtgeverschap voor Veilig Thuis ligt niet bij het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, maar bij de gemeenten. Dit is soms in de AB-vergaderingen verwarrend omdat besluiten gevraagd worden waar het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden niet over gaat.

Uit de interviews komt het beeld naar voren dat de positionering van de GGD Hollands Noorden nog een uitdaging voor de toekomst is. De GGD Hollands Noorden moet dicht bij de gemeenten staan. De gemeenteraad stuurt steeds meer op het sociaal domein als geheel. Binnen het sociaal domein zijn veel partijen actief. Helder moet worden wat de positie van de GGD Hollands Noorden is, wanneer een bepaald vraagstuk voor de GGD Hollands Noorden is en wanneer bijvoorbeeld voor een welzijnsorganisatie. Daar hebben de raadsleden van Bergen nog geen helder beeld van.

⁴¹ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

⁴² Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁴³ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.



Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Dit vindt plaats via het geven van zienswijzen op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken.

In de interviews is het gemeentelijke bestuurlijke proces met betrekking tot de GGD toegelicht. De BUCH-gemeenten werken met dezelfde bestuurlijke processen voor de vier gemeenten. Het ambtelijk apparaat is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling en werkt voor de vier gemeenten. Er is een bestuurlijk afstemmingsoverleg van de wethouders in het Sociaal Domein van de BUCH-gemeenten. In dit overleg worden onder andere aanvragen voor zienswijze besproken. Ook AB vergaderingen van de GGD worden in dit overleg besproken. Aanvragen voor zienswijzen van de GGD Hollands Noorden worden in dit overleg besproken en daarna doorgeleid naar de individuele colleges. De colleges leiden op hun beurt de informatie door naar de gemeenteraad. Zienswijzen worden gegeven op de kadernota, de begroting en jaarrekening. Daarnaast worden begrotingswijzigingen voorgelegd.

Inhoudelijke stukken worden direct doorgezet naar de gemeenteraad⁴⁴. Als er zienswijzen gevraagd worden, wordt dit door één ambtenaar voor de vier colleges voorbereid. Via de colleges gaat het voorstel voor zienswijze naar de gemeenteraad. De BUCH-gemeenten streven naar een gezamenlijke zienswijze, maar in principe kan iedere gemeenteraad zijn eigen aanvulling geven op het voorstel van het college. Uit het onderzoek volgt dat het nog niet altijd lukt om binnen de hele regio Alkmaar tot een gemeenschappelijke zienswijze te komen.

Bij de P&C-documenten (kadernota, begroting, jaarrekening en andere begrotingswijzigingen) wordt de gemeenteraad gevraagd te reageren op de zienswijze die door het college is opgesteld. De gemeenteraad geeft bij alle documenten in principe een zienswijze⁴⁵.

Er wordt op drie momenten om een zienswijze gevraagd: bij de kadernota, de begroting en bij de jaarrekening. Dat zijn logische momenten, maar de timing voor de zienswijze op de kadernota is lastig i.v.m. het kerstreces. De gemeenteraad kan op deze drie momenten zijn punt maken en de zienswijze meegeven aan het bestuur van de GGD Hollands Noorden. In principe zou de GGD Hollands Noorden niet vaker dan op deze vaste momenten een zienswijze moeten vragen, maar gedurende het jaar zijn er ontwikkelingen waardoor de GGD Hollands Noorden met het verzoek voor een aanvullende zienswijze moet komen. Voor begrotingswijzigingen wordt namelijk ook om een zienswijze gevraagd. De invloed die de gemeenteraad hierop heeft is beperkt. Voor de gemeenteraad voelt de mogelijkheid om de zienswijze te geven op deze begrotingswijzigingen meer als een ritueel waarbij de gemeenteraad weinig impact kan maken, zo wordt aangegeven door de gemeenteraad.

Geïnterviewden geven aan dat ambtelijk binnen de BUCH-gemeenten afstemming plaatsvindt. Ook in regionaal verband wordt er ambtelijk samengewerkt. Er zijn afspraken gemaakt welke gemeente (ambtenaar) een concept zienswijze voor welke GR oplevert. Deze wordt gedeeld met zijn/haar collega's in de andere gemeenten van de regio Alkmaar. Die zijn vrij om het advies over te nemen of te wijzigen naar eigen inzichten.

⁴⁴ Bron Interview gemeentesecretaris.

⁴⁵ Zie diverse raadsbesluiten bijvoorbeeld 14 januari 2019.



Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via de maandelijkse nieuwsbrief over het sociaal domein en via een tussentijds memo als er belangrijke ontwikkelingen zijn. Daarnaast kan de portefeuillehouder bevroegd worden in commissievergaderingen.

Buiten de P&C-documenten is de GGD Hollands Noorden geen vast onderwerp in de raads- of commissievergaderingen. Soms krijgt de gemeenteraad een memo over de GGD Hollands Noorden als er een belangrijke ontwikkeling te melden is⁴⁶. Overige informatie over de GGD Hollands Noorden kunnen de raadsleden halen uit de maandelijkse nieuwsbrief over het sociaal domein (BUCH-breed). De informatiebrief gaat niet specifiek over de GGD Hollands Noorden, maar als er relevante ontwikkelingen zijn, worden deze in de nieuwsbrief vermeld.⁴⁷

De portefeuillehouder krijgt de agenda voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Ambtelijk wordt de agenda voorbereid voor het college. Als er belangrijke beslispunten zijn wordt dit gedeeld met de gemeenteraad. In het verleden is toegezegd dat de gemeenteraad de notulen van de vergaderingen zou krijgen, maar dat gebeurt niet. De gemeenteraad heeft er dus geen zicht op welke opdrachten de portefeuillehouder namens het college meeneemt en wat daar in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden mee gebeurt.⁴⁸

De gemeenteraad ontvangt nauwelijks informatie over de GGD Hollands Noorden rechtstreeks van de portefeuillehouder⁴⁹. Belangrijke dingen met impact hoort de gemeenteraad via een mededeling in de commissievergadering of via de maandelijkse nieuwsbrief.

De gemeenteraad kan ook actiever zijn door de portefeuillehouder meer te bevragen. De gelegenheid is daarvoor gecreëerd door de aanwezigheid van de portefeuillehouder in commissievergaderingen, maar er wordt nog weinig gebruikt van gemaakt. Bijvoorbeeld om de zorg over de snelle groei van Veilig Thuis en de zorg over het verloop van personeel te delen met de portefeuillehouder. Dit is niet gebeurd⁵⁰.

De vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden zijn openbaar. Op de website van de GGD Hollands Noorden zijn alle vergaderstukken terug te vinden. Daarmee is al deze informatie voor raadsleden beschikbaar. Dit vraagt van raadsleden wel een actieve rol. Ze moeten zelf achter deze gegevens aan. Incidenteel zoeken de geïnterviewde raadsleden op de website van de GGD, maar het is lastig om de vergaderstukken te vinden, zo geven zij aan.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Bergen stuurt op de GGD Hollands Noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. Daarnaast werkt zij met een klankbordgroep sociaal domein van fractiespecialisten die de stukken m.b.t. de GGD voorbereiden. Ondanks dit alles bestaat er een sterke roep om meer transparantie en meer invloed op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden.

⁴⁶ Zie bijvoorbeeld de brief over het coronavirus februari 2020.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de nieuwsbrief Sociaal Domein februari 2019.

⁴⁸ Bron interview met de gemeenteraad.

⁴⁹ Bron interview met de gemeenteraad.

⁵⁰ Bron interview met de gemeenteraad.



De gemeenteraad wil sturen op geld en bereikte resultaten. Om dat te kunnen doen heeft de gemeenteraad een goed beeld van de investeringen in de GGD Hollands Noorden nodig met een duidelijke koppeling naar de bereikte resultaten. Dit inzicht ontbreekt en ondanks meerdere verzoeken van de gemeenteraad aan de GGD Hollands Noorden is er nog geen 'SMART' informatie over de bereikte resultaten⁵¹. De gemeenteraad kan lezen welke kosten de GGD Hollands Noorden maakt en ook waar het geld aan besteed wordt. Maar de bereikte effecten worden niet zichtbaar gemaakt, zo wordt aangegeven in het interview met de gemeenteraad.

De gemeenteraad werkt met specialisten, dit zijn raadsleden die zich bezighouden met een specifiek onderwerp bijvoorbeeld de GGD Hollands Noorden. Deze specialisten bereiden bespreking in commissie- en raadsvergaderingen voor. Zij informeren hun collega's⁵².

De geïnterviewden van de gemeenteraad geven aan dat het vertrouwen een flinke deuk heeft opgelopen de afgelopen jaren. Het financiële tekort van het digitaal dossier is niet tijdig gemeld. De financiële problemen bij de GGD Hollands Noorden zijn ontstaan omdat gemeenten jarenlang de nullijn gehanteerd hebben. Het hielp niet dat de P&C-producten niet helder en inzichtelijk waren. Hierdoor werden gemeenten met regelmaat onaangenaam verrast door de financiële uitkomsten. Maar daar is een enorme slag in gemaakt. De P&C-documenten zijn sterk verbeterd, zo wordt door de gemeenteraad aangegeven.

Er zijn veel partijen die betrokken zijn bij de hulpverlening op bepaalde thema's zoals verwarde mensen, eenzaamheid. De raadsleden zeggen geen goed overzicht te hebben van wat alle partijen bieden. De gemeenteraad weet niet of alle activiteiten aanvullend op elkaar zijn. Daarom wil de gemeenteraad goed inzicht in wat de gemeente financiert bij verschillende partijen en wat die partijen voor de gemeenten doen.

De gemeenteraad wil graag de gelegenheid om kaders mee te geven voor de begroting. Het beste moment daarvoor is voor het opstellen van de kadernota. Hiervoor wordt sinds vorig jaar per subregio een informatieavond over de gemeenschappelijke regelingen georganiseerd voor raadsleden. De gemeenschappelijke regelingen zijn op deze avond aanwezig. De GGD Hollands Noorden wil input ophalen, maar in de praktijk geeft de GGD Hollands Noorden een toelichting en kunnen er vragen gesteld worden. De avonden zijn informatief, maar het doel (input voor de kadernota) wordt niet bereikt, zo is de ervaring van de raadsleden van Bergen.

Raadsleden kunnen vooral invloed uitoefenen door het geven zienswijzen bij de kadernota, begroting en jaarrekening. De gemeenteraad neemt de gemeenschappelijk voorbereide zienswijzen over. De gemeenteraad voelt binnen die wettelijk taken beperkte beleidsvrijheid, maar zouden wel via het lokaal gezondheidsbeleid meer de koers moeten kunnen bepalen, zo wordt aangegeven door de gemeenteraad, met als voorbeeld het beleid met betrekking tot vaccineren.

Over de wettelijke taken is weinig discussie. De gemeenteraad geeft aan vooral te focussen op de aanvullende diensten. Een gemeenschappelijke regeling heeft als voordeel dat taken gezamenlijk uitgevoerd worden. De kosten worden over alle deelnemers gedeeld. Nadeel is dat er 17 gemeenten zijn, ieder met hun eigen opgaven. Daarom moet bij de aanvullende diensten duidelijk zijn wat voor welke gemeenten wordt gedaan. Het inzicht in de financiën is op dat stuk sterk verbeterd. Onlangs is

⁵¹ Zie zienswijze jaarrekening 2018 en begroting 2020, raadsbesluit 20 juni 2019.

⁵² Bron interview met de gemeenteraad.



de splitsing tussen wettelijke en niet wettelijke taken beschikbaar gekomen⁵³. De gemeenteraad heeft nu inzicht in de aanvullende taken die de GGD Hollands Noorden voor de gemeente Bergen uitvoert.

Er bestaat een klankbordgroep sociaal domein. Hierin zitten op basis van hun inhoudelijke kennis raadsleden en ambtenaren uit de BUCH-gemeenten. Ambtenaren gebruiken de input van de klankbordgroep om raadsvoorstellen uit te werken. Er vindt in de klankbordgroep geen politiek debat plaats en er worden ook geen besluiten genomen⁵⁴.

Veilig Thuis wordt uitgevoerd onder een dienstverleningsovereenkomst. Deze overeenkomst is voor alle gemeenten hetzelfde. De gemeenteraad geeft aan geen verschil te zien met de andere taken die door de GGD Hollands Noorden worden uitgevoerd. Voor de invloed op en het inzicht in de taken, maakt het voor de gemeenteraad geen verschil of er sprake is van een DVO-taak of een GR-taak, zo geeft de gemeenteraad aan.

De gemeenteraad mist inzicht in de voortgang van de ontwikkelingen. De gemeenteraad heeft bijvoorbeeld een presentatie gehad over de WvGGZ door een ambtenaar van de gemeente. Het was toen nog niet bekend hoe dit in Bergen georganiseerd zou worden en of de GGD Hollands Noorden hier een rol in zou krijgen. De klankbordgroep sociaal domein was nog een aantal zaken aan het onderzoeken. De gemeenteraad heeft daarna niets meer gehoord over de implementatie van WvGGZ, die per 1 januari 2020 van kracht is geworden. De gemeenteraad is niet geïnformeerd dat de GGD Hollands Noorden hier een rol bij gaat spelen⁵⁵.

De GGD Hollands Noorden is een belangrijke partner van de gemeente. De gemeenteraad is zelf nog weinig actief om meer van de GGD Hollands Noorden te horen. Er wordt te weinig gebruikt gemaakt van het aanbod van de GGD Hollands Noorden om tijdens raadsvergaderingen aanwezig te zijn en informatie te verstrekken, zo wordt door de gemeenteraad aangegeven.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Castricum

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Castricum beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews. Er zijn gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad en met de portefeuillehouder Volksgezondheid (gezamenlijk gesprek met de portefeuillehouders van Bergen en Heiloo) samen met twee beleidsmedewerkers van de werkorganisatie BUCH. Tevens is gesproken met de gemeentesecretaris van Bergen mede namens de gemeentesecretarissen van Castricum en Heiloo, samen met de Business Controller SamenLeven en twee beleidsmedewerkers van de Werkorganisatie BUCH.

⁵³ Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.

⁵⁴ Bron interview met de gemeenteraad.

⁵⁵ Bron interview met de gemeenteraad.



De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Castricum, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Castricum 2020
GR-taken	€ 1.268.000
Kinderopvang	€ 47.000
Aanvullende diensten	€ 64.000
Veilig Thuis	€ 176.000
Totaal	€ 1.555.000

Afbeelding 21: financiële bijdrage gemeente Castricum 2020.

Antwoord vraag 4.2: *Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁵⁶ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties⁵⁷ en twee amendementen⁵⁸ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Castricum heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De portefeuillehouder Volksgezondheid is namens de gemeente Castricum lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Hij is steeds alert op de onderwerpen die op tafel komen. Het Algemeen Bestuur gaat inhoudelijk niet over Veilig Thuis. Dit is soms in de AB-vergaderingen verwarrend omdat besluiten gevraagd worden waar het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden niet over gaat. De portefeuillehouder kaart dit direct tijdens de vergadering aan als er over onderwerpen wordt gesproken waar het Algemeen Bestuur niet over gaat.

De portefeuillehouder geeft aan dat hij zijn rol als wethouder van de gemeenten en als bestuurder van de GGD Hollands Noorden goed kan scheiden. Financiële voorstellen worden als bestuurder van de GGD Hollands Noorden beoordeeld.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Dit vindt plaats via het geven van zienswijzen op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken.

Verslagen van vergaderingen liggen altijd ter inzage en er kunnen vragen over gesteld worden. De wethouder rapporteert niet direct aan de gemeenteraad over de GGD Hollands Noorden. Er worden

⁵⁶ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

⁵⁷ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁵⁸ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.



geen schriftelijke vragen door de gemeenteraad over de GGD Hollands Noorden gesteld. Maar de kadernota, begroting en jaarstukken passeren niet zonder discussie de gemeenteraad. En als er wat speelt dan komt er direct informatie vanuit het college⁵⁹.

In de interviews is het gemeentelijke bestuurlijke proces met betrekking tot de GGD Hollands Noorden toegelicht. De BUCH-gemeenten werken met dezelfde bestuurlijke processen voor de vier gemeenten. Het ambtelijk apparaat is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling en werkt voor de vier gemeenten. Er is een bestuurlijk afstemmingsoverleg van de wethouders in het Sociaal Domein van de BUCH-gemeenten. In dit overleg worden onder andere aanvragen voor zienswijze besproken. Ook AB vergaderingen van de GGD worden in dit overleg besproken. Aanvragen voor zienswijzen van de GGD Hollands Noorden worden in dit overleg besproken en daarna doorgeleid naar de individuele colleges. De colleges leiden op hun beurt de informatie door naar de gemeenteraad. Zienswijze worden gegeven op de kadernota, de begroting en jaarrekening. Daarnaast worden begrotingswijzigingen voorgelegd.

Inhoudelijke stukken worden doorgeleid naar de gemeenteraad. Als er zienswijzen gevraagd worden, wordt dit door één ambtenaar voor de vier colleges voorbereid. Via de colleges gaat het voorstel voor zienswijze naar de raden. De BUCH-gemeenten streven naar een gezamenlijke zienswijze, maar in principe kan iedere gemeenteraad zijn eigen aanvulling geven op het voorstel van het college. Het lukt nog niet altijd om binnen de regio Alkmaar met alle gemeenten tot een gemeenschappelijke zienswijze te komen⁶⁰.

Er wordt op drie momenten een zienswijze gevraagd: bij de kadernota, de begroting en de jaarrekening. Dat zijn logische momenten, maar de timing voor de zienswijze op de kadernota is lastig i.v.m. het kerstreces. De gemeenteraad kan op deze drie momenten haar punt maken en de zienswijze meegeven aan het bestuur van de GGD Hollands Noorden. In principe zou de GGD Hollands Noorden niet vaker dan op deze vaste momenten een zienswijze moeten vragen, maar gedurende het jaar zijn er ontwikkelingen waardoor de GGD Hollands Noorden met een aanvullende zienswijze moet komen. Voor begrotingswijzigingen wordt ook een zienswijze gevraagd. De invloed die de raden hierop hebben is beperkt. Voor de raden voelt de mogelijkheid om een zienswijze te geven op deze begrotingswijzigingen meer als een ritueel waarbij de gemeenteraad weinig impact kan maken, zo blijkt uit het onderzoek (interview).

Ambtelijk vindt binnen de BUCH-gemeenten afstemming plaats. Ook in regionaal verband wordt er ambtelijk samengewerkt. Er zijn afspraken gemaakt welke gemeente (ambtenaar) een concept zienswijze van de GR oplevert. Deze wordt gedeeld met zijn/haar collega's in de andere gemeenten van de regio Alkmaar. Die zijn vrij om het advies over te nemen of te wijzigen naar eigen inzichten.

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via de maandelijkse nieuwsbrief over het sociaal domein en via een tussentijds memo als er belangrijke ontwikkelingen zijn.

De gemeenteraad ervaart dat inhoudelijke informatie (buiten de P&C-cyclus) over de GGD Hollands Noorden altijd komt via de GGD Hollands Noorden zelf, niet via de wethouder. Dat is opvallend als gekeken wordt naar de rol van de wethouder als lid van het Algemeen Bestuur (AB) van de GGD

⁵⁹ Bron: interview met de gemeenteraad.

⁶⁰ Bron interview gemeentesecretaris.



Hollands Noorden. Niet de directeur van de GGD Hollands Noorden maar het AB-lid namens de gemeenteraad van Castricum is de gesprekspartner van de gemeenteraad met betrekking tot de GGD Hollands Noorden.

Bij de P&C-documenten (kadernota, begroting, jaarrekening en andere begrotingswijzingen) wordt de gemeenteraad gevraagd te reageren op de zienswijze die door het college is opgesteld. Buiten de P&C-documenten is de GGD Hollands Noorden geen vast onderwerp in de raads- of commissievergaderingen. Soms krijgt de gemeenteraad een memo over de GGD Hollands Noorden als er een belangrijke ontwikkeling te melden is⁶¹. Overige informatie over de GGD Hollands Noorden kunnen de raadsleden halen uit de maandelijkse nieuwsbrief over het Sociaal Domein (BUCH-breed). De informatiebrief gaat niet specifiek over de GGD Hollands Noorden, maar als er relevante ontwikkelingen zijn, worden deze in de nieuwsbrief vermeld⁶².

De portefeuillehouder krijgt de agenda voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Ambtelijk wordt de agenda voorbereid voor het college. Als er belangrijke beslispunten zijn wordt dit gedeeld met de gemeenteraad. In het verleden is toegezegd dat de gemeenteraad de notulen van de vergaderingen zou krijgen, maar dat gebeurt niet. De gemeenteraad heeft er dus geen zicht op welke opdrachten de portefeuillehouder namens het college meeneemt en wat daar in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden mee gebeurt⁶³.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Castricum stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken.

De gemeente is deelnemer in de GR van de GGD Hollands Noorden, is dus eigenaar. De GGD Hollands Noorden zou aan de gemeenteraad moeten vragen wat zij nu echt wil weten van de GGD Hollands Noorden om sturing te kunnen geven op hoofdlijnen, zonder op de stoel van het college, het bestuur (AB/DB) van de GGD Hollands Noorden of van de directeur van de GGD te gaan zitten. De gemeenteraad voelt zich nu nog meer 'gast' dan 'eigenaar' of opdrachtgever voor de GGD Hollands Noorden. Door de informatiepositie van de gemeenteraad expliciet te maken (hoofdlijnen, beleidsvraagstukken) komt de gemeenteraad ook beter in positie en wordt zij meer 'waard' dan 'gast'⁶⁴.

Het is voor de geïnterviewde raadsleden onduidelijk hoe de verhouding zit tussen de GGD Hollands Noorden en Veilig Thuis. Maakt Veilig Thuis gebruik van medewerkers van de GGD Hollands Noorden? En hoe zit dat dan met de kostenverdeling? In 2018 was nog onduidelijk hoe dit georganiseerd zou gaan worden en is van directiezijde van de GGD Hollands Noorden aangegeven dat de gemeenteraden meegenomen zouden worden over de wijze waarop Veilig Thuis in relatie tot de GGD Hollands Noorden 'neergezet' zou gaan worden. Dat is niet gebeurd, zo geven de geïnterviewde raadsleden aan. Veilig Thuis zou ontvlochten worden, maar hoe het nu zit is onduidelijk voor de gemeenteraad. Dit is inmiddels wel gebeurd via het addendum bij de begroting 2020⁶⁵. Dit addendum was ten tijde van het onderzoek bij de raadsleden nog niet bekend.

⁶¹ Bron interview met de gemeenteraad.

⁶² Zie bijvoorbeeld de brief over het coronavirus februari 2020.

⁶³ Bron interview met de gemeenteraad.

⁶⁴ Bron interview met de gemeenteraad.

⁶⁵ Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.



Daar waar er zorgen zitten met betrekking tot Veilig Thuis, zijn die er niet of in veel mindere mate met betrekking tot de reguliere/klassieke volksgezondheidsstaak van de GGD Hollands Noorden. Vergaderstukken en presentaties maken steeds meer duidelijk waar het geld aan besteed is en tot welke prestaties dit geleid heeft. Er wordt in de beleving van de raadsleden ook goed gevolg gegeven aan zienswijzen die worden geuit bij de begroting, jaarrekening en kadernota.

De GGD Hollands Noorden zoekt ook naar nieuwe vormen om informatie op te halen. Zo is er een avond geweest in Langendijk om in regio Alkmaar verband te spreken over de kadernota van de GGD Hollands Noorden. Dit vormt dan weer input om verder te bouwen. Dergelijke bijeenkomsten zijn constructief, zo geven de geïnterviewde raadsleden aan.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Den Helder

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Den Helder beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, met de wethouder die namens de gemeente Den Helder in het bestuur van de GGD zit en met de gemeentesecretaris samen met de concerncontroller.

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Den Helder, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Den Helder 2020
GR-taken	€ 1.970.000
Kinderopvang	€ 134.000
Aanvullende diensten	€ 379.000
Veilig Thuis	€ 1.362.000
Totaal	€ 3.845.000

Afbeelding 22: financiële bijdrage gemeente Den Helder 2020.

Antwoord vraag 4.2: Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁶⁶ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties⁶⁷ en twee amendementen⁶⁸ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Den Helder heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

⁶⁶ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

⁶⁷ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁶⁸ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in



Wethouder Kos is vanuit het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden gekozen als lid en tevens voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Hij is geen wethouder Volksgezondheid van de gemeente Den Helder. Wethouder mevrouw Biersteker heeft die portefeuille en de heer Kos overlegt met haar en de burgemeester over de inzet/inbreng van Den Helder in het bestuur van de GGD Hollands Noorden. De heer Kos is portefeuillehouder financiën en bedrijfsvoering bij de GGD Hollands Noorden en haalt zowel in het Algemeen Bestuur (als portefeuillehouder en voorzitter van de GGD) als in de Regionale Raad Noordkop (als wethouder van Den Helder maar ook als portefeuillehouder en voorzitter van de GGD) de behoeften van de gemeenteraden op. Het instrument van de zienswijzen wordt daarbij benut, zoals die door de raden worden gegeven.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Dit vindt plaats via het geven van zienswijzen op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken.

Er wordt op drie momenten een zienswijze gevraagd en gegeven⁶⁹: bij de kadernota, de begroting en de jaarrekening. Dat zijn logische momenten, maar de timing voor de zienswijze op de kadernota is lastig i.v.m. het kerstreces. De gemeenteraad kan op deze drie momenten zijn punt maken en de zienswijze meegeven aan het bestuur van de GGD Hollands Noorden. In principe zou de GGD Hollands Noorden niet vaker dan op deze vaste momenten een zienswijze moeten vragen, maar gedurende het jaar zijn er ontwikkelingen waardoor de GGD Hollands Noorden met het verzoek voor een aanvullende zienswijze moet komen. Voor begrotingswijzigingen wordt namelijk ook om een zienswijze gevraagd.

Zienswijzen worden in regionaal verband afgestemd via de Regionale Raadscommissie Noordkop⁷⁰ (RRN). Deze commissie bereidt raadsstandpunten voor. De GGD Hollands Noorden wordt daar uitgenodigd om toelichting te geven. De RRN is een belangrijke informatiebron voor raadsleden. Op basis van wat ze daar horen kunnen zij contact zoeken met de portefeuillehouder en om nadere informatie vragen.

Om de grip op de GGD Hollands Noorden te vergroten komen de gemeentesecretarissen periodiek per jaar bij elkaar om over de alle gemeenschappelijke regelingen te praten; de GGD Hollands Noorden maakt daar deel van uit. De directeur van de GGD Hollands Noorden is daar ook bij aanwezig. Deze bijeenkomsten zijn vooral informatief.

De eerste ingang van de gemeente voor stukken van de GGD Hollands Noorden is de verantwoordelijke beleidsambtenaar Gezondheidsbeleid/GGD. Deze leidt de stukken door naar het college van de gemeente. De beleidsambtenaar Gezondheidsbeleid/GGD is voor een groot deel in staat om de stukken van de GGD Hollands Noorden inhoudelijk te kunnen beoordelen, daar waar de kennis gemist wordt zijn er regionale collega's die elkaar aanvullen. Er wordt op regionaal niveau vaak afgestemd, denk daarbij aan zienswijzen opstellen, maatwerktrajecten inzetten, overleg over verhogen

de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁶⁹ Zoals bijvoorbeeld op 9 juli 2018 met betrekking tot de jaarstukken 2017 en de begroting 2019.

⁷⁰ Zoals bijvoorbeeld op 7 juni 2018, op basis van op 8 mei 2018 genomen B&W-besluiten, met betrekking tot de jaarrekening 2017 en de begroting 2019.



vaccinatiegraad, etc. Er is veel contact met de overige beleidsambtenaren en daardoor wordt kennis gedeeld en wordt gekomen tot een advies waarbij lokale kleur mogelijk is.

Uit het onderzoek blijkt dat ambtelijk wordt aangegeven dat er een goede structuur is (zienswijzen, afspraken over financiële uitgangspunten via de FUGR) die de gemeenteraad in principe de mogelijkheid biedt om kaders te geven en om te controleren. De structuur staat, maar de invulling is nog niet optimaal (zie ook het antwoord bij vraag 4.1).

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

De gemeenteraad wordt geïnformeerd via raadsinformatiebrieven als er belangrijke ontwikkelingen zijn.

De GGD Hollands Noorden heeft fors ingezet op de verbetering van de transparantie. Daarbij wordt de positie van raadsleden als vertrekpunt gehanteerd. Dat speelt bijvoorbeeld met betrekking tot Veilig Thuis, dat 'vervlochten' is met de GGD Hollands Noorden en wat tot vragen leidt bij de gemeenteraden. Ambtelijk wordt extra aandacht gegeven aan de uitwerking van dit vraagstuk, zodat de ambtenaren de eigen bestuurders en raadsleden ook goed kunnen informeren. Het onlangs opgeleverde addendum bij de begroting 2020 is daar een voorbeeld van.

Soms willen raadsleden echter ook zaken die vooral esthetisch van aard zijn, door zaken afzonderlijk en los van elkaar te presenteren in de vormgeving, terwijl zaken inhoudelijk met elkaar verbonden zijn. Er is samenhang op zaken die men het liefst helemaal los wil zien, zoals bijvoorbeeld de samenhang tussen de jeugdgezondheidszorg (JGZ) en de uitvoering van het rijksvaccinatieprogramma (RVP): de gemeente mag op grond van wet- en regelgeving de uitvoering van het RVP alleen maar uitbesteden aan de partij die voor de gemeente ook de JGZ verzorgt.

De gemeenteraad van Den Helder wordt niet betrokken bij het voorbereiden van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. De agenda en de voorstellen gaan niet naar de gemeenteraad. De portefeuillehouder Volksgezondheid geeft geen terugkoppeling aan de gemeenteraad over de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. De wethouder die namens de gemeente in het bestuur van de GGD Hollands Noorden zit (zie 4.2) krijgt wel inhoudelijke boodschappen mee van het college van Den Helder, zo volgt uit het onderzoek⁷¹. De portefeuillehouder kan in principe naar de commissievergadering van Den Helder om daar informatie over de GGD Hollands Noorden te geven, maar dat gebeurt in de praktijk nauwelijks. Als er relevante punten zijn, wordt er een raadsinformatiebrief opgesteld. Dit gebeurt als er iets mis is, zoals bij Veilig Thuis⁷² en bij het digitaal dossier, maar ook bij nieuwe ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de Wet verplichte GGZ⁷³.

De gemeenteraad van Den Helder werkt niet met raadsrapporteurs, raadsleden die zijn aangewezen om zich meer te verdiepen in een bepaalde gemeenschappelijke regeling. Andere gemeenten in de

⁷¹ Bron: interview.

⁷² Raadsinformatiebrieven van 10 april 2018 (inspectietoezicht), 26 juni 2018 (governancemodel), 5 september (verscherpt toezicht) en 23 oktober 2018 (tweede herziene begroting 2018)

⁷³ Raadsinformatiebrieven van 2 oktober en 19 december 2019 met betrekking tot de WvGGZ en de implementatie ervan.



regio maken daar wel gebruik van. Ambtelijk wordt gewezen op de ontwikkelingen op dit vlak bij de gemeente Schagen.

De raadsleden geven aan dat ze de verslagen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur niet kunnen vinden op de site van de GGD Hollands Noorden. Raadsleden hebben dit gevoel, terwijl het feitelijk niet zo is, de website biedt alle relevante bestuursstukken⁷⁴. De gemeenteraad heeft het idee dat ze zelf achter informatie aan moet gaan. Daarbij geven ze aan dat ze zelf ook proactiever kunnen zijn door de GGD Hollands Noorden als vast onderwerp op de agenda te krijgen bij overleggen met de portefeuillehouder.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Den Helder stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. De gemeenteraad heeft de behoefte aan meer transparantie en meer zicht op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden.

Net zoals bij andere Verbonden Partijen is er met betrekking tot de rol van de gemeenteraad bij de GGD Hollands Noorden sprake van een vorm van 'lekenbestuur' dat naar een professionele uitvoeringsorganisatie kijkt en het ervaart als een redelijk abstract geheel. Met veel waardering voor het werk wat verricht wordt, blijven raadsleden worstelen met de vraag hoe ze nu greep kunnen houden op de GGD Hollands Noorden zonder op de stoel van het bestuur te gaan zitten laat staan zich in te laten met de bedrijfsvoering van de GGD Hollands Noorden. Raadsleden 'consumeren' de informatie vanuit de GGD Hollands Noorden gretig en ze tonen betrokkenheid en nemen actief deel aan discussies.

De GGD Hollands Noorden heeft ingezet op de verbetering van de transparantie, zie het antwoord op vraag 4.4. Ondanks deze inzet op transparantie volgt uit het onderzoek dat de gemeenteraad van Den Helder niet het gevoel heeft veel grip te hebben op de GGD Hollands Noorden. Ze vinden dat ze te weinig inzicht hebben in wat de GGD Hollands Noorden doet en bereikt. De rapportages van de GGD Hollands Noorden zijn de afgelopen periode verbeterd, zo geeft de gemeenteraad aan. Ze zien er goed uit, maar zijn niet altijd diepgaand genoeg om te kunnen sturen, aldus de gemeenteraad. De GGD Hollands Noorden doet pogingen om de resultaten van de maatschappelijke doelen te rapporteren, zoals in het eerder aangehaalde addendum bij de begroting 2020. Het onderscheid in basistaken en aanvullende taken is op papier gemaakt, de rapportages in 2020 zullen uit mogen wijze hoe zich dit in de uitvoering manifesteert.

Uit het onderzoek volgt het beeld dat de raadsleden als zorgpunt hebben dat de gemeenten niet moet vergeten dat de GGD Hollands Noorden van hen is, maar de GGD Hollands Noorden moet ook niet vergeten dat ze van de gemeenten is. De GGD Hollands Noorden moet zorgen dat het draagvlak behouden blijft en moet met goed inlevingsvermogen aftasten wat gemeenten willen. De GGD Hollands Noorden moet zich dienstbaar opstellen, zo geeft de gemeenteraad aan.

De gemeenteraad vindt dat zij niet het beleid van de GGD Hollands Noorden moet maken. De visie⁷⁵ van de gemeenteraad is dat hij zich moet richten op de hoofdlijnen: kaders meegeven voor de

⁷⁴ Zie: <https://www.ggdhollandsnoorden.nl/over-de-ggd/vergaderstukken.aspx>

⁷⁵ Bron: interview met de gemeenteraad.



basistaken en monitoren of deze goed uitgevoerd worden. De gemeenteraad wil zich niet bezighouden met de uitvoering, maar wil wel inzicht in de realisatie van het voorgenomen beleid. De aanvullende taken die via een DVO geregeld worden (Veilig Thuis, Wet verplichte GGZ) vindt de gemeenteraad een taak van het college. Het college moet zorgen dat deze goed uitgevoerd worden en de gemeenteraad informeren via de reguliere P&C-producten.

De gemeenteraad kan zienswijzen indienen maar heeft het gevoel dat er informatieachterstand is. Er zijn al besluiten genomen als voorstellen aan de gemeenteraad worden aangeboden, zo wordt door de gemeenteraad aangegeven. Als voorbeeld worden de problemen met betrekking tot het digitaal dossier genoemd door de gemeenteraad. Er is niet tussentijds gecommuniceerd dat er problemen waren. Op het moment dat de gemeenteraad geïnformeerd werd, waren er reeds besluiten genomen, zo is het gevoel. De gemeenteraad heeft behoefte aan snelle informatie, kort voor het in de pers komt of kort daarna. Een goed voorbeeld vindt de gemeenteraad de informatie over de gesloten jeugdzorg. De wethouder kwam de volgende dag met een kort memo om de gemeenteraad te informeren⁷⁶.

Meer recent is een positieve kentering waarneembaar over hoe gemeenten aankijken tegen de GGD Hollands Noorden, zo dat is de feedback in regionaal verband (RRN). De wisselingen in directie en bestuur hebben daar ook positief aan bijgedragen, zo wordt aangegeven door de raadsleden. Het financieel herstelplan van de GGD Hollands Noorden loopt conform planning, de blijvende zorg voor het werken aan vertrouwen vergt een voortdurende aanpak. Een zeker 'glazen huis' draagt bij in het onderhouden en uitbouwen van dit vertrouwen, zo blijkt uit de gehouden interviews.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Heiloo

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Heiloo beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews. Er zijn gesprekken gevoerd met een afvaardiging van de gemeenteraad en met de portefeuillehouder Volksgezondheid (gezamenlijk gesprek met de portefeuillehouders van Bergen en Castricum) samen met twee beleidsmedewerkers van de werkorganisatie BUCH. Tevens is gesproken met de gemeentesecretaris van Bergen mede namens de gemeentesecretarissen van Castricum en Heiloo, samen met de Business Controller SamenLeven en twee beleidsmedewerkers van de Werkorganisatie BUCH.

⁷⁶ Bericht van 12 december 2019 aan de raadsleden van alle 18 gemeenten in Noord-Holland Noord inzake borging zorgcontinuïteit Parlan.



De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Heiloo, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Heiloo 2020
GR-taken	€ 839.000
Kinderopvang	€ 34.000
Aanvullende diensten	€ 34.000
Veilig Thuis	€ 100.000
Totaal	€ 1.007.000

Afbeelding 23: financiële bijdrage gemeente Heiloo 2020.

Antwoord vraag 4.2: Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁷⁷ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties⁷⁸ en twee amendementen⁷⁹ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Heiloo heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De portefeuillehouder Volksgezondheid zit namens de gemeente in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden en beoordeelt de voorstellen van de GGD Hollands Noorden vanuit de rol als bestuurder van de GGD Hollands Noorden.

Veilig Thuis (VT) valt onder de verantwoordelijkheid van de bovenregionale commissie Veiligheid en Jeugd. Deze commissie heeft de uitvoering van VT bij de GGD Hollands Noorden belegd en gemeenten hebben hiervoor een DVO met de GGD Hollands Noorden afgesloten. Het opdrachtgeverschap voor Veilig Thuis ligt niet bij het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, maar bij gemeenten. Dit is soms in de AB-vergaderingen verwarrend omdat besluiten gevraagd worden waar het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden niet over gaat, zo geven de raadsleden van Heiloo aan.

Uit het onderzoek volgt het beeld dat in de beleving van de gemeenteraad de positionering van de GGD Hollands Noorden nog een uitdaging voor de toekomst is.⁸⁰ De GGD Hollands Noorden moet dicht bij de gemeenten staan. De gemeenteraad stuurt steeds meer op het sociaal domein als geheel. Binnen het sociaal domein zijn veel partijen actief. Helder moet worden wat de positie van de GGD Hollands Noorden is, wanneer een bepaald vraagstuk voor de GGD Hollands Noorden is en wanneer

⁷⁷ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

⁷⁸ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁷⁹ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁸⁰ Bron: interview met de gemeenteraad.



bijvoorbeeld voor een welzijnsorganisatie. Daar hebben de raadsleden nog geen helder beeld van, zo geven zij aan.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Dit vindt plaats via het geven van zienswijzen op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken.

De BUCH-gemeenten werken met dezelfde bestuurlijke processen voor de vier gemeenten. Het ambtelijk apparaat is ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling en werkt voor de vier gemeenten. Er is een bestuurlijk afstemmingsoverleg van de wethouders in het Sociaal Domein van de BUCH-gemeenten. In dit overleg worden onder andere aanvragen voor zienswijze besproken. Ook AB vergaderingen van de GGD worden in dit overleg besproken. Aanvragen voor zienswijzen van de GGD Hollands Noorden worden in dit overleg besproken en daarna doorgeleid naar de individuele colleges. De colleges leiden op hun beurt de informatie door naar de gemeenteraad. Zienswijze worden gegeven op de kadernota, de begroting en jaarrekening. Daarnaast worden begrotingswijzigingen voorgelegd.

Inhoudelijke stukken worden direct doorgezet naar de gemeenteraad. Als er zienswijzen gevraagd worden, wordt dit door 1 ambtenaar voor de vier colleges voorbereid. Via het college gaat het voorstel voor zienswijze naar de gemeenteraad van Heiloo. De BUCH-gemeenten streven naar een gezamenlijke zienswijze, maar in principe kan iedere gemeenteraad zijn eigen aanvulling geven op het voorstel van het college. Het lukt nog niet om binnen de regio Alkmaar met alle gemeenten tot gemeenschappelijke zienswijzen te komen.

Er wordt op drie momenten een zienswijze gevraagd: bij de kadernota, de begroting en de jaarrekening. Dat zijn logische momenten, maar de timing voor de zienswijze op de kadernota is lastig i.v.m. het kerstreces. De gemeenteraad kan op deze drie momenten haar punt maken en de zienswijze meegeven aan het bestuur van de GGD Hollands Noorden. In principe zou de GGD Hollands Noorden niet vaker dan op deze vaste momenten een zienswijze moeten vragen, maar gedurende het jaar zijn er ontwikkelingen waardoor de GGD Hollands Noorden met een aanvullende zienswijze moet komen. Voor begrotingswijzigingen wordt namelijk ook een zienswijze gevraagd. De invloed die de raden hierop hebben zijn beperkt. Voor de raden voelt de mogelijkheid om een zienswijze te geven op deze begrotingswijzigingen meer als een ritueel waarbij de gemeenteraad weinig impact kan maken⁸¹.

Ambtelijk vindt binnen de BUCH-gemeenten afstemming plaats. Ook in regionaal verband wordt er ambtelijk samengewerkt. Er zijn afspraken gemaakt welke gemeente (ambtenaar) een concept zienswijze van de GR oplevert. Deze wordt gedeeld met zijn/haar collega's in de andere gemeenten van de regio Alkmaar. Die zijn vrij om het advies over te nemen of te wijzigen naar eigen inzichten.

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

Via de reguliere P&C-cyclus, via memo's en via de maandelijkse nieuwsbrief sociaal domein.

De gemeenteraad is niet betrokken bij de voorbereidingen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. De stukken van de AB-vergadering van de GGD Hollands

⁸¹ Bron interview raadsleden.



Noorden worden door de portefeuillehouder niet besproken met de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft dus geen gelegenheid om de portefeuillehouder input of kaders mee te geven. De portefeuillehouder is regelmatig in de commissievergadering aanwezig en doet ook mededelingen vanuit de gemeenschappelijke regelingen uit haar portefeuille, waaronder de GGD Hollands Noorden.

Buiten de P&C-documenten is de GGD Hollands Noorden is geen vast onderwerp in de raads- of commissievergaderingen. Soms krijgt de gemeenteraad een memo over de GGD Hollands Noorden als er belangrijke ontwikkelingen te melden zijn. Overige informatie over de GGD Hollands Noorden kunnen de raadsleden halen uit de maandelijks nieuwsbrief over het sociaal domein (BUCH-breed). De informatiebrief gaat niet specifiek over de GGD Hollands Noorden, maar als er relevante ontwikkelingen zijn, worden deze in de nieuwsbrief vermeld.

De vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden zijn openbaar. Op de website van de GGD Hollands Noorden zijn alle vergaderstukken terug te vinden. Alle jaarstukken, beleidsrapportages, AB-agenda's en verslagen van de vergaderingen staan op de website. Daarmee is al deze informatie voor raadsleden beschikbaar. Dit vraagt van raadsleden wel een actieve rol. Ze moeten zelf achter deze gegevens aan.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Heiloo stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. Daarnaast werkt zij met fractiespecialisten die de stukken m.b.t. de GGD voorbereiden. Ondanks dit alles bestaat er een sterke roep om meer transparantie en meer invloed op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden. Daarnaast kan de gemeenteraad de controle op de verbonden partijen – waaronder de GGD Hollands Noorden - monitoren in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening.

Er worden regionale raadsinformatieavonden georganiseerd. Dit wordt gefaciliteerd door de gemeenten. Raadsleden kunnen daar regionaal hun zienswijzen afstemmen, maar dat gebeurt nog maar mondjesmaat. Het is de bedoeling dat raadsleden met elkaar gaan praten en dat de GGD Hollands Noorden aanwezig is voor het geven van een toelichting, maar in de praktijk is het vooral een eenzijdig gesprek tussen de GGD Hollands Noorden en raadsleden. Uit het onderzoek volgt het beeld dat de GGD Hollands Noorden vertelt en dat de raadsleden informatie ophalen. De avonden worden door raadsleden wel als informatief ervaren, maar de onderlinge gesprekken tussen raadsleden vinden nog onvoldoende plaats. Dit heeft ook te maken met de aard van de regionale samenwerking tussen de raden. Deze is in regio Alkmaar nog niet heel actief. Op de achtergrond werken politieke partijen wel samen, dat is op eigen initiatief van die partijen.

Ter voorbereiding van de raadsinformatieavonden maken de griffiers een overzicht van de zienswijzen van alle gemeenten. Dit overzicht komt soms heel kort voor de informatieavond, waardoor het niet op die avond als informatiebron kan worden gebruikt. Wel is het overzicht daardoor voor de bespreking in de commissie en gemeenteraad beschikbaar voor de eigen besluitvorming.

De GGD Hollands Noorden organiseert een regionale raadsbijeenkomst op input op te halen bij de gemeenten voor het opstellen van de kadernota. Gemeenten zien die input terug in de kadernota van de GGD Hollands Noorden, waarop zij een zienswijze kunnen geven. Dit proces moet nog op gang komen.



Raadsleden kunnen vooral invloed uitoefenen door het geven zienswijzen bij de kadernota, begroting en jaarrekening. De gemeenteraad neemt in de praktijk niet vaak een eigen afwijkend standpunt in, vaak worden de gemeenschappelijk voorbereide zienswijzen door de gemeenteraad overgenomen.

De gemeenteraad werkt met specialisten. Dit zijn raadsleden die zich bezighouden met een specifiek onderwerp zoals bijvoorbeeld de GGD Hollands Noorden. De specialisten nemen het werk uit handen en zorgen dat de gemeenteraad geïnformeerd is over de inhoud van de stukken van de GGD Hollands Noorden.

De stukken voor de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden worden door de raadsleden niet goed toegankelijk gevonden. Alle agendastukken van een AB-vergadering worden verwerkt in 1 Pdf-bestand dat al gauw 120 pagina's is. Deze overkill aan informatie nodigt niet uit om te lezen. Het is voor raadsleden niet mogelijk om de stukken – die vaak laat beschikbaar zijn – tijdig te lezen.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Langedijk

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Langedijk beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, met de wethouder Volksgezondheid samen met een beleidsmedewerker en met de gemeentesecretaris samen met de controller.

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Langedijk, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Langedijk 2020
GR-taken	€ 1.010.000
Kinderopvang	€ 50.000
Aanvullende diensten	€ 54.000
Veilig Thuis	€ 237.000
Totaal	€ 1.351.000

Afbeelding 24: financiële bijdrage gemeente Langedijk 2020.

Antwoord vraag 4.2: *Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁸² tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-

⁸² Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.



2019 laat zien dat er twee moties⁸³ en twee amendementen⁸⁴ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Langedijk heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De rol van de portefeuillehouder als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden krijgt vorm via kaderstelling en controle op de P&C-producten van de GGD Hollands Noorden (kadernota, begroting en rekening). De gegeven zienswijzen door de gemeenteraad op de kadernota, de begroting en de jaarstukken zijn daarbij de instrumenten die worden ingezet. De bestuurlijke rolinvulling is vanuit het perspectief en belang van de GGD Hollands Noorden⁸⁵. Het lidmaatschap van het AB vloeit echter voort uit de opdrachtgevende rol namens het college van B&W van de gemeente Langedijk aan de GGD Hollands Noorden. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap krijgen gecombineerd vorm en inhoud.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Via schriftelijke vragen en via regionale afstemming in het PORA.

Er worden af en toe schriftelijke vragen gesteld over het lokale gezondheidsbeleid⁸⁶ c.q. de GGD Hollands Noorden⁸⁷ vanuit de gemeenteraad. De portefeuillehouder wordt niet vaak een inhoudelijke boodschap meegegeven voor de Algemeen Bestuursvergaderingen van de GGD. Dat is ook lastig, omdat het AB-lidmaatschap de insteek kent van de belangen van de GGD Hollands Noorden en niet van de (individuele) gemeente.

Daarnaast geldt dat de sturing vanuit de wensen van de gemeente Langedijk regionaal wordt georganiseerd via het zogenaamde PORA, het Portefeuillehouders Overleg Regio Alkmaar. Dit PORA vindt elke maand plaats, vanuit de regio Alkmaar (waar Langedijk deel van uitmaakt) zitten twee wethouders in het Dagelijks Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Ook worden er in regionaal verband op ambtelijk niveau de zienswijzen met betrekking tot de P&C-producten van de GGD Hollands Noorden afgestemd: op de kadernota, de begroting en op de jaarstukken. Deze regionale afstemming geldt ook voor de ambtelijke input ter voorbereiding op de reguliere vergaderingen van het Algemeen Bestuur tijdens de ambtelijke overleggen met de GGD.

Uit het onderzoek volgt als algemeen beeld dat raadsleden zich 'storen' aan de autonomie van de GGD Hollands Noorden. De gemeente moet wel betalen maar heeft weinig tot niets te zeggen over wat de GGD Hollands Noorden ervoor doet, zo is het gevoel van de gemeenteraad. Bovendien is de gemeente gebonden aan de GGD Hollands Noorden voor wat betreft de basistaken. Bij aanvullende taken (zoals Veilig Thuis maar ook de nieuwe WvGGZ) lijkt er meer keuzevrijheid, maar die worden

⁸³ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁸⁴ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁸⁵ Bron: interview met de wethouder Volksgezondheid d.d. 9 december 2019.

⁸⁶ Bijv. beantwoording van de vragen ex artikel 40 RvO PvdA Lokaal gezondheidsbeleid d.d. 6 november 2018.

⁸⁷ Bijv. beantwoording technische vragen forum 1A-3 d.d. 12 februari 2019 inzake de kadernota van de GGD Hollands Noorden.



dan toch collectief regionaal uitgevoerd⁸⁸. Weliswaar met individuele contracten maar wel met gezamenlijke afspraken over kostenverdeling.

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

Incidenteel, bijvoorbeeld via een commissie Sociaal Domein waar ook de problematiek met betrekking tot Veilig Thuis besproken is. Verder zijn er geen afspraken over terugkoppeling.

Binnen de gemeente Langedijk geldt niet de afspraak dat de wethouder 'verplicht' rapporteert over de GGD Hollands Noorden in commissieverband. Terugkoppeling in periodiek forumverband zou een optie kunnen zijn om de gemeenteraad nog actiever te informeren, maar dat is geen praktijk. Bij de invoering van de transities in het sociaal domein is er (wel) een commissie gevormd waar a-politiek gesproken werd over de 'voetangels en klemmen' die speelden. Overigens is daar ook de problematiek met betrekking tot Veilig Thuis besproken.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Langedijk stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. De gemeenteraad heeft de behoefte aan meer transparantie en meer zicht op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden. Daarnaast kan de gemeenteraad de controle op de verbonden partijen – waaronder de GGD Hollands Noorden - monitoren in de paragraaf verbonden partijen in de begroting en jaarrekening. De gemeenteraad wordt regelmatig geïnformeerd, maar heeft niet het gevoel in positie te zijn om daadwerkelijk te kunnen sturen en controleren.

Uit het onderzoek volgt het volgende beeld, als ervaring en beleving bij de gemeenteraad: het hebben van grip op verbonden partijen is een veelgehoord vraagstuk waar nog niemand het spreekwoordelijke ei van Columbus voor gevonden heeft. De inhoudelijke beoordeling van het feitelijk presteren door de GGD Hollands Noorden vraagt materiedeskundigheid die de gemeente niet heeft. Op de 'trits' van Overzicht → Inzicht → Sturing helpt het wel als de GGD Hollands Noorden actiever laat zien wat ze doen, meer uitdragen wat hun prestaties zijn. Dat geeft overzicht en inzicht, op basis waarvan de gemeenteraad kaderstelling en controle vorm en inhoud kan geven. Actieve communicatie en betrokkenheid in plaats van inhoudelijke sturing. Maar dat moet dan wel georganiseerd worden en dat kan nog groeien: de betrokkenheid bij de bepaling van het beleid van de GGD Hollands Noorden is beperkt. De GGD Hollands Noorden acteert nog te vaak eenzijdig, aanbodgericht in plaats van vraaggericht. De GGD Hollands Noorden kan de rol van de gemeenten groter maken, door meer vraaggericht te gaan werken.

⁸⁸ Onder leiding van de Veiligheidsregio Noord-Holland Noord is een projectgroep opgericht voor de implementatie van de Wet verplichte GGZ. In deze projectgroep zitten gemeentelijke vertegenwoordigers (zowel openbare orde als sociaal domein) vanuit de drie centrumgemeenten (Hoorn, Alkmaar en Den Helder), Openbaar Ministerie en Politie, de GGD Hollands Noorden en de GGZ Noord-Holland Noord.



Met betrekking tot de positie van de gemeenteraad is het gaan werken met regiotafels een belangrijke verbetering. De P&C-producten van de GGD Hollands Noorden zijn afgestemd op de gemeentelijke P&C-cyclus. Aan de voorkant is nu zoveel als mogelijk afstemming met betrekking tot zienswijzen op de kadernota, begroting en rekening. Er is daarbij niet echt sprake van sturen of bijsturen, dat veronderstelt ingrijpen als er iets aan de hand is. Het gaat vooral om kaderstelling en dat kan via een gecoördineerde regionale zienswijze bij de kadernota.

Het initiatief FUGR heeft duidelijkheid gecreëerd naar twee kanten toe (GGD Hollands Noorden en gemeenten) en pakt positief uit, zo blijkt uit het onderzoek. De risico's zitten niet meer in de sfeer van de GR GGD Hollands Noorden maar daarbuiten, in de regionale politiek. Daar wordt gestuurd op de zogenaamde focusagenda (werkgelegenheid, bereikbaarheid en toerisme) en heeft de GGD Hollands Noorden niet de hoogste prioriteit⁸⁹. Samen inhoudelijk optrekken is noodzakelijk om succesvol te zijn, zoals bijvoorbeeld bij het 'm@zl' project en met betrekking tot het 'nu niet zwanger' project. De gemeenten hebben bij dit soort projecten de GGD Hollands Noorden nodig, maar als dat geen regionale prioriteit heeft dan wordt het lastig om afspraken te maken. Met als risico dat het vanuit de GGD Hollands Noorden gestuurd gaat worden, zonder dat het aansluit op de P&C-cycli van de gemeenten. Dan bestaat het risico dat er middelen moeten worden gezocht waarvoor geen ruimte is omdat er niet tijdig aangehaakt is op de gemeentelijke begrotingscyclus.

Uit het onderzoek volgt het beeld dat er bij de gemeenteraad van Langedijk zorgen bestaan met betrekking tot Veilig Thuis (VT) en dan met name de gekozen bestuursvorm van een DVO. Zorgpunt daarbij is de opvatting dat een raadslid moeilijker op via een DVO kan sturen dan wanneer VT onderdeel zou uitmaken van een gemeenschappelijke regeling zoals de GGD Hollands Noorden. Bij de GGD Hollands Noorden kan via zienswijzen richting geven op de koers via kadernota en begroting en kan de gemeenteraad controleren via zienswijzen op de jaarstukken. Bij een DVO kan dat niet, omdat dit een collegebevoegdheid is; er is sprake van een contract tussen het college en de uitvoerende partij (bij VT is dat de GGD Hollands Noorden). Kernvraag is of er voor de gemeenteraad iets georganiseerd kan worden zodat ze beter kunnen sturen op VT, om er beter grip op te hebben. Daarbij wordt gedacht aan KPI's: welke doelstellingen moeten gehaald worden, hoe wordt er beheerst en kan er gestuurd worden? De gemeenteraad wil kunnen beoordelen of gelukt is wat afgesproken is en dat kan in de huidige situatie onvoldoende.

De GGD Hollands Noorden organiseert met regelmaat bijeenkomsten, ook voor raadsleden. Zo worden masterclasses gehouden (dementie, 1001 kwetsbare dagen) om te informeren over actuele vraagstukken. De GGD Hollands Noorden geeft veel informatie, maar dat is wat anders dan dat de gemeente actief betrokken wordt in de besluitvorming met betrekking tot de activiteiten van de GGD Hollands Noorden. Het inbrengen van wensen door de gemeente bij de GGD gebeurt doorgaans via de ambtelijke organisatie en college direct bij de GGD. Voorbeeld is de betrokkenheid van de GGD bij het Plan van Aanpak Eenzaamheid in Langedijk. Maar de inhoudelijke betrokkenheid bij de bepaling van het beleid zelf is gering. De GGD Hollands Noorden werkt aanbodgericht. Gemeenten kunnen wensen hebben (bijvoorbeeld: inzet op preventie bij jongeren en valpreventie bij ouderen) die de GGD Hollands Noorden prima zou kunnen uitvoeren, maar die nu gemist worden omdat er geen afstemming plaatsvindt over vraag (gemeente) en aanbod (GGD).

⁸⁹ Bron: interview met de portefeuillehouder.



Ook wordt in de paragraaf Verbonden Partijen bij de begroting en jaarstukken gerapporteerd aan de gemeenteraad over de GGD Hollands Noorden. De GGD Hollands Noorden wil de omgeving actief betrekken bij haar werk. Alleen worden die bijeenkomsten veelal overdag gehouden, terwijl raadsleden dan 'gewoon' moeten werken. Als de GGD Hollands Noorden zich verplaatst in de positie van raadsleden, dan zouden die bijeenkomsten (ook) in de avond gehouden worden.

De gemeenteraad wordt derhalve regelmatig geïnformeerd door de GGD Hollands Noorden over wat ze doen, dat is positief. Tegelijkertijd is dat ook algemene informatie en niet informatie gekoppeld aan gemaakte prestatieafspraken. De behoefte van de gemeente is niet leidend, het aanbod van de GGD Hollands Noorden is leidend. De gemeenteraad 'consumeert' daarmee informatie zonder er zelf richting aan te kunnen geven. Met betrekking tot beleid en meer strategische vraagstukken (bijvoorbeeld: organiseren we Veilig Thuis via een DVO of via een GR? Idem m.b.t. WvGGZ?) is de gemeenteraad onvoldoende in positie, zo geeft de gemeenteraad aan.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

Gemeente Schagen

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Schagen beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, met de wethouder Volksgezondheid en met de loco gemeentesecretaris, samen met een financieel adviseur sociaal domein en de concerncontroller.

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Schagen, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Schagen 2020
GR-taken	€ 1.680.000
Kinderopvang	€ 55.000
Aanvullende diensten	€ 228.000
Veilig Thuis	€ 346.000
Totaal	€ 2.309.000

Afbeelding 25: financiële bijdrage gemeente Schagen 2020.

Antwoord vraag 4.2: *Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁹⁰ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-

⁹⁰ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.



2019 laat zien dat er twee moties⁹¹ en twee amendementen⁹² zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Schagen heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

In het samenspel tussen GGD Hollands Noorden en de gemeente Schagen speelt de klankbordgroep financiën een belangrijke rol op ambtelijk niveau; er zitten twee vertegenwoordigers per regio – dus breder dan de regio Noordkop, ook de regio Alkmaar en de regio Westfriesland - in plus de GGD Hollands Noorden zelf. Vanuit die klankbordgroep wordt het DB van de GGD Hollands Noorden geadviseerd over financiële stukken. Dat advies wordt dan vervolgens intern bij de gemeente afgestemd met de inhoudelijke beleidsmensen⁹³. Op beleidsniveau worden daarna afspraken gemaakt op regionaal niveau met betrekking tot in te dienen zienswijzen, via de Regionale Raadscommissie Noordkop RRN⁹⁴ (Texel, Schagen, Den Helder en Hollands Kroon). Op basis van die afstemming vindt dan vervolgens besluitvorming plaats in de eigen gemeenteraad. Het aparte traject via de klankbordgroep financiën – gericht op advisering van het dagelijks bestuur van de GGD - beperkt de inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de gemeenteraad als er afstemming op RRN-niveau gaat plaatsvinden over de gezamenlijke bestuurlijke lijn over de in te dienen zienswijze. Op ambtelijk niveau is er immers al een GGD-brede lijn afgestemd via de klankbordgroep financiën die vervolgens ook intern bij de gemeente op beleidsniveau is kortgesloten. Het primaat van de sturing ligt dan bij de GGD (via de afgestemde advisering) en niet bij de gemeenteraad. In het onderzoek is aangegeven dat deze werkwijze ook niet gedragen wordt door de ambtelijke organisatie.

Uit het onderzoek volgt het beeld dat de afstemming in RRN-verband positief wordt ervaren, maar als daar dan zaken met betrekking tot de GGD Hollands Noorden aan de orde komen dan redeneren de wethouders die tevens in het DB van de GGD Hollands Noorden zitten vanuit het belang van de GGD en niet vanuit gemeentelijk perspectief. De agenda van dat regionaal overleg wordt bepaald vanuit de GGD Hollands Noorden en zij zorgen ook voor de stukken, dat gebeurt niet vanuit de vier gemeenten. De GGD is in de 'lead' als het gaat om het bestuurlijk proces met betrekking tot de GGD, de gemeenten zijn – als eigenaren en opdrachtgevers – volgend. Dit wordt vanuit het gemeentelijk perspectief niet als de juiste procedure gezien, de gemeenten zouden hierin het voortouw moeten hebben.

Er zijn twee keer per jaar accountgesprekken, beleidsmedewerkers van de gemeente spreken dan met de accounthouder van de GGD Hollands Noorden. Doel is informatie uitwisselen en afstemmen van ontwikkelingen. Dit wordt ambtelijk als een grote meerwaarde voor de samenwerking ervaren. Ambtenaren kennen elkaar en weten elkaar te vinden. Onlangs is ook een werkbezoek voor ambtenaren georganiseerd door de GGD Hollands Noorden. Goed voor de samenwerking en goed voor de PR van de GGD Hollands Noorden: gemeenten krijgen een veel beter beeld van wat de GGD Hollands Noorden doet. De beschikbare informatie is de laatste jaren steeds verbeterd, zo wordt op ambtelijk niveau aangegeven.

⁹¹ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁹² Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexerings van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

⁹³ In gemeente Schagen is dit in afstemming met de raadsrapporteurs. Zie laatste alinea p. 70 voor een toelichting op deze klankbordgroep uit de gemeenteraad.

⁹⁴ Zie bijvoorbeeld het advies van de RRN d.d. 7 juni 2018 met betrekking tot de vaststelling van de jaarrekening 2017 en de begroting 2019 van de GGD Hollands Noorden.



Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Via de zienswijzen op de P&C-producten en afstemming in regionaal verband.

Ambtelijk wordt aangegeven dat de beperkte doorlooptijd tussen het ontvangen van de stukken van de GGD en de datum van vergaderingen van het DB en/of AB van de GGD ertoe leidt dat het beleid van de GGD Hollands Noorden niet altijd goed voorbereid kan worden binnen Schagen voor inbreng in de Algemeen Bestuursvergadering van de GGD Hollands Noorden. In principe kan een gemeente invloed uit oefenen op een GR, maar het college en de gemeenteraad van Schagen kunnen dit als kleinere gemeente maar in beperkte mate doen. Dit geldt overigens niet alleen voor de GGD Hollands Noorden maar voor alle GR-en. Meer invloed willen hebben betekent dat de gemeente er meer tijd voor moet maken, zo wordt ambtelijk aangegeven⁹⁵.

De gemeente Schagen neemt verplicht deel aan de GGD Hollands Noorden en moet ook bij deze GGD de diensten afnemen. Er komt een voorstel vanuit de GGD Hollands Noorden en als de gemeente Schagen erop wenst te amenderen dan moet daar in regionaal verband een meerderheid voor georganiseerd worden. Het primaat ligt bij de GGD Hollands Noorden en niet bij de raden van de deelnemende gemeenten, die wel de eigenaar en opdrachtgever zijn. Dat is een bijzonder construct, aldus de vertegenwoordiger van de gemeenteraad.

In februari 2019⁹⁶ is een zienswijze gegeven bij de kadernota waarin de GGD Hollands Noorden wordt opgeroepen om met een procesvoorstel te komen om de gemeente te gaan betrekken bij het opstellen van inhoudelijke kaders. Dat heeft inmiddels zijn vertaling gekregen via regionale informatiebijeenkomsten. Het doorpakken op echte kaderstelling moet nog tot verdere wasdom komen.

De wethouder is sinds 2 jaar actief op dit dossier, maar is helaas uitgevallen geweest vanwege ziekte. Nu vindt hij weer aansluiting op het dossier en kan de gemeenteraad hem ook een inhoudelijke boodschap meegeven om in te brengen in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Maar dat is nog geen doorontwikkelde praktijk.

Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

Via een klankbordgroep uit de gemeenteraad met actieve betrokkenheid en door te werken met raadsrapporteurs. Die is er ook voor de GGD Hollands Noorden.

De gemeente Schagen heeft een klankbordgroep voor de gemeenteraad⁹⁷. De klankbordgroep bereidt de stukken voor het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden voor en neemt met de wethouder de agenda door. De wethouder neemt de op- en aanmerkingen na besluitvorming in het college mee naar het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. De klankbordgroep voor de

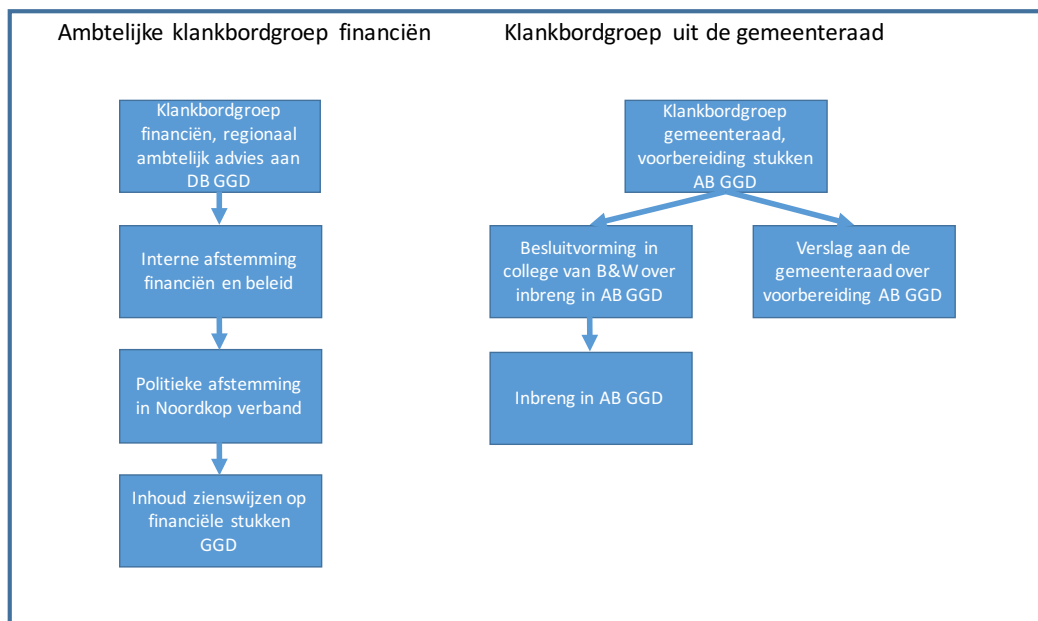
⁹⁵ Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in dit rekenkameronderzoek er geen onderzoek heeft plaatsgevonden naar de causaliteit tussen te besteden tijd en de mate van invloed.

⁹⁶ Raadsbesluit van 19 februari 2019: 'Daarbij de GGD op te roepen de gemeenten te betrekken bij de aangekondigde beleidsontwikkeling en daartoe een procesvoorstel te doen'.

⁹⁷ Bron: verslag met de wethouder van Schagen en beleidsmedewerkers d.d. 3 december 2019.



gemeenteraad brengt over de bespreking en over de agenda en stukken verslag uit aan de gemeenteraad. Deze klankbordgroep voor de gemeenteraad moet niet verward worden met de klankbordgroep financiën zoals die op ambtelijk regionaal niveau actief is en het DB van de GGD Hollands Noorden adviseert. Afbeelding 26 op de volgende pagina geeft de verschillende rollen van beide klankbordgroepen samenvattend weer.



Afbeelding 26: verschillende rollen klankbordgroepen

De gemeente Schagen heeft naast de stroomlijning van de P&C (zienswijzen) en de financiële uitgangspunten (FUGR) ook de werkwijze in zijn algemeenheid dat er per gemeenschappelijke regeling rapporteurs zijn vanuit de gemeenteraad. Voor de GGD Hollands Noorden zijn twee personen namens de raad rapporteur. In commissievergaderingen vertelt dit lid wat de recente ontwikkelingen zijn en kan de gemeenteraad vragen aan het raadslid of aan de wethouder stellen. Daar wordt actief gebruik van gemaakt.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

De gemeenteraad van Schagen stuurt op de GGD Hollands noorden via het geven van zienswijzen op de P&C-producten kadernota, begroting en jaarstukken. De gemeenteraad heeft de behoefte aan meer transparantie en meer zicht op de beleidsontwikkeling van de GGD en de dienstverlening door de GGD Hollands Noorden.

Informatie krijgen en consumeren is belangrijk en wordt gewaardeerd, maar dat is nog wat anders dan actief kaders stellen en controleren, zo blijkt uit het gesprek met de vertegenwoordiger namens de gemeenteraad. De kaderstelling vindt plaats via zienswijzen op de P&C-producten van de GGD Hollands Noorden (kadernota, begroting, jaarstukken) die in regionaal verband worden afgestemd. Schagen alleen heeft in de GR maar 5 van de 74 stemmen. Samen met de andere drie Noordkop gemeenten wordt de invloed groter. De raden krijgen daarmee een beetje meer grip.

De GGD Hollands Noorden heeft zich de afgelopen jaren positief ontwikkeld, ze houden zich goed/beter aan de afspraken, zo is het beeld bij de gemeenteraad. Het gevoel blijft evenwel bestaan



dat de GGD Hollands Noorden ongrijpbaar is. De gemeente is als opdrachtgever/eigenaar onvoldoende in positie om sturing te kunnen geven. Het gevoel bestaat dat de gemeente steeds achter de feiten aanloopt. Een actueel voorbeeld is de discussie met betrekking tot de uitvoering van de nieuwe WvGGZ per 1 januari 2020. Vanuit de Veiligheidsregio wordt gesteld dat dit door de GGD Hollands Noorden moeten worden gedaan. Maar waar is dan de eigen gemeenteraad, het eigen gemeentebestuur? Er heeft geen enkel gesprek over plaatsgevonden, de gemeente en de GGD Hollands Noorden zitten niet samen aan tafel.

Uit het onderzoek volgt dat wat, vooral ambtelijk, gemist wordt is het aan de voorkant voeren van een beeldvormende discussie over uitgangspunten, beredeneerd vanuit het belang van de gemeenten als eigenaar en opdrachtgever. De insteek is nu niet hoe iets gezamenlijk kan worden aangepakt, maar er wordt gekeken naar de GGD Hollands Noorden of die een bepaalde taak voor een bepaald budget kan uitvoeren (bv bij de WvGGZ). Dan wordt er naar het budget toegerekend in plaats van dat vanuit een gemeenschappelijk plan wordt geredeneerd op basis waarvan de GGD Hollands Noorden offerte kan doen, zo is ambtelijk het gevoelen binnen de gemeente Schagen. De beeldvorming vooraf ontbreekt, er komt vrijwel altijd een voorstel vanuit het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden naar de gemeente en daar kan men dan alleen maar 'ja' tegen zeggen. Het gevoel wordt gemist dat gemeente en GGD Hollands Noorden samen voor een taak staan.

Voorts wordt ambtelijk als zorgpunt aangegeven dat de transparantie in de bedrijfsvoering bij de GGD Hollands Noorden ontbreekt. Inhoudelijke en financiële ontwikkelingen worden niet vooraf besproken zodat de gemeente kan anticiperen. De GGD Hollands Noorden moet dusdanig opereren dat ze ontwikkelingen zien aankomen, zo wordt aangegeven vanuit de gemeente, en op basis daarvan het gesprek aangaan met de gemeente.

Kernpunt: gezamenlijk de klus willen klaren, samen gaan zitten en afspreken hoe gemeente en GGD samenwerken. Een ambtelijk verwoord wensbeeld waarbij er wordt gewerkt vanuit een beleidsvisie van de gemeente(n) en daar moet dan vervolgens een opdracht uitrollen voor de GGD Hollands Noorden. Die maakt op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma en rapporteert daarover. Nu wordt de meerjarenbegroting gemaakt door de GGD Hollands Noorden en is het niet de resultante van een dialoog. De ontmoeting is er niet, of niet in voldoende mate. En dan is het voor de gemeenteraad ook niet goed mogelijk om te sturen via kaderstelling en controle.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.



Gemeente Texel

In deze paragraaf worden de vragen 4.2 tot en met 4.5 voor de gemeente Texel beantwoord. De gegeven antwoorden zijn gebaseerd op de uitgevoerde documentanalyse en op interviews met een afvaardiging van de gemeenteraad, met de wethouder Volksgezondheid samen met twee beleidsmedewerkers en met de gemeentesecretaris samen met de concerncontroller en twee beleidsmedewerkers.

De begroting 2020 van de GGD Hollands Noorden bevat de volgende informatie met betrekking tot de financiële bijdrage van de gemeente Texel, waarbij de begroting een onderscheid maakt in vier onderdelen:

Onderdeel	Bijdrage gemeente Texel 2020
GR-taken	€ 475.000
Kinderopvang	€ 10.000
Aanvullende diensten	€ 33.000
Veilig Thuis	€ 111.000
Totaal	€ 629.000

Afbeelding 27: financiële bijdrage gemeente Texel 2020.

Antwoord vraag 4.2: *Welke (sturings-)instrumenten benutten de portefeuillehouders Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden bij de risico's, de financiële problemen en het doelbereik die in de vragen 1 tot en met 3 in beeld zijn gebracht? En welke niet?*

Uit het onderzoek blijkt dat de leden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden het indienen van moties en amendementen hanteren naast het stellen van vragen⁹⁸ tijdens de vergaderingen zelf. Analyse van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur in de periode 2018-2019 laat zien dat er twee moties⁹⁹ en twee amendementen¹⁰⁰ zijn ingediend en aangenomen. De portefeuillehouder van Texel heeft zelf geen moties en amendementen ingediend, wel gesteund.

De bestuurlijke behandeling van Algemeen Bestuursvergaderingen van de GGD Hollands Noorden start met de bespreking in de gemeentelijke raadscommissie. Vervolgens vindt overleg plaats in regionaal verband, via de gezamenlijke Regionale Raadscommissie Noordkop (RRN)¹⁰¹. Daarna vindt eigen besluitvorming plaats in de gemeenteraad van Texel.

De regionale afstemming in Noordkop-verband leidt tot gelijklopende zienswijzen met betrekking tot de kadernota, de begroting, begrotingswijzigingen en de jaarstukken van de GGD Hollands Noorden. De gemeenteraad heeft vervolgens geen zicht wat andere gemeenten (buiten Noordkop) aan zienswijzen indienen. Die komen bij de gemeenteraad, als het college de zienswijzen op verzoek van

⁹⁸ Dit blijkt uit de openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur.

⁹⁹ Motie in het Algemeen Bestuur van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020, ingediend door de gemeente Enkhuizen en motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

¹⁰⁰ Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019, ingediend door de gemeente Heerhugowaard en amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage, ingediend door de gemeente Heerhugowaard.

¹⁰¹ Zoals bijvoorbeeld op 7 juni 2018, op basis van op 8 mei 2018 genomen B&W-besluiten, met betrekking tot de jaarrekening 2017 en de begroting 2019.



het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden ter informatie aan de gemeenteraad aanbiedt. De gemeenteraad kan dan vervolgens zelf agenderen als hij daartoe aanleiding ziet, maar dat gebeurt nooit.

De portefeuillehouder Volksgezondheid van Texel is tevens lid van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Hij ervaart geen verschil in rol, in die zin dat het bij beiden gaat om het gemeenschappelijk belang: de GGD Hollands Noorden moet voor de gemeenten werken en diensten leveren. Hij wil graag tegen de gemeenteraad zeggen 'dit leveren ze ons voor dat bedrag' maar dat is geen praktijk.

Twee weken voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden vindt er ambtelijk overleg plaats, wat door de GGD Hollands Noorden wordt voorgezeten. Dat is vooral bedoeld om de eigen wethouder goed te kunnen informeren, maar het is te laat om dan nog bij te kunnen sturen. Als die periode langer zou zijn, dan bestonden er wellicht meer mogelijkheden om bij te sturen. Het college krijgt de voorbereiding van het Algemeen Bestuur, de gemeenteraad niet.

Antwoord vraag 4.3: *Op welke wijze hebben het college en de gemeenteraad geprobeerd invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid als lid van het Algemeen Bestuur en wat zijn daarvan de (zichtbare) resultaten?*

Via de zienswijzen op de P&C-producten en afstemming in regionaal verband.

De gemeenteraad richt zijn pijlen, zijn ongenoegen, rechtstreeks op de GGD Hollands Noorden. Met de wethouder van Texel, die namens de gemeente in het AB zit van de GGD Hollands Noorden, gaat de gemeenteraad niet in debat. Formeel juridisch is de weg dat de wethouder aan de gemeenteraad rapporteert over de inhoud van Algemeen Bestuursvergaderingen van de GGD Hollands Noorden. Maar dat is niet de praktijk binnen de gemeente Texel. Uit het onderzoek blijkt de door de gemeenteraad geventileerde wens om bij elke commissievergadering te agenderen dat collegeleden terugkoppeling geven over vergaderingen van verbonden partijen. Dat is nu niet het geval. Met betrekking tot de GGD Hollands Noorden kan de wethouder dan de 'Highlights' aangeven en raadsleden die nadere informatie wensen kunnen dan desgewenst ook nog de notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur inzien¹⁰².

Vanuit de gemeente worden zienswijzen opgesteld, die in RRN-verband en soms ook in breder ambtelijk GGD-verband worden afgestemd. Dit leidt niet altijd tot een gelijklopende zienswijze, maar wel tot verbeterde afstemming en beter zicht op besluitvorming in de andere regio's. De GGD Hollands Noorden kwam in het verleden niet terug op die ingediende zienswijzen. Als er dan naar gevraagd werd door de gemeente werd aangegeven dat er dat eraan gewerkt werd of dat er geen tijd voor was¹⁰³. De laatste tijd is daar een verbetering in zichtbaar, maar het blijft een zorgpunt, zo wordt ambtelijk aangegeven.

Het meerdere keren gevraagde inzicht in het onderscheid tussen de uitgaven voor wettelijke taken en overige werkzaamheden is daar een voorbeeld van. In het inmiddels verschenen addendum¹⁰⁴ bij de begroting 2020 wordt daar nu een uitwerking van gegeven.

¹⁰² Dat is reeds mogelijk. Zie: <https://www.ggdhollandsnoorden.nl/over-de-ggd/vergaderstukken.aspx>

¹⁰³ Als voorbeeld wordt genoemd het verzoek om 1 keer per maand een SOA-spreekuur op Texel te houden.

¹⁰⁴ Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.



Antwoord op vraag 4.4: *In hoeverre informeert en betreft de portefeuillehouder Volksgezondheid de gemeenteraad bij de besluitvorming in de GGD Hollands Noorden in het algemeen en in het bijzonder ten aanzien van de (financiële) prestaties en risico's?*

Via de reguliere P&C-cyclus, via het instrument van de raadsinformatiebrief, via het beantwoorden van technische vragen en via het verstrekken van periodieke informatie over lopende zaken (waaronder Veilig Thuis).

De gemeenteraad krijgt weinig informatie in de beleving van de raadsleden. In 2019 is er 1 raadsinformatiebrief¹⁰⁵ vanuit het college verstuurd naar de gemeenteraad over een verschuiving in de begroting van de GGD Hollands Noorden (van het basispakket naar Veilig Thuis). Verder is er nog niets vernomen, aldus de raadsleden. Het onderzoek laat echter zien dat er in 2019 ook nog diverse RIB's over de Wet verplichte GGZ (RIB 19-082) en Veilig Thuis (RIB 19-001, 19-095 en 19-101) aan de raad gestuurd. Hoewel geen onderdeel van de GR, wel taken die de GGD Hollands Noorden in opdracht van de gemeenten uitvoert.

De GGD Hollands Noorden geeft nu wel 'winstwaarschuwingen' af, beter dan in het verleden. Maar het is nog steeds lastig om als gemeenteraad er de vinger achter te krijgen.

Het beeld bestaat dat derhalve de gemeenteraad vooral geïnformeerd wil worden om grip te krijgen. Zelf geeft de gemeenteraad aan dat ze geen informatie hebben om grip te krijgen en te houden, terwijl er vanuit het college via de reguliere P&C-cyclus periodiek informatie wordt gegeven. Ook technische vragen vanuit de gemeenteraad over de GGD Hollands Noorden worden door het college beantwoord. En op jaarbasis krijgt de gemeenteraad informatie over Veilig Thuis, op basis van de kwartaalrapportages van de contractmanager van Veilig Thuis. En er is een jaarlijkse informatieavond over verbonden partijen die wordt voorbereid in samenwerking met de griffier. Maar die informatie van de GGD Hollands Noorden en het college wordt door de gemeenteraad niet ervaren als informatie om grip te krijgen en om als gemeenteraad goed in positie te komen om de GGD Hollands Noorden als verbonden partij te kunnen besturen via kaderstelling en controle.

Wat het lastig maakt is dat het een zorgvraagstuk betreft. Als de gemeente daar richting aan wil geven dan wordt dat toch met enige terughoudendheid gedaan omdat het moeilijk is om op de inhoud van de zorg te sturen (veelal specialistische vraagstukken). Het verlenen van zorg staat voorop. Maar tegelijkertijd wil de gemeente voorkomen dat het karakter van een openeindregeling tot een onbeheerste financiële situatie leidt. Maatregelen om te kunnen sturen liggen dan al snel op het terrein van de bedrijfsvoering. Dat is niet het primaire domein van de gemeenteraad of van het college, maar van de directeur van de GGD Hollands Noorden. Tenzij er sterke redenen te zijn die vermoeden dat de bedrijfsvoering niet op orde is. Dan raakt dit wel aan de controlerende taak van de gemeenteraad op grond van het budgetrecht van de gemeenteraad.

Antwoord op vraag 4.5: *Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de doelen, de effecten en de kosten/ risico's van de GGD Hollands Noorden?*

Sturing en controle vindt plaats door het indienen van de zienswijzen bij de P&C-producten (kadernota, begroting en jaarstukken). Zoals eerder aangegeven worden die in regionaal verband (RRN) afgestemd¹⁰⁶.

¹⁰⁵ RIB 19-067 1e en 2e begrotingswijziging GGD Hollands Noorden 2019.

¹⁰⁶ Zie bijvoorbeeld het document 'Bijlage 1 bij raadsmemo GGD Overzicht zienswijzen gemeenten 2018' waarin alle zienswijzen staan met betrekking tot de jaarstukken 2019 en begroting 2019. De zienswijzen van de 4 Noordkop-gemeenten zijn eensluidend.



Daarnaast stuurt de gemeenteraad door de inzet van het eigen raadsinstrumentarium. Zo heeft de gemeenteraad op 15 juni 2016 de motie 'GR-GGD: meer grip i.p.v. minder'¹⁰⁷ aangenomen bij het wijzigingsvoorstel voor de gemeenschappelijke regeling van de GGD Hollands Noorden.

Er is een kritisch debat in de gemeenteraad van Texel over de GGD Hollands Noorden. 'We zijn er mee bezig' is steevast het antwoord van de GGD Hollands Noorden op de vraag over hoe het gaat met de beoogde verbeteringen binnen de GGD Hollands Noorden. Financiën op orde krijgen is de eerste zorg. Enerzijds ervaart de gemeenteraad een 'Black Box' en vraagt ze om transparantie, anderzijds op het moment dat de GGD Hollands Noorden aanwezig is bij bijvoorbeeld een RRN-bijeenkomst of tijdens de informatieavond door de GGD Hollands Noorden, maakt de gemeenteraad geen gebruik van de mogelijkheid om vragen te stellen aan de GGD Hollands Noorden. Het roept de vraag op of het voor de gemeenteraad wel duidelijk is wanneer ze hun vragen kunnen stellen en hun zorgen kunnen uiten.

Kern van het door de gemeente – zowel ambtelijk, bestuurlijk als politiek - ervaren probleem met betrekking tot de GGD Hollands Noorden is het gebrek aan transparantie. Het is niet voldoende duidelijk in hoeverre de GGD Hollands Noorden zich inzet voor wettelijke taken en overige werkzaamheden, welke knoppen er zijn voor de gemeente om aan te draaien. In het verleden zijn hier vragen over gesteld op ambtelijk niveau en binnen het Algemeen Bestuur, maar die werden niet beantwoord. De laatste tijd gaat dat beter – zie het addendum bij de begroting 2020 - en wordt er ook teruggekomen op door de gemeente ingediende zienswijzen. Maar dat is nog geen structureel patroon, zo blijkt uit het onderzoek¹⁰⁸.

Uit het onderzoek volgt het beeld dat de raadsleden de wens hebben om via een dashboard de ontwikkeling van de efficiency en de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen volgen. Om op basis daarvan ook tot normstelling te komen als 'knoppen waar de gemeenteraad aan draaien kan'. Het onderstreept de nadrukkelijke wens van de gemeenteraad om transparantie en inzicht in de GGD Hollands Noorden. De gemeenteraad wil graag actief geïnformeerd te worden als eigenaar van de GGD.

In de tabel op pagina 77 e.v. worden de antwoorden op de onderzoeksvragen samenvattend gepresenteerd.

¹⁰⁷ Unaniem aangenomen motie bij raadsbesluit nummer 052 d.d. 15 juni 2016.

¹⁰⁸ Bron: interviews.



Samenvatting, de kernbevindingen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk wordt in deze paragraaf een samenvatting gegeven van de kernbevindingen met betrekking tot de vraag hoe bij iedere afzonderlijke gemeente de portefeuillehouder, het college en gemeenteraad gepoogd hebben om invloed uit te oefenen op resultaten en de financiële risico's van de GGD Hollands Noorden en hoe de communicatie tussen de portefeuillehouder en de gemeenteraad verloopt. Dat komt samen in de antwoorden op de vragen 4.2 tot en met 4.5. De tabel op de volgende pagina's biedt het overzicht:



Gemeente	4.2 Welk instrumentarium benut de portefeuillehouder?	4.3 Hoe oefenen gemeenteraad en college invloed uit op de portefeuillehouder?	4.4 Hoe informeert en betreft de portefeuillehouder de gemeenteraad?	4.5 Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de GGD?
Alkmaar	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder tevens DB-lid van de GGD HN • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken • Via opdracht aan college om uitwerking te geven aan indicatoren (werkgroep gemeenschappelijke regelingen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Actualiteit verbonden partijen op agenda commissievergaderingen • Tussentijdse informatie via memoranda 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad zet eigen instrumentarium (moties, amendementen) in om college opdrachten te geven in relatie tot de GGD • Wens om sturing via KPI's • Raad nu onvoldoende in positie
Bergen	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder tevens DB-lid van de GGD HN • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken 	<ul style="list-style-type: none"> • Via nieuwsbrief sociaal domein (BUCH-breed) • Via het stellen van vragen in commissievergaderingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad werkt met klankbordgroep met fractiespecialisten per GR • Raad ervaart gebrek aan transparantie, wil sturen op geld, resultaten en beleid • Sturing via input op regionale bijeenkomsten
Castricum	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken 	<ul style="list-style-type: none"> • Via nieuwsbrief sociaal domein (BUCH-breed) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad bezorgd over vervlechting GGD en VT • Raad positief over toenemende transparantie bij de GGD • Sturing via input op regionale bijeenkomsten
Den Helder	<ul style="list-style-type: none"> • Portefeuillehouder Volksgezondheid geen lid AB GGD HN • Andere portefeuillehouder namens de gemeente in AB, tevens DB-lid van de GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken 	<ul style="list-style-type: none"> • Via raadsinformatiebrieven 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad ervaart weinig grip • Inzet GGD op transparantie nog onvoldoende resultaat



Gemeente	4.2 Welk instrumentarium benut de portefeuillehouder?	4.3 Hoe oefenen gemeenteraad en college invloed uit op de portefeuillehouder?	4.4 Hoe informeert en betreft de portefeuillehouder de gemeenteraad?	4.5 Op welke wijze stuurt en controleert de gemeenteraad de GGD?
	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 			<ul style="list-style-type: none"> • Roep om 'glazen huis'
Heiloo	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken 	<ul style="list-style-type: none"> • Via nieuwsbrief sociaal domein (BUCH-breed) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad werkt met fractiespecialisten per GR, w.o. de GGD HN • Raad ervaart gebrek aan transparantie, wil sturen op geld, resultaten en beleid • Sturing via paragraaf verbonden partijen in begroting • Sturing via input op regionale bijeenkomsten
Langedijk	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken, afgestemd in regionaal verband PORA • Via schriftelijke vragen 	<ul style="list-style-type: none"> • Veilig Thuis via tijdelijke commissie sociaal domein • Verder geen afspraken over terugkoppeling en betrokkenheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Sturing via paragraaf verbonden partijen in begroting • Raad ervaart afstand, GGD aanbod- i.p.v. vraaggericht • Veel informatie maar weinig sturing
Schagen	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken • Via afstemming in regionaal verband 	<ul style="list-style-type: none"> • Klankbordgroep met gemeenteraad, voorbereiding AB-vergadering GGD • Via raadsrapporteur met GGD als focus 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Raad heeft gevoel van ongrijpbare GGD, niet in positie om te sturen • Gezamenlijke beeldvorming vooraf ontbreekt, onvoldoende dialoog over vraag (gemeente) en aanbod (GGD)



Gemeente	4.2 Welk instrumentarium benut de portefeuillehouder?	4.3 Hoe oefenen raad en college invloed uit op de portefeuillehouder?	4.4 Hoe informeert en betreft de portefeuillehouder de raad?	4.5 Op welke wijze stuurt en controleert de raad de GGD?
Texel	<ul style="list-style-type: none"> • Steunen van moties en amendementen • Stellen van mondelinge vragen, inbreng in AB-vergaderingen GGD HN 	<ul style="list-style-type: none"> • Via zienswijzen op P&C-stukken • Via afstemming in regionaal verband 	<ul style="list-style-type: none"> • Via raadsinformatiebrieven • Via beantwoording technische vragen • Via reguliere P&C-cyclus • Via tussentijdse informatie bij ontwikkelingen (w.o. Veilig Thuis) 	<ul style="list-style-type: none"> • Raad stuurt en controleert via zienswijzen op P&C-producten • Via eigen raadsinstrumentarium (moties) • Raad behoefte aan transparante GGD en een daarbij passend dashboard • Stuurt via input op regionale bijeenkomsten

Nadere toelichting:

Wat met betrekking tot de benutting van het instrumentarium (4.2) opvalt is dat er sprake is van uniformiteit binnen de acht gemeenten. De instrumenten uit de 'gereedschapskist' zoals een gemeenteraadslid die heeft, worden ook in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden ingezet door de portefeuillehouders Volksgezondheid: mondelinge vragen, moties en amendementen. In het reglement van orde¹⁰⁹ van het Algemeen Bestuur staan nog meer instrumenten (voorstellen van orde, initiatiefvoorstellen, schriftelijke vragen en (schriftelijke) inlichtingen, maar hiervan zijn geen actuele¹¹⁰ voorbeelden aangetroffen tijdens het onderzoek. De toelichting bij de diverse gemeenten laat daarnaast zien dat er een zekere spagaat zit in de rolinvulling van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur: de portefeuillehouders zijn afgevaardigd namens de eigen gemeente, maar hebben als lid van het Algemeen Bestuur primair het belang van de GGD Hollands Noorden te bedienen. Dat hoeft op voorhand niet tot spanning te leiden, maar het wijst wel op het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Het onderzoek laat zien dat deze rollen bij zeven van de acht gemeenten worden gecombineerd en zijn belegd bij de portefeuillehouder Volksgezondheid. De gemeente Den Helder neemt een bijzondere positie in, omdat de portefeuillehouder Volksgezondheid van die gemeente geen lid is van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden. Een andere portefeuillehouder bekleedt deze positie en is tevens voorzitter van de GGD.

¹⁰⁹ Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, hoofdstuk 3 rechten van de leden, vastgesteld door het Algemeen Bestuur op 26 november 2007.

¹¹⁰ De periode 2018-2019 is onderzocht.



Het uitoefenen van invloed door de colleges en de raden op de portefeuillehouders Volksgezondheid (4.3) concentreert zich op de zienswijzen die zijn afgegeven op de P&C-stukken (kadernota, begroting, jaarstukken) van de GGD Hollands Noorden, afgestemd in regionaal verband. Daarbij valt op dat aanvullend hieraan de gemeenteraad van Alkmaar als enige gemeente het college de opdracht heeft gegeven om te komen met een voorstel voor indicatoren, op basis waarvan de prestaties van de GGD Hollands Noorden beter gestuurd en gemonitord kunnen worden. Daarmee kan de gemeenteraad een extra instrument in handen krijgen om invloed uit te oefenen op de portefeuillehouder Volksgezondheid.

Het informeren en betrekken van de gemeenteraden door de portefeuillehouders (4.4) geschiedt in iedere gemeente via vormen van tussentijdse informatieverstrekking bij actuele ontwikkelingen. Verschijningsvormen zijn nieuwsbrieven, raadsinformatiebrieven en memo's. Daarnaast wordt via de reguliere P&C-cyclus aan de gemeenteraad gerapporteerd. De raden van Alkmaar, Bergen en Schagen kennen aanvullend hieraan het agenderen van de GGD als verbonden partij in de eigen commissievergaderingen (Alkmaar en Bergen) met de mogelijkheid ook voor de portefeuillehouders om de leden extra te betrekken bij de GGD Hollands Noorden. De gemeente Schagen werkt met de figuur van een klankbordgroep en met een raadsrapporteur voor de GGD Hollands Noorden. Hoewel het onderzoek laat zien dat al deze aanvullingen vrij recent van aard zijn en nog aan kracht en effectiviteit kunnen winnen, zijn het wel voorbeelden van werkvormen waarmee de portefeuillehouders de raadsleden nauwer kunnen betrekken bij de besturing van de GGD Hollands Noorden.

Rode draad in de wijze waarop de gemeenteraden de GGD sturen en controleren (4.5) is het breed ervaren gebrek aan transparantie in de dienstverlening van de GGD Hollands Noorden. Hoewel er in toenemende mate informatie wordt verstrekt vanuit de GGD, is het 'consumeren' van deze informatie wat anders dan kaderstelling en controle. In het samenspel tussen gemeenten en de GGD is de GGD 'leading' en is er nog onvoldoende sprake van een vroegtijdige afstemming tussen vraag (gemeenten) en aanbod (GGD). Het geven van informatie wordt gewaardeerd door de raden, maar 'meer van hetzelfde' werkt kennelijk niet om de raden in positie te brengen die hoort bij hun rol als eigenaar van de GGD Hollands Noorden als verbonden partij van de gemeenten.

Dit zijn de hoofdlijnen zoals die uit de gerapporteerde bevindingen kunnen worden afgeleid en samengevat.



Bijlage 1: definitie overhead BBV

In het BBV wordt de volgende definitie geven voor overhead:

- Financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie. Het betreft functies als controllers, financieel adviseurs en specialisten, planning & control, financiële verantwoording, administratieve organisatie, risicomangement, (EDP) auditing, interne kwaliteitszorg, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie;
- Informatievoorziening en automatisering (ICT). Het betreft medewerkers informatisering en automatisering, systeem- en netwerkbeheer, werkplekondersteuning, helpdesk, ontwikkeling ICT-projectmanagement, technisch applicatiebeheer en functioneel applicatiebeheer dat door bedrijfsvoering medewerkers wordt gedaan (het is exclusief functioneel beheer ten behoeve van primaire proces systemen);
- P&O/ HRM. Het betreft salarisadministratie, P&O/ HRM-advies, organisatie- en formatieadvies, OR-ondersteuning, mobiliteitscentrum, coaching, leren en ontwikkelen, bedrijfsmaatschappelijk werk, ARBO, recruitment, arbeidsvoorwaarden, HR-control. Het is exclusief opleidingen door P&O gegeven en gericht op de directe uitvoeringspraktijk;
- Facilitaire zaken en Huisvesting. Het is inclusief receptie, beveiliging en catering en gebouwenbeheerders;
- Inkoop (incl. aanbesteding en contractmanagement); Interne en externe communicatie m.u.v. klantcommunicatie (KCC). Het gaat om zowel interne als externe communicatie. Niet: projectcommunicatie en medewerkers die bij een projectbureau werken;
- Juridische zaken. Het betreft juridische medewerkers die op de bedrijfsvoering afdeling werken of belast zijn met een bedrijfsvoeringstaak op een afdeling. Niet: afhandeling van bezwaar- en beroepschriften. Niet: juristen die primaire taken verrichten (bijv. vergunningverlening);
- Leidinggevenden primair proces (hiërarchisch). Projectleiding valt hierbuiten. Het betreft alle hiërarchische leidinggevenden in het primair proces. Zij hebben een personele verantwoordelijkheid waaronder het voeren van functioneringsgesprekken. Niet: projectleiding en coördinatoren;
- Managementondersteuning primair proces. Het betreft secretariaten, officemanagement en management assistentie in het primair proces;
- Bestuurszaken en bestuursondersteuning. Het betreft bestuursadviseurs en bestuursondersteuner, zijnde de ambtelijke ondersteuning en beleidsadvisering³ van de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders. Niet: raadsgriffie (behoort tot facilitering bestuursorganen, taakveld 0.1);
- DIV. Het betreft medewerkers die kaders stellen en richtlijnen ontwikkelen, zich bezighouden met expertise-ontwikkeling, adviseren bij procesinrichting en – aansluitingen op e-depot, DMS inrichten en beheren, zich bezighouden met postregistratie en e-depot, archiefonderzoeken en coördineren (niet zijnde leidinggevende), fysieke en digitale documenten verwerken, vernietigen en overbrengen en fysiek en digitaal archief opbouwen en beheren.



Bijlage 2: overzicht geraadpleegde bronnen

- 1e begrotingswijziging 2018 GGD Hollands Noorden.
- 1e Bestuurlijke rapportage 2019 GGD, Alkmaar, juni 2019.
- 1e en 2e begrotingswijziging 2019 GGD Hollands Noorden.
- 2e begrotingswijziging 2018 GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief afwikkeling Digitaal dossier GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief begroting 2019 Veilig Thuis.
- Aanbiedingsbrief jaarstukken 2016 en programmabegroting 2018 GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief jaarstukken 2017 en programmabegroting 2019 GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief jaarstukken 2018 GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief kadernota 2020 GGD Hollands Noorden.
- Aanbiedingsbrief programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden.
- Aangepast programmabegroting GGD Hollands Noorden 2019.
- Aangepaste programmabegroting 2019 GGD Hollands Noorden.
- Accountantsverslag 2018 GGD Hollands Noorden.
- Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.
- Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.
- Addendum Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden, versie oktober 2019.
- Advies Regionale Raadscommissie Noordkop d.d.7 juni 2018, op basis van op 8 mei 2018 genomen B&W-besluiten, met betrekking tot de jaarrekening 2017 en de begroting 2019.
- Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD d.d. 19 december 2018 inzake de indexering van de gemeentelijke bijdrage.
- Amendement aangenomen in de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD d.d. 27 november 2019 inzake de 1e en 2e begrotingswijziging 2019.
- Amendement gemeenteraad Alkmaar 'Positionering Veilig Thuis' d.d. 11 februari 2019.
- Beantwoording technische vragen forum 1A-3 gemeente Langedijk d.d. 12 februari 2019 inzake de kadernota van de GGD Hollands Noorden.
- Beantwoording van de vragen ex artikel 40 RvO PvdA gemeente Langedijk Lokaal gezondheidsbeleid d.d. 6 november 2018.
- Begeleidende brief kadernota 2020 GGD Hollands Noorden.
- Begeleidende brief programmabegroting 2019 GGD Hollands Noorden.
- Begroting 2019 Veilig Thuis.
- Begroting Veilig Thuis 2019 (versie december 2018).
- Bestuurlijke reacties zienswijzen jaarstukken 2017 GGD Hollands Noorden.
- Brief GGD aan colleges Veilig Thuis mei 2018.
- Brief GGD Hollands Noorden jaarstukken 2017 programmabegroting 2019 en reactie zienswijzen.
- Brief Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, instelling verscherpt toezicht per 30 maart 2018.
- Brief Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd, opheffen verscherpt toezicht Veilig Thuis Noord-Holland Noord per 16 januari 2019.
- Dienstverleningsovereenkomst Veilig Thuis NHN, ondertekend op 21 februari 2018.
- DVO veilig thuis (2018-2020).
- Financieel herstelplan 2018 GGD Hollands Noorden d.d. 29 augustus 2018.
- Financieel herstelplan 2018 GGD Hollands Noorden.
- Financiële Uitgangspunten Gemeenschappelijke Regelingen Noord-Holland Noord, d.d. 4 december 2018.
- Gemeenschappelijke regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Hollands Noorden.
- Gemeenschappelijke Regeling GGD HN (1-4- 2007).
- Halfjaarsrapportage Veilig Thuis eerste helft 2017.
- Herziening begroting 2016 GGD Hollands Noorden.
- Inspectie reactie meerjarenplan 2018-2020 Veilig Thuis.
- Jaarcijfers Veilig Thuis 2017 (conform CBS).
- Jaarstukken 2016 GGD Hollands Noorden.
- Jaarstukken 2018 GGD Hollands Noorden.
- Kaderbrief 2020 GGD Hollands Noorden.
- Kadernota GGD Hollands Noorden reserves en voorzieningen 2016.



- Meerjarenplan Veilig Thuis 2018-2020 + extra bijdrage 2018.
- Memo aan de gemeenteraad van Bergen m.b.t. het coronavirus februari 2020.
- Memo concerncontrollor GGD Hollands Noorden 18 februari 2020.
- Memo van de wethouder van Den Helder: bericht van 12 december 2019 aan de raadsleden van alle 18 gemeenten in Noord-Holland Noord inzake borging zorgcontinuïteit Parlan.
- Memoranda van de wethouder van Alkmaar met betrekking tot Veilig Thuis: 27 maart 2018 (Ontwikkelingen Veilig Thuis Noord-Holland Noord), 10 april 2018 (Verscherpt toezicht Veilig Thuis NHN) en 5 juni 2018 (Stand van zaken Veilig Thuis NHN).
- Monitor aanpak wachtlijsten Veilig Thuis 2018.
- Motie in het Algemeen Bestuur GGD Hollands Noorden van 13 maart 2019 bij de Kadernota 2020.
- Motie in het Algemeen Bestuur van 26 september 2018 met betrekking tot de aanpak van de financiële problemen van de GGD Hollands Noorden.
- Nieuwsbrieven sociaal domein voor de BUCH-gemeenten.
- Notitie afwikkeling digitaal dossier GGD Hollands Noorden.
- Notitie afwikkeling GGD dossier: feitenrelaas en verbeterpunten d.d. 21 september 2017.
- Openbare notulen van de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden 2018 en 2019.
- Overzicht zienswijzen jaarrekening 2017 en programmabegroting 2019 GGD Hollands Noorden.
- Plan van aanpak Veilig Thuis maart 2018.
- Programmabegroting 2017 GGD Hollands Noorden.
- Programmabegroting 2018 GGD Hollands Noorden.
- Programmabegroting 2020 gemeente Alkmaar.
- Programmabegroting 2020 GGD Hollands Noorden.
- Quicksan bedrijfsvoering Veilig Thuis Noord-Holland Noord, maart 2018, adviesbureau Seinstra Van de Laar.
- Raadsbesluit Alkmaar van 17 juni 2019, advies Raadswerkgroep Gemeenschappelijke Regelingen.
- Raadsbesluit gemeente Bergen zienswijze jaarrekening 2018 en begroting 2020 d.d. 20 juni 2019.
- Raadsbesluit gemeente Bergen zienswijze kadernota en begroting GGD d.d. 14 januari 2018.
- Raadsbesluit gemeente Den Helder zienswijze jaarrekening 2017 en begroting 2019 d.d. 9 juli 2018.
- Raadsbesluit gemeenteraad Schagen 19 februari 2019 met betrekking tot de zienswijze op de kadernota 2020 van de GGD Hollands Noorden.
- Raadsbesluit van de gemeenteraad van Alkmaar d.d. 25 april 2019.
- Raadsinformatiebrieven aan de gemeenteraad van Den Helder van 10 april 2018 (inspectietoezicht), 26 juni 2018 (governancemodel), 5 september (verscherpt toezicht) 23 oktober 2018 (tweede herziene begroting 2018) en van 2 oktober en 19 december 2019 met betrekking tot de WvGGZ en de implementatie ervan.
- Reactie GGD op zienswijzen jaarstukken 2017
- Reactie GGD op zienswijzen programmabegroting 2019 GGD Hollands Noorden.
- Reactie op wensen en bedenkingen oprichting coöperatie GGD Hollands Noorden.
- Reglement van orde voor de vergaderingen en andere werkzaamheden van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden.
- RIB 19-067 gemeente Texel 1e en 2e begrotingswijziging GGD Hollands Noorden 2019.
- Risicomonitor GGD Hollands Noorden juni 2019.
- Risicomonitor GGD Hollands Noorden november 2019.
- Samenwerkingsovereenkomst RVP gemeenten – GGD HN 28 november 2018.
- Website vergaderstukken GGD Hollands Noorden:
<https://www.ggdhollandsnoorden.nl/over-de-ggd/vergaderstukken.aspx>
- Zienswijzen kadernota 2020 GGD Hollands Noorden.



Bijlage 3: inventarisatie risico's (risicomonitor november 2019)

Omschrijving risico		Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effectief?	Netto risico	
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.		2019 -	2021 -	Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.		2019 -	2021 -
		2020	2024			2020	2024
1.	Digitaal dossier JGZ (GGiD) voldoet niet voldoende aan wensen gebruikers en cliënten. Hierdoor neemt tevredenheid van medewerkers en cliënten af.	H	n.v.t.	Instellen programmaorganisatie en sturing op realiseren van het oorspronkelijke programma van eisen.	+/-	M	n.v.t.
	Er treedt vertraging op bij het GGID waardoor het projectbudget wordt overschreden. Dit heeft imagoschade en politieke onrust tot gevolg.	H	n.v.t.	Het dagelijks en algemeen bestuur wordt iedere vergadering geïnformeerd over de voortgang van de ontwikkelingen van het GGID. De verwachting is dat het systeem in 2020 operationeel is en dat de kosten binnen de begroting kunnen worden opgevangen.	+	M	n.v.t.
	Er zijn te weinig mogelijkheden voor doorontwikkeling van het GGID en processen. Hierdoor kan de verdere doorontwikkeling van dienstverlening achterblijven op de op wensen van gebruikers en cliënten.	n.v.t.	H	<ul style="list-style-type: none"> In de meerjarenbegroting zijn (beperkt) middelen gereserveerd voor doorontwikkeling. Binnen de Coöperatie, waarin het beheer en onderhoud wordt belegd, wordt voor het change-management een structuur ingericht. 	+/-	n.v.t.	M
2.	Dreigend tekort aan jeugdartsen. Hierdoor kunnen niet overal gekwalificeerde medewerkers worden ingezet.	M	M	<ul style="list-style-type: none"> Overname van taken artsen door doktersassistenten en verpleegkundige specialisten. Inzet werving & selectie versterken; wervingsbonus. Vergroten bekendheid GGD onder studenten. Aanpassing salaris Arts A van schaal 10 naar schaal 11. 	+	L	L
3.	Krimp in het aantal jeugdigen in de periode 2020-2023: 0-4-jarigen: 1% en 12-18-jarigen: 7%. Hierdoor nemen gemeentelijke bijdragen af en is	L	L	Vermindering inzet personeel opvangen met flexibele schil en het natuurlijk verloop.	+	L	L

Omschrijving risico		Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effectief?	Netto risico	
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.		2019 -	2021 -	Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.		2019 -	2021 -
		2020	2024			2020	2024
	minder personeel nodig.						
4.	Medische arrestantenzorg wordt na aanbesteding niet aan de GGD gegund. Hierdoor komt het in standhouden van de expertise Forensische Medisch Geneeskunde zowel financieel als operationeel onder druk.	L	M	Gezamenlijke voorbereiding inschrijving met drie GGD's in Noord-Holland. De verwachting is dat de aanbesteding aan de GGD'en wordt gegund.	+	L	L
5.	Daling opbrengsten aanvullende diensten Jeugd.	L	L	Vermindering inzet personeel opvangen met flexibele schil en het natuurlijk verloop.	+	L	L
	Daling opbrengsten Inspecties kinderopvang (GR-taak).	L	L	Vermindering inzet personeel opvangen met flexibele schil en het natuurlijk verloop.	+	L	L
	Daling opbrengsten aanvullende diensten reizigersvaccinatie.	L	L	Vermindering inzet personeel opvangen met flexibele schil en het natuurlijk verloop.	+	L	L
6.	Tekort aan ervaren en gekwalificeerde medewerkers OGGZ. Hierdoor kunnen niet voldoende gekwalificeerde medewerkers worden ingezet en ontstaan wachtlijsten.	M	M	Inhuur derden, inzet werving & selectie versterken.	+/-	M	M
7.	De begroting 2020 voor Veilig Thuis gaat uit van een scenario waarin het aantal meldingen en adviezen gelijk blijft aan het niveau van 2019. Er is, ondanks dat dit wel verwacht wordt, geen rekening gehouden met een groei van het aantal meldingen en adviezen.	M	M	Veilig Thuis heeft de ambitie om toename van meldingen op te vangen met verhoging van efficiency. Veilig Thuis neemt maatregelen om de werkprocessen efficiënter uit te voeren en de productiviteit van medewerkers te verhogen. Veilig Thuis informeert gemeenten ieder kwartaal over de kosten en de prestaties. Als echter blijkt dat de begroting niet toereikend is, zal het Dagelijks Bestuur tijdig een winstwaarschuwing afgeven en in overeenstemming met de Dienstverleningsovereenkomst zich wenden tot de gemeenten voor een extra bijdrage.	+/-	L	L



Omschrijving risico	Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effec-tief?	Netto risico	
	2019 – 2020	2021 – 2024			2019 – 2020	2021 – 2024
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.			Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.			
Veilig Thuis heeft een tekort aan ervaren en gekwalificeerde medewerkers door krapte op de arbeidsmarkt. Hierdoor kunnen niet voldoende gekwalificeerde medewerkers worden ingezet en ontstaan wachtlijsten.	H	H	Veilig Thuis huurt externe medewerkers in. De inzet op werving & selectie en ziekteverzuim is versterkt. Daarnaast wordt ingezet op goede arbeidsvoorwaarden en het verbeteren van werkomstandigheden (huisvesting en vervoer). De inhuur van externe medewerkers is niet begroot in 2020 en moet worden opgevangen uit verhoging van efficiency.	+/-	M	M
8. Ondoelmatige en onrechtmatige inkoop van diensten en goederen. Afkeurende accountantsverklaring en imago schade.	M	M	<ul style="list-style-type: none"> Inzet inkoop en voorkomen tekortkomingen aan de voorkant is gerealiseerd. Bij aflopende contracten en stilzwijgend verlengde contracten wordt opnieuw aanbesteed in 2019 + 2020, waarmee onrechtmatige contracten worden hersteld. Project inkoop en budgetbeheer wordt begin 2020 afgerond waarin tekortkomingen in de bedrijfsvoering worden opgelost. 	+	M	L
9. Bedrijfshulpverleningsorganisatie voldoet niet geheel aan de wettelijke eisen. Er zijn bij diverse locatie tekortkomingen op het gebied van ontruimings-oefening en plannen, uitvoeren RI&E en bedrijfsnoodplannen. GGD is onvoldoende voorbereid bij incidenten of calamiteiten op locaties.	M	M	<ul style="list-style-type: none"> Begin 2020 wordt de BHV-organisatie versterkt en worden de tekortkomingen gedurende 2020-2021 oplost. De RI&E wordt eind 2019/begin 2020 uitgevoerd en worden maatregelen getroffen om tekortkomingen op te lossen. De kosten worden binnen de begroting opgevangen. 	+	L	L
10. De informatiebeveiliging en privacybescherming voldoen niet aan de aangescherpte regelgeving (Algemene Verordening Gegevensbescherming,	H	H	De Functionaris Gegevensbescherming en Adviseur informatiebeveiliging adviseren een gefaseerde aanpak om het databeheer binnen de verschillende	+	M	M

Omschrijving risico	Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effec-tief?	Netto risico	
	2019 – 2020	2021 – 2024			2019 – 2020	2021 – 2024
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.			Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.			
Baseline Informatiebeveiliging Overheid, NEN-7510 Informatiebeveiliging zorg). Het basisniveau van Informatiebeveiliging moet op orde worden gebracht om o.a. veiligheidslekken (misbruik/diefstal/verlies van data) te voorkomen.			verwerkingsgebieden processen op orde te krijgen. Het routeplan en het meerjarig actieplan 2020-2023 Informatiebeveiliging en privacybescherming wordt in het 1 ^e kwartaal 2020 opgeleverd. Deze ontwikkeling wordt opgenomen in de ICT-agenda 2020-2023.			
11. De ICT-ondersteuning is kwetsbaar door afhankelijkheid van beperkte interne en externe expertise. Dit kan consequenties hebben voor de continuïteit van de diensten. Er is veel verloop binnen de functies van functioneel (applicatie) beheer.	M	M	GGD streeft ernaar te werken met SAAS (software as a service) oplossingen waarbij de leverancier de software beheert en up-to-date houdt. Door te zorgen dat openstaande functies binnen ICT worden ingevuld en meer te gaan werken met key users binnen de organisatie is de continuïteit qua ondersteuning beter georganiseerd. Deze ontwikkeling wordt opgenomen in de ICT-agenda 2020-2023.	+	M	L
12. GGD heeft geen Informatiestrategie en -beleid. Hierdoor ontbreekt de basis om richting te geven aan de ontwikkeling en inrichting van de ICT huishouding en de dienstverlening in het primair proces.	M	M	GGD heeft een informatiemanager aangesteld voor het ontwikkelen van de informatiestrategie en het informatieplan op het gebied van Informatievoorziening. Deze ontwikkeling wordt opgenomen in de ICT-agenda 2020-2023.	+	L	L
13. Gemeenten hebben financiële tekorten in het sociaal domein. De GGD kan te maken krijgen met taakstellingen.	L	M	Continue dialoog met gemeenten en positionering van de noodzaak en waarde van GGD-taken en aanvullende diensten.	+	L	M
14. In 2020 - 2021 worden de functiebeschrijvingen en /waarderingen herzien op basis van een functiewaarderingssysteem (HR21). De financiële effecten door hogere inschalingen zijn niet in te	L	L	Geen.	n.v.t.	L	L



Omschrijving risico		Bruto risico		Getroffen beheersingsmaatregelen	Effec- tief?	Netto risico	
Het bruto-risico is het risico dat de GGD loopt ervan uitgaande dat GEEN beheersingsmaatregelen zijn/worden getroffen.		2019 – 2020	2021 – 2024	Het netto-risico is de inschatting waarin het risico zich kan openbaren, ondanks het feit dat beheersingsmaatregelen zijn getroffen.		2019 – 2020	2021 – 2024
	schatten. De verwachting is dat de gevolgen meevallen.						
15.	Het management-model gebaseerd op zelforganisatie komt niet in alle programma's voldoende tot zijn recht. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn in de praktijk onvoldoende helder en medewerkers hebben behoefte aan sturing en feedback. De gevolgen zijn zichtbaar geworden in lagere medewerkerstevredenheid. Dit kan negatieve impact hebben op de productiviteit, ziekteverzuim, klanttevredenheid en personeelsverloop.	M	M	Het management-model gebaseerd op zelforganisatie wordt verder ontwikkeld. Daar waar nodig wordt ondersteuning, coördinatie of management ingezet.	+/-	M	L
16.	Omgevingswet. De GGD is onvoldoende voorbereid op toename van de inzet in het kader van de omgevingswet. De deelnemersbijdrage van gemeente GGD voorziet niet in een uitbreiding van formatie.	L	H	<ul style="list-style-type: none"> Gemeenten informeren over de impact van de omgevingswet en afspraken maken over de inzet van de GGD. Anticiperen in de personeelsplanning. 	-/-	L	H

Bijlage 2

Matrix reacties op bestuurlijk wederhoor

Onderstaand een overzicht van de reacties op het bestuurlijk wederhoor. De originele brieven zijn na dit overzicht bijgevoegd.

Gemeente	Datum	Inhoud
Alkmaar	12-05-20	<p><i>In algemene zin hebben wij waardering voor het uitgevoerde onderzoek. De Bestuurlijke nota geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.</i></p> <p><i>Het college kan zich op hoofdlijnen vinden in de conclusies en aanbevelingen.</i></p> <p><i>Het college ziet dat de GGD Hollands Noorden inspanningen doet om het risicomanagement en de transparantie over de dienstverlening verder te verbeteren.</i></p> <p><i>In de volle breedte is er nog verbeterpotentieel om de gemeenteraden meer grip te geven op de gemeenschappelijke regelingen en specifiek de GGD Hollands Noorden. Het rapport geeft aan dat de gemeenteraadscommissie in Alkmaar hierin al een stap heeft gezet.</i></p> <p><i>Alkmaar vergroot de mogelijkheid om een relatie te leggen tussen lokaal beleid en de taken van de GGD Hollands Noorden, door in 2020 gezondheidsbeleid op te stellen. Hiermee komt de raad meer in positie.</i></p> <p><i>Het college is bereid handvatten voor verdere ontwikkeling op te pakken en realiseert zich daarbij dat dit tijd en focus vraagt, zeker wanneer overeenstemming met de andere deelnemende gemeenten en de GGD Hollands Noorden nodig is.</i></p>
Bergen	03-06-20	<p><i>Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.</i></p> <p><i>Wij gaan via onze portefeuillehouder Volksgezondheid in gesprek met de GGD Hollands Noorden en de gemeenteraad over de aanbevelingen die aan ons college zijn gericht.</i></p> <p><i>Aan de volgende aanbevelingen geven wij in het bijzonder aandacht:</i></p> <ol style="list-style-type: none"><i>1. Met betrekking tot risico's en risicomanagement</i> <i>Onze portefeuillehouder Volksgezondheid gaat zich als Algemeen Bestuurslid en Dagelijks Bestuurslid van de GGD Hollands Noorden inzetten voor de besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossiers en Veilig Thuis en andere openeinderegelingen in het bijzonder. De portefeuillehouder gaat daarover actief de gemeenteraad informeren.</i><p><i>Wij gaan via de portefeuillehouder aan de GGD Hollands Noorden verzoeken om via de bestuursrapportage ook te rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de invulling van vacatures</i></p><ol style="list-style-type: none"><i>2. Met betrekking tot het versterken van de grip van de gemeenteraden:</i>

		<p><i>De hier genoemde aanbevelingen vragen om nader overleg met zowel de GGD Hollands Noorden, de overige deelnemende gemeenten, als de gemeenteraad. De portefeuillehouder gaat dit overleg aan.</i></p> <p><i>3. Met betrekking tot de verbetering van de rolinvulling en Governance</i></p> <p><i>De portefeuillehouder gaat nog meer dan nu herkenbaar invulling geven aan de opdrachtgeversrol.</i></p> <p><i>Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crisis de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is.</i></p>
Castricum	14-05-20	<p><i>Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.</i></p> <p><i>Het is een gedegen rapport waar veel aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan met onze raad en met de GGD Hollands Noorden.</i></p> <p><i>Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.</i></p>
Den Helder	12-05-20	<p><i>Het financieel kader van de GGD HN blijft onzeker en fragiel. Wij onderschrijven de aanbeveling. De besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD HN in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossier en Veilig Thuis en andere openeinderegelingen markeren wij als topprioriteit. En daarbij de aansturing op versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement.</i></p> <p><i>Het nauwer betrekken van de gemeenteraad van Den Helder bij de besturing van de GGD is wenselijk. Wij treden in overleg met de agendacommissie om te bezien wanneer en hoe de portefeuillehouder Volksgezondheid terugkoppeling kan geven over de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD HN in de commissievergaderingen maatschappelijke ontwikkeling en/of thema-avonden over GGD-onderwerpen.</i></p> <p><i>Een rolomkering waarbij de gemeente leidend wordt in de afspraken over de jaarlijkse dienstverlening lijkt niet realistisch. Wij onderschrijven de aanbeveling onder 2.4 niet. De GGD HN is inhoudelijk expert, niet de gemeente. Een rolomkering vergt een grote investering in kennis en opleiding vanuit de gemeente. Bovendien is dit ook niet de wens van de gemeenteraad van Den Helder; uit het interview blijkt dat de raad behoefte heeft aan meer transparantie en zich niet wil bezighouden met de uitvoering, maar wel inzicht in de realisatie van het voorgenomen beleid. Deze behoeften zouden door het overnemen van aanbeveling 2.1 gerealiseerd kunnen worden. Het rapport van het project Informatievoorziening is door de gemeente Den Helder omarmd. Wij onderschrijven de aanbeveling vanuit de rekenkamercommissie en pakken de aanbevolen inrichting van de bestuursrapportage met voorrang op.</i></p>
Heiloo	15-05-20	<p><i>Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.</i></p> <p><i>Het is een gedegen rapport waar veel aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan met onze raad en met de GGD Hollands Noorden.</i></p> <p><i>Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.</i></p>

Langedijk	09-06-20	<p><i>Wij vinden het een gedegen uitgevoerd onderzoek met een veelheid aan verzamelde informatie. In een aantal conclusies kunnen wij ons vinden. Soms geven wij daar in een aanvullende reactie een toelichting op. Daar waar wij ons minder kunnen vinden in de conclusie geven we aan hoe we betreffend punt dan wel zien.</i></p> <p><i>Onze zienswijze:</i></p> <p><i>1. Risico's en risicomangement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Wij delen uw conclusie over de financiële risico's (1.1, 1,2 en 1,3). In de aanbeveling (1.1) kunnen wij ons vinden voor wat betreft de GGD in z'n algemeenheid. Voor wat betreft de open-einderegelingen (die vaak worden afgenomen door middel van een dienstverlenings-overeenkomst) delen wij uw aanbeveling niet. Deze hebben namelijk per definitie een risico in zich. Risicomangement is belangrijk. Het is echter goed te beseffen dat niet alle risico's financieel binnen de GGD opgevangen dienen te worden, aangezien in de wet is opgenomen dat de deelnemers in een GR een tekort altijd moeten aanzuiveren.</i> <i>• Verder kunnen wij ons vinden in de aanbeveling dat de GGD HN in de bestuursrapportage ook kan rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot invulling van vacatures (1.2).</i> <p><i>2. Verlegd lokaal bestuur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>• Wij delen de conclusie dat de invloed die een gemeente heeft op het takenpakket en op de taakuitoefening van de GGD HN begrensd is (2.1). Het is goed te beseffen dat er een onderscheid is tussen de invloed op uitvoering door de GGD van de wettelijke taken en van andere taken.</i> <i>• De conclusie dat gemeenteraden onvoldoende in positie zijn om de beperkte sturingsruimte op grond van het lokale gezondheidsbeleid te benutten delen wij niet (2.2). Lokaal gezondheidsbeleid is door de raad vastgesteld beleid, dat het college uitvoert en waarbij een deel bij de GGD is belegd. De raad stuurt op beleid en doelstellingen, niet op de uitvoering daarvan. De invloed van de raad ligt bijvoorbeeld in de fase van voorbereiding op de GGD kaderbrief door proactief input te geven en in het geven van zienswijzen. Tot slot over de begrensde invloed van de raad, is het goed te beseffen dat Langedijk één van de 17 gemeenten is die deelnemen aan de GR GGD HN en dan ook nog één van de kleinste.</i> <i>• Het college deelt de conclusie dat de transparantie in besluitvorming en verantwoording is verbeterd (2.3).</i> <i>• Voor wat betreft de conclusie over het nauwer betrekken van de gemeenteraad bij de besturing van de GGD (2.4) vinden wij het belangrijkste dat alle gemeenten over dezelfde informatie-mogelijkheden over de GGD beschikken. De bijeenkomst voor raden voorafgaand aan de kaderbrief is al goede stap.</i> <i>• De aanbeveling om de bestuursrapportage met voorrang te implementeren (2.1) is een belangrijke. Er kan daarnaast ook een verbeterlag doorgevoerd worden door naast financiële informatie ook andersoortige informatie op te nemen.</i> <i>• Wij kunnen ons niet vinden in de aanbevelingen om stukken voor de vergaderingen van het AB GGD als vast agendapunt op de politieke agenda te zetten en met een klankbordgroep te gaan werken (2.2 & 2.3). Het grootste deel van de AB agenda betreft Planning en Control; kadernota, begroting en jaarstukken. Deze komen per definitie terug in de raad voor een zienswijze. Andere</i>
-----------	----------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

onderwerpen zijn niet kaderstellend voor de raad. Vaste agendering van deze onderwerpen zorgt juist voor vertroebeling van de rolverdeling raad en college. Dit staat overigens nog los van het praktische probleem van beschikbare tijd tussen ontvangst van de agenda/stukken Algemeen Bestuur, een collegeadvies en de forumvergadering.

- De aanbeveling door vanuit het lokale gezondheidsbeleid een opdracht voor de GGD te formuleren, die op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma maakt (2.4), onderschrijven wij deels. In de zienswijze op de kadernota kan aan de GGD gevraagd worden (een deel van) het lokale gezondheidsbeleid uit te gaan voeren. Dat moet dan wel gaan gelden voor alle deelnemende gemeenten. Als de afzonderlijk gemeenten iets willen, kan dat buiten de GR via subsidie, inkoop of een DVO.*

3. Rolverdeling raad en college

- Met betrekking tot de conclusie dat de huidige invulling van de Governancerollen onvolledig is (3.1), vinden wij dat de scheiding in rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap niet persé logisch is. Het college is als geheel immers eigenaar en opdrachtgever. Wethouders staan daarin niet tegenover elkaar maar hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid.*
- Wij kunnen ons niet vinden in de conclusie dat de ambtelijke klankbordgroep financiën de invloed van de gemeenteraden beperkt (3.2). De klankbordgroep financiën behartigt juist de belangen van de gemeente. Door dit als gemeenten gezamenlijk te doen kan juist meer invloed op de GGD uitgeoefend worden dan wanneer gemeenten dit individueel in een later stadium door de raad zouden doen.*
- In de aanbeveling om meer herkenbaar invulling te geven aan de opdrachtgeversrol en hierover in de eigen P&C cyclus te rapporteren (3.1) kunnen wij ons prima vinden.*

Accenten voor Langedijk

1. Structurele afstemming tussen raad en college.

Wij vragen ons hierbij af wat structurele afstemming toevoegt aan versterkte sturing door de raad. Structurele afstemming vindt al minimaal plaats in zowel de gemeentelijke P&C cyclus van jaarstukken, begroting en kadernota & -brief, als die van de GGD. Daarnaast is het nu al gebruik om de raad te informeren als er een bijzondere of zorgelijke ontwikkeling met betrekking tot de GGD te melden is.

2. Meer vraaggericht werken

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Door met elkaar in gesprek te gaan over de mate van invloed die de raad heeft op DVO en GR, kunnen onderling de verwachtingen verhelderd worden.

De invloed van de raad zit op het punt dat zij kan aangeven wat zij verwacht van bijvoorbeeld Veilig Thuis en aanpak kindermishandeling. Dit is kaderstellend. Hierover kunnen de raad en het college het gesprek voeren. De uitkomst hiervan kan het college verwerken in de DVO. In de praktijk heeft de GGD in dit kader evenwel aangegeven niet voor elke gemeente afzonderlijk een DVO te willen maken en kiest voor een eensluidende DVO voor alle 17 gemeenten.

		<p>3. <i>Gecombineerd eigenaarschap en opdrachtgeverschap.</i></p> <p><i>De Rekenkamer brengt hier enige interessante gedachten naar voren, die altijd verkend kunnen worden. Wel lijkt de aanbeveling ‘onderscheid te maken tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap’ ietwat paradoxaal: er is namelijk niet zoiets als één wethouder tegenover één andere wethouder, het college als geheel is eigenaar én opdrachtgever.</i></p> <p><i>Graag maken wij een aantal algemene opmerkingen bij de bestuurlijke nota.</i></p> <p><i>Een aantal conclusies en aanbevelingen uit dit rapport lijkt haaks te staan op de bevindingen van de Rekenkamer Langedijk in zijn rapport ‘Verbonden partijen’ uit 2011. Zie hiervoor figuur 1 in de bijlage.</i></p> <p><i>Tot slot, de bestuurlijke nota en nota van bevindingen leggen op een aantal aspecten de spanning tussen GR’en en gemeenten bloot. De hoofdconclusies 2 en 3 (pagina 2 bestuurlijke nota) en de uitwerking daarvan, spelen hoogstwaarschijnlijk ook bij de andere GR’en in de regio, alsmede bij gemeenten die niet aan het onderzoek deelnamen. Dit beïnvloedt het implementeren van de aanbevelingen</i></p>
Schagen	12-05-20	<p><i>Wij kunnen de conclusies onderschrijven.</i></p> <p><i>In uw rapport doet u (hier in het kort weergegeven) de volgende aanbevelingen:</i></p> <p><i>1.1 Zorg voor versterking van het toezicht op en beheersing van de financiële risico’s, stuur daarbij op een versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement. Voer als raad controle uit door de portefeuillehouder hierop te bevragen en betrek deze aspecten bij het formuleren van de zienswijze. Verder helpt een monitor het inzichtelijk maken van open einde regelingen.</i></p> <p><i>1.2 Laat de GGD HN via de bestuursrapportages geregeld inzicht geven in de financiële risico’s en in de continuïteit van dienstverlening.</i></p> <p><i>2.1 Vraag de Regietafel Noord-Holland-Noord uitvoering te geven aan de toezegging om de eigenaarsrol van de raad te versterken. Dit kan door de vier benoemde rapportageonderdelen concreet op te nemen in de bestuursrapportages.</i></p> <p><i>2.2 en 2.3 Agendeer de agenda van de Ab-vergadering in Commissies c.q. Klankbordgroep (zoals in Schagen is georganiseerd).</i></p> <p><i>2.4 Zorg ervoor dat het aanbod van de GGD HN wordt ingericht op basis van de vraag van de gemeente(n).</i></p> <p><i>3.1 Scherp de governance aan waar het gaat om opdrachtgever- (is college) en eigenaarschap (is raad) in relatie tot de GGD HN.</i></p> <p><i>Ook deze aanbevelingen kunnen wij onderschrijven en zijn voor ons aanleiding om een traject in te zetten om tot verbetering van de aansturing en controle door de gemeente van de GGD HN te komen.</i></p> <p><i>We zullen daarvoor in overleg treden met de gemeenten die samenwerken in de Gr GGD HN en met hen afstemmen op welke wijze wij uitvoering kunnen geven aan de aanbevelingen uit uw rapport.</i></p>
Texel	13-05-20	<p><i>De gemeente Texel onderschrijft het rapport opgesteld door de gezamenlijke rekenkamercommissies van de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel. Waar mogelijk worden de aanbevelingen meegenomen in de interne ontwikkeling van de processen op het gebied van de verbonden partijen. Texel constateert dat deze aanbevelingen breder gaan dan alleen de GR van de GGD. Dit vraagt om een fundamentele discussie in de regio ten aanzien van de GR-en. Wanneer er wordt opgenomen dat</i></p>

		<i>iedere gemeente zijn eigen kaders kan stellen, is de kans groot dat dit kostenverhogend werkt. De GR heeft belang bij harmonisatie van beleid, dat is efficiënter.</i>
Uitgeest	05-06-20	<i>Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen. Het is een gedegen rapport waar een aantal aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan over Veilig Thuis met de GGD Hollands Noorden. Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.</i>



Aan Rekenkamercommissie Alkmaar

Uw kenmerk
2020/006

Uw brief d.d.
16-04-2020

Onderwerp
Bestuurlijk wederhoor onderzoek GGD
Hollands Noorden 'Financiële risico's in
perspectief'

Ons kenmerk
-

Behandeld door
A. Poel

Telefoonnummer
06-55426733

Bijlagen
-

Datum
12-05-2020

Geachte heer Stapel,

In uw brief van 16 april 2020 stelt u ons in de gelegenheid een zienswijze te geven op de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek naar de GGD Hollands Noorden. Een onderzoek dat in opdracht van De rekenkamercommissies van acht gemeenten is uitgevoerd door Public Profit.

In algemene zin hebben wij waardering voor het uitgevoerde onderzoek. De Bestuurlijke nota geeft ons aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het college kan zich op hoofdlijnen vinden in de conclusies en aanbevelingen.

Het college ziet dat de GGD Hollands Noorden inspanningen doet om het risicomanagement en de transparantie over de dienstverlening verder te verbeteren.

In de volle breedte is er nog verbeterpotentieel om de gemeenteraden meer grip te geven op de gemeenschappelijke regelingen en specifiek de GGD Hollands Noorden. Het rapport geeft aan dat de gemeenteraadscommissie in Alkmaar hierin al een stap heeft gezet. Alkmaar vergroot de mogelijkheid om een relatie te leggen tussen lokaal beleid en de taken van de GGD Hollands Noorden, door in 2020 gezondheidsbeleid op te stellen. Hiermee komt de raad meer in positie.

Het college is bereid handvatten voor verdere ontwikkeling op te pakken en realiseert zich daarbij dat dit tijd en focus vraagt, zeker wanneer overeenstemming met de andere deelnemende gemeenten en de GGD Hollands Noorden nodig is.

Hoogachtend,
Het college van burgemeester en wethouders van Alkmaar,

* *bezoekadres*
LANGESTRAAT 97
* *postadres*
POSTBUS 53
1800 BC ALKMAAR

* *bank*
BNG
NL65 BNGH 0285 0275 73
* *www.alkmaar.nl*

* *telefoon*
(072) 548 88 88
* *telefax*
(072) 548 87 77

(blz. 2)

P.M. Bruinooge, burgemeester.

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized initial 'P' followed by a long, sweeping horizontal line that curves upwards at the end.

W. van Twijver, secretaris.

A handwritten signature in black ink, featuring a complex, scribbled pattern of overlapping lines.

Rekenkamercommissie BUCH
J. de Groot
rekenkamerdebuch@bergen-nh.nl

Domein : Samenleven
Team : Beleid
Contactpersoon : Trudy van der Weide
Telefoonnummer : 088 909 7203
Bijlage(n) : -

Ons kenmerk : 20uit01786
Zaaknummer : BB20.00237
Uw brief van : 13 april 2020
Uw kenmerk :
Verzenddatum :

Onderwerp : Bestuurlijke wederhoor Rekenkameronderzoek GGD Hollands Noorden

Geachte heer, mevrouw De Groot,

Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.

Wij gaan via onze portefeuillehouder Volksgezondheid in gesprek met de GGD Hollands Noorden en de gemeenteraad over de aanbevelingen die aan ons college zijn gericht.

Aan de volgende aanbevelingen geven wij in het bijzonder aandacht:

1. Met betrekking tot risico's en risicomanagement

Onze portefeuillehouder Volksgezondheid gaat zich als Algemeen Bestuurslid en Dagelijks Bestuurslid van de GGD Hollands Noorden inzetten voor de besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossiers en Veilig Thuis en andere opneinderegelingen in het bijzonder. De portefeuillehouder gaat daarover actief de gemeenteraad informeren.

Wij gaan via de portefeuillehouder aan de GGD Hollands Noorden verzoeken om via de bestuursrapportage ook te rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de invulling van vacatures

2. Met betrekking tot het versterken van de grip van de gemeenteraden:

De hier genoemde aanbevelingen vragen om nader overleg met zowel de GGD Hollands Noorden, de overige deelnemende gemeenten, als de gemeenteraad. De portefeuillehouder gaat dit overleg aan.

3. Met betrekking tot de verbetering van de rolinvulling en Governance

De portefeuillehouder gaat nog meer dan nu herkenbaar invulling geven aan de opdrachtgeversrol.

Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crisis de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is.

Tot slot

Hebt u nog vragen? Neemt u dan contact op met Trudy van der Weide, beleidsadviseur van het team Beleid via telefoonnummer 088 909 7203. Wilt u bij correspondentie het kenmerk 20uit01786 vermelden?

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Bergen,



mr. M.N. (Martijn) Schroor
secretaris

dr. J.P. (Peter) Rehwinkel
burgemeester

Rekenkamercommissie BUCH
J. de Groot
rekenkamerbuch@bergen-nh.nl

Domein	: Samenleven	Ons kenmerk	:
Team	:	Zaaknummer	:
Contactpersoon	: Trudy van der Weide-Benedick	Uw brief van	: 13-4-2020
Telefoonnummer	: 088 909 7203	Uw kenmerk	:
Bijlage(n)	:	Verzenddatum	:

Onderwerp : Bestuurlijke wederhoor onderzoek GGD Hollands Noorden 'Financiële risico's in perspectief

Geachte heer De Groot,

Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.

Het is een gedegen rapport waar veel aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan met onze raad en met de GGD Hollands Noorden.

Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders van Castricum,

De heer G.A. Suanet QC
secretaris

De heer drs. A. Mans
burgemeester

Rekenkamercommissie Den Helder
t.a.v. de voorzitter
dhr. M. van den Heuvel

verzendinggegevens

datum : 12 mei 2020
zaaknummer : 2020-024069
bijlagen : 0

behandeld door

Team Jeugd
mw. A. Ott
telefoon

uw gegevens

brief van :
kenmerk :

onderwerp

Bestuurlijke wederhoor rapport naar de GGD Hollands Noorden; 'Financiële risico's in perspectief'.

Geachte heer van den Heuvel,

Naar aanleiding van uw verzoek van 20 april 2020 doen wij u hierbij onze bestuurlijke zienswijze toekomen op het door de Rekenkamercommissie (RKC) uitgebrachte rapport naar de GGD Hollands Noorden; 'Financiële risico's in perspectief'. In de collegevergaderingen van 12 mei 2020 hebben wij uw conceptrapport behandeld.

Op basis van uw onderzoek trekt u de volgende overkoepelende conclusie en stelt u de volgende aanbeveling voor, Onder elke gecategoriseerde aanbeveling hebben wij een bestuurlijke zienswijze opgenomen:

Hoofdconclusies:

- 1. Momenteel zijn de financiële risico's zoals die zich hebben voorgedaan in het verleden beheersbaar. De methodiek van risicomanagement is echter nog in ontwikkeling en niet compleet. Bovendien spelen er nog risico's met betrekking tot de implementatie van het digitaal dossier en met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.*
- 2. Er is in de sturing met betrekking tot de GGD sprake van verlegd in plaats van verlengd bestuur. De gemeenteraden hebben en ervaren nauwelijks grip op de GGD.*
- 3. Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de rolverdeling tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten met betrekking tot de GGD. Het is daardoor niet helder vanuit welke rol er wordt gehandeld en als gevolg hiervan is het samenspel diffuus: tussen gemeenteraden en colleges en tussen de GGD en de gemeenten.*

Aanbevelingen:

1. Met betrekking tot risico's en risicomanagement:

1.1 Maak topprioriteit van de besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossier en Veilig Thuis en andere openeinderegelingen (zoals bijvoorbeeld de WvGGZ) in het bijzonder. Stuur daarbij tevens op een versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement. Doet dit door de portefeuillehouder Volksgezondheid hier actief op te bevragen in commissie- en raadsverband en betrek deze aspecten bij de zienswijzen in het kader van de P&C producten. Daarnaast kan worden ingezet op monitoring van het gebruik van openeinderegelingen bij samenwerkingsverbanden in andere regio's, bijvoorbeeld op het gebied van Veilig Thuis. Daardoor ontstaat er

mogelijk een beter zicht op de voorspelbaarheid van de mate waarin een beroep gedaan wordt op deze regelingen.

1.2 Verzoek de GGD Hollands Noorden om via de bestuursrapportage naast over de financiële risico's en de nadere toelichting en context ervan ook te rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de invulling van vacatures.

Bestuurlijke zienswijze

Het financieel kader van de GGD HN blijft onzeker en fragiel. Wij onderschrijven de aanbeveling. De besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD HN in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossier en Veilig Thuis en andere openeinderegelingen markeren wij als topprioriteit. En daarbij de aansturing op versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement.

2. Met betrekking tot het versterken van de grip van de gemeenteraden:

2.1 Dring bij de Regietafel Noord-Holland Noord aan op een versnelde uitvoering van de toezegging om na te gaan in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de bestuursrapportage met betrekking tot de eigenaarsrol van de gemeenteraden. Het met voorrang implementeren van deze bestuursrapportage en de vier daarin benoemde rapportageonderdelen (actualisering financieel perspectief, actualisering risicoprofiel, besluitvorming in het AB van de GGD en overzicht van verplicht kengetallen) is essentieel om de gemeenteraden goed in positie te brengen.

2.4 Herzie het proces van vraag en aanbod van de jaarlijkse dienstverlening door de GGD door als gemeenten vanuit het lokale volksgezondheidsbeleid een opdracht te formuleren voor de GGD, die op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma maakt in samenspraak met de individuele gemeenten en over de uitvoering rapporteert via de bestuursrapportage aan de opdrachtgevende colleges. De vraag van de gemeenten, gestuurd door de kaders van de gemeenteraden, wordt daardoor leidend in de dienstverlening en in de rapportage erover.

Bestuurlijke zienswijze

Het nauwer betrekken van de gemeenteraad van Den Helder bij de besturing van de GGD is wenselijk. Wij treden in overleg met de agendacommissie om te bezien wanneer en hoe de portefeuillehouder Volksgezondheid terugkoppeling kan geven over de vergadering van het Algemeen Bestuur van de GGD HN in de commissievergaderingen maatschappelijke ontwikkeling en/of thema-avonden over GGD-onderwerpen.

Een rolomkering waarbij de gemeente leidend wordt in de afspraken over de jaarlijkse dienstverlening lijkt niet realistisch. Wij onderschrijven de aanbeveling onder 2.4 niet. De GGD HN is inhoudelijk expert, niet de gemeente. Een rolomkering vergt een grote investering in kennis en opleiding vanuit de gemeente. Bovendien is dit ook niet de wens van de gemeenteraad van Den Helder; uit het interview blijkt dat de raad behoefte heeft aan meer transparantie en zich niet wil bezighouden met de uitvoering, maar wel inzicht in de realisatie van het voorgenomen beleid. Deze behoeften zouden door het overnemen van aanbeveling 2.1 gerealiseerd kunnen worden.

3. Met betrekking tot de verbetering van de rolinvulling en Governance:

3.1 Scherp de invulling van de Governancerollen van opdrachtgever en eigenaar met betrekking tot de GGD Hollands Noorden aan. Geef als portefeuillehouder Volksgezondheid meer dan nu herkenbaar invulling aan de opdrachtgeversrol en rapporteer hierover in de eigen gemeentelijke P&C-cyclus op basis van de rapportage vanuit de GGD aan de opdrachtgevende colleges.

Bestuurlijke zienswijze

Het rapport van het project Informatievoorziening is door de gemeente Den Helder omarmd. Wij onderschrijven de aanbeveling vanuit de rekenkamercommissie en pakken de aanbevolen inrichting van de bestuursrapportage met voorrang op.

Wij zijn de rekenkamercommissie erkentelijk voor de bijdrage die het rapport levert aan het bieden van inzicht in de GGD Hollands Noorden Wij hopen u met onze bestuurlijke zienswijze in deze naar genoegen te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en Wethouders van Den Helder,

Jeroen Nobel
burgemeester



Robert Reus
secretaris



ONS KENMERK 2020 /
INLICHTINGEN BIJ TELEFOON Trudy van der Weide-Benedick
088 909 7203
DATUM 12 mei 2020
BIJLAGEN
ONDERWERP Bestuurlijk wederhoor Rekenkameronderzoek GGD Hollands Noorden 'Financiële risico's in perspectief

Rekenkamercommissie BUCH
J. de Groot
rekenkamerbuch@bergen-nh.nl

Geachte heer De Groot,

Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen.

Het is een gedegen rapport waar veel aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan met onze raad en met de GGD Hollands Noorden.

Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.

Hoogachtend,
burgemeester en wethouders van de gemeente Heiloo

De heer drs. G.H.S. Heemskerk MBA
secretaris

De heer T.J. Romeyn
burgemeester



Rekenkamer Langedijk
P. Struik

Datum 27 mei 2020
Afdeling/team M&S / Strategie en Beleid
Uw brief/nummer 22 april 2020
Inlichtingen bij R.Späth
Onderwerp Bestuurlijke reactie op RK onderzoek GGD HN
Bijlage(n) 1

POSTADRES
Postbus 15
1723 ZG
Noord-Scharwoude

BEZOEKADRES
Bosgroet 2
Zuid-Scharwoude

TELEFOON
(0226) 33 44 33

TELEFAX
(0226) 31 75 56

WHATSAPP
06 36 44 99 77

SITE
www.gemeentelangedijk.nl

BANKRELATIE
Bank Ned. Gemeenten
NL18BNGH0285004751
BIC:BNGH NL 2G

Bij uw antwoord graag
datum en nummer vermelden.



Geachte Struik,

Op 22 april 2020 ontvingen wij de bestuurlijke nota gezamenlijk rekenkameronderzoek 'Financiële risico's in perspectief' dat de Rekenkamer Langedijk samen met de rekenkamers van gemeente Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Schagen, Texel heeft uitgevoerd.

In deze brief geven wij in het kort onze zienswijze op de drie hoofdconclusies. Onze uitgebreide reactie bij de conclusies & aanbevelingen uit de Bestuurlijke nota en de accenten voor Langedijk vindt u in de bijlage.

Wij vinden het een gedegen uitgevoerd onderzoek met een veelheid aan verzamelde informatie. In een aantal conclusies kunnen wij ons vinden. Soms geven wij daar in een aanvullende reactie een toelichting op. Daar waar wij ons minder kunnen vinden in de conclusie geven we aan hoe we betreffend punt dan wel zien.

Onze zienswijze:

1. Risico's en risicomanagement

- Wij delen uw conclusie over de financiële risico's (1.1, 1,2 en 1,3). In de aanbeveling (1.1) kunnen wij ons vinden voor wat betreft de GGD in z'n algemeenheid. Voor wat betreft de open-einderegelingen (die vaak worden afgenomen door middel van een dienstverlenings-overeenkomst) delen wij uw aanbeveling niet. Deze hebben namelijk per definitie een risico in zich. Risicomanagement is belangrijk. Het is echter goed te beseffen dat niet alle risico's financieel binnen de GGD opgevangen dienen te worden, aangezien in de wet is opgenomen dat de deelnemers in een GR een tekort altijd moeten aanzuiveren.
- Verder kunnen wij ons vinden in de aanbeveling dat de GGD HN in de bestuursrapportage ook kan rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot invulling van vacatures (1.2).

2. Verlegd lokaal bestuur

- Wij delen de conclusie dat de invloed die een gemeente heeft op het takenpakket en op de taakuitoefening van de GGD HN begrensd is (2.1). Het is goed te beseffen dat er een onderscheid is tussen de invloed op uitvoering door de GGD van de wettelijke taken en van andere taken.
- De conclusie dat gemeenteraden onvoldoende in positie zijn om de beperkte sturingsruimte op grond van het lokale gezondheidsbeleid te benutten delen wij niet (2.2). Lokaal gezondheidsbeleid is door de raad vastgesteld beleid, dat het college uitvoert en waarbij een deel bij de GGD is belegd. De raad stuurt op beleid en doelstellingen, niet op de uitvoering

- daarvan. De invloed van de raad ligt bijvoorbeeld in de fase van voorbereiding op de GGD kaderbrief door proactief input te geven en in het geven van zienswijzen. Tot slot over de begrensde invloed van de raad, is het goed te beseffen dat Langedijk één van de 17 gemeenten is die deelnemen aan de GR GGD HN en dan ook nog één van de kleinste.
- Het college deelt de conclusie dat de transparantie in besluitvorming en verantwoording is verbeterd (2.3).
 - Voor wat betreft de conclusie over het nauwer betrekken van de gemeenteraad bij de besturing van de GGD (2.4) vinden wij het belangrijkste dat alle gemeenten over dezelfde informatie-mogelijkheden over de GGD beschikken. De bijeenkomst voor raden voorafgaand aan de kaderbrief is al goede stap.
 - De aanbeveling om de bestuursrapportage met voorrang te implementeren (2.1) is een belangrijke. Er kan daarnaast ook een verbeteringslag doorgevoerd worden door naast financiële informatie ook andersoortige informatie op te nemen.
 - Wij kunnen ons niet vinden in de aanbevelingen om stukken voor de vergaderingen van het AB GGD als vast agendapunt op de politieke agenda te zetten en met een klankbordgroep te gaan werken (2.2 & 2.3). Het grootste deel van de AB agenda betreft Planning en Control; kadernota, begroting en jaarstukken. Deze komen per definitie terug in de raad voor een zienswijze. Andere onderwerpen zijn niet kaderstellend voor de raad. Vaste agendering van deze onderwerpen zorgt juist voor vertroebeling van de rolverdeling raad en college. Dit staat overigens nog los van het praktische probleem van beschikbare tijd tussen ontvangst van de agenda/stukken Algemeen Bestuur, een collegeadvies en de forumvergadering.
 - De aanbeveling door vanuit het lokale gezondheidsbeleid een opdracht voor de GGD te formuleren, die op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma maakt (2.4), onderschrijven wij deels. In de zienswijze op de kadernota kan aan de GGD gevraagd worden (een deel van) het lokale gezondheidsbeleid uit te gaan voeren. Dat moet dan wel gaan gelden voor alle deelnemende gemeenten. Als de afzonderlijk gemeenten iets willen, kan dat buiten de GR via subsidie, inkoop of een DVO.
3. Rolverdeling raad en college
- Met betrekking tot de conclusie dat de huidige invulling van de Governancerollen onvolledig is (3.1), vinden wij dat de scheiding in rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap niet persé logisch is. Het college is als geheel immers eigenaar en opdrachtgever. Wethouders staan daarin niet tegenover elkaar maar hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid.
 - Wij kunnen ons niet vinden in de conclusie dat de ambtelijke klankbordgroep financiën de invloed van de gemeenteraden beperkt (3.2). De klankbordgroep financiën behartigt juist de belangen van de gemeente. Door dit als gemeenten gezamenlijk te doen kan juist meer invloed op de GGD uitgeoefend worden dan wanneer gemeenten dit individueel in een later stadium door de raad zouden doen.
 - In de aanbeveling om meer herkenbaar invulling te geven aan de opdrachtgeversrol en hierover in de eigen P&C cyclus te rapporteren (3.1) kunnen wij ons prima vinden.


Accenten voor Langedijk

1. Structurele afstemming tussen raad en college.
Wij vragen ons hierbij af wat structurele afstemming toevoegt aan versterkte sturing door de raad. Structurele afstemming vindt al minimaal plaats in zowel de gemeentelijke P&C cyclus van jaarstukken, begroting en kadernota & -brief, als die van de GGD. Daarnaast is het nu al gebruik om de raad te informeren als er een bijzondere of zorgelijke ontwikkeling met betrekking tot de GGD te melden is.
2. Meer vraaggericht werken
Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Door met elkaar in gesprek te gaan over de mate van invloed die de raad heeft op DVO en GR, kunnen onderling de verwachtingen verhelderd worden.
De invloed van de raad zit op het punt dat zij kan aangeven wat zij verwacht van bijvoorbeeld Veilig Thuis en aanpak kindermishandeling. Dit is kaderstellend. Hierover kunnen de raad en het college het gesprek voeren. De uitkomst hiervan kan het college verwerken in de DVO. In de praktijk heeft de GGD in dit kader evenwel aangegeven niet voor elke gemeente afzonderlijk een DVO te willen maken en kiest voor een eensluidende DVO voor alle 17 gemeenten.
3. Gecombineerd eigenaarschap en opdrachtgeverschap.
De Rekenkamer brengt hier enige interessante gedachten naar voren, die altijd verkend kunnen worden.
Wel lijkt de aanbeveling 'onderscheid te maken tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap' ietwat paradoxaal: er is namelijk niet zoiets als één wethouder tegenover één andere wethouder, het college als geheel is eigenaar én opdrachtgever.

Graag maken wij een aantal algemene opmerkingen bij de bestuurlijke nota. Een aantal conclusies en aanbevelingen uit dit rapport lijkt haaks te staan op de bevindingen van de Rekenkamer Langedijk in zijn rapport 'Verbonden partijen' uit 2011. Zie hiervoor figuur 1 in de bijlage.

Tot slot, de bestuurlijke nota en nota van bevindingen leggen op een aantal aspecten de spanning tussen GR'en en gemeenten bloot. De hoofdconclusies 2 en 3 (pagina 2 bestuurlijke nota) en de uitwerking daarvan, spelen hoogstwaarschijnlijk ook bij de andere GR'en in de regio, alsmede bij gemeenten die niet aan het onderzoek deelnamen. Dit beïnvloedt het implementeren van de aanbevelingen.

Met vriendelijke groet,
namens burgemeester en wethouders,



J. (Jesca) Faber
Hoofd Strategie en Beleid

Bijlage: uitgebreide reactie van het college

Gezamenlijk rekenkameronderzoek GGD HN

Dit document bevat de hoofdconclusies en de conclusies met toelichting & aanbevelingen uit de definitieve bestuurlijke nota gezamenlijke rekenkameronderzoek GGD HN, gevolgd door de drie accenten voor Langedijk uit de aanbiedingsbrief van de Langedijker Rekenkamer. Waar van toepassing staat de bestuurlijke reactie van het college van B&W van Langedijk in de rechter kolom.

Conclusies

De rekenkamercommissies trekken de volgende hoofdconclusies:

1. Momenteel zijn de financiële risico's zoals die zich hebben voorgedaan in het verleden beheersbaar. De methodiek van risicomanagement is echter nog in ontwikkeling en niet compleet. Bovendien spelen er nog risico's met betrekking tot de implementatie van het digitaal dossier en met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.
2. Er is in de sturing met betrekking tot de GGD sprake van verlegd in plaats van verlengd bestuur. De gemeenteraden hebben en ervaren nauwelijks grip op de GGD.
3. Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de rolverdeling tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten met betrekking tot de GGD. Het is daardoor niet helder vanuit welke rol er wordt gehandeld en als gevolg hiervan is het samenspel diffuus: tussen gemeenteraden en colleges en tussen de GGD en de gemeenten.

Toelichting hoofdconclusie 1:

Onvoldragen risicomanagement met financiële risico's vanwege het digitaal dossier en risico's met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.

1.1 De voorspelbaarheid van de financiële risico's is nog in ontwikkeling, nog niet volledig dekkend en daardoor nog niet adequaat.

Het weerstandsvermogen is op de korte termijn voldoende, gegeven de door de GGD voorziene risico's. Dit is evenwel gebaseerd op een niet voldragen systematiek: eerst vanaf 2019 werkt de GGD met een systematiek van risicomonitoring en pas vanaf november 2019 met een vertaling van risico's in het benodigde weerstandsvermogen. De routine van risicomonitoring moet zich derhalve nog verder ontwikkelen.

De gevolgen van de financiële risico's zoals voorzien in de begroting 2020 (€ 350.000) en in de laatste risico-inventarisatie (november 2019, € 750.000) kunnen worden opgevangen vanuit het weerstandsvermogen van de GGD Hollands Noorden, uitgaande van een juiste risicoclassificatie door de GGD. Deze risico's hebben onder andere betrekking op een vraagtoename vanuit Veilig Thuis (met een openeinderegeling, iedere hulpvraag moet gehonoreerd worden) en zijn vertaald in het benodigde weerstandsvermogen.

1.2 Het digitaal dossier is nog niet geïmplementeerd en daarmee bestaat er nog een financieel risico voor de GGD en daarmee ook voor de deelnemende gemeenten.

Met betrekking tot het digitaal dossier voorziet de GGD Hollands Noorden geen financiële risico's en wordt uitgegaan van afronding van de implementatie in 2020. Dit is echter nog niet gerealiseerd en daardoor bestaat er nog steeds een financieel risico. Een afboeking van € 2,2 miljoen kan de GGD Hollands Noorden zelf niet via het weerstandsvermogen dragen. Financiële risico's zullen op basis van gemeenschappelijkheid (aantal inwoners) over de gemeenten verdeeld worden, mochten ze zich aandienen en niet met het weerstandvermogen van de GGD kunnen worden opgevangen.

1.3 Moeilijk vervulbare vacatures zorgen voor een continuïteitsrisico.

Naast de financiële risico's is er sprake van een continuïteitsrisico, in die zin dat de GGD Hollands Noorden onderkent dat het steeds moeilijker wordt om vacatures vervuld te krijgen. Tijdige vervanging van uitstromende verpleegkundigen lijkt geen probleem te zijn, de invulling van vacatures voor artsen daarentegen wel omdat er in Nederland te weinig artsen zijn met de specialisatie die de GGD Hollands Noorden nodig heeft. Alternatieven via tijdelijke inhuur zijn er niet. Dit wordt evenwel door de GGD niet gekwalificeerd als een continuïteitsrisico in de dienstverlening voor de gemeenten.

Voorstel om de laatste zin van de Rekenkamer iets aan te passen ter verduidelijking: Hoewel de GGD onderkent dat er een continuïteitsrisico is, kwalificeert de GGD dit niet zo in haar stukken.

Aanbevelingen	Bestuurlijke reactie
Aanbevelingen m.b.t. risico's en risicomanagement:	
<i>Gericht aan alle gemeenteraden en aan alle colleges van B&W:</i>	
1.1 Maak topprioriteit van de besturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD in zijn algemeenheid en met betrekking tot het digitaal dossier en Veilig Thuis en andere openeinde-regelingen (zoals bijvoorbeeld de WvGGZ) in het bijzonder. Stuur daarbij tevens op een versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement. Doe dit door de portefeuillehouder Volksgezondheid hier actief op te bevragen in commissie- en raadsverband en betrek deze aspecten bij de zienswijzen in het kader van de P&C producten. Daarnaast kan worden ingezet op monitoring van het gebruik	Het college deelt deze aanbeveling voor wat betreft de GGD in zijn algemeenheid. Het college deelt deze aanbeveling <i>niet</i> voor wat betreft de openeinde-regelingen. Deze hebben namelijk per definitie een risico in zich. Er wordt in de tekst hiernaast geen onderscheid gemaakt tussen de Gemeenschappelijke Regeling en andere taken, immers zowel Veilig Thuis als de uitvoering van de WvGGZ worden

<p>van opneinderegelingen bij samenwerkingsverbanden in andere regio's, bijvoorbeeld op het gebied van Veilig Thuis. Daardoor ontstaat er mogelijk een beter zicht op de voorspelbaarheid van de mate waarin een beroep gedaan wordt op deze regelingen.</p>	<p>weliswaar uitgevoerd door de GGDHN, maar zijn geen onderdeel van de GR en daarom belegd in een DVO</p> <p>Daarnaast is het een bestuurlijke en theoretische vraag of de GGD een weerstandsvermogen nodig heeft. Feitelijk gezien loopt de GGD als organisatie geen financiële risico's. In de wet is opgenomen dat de deelnemers in een GR een tekort altijd moeten aanzuiveren. In het geval zich een tekort voordoet, betekent dit dat de deelnemende gemeenten dit via een raadsbesluit moeten regelen. In de praktijk is het daarom doorgaans zo dat GR'en een beperkte reserve aanhouden. Op deze manier is er geen raadsbesluit nodig bij elke financiële afwijking. Dit hebben wij in Noord-Holland Noord geregeld in de FUGR (weerstandsvermogen van maximaal 2,5% van de begroting).</p> <p>Uiteraard dient er wel een goed proces van risicomanagement te zijn binnen de GGD. Deze risico-inventarisatie en mate van kans dat het risico zich voor doet, is voor de gemeente als risicodrager belangrijke informatie voor ons eigen financiële risicomanagement. Tevens is het voor de gemeente belangrijk om gedurende het jaar geïnformeerd te zijn over de risico's (of en in hoeverre zich deze voordoen).</p> <p>Risicomanagement van de GGD betekent dus niet dat alle risico's ook financieel binnen de GGD opgevangen dienen te worden.</p>
<p>1.2 Verzoek de GGD Hollands Noorden om via de bestuursrapportage naast over de financiële risico's en de nadere toelichting en context ervan ook te rapporteren over de continuïteit van de dienstverlening in relatie tot de invulling van vacatures.</p>	<p>College deelt deze aanbeveling</p>

<p>Toelichting hoofdconclusie 2: Er is sprake van verlegd lokaal bestuur waardoor gemeenteraden nauwelijks grip ervaren hebben op de GGD.</p>	
<p>Toelichting</p>	<p>Bestuurlijke reactie</p>
<p>2.1 De invloed die een gemeente kan hebben op het takenpakket en op de taakuitoefening van de GGD Hollands Noorden is begrensd.</p> <p>Het overgrote deel van het takenpakket van de GGD Hollands Noorden bestaat uit wettelijke taken, die of op grond van de wet of op grond van een gemeentelijk besluit zijn ondergebracht bij de GGD. Bij deze wettelijke taken is de invloed beperkt tot het bepalen van het kwaliteitsniveau voor zover landelijke richtlijnen en protocollen daar ruimte voor bieden. Daar waar het aanvullende taken betreft zonder een wettelijke verplichting zijn de sturingsmogelijkheden groter en kunnen contractafspraken worden gemaakt met betrekking tot de uitvoering en prijsstelling. De ruimte voor lokaal gezondheidsbeleid in relatie tot het takenpakket van de GGD Hollands Noorden is daarmee aanwezig, zij het begrensd.</p>	<p>College deelt deze conclusie. Zeker in het geval van wettelijke taken met daarbij een wettelijk bepaald kwaliteitsniveau. In het geval van wettelijke taken met daarbij een wettelijk bepaald kwaliteitsniveau heeft de raad wel sturingsmogelijkheden maar is de invloed begrensd. Ruimte is er voor een mening over de kosten die met de uitvoering gemoed zijn. Daarnaast kan de raad sturen wanneer de wettelijke taken en het daarbij bepaalde kwaliteitsniveau bijv. niet of onvoldoende worden verricht.</p> <p>Aanvullend is het van belang goed te kijken naar welke taken er onder de GR komen te vallen en welke in een DVO worden geregeld. In het verlengde daarvan hoe we dan omgegaan met risico's en tekorten etc.</p> <p>Als bepaalde taken in een DVO worden geregeld met één of meerdere gemeenten, dan moet worden afgewogen hoe er omgegaan wordt met (financiële) risico's. Indien niet alle gemeenten een DVO afsluiten is het niet gewenst dat financiële risico's/tekorten verrekend worden met de algemene reserve. Dan zouden namelijk ook de niet deelnemende gemeenten daaraan meebetalen. Risico's en tekorten van aparte DVO's dienen dan ook binnen de DVO te worden opgenomen.</p> <p>Als alle gemeenten met de GGD een DVO afsluiten, kan het eveneens nuttig zijn om de resultaten niet direct in de algemene reserve te storten omdat er dan inzicht blijft in de resultaten van de specifieke dienstverlening.</p>

<p>2.2 De gemeenteraden zijn onvoldoende in positie om de – begrensde - sturingsruimte die er op grond van het lokale gezondheidsbeleid is, te benutten.</p> <p>De GGD Hollands Noorden is als aanbieder leidend in het proces waarin de jaarlijkse dienstverlening wordt bepaald: zij geeft aan wat zij aan diensten verleent voor de financiële bijdragen van de gemeenten. Het kunnen geven van een zienswijze op de geïntroduceerde figuur van de Kaderbrief positioneert de gemeenteraden aan de voorkant van een nieuwe begrotingscyclus, maar dat is nog steeds een positie van reageren op voorstellen van de GGD. Een rolomkering in het proces van vraag en aanbod is noodzakelijk, zodat de gemeente (en daarmee de gemeentelijke beleidsdoelen) leidend wordt in de afspraken over de jaarlijkse dienstverlening door de GGD, binnen de door de gemeenteraden vastgestelde lokale beleidskaders op het gebied van de publieke gezondheid zelf maar ook in relatie tot het sociaal domein (bijvoorbeeld met betrekking tot de jeugdzorg). Dit vergt ook het investeren in kennis en expertise vanuit de gemeentelijke organisatie om deze rol als gemeenteraad goed in te kunnen vullen.</p>	<p>Het college deelt deze conclusie niet.</p> <p>Lokaal gezondheidsbeleid is door de gemeenteraad vastgesteld beleid, dat het college uitvoert, waarbij een deel bij de GGD is belegd. De raad stuurt op het beleid en de doelstellingen, niet op de uitvoering daarvan (door GGD).</p> <p>De raad kan overigens zijn rol pakken door in de fase van voorbereiding op de GGD Kaderbrief proactief input geven, versus reactief.</p> <p>Aanvullend is het goed om te beseffen dat Langedijk één van de 17 deelnemende gemeenten is en dan ook nog één van de kleinste. Dit beperkt de begrensde invloed nog meer dan in de conclusie van de Rekenkamer vermeld.</p>
<p>2.3 Transparantie in de besluitvorming en verantwoording is verbeterd, maar bij de dienstverlening is nog een verbeteringslag mogelijk en wenselijk.</p> <p>De GGD Hollands Noorden heeft recent stappen gezet in de verbetering van de transparantie met betrekking tot het onderscheid in taken (wettelijk, niet wettelijk, basis, aanvullend) met het addendum op de Programmabegroting 2020 als herkenbare volgende stap. Zowel vanuit de ambtelijke organisaties als vanuit de gemeenteraden wordt echter een gebrek aan transparantie in de dienstverlening onderstreept. Het is van belang dat de ingeslagen weg via het addendum op de Programmabegroting 2020 zijn vertaling krijgt in een forse</p>	<p>Het college deelt de conclusie dat er goede stappen zijn gezet. Door de sturing van gemeenten op de jaarstukken en begroting het afgelopen jaar, laten deze documenten over 2019 en 2021 een duidelijk verbetering zien.</p>

<p>verbetering van de transparantie van de dienstverlening door de GGD in de bestuursrapportage, op basis waarvan de colleges van de deelnemende gemeenten de eigen gemeenteraden kunnen informeren via de gemeentelijke planning & control cyclus.</p>	
<p>2.4 Gemeenten kunnen van elkaar leren voor wat betreft het nauwer betrekken van de gemeenteraad bij de besturing van de GGD.</p> <p>Het onderzoek laat voorbeelden zien vanuit meerdere gemeenten om de GGD Hollands Noorden nadrukkelijker op de agenda van de gemeenteraad te krijgen en daarmee raadsleden nauwer te betrekken in de besturing van de GGD. De gemeenteraden van Alkmaar, Bergen en Schagen kennen het agenderen van de GGD als verbonden partij in de eigen commissievergaderingen (Alkmaar en Bergen). Dit is een mogelijkheid voor de portefeuillehouders om de raadsleden extra te betrekken bij de GGD Hollands Noorden. De gemeente Schagen werkt met de figuur van een klankbordgroep en met een raadsrapporteur voor de GGD Hollands Noorden. Het onderzoek laat daarbij tevens zien dat deze voorbeelden vrij recent van aard zijn en nog aan kracht en effectiviteit kunnen winnen. Ze kunnen echter inspirerend werken voor de andere gemeenteraden om het debat tussen portefeuillehouder en gemeenteraad te versterken.</p>	<p>Het college kan zich deels in deze conclusie vinden. Het is voor de lokale invloed binnen het geheel van gemeenten van belang dat alle gemeenten over dezelfde informatiemogelijkheden door de GGD naar de raad beschikken. Eén gezamenlijk afgestemd proces voor de hele GGD regio kan hierin ondersteunen. Met de bijeenkomst voor de raden voorafgaand aan de Kaderbrief is hierin al een goede stap genomen. De raad zou hier nog meer actief gebruik van kunnen maken.</p>

Aanbevelingen m.b.t. het versterken van de grip van de gemeenteraden:

Gericht aan alle gemeenteraden en alle colleges van B&W:

<p>2.1 Dring bij de Regietafel Noord-Holland Noord aan op een versnelde uitvoering van de toezegging om na te gaan in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de bestuursrapportage met</p>	<p>Dit is een belangrijke aanbeveling.</p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------

<p>betrekking tot de eigenaarsrol van de gemeenteraden. Het met voorrang implementeren van deze bestuursrapportage en de vier daarin benoemde rapportageonderdelen (actualisering financieel perspectief, actualisering risicoprofiel, besluitvorming in het AB van de GGD en overzicht van verplichte kengetallen) is essentieel om de gemeenteraden goed in positie te brengen.</p>	<p>Er is echter meer nodig om de individuele gemeenten en de raden beter in positie te brengen. In de praktijk is er weinig mogelijkheid tot ambtelijk advies aan de regietafel.</p> <p>De verbetering in de bestuursrapportage kan daarnaast bijvoorbeeld door naast de financiële informatie, ook andersoortige informatie op te nemen, zoals inhoudelijke ontwikkelingen die vermeldingswaardig zijn.</p>
<p><i>Gericht aan de gemeenteraden van Den Helder, Castricum, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel:</i></p>	
<p>2.2 Overweeg vaste agendering van de stukken voor de vergaderingen van het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden in gemeentelijk commissieverband en ga erover in gesprek met de portefeuillehouder Volksgezondheid om hem/haar te voeden voor de inbreng in de vergadering van het Algemeen Bestuur. Benut hierbij de ervaringen die de gemeenten Alkmaar en Bergen reeds hebben opgebouwd met deze werkvorm.</p>	<p>Het college kan zich niet vinden in deze aanbeveling. Het grootste deel van de agenda van het Algemeen Bestuur betreft Planning en Control: kadernota, begroting en jaarstukken. Deze onderwerpen komen per definitie terug in de raad voor een zienswijze.</p> <p>De Gemeenschappelijke regeling GGD HN is een collegeregeling. Het is de vraag wat vaste agendering van vergaderstukken in het forum verandert aan rol van de raad. Deze aanbeveling brengt de raad in de verleiding om in te gaan op niet-kaderstellende agendapunten van het Algemeen Bestuur. Dit leidt er wellicht toe dat de raad meer invloed kan uitoefenen, maar vertroebelt gelijktijdig de rolverdeling tussen college, portefeuillehouder en raad. Een alternatief kan zijn een periodieke terugkoppeling vanuit de (elke?) GR door het AB-lid naar forum of raad.</p> <p>Verder stuit dit advies op een praktisch probleem. De agenda/stukken voor de vergadering van het Algemeen Bestuur ontvangt de gemeente doorgaans drie weken van te voren. Voordat stukken in het forum kunnen worden besproken dient het college hierover nog advies te geven. De beschikbare tijd</p>

	tussen ontvangst van de agenda/stukken Algemeen Bestuur, een collegeadvies en forumvergadering is niet toereikend.
<i>Gericht aan de gemeenteraden van Den Helder, Castricum, Heiloo, Langedijk en Texel:</i>	
2.3 Overweeg om te gaan werken met een klankbordgroep voor de portefeuillehouder Volksgezondheid en een rapporteur vanuit de gemeenteraad met betrekking tot de GGD Hollands Noorden. Benut hierbij de ervaringen die de gemeente Schagen reeds heeft opgebouwd met deze werkvorm.	Het college kan zich niet vinden in deze aanbeveling, met dezelfde argumentatie als bij het vorige punt.
<i>Gericht aan alle colleges van B&W:</i>	
2.4 Herzie het proces van vraag en aanbod van de jaarlijkse dienstverlening door de GGD door als gemeenten vanuit het lokale volksgezondheidsbeleid een opdracht te formuleren voor de GGD, die op basis daarvan een meerjarenuitvoeringsprogramma maakt in samenspraak met de individuele gemeenten en over de uitvoering rapporteert via de bestuursrapportage aan de opdrachtgevende colleges. De vraag van de gemeenten, gestuurd door de kaders van de gemeenteraden, wordt daardoor leidend in de dienstverlening en in de rapportage erover.	Het college kan zich deels in de lijn van de aanbeveling vinden. De gemeente kan een eigen gezondheidsbeleid formuleren op basis van de Landelijke nota gezondheidsbeleid. In de zienswijze op de kadernota kan aan de GGD gevraagd worden daar een deel van uit te gaan voeren. Dat moet dan wel gaan gelden voor alle deelnemende gemeenten. Als de afzonderlijk gemeenten iets willen, kan dat buiten de GR via subsidie, inkoop of een DVO.

<p>Toelichting hoofdconclusie 3: Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan het verschil in rollen tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten.</p>	
<p>Toelichting</p>	<p>Bestuurlijke reactie</p>
<p>3.1 De huidige invulling van de Governancerollen (opdrachtgever en eigenaar) is onvolledig. Het onderzoek laat zien dat er een dilemma zit in de rolinvulling van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van de GGD: de portefeuillehouders Volksgezondheid zijn afgevaardigd namens de eigen gemeente, maar bedienen als lid van het Algemeen Bestuur primair het belang van de GGD. Dat hoeft op voorhand niet tot spanning te leiden, maar het wijst wel op het onderscheid tussen de opdrachtgeversrol en de eigenaarsrol. Het opdrachtgeverschap ligt bij het college en het eigenaarschap bij de gemeenteraad. Het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur vloeit voort uit de opdrachtgevende rol namens het college van B&W van de gemeenten. Eigenaarschap en opdrachtgeverschap krijgen gecombineerd vorm en inhoud: het onderzoek laat zien dat deze rollen bij zeven van de acht gemeenten worden gecombineerd en zijn belegd bij de portefeuillehouder Volksgezondheid. De gemeente Den Helder vormt hierop de uitzondering. Bij die gemeente maakt de portefeuillehouder Volksgezondheid geen deel uit van het bestuur van de GGD, maar een collega wethouder.</p> <p>Daar waar de portefeuillehouders Volksgezondheid vanuit de colleges van B&W met een opdrachtgevende rol deelnemen in het Algemeen Bestuur van de GGD Hollands Noorden, geven deze bestuurders aan primair vanuit het belang van de GGD deze Algemeen Bestuur rol in te vullen en daarmee te acteren vanuit eigenaarsperspectief. De feitelijke eigenaren – de gemeenteraden – staan nog buiten spel: de in het project Informatievoorziening aanbevolen inrichting van de</p>	<p>De scheiding in de rollen van eigenaarschap en opdrachtgeverschap is voor het college niet persé logisch. Het college is als geheel immers eigenaar en opdrachtgever. Wethouders staan daarin niet tegenover elkaar maar hebben de gezamenlijke verantwoordelijkheid.</p>

<p>bestuursrapportage met een viertal onderdelen vanuit de eigenaarsrol voor de gemeenteraad, is nog geen praktijk. Geen positie vanuit eigenaarschap in combinatie met het niet in positie zijn bij het benutten van de sturingsmogelijkheden in het lokale volksgezondheidsbeleid (deelconclusie 2.2) markeert de kloof tussen de GGD Hollands Noorden en de gemeenteraden.</p>	
<p>3.2 De (ambtelijke) klankbordgroep financiën beperkt de invloed van de gemeenteraden.</p> <p>In het samenspel tussen GGD Hollands Noorden en de gemeenten speelt de klankbord-groep financiën een belangrijke rol, maar zij beperkt de invloed van de gemeenteraden. In de klankbordgroep zitten twee ambtelijke vertegenwoordigers per regio – Noordkop, Alkmaar en Westfriesland - plus de GGD Hollands Noorden. Vanuit de klankbordgroep wordt het DB van de GGD Hollands Noorden geadviseerd over financiële stukken. Dat ambtelijk advies wordt dan vervolgens intern bij de gemeenten afgestemd met de inhoudelijke beleidsmensen. Op beleidsniveau worden daarna afspraken gemaakt op regionaal niveau met betrekking tot in te dienen zienswijzen. Op basis van die afstemming vindt dan vervolgens besluitvorming plaats in de eigen gemeenteraad.</p> <p>De advisering door de klankbordgroep financiën beperkt de inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de gemeenteraden als er afstemming op regionaal niveau gaat plaatsvinden over gezamenlijke bestuurlijke lijnen met betrekking tot in te dienen zienswijzen. Op ambtelijk niveau is er immers al een GGD-brede lijn afgestemd via de klankbordgroep financiën. Het primaat van de sturing ligt dan bij de GGD (via de afgestemde advisering) en niet bij de gemeenteraden.</p>	<p>Het college kan zich niet vinden in deze conclusie. De klankbordgroep financiën behartigt juist de (financiële) belangen van de gemeente. Door dit als gemeenten gezamenlijk te doen is juist meer invloed op de GGD uit te oefenen dan wanneer gemeenten dit individueel in een later stadium door de raad zouden doen.</p> <p>Deze belangenbehartiging doet de klankbordgroep door te beoordelen of de spelregels die we als gemeenten en GR hebben afgesproken wel worden gevolgd. Overigens lijkt in de toelichting de suggestie te worden gewekt dat het DB via de klankbordgroep de zienswijzen van de raden dicteert. Dat is niet het geval. De klankbordgroep denkt mee met het DB, maar is daarna ook beschikbaar voor de ambtenaren die de zienswijzen voorbereiden.</p>

Aanbevelingen m.b.t. de verbetering van de rolinvulling en Governance:

Gericht aan alle gemeenteraden en alle colleges van B&W:

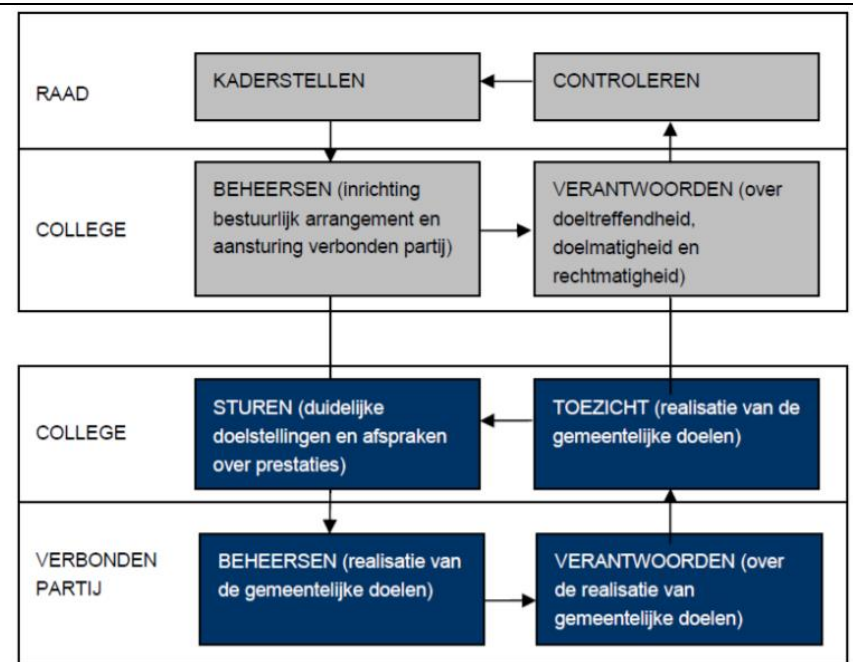
3.1 Scherp de invulling van de Governancerollen van opdrachtgever en eigenaar met betrekking tot de GGD Hollands Noorden aan. Geef als portefeuillehouder Volksgezondheid meer dan nu herkenbaar invulling aan de opdrachtgeversrol en rapporteer hierover in de eigen gemeentelijke P&C-cyclus op basis van de rapportage vanuit de GGD aan de opdrachtgevende colleges.

Het college kan zich vinden in deze aanbeveling.

Accenten voor de gemeente Langedijk:	
Accenten	Bestuurlijke reactie
<p>1. Er is structurele afstemming nodig tussen raad en college over de gewenste strategie om invloed oefenen op verbonden partijen, daar waar de raad behoefte heeft om invloed uit te oefenen en ook de benodigde invloedsruimte aanwezig is.</p> <p>Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat afstemming en terugkoppeling over de GGD geen structureel agendapunt is tussen de raad en het college. Het ontbreken van structureel overleg versterkt het gevoel bij de raad niet in positie te zijn om daadwerkelijk te kunnen sturen en controleren. Er is daarmee in de regel sprake van verlegd lokaal bestuur, in plaats van verlengd lokaal bestuur. De Rekenkamer Langedijk beveelt dan ook aan om, met betrekking tot de GGD maar ook rondom verbonden partijen in het algemeen, strategisch overleg tussen raad en college structureler vorm te geven.</p>	<p>Het is de vraag wat 'structurele' afstemming toevoegt aan versterkte sturing door de raad. Structurele afstemming vindt al minimaal plaats in zowel de gemeentelijke P&C cyclus van jaarstukken, begroting en kadernota/brief, als die van de GGD.</p> <p>Daarnaast is het nu al gebruik om de raad te informeren als er een bijzondere of zorgelijke ontwikkeling met betrekking tot de GGD te melden is. Dit is in lijn met het beleid rondom andere GR'en.</p> <p>Zie in dit verband ook de reactie bij aanbeveling 2.2</p> <p>In feite moet het in de raad gaan over 'wat wil ik bereiken'.</p>
<p>2. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat de GGD de rol van gemeenten groter kan maken door meer vraaggericht te gaan werken, daar waar lokale invloedsruimte mogelijk is. In het voorliggende rapport blijkt echter ook dat bij raadsleden van Langedijk de opvatting heerst dat dit via een dienstverlenings-overeenkomst (DVO) moeilijk is te realiseren. Zij zien een DVO als een collegebevoegdheid, een contract tussen het college en een uitvoerende partij.</p> <p>De Rekenkamer Langedijk beveelt de raad en het college aan om hierover met elkaar in gesprek te gaan. De Rekenkamer Langedijk is van mening dat er wel degelijk invloed door de raad kan worden uitgeoefend op de inhoud van DVO's, via kaderstelling vooraf en controle achteraf. Een DVO is immers bedoeld om beleidsdoelen van de gemeente te vertalen naar</p>	<p>Het college kan zich vinden in deze aanbeveling. Door met elkaar in gesprek over de mate van invloed die de raad heeft op DVO en GR, kunnen onderling de verwachtingen verhelderd worden.</p> <p>De invloed van de raad zit op het punt dat zij kan aangeven wat zij verwacht van Veilig Thuis en aanpak kindermishandeling. Dit is kaderstellend. Hierover kunnen de raad en het college het gesprek voeren. De uitkomst hiervan kan het college verwerken in de DVO. In de praktijk heeft de GGD in dit kader evenwel aangegeven niet voor elke gemeente afzonderlijk een DVO te willen maken en kiest voor een eensluidende DVO voor alle 17 gemeenten.</p>

<p>afspraken met andere uitvoeringsorganisaties, in termen van concrete uitvoeringsprestaties en (financiële) middelen.</p>	
<p>3. Uit het voorliggende onderzoek blijkt dat het eigenaarschap en opdrachtgeverschap binnen de gemeente Langedijk gecombineerd vorm heeft. De kwestie eigenaarschap versus opdrachtgeverschap, en vooral de rolvermenging daartussen, wordt in het voorliggende onderzoek diverse keren naar voren gebracht. Het is al een 'oude' kwestie en speelt in veel gemeenten, maar is blijkbaar nog steeds actueel. Zie bijvoorbeeld het 'Handboek Verbonden Partijen, Twee voeten in één sok' van het bureau Deloitte in opdracht van het Ministerie van BZK.</p> <p>De Rekenkamer Langedijk beveelt aan te verkennen hoe een belangrijke aanbeveling uit het genoemde handboek vorm gegeven kan worden. Dit gaat over de aanbeveling een scheiding aan te brengen tussen de rollen van opdrachtgever en eigenaar, aangezien tussen deze rollen spanning kan ontstaan. Als voorbeeld wordt in het handboek genoemd de rol van eigenaar neer te leggen bij de wethouder financiën en de rol van opdrachtgever bij de vakinhoudelijk wethouder.</p> <p>De rol van eigenaar richt zich dan op onderwerpen die gericht zijn op de continuïteit van de GGD, met name bedrijfsvoeringsvraagstukken. De rol van opdrachtgever richt zich op de inhoud: de beoogde maatschappelijke effecten, het regionaal/lokaal beleid, de vertaling daarvan naar de GGD et cetera. De raad kan vervolgens, al naar gelang het vraagstuk dat voorligt, de juiste wethouder aanspreken.</p> <p>Dit wijkt af overigens af van de gedachte, zoals in het voorliggende rapport is beschreven, dat de raad enkel het eigenaarschap vertegenwoordigt. De Rekenkamer Langedijk ziet dit namelijk anders. De reikwijdte van de raad is breder en</p>	<p>De Rekenkamer brengt hier enige interessante gedachten naar voren, die altijd verkend kunnen worden.</p> <p>Wel lijkt de aanbeveling 'onderscheid te maken tussen eigenaarschap en opdrachtgeverschap' ietwat paradoxaal: er is namelijk niet zoiets als één wethouder tegenover één andere wethouder, het college als geheel is eigenaar én opdrachtgever. Vanuit die verantwoordelijkheid vertegenwoordigt één collegelid de gemeente in het Algemeen Bestuur.</p> <p>Het is triviaal dat de 'eigenaar' lid is van het AB, als de portefeuillehouder financiën dan eigenaar is – en dan is hij/zij dat voor alle verbonden partijen – dan wordt de inhoudelijke discussie binnen dat AB zeer waarschijnlijk een lastige.</p> <p>Overigens lijkt een aantal conclusies en aanbevelingen uit dit rapport haaks te staan op de bevindingen van de Rekenkamer Langedijk in zijn rapport 'Verbonden partijen' uit 2011. Immers, in dit rapport beschrijft de rekenkamer de rollen van raad, college en verbonden partijen als volgt:</p>

richt zich ook op het opdrachtgeverschap. De raad geeft hiervoor namelijk aan het college kaders mee, en controleert.



Figuur 1 Bron Rekenkamer Langedijk - Verbonden Partijen (2011)



Rekenkamercommissie Schagen
Gemeente Schagen

Bezoekadres

Laan 19, 1741 EA Schagen

Postadres

Postbus 8, 1740 AA Schagen


Tel. (0224) 210 400

Fax (0224) 210 455

postbus8@schagen.nl

www.schagen.nl

 @SchagenGemeente

 Gemeente Schagen

KvK 56838328

IBAN NL25BNGH0285156721

BIC BNGHNL2G

Datum 12 mei 2020
Ons kenmerk CONCEPT
Uw kenmerk
Contact N.W. den Otter / afdeling Samenleving
Onderwerp Ggd Hollands Noorden
Bijlagen --
Afschrift --

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Op 14 april 2020 ontvingen wij uw rapport 'Bestuurlijke nota, financiële risico's in [perspectief] naar aanleiding van uw onderzoek naar het functioneren van de GGD Hollands Noorden (GGD HN). U heeft ons gevraagd uiterlijk 12 mei 2020 te reageren op uw rapport.

In uw rapport geeft u aan dat de aanleiding voor het onderzoek de vraag van de gemeenteraden van een aantal gemeenten die samenwerken in de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst Hollands Noorden (Gr GGD HN) was of zij voldoende grip kunnen houden op de financiële en bestuurlijke risico's van de GGD HN.

U komt tot de volgende conclusies:

1. Momenteel zijn de financiële risico's zoals die zich hebben voorgedaan in het verleden beheersbaar. De methodiek van risicomanagement is echter nog in ontwikkeling en niet compleet. Bovendien spelen er nog risico's met betrekking tot de implementatie van het digitaal dossier en met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening.
2. Er is in de sturing met betrekking tot de GGD HN sprake van verlegd in plaats van verlengd bestuur. De gemeenteraden hebben en ervaren nauwelijks grip op de GGD HN.
3. Er wordt onvoldoende invulling gegeven aan de rolverdeling tussen het eigenaarschap en het opdrachtgeverschap van gemeenten met betrekking tot de GGD. Het is daardoor niet helder vanuit welke rol er wordt gehandeld en als gevolg hiervan is het samenspel diffuus: tussen gemeenteraden en colleges en tussen de GGDHN en de gemeenten.

Deze conclusies zijn het resultaat van onderzoek en interviews met zowel medewerkers en directie van de GGD HN als van de gemeenten, en daar zowel met beleids- en financiële ambtenaren als bestuurders.

Wij kunnen de conclusies onderschrijven.

In uw rapport doet u (hier in het kort weergegeven) de volgende aanbevelingen:

- 1.1 Zorg voor versterking van het toezicht op en beheersing van de financiële risico's, stuur daarbij op een versnelde doorontwikkeling van professioneel risicomanagement. Voer als raad controle uit door de portefeuillehouder hierop te bevragen en betrek deze aspecten bij het formuleren van de zienswijze. Verder helpt een monitor het inzichtelijk maken van open einde regelingen.

- 1.2 Laat de GGD HN via de bestuursrapportages geregeld inzicht geven in de financiële risico's en in de continuïteit van dienstverlening.
- 2.1 Vraag de Regietafel Noord-Holland-Noord uitvoering te geven aan de toezegging om de eigenaarsrol van de raad te versterken. Dit kan door de vier benoemde rapportageonderdelen concreet op te nemen in de bestuursrapportages.
- 2.2 en 2.3 Agendeer de agenda van de Ab-vergadering in Commissies c.q. Klankbordgroep (zoals in Schagen is georganiseerd).
- 2.4 Zorg ervoor dat het aanbod van de GGD HN wordt ingericht op basis van de vraag van de gemeente(n).
- 3.1 Scherp de governance aan waar het gaat om opdrachtgever- (is college) en eigenaarschap (is raad) in relatie tot de GGD HN.

Ook deze aanbevelingen kunnen wij onderschrijven en zijn voor ons aanleiding om een traject in te zetten om tot verbetering van de aansturing en controle door de gemeente van de GGD HN te komen.

We zullen daarvoor in overleg treden met de gemeenten die samenwerken in de Gr GGD HN en met hen afstemmen op welke wijze wij uitvoering kunnen geven aan de aanbevelingen uit uw rapport.

Wij danken u voor het onderzoek en de rapportage, het geeft ons inzicht en aanknopingspunten om de uitvoering van het gezondheidsbeleid in onze gemeente verder te versterken.

Met vriendelijke groet,

Het college van burgemeester en wethouders van gemeente Schagen,

Secretaris
De heer N.H. Swellengrebel

Burgemeester,
Mevrouw M.J.P. van Kampen-Nouwen

Rekenkamercommissie De Waddeneilanden
T.a.v. mevrouw

Postadres

Postbus 200
1790 AE Den Burg

Bezoekadres

Emmalaan 15
1791 AT Den Burg

T 14 0222

F 0222 - 362287

E gemeente@texel.nl

I www.texel.nl

Zaaknummer 2453654
Uw brief van 17 april 2020

Contactpersoon Mw E. van der Bruggen
Telefoonnummer 0222 - 362 216
E-mailadres evanderbruggen@texel.nl

Onderwerp Bestuurlijke reactie
Rekenkameronderzoek GGD
Hollands Noorden

Verzenddatum 13 mei 2020

Geachte mevrouw Fogl ,

De gemeente Texel onderschrijft het rapport opgesteld door de gezamenlijke rekenkamercommissies van de gemeenten Alkmaar, Bergen, Castricum, Den Helder, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel. Waar mogelijk worden de aanbevelingen meegenomen in de interne ontwikkeling van de processen op het gebied van de verbonden partijen. Texel constateert dat deze aanbevelingen breder gaan dan alleen de GR van de GGD. Dit vraagt om een fundamentele discussie in de regio ten aanzien van de GR-en. Wanneer er wordt opgenomen dat iedere gemeente zijn eigen kaders kan stellen, is de kans groot dat dit kostenverhogend werkt. De GR heeft belang bij harmonisatie van beleid, dat is efficiënter.

Vragen

Heeft u vragen? Neemt u dan gerust contact met ons op. U kunt ons bereiken via bovenstaande telefoonnummers. Wilt u het zaaknummer bij de hand houden? Dan kunnen wij u sneller van dienst zijn.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van gemeente Texel,
de secretaris, de burgemeester,

drs. E.C. van der Bruggen ir. M.C. Uitdehaag



gemeente
UITGEEEST

Rekenkamercommissie BUCH
Mevrouw J. de Groot
rekenkamerbuch@bergen-nh.nl

Domein	: Samenleven	Ons kenmerk	: 2020 /
Team	:	Zaaknummer	:
Contactpersoon	: Trudy van der Weide-Benedick	Uw brief van	:
Telefoonnummer	: 088 909 7203	Uw kenmerk	:
Bijlage(n)	:	Verzenddatum	:

Onderwerp : Bestuurlijk wederhoor onderzoek GGD HN

Geachte mevrouw De Groot,

Wij hebben kennis genomen van de bestuurlijke nota en de daarbij behorende nota van bevindingen. Het is een gedegen rapport waar een aantal aanknopingspunten uit te halen zijn om in gesprek te gaan over Veilig Thuis met de GGD Hollands Noorden.

Wel merken wij op dat de huidige situatie rond de Corona crises de positie van de GGD Hollands Noorden een heel andere is dan ten tijde van de uitvoering van dit onderzoek.

Tot slot

Hebt u nog vragen? Neemt u dan contact op met Trudy van der Weide-Benedick, Beleidsmedewerker Samenleven van het team via telefoonnummer 088 909 7203.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van Uitgeest,

De heer P. Schouten
secretaris

De heer G. Goedhart
burgemeester