

Oplegnotitie ten behoeve van de gemeenteraad van Den Helder bij het onderzoek van de rekenkamercommissie Den Helder naar de financiële risico's voor de gemeente bij de GGD Hollands Noorden

In de periode oktober 2019 – februari 2020 heeft de rekenkamercommissie Den Helder samen met de rekenkamercommissies van zeven andere Noord-Hollandse gemeenten (Alkmaar, Bergen, Castricum, Heiloo, Langedijk, Schagen en Texel) onderzoek gedaan naar de financiële risico's voor de gemeenten met betrekking tot de GGD Hollands Noorden. Daarbij is ook onderzocht hoe de sturing plaatsvindt door de gemeenten van de GGD als verbonden partij van de gemeenten. De onderzoeksresultaten zijn opgeschreven in een bestuurlijke nota, waarin de conclusies en de aanbevelingen staan. Deze bestuurlijke nota heeft een zogenaamde Nota van Bevindingen als bijlage, waarin de feitelijke onderzoeksresultaten zijn vevat. Beide stukken treft u bijgevoegd aan.

De voorliggende oplegnotitie vat kort en bondig samen wat het onderzoek heeft opgeleverd in zijn algemeenheid en voor de gemeenteraad van Den Helder in het bijzonder. Dit wordt gedaan door in te gaan op de volgende vragen:

1. Wat doet de GGD en wat kost dat de gemeente?
2. Welke problemen speelden er in het recente verleden bij de GGD?
3. Hoe is de situatie nu?
4. Welke risico's zijn er voor de gemeente Den Helder?
5. Hoe houdt de gemeente Den Helder grip op de GGD?
6. Welke conclusies worden er in het onderzoek getrokken?
7. Welke aanbevelingen worden gegeven?

1. Wat doet de GGD en wat kost dat de gemeente?

In de dienstverlening van de GGD voor de gemeente Den Helder is een indeling te maken naar de volgende 4 onderdelen:

Onderdeel	Financiële bijdrage 2020	Totale financiële bijdrage 2020
1. Taken o.g.v. de Gemeenschappelijke Regeling		€ 1.970.000
<i>Algemene dienstverlening (infectieziekten, TBC, epidemiologie, rampen)</i>	€ 1.047.000	
<i>Jeugdgezondheidszorg inclusief huisvesting</i>	€ 823.000	
<i>Rijksvaccinatieprogramma RVP</i>	€ 101.000	
2. Toezicht op naleving van de Wet kinderopvang		€ 134.000
3. Aanvullende diensten		€ 379.000
<i>Aanvullende diensten jeugd</i>	€ 143.000	
<i>Openbare Geestelijke Gezondheidszorg, vangnet en advies</i>	€ 192.000	
<i>Forensische geneeskunde</i>	€ 44.000	
4. Veilig Thuis		€ 1.362.000
Totale financiële bijdrage Den Helder 2020	€ 3.845.000	

Op een totale begroting van ruim 41 miljoen euro heeft de gemeente Den Helder een aandeel van afgerond 8,5%. Het basispakket van de GGD Hollands Noorden is standaard. Het laat qua taken geen bijzondere afwijkingen zien in vergelijking met andere GGD-en. In het onderzoek is de GGD Hollands Noorden vergeleken met andere GGD-en. Daaruit volgt dat de GGD lage overheadkosten heeft. Daarnaast laat die vergelijking 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. Ook blijkt dat de omvang van aanvullende diensten die in opdracht van gemeenten wordt uitgevoerd niet hoog is in vergelijking met andere GGD-en.

2. Welke problemen speelden er in het recente verleden bij de GGD?

De GGD Hollands Noorden is door problemen met betrekking het digitaal dossier en Veilig Thuis financieel in de problemen gekomen. Met betrekking tot het digitaal dossier is er sprake van een mislukte aanbesteding. De partij die de (Europese) aanbesteding had gewonnen bleek uiteindelijk niet te kunnen leveren wat de GGD wenste. Dit was in het aanbestedingsproces niet duidelijk naar voren gekomen. Uiteindelijk is de samenwerking met de leverancier ontbonden. Dit heeft geleid tot een financiële afboeking in 2016 van € 487.000. Deze afboeking is opgevangen door de GGD, er is geen extra geld gevraagd aan de gemeenten. Wel leidde dat in 2016 tot een financieel tekort, daar waar in de voorafgaande jaren nog sprake was van een positief financieel resultaat. Ook teerde de GGD in op het eigen vermogen, dat negatief werd. Om er voor te zorgen dat de GGD weer financieel gezond zou worden, is een herstelplan opgesteld en in uitvoering gebracht.

Veilig Thuis heeft bij de start te weinig formatie meegekregen om de taken op een goede manier uit te kunnen voeren. Ook was er sprake van een sterke stijging van het aantal meldingen. Dit samen leidde tot lange wachtlijsten en uiteindelijk werd Veilig Thuis onder verscherpt toezicht gesteld van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd. In 2019 is via een begrotingswijziging een bedrag van € 4,4 miljoen door de deelnemende gemeenten bijgelegd om de problemen op te lossen. Dat is gelukt: de wachtlijstproblemen zijn opgelost en het verscherpt toezicht is opgeheven.

3. Hoe is de situatie nu?

De situatie is in positieve zin veranderd. Zoals reeds vermeld zijn met betrekking tot Veilig Thuis de wachtlijstproblemen opgelost en is er geen sprake meer van verscherpt toezicht. En in financiële zin werpt het herstelplan zijn vruchten af. Over 2018 is weer een positief financieel resultaat behaald van € 328.000 en ook over 2019 wordt een stevige financiële plus verwacht (orde grootte € 1,2 miljoen). Het negatieve eigen vermogen is omgezet naar een positief eigen vermogen. Ook de meerjarenbegroting laat zien dat de GGD weer aan de normen voldoet om te kunnen spreken van een gezonde financiële positie. Dit alles binnen de raadskaders die in regionaal verband zijn afgesproken met betrekking tot de financiën van verbonden partijen.

Ook heeft de GGD in 2019 in het kader van risicomanagement een zogenaamde risicomonitor gemaakt. Daarin staan de belangrijkste strategische en financiële risico's vermeld en wordt aangegeven welke maatregelen de GGD heeft genomen om de kans van optreden van de risico's te beperken. De risico's zijn vertaald naar de financiële impact die ze kunnen hebben als ze zich aandienen. De monitor is in 2019 twee keer opgesteld en in 2020 wordt de frequentie verhoogd. De risico's komen daardoor steeds beter in beeld, maar de methodiek is nog jong en nog niet 'ingesleten' in de routine van de organisatie.

4. Welke risico's zijn er voor de gemeente Den Helder?

Het onderzoek laat met betrekking tot de risico's twee aandachtspunten zien. Het eerste is wat hiervoor al is aangehaald en dat is het feit dat de methodiek van risicomanagement nog relatief jong en nog geen routine is. De gevolgen van de financiële risico's zoals opgenomen in de begroting 2020 van de GGD (€ 350.000) en in de laatste risicomonitor (november 2019, € 750.000) kunnen worden opgevangen door de GGD, uitgaande van een juiste inschatting 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 de benodigde financiële middelen.

Het tweede aandachtspunt betreft de risico's die de GGD niet in de risicomonitor heeft meegenomen, maar die in het onderzoek van de rekenkamercommissies wel als risico's worden benoemd. Dat betreft een financieel risico en een risico met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening. Het financieel risico heeft (opnieuw) te maken met het digitaal dossier. De implementatie hiervan is nog niet afgerond. De GGD gaat uit van afronding van de implementatie in

2020 en voorziet daarbij geen financiële risico's. De implementatie is echter tot op heden niet afgerond en daardoor bestaat er nog steeds een financieel risico, zo wordt in het onderzoek van de rekenkamercommissies gesteld. Het project kent een financiële boekwaarde van € 2,2 miljoen. Mocht het onverhoopt leiden tot problemen en tot een afboeking van dat bedrag, dan kan de GGD dat bedrag zelf niet opvangen. Dan zullen de gemeenten bij moeten springen op basis van gemeenschappelijkheid met het aantal inwoners als sleutel. Voor Den Helder is dat afgerond 8,5% (55.612 inwoners op een totaal van 657.047 inwoners voor het werkgebied van de GGD, begroting 2020) en daarmee een theoretisch financieel risico van € 187.000.

Het risico met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening heeft betrekking op het moeilijk in kunnen vullen van vacatures. Tijdige vervanging van uitstromende verpleegkundigen lijkt geen probleem te zijn, de invulling van vacatures voor artsen daarentegen wel. Alternatieven via tijdelijke inhuur zijn er niet. Dit wordt evenwel door de GGD zelf niet gekwalificeerd als een continuïteitsrisico in de dienstverlening voor de gemeenten. Het rekenkameronderzoek benoemt dit risico echter heel nadrukkelijk wel. De Rekenkamercommissie beschouwt dit als een risico voor alle gemeenten, dus ook voor Den Helder.

5. Hoe houdt de gemeente Den Helder grip op de GGD?

De risico's die de gemeente loopt met betrekking tot de GGD is het eerste onderdeel van het onderzoek. De vraag hoe de gemeenteraad en het college de grip op de risico's – en daarmee op de GGD – kan verstevigen vormt het tweede onderdeel. Het onderzoek laat daarbij zien dat de sturingsmogelijkheden van de gemeente op voorhand beperkt zijn. De uitvoering van wettelijke taken wordt gestuurd door landelijke richtlijnen en protocollen. Daar waar er sprake is van aanvullende dienstverlening op grond van een contract, bestaat er meer ruimte voor eigen gemeentelijke wensen. Maar dat is maar een onderdeel van het totale pakket aan dienstverlening. De ruimte voor lokaal gezondheidsbeleid in Den Helder is daarmee aanwezig, zij het begrensd.

Voorbeelden van sturingsmogelijkheden bij aanvullende dienstverlening zijn:

Jeugdgezondheidszorg: activiteiten voor specifieke doelgroepen, het aansluiten op de specifieke zorgstructuur binnen de gemeente of het invullen van een bepaalde rol in het CJG.

Monitoring: het meenemen van een specifieke doelgroep in de monitoring. Een voorbeeld is een onderzoek drugsgebruik bij jongeren of een onderzoek naar zelfmoord onder jongeren.

Preventieve projecten/beleidsnotities: voorbeelden (uit andere regio's) zijn preventie project gezonde school, preventie project loverboys, preventie project ouderen aan het roer en preventie project positieve gezondheid.

De kaderstelling met betrekking tot het lokale gezondheidsbeleid is een rol van de gemeenteraad. Dat komt in de huidige situatie nog onvoldoende uit de verf, zo laat het onderzoek zien. Er worden weliswaar zienswijzen ingediend bij de Kadernota en bij de financiële stukken van de GGD, maar de gemeenteraad is nog niet in positie om daar waar dat mogelijk is zelf richting te geven. De gemeente reageert op het aanbod van de GGD. Het aanbod van de GGD is leidend, niet de vraag/wens van de gemeenteraad van Den Helder. Gelet op de inhoudelijke samenhang met bijvoorbeeld de jeugdzorg in het sociaal domein is het wenselijk om de gemeentelijke beleidswensen meer leidend laten te laten zijn of op zijn minst meer in balans te laten zijn met het aanbod van de GGD. Als dat 'samenspel' beter wordt georganiseerd kan de gemeenteraad zijn beleidsmatige grip op de GGD versterken.

Wat daarbij helpt is dat de GGD duidelijker laat zien wat zij doet voor de gemeentelijke financiële bijdrage. In het onderzoek wordt dat de 'creatie van het glazen huis' genoemd. De GGD heeft in het recente verleden goede eerste stappen gezet om de transparantie te verbeteren. Maar ondanks die bemoedigende resultaten (bijvoorbeeld met het zogenaamde *addendum* bij de programmabegroting 2020 van de GGD) laat het onderzoek zien dat de raadsleden van Den Helder nog te weinig inzicht

hebben in wat de GGD doet en bereikt. Ze ervaren een informatieachterstand ten opzichte van het college.

Een andere vorm van grip betreft de bestuurlijke vertegenwoordiging en de rolinvulling ervan. De GGD kent een Algemeen Bestuur en een Dagelijks Bestuur. In het Algemeen Bestuur zitten de portefeuillehouders Volksgezondheid, als vertegenwoordigers van de eigen gemeenten. Dit geldt voor alle gemeenten die deelnemen aan de gemeenschappelijke regeling, behalve voor de gemeente Den Helder. Namens onze gemeente is wethouder Kos lid van het Algemeen Bestuur van de GGD en uit dat bestuur ook gekozen tot lid en tevens voorzitter van het Dagelijks Bestuur van de GGD. Hij is geen portefeuillehouder Volksgezondheid. 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.

Het onderzoek laat zien dat er een dilemma zit in de rolinvulling van het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van de GGD: de leden 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 problemen te leiden, maar er is wel sprake van twee rollen: de rol van opdrachtgever aan de GGD en de rol van eigenaar van de GGD. De opdrachtgeversrol ligt bij het college van B&W, de eigenaarsrol bij de gemeenteraad. Het college maakt afspraken over de dienstverlening binnen de raadsaders van het gemeentelijk beleid en rapporteert daarover via de gemeentelijke planning & control cyclus aan de gemeenteraad. Het lidmaatschap van het Algemeen Bestuur van de GGD vloeit voort uit de opdrachtgevende rol namens het college. Het onderzoek laat zien dat eigenaarschap en opdrachtgeverschap gecombineerd vorm en inhoud krijgt door de portefeuillehouder die namens de gemeente in het Algemeen Bestuur van de GGD zit.

De eigenaarsrol van de gemeenteraad komt daardoor niet uit de verf. In het recente verleden zijn er in regionaal verband, via het project Informatievoorziening, afspraken gemaakt om de positie van de gemeenteraad bij verbonden partijen te versterken. De inrichting van een bestuursrapportage die expliciet bedoeld is voor de eigenaarsrol maakt daar deel van uit. Voor de GGD is die rapportage nog niet in praktijk gebracht.

Kortom en samenvattend: de sturingsmogelijkheden zijn beperkt en de gemeenteraad is nog niet in positie om binnen die beperkte mogelijkheden ook echt richting te kunnen geven aan de GGD. Het aanbod van de GGD is leidend en de raad kan door een ervaren gebrek aan transparantie niet goed volgen wat de GGD doet voor de gemeentelijke financiële bijdrage. En dit in een bestuurlijke rolinvulling waarbij het college de rol van eigenaar en opdrachtgever combineert; instrumenten om de eigenaarsrol van de gemeenteraad inhoud te geven worden nog niet benut. Dit alles markeert de kloof tussen de GGD en de gemeenteraad van Den Helder.

6. Welke conclusies worden er in het onderzoek getrokken?

In lijn met het voorgaande trekt het onderzoek drie hoofdconclusies, te weten:

1. Er is sprake van onvoldragen risicomanagement met financiële risico's vanwege het digitaal dossier en risico's met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening;
2. 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.

In het rapport worden de hoofdconclusies voorzien van een uitwerking met deelconclusies. De ingrediënten van deze oplegnotitie komen daar in terug.

7. Welke aanbevelingen worden gegeven?

Er worden aanbevelingen gegeven die ingaan op de onderdelen van de hoofdconclusies. In de onderstaande tabel staan ze weergegeven, inclusief de vermelding aan wie de aanbevelingen gegeven worden:

Aanbeveling	Voor de raad	Voor raad en college	Voor het college
1. Om hoge prioriteit te geven aan de sturing en beheersing van de financiële risico's van de GGD. En daarbij te blijven sturen op een snelle doorontwikkeling van professioneel risicomanagement			
2. Om de GGD ook over het risico met betrekking tot de continuïteit van de dienstverlening te laten rapporteren			
3. Om er bij de regietafel Noord-Holland Noord op aan te dringen om snel werk te maken van een toegezegd onderzoek naar de invoering van de bestuursrapportage die bedoeld is om de eigenaarsrol van de gemeenteraad bij verbonden partijen te versterken. En er daarbij op aan te dringen deze rapportage met betrekking tot de GGD met voorrang in te voeren			
4. Te bezien of voorbeelden van andere gemeenten om de gemeenteraad nauwer te betrekken bij de sturing van de GGD voor de eigen gemeente van nut kunnen zijn. Er worden voorbeelden genoemd vanuit de gemeenten Alkmaar, Bergen en Schagen			
5. Het proces met betrekking tot de dienstverlening dusdanig te organiseren dat de vraag van de gemeente leidend wordt in de dienstverlening en in de rapportage daarover			
6. Om het onderscheid tussen opdrachtgever en eigenaar van de GGD aan te scherpen en daarbij als portefeuillehouder namens de gemeente meer dan nu herkenbaar invulling te geven aan de opdrachtgeversrol en hierover te rapporteren in de gemeentelijke planning & control cyclus			

Hiermee wordt deze oplegnotitie afgerond.

Bijlage:

- Bestuurlijke nota
- Nota van Bevindingen