Bestuurlijke notitie

Voor:	DB GGD Zeeland
Van:	Lysias Advies
Betreft:	Tussenevaluatie Basis op Orde
Datum:	22 november 2024

1. Inleiding

In oktober 2022 besloot het AB te investeren in de organisatie van GGD Zeeland. De organisatie was in haar eigen bewoordingen 'door de bodem gezakt'. Door een gebrek aan financiële ruimte stond de uitvoering van kerntaken onder druk. Er kon niet worden voldaan aan een reële professionele taakinvulling op basis van gemaakte afspraken en wet- en regelgeving. Dit had zowel betrekking op het primaire proces, als op de ondersteuning door bedrijfsvoering. In het streven de dienstverlening overeind te houden, was de werkdruk voor een grote groep medewerkers al lange tijd erg hoog.
De kernboodschap van de GGD was: 'De rek is eruit, de basis is niet (meer) op orde'.

In de kern waren drie hoofdoorzaken aan te wijzen. In het licht van de inhoud van deze tussenevaluatie is het goed deze kort te benoemen. In 2015 is zelforganisatie als nieuwe besturingsfilosofie ingevoerd en tegelijkertijd is er gereorganiseerd. De nieuwe manier van werken bleek niet te brengen wat ervan werd verwacht. Een tweede oorzaak waren opeenvolgende bezuinigingen vanaf 2011. De derde oorzaak was een ongunstige uitwerking van de VZG-norm op het compenseren van CAO-stijgingen.

Als hoogste bestuursorgaan van de GGD stemde het AB in met het traject de 'Basis op Orde' zoals uitgewerkt in de begrotingswijzing 2023.[1] Daarmee is besloten de structurele bijdrage te verhogen met €2.441.053 (+15%) en een incidentele bijdrage toe te zeggen van €206.396. In het voorstel zijn vier bestuurlijke risico's uitgewerkt, die zijn meegenomen in de afwegingen (zie bijlage 1).

De scope van de Basis op Orde omvat het versterken van organisatiebrede bedrijfsvoeringsprocessen en de primaire uitvoeringstaken die vallen onder de afdeling Algemene Gezondheidszorg (AGZ).
Op basis van diverse onderzoeken en analyses is een voorstel gedaan om gericht te investeren in structurele capaciteitsuitbreiding en materiële posten. Het traject heeft als doel de kernactiviteiten van de GGD te versterken tot een duurzaam basisniveau.

[1] GGD Zeeland – 1e begrotingswijziging 2023: de Basis op orde (september 2022)

Het traject loopt vanaf januari 2023 en kent een doorlooptijd van 3 jaar. Bij het vaststellen van de begrotingswijziging is afgesproken om eind 2024 een tussenevaluatie uit te laten voeren.

Tussenevaluatie

Lysias is gevraagd de tussentijdse evaluatie uit te voeren. De evaluatie moet inzicht geven in de voortgang van:

1. De uitvoering van de Basis op Orde
2. Het verminderen van de bestuurlijke risico's; gespecificeerd naar de volgende onderwerpen:
   a) Primair proces: worden de wettelijke taken tijdig en goed uitgevoerd?
   b) Bedrijfsvoering: voldoet de GGD aan de wettelijke vereisten?
   c) Goed werkgeverschap: is het GGD-personeel gemotiveerd en voldoende gekwalificeerd?
   d) Financieel: is de financiële positie van de GGD voldoende?

De oriëntatie van de tussenevaluatie is toekomstgericht. De GGD benut de lessen uit de tussenevaluatie graag om ervan te leren en toe te passen op de verdere uitvoering van de Basis op Orde.

De evaluatie is uitgevoerd in oktober en november 2024. Voor het verkrijgen van inzichten heeft een documentenanalyse plaatsgevonden en hebben 10 (groeps)gesprekken plaatsgevonden.
De resultaten zijn samengebracht in deze bestuurlijke notitie.

De tussenevaluatie heeft geen betrekking op de inhoudelijke uitvoeringstaken van de Jeugdgezondheidszorg (JZG), Veilig Thuis en Inkooporganisatie Jeugd Zeeland (IJZ).

2. Uitvoering van de Basis op Orde

Om inzicht te geven in de voortgang van de Basis op Orde, schetsen we bondig hoe het traject is ingestoken, welke activiteiten zijn geïnitieerd en hoe de sturing is vormgegeven.

Scope en fasering

In de uitvoering van de Basis op Orde in de afgelopen twee jaren onderscheiden wij twee fasen.
De fasen lopen in de tijd in elkaar over waarmee het accent van de uitvoering is verschoven.

Fase 1: uitbreiden capaciteit

De toelichting in de begrotingswijziging benadrukt een tekort aan deskundige professionals.
De structurele verhoging van de gemeentelijke bijdrage is daarom gespecificeerd als een capaciteitsuitbreiding in functies en benodigde fte's. Het gaat in totaal om een uitbreiding van 25,83 fte. Begin 2023 is gewerkt aan het invullen van de functies.
Hiervoor heeft de GGD een eigen wervingscampagne opgezet en uitgevoerd. Na drie maanden had de GGD 19,86 fte van de capaciteitsopgave ingevuld (74%).[2]

[2] AB notitie GGD Zeeland: update implementatie 1e begrotingswijziging 2023 'basis op orde' (6 april 2023). Overigens wordt hierin 26,92 genoemd als omvang van de fte-uitbreiding. Wij zijn echter uitgegaan van de fte-begroting uit de begrotingswijziging.

Een belangrijke stap in de uitvoering van de Basis op Orde was het aantrekken van extra managementleden en het neerzetten van een leidinggevend middenkader in de organisatie. Met het invoeren van zelforganisatie waren deze functies verdwenen en lag de verantwoordelijkheid voor het aansturen van de brede GGD-organisatie primair bij een tweehoofdig MT (DPG en manager Bedrijfsvoering). Het MT is uitgebreid met managers voor AGZ en JGZ. Daarnaast zijn zes teamleider-functies gecreëerd als leidinggevend middenkader om de sturing op de organisatie te versterken. Verder is in de eerste periode invulling gegeven aan het realiseren van de materiële wijzigingen, administratieve verschuivingen en het op orde brengen van de reservepositie zoals is voorgesteld in de begrotingswijziging.

Onderdeel – *per 22 november 2024*	**Fte begroot**	**Fte realisatie**
Leidinggevenden/ ondersteuning directie	8	7,89
Primair proces	7,59	7,53
Bedrijfsvoering (structureel)	8,24	6,22
Bedrijfsvoering (incidenteel)	2	0
Totaal	25,83	21,64

Tabel 1: begrote en gerealiseerde uitbreiding in fte's per organisatieonderdeel

Zoals hierboven weergegeven is de formatieopgave niet volledig ingevuld. Onder andere door verloop, parttime contracten en enkele openstaande vacatures. Bij de leidinggevenden en ondersteuning van de directie is er een tekort door aan parttime teamleider binnen de JGZ.
In het primaire proces is de formatie voor de functie van 'onderzoeker publieke gezondheid' nog niet volledig ingevuld. Binnen de bedrijfsvoering zijn de vacatures voor functioneel beheer bijna ingevuld, maar ontbreekt nog een klachtenfunctionaris.

Fase 2: sturing en proces

Het instemmen met de Basis op Orde betekende naast het uitbreiden van de formatie, ook een omslag naar een andere manier van werken. De organisatie nam afscheid van zelfsturing als besturingsfilosofie en ging over naar (hiërarchische) lijnsturing. Medewerkers kregen te maken met een teamleider om het werk te coördineren en leiding te geven. Voor een goed functionerende organisatie is het belangrijk te beschikken over sturingsinformatie en te werken volgens eenzelfde gedachte. In de tweede fase is daarom focus aangebracht op het aanbrengen van structuur in de organisatie en instrumentele verbeteringen in te zetten. Concrete voorbeelden zijn het introduceren van een HR-cyclus, strategische personeelsplanning en jaar- en teamplannen.[3] Deze sturingsinstrumenten werden voorheen niet tot nauwelijks toegepast in de (zelfsturende)organisatie.

Voortgang eind 2024

Uit gesprekken met het MT en medewerkers komt het beeld naar voren dat in twee jaar veel is gedaan, maar dat de basis daarmee nog niet op orde is. Er is nog steeds verbetering mogelijk. In de komende periode is sturing op resultaten een belangrijk aandachtspunt.

[3] Zie ook de voortgangsrapportages waarin de ontwikkeling van de sturingsinstrumenten staat toegelicht.

De ingezette veranderingen zijn immers een middel om het doel van de Basis op Orde te realiseren: een robuuste, financieel gezonde en toekomstbestendige organisatie, die een actieve bijdrage levert aan de wettelijke en maatschappelijke Zeeuwse opgaven.

Coördinatie Basis op Orde

De uitvoering van het traject 'Basis op Orde' is in de lijn georganiseerd, waarbij het MT als geheel de verantwoordelijkheid draagt voor de aansturing. In de dagelijkse praktijk hadden de (vervangend) manager bedrijfsvoering en manager AGZ de lead in de operationele aansturing, omdat de 'Basis op Orde' voornamelijk op deze organisatieonderdelen is geënt. Door het herinrichten van de managementlagen werkt het huidige MT nu ruim een jaar in deze samenstelling met elkaar. Daarbij kreeg de DPG in de uitvoeringsperiode tijdelijk een dubbelfunctie als waarnemend directeur van de Veiligheidsregio. De manager bedrijfsvoering was ruim anderhalf jaar afwezig en werd in die periode tijdelijk vervangen door drie verschillende personen. Ook was de concerncontroller ook om moverende redenen enige tijd afwezig.

Monitoren van de voortgang

Het bestuur is tot halverwege 2023 geïnformeerd over de voortgang via bestuurlijke notities en toelichtingen daarop tijdens bestuurlijke overleggen en bijeenkomsten. In het begin lag daarin de nadruk op het rapporteren van vervulde functies.

In september 2023 heeft de GGD een voorstel gedaan om beoogde effecten en resultaten van de begrotingswijziging te monitoren. Hieraan is gerefereerd als 'subdoelen' van de Basis op Orde.[4]
In samenspraak met het bestuur zijn indicatoren bepaald. Vervolgens is een voortgangsrapportage samengesteld met stoplicht-smileys die de status van diverse onderdelen aangeven. Deze rapportages worden elk kwartaal gedeeld met het bestuur.

3. Bevindingen

Op basis van een ronde interviews en het lezen van relevante documenten kwamen we tot een aantal bevindingen. De bevindingen hebben we gerangschikt op basis van een aantal terugkerende thema's.

Capaciteit (Formatie)

Het traject de Basis op Orde is primair ingestoken als capaciteitsuitbreiding. Hieraan is actief invulling gegeven. Na enkele maanden was driekwart van de opgave gerealiseerd. Het is gelukt gekwalificeerde professionals te vinden voor het invullen van leidinggevende posities en functies binnen bedrijfsvoering en AGZ.

We constateren echter dat de capaciteitsrealisatie desondanks is blijven hangen op 74% van de opgave. Hiervoor zijn verschillende redenen aan te wijzen. Zo is de arbeidsmarkt in de afgelopen jaren flink aangetrokken en dat heeft geleid tot krapte. Binnen regio Zeeland blijkt het lastig een aantal specifieke functies in te vullen, ondanks de inspanningen die daarvoor worden gedaan. Het gaat concreet om artsen voor infectieziektebestrijding en TBC. Dit wordt nu deels opgelost door de achterwacht van andere GGD'en.

[4] GGD Zeeland – Voorstel Evaluatie Basis op orde (september 2023)

In het geval van de functie klachtenfunctionaris, is het lastig iemand te vinden voor een zeer beperkt aantal uren. De inkoopfunctie die eerder al was ingevuld, kwam door verloop tijdelijk vacant. Inmiddels is die weer ingevuld.

Voor twee bedrijfsvoeringsfuncties heeft de GGD voorlopig bepaald dat de organisatie nog niet klaar is om ze in te vullen, omdat de capaciteit ontbreekt om deze functies goed te begeleiden bij het inwerken. Het gaat om projectleiders met specifieke kennis van archiefwetgeving en de Wet open overheid (Woo), waarmee de GGD dus geen invulling kan geven aan deze wettelijke verplichtingen. Wel is extern onderzoek gedaan naar de omvang van de problematiek en mogelijke oplossingen.

Verder is voor enkele functies personeel aangetrokken, maar bleef het bij een kort dienstverband. Meermaals is hierbij gerefereerd aan wisselingen van teamleiders. Zij konden moeilijk hun draai vinden in een organisatie die op dat moment flink in beweging was en waarin hun functie nieuw was. Er zijn ook voorbeelden van primaire functies. Een artsenfunctie was vervuld, maar is weer vacant geworden, omdat een andere GGD een significant hoger salaris bood. Voor enkele specifieke functies is dan ook sprake van een sterk concurrerende arbeidsmarkt.

Het capaciteitsvraagstuk is niet alleen een kwestie van uitbreiden, maar evengoed van 'binden en boeien'. Dit geldt zowel voor nieuwe functies die onderdeel uitmaken van de Basis op Orde, als voor bestaande functies. Het vinden van invulling voor specifieke functies, zoals bijvoorbeeld artsen forensische geneeskunde of artsen maatschappij & gezondheid, blijft een uitdaging in de komende jaren gelet op de beschikbaarheid van deze professionals in Zeeland.

Planvorming en de praktijk

Bij aanvang van het traject bestond het MT uit twee personen: de DPG en de manager bedrijfsvoering. Om diverse redenen waren beide MT-leden en de concerncontroller in de afgelopen twee jaar minder (sturend) aanwezig binnen de GGD, waardoor discontinuïteit is ontstaan in de sturing op de Basis op Orde. Zij zijn echter de pleitbezorgers geweest van de Basis op Orde en waren belangrijk in het vormgeven van het inhoudelijke verhaal en proces richting het bestuur en de gemeenten.

Een groep van nieuwe MT-leden en teamleiders heeft de sturing op de Basis op Orde voor een belangrijk deel overgenomen. Daarbij zijn nieuwe accenten gelegd. Als we het chronologische spoor van documenten volgen constateren we dat diverse stukken niet overal logisch op elkaar aansluiten. De verschillen zitten in bewoordingen, denklijnen en de uitwerkingen van resultaatdoelen, die betrekking hebben op fase 2: sturing en proces (zie toelichting blz. 3).[5] Driekwart jaar na aanvang en het invullen van een groot deel van de vacatures, zijn indicatoren, specifieke doelstellingen en een plan van aanpak opgesteld. Daarin ligt een sterk(er) accent op het ontwikkelen van instrumenten om structuur aan te brengen in de organisatie dan we lezen in de begrotingswijziging. Door het niet opnemen van smart-geformuleerde doelstellingen in de begrotingswijziging, is interpretatieruimte ontstaan en hebben kleine verschuivingen plaatsgevonden. Ons beeld is dat dit samenhangt met de discontinuïteit in de aansturing, zoals we hiervoor benoemden.

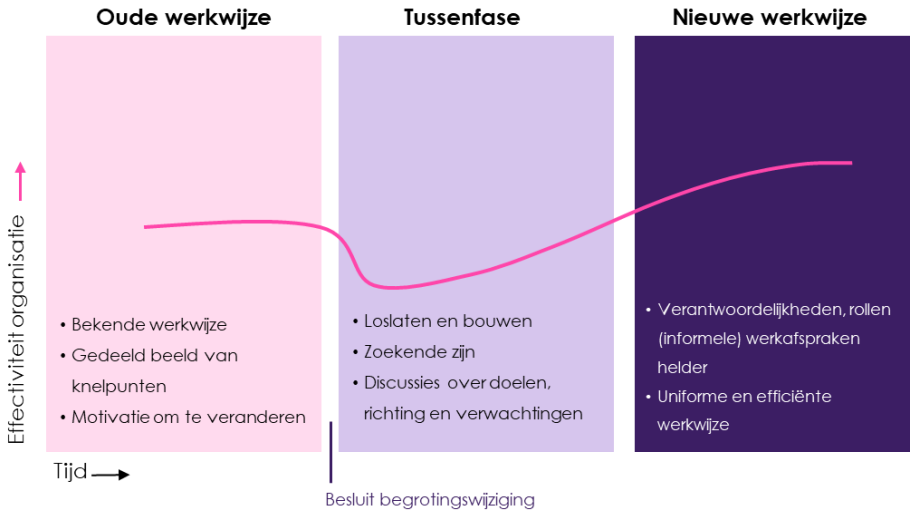
[5] Documenten als: de begrotingswijziging, plan van aanpak 2024 en voortgangsrapportages

Sturing in de organisatie

Als je iets vastpakt, laat je iets anders los. De GGD nam afscheid van zelfsturing, waarmee bepaalde principes en werkafspraken werden losgelaten. Tegelijkertijd bestond nog geen werkstructuur en vastigheid om te werken als een lijnorganisatie. Er is gekozen voor strakker sturen op proces en resultaat, maar sturingsinformatie was beperkt voorhanden en niet afgestemd op de nieuwe behoefte.
In de afgelopen jaren is daarom stevig ingezet op het ontwikkelen van sturingsinstrumenten, ofwel de 'harde kant' van de organisatie.

Medewerkers merken de veranderingen. Uit gesprekken komt naar voren dat zij moesten wennen aan lijnsturing, maar kunnen inmiddels vaak wel de positieve kanten ervan benoemen. Tegelijkertijd gaat daarmee niet alles meteen goed. Sterker nog, het leek in de afgelopen jaren eerder minder goed te gaan dan beter. Meerdere keren hoorden we opmerkingen als 'we zijn nog zoekende als organisatie' en 'we maken nog te veel fouten'. In het MT leeft het vertrouwen dat de organisatie desondanks de juiste lijn te pakken heeft en hierop moet doorgaan. De overgang naar lijnsturing moet op den duur leiden tot meer uniformiteit en effectievere dienstverlening.

In onze werkpraktijk komen we vaker soortgelijke situaties tegen: een organisatie maakt een stevige omslag, medewerkers raken vastigheden kwijt en de organisatie raakt op drift, totdat opnieuw vastigheden zijn gevonden. Door het oplossen van het capaciteitsvraagstuk en het invoeren van lijnsturing tegelijkertijd uit te voeren, komt veel op de organisatie af. We zien in de regel dat organisaties de onderstaande fases doorlopen bij dergelijke organisatie-ontwikkeltrajecten.[6]



Figuur 1: effectiviteit van organisaties in organisatie-ontwikkeltrajecten

Ons beeld is dat de GGD-organisatie momenteel in de tussenfase fase zit (zie bovenstaande weergave).

[6] Ook wel bekend 'Tuckman's Team & Group development model' waarin organisatieverandering is beschreven als een proces waarin een organisatie of team vijf achtereenvolgende fases doorloopt: 'Forming', 'Storming', 'Norming', 'Performing' en 'Adjouring'. In de weergave hebben de theoretische uitgangspunten vereenvoudigd en toegesneden op de Basis op Orde.

Onder de motorkap gebeurt veel, maar het resultaat is niet meteen zichtbaar in de vorm van hogere productie, minder verloop of lager verzuim. Het kan een turbulente periode zijn en de ontwikkelingen gaan stap voor stap.

Het MT verwacht op een later moment de echte effecten te gaan zien en dat het nog zeker twee jaar duurt om de Basis op Orde te krijgen. Stabiliteit en rust in de organisatie zijn hiervoor belangrijke ingrediënten. Uit de organisatie horen we vergelijkbare inschattingen voor de tijd die nog nodig is.

Organisatiecultuur

De invoering van lijnsturing wordt door medewerkers veelal als positief ervaren, omdat het ervoor zorgt dat iemand knopen doorhakt, het werk coördineert en waar nodig op de rem trapt. Het MT krijgt voor haar gevoel steeds meer grip op de organisatie.

Het werken volgens zelfsturing gaf professionals eerder een grote mate van vrijheid om te bepalen wat nodig was. Enkele teams hebben gefloreerd dankzij zelfsturing, maar hebben daarbij weinig reflectie ontvangen op het collectieve handelen binnen de GGD-organisatie. Een deel van de medewerkers heeft ook dan ook moeite met het verlies van autonomie die de omslag van zelfsturing naar lijnsturing met zich meebrengt. Dat doet iets met de bevlogenheid en betrokkenheid, zo hoorden wij.
De verantwoordelijkheden zijn anders belegd en daarmee komt het voor dat minder verantwoordelijkheid wordt gevoeld. Uit deze signalen maken wij op dat de omslag niet bij alle medewerkers op enthousiasme kan rekenen en deze veranderingen dus stuiten op enige weerstand.

In de uitvoering van de Basis op Orde ligt een nadruk op de harde kant van organisatieontwikkeling: structuren, formats, heldere werkprocessen, etc. Medewerkers ervaren dit ook zo en spreken van een ‘blauwe’ benadering. Er wordt tegelijkertijd een behoefte uitgesproken aan evenwichtige aandacht voor zachte aspecten, zoals persoonlijke aandacht, professionele ontwikkeling en samenwerking tussen teams. Medewerkers zien op dat vlak ruimte voor verbetering met het oog op het binden en boeien van medewerkers. In gesprekken is meerdere keren de behoefte aan verbinding met collega’s en andere teams als aandachtspunt genoemd.

Taakuitvoering primair proces

Door het uitbreiden van functies is binnen het primaire proces (AGZ) meer ruimte ontstaan voor niet-urgente maar evengoed belangrijke taken, zoals bijvoorbeeld een analyse maken van PFAS op de gezondheid van inwoners. Voor een dergelijk thema was eerder geen tijd, omdat de korte termijn taken prevaleerden. Het accent is verschoven van alleen reageren naar ook anticiperen.

De impact van de Basis op Orde verschilt overigens tussen de AGZ-teams, waarvan er in totaal 13 zijn. Het gaat om veelal kleine gespecialiseerde teams die kwetsbaar blijven vanwege hun omvang.
Om de robuustheid te verstevigen wordt nu ingezet op het verbreden van takenpakketten waarmee de GGD minder afhankelijk wil worden van specialismen.

Verder merken we op dat er landelijk aandacht is voor de kwetsbaarheden van verschillende AGZ-taken. De covid-pandemie heeft dit besef versterkt.

In de voorgaande kabinetsperiode zijn middelen vrijgemaakt voor het tijdelijk versterken van infectieziektebestrijding en informatievoorziening bij GGD'en.[7] Dit is een meerjarig traject. Daarnaast lopen ook andere programma's met tijdelijke financiering voor activiteiten van AGZ. In hoeverre het versterken van primaire processen is toe te schrijven aan de Basis op Orde of landelijke programma's, is niet precies aan te wijzen. We vermoeden dat het een optelsom is waaraan alle activiteiten een beetje bijdragen.

Leren & ontwikkelen

Het invoeren van een HR-cyclus en het instellen van jaar- en teamplannen wordt door medewerkers en MT als resultaat gewaardeerd, omdat het een manier is om gesprekken te voeren over professionele ontwikkeling en het overbrengen van erkenning. Dergelijke instrumenten helpen bij het sturen op professionele ontwikkeling binnen de organisatie. In de uitvoering loopt het soms nog wat stroef, maar het is duidelijk dat een andere lijn is ingezet binnen de organisatie.

Financiële stabiliteit

De algemene reserve heeft als doel fluctuaties in bedrijfsresultaten op te vangen. De GGD hoeft dankzij deze reserve niet voor elke tegenvaller terug naar de gemeenten. De reservepositie was tussen 2019 – 2021 verslechterd door incidentele oorzaken. De accountant constateerde op basis van de jaarrekening 2021 dat de reservepositie versterkt moest worden. Een van de doelen van de Basis op Orde is de financiële stabiliteit beter te waarborgen en de P&C-cyclus te verbeteren, waardoor deze minder kwetsbaar wordt.

Het jaarresultaat van 2023 was positief. Onlangs heeft de GGD met het AB een voorstel besproken een deel van het jaarresultaat op te nemen voor het versterken van de algemene reserve. Tegelijkertijd is voorgesteld voor de verdere uitvoering van de Basis op Orde een bestemmingsreserve aan te maken en een deel van het jaarresultaat daarin op te nemen. Het AB heeft na het ontvangen van zienswijzen ingestemd met het voorstel.[8] De algemene reserve en bestemmingsreserve achten we momenteel op orde. De GGD verwacht in de komende jaren niet structureel een overschot te realiseren.

Het blijkt voor de GGD lastig om het laatste deel van de capaciteitsopgave te realiseren. Dat stelt de GGD voor een keuze: niet uitvoeren of inhuren. Als inhuren nodig is, drukt dat doorgaans zwaar door op de begroting. De GGD wil inhuur zoveel mogelijk vermijden, maar wil tegelijkertijd voldoen aan wettelijke verplichtingen. Daar zit een spanningsveld dat een weerslag kan hebben op het bedrijfsresultaat. De krapte op de arbeidsmarkt zal aanhouden, zo is de verwachting. Daardoor zal het een uitdaging blijven om benodigde capaciteit tegen reële kosten te blijven organiseren.

[7] Het gaat om het landelijke programma 'Versterking infectieziektebestrijding en pandemische paraatheid' (VIP)
[8] AB notitie: Bestemming jaarresultaat 2023: 4e begrotingswijziging 2024 (24 mei 2024)

4. Conclusie

Voortgang de Basis op Orde

'De organisatie gaat vooruit, maar moet haar cadans nog vinden' – zo zouden wij de voortgang van de Basis op Orde in een kernzin willen samenvatten.

Met het inzetten van de Basis op Orde is de GGD begonnen aan een groot organisatie-ontwikkeltraject. Het doel is de organisatie duurzaam te versterken en daarmee een aantal kwetsbaarheden weg te nemen. We zien dat de organisatie daarin duidelijke stappen zet in de goede richting. Er is voortvarend gestart met het uitbreiden van benodigde capaciteit, waarmee onder meer invulling is gegeven aan nieuwe leidinggevende posities. Op het vlak van bedrijfsvoering en AGZ lukt het nog niet de laatste stap te zetten door krapte op de arbeidsmarkt en verloop. Daarmee zien we een nieuwe uitdaging ontstaan. Een concurrerende arbeidsmarkt vereist een strategie voor het blijvend binden en boeien van medewerkers. Het MT geeft aan dit te zien als een belangrijk speerpunt voor de komende jaren.

Op dit moment werkt de organisatie hard aan het ontwikkelen van harde sturingsinstrumenten om grip te krijgen op de organisatie. Dit levert aantoonbare resultaten op, zoals het invoeren van een HR-cyclus, verbeteren van de P&C-cyclus, invoeren van team- en jaarplannen, uitwerken van een strategische personeelsplanning, specifieker optekenen van processen (inclusief risico's) gericht op financiële vastlegging in de jaarrekening, uitvoering van medewerkerstevredenheidsonderzoek, etc. Het feit dat deze instrumenten niet voorhanden waren, laat voor ons zien dat de GGD-organisatie van ver moest komen om de Basis op Orde te krijgen.

Het besluit om over te gaan naar lijnsturing heeft een forse impact op het functioneren van de organisatie. De organisatie moet collectief wennen aan een andere manier van denken en doen. Het is een proces van loslaten en weer vastpakken. De GGD zit momenteel in een tussenfase waarin onduidelijkheden bestaan, (nieuwe) medewerkers hun rol moeten vormgeven en verantwoording via andere lijnen loopt. Achteraf gezien kan zelfsturing op weinig waardering rekenen, maar dit geldt niet voor alle medewerkers. Een aantal teams heeft namelijk gefloreerd dankzij zelfsturing. Door de overgang naar lijnsturing hebben sommige medewerkers/teams moeite met het verlies van autonomie. De omslag naar lijnsturing betekent een cultuurverandering, hoewel dit niet als zodanig is benoemd in de stukken die wij lazen. Uit gesprekken komt een beeld naar voren dat verbetereffecten inmiddels zichtbaar zijn, maar dat de organisatie ook nog zoekende is. Op basis van praktijkervaring weten we dat dit soort processen zich kenmerken door een periode waarin het eerst wat stroever loopt voordat verbeteringen zichtbaar worden. De GGD maakt vaart, maar is nog wel bezig met het vinden van de juiste cadans.

In hoeverre de GGD precies op koers ligt, vinden we op basis van de begrotingswijziging, plannen en voortgangsrapportages lastig te duiden. De verbinding tussen doelstellingen, indicatoren en resultaatbeschrijvingen is in de documentenstroom namelijk niet overal even congruent. In de begrotingswijziging wordt uitgegaan van een uitvoeringstermijn van 3 jaar (afronding eind 2025). Uit de voortgangsrapportages maken we op dat de GGD 16 uitgewerkte doelen voor eind Q4 wil realiseren. In Q2 van dit jaar hadden 10 indicatoren een groene smiley, waarmee wordt aangegeven dat de

GGD daarmee op koers ligt, maar deze doelen nog niet heeft behaald.[9] Uit de gespreksronde komt naar voren dat de GGD aanwijsbare stappen zet, maar betrokkenen merken tegelijkertijd op dat nog veel moet gebeuren. De organisatie heeft nog zeker twee jaar nodig om de basis op orde te krijgen, zo hoorden we diverse keren.

We concluderen dat de GGD vaart maakt en invulling geeft aan de verwachtingen die in de begrotingswijziging uiteen zijn gezet. De voortgangsrapportage geeft een gedetailleerd beeld weer van de stappen die de GGD zet, maar lijkt qua planningshorizon wel erg ambitieus. In de begrotingswijziging is een uitvoeringstermijn voorzien tot eind 2025. Het lijkt ons realistisch om daarvan uit te gaan, of zo mogelijk meer tijd te nemen, omdat de organisatorische uitdaging van de Basis op Orde omvangrijk is en om veel inzet, geduld en doorzettingsvermogen vraagt.

Voortgang verminderen bestuurlijke risico's

Gevraagd is de voortgang van de Basis op Orde af te zetten tegen vier bestuurlijke risico's die zijn uitgewerkt in de begrotingswijziging (zie ook bijlage 1). We gaan op elk van de bestuurlijke risico's kort in.

a) Primair proces: Worden de wettelijke taken tijdig en goed uitgevoerd?

Binnen de taakvelden infectieziektebestrijding, seksuele gezondheid (SG) en medische milieukunde is meer ruimte ontstaan voor het uitvoeren van wettelijke taken. Dit komt door de uitbreiding van capaciteit en een andere manier van werken. Hierdoor kan de GGD de gemeenten beter adviseren. Op het vlak van kwaliteit zijn geen signalen van inspectie-aanwijzingen.

Bij dit risico is goed om op te merken dat de GGD Zeeland een smalle basis heeft qua capaciteit. Zeeland telt relatief weinig inwoners en bedient een groot verzorgingsgebied.[10] Hierdoor bestaat een zeker 'schaalnadeel'. Onafhankelijk van de regio-omvang gelden wettelijke verplichtingen voor het uitvoeren van een aantal specialistische taken. De capaciteitsbezetting op een aantal AGZ-taken is smal en broos, ook als alle functies ingevuld zouden zijn. Vertrek of ziekte van één medewerker kan al een risico op dit vlak doen ontstaan.

Om de robuustheid van de organisatie te verstevigen, zet de GGD in op het verbreden van een takenpakket, zodat de organisatie minder afhankelijk wordt van specialismen. We vinden dit een logische stap, maar het biedt daarmee nog geen garanties. Wij achten het dan ook niet reëel om te verwachten dat de Basis op Orde dit risico volledig kan wegnemen.

b) Bedrijfsvoering: voldoet de GGD aan de wettelijke vereisten?

Het risico is gedeeltelijk onder controle gebracht. De organisatie heeft het leidinggevend kader versterkt, een proces ingericht voor klachtenafhandeling en gewerkt aan het invullen van een aantal wettelijke taken, zoals de Arbowetgeving en informatieveiligheid. Momenteel voldoet de organisatie nog niet aan de eisen van Archiefwet en Woo. Dit is een organisatorische keuze waarbij de organisatie aangeeft de prioriteit te leggen bij andere verbetermaatregelen, omdat het niet mogelijk is alle maatregelen in korte tijd te implementeren.

[9] GGD Voortgangsrapportage Basis op Orde Q2/2024 d.d. 16-07-2024
[10] Nederland telt 25 GGD-regio's. Zeeland telt na regio Zaanstreek-Waterland en regio Gooi & Vechtstreek de minste inwoners. Deze beide regio's zijn in oppervlakte aanzienlijk kleiner en bedienen minder gemeenten.

c) Goed werkgeverschap: is het GGD-personeel gemotiveerd en voldoende gekwalificeerd?

De GGD is erin geslaagd een groot deel van de capaciteitsopgave te realiseren, waardoor de druk op taakuitvoering is verminderd. Ook het werken volgens de principes van een lijnorganisatie dragen hieraan bij. Medewerkers ervaren meer aandacht voor structuur. Het langer 'binden en boeien' vormt nog steeds een uitdaging.

d) Financieel: is de financiële positie van de GGD voldoende?

Het jaarresultaat van 2023 was positief en de algemene reserve is op orde gebracht. Daarnaast is een bestemmingsreserve aangemaakt voor de Basis op Orde. Daarnaast is de P&C-cyclus uitgebreid en werkt aan verdere verbetering hiervan. Dergelijke inspanningen zullen naar onze verwachting bijdragen aan het verminderen van de financiële kwetsbaarheid van de GGD.

5. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen en conclusies komen we tot de volgende aanbevelingen.

Hold the vision, trust the process

De richting is bepaald en de koers ingezet. De Basis op Orde is meer dan het oplossen van een capaciteitsvraagstuk. De organisatie werkt hard aan het structureren en inrichten van processen, waarbij de organisatie van ver moet komen. Het inleren van een andere manier van denken en doen vraagt tijd, geduld en bovenal om vertrouwen. De organisatie kan niet plots van de kelder op de zolder springen. Er zijn treden beklommen door het inrichten en uitbreiden van een leidinggevend kader, het invullen van randvoorwaarden (bedrijfsvoering) en structuren ter ontwikkeling. In een volgende fase zal het accent meer en meer moeten verschuiven naar sturing en leiderschap in de organisatie om daarmee de juiste veranderingen te initiëren en koers te houden.

Werk met een meerjarig implementatieplan

Om koers te houden heb je een kompas nodig. We constateerden dat omslag naar een lijnorganisatie een omvangrijk proces is. De GGD-organisatie moet daarbij van ver komen. De inschatting is dat zeker nog twee jaar nodig zijn om de basis op orde te krijgen. Momenteel werkt de GGD met een voortgangsrapportage waarbij doelen tot maximaal Q4 2024 zijn gesteld. Naast dat we deze planning niet realistisch achten, constateren we ook dat in de documenten weliswaar veel aandacht is voor 'why' en 'what', maar een beschrijving van 'how' summier is uitgewerkt.

We adviseren om te werken met een meerjarig implementatieplan dat handelingsperspectief geeft en bijdraagt aan uniformiteit in handelen en verwachtingen.[11] Daarin is ruimte activiteiten, planning, benodigde inzet en investeringen uit te werken. Een dergelijk kompas kan naar onze mening helpen strakker te sturen op de uitvoering, betrokkenheid en planning van de Basis op Orde.

Dit advies kan mogelijk overigens ook van betekenis zijn voor de activiteiten die samenhangen met het intensiveren van de samenwerking tussen de GGD en de Veiligheidsregio.

Richt voortgangsrapportages anders in

[11] We noemen het een implementatieplan, maar het kan ook een ontwikkelkalender, een uitvoeringsstrategie of iets anders heten. Waar het om gaat is het aanbrengen van uniformiteit in handelen en verwachtingen.

We adviseren de opzet van de voortgangsrapportages aan het bestuur te herzien, gelet op de ontwikkelingen die plaatsvinden binnen de GGD. De huidige opzet is instrumenteel van aard en geeft daarmee onvoldoende inzicht in hoeverre de GGD door de investering in de Basis op Orde effectiever kan bijdragen aan het gestelde doel: een robuuste, financieel gezonde en toekomstbestendige organisatie die een actieve bijdrage levert aan de wettelijke en maatschappelijke Zeeuwse opgaven. We adviseren daarin onder meer fasering aan te brengen en vooral nadruk te leggen op bestuurlijk relevante informatie.

Bijlage 1: Bestuurlijke risico's

De bestuurlijke risico's zoals geformuleerd in de 'begrotingswijziging: de Basis op Orde' (2022) zijn hieronder weergeven.

Categorie	Risico	Mogelijke gevolgen
Primair proces	Niet goed en/of tijdig kunnen uitvoeren van wettelijke taken	• Negatief oordeel inspectie > verscherpt toezicht en mogelijk verplichte financiële impulsen ter verbetering • Gemeenten en ketenpartners worden minder goed geadviseerd over trends, ontwikkelingen, voorkomen gezondheidsschade, maatregelen en interventies • Het niet kunnen voldoen aan nieuwe wettelijke opgaven • Het niet kunnen blijven continueren van een basis takenpakket • Toename wachtlijsten (bijvoorbeeld bij Seksuele Gezondheid en TBC)
Bedrijfsvoering	Niet meer voldoen aan wettelijke vereisten	• Op onderdelen niet voldoen aan (nieuwe) wettelijke verplichtingen (BIO, WOO, privacywetgeving, informatieveiligheid, Arbowetgeving met mogelijk (financiële) claims/boetes tot gevolg • Geen sturing op (efficiënte) uitvoering taken, vanwege een te klein MT • Geen juiste route voor de afhandeling van klachten van Zeeuwse burgers. • Onder materiële wijzigingen bedrijfsvoering is een aantal zaken als PM weergegeven in verband nog niet inzichtelijk zijn van de totaalkosten. Met name implementatie nieuwe wetgevingen en implementatie managementvoorziening
Goed werkgeverschap	Onvoldoende gekwalificeerd en gemotiveerd personeel	• Vertrek van personeel -> daling effectiviteit en motivatie bij rest van personeel • Gezien krappe arbeidsmarkt wordt aantrekken nieuw personeel moeilijk • Verder oplopen verzuim met hoger improductiviteit tot gevolg • Imago als goed werkgever wordt geschaad
Financieel	(Verdere verzwakking) financiële positie	• Dure ad hoc oplossingen -> incidentele hogere kosten • Niet kunnen opvangen toekomstige (exogene) ontwikkelingen • P&C-cyclus niet (langer) voldoende in control met meer risico op onvoorspelbare financiële resultaten • Onvoldoende in control zijn heeft gevolgen voor de bestuurlijke rechtmatigheidsverantwoording vanaf 2023