Financiële risico's in perspectief

Rekenkameronderzoek met betrekking tot de GGD Hollands Noorden

Bestuurlijke nota

Status: *vastgesteld door de stuurgroep op 7 april 2020 en bestemd voor bestuurlijk wederhoor.*

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

7 april 2020

Inhoudsopgave

Inleiding **2**

I Conclusies **3**

II Aanbevelingen **6**

III Kernbevindingen **8**

IV Bijlage: Nota van Bevindingen 14

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 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.

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 verbeterslag 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 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.

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 openeinderegelingen (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 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.

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 weerstandvermogen 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 2e bestuursrapportage € 1,2 miljoen positief) moet nog besluitvorming en daarmee nog resultaatbestemming plaatsvinden[1].

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 openeinderegeling. 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.

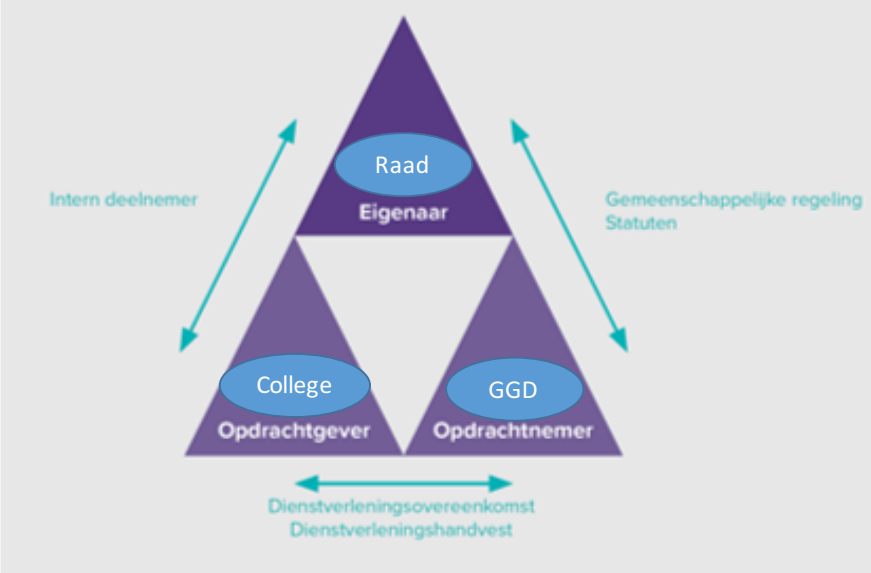
Voor de beheersing van risico's van Veilig Thuis maakt het om bovengenoemde redenen niet uit of wordt gewerkt met DVO's of dat de afspraken in de gemeenschappelijke regeling worden opgenomen. In dat laatste geval moet er wel aandacht zijn voor de positie van de gemeente Uitgeest, die deelnemer is aan 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.