

Van stabiliseren naar ontwikkelen

Toekomstgerichte evaluatie GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden

Eindrapport

EINDRAPPORT

1. Aanleiding, doel en reikwijdte
2. Vraagstelling en aanpak
3. Samenvatting van de startfoto
4. Onze bevindingen
5. Drie handreikingen ter versterking GR GGD/ VT Haaglanden

BIJLAGENBOEK

- A. Startfoto GGD/ VT Haaglanden
- B. Factsheets en inspiratie GGD-en
- C. Verantwoording survey raadsleden
- D. Overzicht geraadpleegde documenten
- E. Overzicht geraadpleegde personen





1a. Evaluatie vindt basis in GR

Binnen de Gemeenschappelijke Regeling (GR) GGD en Veilig Thuis (VT) Haaglanden werken negen gemeenten samen: Delft, Den Haag, Leidschendam-Voorburg, Midden-Delfland, Pijnacker-Nootdorp, Rijswijk, Wassenaar, Westland en Zoetermeer.

De GR is werkzaam voor ruim 1,1 miljoen inwoners, waarvan ruim 545.000 in de gemeente Den Haag woonachtig zijn.

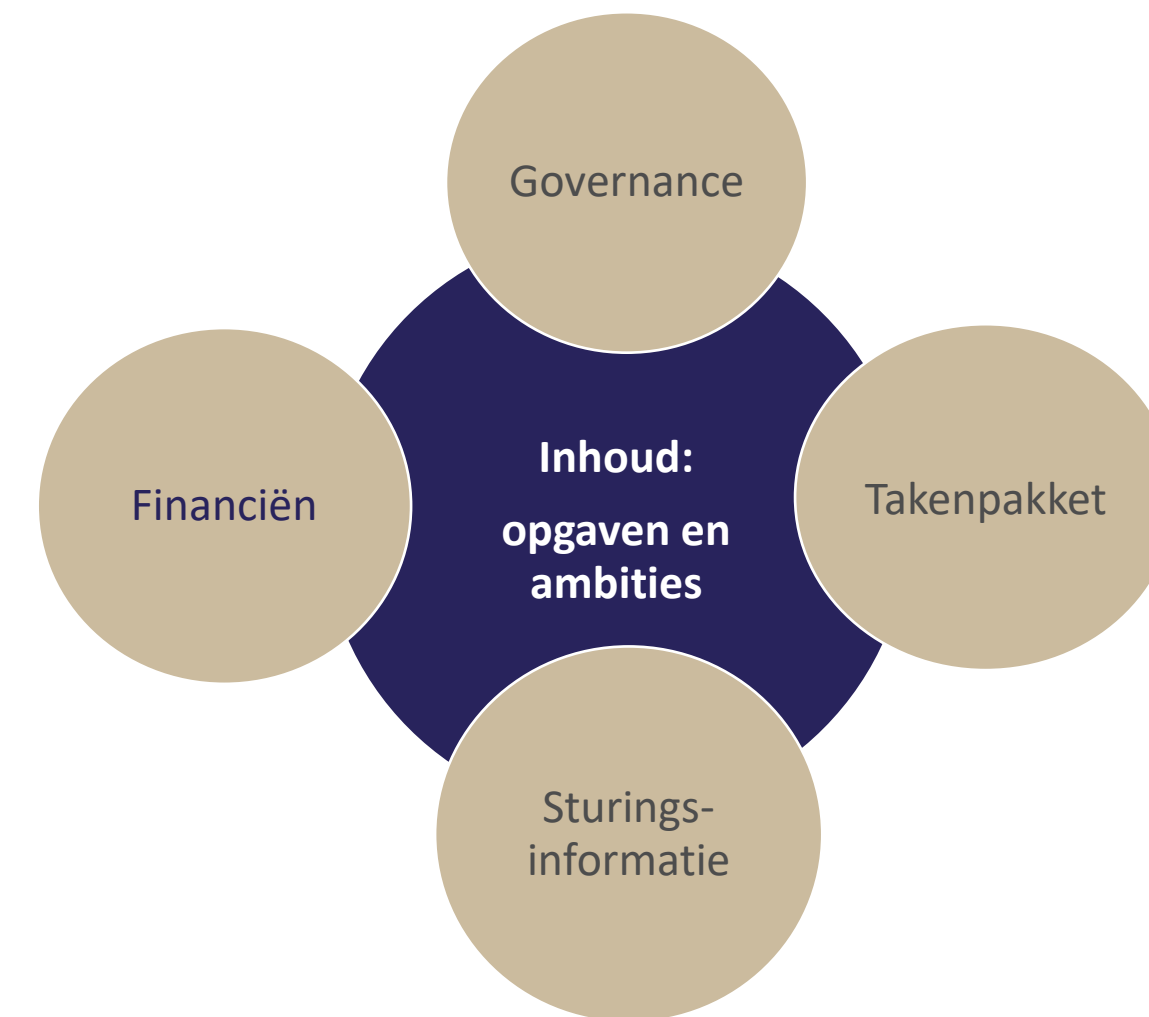
In 2014 is na een fusie de GR GGD Haaglanden opgericht. Na een evaluatie in 2016 heeft er een herijking plaatsgevonden. In 2018 is vervolgens de huidige GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden in werking getreden.

In de GR (art. 33) hebben de deelnemers met elkaar afgesproken dat het algemeen bestuur (AB) de GR vóór 1 januari 2023 evalueert en nadien tenminste eenmaal per vier jaar. In het kader van deze afspraak is deze evaluatie uitgevoerd.



1b. Doel en reikwijdte evaluatie politiek, bestuurlijk én ambtelijk ingekleurd en vastgelegd in startnotitie

- Voorafgaand aan deze evaluatie is een startnotitie opgesteld. Hierin is, zoals de GR voorschrijft, het precieze doel, de reikwijdte en de wijze van deze evaluatie bepaald. De startnotitie is tot stand gekomen op basis van een analyse van enkele kerndocumenten en een brede ambtelijke en bestuurlijke gespreksronde langs de deelnemers. De startnotitie is ter zienswijze voorgelegd aan alle gemeenteraden, waarna in het AB het document vaststelde in oktober 2021. Van oktober 2021 tot januari 2022 is deze evaluatie uitgevoerd.
- In maart 2022 zijn er gemeenteraadsverkiezingen. Met deze evaluatie worden de ervaringen en kennis van het huidige bestuur ten volle benut alvorens er na de verkiezingen een nieuw bestuur aantreedt.
- Deze evaluatie is in de basis op de organisatievorm én de werking van de GR gericht. Het doel van de evaluatie is om het construct van de GR verder te optimaliseren, zodat de GR maximaal dienstbaar is aan de inhoudelijke opgaven en ontwikkelingen en kan doen waarvoor zij is opgericht: regionaal samenwerken aan een goede publieke gezondheidszorg en het voorkomen van en de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze evaluatie leidt tot handreikingen ter versterking van de vorm en de werking van de GR (zie hoofdstuk 7).
- Op basis van lessen uit het verleden is heeft deze evaluatie als doel om de GR gezamenlijk te versterken. En daarmee een beter bestuurlijk - ambtelijk samenspel te realiseren, het vertrouwen in de financiële situatie te bevorderen, inzicht te bieden in de gewenste lokale en regionale taakuitvoering en om de sturingsinformatie beter te stroomlijnen. Vanuit die sterkere organisatorische basis kan de inhoudelijke agenda meer en meer leidend zijn op de bestuurlijke tafels van GGD en VT.
- De GR in de huidige vorm is een relatief jong openbaar lichaam die (na een stroeve start) een positieve ontwikkeling doormaakt. De GGD Haaglanden is in 2014 gefuseerd, VT Haaglanden is in 2015 ontstaan en in 2018 als uitvoeringsorganisatie bij de GR gevoegd. Voornamelijk in de samenwerking en standaardisering van processen zijn de afgelopen tijd stappen gezet. Door de voorbije periode te evalueren en daarbij te kijken naar wat nodig is voor optimalisatie van de GR richting de toekomst, kan er een nóg stevigere basis ontstaan om te werken aan het realiseren van de opgaven en ambities vanuit een toekomstbestendige GR.
- Deze reikwijdte is vervat in het denkmodel hieronder als basis voor de evaluatie.





2. VRAAGSTELLING EN AANPAK

De vraagstelling die aan de onderzoekers is meegegeven en de daarop ontworpen hoofd- en deelvragen en aanpak, vormen de basis waarop deze evaluatie is uitgevoerd.



2a. In startnotitie is de hoofdvraag en zijn vijf deelvragen voor de toekomstgerichte evaluatie vastgelegd



Op welke wijze kan de GR GGD/ VT Haaglanden haar governancemodel, het takenpakket, de sturingsinformatie en de financiering verder optimaliseren, zodat haar inhoudelijke opgaven en ambities centraal staan en de realisatie ervan wordt bevorderd?

Deze hoofdvraag valt uiteen in vijf deelvragen:

1. Wat zijn de prioritaire **inhoudelijke** opgaven en ambities van de GGD en VT Haaglanden voor de komende bestuursperiode?
2. Welke ‘harde en zachte’ aspecten binnen het huidige **governancemodel** kunnen worden geoptimaliseerd?
3. Welke taken worden regionaal en welke **taken** worden lokaal uitgevoerd en hoe zou deze taakuitvoering beter op elkaar kunnen aansluiten?
4. Welke afspraken gelden rondom de **sturingsinformatie**, werkt het proces in de praktijk conform deze afspraken en waar zitten kansen op verbetering?
5. Hoe ziet het **kostenpatroon** van de GGD/ VT er op hoofdlijnen uit en bestaan er kansen op kostenbeheersing?

2b. In vijf stappen is antwoord gevonden op de onderzoeksvragen

Om de hiervoor genoemde hoofd- en deelvragen te beantwoorden is de onderstaande aanpak gevolgd:

Stap 1: inventarisatie feiten én meningen

Om tot een objectieve evaluatie en daarop gebaseerde handreikingen ter versterking van de GR te komen is een analyse gemaakt van relevante documentatie (zie bijlage D). Deze documentenanalyse vormt de basis onder de ‘foto’ van de huidige situatie (zie bijlage A). Daarbij is op de vijf thema’s uit het denkmodel (ambities/opgaven, governance, het takenpakket, de sturingsinformatie en de financiën) een feitenanalyse uitgevoerd.

De feitenanalyse is middels een brede gespreksronde (zie bijlage E) verdiept en verrijkt. Ook zijn de raadsleden van de negen gemeenteraden betrokken bij deze evaluatie. Doormiddel van een gezamenlijke raadsessie, een survey (‘zelfscan’) en een gesprek met de rekeningcommissie zijn de meningen van de raadsleden opgehaald. In bijlage C is een verantwoording over de representativiteit van deze onderzoeksdata opgenomen.

Stap 2: vergelijkend perspectief

Er is op hoofdlijnen een vergelijking gemaakt met het ambtelijk-bestuurlijk samenspel, de taken, de sturingsinformatie en de financiën van drie andere GGD (/VT-) organisaties. Te weten: GGD Amsterdam Amstelland, GGD Groningen en GGD West-Brabant. Deze vergelijking heeft geleid tot een factsheet en een ‘inspiratie hoofdstuk’ per GGD. Deze zijn opgenomen in bijlage B. Enkele handreikingen van ons advies zijn gebaseerd op de bevindingen uit deze vergelijking.

Stap 3: expertmatig oordeel

Alle input uit de voorgaande onderzoeksstappen is geanalyseerd en is van een expertmatig oordeel voorzien in termen van ‘onze 17 bevindingen’.

Stap 4: spiegelsessie

In spiegelsessies zijn deze voorlopige onderzoeksbevindingen en de denkrichting voor de handreikingen ter versterking van de GGD/ VT Haaglanden teruggekoppeld aan sleutelpersonen betrokken bij de evaluatie (geïnterviewden). Deze betrokkenen zijn daarbij in de gelegenheid gesteld hierop te reflecteren, aan te scherpen en waar nodig aan te vullen.

Stap 5: vaststelling en besluitvorming

Met de spiegelsessies en de verwerking van de opbrengsten daarvan is het evaluatierapport getoetst op herkenbaarheid en draagvlak. Op basis daarvan is voorliggende definitieve versie van het eindrapport opgesteld.



3. SAMENVATTING STARTFOTO GR GGD/VT

Voor een goed begrip van voorliggend rapport is in dit hoofdstuk een feitelijke duiding opgenomen van de huidige vormgeving en werking van GR GGD/VT Haaglanden. Dit betreft een samenvatting van bijlage A, de volledige startfoto.



3a. Kerntaken, ambities en governancestructuur geduid

Kerntaken GGD: bewaken, beschermen en bevorderen van publieke gezondheid

- Gezondheid is een publiek goed. Het bewaken, beschermen en bevorderen van publieke gezondheid vormt de kern van de taken van de GGD. De kernwaarden van de GGD Haaglanden zijn: deskundig, onafhankelijk, proactief en toegewijd. De GGD Haaglanden werkt vanuit positieve gezondheid en werkt met een integrale blik aan preventie.
- De GGD heeft in de 'GGD Haaglanden- Visie 2030' vijf ambities opgenomen:
 1. Voorvechter gelijke kansen op goede gezondheid
 2. Adviseur voor een gezonde leefomgeving
 3. Regionale partner acute problemen publieke gezondheid
 4. Veilig vangnet waar dat (nog) ontbreekt
 5. Deskundige, proactieve organisatie

VT zet in op de gehele ketensamenwerking en het versterken van lokale teams

- Iedere gemeente dient zorg te dragen voor de organisatie en inrichting van een advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling; een Veilig Thuis-organisatie.
- VT heeft als ambitie om in samenwerking met collega-instellingen huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen en te stoppen. En daarbij zorg te dragen voor herstel van schade bij de direct betrokkenen.
- VT Haaglanden heeft onder andere als doel gesteld om meldingen tijdig afronden, een sterk expertisecentrum te zijn binnen de keten en binnen de organisatie resultaatgericht te werken. Er wordt ingezet op het versterken van de gehele ketensamenwerking en de lokale teams.

Politieke, bestuurlijke en ambtelijke betrokkenheid geborgd in governance van deze GR

- De GR is een regeling met een uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Den Haag. De twee zelfstandige uitvoeringsorganisaties GGD en Veilig Thuis zijn onderdeel van de gemeente Den Haag.
- De GR stelt dat het dagelijks bestuur bestaat uit de voorzitter en twee leden, het DB dient beslissingen van het AB voor te bereiden en uit te voeren.
- Het AB bestaat uit negen bestuurders. Het aantal stemmen dat een AB-lid in de vergadering kan uitbrengen, wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente.
- De GR kent twee vaste ambtelijke adviescommissies (AAC's). De adviescommissie GGD, adviescommissie VT adviseren het AB. De financiële werkgroep (FWG) ondersteunt deze twee adviescommissies.
- De directeur GGD wordt door het AB benoemd als directeur publieke gezondheid (DPG) en wordt door de gemeente Den Haag aangesteld als directeur van de uitvoeringsorganisatie GGD. De rol van de DPG is wettelijk vastgelegd in de Wet publieke gezondheid (Wpg) en de Wet veiligheidsregio's (Wvr). De directeur VT wordt door het DB benoemd en als manager van de uitvoeringsorganisatie VT aangesteld door de gemeente Den Haag. De directeuren GGD en VT sluiten aan bij de vergaderingen van het AB en DB, zij hebben daarin een raadgevende stem.
- De functie van secretaris en controller van de GR wordt door het DB benoemd. Zij zijn onbezoldigd ambtenaar in de GR in dienst van de gemeente Den Haag.

3b. Takenpakket, p&c-cyclus en bekostiging samenwerking

De GR kent drie takenpakketten, daarnaast voeren de GGD en VT additionele lokale taken uit

- De GR kent drie takenpakketten:
 - a. het basispakket GGD;
 - b. het pluspakket GGD;
 - c. het takenpakket VT.
- Naast de wettelijke taken en de plus taken voeren de GGD en VT additionele lokale taken voor de verschillende gemeenten uit, deze vallen bestuurlijk niet onder de GR.
- VT kent een formatie van 178,94 FTE, de formatie van de GGD bestaat uit 145,31 FTE.

In de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Den Haag is de P&C-cyclus vastgesteld

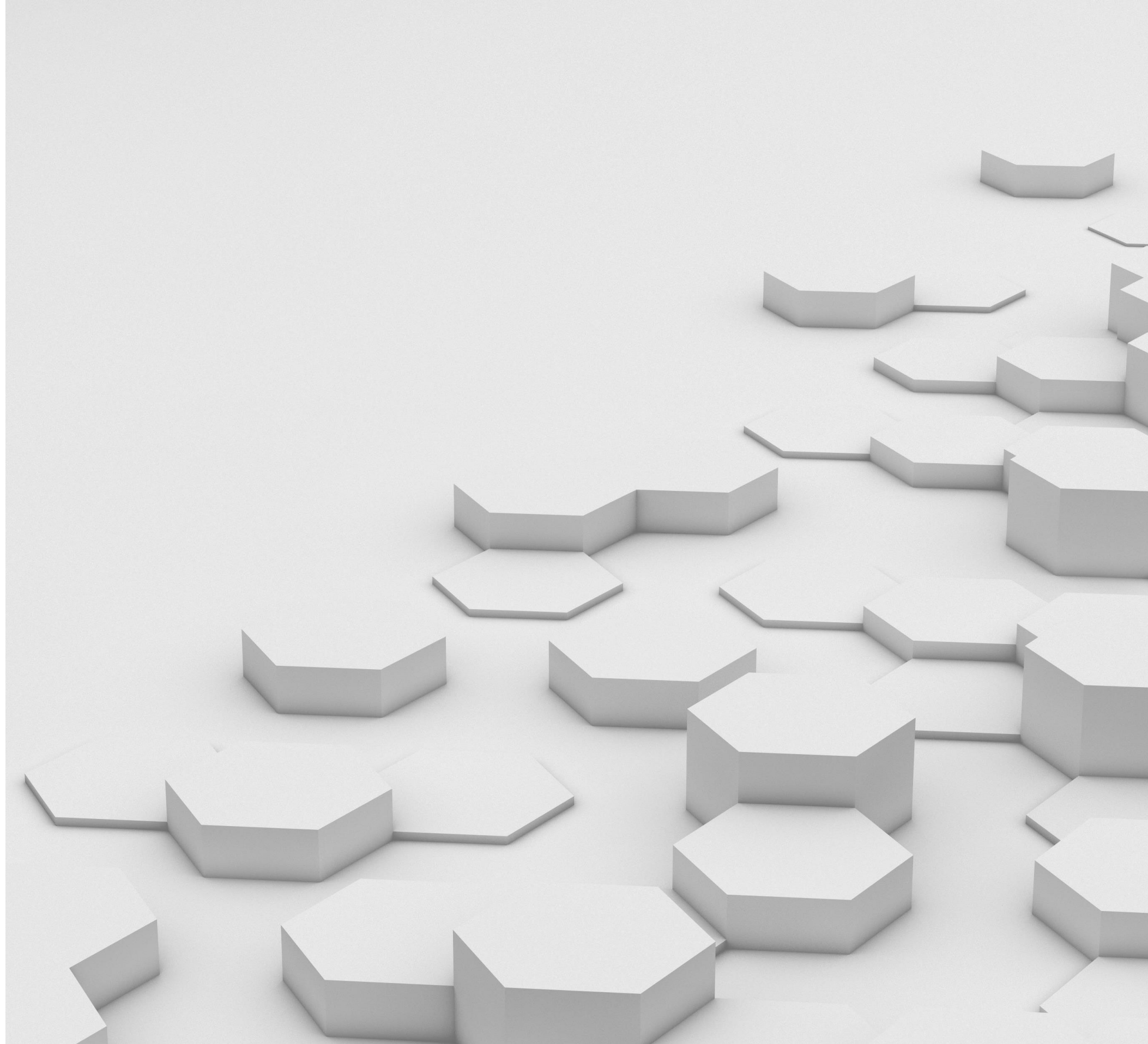
- De GR heeft in de uitvoeringsovereenkomst met de gemeente Den Haag de frequentie van rapporteren vastgelegd. De opdrachtnemer levert een viermaands rapportage, achtmaands rapportage en eindrapportage aan de opdrachtgever (DB). Hierin wordt de voortgang van het programmaplan op taakniveau, de gerealiseerde en geprognosticeerde uitgaven en ontvangsten, de voortgang van de aangekondigde bedrijfsvoeringsmaatregelen en de ontwikkeling van de risico's beschreven.

Kosten GR verrekend op basis van het inwoneraantal en afname van het pluspakket

- In het financieel statuut is vastgelegd dat de GR voor de taken uit het basispakket GGD de deelnemende gemeenten een bijdrage per inwoner in rekening brengt. De hoogte van deze bijdrage wordt door het college van B&W Den Haag, het DB en de GGD jaarlijks vastgesteld.
- Voor de taken uit het pluspakket GGD wordt een tarief bij de deelnemers in rekening gebracht op basis van de afname. Voor de taken VT wordt een tarief bij de deelnemers in rekening gebracht, op basis van het historisch verbruik, in combinatie met het inwoneraantal. De deelnemersbijdrage voor de GR- ondersteuning en overhead wordt naar inwonersaantal verrekend.

Vanaf juli 2022 treedt de nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) in werking

- De nieuwe Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr.) biedt nieuwe instrumenten, die raadsleden meer ruimte bieden om hun kaderstellende en controlerende rol binnen de besluitvorming van gemeenschappelijke organen beter vorm te geven.



4. Onze bevindingen

Op basis van de analyse van feiten en meningen zijn op navolgende pagina's onze bevindingen opgetekend ten aanzien van de werking van de GR GGD/ VT Haaglanden.

Deze bevindingen zijn geduid vanuit de verschillende onderzoeksthema's, zoals vastgelegd in het denkmodel onder deze evaluatie.

De bevindingen dienen als fundament onder onze handreikingen ter versterking van de GGD/ VT Haaglanden, zoals opgenomen in hoofdstuk 5.

4a. Inhoudelijke opgaven en ambities staan onder druk van onder meer historie, corona en krapte arbeidsmarkt

a1. Focus lag op stabiliseren organisatie in plaats van op inhoudelijke agenda

- De voorbije jaren heeft (bestuurlijk) de focus gelegen op het stabiliseren van de organisatie GGD/ VT Haaglanden, die na de vorming van de GGD Haaglanden in 2014 en de fusie tot GGD/ VT Haaglanden in 2018. Stabiliseren van deze organisatie was nodig om 'de basis op orde' te brengen. Daarmee is veel tijd en aandacht uitgegaan naar bedrijfsvoeringsaspecten, zoals het transparanter maken van bekostigings- en overheadsystematieken en het optimaliseren van de p&c-cyclus, rondom deze samenwerkingsvorm. Ook is veel energie gestoken in de verbinding tussen bestuurders, om te investeren in de vertrouwensbanden en de onderlinge relaties.
- Deze (noodzakelijke) focus op stabiliseren van de organisatie, heeft afgeleid van het bestuurlijke gesprek over de inhoudelijke visie, opgaven en ambities van de negen betrokken gemeenten. Bestuurlijk bestaat de 'sense of urgency' en brede wens om bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode (2022-2026) te komen tot een strategische agenda voor de lange termijn, die als koersdocument dient voor de GGD en VT.

a2. Besef belang GGD door de coronacrisis sterk toegenomen

- De afgelopen twee jaar heeft de covid-pandemie de GGD Haaglanden onder druk gezet. De pandemie heeft ervoor gezorgd dat de GGD'en overal in het land maximaal moesten opschalen. Dit vroeg om flexibiliteit binnen de organisatie om continu te zorgen voor voldoende prik- en testcapaciteit. Met de focus op deze grote opgave is er minder ruimte voor andere gezondheidsvraagstukken en om uitwerking te geven aan de vastgestelde visie van de GGD (april 2021).
- Het belang van een goed functionerende GGD met daarbij de noodzaak van publiek gezondheidsbeleid is sterk zichtbaar geworden door de pandemie. Een uitdaging voor de toekomst is om de urgentie van gezond leven vast te houden.

- Daarbij is het nog niet geheel duidelijk welke langertermijneffecten de pandemie op algehele gezondheid heeft en welke gezondheidsvraagstukken er nog meer gaan spelen. Het lessen trekken uit de afgelopen periode en daarmee de GGD organisatie optimaliseren is van belang. Bijvoorbeeld in het kader van gezondheidsbevordering en epidemiologie.
- Er is breed veel waardering voor de inzet en de resultaten van de GGD Haaglanden gedurende de pandemie.

a3. Veilig Thuis-organisatie komt van 'ver'

- Sinds 2018 is VT onderdeel van de GR en is VT permanent aan het doorontwikkelen. Voornamelijk in de bedrijfsvoering en op het vlak van de inrichting en aansturing zijn veel verbeteringen doorgevoerd. De wachtlijsten bij VT zijn significant afgenomen. Er is onder andere geïnvesteerd in versterking van de lokale teams. Daarnaast is er steeds meer inzicht gekomen in de organisatie, door onder andere de datagedreven aanpak. De P&C-stukken en algehele administratie binnen de organisatie zijn op orde gebracht. Het afhandelen van zaken binnen de wettelijke termijnen vormt nog steeds een uitdaging.

a4. Veilig Thuis is onderdeel van de gehele keten

- Veilig Thuis vormt een belangrijke schakel in de gehele keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Een sterke samenwerking is van groot belang binnen deze keten. Voor huiselijk geweld is een regiovisie ontwikkeld waar uitvoering aan gegeven wordt via drie ontwikkelsporen. Voor de jeugdbeschermingsketen staat het 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming' op de planning, dat een optimalisatie van de ketenaanpak beoogd.

a5. Krapte arbeidsmarkt

- In de begroting voor 2021 zijn extra budgetten voor VT opgenomen. Door krapte op de arbeidsmarkt kunnen deze budgetten niet volledig benut worden en ontstaan wachtlijsten.

4b. Governance als zodanig staat nauwelijks ter discussie, maar dagelijkse toepassing kan nóg scherper

b1. Relatie opdrachtgever – opdrachtnemer is verbeterd

- De relatie opdrachtgever – opdrachtnemer is verbeterd, voornamelijk het afgelopen jaar. Hier ligt onder andere de kwaliteitsverbetering en grotere mate van transparantie in de sturingsinformatie aan ten grondslag. Ook is met name door DB-leden – en de portefeuillehouders van Den Haag als opdrachtnemer in het bijzonder – fors geïnvesteerd in de relatie met de overige gemeenten. Het vertrouwen tussen de opdrachtgevers en opdrachtnemer neemt hierdoor toe, ten opzichte van de aanloopjaren in dit samenspel.

b2. Wisselwerking tussen AB en DB

- Met veel positieve energie wordt er door de drie DB-bestuurders uitvoering gegeven aan de taken van het DB. Veel AB-leden ervaren dat het DB hun rol goed vervuld ('waar zijn we wel van, waar zijn we niet van') en in control is.
- Het aantal stemmen dat een AB-lid in de vergadering kan uitbrengen, wordt bepaald door het aantal inwoners van de gemeente. Het komt in de praktijk nauwelijks voor dat er gestemd wordt binnen het AB. Toch roept de huidige stemverhouding wel bestuurlijke sentimenten op ten aanzien van drie elementen:
 - i. De DB-leden hebben tezamen een (te) grote stem in het AB.
 - ii. Het aantal opties voor de samenstelling van het DB is beperkt, omdat Den Haag altijd een plek moet innemen in het DD in combinatie met het feit dat het DB geen meerderheid van stemmen in het AB mag hebben.
 - iii. Er moet een balans blijven tussen de mate van invloed/ zeggenschap (stemverhouding) en de mate van financiële bijdrage c.q. financieel en maatschappelijk risico.

b3. GR- functionarissen rolzuiver, maar kwetsbaar in hun positie

- De GR-functionarissen (secretaris en controller) zijn formeel in dienst bij de gemeente Den Haag. Hiërarchisch gezien leggen zij verantwoording af aan hun manager binnen de gemeente Den Haag. Dit kan vragen oproepen over de onafhankelijkheid van de positie van deze GR-functionarissen. Echter, in de praktijk zijn deze functionarissen zich erg bewust van hun positie en onafhankelijke rol. De functionarissen zijn (bijna) niet vervangbaar, veel kennis en kunde over de GR zit bij deze betreffende personen. Dit lijkt weliswaar onafhankelijk van de 'ophanging van deze functies'.

b4. Ambtelijke Advies Commissies (AAC's) hebben grote stappen gemaakt

- De AAC's adviseren direct aan het AB. Voorafgaand aan de adviezen van de AAC's brengt de financiële werkgroep een advies uit naar de AAC's. De afgelopen periode zijn er veel verbeteringen doorgevoerd wat betreft de positionering, het proces en de kwaliteit van het advies.
- De AAC's leveren één gezamenlijke annotatie aan het AB. Daarbij valt op dat vrijwel iedere bestuurder naast het AAC-advies aanvullend geannoteerd wordt vanuit de eigen ambtelijke organisatie. Dit levert soms inconsistenties op tussen de gesuggereerde collectiviteit en de eigen gemeentelijke advieslijn.
- Nog steeds kunnen de AAC's verbeteren in rolneming, zoals mate van detaillering en rolneming in termen van collectiviteit en inhoudelijk gesprek.
- Wij constateren dat de ambtelijke voorbereiding vanuit de uitvoeringsorganisatie in verbinding met de ambtelijke vertegenwoordigers vanuit de deelnemende gemeenten er nog onvoldoende in slagen om ambtelijke vraagstukken ook met consensus ambtelijk af te wikkelen. Daardoor komen nog teveel (ambtelijke) thema's op de (bestuurlijke) DB-tafel.

4c. Gesprek over en samenhang tussen regionale en lokale taken kan worden versterkt

c1. Regionaal denken en samenhang tussen lokale taken en VT- en GGD-taken kan sterker

- *‘Gezonde lucht stopt niet bij een gemeentegrens’. ‘In iedere gemeente is er sprake van overgewicht en obesitas’. ‘Integrale en wijkgerichte aanpak is relevant voor iedere gemeente’.*
- In alle gemeenten spelen dezelfde gezondheidsthema’s, alleen de mate waarin verschilt van elkaar. Zo kent bijvoorbeeld Den Haag meer dan andere gemeenten grootstedelijke problematiek en verdichting met de bijbehorende gezondheidsrisico’s. Aan de andere kant zijn er ook veel agrarische activiteiten (Westland), industrie en intensieve verkeersstromen in de regio. Een gezonde leefstijl vraagt vaak om grote gedragsveranderingen. De deelnemende gemeenten kunnen nog winnen aan meer kennisdeling en het aanbrengen van samenhang in de visie op en aanpak van het lokale en regionale gezondheidsbeleid.
- Naar aanleiding van de Landelijke Nota Gezondheidsbeleid 2020-2024 heeft het AB afgelopen zomer een sessie gehad over gezondheidsbeleid. Het doel was om van elkaar te leren door inhoudelijke thema’s te bespreken. Bestuurders hebben dit ervaren als waardevol en inspirerend, en tevens de ambitie om vaker elkaar op soortgelijke onderwerpen inhoudelijk te vinden.

c2. Basispakket en pluspakket vragen geen aanpassingen

- Het basispakket omvat de taken die de GGD wettelijk dient uit te voeren. Gezien er hierin geen wetwijzigingen zijn, kan de omvang van het basispakket gelijk blijven. Het programma ‘gezonde school’ wordt door iedere gemeente als lokale taak afgenomen, behalve door Midden Delfland. De DPG is van mening dat in het kader van de invulling van de wettelijke taak rondom gezondheidsbevordering voor jeugd het goed is als deze taak binnen de GR wordt belegd. Bestuurlijk wordt een uitbreiding van het pluspakket niet direct noodzakelijk ervaren. Daarnaast zijn, voornamelijk kleine gemeenten, tevreden met de mogelijkheid om de taken zelfstandig uit te voeren. Zij hechten veel waarde aan samenwerkingen met lokale partners.

c3. Jeugdgezondheidszorg (JGZ) momenteel los van de GGD georganiseerd

- De JGZ is ondergebracht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin Den Haag, een onderdeel van JMO-OCW Den Haag, én JGZ Zuid-Holland West (convenant met acht overige gemeenten).
- Alle negen colleges van B&W dragen wettelijk de zorg voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorg. Echter, vanuit de Wet publieke gezondheid heeft de DPG ook verantwoordelijkheden in het kader van de JGZ: de verantwoordelijkheid over de vaccinatiegraad. Het Rijksvaccinatieprogramma wordt niet door de GGD uitgevoerd. In de praktijk is er, door de manier waarop dit georganiseerd is, op dit vlak onvoldoende de mogelijkheid voor sturing door de DPG.
- Door de huidige positionering kan over het algemeen de jeugdgezondheidszorg niet optimaal aansluiten op volwassen gezondheidszorg en kunnen er taken beperkt doeltreffend en efficiënt uitgevoerd worden. Er is bij sommige gemeenten geen doorgaande lijn van 0 tot 18 jaar en met oog op preventie is door deze wijze van organiseren ‘in de keten’ niet alles tijdig in beeld.

c4. Gemeenteraden lijken tevreden over functioneren van GR

- Aan de hand van de documentstudie, de gevoerde gesprekken, de survey kan er gesteld worden dat deze GR niet hoog op de agenda staat bij de negen gemeenteraden (zie bijlage C).
- Onze onderzoeksbevindingen tonen aan dat GR GGD/ VT Haaglanden niet in de ‘spotlight’ staat van de raden, met het oog op hun kaderstellende en controlerende rol.
- Naast de raadsbesprekingen in het kader van corona (datalek) en de formele periodieke stukken (begroting/ jaarstukken) passeert de GR GGD/ VT Haaglanden nauwelijks de revue in de gemeenteraden of commissies van de deelnemende gemeenten.

4d. Sturingsinformatie en transparantie is sterk verbeterd. Debat over de interpretatie van informatie nog beperkt.

d1. P&C-cyclus inmiddels op orde

- Er is sprake van een aanzienlijke verbetering van de informatiestromen binnen de GR. De hogere kwaliteit van P&C-stukken zorgt daarmee ook voor een betere informatievoorziening aan de gemeenten en gemeenteraden.
- Met deze verbetering in het proces van de P&C-stukken wordt ook geconstateerd dat sinds ongeveer anderhalf jaar de formele aanlevertermijnen worden behaald. Er wordt meer ademruimte ervaren, maar nog steeds ervaren betrokkenen tijdsdruk als het gaat om de advisering en het kennismaken van stukken.

d2. Geen onderscheid in wie welke (sturings-)informatie nodig heeft

- Iedereen ontvangt gedetailleerde informatie. Dit veroorzaakt een tijdrovend proces. De informatiebehoefte van beleidsmedewerkers (AAC) ligt anders dan bij bestuurders of raadsleden. In de huidige informatiestromen wordt daar geen rekening mee gehouden.
- Het AB heeft de neiging om over de financiën en processen te praten, aangezien dat ook de informatie is die zij ontvangen. Gedetailleerde rapportages geven bestuurders het gevoel van grip op de cijfers, tegelijkertijd is er beperkt aandacht voor de duiding hiervan en het inhoudelijke debat.
- De gemeenteraden ontvangen tijdig de juiste documenten (kadernota, begroting en jaarstukken).

d3. Steeds meer transparantie als het gaat om financiën

- Art. 24 derde lid van de Gemeenschappelijke Regeling bepaalt : “Financiële tekorten van de Uitvoeringsorganisatie GGD en de Uitvoeringsorganisatie VT, die niet worden gedekt door voorzieningen daaromtrent in de dienstverleningsovereenkomst, komen niet ten laste van het openbaar lichaam”. In de Dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Den Haag (i.c. art. 5 van de meerjarige Raamovereenkomst) is overeengekomen dat de gemeente Den Haag als opdrachtnemer prudent om zal gaan met het maken van kosten voor de uitvoering van de GGD- en VT-taken.
- In het begin van de GR-periode (2018) waren er met regelmaat onduidelijkheden over bepaalde posten, die voor rekening van de GR kwamen. Doordat de opdrachtnemer enkele overschrijdingen niet tijdig meldde werden de gemeentebesturen niet altijd in staat gesteld om (tijdig) bij te sturen. Financieel gezien was er te weinig transparantie, wat leidde tot financiële verrassingen en tegenvallers.
- Deze periode hadden sommige bestuurders moeite met het ‘telkens opplussen’ bij de GR, door meerdere begrotingswijzigingen van de GR. Er waren onvoldoende beheersmaatregelen in het financiële proces. Die financiële onduidelijkheid is weggenomen door duidelijkere afspraken tussen opdrachtgever en opdrachtnemer en daarbij de versterkte P&C-cyclus.

d4. Juridische documenten vergen een update naar dagelijkse praktijk

- Afspraken in enkele formele stukken van de GR komen niet meer overeen met het handelen van bestuurders en ambtenaren in de dagelijkse praktijk. Voorbeelden hiervan zijn artikelen uit het ‘Reglement van Orde van de AB-vergaderingen’ en het ‘organisatiestatuu’.
- Met de aankomende gemeenteraadsverkiezingen en de daaruit volgende nieuwe samenstelling van AB- en DB-leden is een update van deze juridische documenten noodzakelijk. [en-vandelaar.nl](https://www.en-vandelaar.nl)



5. Drie handreikingen ter versterking GR GGD/ VT

Onze bevindingen schetsen een beeld van de GR GGD/ VT Haaglanden die de afgelopen jaren de basis op orde heeft gekregen, die is gestabiliseerd en vanaf heden meer en meer kan werken aan de inhoudelijke agenda en ontwikkeling.

Hierna zijn drie handreikingen opgenomen ter verdere versterking van deze GR.

Voor enkele elementen uit de handreikingen hebben wij inspiratie gehaald uit de vergelijking met andere GGD-en. In bijlage B is een factsheet en een 'inspiratie hoofdstuk' per GGD opgenomen.



Handreiking 1. Stel strategische agenda 'GGD/ VT 2030' op

1a. Bepaal een lange termijn agenda voor de nieuwe bestuursperiode

- Na de gemeenteraadsverkiezingen treden er naar verwachting deels nieuwe bestuurders aan in het AB en mogelijk DB. Wij adviseren om dit moment te markeren en het eerste half jaar te investeren in een zorgvuldige overdracht/ inwerkperiode, zodat nieuwe bestuurders wegwijs worden in de context van en afspraken rondom de GGD/ VT.
- In het verlengde daarvan adviseren wij om als AB een aantal strategische sessies te beleggen, om met elkaar een inhoudelijke stip op de horizon te formuleren. Deze stip mag ambitie bevatten en kan gesteld worden op het einde van twee bestuursperioden (2030), waarbij deze een helder inhoudelijk 'tussenstation' kent in 2026.
- De huidige visie- en beleidsdocumenten van de GGD en VT Haaglanden dienen als basis voor deze strategische agenda.

1b. Koppel het gesprek over financiën en proces altijd aan de inhoud

- Wij adviseren om bij de bespreking van p&c-documenten in het AB altijd de duiding van de stukken expliciet te maken, qua processtatus en of deze ter beeldvorming, oordeelsvorming of besluitvorming dienen. Daarbij kan met 'opleggers' worden gewerkt om de kern van de vraag aan het AB te duiden, waarbij dan altijd de koppeling tussen de in de p&c-documenten gepresenteerde cijfers én de inhoud (maatschappelijke effect) aangebracht kan worden. Eventueel kan daarin worden gewerkt met varianten en scenario's, om bestuurders zoveel mogelijk in positie te brengen om keuzes te maken en kaders te stellen.

1c. Organiseer en structureer bewust het gesprek over de inhoud door themasessies

- Met de constatering dat het gesprek over inhoud op bestuurlijk niveau nog onvoldoende spontaan ontstaat, adviseren wij om dit bewust te organiseren en structureren. Dit kan bijvoorbeeld aan de hand van bestuurlijke themasessies.

- Naast de vaste agendapunten en de formele besluitvorming kan er bijvoorbeeld iedere AB-vergadering een inhoudelijke thema worden geagendeerd. Afhankelijk van het opgestelde thema wordt hierover een presentatie gegeven, waarover een verdiepend gesprek plaats kan vinden (ook hierbij geldt dat het van belang is vooraf te duiden wat het karakter is: ter inspiratie, ter informatie, ter beoordeling, etc. Enkele voorbeelden hiervan kunnen zijn:
 - i. een medewerker van de GGD of VT licht een specifiek beleidsonderwerp toe;
 - ii. een AB-lid deelt in het kader van 'best practices' resultaten of ontwikkelingen op het gebied van het lokale gezondheidsbeleid/ aanpak huiselijk geweld/ kindermishandeling;
 - iii. een DPG of DVT van een andere GGD of VT geeft een presentatie over de succesfactoren danwel de knelpunten in zijn/ haar organisatie;
 - iv. een hoogleraar inspireert over de wetenschappelijke trends en ontwikkelingen op een inhoudelijk aspect van GGD/ VT;
 - v. de voortgang (successen en knelpunten) in de realisatie van de strategische agenda wordt gepresenteerd.

1d. Strategische agenda als basis voor de discussie over meer regionaal denken en handelen

- De lange termijn agenda vormt tevens het platform om het regionaal denken en handelen nog meer 'handen en voeten te geven'. Van belang is daarbij dat goed in beeld gebracht wordt wat de belangen en speerpunten van de gemeenten in de regio zijn. Daarbij kunnen juist ook de gemeenschappelijkheden en verschillen tussen gemeenten worden gededd.
- De regionale samenwerking kan worden versterkt door dit aan de strategische agenda te koppelen. Bijvoorbeeld op het gebied van de gezondheidsuitdagingen in het fysieke domein in samenspel met klimaatadaptatie en de ketensamenwerking waar VT zich in bevindt. Aan de hand van deze inhoudelijk koers kan op termijn bijvoorbeeld het takenpakket van de GGD/ VT worden herzien, als daaraan van onderop (gemeente) behoefte gaat ontstaan. Wij adviseren om op dit moment niet actief de discussie over het basis- en pluspakket te starten.

Handreiking 2: versterk rolneming stakeholders (1)

2a. Blijf werken aan onderlinge verbinding en vertrouwen

- Het is van belang om het onderlinge vertrouwen tussen de negen gemeenten en in de rol van opdrachtgever en opdrachtnemer te behouden. De afgelopen periode is hier flink in geïnvesteerd. Wij adviseren om het verhaal te (blijven) vertellen over de vorming van de GR, welke ontwikkeling deze heeft doorgemaakt en wat de regionale samenwerking voor de negen gemeenten al heeft opgeleverd. Het blijven vertellen van het verhaal (omdat spelers wisselen) helpt voor onderling begrip, ook bij afwijkende standpunten op de bestuurlijke tafel. Het vertellen van het verhaal is van belang voor alle stakeholders: raden, colleges, ambtelijke organisaties.

2b. Plan periodiek een reflectiemoment voor de bestuurlijke samenwerking in

- In het verlengde van het behouden en versterken van de onderlinge relatie en daarmee het vertrouwen in elkaar op bestuurlijk niveau, adviseren wij het AB, DB en de opdrachtnemer (gemeente Den Haag) periodiek expliciet stil te laten staan bij wijze en vorm van de bestuurlijke samenwerking. Feedback vanuit de directie van de twee uitvoeringsorganisaties (GGD en VT) of spiegelsessies die extern worden gefaciliteerd kunnen daarbij waardevol zijn.

2c. Voer het bestuurlijke gesprek over de stemverhoudingen in het AB en de effecten daarvan

- Wij adviseren om het bestuurlijke gesprek te voeren over de huidige stemverhouding in het AB. Dit naar aanleiding van de drie, in de bevindingen, opgetekende knelpunten. Dit gesprek zou gevoerd moeten worden op basis van een helder memo met een analyse van verschillende varianten voor de herijking van de stemverhoudingen én de impact per variant op de zeggenschap en invloed van de deelnemers.

- Mochten bestuurders tot de conclusie komen dat herijking van de stemverhoudingen wenselijk is, dan adviseren wij dat de gekozen oplossingsrichting moet bijdragen aan het bieden van meer ruimte aan alle deelnemers om onderdeel uit te gaan maken van het DB. Dit zal de collectiviteit in de samenwerking ten gunste komen.
- Tegelijkertijd moet de stemverhouding altijd een balans houden tussen invloed/zeggenschap én de (financiële) bijdrage c.q. de maatschappelijke impact en risico's.
- Voor inspiratie met betrekking tot stemverhoudingen verwijzen wij u naar bijlage B, waar de stemverhoudingen van drie andere GGD-en zijn opgenomen.

2d. Overweeg om onafhankelijke adviseurs incidenteel te laten meedenken in DB of AB

- Overwogen kan worden om periodiek (vaste) externe adviseurs mee te laten denken over de koers en agendastukken van DB en/ of AB van de GGD/ VT. Hierbij kan gedacht worden aan expert op vlak van bedrijfsvoering/ financiën, hoogleraar op relevant inhoudelijk thema, of bestuurlijk zwaargewicht bekend met de portefeuille. Dit scherpt en verrijkt mogelijk het debat, kan zorgdragen voor nieuwe en andere invalshoeken en kan dienen ter inspiratie en 'evidence based' werken en handelen.

2e. Laat annotaties van AAC's aansluiten op de lange termijn agenda en informatiebehoefte

- Van belang is dat de AAC's goed betrokken worden bij de strategische agenda, en ook annoteren richting AB vanuit de daarin uitgezette koers.
- Wij adviseren om bij aanvang van de nieuwe bestuursperiode de klokken gelijk te zetten als het gaat om de behoeften aan sturingsinformatie bij de AB-leden. Door tussen AB en de AAC's op voorhand afspraken te maken kan, gesteund door een juiste agendasetting, ook meer ruimte ontstaan voor het gesprek over inhoudelijke vraagstukken.

Handreiking 2: versterk rolneming stakeholders (2)

2f. Zet de stijgende lijn van AAC's voort en zorg voor een sterke ambtelijke verbinding

- De AAC's hebben grote stappen gezet. De afgelopen periode zijn er veel verbeteringen doorgevoerd wat betreft de positionering, het proces en de kwaliteit van het advies. Wij adviseren om deze aandacht voor en het gesprek over de passende rolneming van de AAC's 'op tafel' te houden.
- Daarnaast adviseren wij ook om binnen de AAC's in grotere mate het gesprek te voeren over het regionaal belang en perspectief. Hierbij ligt de focus niet op 'hoe wij het in onze gemeente doen', maar op 'wat is het beste voor onze regio'.
- Door in het AAC-overleg vaker op gemeentelijk beleid de afstemming te zoeken, kan er vanuit een sterke regionale basis voor volksgezondheid uitvoering gegeven worden aan lokale vraagstukken. Hierbij is een integrale benadering in relatie tot andere domeinen binnen de gemeenten waardevol, met oog voor de lokale verschillen. Als het om volksgezondheid gaat ligt er bijvoorbeeld een mogelijkheid om de uitwerking van effecten van de nota gemeentelijk gezondheidsbeleid met elkaar te delen. Of te sparren onderling over de werkwijze als het gaat om het hoe om te gaan met het nationaal preventieakkoord.

2g. Introduceer voorlichtingsavonden GR'en en presentaties van de GGD/ VT bij begrotingen

- Wij adviseren om jaarlijks een voorlichtingsavond 'regiobrede GR'en' voor alle gemeenteraden in de regio te organiseren. Uiteraard zijn gemeenten onderdeel van meerdere GR'en, zoals de Omgevingsdienst en Veiligheidsregio. Naast een technisch toelichting over de werking van deze GR'en kan het zeer waardevol zijn om elke GR inhoudelijk een podium te bieden. Met het aantreden van nieuwe raadsleden in 2022 ontstaat een mooi momentum om deze cyclus te introduceren in afstemming met andere GR-en in de regio.

- Daarbij kunnen technische toelichtingen in de gemeenteraden (of het collectief van raden) door de GGD en VT bij de conceptbegroting van toegevoegde waarde zijn. Dit kan zorgen voor een scherpe toelichting op de taakuitvoering en de daaraan gerelateerde financiële impact. Uiteraard dit altijd in afstemming met de lokale portefeuillehouder.

2h. Zorg voor gezamenlijke terugkoppeling van de bijeenkomsten van de rekeningcommissie

- Na afloop van iedere rekeningcommissie koppelt het betreffende raadslid de bespreking terug in zijn/ haar raad. Om de informatie te stroomlijnen adviseren wij om één samenvatting van de bijeenkomst van de rekeningcommissie te maken en deze in iedere raad terug te leggen, waardoor sprake is van uniformiteit in de terugkoppeling.

Handreiking 3: herijk aantal ‘technische’ elementen

3a. Overweeg weerstandsvermogen te creëren om risico’s op te kunnen vangen

- Wij geven in (her)overweging om de GR GGD/ VT de ruimte te geven om een beperkt (bijvoorbeeld maximaal 2,5% tot 10% van de begrotingsomvang) weerstandsvermogen in de GR op te mogen bouwen. Hierdoor kan het DB/ de directie van deze GR slagvaardiger opereren in relatie tot de snel veranderende maatschappelijke opgaven. Zonder hiervoor de hele cyclus te hoeven doorlopen naar de individuele colleges en raden voor (beperkte) extra middelen. Dit zorgt ook voor een bepaalde mate van ‘politiek-bestuurlijk rust’ rondom de GGD/ VT. Uiteraard is het benutten en opbouwen van dit weerstandsvermogen aan vooraf te bepalen spelregels gebonden.
- Op basis van de historische gegevens, onder andere de begrotingswijzigingen en realisatieoverzichten, kan het gesprek gevoerd worden over een reëel en houdbaar weerstandsvermogen om risico’s af te dekken voor de GR. Een eventuele aanpassing hierop vraagt om een wijziging in het financieel statuut van de GR.
- Wij adviseren het DB in dat geval om een nota risicomanagement en weerstandsvermogen op te stellen. Hierin worden de afspraken omtrent het managen van risico’s met financiële gevolgen en het beleid ten aanzien van het weerstandsvermogen vastgesteld. Daarbij adviseren wij om ook daarin de geldstromen GGD en VT gescheiden te houden.

3b. Laat de zwaarste instrumenten van de nieuwe Wgr achterwege

- Onze onderzoeksbevindingen tonen aan dat GR GGD/VT niet in de ‘spotlight’ staat bij de gemeenteraden als het gaat in termen van kaderstelling en controle. Mede gezien de beperkte respons van de gemeenteraadsleden op de enquête en raadssessie (zie bijlage C) adviseren wij om de zwaarste instrumenten die de nieuwe Wgr gaat bieden - zoals participatie, raadscommissies en een aangepaste zienswijze procedure op besluiten - niet in te regelen in de GR van de GGD/ VT.

3c. Heroverweeg de evaluatiebepaling uit de GR

- De nieuwe Wgr schrijft voor dat er een evaluatiebepaling in de GR móet worden opgenomen. Daarbij is het niet verplicht óm te evalueren. Wij adviseren om in deze evaluatiebepaling te volstaan met de opmerking dat het AB iedere vier jaar – of zoveel vaker als door het AB nodig geacht – het gesprek voert over de governance en het functioneren van de organisatievorm. Aan de hand van dat gesprek kan besloten worden of een evaluatie van de regeling en samenwerking nodig en gewenst is en kan daarover gemotiveerd worden gerapporteerd aan de gemeenteraden.
- In de huidige GR GGD/ VT Haaglanden is vastgelegd dat iedere vier jaar het functioneren van de regeling wordt geëvalueerd (art. 33). Het AB bepaalt voorafgaand aan de uitvoering van de evaluatie, gehoord de raden van de deelnemende gemeenten, het doel, de reikwijdte en de wijze van evaluatie. Deze zelf opgelegde verplichting vraagt om een forse investering in tijd en middelen, zonder dat een directe aanleiding voor evaluatie hoeft te bestaan. Wij adviseren dus om deze bepaling conform voorgaand punt aan te passen.

3d. Quick scan Wgr en update juridische documenten

- Wij adviseren om de GR-tekst van de GGD/ VT te onderwerpen aan een juridische quickscan in relatie tot de nieuwe Wgr, welke 1 juli 2022 in werking zal treden. Dit zal leiden tot wijzigingsvoorstellen die door de raden bekrachtigd moeten worden. Daarom is het raadzaam om deze quickscan (extern) te laten uitvoeren onder begeleiding van een te formeren politiek-bestuurlijke klankbordgroep.
- Daarbij kan ook direct een check worden gedaan op de geldende juridische verordeningen, om deze af te stemmen met de dagelijkse praktijk rondom GGD/ VT Haaglanden.

& Van de Laar B.V.

Don Boscostraat 4
5611 KW Eindhoven
085 - 747 06 18

info@en-vdl.nl
en-vandelaar.nl

& Van de Laar is een onafhankelijk organisatieadviesbureau met denkers én doeners voor de publieke sector.

Onze adviseurs zijn op missie: bijdragen aan een weerbare en wendbare publieke sector. Dat doen wij door sámen met onze opdrachtgevers resultaatgericht, betrokken en met energie te werken aan hun maatschappelijke en organisatievraagstukken.

De bestuurlijke toekomst van gemeenten. De vormgeving, evaluatie en doorontwikkeling van samenwerkingsverbanden. De structurering van en sturing op een organisatie(onderdeel). Mens-, team- en organisatieontwikkeling. Grip op het sociaal domein. Het doen van onafhankelijk onderzoek. Stuk voor stuk vraagstukken waarop onze ervaren adviseurs én jonge talenten graag hun hersens kraken en waarvoor zij met passie hun handen uit de mouwen steken.

Onderzoek & Advies

Procesbegeleiding & Realisatie

Training & Coaching

Interim, Executive Search & Werving en Selectie