

## Positionering GGD Groningen



Samenstellers:  
George Postma  
Clemens Sengers  
Maarten van Ooijen  
Ons kenmerk: A17GGD-033  
10 januari 2018

Vastgesteld door de Begeleidingscommissie Positionering GGD Groningen  
d.d. 18 december 2017

**LYSIAS ADVIES B.V.**

SOESTERWEG 310d  
3812 BH AMERSFOORT

TEL. +31 33 464 70 70  
WWW.LYSIASGROUP.COM

IBAN NL18 ABNA 0574 2170 53  
K.V.K. 30166304  
BTW NUMMER 809282471

# Positionering GGD Groningen

INHOUD	Blz.
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Leeswijzer .....	1
1.2 Voorgeschiedenis .....	1
1.3 Opdracht .....	2
1.4 Van vier naar vijf positioneringsvarianten .....	3
1.5 Aanpak van het onderzoek.....	4
<b>2 Aanleiding</b> .....	<b>6</b>
2.1 Bestuurlijke inbedding.....	6
2.2 Organisatorische inbedding.....	7
2.3 Ondersteuning door SSC .....	8
2.4 Conclusie huidige positionering .....	9
<b>3 Het landelijk beeld</b> .....	<b>10</b>
3.1 De hybride GGD .....	10
3.2 Zelfstandige GGD (sub-varianten 1 t/m 3).....	11
3.3 GGD in één GR met andere diensten zoals de VR .....	12
3.4 Conclusie .....	12
<b>4 Analyse kader</b> .....	<b>13</b>
4.1 Opzet .....	13
4.2 Conclusie .....	14
<b>5 Weging positioneringsvarianten</b> .....	<b>15</b>
5.1 Optimalisatie huidige positionering .....	15
5.2 Zelfstandig met eigen bedrijfsvoering .....	16
5.3 Zelfstandig met SLA bij SSC Groningen .....	19
5.4 VR en GGD hebben een gezamenlijk SSC.....	22
5.5 Fusie VR en GGD .....	24
<b>6 Slot</b> .....	<b>27</b>
6.1 Samenvatting weging positioneringsvarianten.....	27
6.2 Conclusie .....	27

<b>Bijlage 1: Wet publieke gezondheid.....</b>	<b>29</b>
<b>Bijlage 2: Positie DPG .....</b>	<b>30</b>
<b>Bijlage 3: Uitgangspunten van scenario 3b .....</b>	<b>31</b>
<b>Bijlage 4: Typering positioneringsvarianten .....</b>	<b>32</b>
Optimalisatie huidige situatie .....	32
Zelfstandig .....	33
GGD zelfstandig en een SLA met de gemeente .....	34
VR en GGD samen een SSC bij de VR .....	35
VR en GGD samen één GR .....	36
<b>Bijlage 5: Kengetallen GGD Groningen .....</b>	<b>38</b>
<b>Bijlage 6: Btw-advies Caraad belastingadviseurs .....</b>	<b>40</b>

# 1 Inleiding

Dit rapport geeft antwoord op de vraag "hoe de GGD Groningen zich het best kan positioneren", rekening houdend met de ambities en de context. Opdrachtgever voor dit onderzoek is de Begeleidingscommissie Positionering GGD Groningen.

## 1.1 Leeswijzer

Dit eerste hoofdstuk start met een korte beschrijving van de voorgeschiedenis en een typering van de inhoudelijke ambitie van de GGD. Verder in dit hoofdstuk: de opdrachtformulering en de aanpak van het onderzoek. Hoofdstuk 2 geeft een analyse van de huidige positionering van de GGD. In hoofdstuk 3 geven we een overzicht van positioneringsvarianten zoals die bij andere GGD-en in Nederland voorkomen. Daarbij bieden we een overzicht van de ervaren aandachtspunten bij die positioneringsvarianten. Om de positioneringsvarianten voor de GGD Groningen te kunnen wegen hanteren we een wegingskader; hoofdstuk 4 beschrijft dit wegingskader. Hoofdstuk 5 vormt de kern van het rapport; hier worden de positioneringsvarianten beschreven en geanalyseerd. Hoofdstuk 6 (Slot) start met een matrix met daarin de weging op basis van het wegingskader. Tenslotte trekken we enkele conclusies.

## 1.2 Voorgeschiedenis

### 1.2.1 Ontwikkelperspectief 2017-2020<sup>1</sup>

Het AB van de GGD gaf de DPG op 4 december 2015 opdracht om met voorstellen te komen voor de borging van de publieke gezondheid in Groningen. Daartoe zijn vier inhoudelijke scenario's uitgewerkt en geanalyseerd.

- 1 Het eerste scenario beschrijft een zo klein mogelijke GGD en een maximale verantwoordelijkheid van de individuele gemeenten voor alle overige taken (z.g.n. *Romp-scenario*).
- 2 In het tweede scenario pakken gemeenten JGZ en OGGz zelf op en blijft een relatief kleine GGD over (z.g.n. *Romp+-scenario*).
- 3 Het derde scenario gaat uit van een getransformeerde GGD, die ongeveer doet wat er nu gebeurt, maar optimaal afgestemd op de gemeenten (z.g.n. *getransformeerde GGD*).
- 4 Het vierde scenario combineert keuzevrijheid van gemeenten (wat samen bij de GGD en wat in eigen beheer) met als doel om op regionaal niveau een aantal overstijgende taken te clusteren (z.g.n. *sociaal-medische dienstverlening*).

### 1.2.2 Voorkeursscenario

Het AB kiest eind 2016 voor scenario 3b, wat een tussenpositie is tussen "transformatie" en "sociaal-medische dienstverlening".

Voor de periode 2017-2020 beweegt de GGD richting transformatie waarbij er keuzevrijheid is bij de gemeenten ten aanzien van het wel of niet beleggen van niet-wettelijke taken bij de GGD Groningen. Dit betekent dat de GGD de publieke gezondheid beter laat aansluiten op het gemeentelijk sociale domein. De GGD versterkt de dienstverlening (klantgericht, innovatief, positieve gezondheid) op basis

---

<sup>1</sup> "Publieke gezondheid in de regio Groningen; Ontwikkelperspectief 2017-2020"

van een duidelijke opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie. De individuele gemeenten hebben de mogelijkheid om niet-wettelijke taken anders te beleggen. Dit is echter aan voorwaarden gebonden want de GGD moet in staat blijven om voldoende medisch- en verpleegkundig personeel in dienst te houden. Bovendien mag de financiële continuïteit van de GGD niet in het geding komen.

### 1.2.3 Discussie positionering

Het koersdocument brengt ook de positionering van de GGD ter discussie. De situatie 2017 is -in het kort- als volgt:

- 1 De Groninger gemeenten hebben de taken op het gebied van publieke gezondheid gedelegeerd aan GGD Groningen. De GGD legt over de uitvoering van de taken verantwoording af aan het Algemeen Bestuur. De directeur Publieke gezondheid (DPG) is benoemd door het AB en legt verantwoording af aan het DB<sup>2</sup>.
- 2 Organisatorisch is de GGD ondergebracht bij de gemeente Groningen. Medewerkers zijn in dienst van de gemeente Groningen en de GGD maakt gebruik van het SSC van de gemeente. De GGD is gehouden in vrijwel alle opzichten de regelgeving en verantwoordingslijnen van de gemeente Groningen te volgen.

Deze hybride positionering<sup>3</sup> heeft nadelen als het gaat om transparantie en slagkracht (zie hoofdstuk 2). Op basis van de inhoudelijke keuze voor model 3b zoekt de GGD nu naar een goede positionering.

De vraag is nu welke positioneringsvariant het best past bij de inhoudelijke ambities en de context van de GGD Groningen, de deelnemende gemeenten en de gemeente Groningen als "gastheer".

Deze rapportage gaat over de verschillende positioneringsvarianten (kenmerken, voor- en nadelen) voor de GGD Groningen. De opdracht voor deze rapportage is in paragraaf 1.3 beschreven.

## 1.3 Opdracht

De onderzoeksopdracht is door de Begeleidingscommissie als volgt geformuleerd:

- 1 Beschrijf op hoofdlijnen vier scenario's voor de bestuurlijke positionering van GGD Groningen:
  - 1.1 Optimalisering huidige inbedding als dienst van de gemeente Groningen
  - 1.2 Positionering als zelfstandig openbaar lichaam met eigen directie en ondersteuning
  - 1.3 Samengaan met de Veiligheidsregio Groningen (onder één directie en bestuur)
  - 1.4 Zelfstandige positionering met dwarsverbindingen naar de Veiligheidsregio op het gebied van de bedrijfsvoering (PIJOFACH-taken)
- 2 Verken in deze scenario's de volgende aspecten:
  - 1.1 Financiën (kostenontwikkeling en continuïteit op korte en middellange termijn)
  - 1.2 Benodigde samenstelling van directie en bestuur (DB/AB)

---

<sup>2</sup> Tekst: Begroting PGZ 2018

<sup>3</sup> In bijlage 1 is een korte typering van de huidige situatie opgenomen

- 1.3 Juridische vormgeving (inclusief bestuursvorm)
  - 1.4 Efficiënte invulling PIJOFACH-taken
  - 1.5 Arbeidsvoorwaardenregeling (eigen regeling binnen de CAR-UWO, frictiekosten bij verzelfstandiging)
  - 1.6 Invloed van (individuele) gemeenten op het beleid van de GGD
  - 1.7 Doorlooptijd bij wijziging governance
  - 1.8 Effect op kwaliteit dienstverlening
  - 1.9 Effect op de cultuur van de medewerkers
- 3 Geef een analyse van voor- en nadelen van de vier scenario's, mede op basis van ervaringen elders in het land.

De doelstelling van het onderzoek is om minimaal twee varianten te laten afvallen, zodat daarna een verdiepende analyse kan worden gemaakt van één of twee varianten. Gelet op de noodzakelijke voorbereiding is het uitgangspunt een nieuwe positionering in 2020 in te laten gaan. Dit onderzoek heeft geen betrekking op de RIGG, de regionale uitvoeringsorganisatie inkoop jeugdhulp, die mede onder de GR PG&Z valt.

#### 1.4 Van vier naar vijf positioneringsvarianten

De vraag naar de positionering is gebaseerd op de volgende aandachtspunten (bezwaren) ten aanzien van het functioneren van de GGD Groningen:

- 1 Hybride besturing (verantwoordelijkheid bestuur GR PG&Z en college B&W Groningen);
- 2 Hybride management (verantwoordelijkheid DPG en gemeentesecretaris Groningen);
- 3 Bedrijfsvoering vanuit het SSC-Groningen niet op maat (mogelijkheden om de organisatie aan te passen en mogelijkheden om op het resultaat te sturen; in- en outputsturing).

Indien de GGD zelfstandig wordt gepositioneerd, dan zijn er meerdere mogelijkheden om de bedrijfsvoering te organiseren. Een zelfstandige GGD kan bijvoorbeeld een SLA aangaan met de VR, een andere GGD, of met een gemeente. De variant waarbij de gemeente Groningen op basis van een SLA<sup>4</sup> diensten levert aan een zelfstandige GGD is een relevante/onderscheidende variant. Vanuit deze overweging voegde de Begeleidingscommissie deze positioneringsvariant toe. Het overzicht van de positioneringsvarianten ziet er daardoor als volgt uit<sup>5</sup>:



Naast deze vijf varianten zijn er in Nederland nog twee varianten:

<sup>4</sup> Service level agreement (dienstverleningsovereenkomst)

<sup>5</sup> In bijlage 2 zijn de varianten kort uitgewerkt

- 1 GGD als onderdeel van een breder samenwerkingsverband (Twente, Gooi en Vechtstreek);
- 2 Shared service tussen een aantal GGD-en (Brabant, Noord- en Oost-Gelderland).

Deze laatste twee varianten zijn niet in het onderzoek betrokken omdat ze in hun weging sterk lijken op (onderdelen van) de andere vijf varianten.

## **1.5 Aanpak van het onderzoek**

Lysias heeft samen met de Begeleidingscommissie het volgende traject doorlopen.

### *1.5.1 Kick off met Begeleidingscommissie*

Tijdens de kick-off hebben we afspraken gemaakt over het eindresultaat, de onderlinge rolverdeling en de concrete planning. We maakten een overzicht van benodigde informatie en kwamen tot afspraken over de interviews (gesprekspartners namens de GGD, de gemeente Groningen, de overige gemeenten en de stakeholders).

### *1.5.2 Deskresearch en inventariserende gesprekken*

We maakten een analyse van de landelijke kaders en de inhoudelijke koers van de GGD Groningen. Daarnaast analyseerden we jaarplan, begroting en jaarrekening. Dit materiaal hebben we doorgesproken met de betrokken medewerkers van de GGD. Tot slot maakten we een analyse van de positionering van GGD-en elders in het land; als *learning case* voor de uitwerking van één of meerdere scenario's.

### *1.5.3 Opbouw wegingskader en verfijnende gesprekken*

Op basis van de resultaten uit de voorgaande stap bouwden we een wegingskader. We hebben het wegingskader in de Begeleidingscommissie toegelicht en besproken. De Begeleidingscommissie stelde uiteindelijk het wegingskader vast.

### *1.5.4 Scenario's invullen en bespreken best practices*

Met behulp van het wegingskader werkten we de scenario's uit. De gevulde scenario's hebben we met de begeleidingscommissie besproken. De Begeleidingscommissie stelde de uitgewerkte scenario's vast. In deze fase is ook het vijfde scenario toegevoegd; GGD volledig zelfstandig en ontvangt (deels) bedrijfsvoerings-ondersteuning van het SSC-Groningen.

### *1.5.5 Scenario's wegen en rapporteren*

Ten behoeve van de werkbijeenkomst met het AB (6 november 2017) maakten we een discussienotitie. Hierin werden de positioneringsvarianten toegelicht en gewogen. Tijdens de bijeenkomst zijn de positioneringsvarianten besproken. De aanwezige AB-leden hadden een voorkeur voor de toegevoegde variant: GGD-zelfstandig en ontvangt (deels) ondersteuning van het SSC-Groningen op het terrein van bedrijfsvoering.

In deze fase van het onderzoek speelde ook de discussie over de mogelijke Btw-effecten van de verschillende scenario's. De gemeente Groningen (het SSC) heeft hierover advies gevraagd aan Caraad belastingadviseurs<sup>6</sup>. Op basis van dit advies heeft het SSC twee berekeningen gemaakt:

- 1 De verwachte Btw-effecten in de figuur dat de GGD de bedrijfsvoering inkoopt bij de gemeente Groningen (over bedrijfsvoeringsactiviteiten is Btw verschuldigd).
- 2 Het verwachte effect van het uittreden van de GGD op het Btw-mengtarief van het SSC.

Tenslotte heeft de gemeente Groningen (SSC) aangegeven wat het maximum frictie-effect is op het moment dat de GGD "*cold turkey*" stopt met het afnemen van de dienstverlening van het SSC. Het gaat om een vertrekpunt bij eventuele onderhandelingen; uitsluitend de werkelijke frictiekosten kunnen worden verrekend. Het probleem hierbij is echter dat het SSC al meerdere bezuinigingsrondes en verzelfstandigingen van Groningse diensten heeft moeten opvangen; de rek is er een beetje uit.

De voorliggende rapportage is het resultaat van de hiervoor beschreven stappen.

---

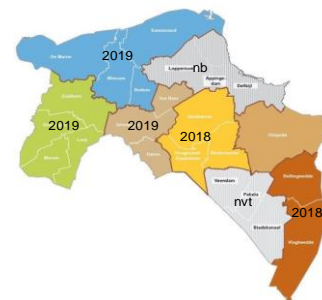
<sup>6</sup> Bijlage 6



## 2 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is gelegen in:

- 1 Nieuwe inhoudelijke koers GGD Groningen (scenario 3b):
  - 1.1 Meer keuzevrijheid voor gemeenten bij keuze van het pakket (maatwerk);
  - 1.2 De GGD blijft robuust (overgang van JGZ naar lokaal niet gewenst/mogelijk);
- 2 De hybride besturing van de GGD Groningen;
- 3 Het keurslijf van de ondersteuning en de “huisregels” van de gemeente Groningen;
- 4 Bestuurlijke hervorming Groningen (herindelingen).



*Relevante vraag is echter wat nu eigenlijk het probleem is met de huidige positionering.* Op basis van de gesprekken komen wij tot de navolgende analyse. We hebben dit hoofdstuk ingedeeld naar “bestuurlijke inbedding”, “organisatorische inbedding” en “bedrijfsvoering (de ondersteuning door het SSC-Groningen)”.

### 2.1 Bestuurlijke inbedding

#### 2.1.1 Typering

De Groninger gemeenten hebben de taken op het gebied van publieke gezondheid gedelegeerd aan GGD Groningen. De GGD legt over de uitvoering van de taken verantwoording af aan het Algemeen Bestuur van de GR PG&Z. In de gemeenschappelijke regeling staan deze taken en bevoegdheden van respectievelijk AB en DB beschreven. Het Algemeen Bestuur besluit over het beleid, de financiën en toetst de uitvoering. Het Dagelijks Bestuur bereidt de vergaderingen van het Algemeen Bestuur voor. De directeur Publieke gezondheid (DPG) is benoemd door het AB en legt verantwoording af aan het DB<sup>7</sup>.

Tegelijk is de GGD een dienst van de gemeente Groningen en valt daarmee onder bestuurlijke verantwoordelijkheid van het college van B&W van de stad.

#### 2.1.2 Analyse

In deze bestuurlijke constructie zit een aantal weeffouten. In de brief van de minister van VWS (zie bijlage 3) geeft de minister duidelijk aan dat de DPG verantwoording schuldig is aan het bestuur van de GR (en voor de GHOR-taken aan het bestuur van de VR). De Wpg stelt bovendien als eis dat voor de GGD een openbaar lichaam op basis van de Wgr wordt ingesteld. Een openbaar lichaam heeft rechtspersoonlijkheid zodat het zelfstandig kan optreden in het maatschappelijk verkeer. Een openbaar lichaam kan contracten en convenanten aangaan, eigen personeel in dienst nemen, fondsen beheren en zelfs een publiek of privaat samenwerkingsverband oprichten<sup>8</sup>. Tenslotte heeft de DPG een aantal eigenstandige bevoegdheden (inspectietaken op grond van de wet) op basis waarvan hij/zij aanwijzingen kan geven aan gemeenten. Op zich valt te beredeneren dat dit allemaal mogelijk is binnen de huidige constructie;

<sup>7</sup> Citaat GGD-begroting 2018

<sup>8</sup> VNG: <https://vng.nl/producten-diensten/diensten/slim-samenwerken/vormen-van-samenwerken/openbaar-lichaam>

helder en eenduidig is het echter allemaal niet. De volgende effecten treden in de praktijk op:

- 1 GGD Groningen is van origine een gemeentelijke dienst van de gemeente Groningen. Ook nu is een belangrijk deel van de omzet van de GGD voor rekening van de gemeente Groningen. Bovendien loopt een deel van de Groninger budgetten niet via de GR PG&Z. Hierdoor is het voor het bestuur van de GR PG&Z moeilijk om integraal verantwoordelijkheid te dragen voor de GGD. Het risico bestaat dat de andere gemeenten “afhaken” en/of zich afzetten tegen de koers van de gemeente Groningen. Overigens zijn de gemeente Groningen en de GGD bezig de financiële stromen te ontvlechten. Ook dient te worden opgemerkt dat -zeker wanneer er sprake is van één grote en een aantal kleinere gemeenten het in de huidige constructie lastig is om de betrokkenheid van alle gemeenten bij een GR goed te borgen.
- 2 De DPG heeft veel (minimaal drie) verantwoordingsrelaties, namelijk richting de besturen van de GR PG&Z en de GR VR en de gemeente Groningen. De gemeentesecretaris is hiërarchisch leidinggevende voor de DPG (als leidinggevende van het gemeentelijk organisatieonderdeel GGD). De DPG kan in deze constructie nauwelijks integraal verantwoordelijk zijn voor de inhoud en de bedrijfsvoering van de GGD.
- 3 Het opdrachtgeverschap voor de opdracht van de gemeente Groningen aan de GGD is niet goed/duidelijk belegd. Voor een aantal opdrachten is de DPG opdrachtgever en opdrachtnemer tegelijk. Ook op dit punt werken de GGD en de gemeente Groningen overigens aan verbeteringen.
- 4 Voor de zelfstandige bevoegdheden van de DPG ontstaat ook onduidelijkheid. Bijvoorbeeld de Wet kinderopvang (art 2.19) bepaalt: *Het college wijst de directeur publieke gezondheid van de GGD, bedoeld in artikel 14, derde lid, van de Wet publieke gezondheid, aan als toezichthouder.* Die toezichthoudersrol geeft aanwijsbevoegdheden naar de betreffende gemeente en naar de kinderopvang. Aangezien de DPG ook een hiërarchische relatie heeft met de gemeente Groningen is het lastig om geheel onafhankelijk de toezichthoudersrol te vervullen.

## 2.2 Organisatorische inbedding

### 2.2.1 Typering<sup>9</sup>

De GGD is organisatorisch onderdeel van de gemeente Groningen. Dat betekent bijvoorbeeld dat:

- Uiteindelijk dat Raad en college van Groningen verantwoordelijkheid dragen voor de organisatie van de GGD;
- De GGD-medewerkers de rechtspositie van de gemeente Groningen hebben (arbeidsvoorwaarden, sociale plannen, faciliteiten);
- De medewerkers onderdeel zijn van de arbeidspool van de gemeente Groningen (herplaatsing, uitwisseling);
- De GGD-begroting onderdeel uitmaakt van de totale gemeentelijke begroting en uiteindelijk ook die vorm krijgt;
- De begroting de cyclus van de GR PG&Z en de gemeente volgt;
- De DPG formeel ondergeschikt is aan de gemeentesecretaris.

---

<sup>9</sup> In bijlage 2 is een aantal kengetallen van de GGD Groningen opgenomen. De kengetallen betreffen productie en financiën.

- De DPG niet de WOR-bestuurder is voor de GGD (dat is de gemeentesecretaris).

### 2.2.2 Analyse

Hier geldt met name dat de ruimte die de DPG heeft om vorm en inhoud te geven aan de organisatie te beperkt is. De DPG heeft geen eindverantwoordelijke positie als het gaat om het overleg met de ondernemingsraad. In deze constructie zijn de werknemersvertegenwoordiging van de GGD en de DPG minder goed in staat afspraken te maken over de organisatie van de GGD<sup>10</sup>. De gemeentesecretaris en de OR zijn eindverantwoordelijk.

Een organisatie die voor een belangrijk deel bestaat uit medisch personeel en werkt voor Rijk, gemeenten en andere opdrachtgevers stelt eigen eisen. De DPG heeft eigen beleidsruimte nodig om steeds de organisatie en de personele samenstelling passend bij de opgaven te regelen. Die ruimte is er nu minder omdat de (HR-) procedures en regels van de gemeente Groningen moeten worden gevolgd. Uiteraard heeft het ook voordelen om onderdeel te zijn van een grotere organisatie (bijvoorbeeld een grotere arbeidspool).

## 2.3 Ondersteuning door SSC

### 2.3.1 Typering

De GGD maakt gebruik van diensten van het Shared Service Centre van de gemeente Groningen (SSC). De dienstverlening is globaal vastgelegd in een service level agreement (SLA). De kosten van het SSC worden op basis van verdeelsleutels (aantal medewerkers, werkplekken, m<sup>2</sup>) toegerekend. Deze logica past bij een situatie waarin de kosten van een SSC worden verdeeld over de diensten van één organisatie. De juistheid van de verdeling maakt dan niet zoveel uit. Voor de GGD is dat anders omdat alle deelnemers een deel van de SSC-kosten dragen.

Aangezien SSC en GGD onderdeel zijn van dezelfde gemeente is het niet nodig Btw door te berekenen van het SSC aan de GGD. Overigens heeft de GGD ook nog een eigen budget en regelt daarmee een aantal specifieke onderdelen van de bedrijfsvoering.

### 2.3.2 Analyse

De logica voor een SSC is gelegen in het creëren van massa en het standaardiseren van werkzaamheden. Op die manier is het mogelijk efficiënt en kwalitatief hoogwaardig te werken, mits de werkzaamheden homogeen genoeg zijn en dus ook daadwerkelijk kunnen worden gestandaardiseerd. De standaard dienstverlening sluit maar gedeeltelijk aan bij de wensen van de GGD. De GGD heeft op basis van zijn takenpakket behoefte aan specifieke ondersteuning (24/7-dienstverlening, medisch beroepsgroep, maken en beheren van de DVO's met gemeenten, facturatieproces, specifieke inkoop) waaraan het SSC niet volledig tegemoetkomt. De GGD heeft om die reden zelf een aantal functies gecreëerd en medewerkers aangesteld om dat gat te vullen. Dat betekent dat de ondersteuning nu "deels dubbel" is georganiseerd.

---

<sup>10</sup> Wet op de ondernemingsraden (m.n. artikelen 25 en 27)

Onderdeel zijn van een groter geheel betekent minder maatwerk en daar loopt de GGD tegenaan. Aandachtspunten zijn:

- De processen om (tijdelijk) personeel aan te trekken;
- De inkoop van specifieke producten (standaard leveringsvoorwaarden en vaste leveranciers);
- Managementinformatie;
- Complexe financiële cyclische processen.

Er is geen uitgewerkte SLA tussen GGD en SSC, het is onduidelijk wat er nu precies geleverd wordt, wat de inzet daarvoor is en wat de resultaten zijn. Het is in zo'n situatie niet mogelijk om tot goede/strakke afspraken te komen.

Het SSC is bovendien een organisatieonderdeel dat in een transitie verkeert. De gemeente Groningen is bezig met aanpassingen van de organisatie, bezuinigingen en verschillende verzelfstandigingsoperaties. Dat betekent dat het SSC krimpt en reorganiseert. De SSC-medewerkers zijn grotendeels niet "dedicated" voor de GGD.

Voor de outsourcing van de ICT (A-component) van de gemeente Groningen loopt op dit moment een aanbestedingsprocedure. Het is niet duidelijk wat dit betekent voor de ontvlechtingsmogelijkheden (incl. boetes op vermindering van de afname door de gemeente Groningen). De gemeente Groningen ziet geen mogelijkheden om op korte termijn de automatisering (m.n. de kantoorautomatisering en de grote business-software) over te dragen aan de GGD. Pas na 2018 kan daarover meer duidelijkheid komen.

## **2.4 Conclusie huidige positionering**

De huidige positionering is theoretisch houdbaar, maar is in de praktijk zeer complex en dusdanig hybride dat het (be)sturen en organiseren van de GGD wordt belemmerd. De ondersteuning is niet op maat, te veel gestandaardiseerd en regelmatig onhelder wat betreft aansturing en verantwoordelijkheid.

Bij het kiezen van een andere positionering kunnen besturing en organisatie enerzijds en de ondersteuning anderzijds afzonderlijk worden gezien.

### 3 Het landelijk beeld

Nederland telt 25 GGD-en. In principe is een beperkt aantal positioneringsvarianten te onderscheiden. We delen ze hier vooral in op basis van de bestuurlijke constructie en dus minder op basis van de manier waarop de bedrijfsvoering is georganiseerd. De varianten zijn:

<p><b>Hybride GGD:</b> Bestuurlijk een GR en organisatorisch ingebed als dienst van de centrumgemeente Bedrijfsvoering van de gemeente</p>	<p><b>Zelfstandige GGD 1:</b> Bestuurlijk een GR en een eigenstandige GGD-organisatie Eigen bedrijfsvoering</p>	<p><b>Zelfstandige GGD 2:</b> Bestuurlijk een GR en een eigenstandige GGD-organisatie (Deels) inhuur van bedrijfsvoering</p>	<p><b>Zelfstandige GGD 3:</b> Bestuurlijk een GR en een eigenstandige GGD-organisatie Gezamenlijke bedrijfsvoering SSC op basis van gemene rekening (andere GGD of VR)</p>	<p><b>VR en GGD samen:</b> Bestuurlijk één GR en een organisatie voor GGD en VR Gezamenlijke bedrijfsvoering</p>	<p><b>GGD in bredere samenwerking:</b> Bestuurlijk één GR meerdere diensten Gezamenlijke bedrijfsvoering</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Haaglanden</li> <li>• Rotterdam-Rijnmond</li> <li>• Amsterdam</li> <li>• Groningen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regio Utrecht</li> <li>• Hollands Midden</li> <li>• Gelderland Zuid</li> <li>• Flevoland</li> <li>• Zeeland</li> <li>• Limburg-Zuid</li> <li>• Zaanstreek-Waterland</li> <li>• Drenthe</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IJsselland</li> <li>• Brabant west en Brabants Midden</li> <li>• Noord- en Oost Gelderland</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kennemerland</li> <li>• Noord-Holland Noord</li> <li>• Limburg Noord</li> <li>• Gelderland Midden</li> <li>• Fryslân</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Twente</li> <li>• Gooi en Vechtstreek</li> </ul>	

De GGD Drenthe heeft een soort “tussenvorm”. De GGD Drenthe en de VR Drenthe hebben drie gezamenlijke teams (receptie, facilitair en I&A). Daarnaast werken ondersteunende teams samen in gezamenlijke werkgroepen. Processen en de inrichting van systemen worden zoveel mogelijk gelijkgetrokken zodat uitwisseling van medewerkers mogelijk is.

#### 3.1 De hybride GGD

De aandachtspunten die in hoofdstuk 2 zijn genoemd ten aanzien van de positionering van GGD Groningen worden ook bij de GGD-en met een vergelijkbare positionering ervaren. De GGD Haaglanden heeft in 2016 een evaluatie laten uitvoeren en komt tot vergelijkbare “wrijvingspunten”, o.a.<sup>11</sup>:

Elementen die een rol spelen bij die spanning in de relatie directeur Publieke Gezondheid - algemeen directeur OCW Den Haag:

- 1 Onduidelijkheid over wie voor welke taak verantwoordelijk is (GR-, wettelijke en lokale taken);
- 2 Vertaling opdracht in afspraken over aantallen, prijs, kwaliteit en risico's is onvolledig;
- 3 Onduidelijkheid over de rolverdeling binnen de gemeente Den Haag over het opdrachtnemerschap; dit wordt merkbaar bij ambtelijk verschil van inzicht over benodigde condities om tot uitvoering van taken te komen.

<sup>11</sup> Presentatie evaluatie GGD Haaglanden door Heleen Stigter en Marcel Benard, zie <http://slideplayer.nl/slide/11529920/>

### 3.2 Zelfstandige GGD (sub-varianten 1 t/m 3)

De zelfstandige GGD-en zijn in de meerderheid. Deze variant is weliswaar eenduidig maar dat wil niet zeggen dat dat altijd een stevige bestuurlijke betrokkenheid en -sturing garandeert. Bij deze zelfstandige positionering hangt dat nog steeds af van:

- 1 De mate waarin bestuurders “GR-moe” zijn (in hoeverre staan gezamenlijke uitgevoerde taken en verantwoordelijkheden voldoende hoog op de bestuurlijke prioriteitenlijst);
- 2 De GGD proactief is in het aanbieden van dienstverlening op maat;
- 3 De mate waarin de deelnemende gemeenten in staat zijn zelf inhoud en sturing te geven aan het eigen gezondheidsbeleid;
- 4 De mate waarin één van de deelnemers sterk bepalend is.

Deze aandachtspunten zijn echter niet het *gevolg* van de positionering.

Blijft de vraag naar de positionering/organisatie van de bedrijfsvoering voor de GGD. Om een goede bedrijfsvoeringsafdeling in te kunnen richten, hanteren wij een ondergrens van ca. 25 fte. Deze ondergrens wordt bepaald door de eisen op het vlak van kwaliteit, specialisatie, vervanging en flexibiliteit. Zeker de wat kleinere GGD-en in Nederland komen daar niet aan.

Naast de zorgen over de kwaliteit en flexibiliteit van de bedrijfsvoering blijkt het lastig om “stand alone” inkoopvoordelen te boeken.

Veel van de zelfstandige GGD-en organiseren gezamenlijk een SSC met een andere GGD of met de VR. In veel gevallen wordt gekozen voor een constructie op basis van “gemene rekening”.

Via een overeenkomst ‘kosten voor gemene rekening’ voorkomen organisaties dat de Btw hun samenwerking duurder maakt. Zij spreken dan af dat zij gezamenlijk risico lopen ten aanzien van bepaalde kosten, dat één partij die kosten voorschiet en deze vervolgens over de anderen verdeelt via een vooraf vastgestelde sleutel.

De Hoge Raad<sup>12</sup> oordeelt dat afspraken moeten voldoen aan de strikte eisen voor een Btw-vrije kostenverdeling. Bijvoorbeeld op het moment dat de GGD en de VR keuzemogelijkheden hebben uit pakketten of wanneer afgerekend wordt op basis van boekingsregels is sprake van Btw-belaste dienstverlening. Er is alleen sprake van een Btw-vrije doorberekening als de kosten vanaf het begin gezamenlijk, c.q. rechtstreeks voor gemene rekening zijn gemaakt.

De uitspraak van de Hoge Raad benadrukt dat partijen zich goed moeten afvragen of een overeenkomst kosten voor gemene rekening zich wel leent voor het type samenwerking dat ze willen aangaan.

In de praktijk blijkt “gemene rekening” (zie kader) een ingewikkelde constructie omdat:

- 1 Het lastig is om in de verrekening van de bedrijfsvoeringskosten mee te bewegen met groei of krimp als gevolg van veranderingen in het primaire takenpakket van de GGD;
- 2 Het lastig is als de takenpakketten ook op het gebied van de bedrijfsvoering verschillen (zoals bij VR en GGD);
- 3 De sturing op de bedrijfsvoering wordt beperkt door de verrekeningsregels.

<sup>12</sup> Bron: Hoge Raad, 25 april 2014, nr. 12/03772

Overigens zijn er wel voorbeelden waarbij deze samenwerking op het terrein van bedrijfsvoering goed werkt. In alle andere gevallen wordt Btw betaald over ingekochte bedrijfsvoering. Dit leidt tot kostenverhoging op met name de producten en diensten van de GGD die vrijgesteld zijn van Btw (zoals JGZ)<sup>13</sup>.

### **3.3 GGD in één GR met andere diensten zoals de VR**

Vooraf besturing en management zijn in deze varianten ingewikkeld. De Wpg c.q. de Wvr eist dat de portefeuillehouders gezondheid c.q. de burgemeesters lid zijn van het AB. Afhankelijk van het aantal deelnemende gemeenten ontstaat dan een erg groot AB<sup>14</sup>. De meeste GR-en hebben dit opgelost door te werken met bestuurscommissies die werken binnen de algemene kaders van het AB. Dit betekent dus een AB, een DB en zeker twee bestuurscommissies. Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de opbouw van het management. In Fryslân is bijvoorbeeld sprake van twee afzonderlijke organisaties, maar wel met een managementteam met een algemeen directeur, een directeur bedrijfsvoering, een DPG en een directeur VR. Het is de vraag hoe het eigen karakter van de GGD en de eigenstandige bevoegdheden van de DPG worden gewaarborgd in deze constructie. In Limburg-Noord, waar een poging is ondernomen organisatieonderdelen te integreren, heeft men vastgesteld dat de synergie zeer beperkt is. Op dit moment wordt die integratie weer ongedaan gemaakt.

### **3.4 Conclusie**

Gezien de ervaringen elders lijkt een zelfstandige positionering de meeste voordelen te bieden. De mogelijkheden om de bedrijfsvoering zelfstandig uit te voeren zijn afhankelijk van de omvang van de organisatie. Samenwerking op bedrijfsvoering via "gemene rekening" is mogelijk als het gaat om vergelijkbare organisaties waarbij een vaste verdeelsleutel mogelijk is. Inhuren van bedrijfsvoering is ook altijd mogelijk, maar dan dient rekening te worden gehouden met Btw-effecten.

---

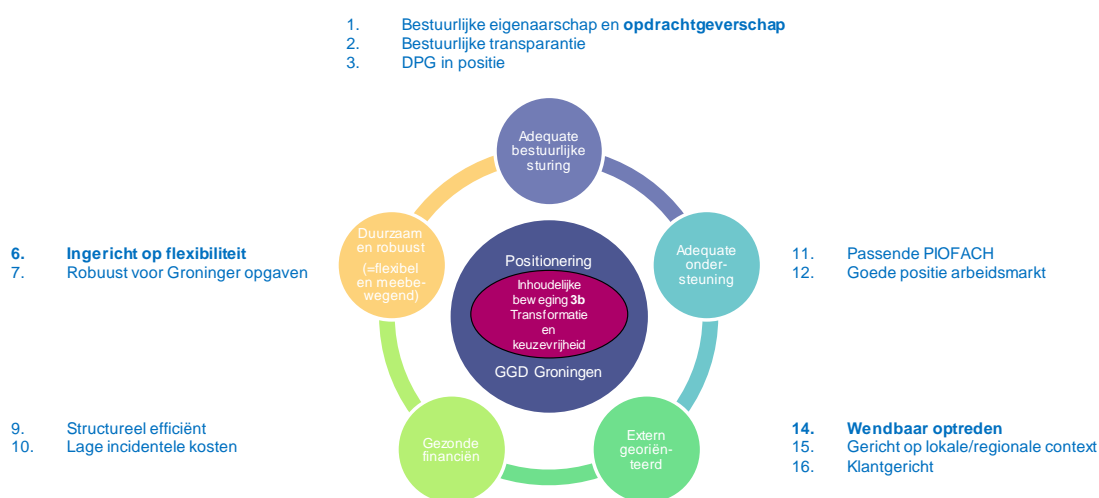
<sup>13</sup> Zie bijlage 6: advies Caraad

<sup>14</sup> Na herindeling in Groningen valt dit mee bij één GR voor GGD en VR

## 4 Analysekader

### 4.1 Opzet

De positioneringsvarianten worden in hoofdstuk 5 gewogen op basis van een wegingskader. Dat wegingskader is samen met de begeleidingscommissie ontwikkeld op basis van de belangrijkste uitgangspunten die horen bij het inhoudelijke voorkeurs-scenario 3b (zie bijlage 3). Het doel van het wegingskader is om tot een evenwichtige en brede weging te komen van de varianten zonder te veel op één aspect te focussen. Het kader ziet er als volgt uit:



De vetgedrukte begrippen “opdrachtgeverschap”, “ingericht op flexibiliteit” en “wendbaar optreden” wegen daarbij iets zwaarder. Hieronder is kort de essentie van de wegingselementen weergegeven.

#### *Adequate bestuurlijke sturing*

De positionering van de GGD moet in ieder geval zo worden gekozen dat het bestuurlijk opdrachtgeverschap en het bestuurlijk “eigenaarschap<sup>15</sup>” goed kunnen worden ingevuld. Door een goede inrichting en voorbereiding van AB en DB van de GGD zullen inhoud, vorm en middelen concreet in het bestuur worden behandeld en vastgesteld. Voor goed opdrachtgeverschap zal de GGD door middel van dienstverleningsovereenkomsten (DVO’s), goede lokale kennis van inhoud en werkwijze in staat moeten zijn om aan te sluiten op de betreffende gemeente. De gemeente zelf zal eigen beleid moeten ontwikkelen en van daaruit het gesprek voeren met de GGD over diensten en middelen (DVO). Essentieel is ook de volstrekte helderheid ten aanzien van de bestuurlijke sturing en -verantwoording. Dit vereist een transparante jaarcyclus en een volledig inzicht in prijs, kwaliteit en kwantiteit van de dienstverlening van de GGD. De DVO moeten op maat kunnen worden gemaakt per gemeente. De positie van de DPG moet duidelijk zijn en in overeenstemming met de wettelijke taken. De DPG moet daarbij in staat zijn de GGD-organisatie te sturen.

<sup>15</sup> **Wgr art 12 lid 1:** Het bestuur van het openbaar lichaam bestaat uit een algemeen bestuur, een dagelijks bestuur en een voorzitter. **Wgr art 14 lid 3:** De leden van het dagelijks bestuur mogen nimmer de meerderheid van het algemeen bestuur uitmaken, tenzij sprake is van een regeling als bedoeld in artikel 13, zevende lid, met minder dan zes deelnemende gemeenten



### *Duurzaam*

De positionering van de GGD moet de komende 10 jaar houdbaar zijn en dat betekent dat veranderingen in de context goed moeten kunnen worden opgevangen. Bovendien, om de vragen van de regio Groningen op te kunnen lossen, zal de GGD voldoende body moeten hebben om inhoudelijke en vakmatige expertise te hebben, om innovatief te kunnen zijn en tenslotte om goed te kunnen voldoen aan de vragen van de klanten (Groninger opgaven).

### *Extern georiënteerd*

Uiteraard moet de GGD zich richten op de klant en daarbij samenwerken met veel verschillende partners. Maar naast de lokale gerichtheid is het ook van belang de landelijke samenwerking te borgen. Voor beide heeft de GGD de nodige stevigheid nodig.

### *Adequate ondersteuning (bedrijfsvoering)*

De GGD zal goed en op maat moeten worden ondersteund op de PIJOFACH-functies. Een GGD stelt specifieke eisen aan de ondersteuning. Hierbij valt te denken aan de specifieke medische context<sup>16</sup> en de vele locaties van waaruit diensten worden aangeboden. Tenslotte moet de GGD een aantrekkelijk werkgever zijn om in staat te zijn de juiste medewerkers te houden en te werven.

### *Gezonde financiën*

Structureel zal de omvang van de organisatie goed afgestemd moeten blijven op de efficiency-eisen van de taken (24/7 beschikbaarheid, specialismen en calamiteiten). De overhead zal beheersbaar en compact moeten kunnen worden georganiseerd. Hierbij is het van belang dat de PIJOFACH-onderdelen kunnen “mee-ademen” met de gehele organisatie. De positionering mag niet nadelig doorwerken in de fiscaliteit. Ook de incidentele/frictiekosten van een verandering van positionering moeten beperkt blijven. De risico's spelen vooral rond te herplaatsen medewerkers en ICT.

## **4.2 Conclusie**

De begrippen “extern georiënteerd” en “duurzaam” bleken niet echt “onderscheidend” bij de weging van de positioneringsvarianten. Uiteindelijk is gekozen voor het volgende analysekader:

	<b>Kenmerk/weging</b>
<b>Bestuurlijke sturing</b>	Juridisch
	Eigenaarschap
	Sturing inhoud
	Maatwerk klanten
<b>Management van de organisatie</b>	Management organisatie GGD
	Management bedrijfsvoering
<b>Bedrijfsvoering</b>	Kracht SSC (robuustheid)
	Service SSC
<b>Financieel</b>	Groningen structureel (BTW)
	GGD structureel (BTW)
	Groningen incidenteel
	GGD incidenteel

<sup>16</sup> Accreditatie/kwaliteitssystemen, opleidingen, competenties, bekwaamheid

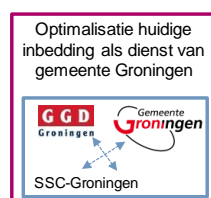
## 5 Weging positioneringsvarianten

In de voorbereiding op ons onderzoek hebben we met de begeleidingscommissie een uitgebreid wegingskader opgesteld (zie hoofdstuk 4).

Per positioneringsvariant geven we hier een korte analyse op de eerste drie onderwerpen uit het wegingskader. De financiële effecten geven we weer in een tabel. Voor de verdieping op een aantal thema's verwijzen we ook naar hoofdstuk 3 (Landelijk beeld).

Voor huisvesting geldt dat in alle scenario's een afweging moet worden gemaakt over de toekomstige huisvesting van de GGD. Die afweging hangt echter niet samen met de keuze voor een van de varianten. Derhalve zijn huisvestingskosten niet in de vergelijking van de varianten betrokken.

### 5.1 Optimalisatie huidige positionering



verbeterd.

In deze variant verandert weinig. Wel worden betere afspraken gemaakt tussen B&W Groningen en bestuur PG&Z en tussen gemeentesecretaris en DPG. Daarnaast wordt een SLA overeengekomen tussen SSC en GGD. Het opdrachtgeverschap namens Groningen wordt belegd bij DMO (Dienst Maatschappelijke Ondersteuning). Uiteindelijk wordt ook de financiële transparantie

#### 5.1.1 Bestuurlijke sturing

De bestuurlijke sturing verbetert ten opzichte van de huidige situatie. Door de scheiding tussen de rollen "opdrachtgever" en "gastheer" van de gemeente Groningen ontstaat meer duidelijkheid. Samen met de extra financiële transparantie zal dat het "eigenaarschap" bij de PG&Z (gemeenten) versterken. De besturing blijft echter hybride met complexe dubbelingen in verantwoordelijkheden (zie ook de evaluatie van de GGD-Haaglanden).

*Een aantal structurele nadelen blijft bestaan*

#### 5.1.2 Management van de organisatie

De DPG is in deze variant niet in staat de organisatie adequaat te sturen. Hij is geen WOR-bestuurder en gaat uiteindelijk niet over de voorwaarden voor de GGD-organisatie. Eventuele betere afspraken tussen gemeentesecretaris en DPG bieden hooguit een deel van de oplossing voor dit fundamentele vraagstuk.

De GGD dient alle processen en regels van de gemeente te volgen. Dit werkt vertragend. De DPG heeft in deze variant wel iets meer sturing op de dienstverlening van het SSC (d.m.v. een SLA). Het is de vraag of een SLA het gewenste effect oplevert in deze werkrelatie. Op deze manier blijft het lastig de dienstverlening goed af te stemmen op de behoeften van de GGD.

*De DPG is nog steeds onvoldoende in staat sturing te geven aan de GGD*

### 5.1.3 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De GGD ervaart dat - op dit moment - de ondersteuning van de bedrijfsvoering van de GGD onvoldoende is en dat er onvoldoende kan worden gestuurd op kwaliteit van dienstverlening. Het ontbreekt op belangrijke onderdelen aan maatwerk en gerichte kwaliteit. De GGD is verplicht de gehele "suite" af te nemen van het SSC op de condities van de gemeente Groningen.

Op zich is het SSC robuust genoeg om kwaliteit en maatwerk te leveren, maar dat is niet de werkwijze van het SSC (uitgangspunt voor het SSC is: standaardisatie).

*Ontoereikende mogelijkheden om te sturen op kwaliteit dienstverlening PIJOFACH-taken*

### 5.1.4 Financieel

In deze variant blijven de kosten voor ondersteuning vanuit het SSC vergelijkbaar met de huidige doorbelaste kosten van het SSC aan de GGD<sup>17</sup>. Er is in deze variant geen sprake van frictiekosten of andere kosten.

### 5.1.5 Samenvattend

De verbeteringen binnen de huidige positionering bieden voor de GGD onvoldoende soelaas om de huidige bezwaren van het hybride sturingsmodel te ondervangen. Ook bij andere GGD-en in deze constructie worstelt men met vergelijkbare vraagstukken. Financieel verandert er ten opzichte van de huidige situatie niets.

## 5.2 Zelfstandig met eigen bedrijfsvoering



In deze variant komt de GGD volledig onder de GR PG&Z. Ook de dienstverlening van het SSC Groningen wordt overgenomen door de GGD en de GGD bouwt een eigen bedrijfsvoeringsafdeling op. Deze variant komt landelijk het meest voor. Deze constructie heeft geen "intrinsieke" bezwaren/nadelen voor een GGD van de omvang van Groningen.

### 5.2.1 Bestuurlijke sturing

In termen van besturing is deze variant volledig helder en overzichtelijk. De bestuurlijke sturing en de sturing op de organisatie vallen in deze variant samen. Op dit moment is er nog niet echt sprake van een "level playing field", maar na de herindelingen ontstaat een kleiner bestuur met meer evenwicht. De GGD kan zich in deze variant volledig richten op de eisen en wensen van het bestuur van de GGD. De GGD kan informatie op maat genereren (gezondheid, financiën etc.). De eigenstandige positie versterkt de beeldvorming naar buiten (GGD als sterk merk).

Het werken met DVO's tussen gemeenten en de GGD past uitstekend in deze variant (maatwerk).

*Bestuurlijke sturing eenduidig en helder.*

<sup>17</sup> Met uitzondering van een aantal 'discussieposten' in de huidige begroting. Daarover zijn de GGD en de gemeente in gesprek.

### 5.2.2 Management van de organisatie

De positie van de DPG is helder. Hij stuurt de gehele organisatie op basis van regels en processen die op maat zijn voor de GGD. De DPG treedt op als WOR-bestuurder en kan dus maatwerkafspraken maken over de organisatie. Dit geldt ook voor het overleg met de bonden. In deze variant stuurt de DPG ook de bedrijfsvoering als het gaat om de organisatie, maar ook als het gaat om de kwaliteit van de output.

*De DPG is eindverantwoordelijk voor de gehele GGD-organisatie en legt daarover verantwoording af aan het bestuur*

### 5.2.3 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De GGD bouwt een eigen bedrijfsvoeringsafdeling. Gezien de huidige budgetten en de bijbehorende formatie, moet het mogelijk zijn een voldoende robuuste (niet te kwetsbare) afdeling bedrijfsvoering neer te zetten. Een dergelijke bedrijfsvoeringsafdeling kan minder goed mee-ademen met de ontwikkelingen in het takenpakket van de GGD (meegroeien en meekrimpen). Het inhuren van specialisten is niet te vermijden, maar is ook niet direct een probleem. In Brabant werken de GGD-en samen in een SSC. Gezien de vergelijkbaarheid van de pakketten is dat een optie; in Brabant werkt het goed.

*Bedrijfsvoering op maat, maar mogelijk kwetsbaar bij fluctuaties van taken*

### 5.2.4 Financieel

#### *FRICTIE FORMATIE*

Deze variant leidt tot frictiekosten bij de gemeente Groningen door het wegvallen van dekking voor (een deel van) het personeel van het SSC. De omvang van de frictiekosten is vooral afhankelijk van de vraag hoeveel personen van het SSC door de GGD worden overgenomen<sup>18</sup>. Op dit moment werken 18,3 fte in het SSC voor de GGD. De totale personele kosten bedragen ruim 1,5 miljoen euro. In onderstaande tabel zijn de door de gemeente (SSC) becijferde mogelijke frictiekosten opgenomen in twee scenario's:

- De GGD neemt geen formatie over van het SSC;
- Overname van 9 fte van SSC door de GGD (voor taken op gebied van financiën, HRM en control).

	Geen overname fte	Overname 9 fte
Mogelijke frictiekosten	€ 2,3 miljoen	€ 1,1 miljoen

Toelichting bij de berekening:

- De gemeente Groningen hanteert als vuistregel dat frictiekosten worden afgebouwd in drie jaar met de volgende percentages: 75%/50%/25% (samen 150%). Dit is een niet ongebruikelijke berekeningsmaatstaf bij ontvlechting vanuit de gemeente Groningen.
- De mogelijke frictiekosten als er geen personeel wordt overgenomen zijn als volgt berekend: € 1,5 miljoen \* 150% = € 2,3 miljoen;

<sup>18</sup> Dat is op vrijwillige basis

- De mogelijke frictiekosten als er 9 fte wordt overgenomen zijn als volgt berekend: € 1,5 miljoen/2 \* 150% = € 1,1 miljoen.

Deze bedragen zijn maximumbedragen en incidentele kosten. De werkelijke bedragen zijn afhankelijk van de vraag hoeveel personen van het SSC in deze variant kunnen worden herplaatst en bij wie de risico's van het al dan niet plaatsen worden neergelegd.

#### *Frictie ICT*

In bovenstaande opstelling is geen rekening gehouden met mogelijke frictiekosten voor ICT en huisvesting. Ten aanzien van de ICT merken we op dat ontvlechting van de ICT uit het SSC (en zelfstandige uitvoering van ICT door de GGD) op korte termijn niet aan de orde is. De aanbestedingsprocedure voor de ICT van de gemeente Groningen in relatie tot een gedeeltelijke outsourcing van de ICT leidt tot zoveel onzekerheid en mogelijk grote financiële risico's voor de gemeente (en daarmee ook voor de GGD en de aangesloten gemeenten), dat het afnemen van ICT bij het SSC door de GGD voor de komende jaren een gegeven is. Dat geldt voor alle varianten.

#### *Investerings*

De GGD bouwt in deze variant een nieuwe rechtspersoon. Deze moet volledig worden ingericht en de overgang moet worden begeleid. De gemeente Groningen blijft achter met een gekrompen SSC. Ook dat zal op de nieuwe situatie moeten worden aangepast. Onderstaand is een eerste globale indicatie opgenomen van de benodigde investeringen:

<b>nr.</b>	<b>Verandering/investering</b>	<b>GGD-zelfs.</b>
1	Nieuwe gemeenschappelijke regeling (inhoudelijk en juridisch)	50.000
2	Inrichten van nieuwe bestuursstructuur	100.000
3	Nieuwe governance (incl. documenten)	100.000
4	Maken sociaal plan	10.000
5	Opstellen rechtspositieregelingen	25.000
6	Inrichten nieuwe topstructuur	75.000
7	Omzetten beleid en regelgeving	100.000
8	Opbouw bedrijfsvoering GGD	100.000
	<b>Totaal</b>	<b>560.000</b>

De investeringen van de gemeente Groningen voor het op orde brengen van het gekrompen SSC stellen we hier op €100.000.

#### *Btw*

Door de GGD inclusief ondersteuning uit de gemeente Groningen te halen en zelfstandig te positioneren ontstaan twee effecten:

- 1 Voor de gemeente Groningen als gevolg van het aanpassen van het "mengpercentage" Btw ontstaat een structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen. Het SSC heeft in een nadere analyse het btw-effect van een exit van de GGD op basis van de begroting 2018 becijferd op ca. € 350.000.
- 2 Voor de GGD (en alle deelnemende gemeenten) verandert er materieel niets.

### 5.2.5 Samenvattend

Deze variant is eenduidig en werkt ook elders in het land. GGD Groningen behoort tot de grotere GGD-en en zou dus in staat moeten zijn om een eigen bedrijfsvoeringsafdeling op te zetten; kwetsbaar is dat echter wel. In financiële zin leidt deze variant tot mogelijke frictiekosten, die kunnen oplopen tot meer dan 2 miljoen euro en tot een aanzienlijk structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen (€350.000).

	Soort	Groningen		GGD	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Frictie (medewerkers)		Max -2.250.000		
2	Frictie ICT				nvt
3	Investerings		-100.000		-560.000
4	Btw-effect	+350.000		=	
	<b>Totaal</b>	<b>+350.000</b>	<b>-2.350.000</b>	<b>=</b>	<b>-560.000</b>

### 5.3 Zelfstandig met SLA bij SSC Groningen



Deze variant wijkt maar op één onderdeel af van de vorige. De GGD wordt onderdeel van de GR PG&Z. Hier betreft de GGD m.n. de ICT-ondersteuning van de gemeente Groningen, om de eerdergenoemde redenen. De taken Financiën en HR worden overgedragen aan de GGD. Een aantal specifieke taken kan nog worden ingekocht via het SSC, zoals juridische ondersteuning en huisvesting. De GGD en het SSC maken hierover afspraken. De GGD ontvangt deze ondersteuning op basis van een SLA. In deze variant brengt de gemeente Groningen over de betreffende kosten Btw in rekening bij de GGD.

De weging van deze variant is grotendeels hetzelfde als de volledig zelfstandige variant.

#### 5.3.1 Bestuurlijke sturing

In termen van besturing is deze variant helder (conform volledig zelfstandig). Het commitment van de gemeente Groningen blijft iets meer behouden omdat Groningen er belang bij heeft dat de GGD diensten afneemt van het SSC. Het werken met DVO's tussen gemeenten en de GGD past goed in deze variant (maatwerk).

*Bestuurlijke sturing eenduidig en helder.*

#### 5.3.2 Management van de organisatie

De positie van de DPG is helder. In deze variant stuurt de DPG de bedrijfsvoering vooral op output. Op de kwaliteit van de uitbestede dienstverlening door het SSC heeft de DPG op korte termijn minder invloed.

*Managerial eenduidig en helder, minder sturing op de dienstverlening vanuit het SSC*

### 5.3.3 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De taken Financiën, HR en Communicatie komen in elk geval binnen de GGD zelf te liggen. Dat geldt op korte termijn niet voor de ICT, maar op dit punt zijn nadere afspraken te maken, zeker voor de periode nadat de outsourcing van de ICT door de gemeente Groningen is afgerond (ca. 2020).

In deze variant worden de ondersteunende taken die dicht op het primaire proces van de GGD zitten overgedragen aan de GGD. De GGD sluit een SLA met de gemeente Groningen voor ICT en mogelijk enkele gespecialiseerde taken (bijv. inkoop en huisvesting).

*Ondersteuning vanuit de gemeente op basis van SLA meer op maat. Ondersteunende taken dicht op het primaire proces van de GGD worden overgeheveld van het SSC naar de GGD.*

### 5.3.4 Financieel

#### *Frictie*

Het uitgangspunt voor deze variant is dat -op het moment dat de GGD taken overneemt van het SSC- de GGD tevens de betreffende formatie overneemt. Deze variant leidt dus in beginsel niet tot frictiekosten bij de gemeente Groningen. Indien bijvoorbeeld medewerkers de overstap niet willen maken (van SSC naar GGD) kunnen alsnog frictiekosten ontstaan.

#### *Investeringsen*

De GGD bouwt in deze variant een nieuwe rechtspersoon. Deze moet volledig worden ingericht en de overgang moet worden begeleid. Onderstaand is een eerste globale indicatie opgenomen van de benodigde investeringen:

nr.	Verandering/investering	GGD-zelfs. +SLA
1	Nieuwe gemeenschappelijke regeling (inhoudelijk en juridisch)	50.000
2	Inrichten van nieuwe bestuursstructuur	100.000
3	Nieuwe governance (incl. documenten)	100.000
4	Maken sociaal plan	10.000
5	Opstellen rechtspositieregelingen	25.000
6	Inrichten nieuwe topstructuur	75.000
7	Omzetten beleid en regelgeving	100.000
8	Opbouw SLA	25.000
	<b>Totaal</b>	<b>485.000</b>

De investeringen voor de gemeente Groningen blijven beperkt.

#### *Btw*

Door de GGD inclusief ondersteuning uit de gemeente Groningen te halen en zelfstandig te positioneren ontstaan twee effecten:

- 1 Voor de gemeente Groningen als gevolg van het aanpassen van het “mengpercentage” Btw ontstaat een structureel exploitatievoordeel voor de

- gemeente Groningen. Het SSC heeft in een nadere analyse het btw-effect van een exit van de GGD op basis van de begroting 2018 becijferd op ca. € 350.000.
- 2 De GGD gaat Btw betalen over de diensten van het SSC. Voor ongeveer 40% wordt die Btw via de producten en diensten gefactureerd aan de afnemers. De gemeenten krijgen dit gecompenseerd uit het Btw-compensatiefonds. Voor ongeveer 60% van de Btw over de SSC-diensten is het niet mogelijk de Btw door te factureren (JGZ en TBC zijn vrijgesteld van Btw). Hier is de Btw kostprijsverhogend. Afhankelijk van de hoeveelheid taken en formatie die de GGD overneemt van het SSC bedraagt het Btw-nadeel ongeveer €200.000 tot €300.000.

### 5.3.5 Aanbesteding

Op het moment dat de GGD zelfstandig is en diensten gaat afnemen van het SSC van Groningen ontstaat de vraag of deze dienstverlening (Europees) moet worden aanbesteed. De stadsadvocaat van de gemeente Groningen zegt hierover:

*“Concluderend is het naar ons oordeel zo dat een beroep op opwaarts inbesteden niet per definitie onrechtmatig is. Helaas zij herhaald dat daarover naar de huidige stand van wet- en regelgeving en jurisprudentie geen definitief uitsluitsel kan worden gegeven en dat het volgen van deze route derhalve niet zonder risico is. Zeker niet nu in het aanbestedingsrecht het uitgangspunt geldt dat uitzonderingen op een aanbestedingsplicht terughoudend moeten worden toegepast”.*

### 5.3.6 Samenvattend

Deze variant is eenduidig. De bedrijfsvoering verbetert doordat de ondersteunende taken dicht op het primaire proces worden overgeheveld van het SSC naar de GGD. Deze variant leidt tot beperkte frictiekosten en een structureel exploitatievoordeel van €350.000 voor de gemeente Groningen en tot een nader te bepalen verhoging van de kostprijs voor de werkzaamheden van de GGD.

	Soort	Groningen		GGD	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Frictie (medewerkers)		pm <sup>19</sup>		
2	Frictie ICT				Nvt
3	Investerings				-485.000
4	Btw-effect	+350.000		-200.000- 300.00	
	<b>Totaal</b>	<b>+350.000</b>		<b>-200.000- 300.000</b>	<b>-485.000</b>

<sup>19</sup> In principe geen frictiekosten



## 5.4 VR en GGD hebben een gezamenlijk SSC



Ook in deze variant is de GGD onderdeel van de GR PG&Z, maar heeft nu samen met de VR een gezamenlijk SSC “voor gemene rekening”; waarschijnlijk gepositioneerd bij de VR. Ook deze variant wijkt niet veel af van de voorgaande twee varianten. “Gemene rekening” is echter een lastige vorm<sup>20</sup>. Het idee is dat partijen een vaste verdeelsleutel afspreken om zo Btw te vermijden. Een vaste verdeelsleutel tussen VR en GGD is echter ingewikkeld gezien de mogelijke veranderingen in de takenpakketten. Het risico is dat Btw-belaste dienstverlening ontstaat (van VR aan GGD) op het gebied van bedrijfsvoering.

### 5.4.1 Bestuurlijke sturing

In termen van besturing is deze variant volledig helder (conform volledig zelfstandig). Het werken met DVO's tussen gemeenten en de GGD werkt eenvoudig in deze variant (maatwerk voor gemeenten).

*Bestuurlijke sturing eenduidig en helder.*

### 5.4.2 Management van de organisatie

De positie van de DPG is helder. In deze variant stuurt de DPG de bedrijfsvoering vooral op output via de constructie van gemene rekening. Op de organisatie, kwaliteit en kosten van de dienstverlening heeft de DPG minder invloed dan in de situatie van volledige zelfstandigheid.

*Managerial eenduidig en helder, minder directe sturing op kwaliteit bedrijfsvoering*

### 5.4.3 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering wordt nieuw opgebouwd uit delen van de gemeente, de GGD en de VR. Dit biedt de mogelijkheid een toegesneden bedrijfsvoeringsafdeling op te bouwen. Deze afdeling is voldoende groot en robuust en moet de vraag van de GGD aankunnen. Dit is echter wel een stevige operatie. De stuurmogelijkheden nemen toe, maar in de logica van “gemene rekening” passen geen SLA's. Het is de vraag of de GGD in deze situatie beter op kwaliteit kan sturen dan in de situatie dat ze taken van SSC Groningen afneemt.

*Bedrijfsvoering robuust, maar niet volledig op maat*

### 5.4.4 Financieel

#### *Frictie*

Deze variant leidt tot dezelfde mogelijke frictiekosten als variant 2 (zelfstandig met eigen bedrijfsvoering). Afhankelijk van het over te nemen aantal fte van het SSC

<sup>20</sup> Zie blz 11 en 12 voor een toelichting op de bezwaren rond de constructie “gemene rekening”

Groningen door het SSC van de GGD/VRG kunnen de door de gemeente Groningen berekende incidentele frictiekosten oplopen tot maximaal € 2,3 miljoen (zie voor berekening de financiële paragraaf bij variant 2).

#### *Investerings*

De investeringen liggen op ongeveer hetzelfde niveau als in variant 2. Hier zal echter ook de constructie van de “gemene rekening” moeten worden ingericht. Onderstaand is een eerste globale indicatie opgenomen van de benodigde investeringen:

<b>nr.</b>	<b>Verandering/investering</b>	<b>GGD-zelfs.</b>
1	Nieuwe gemeenschappelijke regeling (inhoudelijk en juridisch)	50.000
2	Inrichten van nieuwe bestuursstructuur	100.000
3	Nieuwe governance (incl. documenten)	100.000
4	Maken sociaal plan	10.000
5	Opstellen rechtspositieregelingen	25.000
6	Inrichten nieuwe topstructuur	75.000
7	Omzetten beleid en regelgeving	100.000
8	Opbouw bedrijfsvoering GGD/VR en opzet gemene rekening	150.000
	<b>Totaal</b>	<b>610.000</b>

In deze variant gaan we er van uit dat de gemeente Groningen weer ongeveer €100.000 investeert in het op orde brengen van het gekrompen SSC.

#### *Btw*

Door de GGD inclusief ondersteuning uit de gemeente Groningen te halen en zelfstandig te positioneren ontstaan twee effecten:

- 1 Voor de gemeente Groningen als gevolg van het aanpassen van het “mengpercentage” Btw ontstaat een structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen. Het SSC heeft in een nadere analyse het btw-effect van een exit van de GGD op basis van de begroting 2018 becijferd op ca. € 350.000.
- 2 Voor de GGD (en alle deelnemende gemeente) verandert er materieel niets (onder de conditie van “gemene rekening”). Indien met een SLA wordt gewerkt betaalt de GGD wel Btw. In de samenvatting van dit scenario gaan we er van uit dat er wordt gewerkt op basis van gemene rekening en er dus geen Btw effect optreedt. Het risico dat er uiteindelijk toch een Btw-verplichting ontstaat is aanzienlijk.

#### *5.4.5 Samenvattend*

Deze variant is eenduidig en leidt mogelijk tot een meer robuuste bedrijfsvoeringsafdeling. De GGD kan in deze situatie ongeveer net zo goed sturen op de kwaliteit van de bedrijfsvoering als in de variant waarbij de GGD deze taken afneemt van de gemeente Groningen. De positieve synergie-effecten door samenvoegen PIJOFACH-taken van GGD en VRG is beperkt. De mogelijke frictiekosten kunnen oplopen tot € 2,3 miljoen en tot een nader te bepalen structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen (door gemeente Groningen geraamd op ca. €350.000). De “gemene rekening” constructie is mogelijk, hierdoor nemen echter de sturingsmogelijkheden op de bedrijfsvoering af. Het risico dat uiteindelijk toch een Btw-verplichting ontstaat is aanzienlijk.

	Soort	Groningen		GGD	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Frictie (medewerkers)		Max.- 2.250.000		
2	Frictie ICT				Nvt
3	Investerings		-100.000		-610.000
4	Btw-effect	+350.000		= <sup>21</sup>	
	<b>Totaal</b>	<b>+350.000</b>	<b>-2.350.000</b>	<b>=</b>	<b>-610.000</b>

## 5.5 Fusie VR en GGD



In deze variant komen VR en GGD onder één gemeenschappelijke regeling. Samen hebben ze een bedrijfsvoeringsafdeling.

### 5.5.1 Bestuurlijke sturing

In deze variant nemen burgemeesters en portefeuillehouders gezondheid deel aan AB en DB van de GR. Dit maakt de sturing complex. In de meeste gevallen wordt een oplossing gezocht door het maken van (twee) bestuurscommissies (voor GGD en VRG), maar daardoor wordt de situatie bestuurlijk complexer.

Doordat drie taakvelden (VR, GGD en RIGG) onder één bestuur vallen is er minder ruimte voor inhoudelijke verdieping en bestaat het risico dat de financiën dominant worden in het bestuurlijk discours.

De positionering van de GGD is minder duidelijk (bestuurlijke deel-verantwoordelijkheid in een groter geheel); dit is nadelig voor eigenaarschap en voor de onafhankelijke beeldvorming naar buiten (de GGD als sterk merk). In twee regio's waar gekozen is voor deze structuur (Fryslân en Limburg-Noord) ervaart men de hiervoor beschreven nadelen van deze structuur. In Midden-Gelderland ervaart men minder problemen.

*De bestuurlijke structuur is complex*

### 5.5.2 Management van de organisatie

De DPG is in deze variant één van de directeuren binnen de GR en heeft mogelijk niet alle mogelijkheden om de organisatie van de GGD te sturen overeenkomstig de wensen van de deelnemers. Ook is het niet zeker dat de DPG de rol van WOR-bestuurder krijgt (dat hangt af van de gekozen managementstructuur). De managementstructuur wordt – net als de bestuurlijke structuur – waarschijnlijk redelijk complex terwijl de inhoudelijke raakvlakken redelijk overzichtelijk zijn. In Limburg-Noord heeft men in eerste instantie ook inhoudelijk geprobeerd samenhang aan te brengen; op dit moment is men daar weer aan het ontvlechten.

*Complexe managementstructuur*

<sup>21</sup> Conditie: "gemene rekening", anders Btw-effect €200.000-300.000

### 5.5.3 Kwaliteit van de bedrijfsvoering

De bedrijfsvoering wordt nieuw opgebouwd uit delen van de gemeente, de GGD en de VR. Dit biedt de mogelijkheid een toegesneden bedrijfsvoeringsafdeling op te bouwen. Deze afdeling is voldoende groot en robuust en moet de vraag van de GGD aankunnen. Dit is echter wel een stevige operatie. De sturingsmogelijkheden van de DPG op bedrijfsvoering zijn afhankelijk van de te kiezen managementstructuur.

*Bedrijfsvoering op maat en robuust. De managementstructuur bepaalt de sturingsmogelijkheden van de DPG op de kwaliteit van de bedrijfsvoering*

### 5.5.4 Financieel

#### *Frictie*

Deze variant leidt tot dezelfde mogelijke frictiekosten als variant 2 (zelfstandig met eigen bedrijfsvoering) en 4 (SSC met de VRG). Afhankelijk van het over te nemen aantal fte van het SSC Groningen door het SSC van de GGD/VRG kunnen de door de gemeente Groningen berekende incidentele frictiekosten oplopen tot maximaal € 2,3 miljoen (zie voor berekening de financiële paragraaf bij variant 2 of 4).

#### *Investerings*

De investeringen zijn vergelijkbaar met de situatie van variant 4. Onderstaand is een eerste globale indicatie opgenomen van de benodigde investeringen:

<b>nr.</b>	<b>Verandering/investering</b>	<b>GGD-zelfs.</b>
1	Nieuwe gemeenschappelijke regeling (inhoudelijk en juridisch)	50.000
2	Inrichten van nieuwe bestuursstructuur	100.000
3	Nieuwe governance (incl. documenten)	100.000
4	Maken sociaal plan	10.000
5	Opstellen rechtspositieregelingen	25.000
6	Inrichten nieuwe topstructuur	75.000
7	Omzetten beleid en regelgeving	100.000
8	Opbouw bedrijfsvoering GGD/VR	150.000
	<b>Totaal</b>	<b>610.000</b>

In deze variant gaan we er van uit dat de gemeente Groningen weer ongeveer €100.000 investeert in het op orde brengen van het gekrompen SSC.

#### *Btw*

Door de GGD inclusief ondersteuning uit de gemeente Groningen te halen en zelfstandig te positioneren ontstaan twee effecten:

- 1 Voor de gemeente Groningen als gevolg van het aanpassen van het "mengpercentage" Btw ontstaat een structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen. Het SSC heeft in een nadere analyse het btw-effect van een exit van de GGD op basis van de begroting 2018 becijferd op ca. € 350.000.
- 2 Voor de GGD (en alle deelnemende gemeente) verandert er materieel niets.

### 5.5.5 Samenvattend

Deze variant is bestuurlijk en managerial ingewikkeld. Het is zeer de vraag of de bedrijfsvoering van de GGD echt verbetert in deze variant. De mogelijke frictiekosten

kunnen oplopen tot €2,3 miljoen en tot een structureel exploitatievoordeel voor de gemeente Groningen.

	Soort	Groningen		GGD	
		Structureel	Incidenteel	Structureel	Incidenteel
1	Fric tie (medewerkers)		Max. -2.250.000		
2	Fric tie ICT				Nvt
3	Investeringen		-100.000		-610.000
4	Btw-effect	+350.000		=	
	<b>Totaal</b>	<b>+350.000</b>	<b>-2.350.00</b>	<b>=</b>	<b>-610.000</b>

## 6 Slot

### 6.1 Samenvatting weging positioneringsvarianten

In de onderstaande tabel is de inhoudelijke weging samengevat. In de cellen zijn kernwoorden opgenomen.

	Kenmerk/weging	Optimalisatie	Zelfstandig	Zelfstandig met SLA	Combi-SSC met VR	Fusie met VR
Bestuurlijke sturing	Juridisch	GR+gemeente Onduidelijk	Eenduidig	Eenduidig)	Gemene rekening complex	Complex
	Eigenaarschap	Hybride sturing Beperkt eigenaarschap	Eenduidig	GR (eenduidig)	Hybride tav SSC	Complexe bestuursstructuur (commissies)
	Sturing inhoud	Niet optimaal	Optimaal	Optimaal	Optimaal	Financien dominant en risico's van "uitruil" op thema's
	Maatwerk klanten	Mogelijk	Uitstekend	Uitstekend	Uitstekend	Goed
Management van de organisatie	Management organisatie GGD	Complex/hybride met SSC op afstand	Eenduidig	Eenduidig	Eenduidig	Complexe context, complexe structuur
	Management bedrijfsvoering	Onvoldoende, geen directe sturing	Direct op inhoud en organisatie	Sturing deel van de bedrijfsvoering via SLA	Sturing via "gemene rekening" beperkt	Directe sturing, echter concurrentie VR/GGD
Bedrijfsvoering	Kracht SSC	Ruim voldoende	Voldoende	Ruim voldoende	Ruim voldoende	Ruim voldoende
	Service SSC	Niet op maat onvoldoende kwaliteit	Volledig op maat	Deels zelf en dus op maat, deels gestandaardiseerd	Grotendeels op maat	Grotendeels op maat
Financieel	Groningen structureel (Btw)	=	+350.000	+350.000	+350.000	+350.000
	GGD structureel (Btw)	=	=	-200.000-300.000	=	=
	Groningen incidenteel (max)	=	-2.350.000	pm <sup>22</sup>	-2.350.000	-2.350.000
	GGD incidenteel	=	-560.000	-485.000	-610.000	-610.000

### 6.2 Conclusie

Op inhoudelijke gronden komen wij tot een volgorde van de verschillende varianten. Wij zijn van oordeel dat variant 1 (optimalisatie) te weinig oplevert en niet het antwoord is op de uitdagingen van het inhoudelijke voorkeursscenario 3b. Dat geldt ook voor een fusie van VR en GGD (variant 5). Bestuurlijk en managerial wordt dit complex<sup>23</sup>. De voordelen ten aanzien van de taakuitvoering en de bedrijfsvoering zijn onduidelijk en onvoldoende.

<sup>22</sup> In principe geen frictiekosten; uitgangspunt is dat medewerkers met de taak overgaan (van SSC naar GGD).

<sup>23</sup> Na herindeling vervalt het argument van de bestuurlijke complexiteit gedeeltelijk

Wat overblijft zijn drie zelfstandige varianten (varianten 2, 3 en 4). De variant waarbij op basis van “gemene rekening” de bedrijfsvoering wordt georganiseerd (variant 4), valt af. “Gemene rekening” is risicovol<sup>24</sup> en biedt onvoldoende flexibiliteit om de bedrijfsvoering steeds op maat te houden.

Blijven over zelfstandig (variant 2) of zelfstandig met een SLA voor een deel van de dienstverlening met de gemeente Groningen (variant 3). Variant 2 biedt meer sturingsmogelijkheden en autonomie, variant 3 biedt meer robuustheid en minder veranderlast/frictiekosten.

Op basis van de financiële analyse komen we tot de volgende rangorde:

- 1 Zelfstandig met SLA (met SSC-Groningen);
- 2 Zelfstandig;
- 3 Zelfstandig (combi o.b.v. gemene rekening GGD/VR);
- 4 Optimalisatie;
- 5 Fusie VR/GGD.

Indien wordt gekozen voor “zelfstandig met SLA” is het mogelijk om geleidelijk een overstap te maken voor wat betreft de bedrijfsvoering (zelf, samen met de VR of samen met een andere GGD).

---

<sup>24</sup> Risico dat alsnog Btw moet worden betaald

## Bijlage 1: Wet publieke gezondheid

### Artikel 14

- 1 Ter uitvoering van bij of krachtens deze wet opgedragen taken dragen de colleges van burgemeester en wethouders van gemeenten die behoren tot een regio als bedoeld in de [Wet veiligheidsregio's](#), via het treffen van een gemeenschappelijke regeling zorg voor de instelling en instandhouding van een regionale gezondheidsdienst in die regio.
- 2 Bij de regeling, bedoeld in het eerste lid, wordt een openbaar lichaam ingesteld met de aanduiding: gemeentelijke gezondheidsdienst.
- 3 De gemeentelijke gezondheidsdienst staat onder leiding van een directeur publieke gezondheid, die wordt benoemd door het algemeen bestuur van de gemeentelijke gezondheidsdienst in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio.
- 4 Met inachtneming van bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels, staat het college van burgemeester en wethouders vrij om de uitvoering van de taken of onderdelen van taken, bedoeld in de [artikelen 2, tweede lid, onder h](#), en [5, tweede lid, onder a tot en met d](#), over te laten of mede over te laten aan een ander dan de gemeentelijke gezondheidsdienst.
- 5 In afwijking van het eerste lid kan een regionale gezondheidsdienst worden ingesteld en in stand gehouden door de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten in twee of meer regio's als bedoeld in de [Wet veiligheidsregio's](#). In dat geval geschiedt de benoeming, bedoeld in het derde lid, in overeenstemming met de besturen van de betrokken veiligheidsregio's, en draagt het algemeen bestuur van de gemeentelijke gezondheidsdienst ervoor zorg dat in elk der regio's adequaat wordt voorzien in de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening, bedoeld in [artikel 32, tweede lid, van de Wet veiligheidsregio's](#).

### Artikel 15

- 1 Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat de gemeentelijke gezondheidsdienst beschikt over deskundigen op de volgende terreinen:
  - a. sociale geneeskunde,
  - b. epidemiologie,
  - c. sociale verpleegkunde,
  - d. gezondheidsbevordering, en
  - e. gedragswetenschappen.
- 2 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het opleidingsniveau of de deskundigheid waarover de deskundigen dienen te beschikken. Deze eisen kunnen verschillen naar gelang de taken van de gemeentelijke gezondheidsdienst waarvoor de deskundigen worden ingezet.



## **Bijlage 2: Positie DPG<sup>25</sup>**

De functie van DPG is geïntroduceerd in 2012 met de wijziging van de Wet publieke gezondheid (Wpg). Hij of zij is verantwoordelijk voor de GGD en de GHOR in een van de 25 veiligheidsregio's en werkt onder het gezag van zowel het bestuur van de GGD als het bestuur van de veiligheidsregio. Die combinatie is met name van belang voor de afstemming tussen de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises en de hulpverlening van onder andere brandweer, politie en de gemeentelijke bevolkingszorg.

### **GHOR**

De GHOR is onderdeel van de veiligheidsregio. Op grond van artikel 10 van de Wet veiligheidsregio's heeft het bestuur van de veiligheidsregio onder andere als taak "het instellen en in stand houden van een GHOR". De GHOR is de geneeskundige hulpverleningsorganisatie in de regio, belast met de coördinatie, aansturing en regie van de geneeskundige hulpverlening in het kader van de rampenbestrijding en de crisisbeheersing en met de advisering van andere organisaties op dat gebied. Het bestuur van de veiligheidsregio is verlengd lokaal bestuur (een via de Wvr voorgeschreven gemeenschappelijke regeling van de in de veiligheidsregio gelegen gemeenten) en het bestuur wordt gevormd door de burgemeesters van de gemeenten in de regio (art. 9, Wvr).

### **GGD**

De GGD (ook wel regionale of gemeentelijke gezondheidsdienst) heeft ook de vorm van een gemeenschappelijke regeling en valt onder het bestuur van de GGD, dat bestaat uit de portefeuillehouders zorg van de colleges van burgemeester en wethouders in de regio. Het bestuur van de veiligheidsregio moet met in de regio werkzame instellingen, zorgaanbieders en diensten die een taak hebben bij de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises, schriftelijke afspraken maken over hun inzet bij de uitvoering van hun taak en de voorbereiding daarop (art 33, Wvr). Eén van deze partijen is de GGD, die in het kader van de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises taken kan uitvoeren op het terrein van infectieziektebestrijding, gezondheidskundig advies bij gevaarlijke stoffen, psychosociale hulpverlening en gezondheidsonderzoek na rampen. Het bestuur van de GGD is ervoor verantwoordelijk dat de GGD zijn taken goed aankan, zowel in de voorbereiding op als ten tijde van rampen en crises. Andere belangrijke partijen voor de geneeskundige hulpverlening bij rampen en crises zijn bijvoorbeeld ziekenhuizen, regionale ambulancevoorziening en huisartsen.

De DPG wordt benoemd door het GGD-bestuur in overeenstemming met het bestuur van de veiligheidsregio (art. 14, Wpg). De DPG geeft namens het bestuur van de veiligheidsregio leiding aan de GHOR en namens het bestuur van de GGD aan de GGD. Dit betreft dus twee taken van de DPG, waarover de DPG aan de betreffende besturen verantwoording aflegt. In de Wvr is verder opgenomen dat de DPG bij een ramp of crisis belast is met de operationele leiding van de geneeskundige hulpverlening (art. 32) en lid is van het gemeentelijk beleidsteam dat de burgemeester adviseert. Op verzoek van de voorzitter van de veiligheidsregio treedt de DPG ook op als adviseur in een regionaal beleidsteam.

---

<sup>25</sup> Uit de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer, d.d. 29 juni 2016 (kenmerk: 981532-152085-PG)

### Bijlage 3: Uitgangspunten van scenario 3b

In het Ontwikkelperspectief PG Groningen 2017-2020 is het voorkeursscenario uitgeschreven. De elementen uit die beschrijving die relevant zijn voor de positioneringsvraag zijn hieronder kort getypeerd. Deze elementen komen terug bij de weging van de varianten.

Belangrijk in model 3b is dat er behoefte blijft aan een robuuste GGD en dat een volledige overgang van de JGZ-taak naar het lokaal niveau wenselijk, noch uitvoerbaar is. Enkele belangrijke elementen<sup>26</sup> uit dit voorkeursscenario zijn:

- 1 De gemeenten zijn de belangrijkste opdrachtgevers en klanten van de GGD (naast ketenpartners en burgers);
- 2 Het vertrekpunt is positieve gezondheid;
- 3 De GGD zoekt aansluiting bij het sociaal domein op lokaal niveau;
- 4 De publieke gezondheid wordt gezien als onderdeel van het brede sociaal domein;
- 5 De GGD gaat van regionaal-aanbodgericht naar klantgerichte, innovatieve dienst die zowel burgers als gemeenten wil ondersteunen;
- 6 De GGD heeft een slanke interne organisatie; efficiënt bij gelijkblijvende dienstverlening;
- 7 De professionals hebben aandacht voor de context waarin ze werken; nabijheid en kennis van de betreffende gemeente worden georganiseerd;
- 8 De GGD-dienstverlening is periodiek onderwerp van gesprek met de gemeente;
- 9 De GGD Groningen stelt samen met de gemeenten een meerjarenbeleidsvisie op;
- 10 Jaarlijks wordt met elke gemeente een dienstverleningsovereenkomst gesloten. Hierin worden afspraken gemaakt over specifieke vragen/speerpunten, over de verantwoordelijkheidsverdeling rond het sociaal domein en over monitoring;
- 11 Een aantal taken<sup>27</sup> blijft centraal georganiseerd. De gedecentraliseerde, lokaal uit te voeren taken van de GGD zijn JGZ en OGGz. De toegang jeugdhulp wordt overgenomen door de gemeenten;
- 12 De kennis- en crisistaken blijven centraal georganiseerd;
- 13 De ruimte die gemeenten hebben om hun takenpakket te kiezen maakt nieuwe spelregels noodzakelijk:
  - Voldoende schaal bij de GGD om de taak inhoudelijk te vervullen;
  - Voldoende medische/verpleegkundige formatie (ca. 150);
  - Financiële continuïteit van de GGD.

---

<sup>26</sup> Zeker niet volledig, maar gericht op de positioneringsvraag

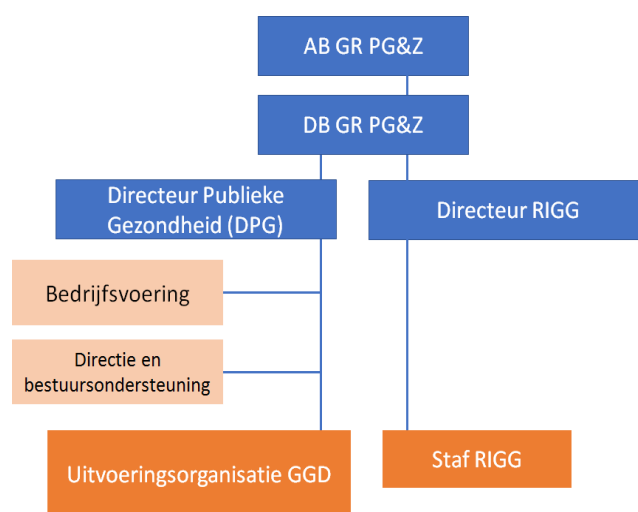
<sup>27</sup> Beschermingstaken infectieziektenbestrijding, medisch milieukunde, forensische geneeskunde, tbc-bestrijding, SOA/Sense en technische hygiënezorg



- 4 De gemeente Groningen belegt het opdrachtgeverschap aan de GGD bij bijvoorbeeld DMO.
- 5 De gemeentesecretaris, DPG en bestuur GR maken afspraken over de governance-structuur<sup>28</sup>). Volledig oplossen van het governance-vraagstuk is in de structuur echter onmogelijk.

### Zelfstandig

Deze positioneringsvariant is als volgt te typeren. De GGD Groningen gaat over van de gemeente Groningen naar de GR PG&Z. Het SSC van de gemeente stopt de dienstverlening aan de GGD en de GGD bouwt z'n eigen bedrijfsvoering op.



Dit betekent:

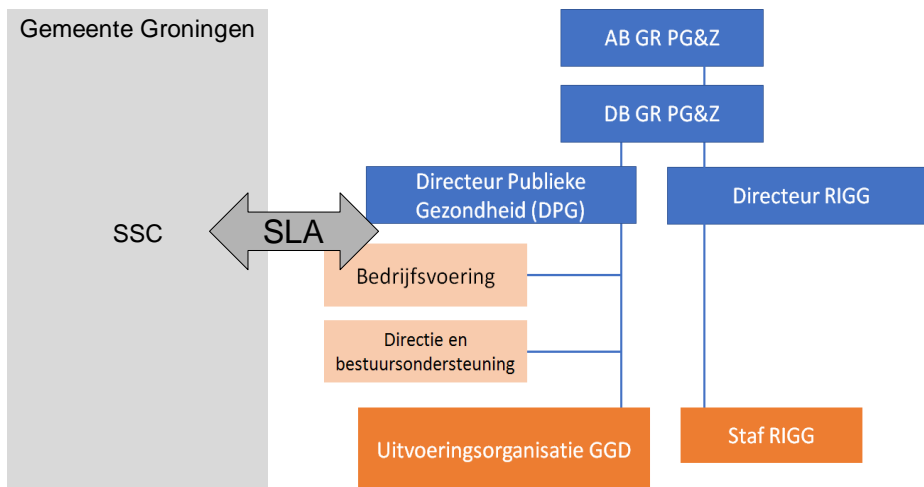
- 1 De GGD is een organisatieonderdeel van de GR PG&Z (volledig bevoegd en volledig eigendom);
- 2 Alle medewerkers van de GGD gaan over van de gemeente Groningen naar de GR PG&Z; Dat betekent dat bonden en GR PG&Z een nieuwe rechtspositieregeling en een sociaal plan overeenkomen;
- 3 De organisatievorm ('de hark') gaat in de huidige vorm "over" naar een zelfstandige situatie;
- 4 De GR PG&Z richt de eigen topsturing in (verhouding DPG, AB en DB);
- 5 De GR PG&Z stelt de GR, de governance en alle beleid en regelgeving opnieuw vast.
- 6 De GGD richt volledig de eigen bedrijfsvoering (PIJOFACH) in (middelen/mensen);
- 7 Een beperkt aantal medewerkers van het SSC Groningen stapt over naar de GR PG&Z (de GGD). Rechtspositie en sociaal plan zoals overeengekomen zijn conform van toepassing;
- 8 Het merendeel van de formatie van het SSC dat werkzaam is voor de GGD blijft achter bij de gemeente. Het SSC reorganiseert en verkleint;
- 9 De gemeente Groningen richt de opdrachtgeversrol aan de GGD in;
- 10 GGD en de gemeente Groningen komen een DVO overeen.

<sup>28</sup> Sturingsrelaties (beoordelings- en functioneringsgesprekken) begrotingslogica, relatie GGD-SSC etc.

- 11 De gemeente Groningen past de volgende documenten aan; begroting, rekening, jaarverslag, paragraaf verbonden partijen, risicoparagraaf etc.

### GGD zelfstandig en een SLA met de gemeente

Het gaat hier om een variatie op de positioneringsvariant zelfstandig. De GGD Groningen gaat over van de gemeente Groningen naar de GR PG&Z. De GGD bouwt geen volledig eigen bedrijfsvoeringsafdeling maar koopt middels een SLA een aantal diensten in van het SSC Groningen.



Dit betekent:

- 1 De GGD is een organisatieonderdeel van de GR PG&Z (volledig bevoegd en volledig eigendom);
- 2 Alle medewerkers van de GGD gaan over van de gemeente Groningen naar de GR PG&Z; Dat betekent dat bonden en GR PG&Z een nieuwe rechtspositieregeling en een sociaal plan overeenkomen;
- 3 De organisatievorm ('de hark') gaat in de huidige vorm "over" naar een zelfstandige situatie;
- 4 De GR PG&Z richt de eigen topsturing in (verhouding DPG, AB en DB);
- 5 De GR PG&Z stelt de GR, de governance en alle beleid en regelgeving opnieuw vast.
- 6 De gemeente Groningen richt de opdrachtgeversrol aan de GGD in;
- 7 GGD en de gemeente Groningen komen een DVO overeen;
- 8 De gemeente Groningen past de volgende documenten aan; begroting, rekening, jaarverslag, paragraaf verbonden partijen, risicoparagraaf etc.
- 9 De GGD richt in elk geval voor de kerntaken HR en Financiën de eigen bedrijfsvoering in;
- 10 Een beperkt aantal medewerkers van het SSC Groningen stapt over naar de GR PG&Z (de GGD). Rechtspositie en sociaal plan zoals overeengekomen zijn conform van toepassing;
- 11 Een deel van de formatie van het SSC dat werkzaam is voor de GGD blijft achter bij de gemeente;
- 12 Het SSC Groningen en de GGD komen middels een SLA een servicepakket overeen.



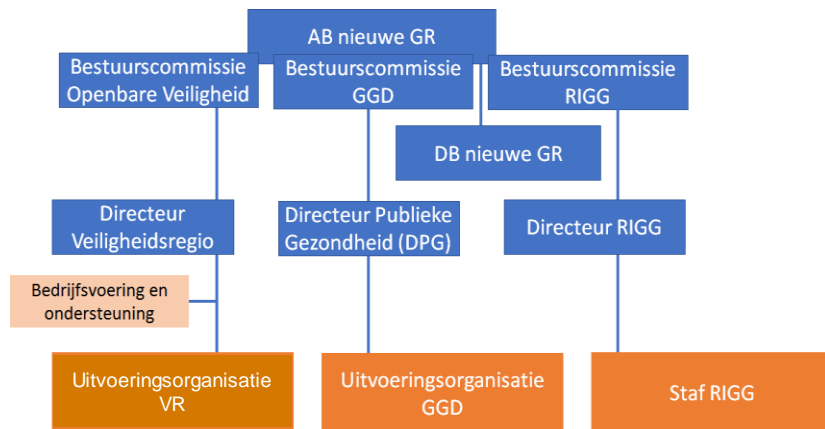
- 2 Alle medewerkers van de GGD gaan over van de gemeente Groningen naar de GR PG&Z; Dat betekent dat bonden en GR PG&Z een nieuwe rechtspositieregeling en een sociaal plan overeenkomen;
- 3 De organisatievorm ('de hark') gaat in de huidige vorm "over" naar een zelfstandige situatie;
- 4 De GR PG&Z richt de eigen topsturing in (verhouding DPG, AB en DB);
- 5 De GR PG&Z stelt de GR, de governance en alle beleid en regelgeving opnieuw vast.
- 6 De gemeente Groningen richt de opdrachtgeversrol aan de GGD in;
- 7 GGD en de gemeente Groningen komen een DVO overeen;
- 8 De gemeente Groningen past de volgende documenten aan; begroting, rekening, jaarverslag, paragraaf verbonden partijen, risicoparagraaf etc.
- 9 De GGD en de VR richten het gezamenlijke deel van de bedrijfsvoering in, in het SSC van de VR. Hierbij maken partijen afspraken over de taken die in het SSC en bij de organisaties zelf worden uitgevoerd. De VR en GGD exploiteren het SSC conform de regels van "gemene rekening";
- 10 De GGD richt voor een deel de eigen bedrijfsvoering (PIJOFACH) in;
- 11 Een beperkt aantal medewerkers van het SSC-Groningen stapt over naar het SSC-VR. VR en gemeente Groningen komen met de bonden een rechtspositie en sociaal plan overeen;
- 12 Het merendeel van de formatie van het SSC dat werkzaam is voor de GGD blijft achter bij de gemeente;
- 13 Het SSC-VR en de GGD komen een servicepakket overeen (echter binnen de logica van "gemene rekening").

### **VR en GGD samen één GR**

Deze positionering is anders dan de voorgaande varianten. Hier worden GGD en VR onder één GR gebracht. De burgemeesters zijn qualitate qua lid van het bestuur van de VR, maar ook de portefeuillehouders gezondheid moeten in staat zijn sturing te geven aan de GGD. Dat betekent dat in deze positioneringsvariant wordt gewerkt met bestuurscommissies. De GR wordt daarop aangepast.

In termen van sturing ontstaan vragen (een-, twee-, drie-, vierhoofdige leiding). Voor deze variant gaan we uit van driehoofdige leiding (GGD, VR, RIGG).

De GGD gaat in z'n huidige vorm over naar de VR. Alle medewerkers van de GGD gaan over van de gemeente Groningen naar de nieuwe GR VR/PG&Z. Dat betekent een nieuwe rechtspositieregeling en een sociaal plan dat met bonden/GO/OR moet worden overeengekomen. De bedrijfsvoering wordt voor GGD en VR gezamenlijk ingericht. Het SSC is daarmee integraal onderdeel van de GR. De discussie rond "gemene rekening" is hier niet aan de orde. Het is complex dat medewerkers vanuit het SSC-Groningen, de GGD en de GR-VR samen worden gebracht in een nieuw op te bouwen SSC-VR/PG&Z.



De typering van deze variant is als volgt:

- 1 De GR-VR wordt opnieuw ingericht en komen drie bestuurscommissies voor VR, GGD en RIGG
- 2 De GGD is een organisatieonderdeel van de GR VR-PG&Z (volledig bevoegd en volledig eigendom);
- 3 Alle medewerkers van de GGD gaan over van de gemeente Groningen naar de GR VR-PG&Z; Dat betekent dat bonden en GR VR-PG&Z een nieuwe rechtspositieregeling en een sociaal plan overeenkomen;
- 4 De organisatievorm ('de hark') gaat in de huidige vorm "over" naar een zelfstandige situatie;
- 5 De GR VR-PG&Z richt de eigen topsturing in (verhouding DPG, AB en DB). De organisatie krijgt een driehoofdige leiding (GGD, VR en RIGG)
- 6 De GR VR-GGD stelt de GR, de governance en alle beleid en regelgeving opnieuw vast.
- 7 De gemeente Groningen richt de opdrachtgeversrol aan de GGD in;
- 8 GGD en de gemeente Groningen komen een DVO overeen;
- 9 De gemeente Groningen past de volgende documenten aan; begroting, rekening, jaarverslag, paragraaf verbonden partijen, risicoparagraaf etc.
- 10 De GGD en de VR richten het gezamenlijke deel van de bedrijfsvoering in;
- 11 Een beperkt aantal medewerkers van het SSC-Groningen stapt over naar het SSC-VR-PG&Z;
- 12 Het merendeel van de formatie van het SSC dat werkzaam is voor de GGD blijft achter bij de gemeente.



## Bijlage 5: Kengetallen GGD Groningen<sup>31</sup>

### Kengetallen GGD Groningen



#### 1. Kernactiviteiten

<b>Tuberculose (TBC)</b>		<b>2016</b>
<b>Aantal TBC screeningen</b>		<b>22.106</b>
• Groningen		14.402
• Drenthe		7.704
<b>Aantal handelingen</b>		
• nader onderzoek		336
• periodiek onderzoek		844
<b>Aantal vastgestelde TBC</b>		<b>17</b>
<b>Aantal BCG vaccinatie</b>		<b>68</b>

<b>Technische Hygiëne Inspecties (THI)</b>		<b>2016</b>
<b>Inspecties totaal</b>		<b>2.582</b>
<b>Inspecties kinderopvang</b>		<b>2.427</b>
• kinderdagverblijven		291
• buitenschoolse opvang		218
• gastouderbureau's		32
• peuterspeelzalen		65
• gastouders totaal		1.349
• waarvan jaarlijks onderzoek		173
• waarvan onderzoek voor registratie		299
<b>Inspecties overig</b>		<b>155</b>
• ship sanitation certificate		128
• seksinstelling		1
• tattoo en piercing		26

<b>Asielzoekers</b>		<b>2016</b>
<b>Gezondheidsonderzoek Asielzoekers</b>		
aangifteplichtige infectieziekten		43
collectieve interventies n.a.v. uitbraak		9
TBC screening en preventie		8.723
aantal hygiëne inspecties AZC's		14
<b>Gezondheidsvoorlichting<sup>1</sup></b>		
bezoekers bijeenkomsten		1.550
bezoekers theatervoorstellingen		487
aantal informatiemarkten <sup>2</sup>		20
<b>Jeugdgezondheidsonderzoek</b>		
	<b>0-4</b>	<b>4-19</b>
verpleegkundige intake	339	963
medisch onderzoek	453	567
contactmoment RVP	447	817
contactmoment op indicatie	208	300

<sup>1</sup> Thema's: seksualiteit, soa/hiv, infectieziekten, voeding

<sup>2</sup> met een gemiddeld aantal bezoekers van 50 per markt

<b>Jeugdgezondheidszorg (JGZ)</b>		<b>2016</b>
<b>Kinderen in zorg</b>		<b>117.092</b>
• waarvan 0- 4		20.970
• waarvan 4 - 12		47.902
• waarvan 12 - 19		51.329
• waarvan aandachtskinderen		5.866
<b>Aantal consulten JGZ</b>		<b>61.759</b>
<b>Vaccinaties JGZ</b>		<b>71.944</b>
<b>Vaccinatiegraad zuigelingen (volledig afgerond)</b>		<b>95,5%</b>

<b>Infectieziektebestrijding (IZB)</b>		<b>2016</b>
Meldingen IZB		512
Vragen IZB		957

<b>Medische Milieukunde (MMK)</b>		<b>2016</b>
Meldingen en vragen		159
Bezoek website		135.000

<b>Gezonde School</b>		<b>2016</b>
<b>Aantal vignetten</b>		<b>24</b>
• waarvan basisonderwijs		18
• waarvan voortgezet onderwijs		2
• waarvan MBO		4

<b>Seksuele gezondheid</b>		<b>2016</b>
Bezoekers soa-centrum		4.488

<b>SOA testen</b>		<b>2016</b>
Aantal consulten Testlab		401
Aantal positieve soa totaal		101
Vindpercentage		25,2%

<b>Reizigersadvies</b>		<b>2016</b>
Aantal consulten		13.069

<b>Forensische geneeskunde</b>		<b>2016</b>
Arrestantenbezoek en/of beoordeling verwarde persoon		1.899
Lijkschouw totaal		525
Melding overleden minderjarigen		66
Zedendelict		31
Bloedproef (alcohol + drugs)		142
Intercollegiaal advies in verband met overlijden/zeden/geweld		149

## 2. Formatie en financiën

Financiële reserves per 1 januari 2017 (bedragen *€ 1.000)		
Aard reserve	Omschrijving	Bedrag
Algemene reserve	Gezondheid	1.221
Bestemmingsreserve	Gezondheidsprofielen	22
Bestemmingsreserve	Managementinfo JGZ	52
Bestemmingsreserve	Dossierherstel JGZ	79
Bestemmingsreserve	Organisatieontwikkeling GGD	250
Bestemmingsreserve	Frictie toegang	650
	<b>Totaal</b>	<b>2.274</b>
	<b>% van het begrotingstotaal 2017</b>	<b>6,85%</b>

Overhead (bedragen *€ 1.000)		
	2017	2018
SSC Groningen	3.750	3.300
Medewerkers GGD Groningen	2.100	2.300
<b>Totaal</b>	<b>5.850</b>	<b>5.600</b>
<b>Overhead%</b>	<b>17,6%</b>	<b>19,5%</b>

Formatie in fte's		
	2017	2018
<b>Begroting 2017</b>	<b>340</b>	
Afname toegang (voormalig BJZ)		43
Afname OGGz		6
Afname JGZ (Asielzoekers)		5
<b>Begroting 2018</b>		<b>286</b>

Formatie in personen		
	2017	2018
<b>Begroting 2017</b>	<b>513</b>	
Afname toegang (voormalig BJZ)		56
Afname OGGz		7
Afname JGZ (Asielzoekers)		6
<b>Begroting 2018</b>		<b>444</b>

Exploitantiebegroting 2017 (bedragen *€ 1.000)		
Programma	Productgroep	Bedrag
GHOR	GHOR	965
LGZ&j	Jeugdgezondheidszorg	16.248
LGZ&j	OGGz	684
LGZ&j	Stevig ouderschap	260
LGZ&j	Logopedie	469
LGZ&j	Toegang	4.988
SZ&V	Forensische geneeskunde	473
SZ&V	Infectieziektenbestrijding	782
SZ&V	Milieugezondheidszorg	604
SZ&V	Reizigersadviesing	1.095
SZ&V	Sexuele gezondheid	2.383
SZ&V	Technische hygiëne-inspectie	953
SZ&V	Tuberculosebestrijding	1.865
GGD Algemeen	Gezondheidsbevordering	368
GGD Algemeen	Instandhouding GGD	647
GGD Algemeen	Lokaal gezondheidsbeleid	112
GGD Algemeen	Epidemiologie	289
	<b>Totaal</b>	<b>33.188</b>

Grootste structurele wijzigingen in 2018 (bedragen *€ 1.000)	
Totaal 2017	2018
<b>Totaal 2017</b>	<b>33.188</b>
GHOR naar VR	-400
Toegang naar gemeenten	-5.000
Daling instroom Asielzoekers	-588
Ontvlechting stromen GGD Groningen	1.300
5% bezuiniging	-800
3,25% indexatie	500
<b>Totaal 2018</b>	<b>28.200</b>

<sup>31</sup> Cijfers en opstelling GGD Groningen

## Bijlage 6: Btw-advies Caraad belastingadviseurs



GGD Groningen  
T.a.v. dhr. J. Rietveld  
Postbus 584  
9700 AN Groningen

**Bezoekadres**  
Verlengde Hereweg 22  
9722 AC Groningen

**Correspondentieadres**  
Postbus 11008  
9700 CA Groningen

**telefoon** 050 210 36 40  
**e-mail** info@caraad.com  
**website** www.caraad.com

Datum: 3 november 2017  
Kenmerk: 5164.17.001/JK/JE  
Uw kenmerk: --  
Betreft: Btw-verkenning scenario's herpositionering GGD

Geachte heer Rietveld,

Hierbij ontvangt u onze rapportage met betrekking tot de btw-gevolgen die naar onze inschatting voortvloeien uit de diverse scenario's voor de herpositionering van de GGD. Om u inzicht te geven in de fiscaal zeer complexe kwesties hebben wij bij de rapportage gekozen voor een opzet waarbij de scenario's worden vergeleken met de huidige situatie. Daarbij is de huidige fiscale werkwijze niet getoetst maar als een gegeven geaccepteerd.

Voor een goed begrip is wel van belang wat de gevolgen zijn van de huidige werkwijze; alleen van daaruit kan een vergelijking worden getrokken met de andere scenario's. In de rapportage kiezen we voor een beschrijving op de hoofdprestaties voor alle modellen gezamenlijk en een beschrijving van de bijkomende prestaties als gevolg van verschuivingen in dienstverlening van facilitaire aard. Het geheel wordt afgerond met een matrix met de vergelijking van de verschillende modellen.

De vergelijking geeft een overzicht van de belangrijkste aspecten maar is (nog) niet gekwantificeerd. Wel kan op basis van de vergelijking een indruk worden gegeven van de omvang van het belang waardoor een vergelijking tussen de diverse scenario's mogelijk is. Mocht blijken dat één of meerdere modellen de voorkeur hebben dan kan voor ieder van die modellen uiteraard gezorgd worden voor een concrete kwantificering van de fiscale gevolgen.

De keuze om uit te gaan van de bestaande fiscale werkwijze en het niet concreter kwantificeren van de verschillen tussen de modellen is voornamelijk ingegeven door het beperkte tijdspad voor de uitvoering van de opdracht. Bijkomend gevolg daarvan is dat de uitvoering van de opdracht daardoor wordt beperkt, waardoor geen kosten hoeven te worden gemaakt voor alternatieven die op basis van de bestuurlijke afwegingen en deze fiscale verkenning toch niet de voorkeur verdienen.

### 1. Beschrijving huidige fiscale positie.

De huidige werkwijze is buitengewoon complex omdat binnen de gemeenschappelijke regeling PG&Z met alle mogelijke btw-regimes wordt gewerkt. Voor een goed begrip is een korte beschrijving van de verschillende regimes en de taken waarvoor het desbetreffende regime wordt toegepast van belang.

*a. Btw-vrijgestelde regime*

Voor de taken Jeugdzorg en Tuberculosebestrijding (tbc) wordt het btw-vrijgestelde regime toegepast. Dit houdt in dat de btw op de kosten van deze taken niet kan worden teruggevraagd en de kosten inclusief btw in de administratie moeten worden opgenomen. Ook de gemeente Groningen past op de uitvoering van deze werkzaamheden een vrijstelling toe. De doorberekening van kosten vanuit de gemeente Groningen aan de PG&Z vindt daarom ook zonder berekening van btw plaats. De bijdrage van de gemeenten aan de PG&Z wordt ook vrij van btw ontvangen. De kosten voor de gemeenten zijn dus inclusief btw; een beroep op het btw-compensatiefonds is niet mogelijk.

*b. Btw-belaste regime*

De gemeente Groningen factureert de kosten voor de uitvoering van de GHOR-taken met btw aan de PG&Z; die btw wordt door de PG&Z in aftrek gebracht. De PG&Z treedt op als btw-belast presterende ondernemer jegens de GHOR: over de bijdrage die door de VRG wordt betaald wordt btw in rekening gebracht, die door de VRG niet in aftrek kan worden gebracht.

*c. BCF-regime*

De overige taken van de PG&Z, met inbegrip van de werkzaamheden voor de RIGG, worden vrij van btw verricht op basis van de zogenaamde koepelvrijstelling; het verschil met de werkzaamheden genoemd bij onderdeel a is dat voor die taken (van onderdeel a) geen beroep op het btw-compensatiefonds (BCF) voor de aangesloten gemeenten mogelijk is, terwijl bij de overige werkzaamheden wel een beroep wordt gedaan op het btw-compensatiefonds door de gemeenten.

De werkwijze is dan dat de gemeente Groningen voor deze werkzaamheden btw in rekening brengt die door de PG&Z niet in aftrek wordt gebracht. De gemeenten ontvangen van de PG&Z en opgave van de voor hen betaalde btw en vragen die btw dan terug bij het btw-compensatiefonds. Die werkwijze wordt ook wel aangeduid als de toepassing van de transparantie- of doorschuifregeling. De kosten voor de PG&Z staan derhalve inclusief btw in de administratie maar de kosten voor de gemeenten zijn exclusief btw.

*Resumé huidige werkwijze*

Aangezien voor de jeugdzorg en tbc een vrijstelling wordt toegepast leidt de dienstverlening door de gemeente Groningen niet of nauwelijks tot extra btw druk op de kostprijs voor de gemeenten.

Voor de GHOR taken ontstaat wel extra btw-druk door de inzet van de gemeente Groningen; deze komt voor rekening van de VRG maar leidt niet tot extra kosten voor de PG&Z.

Voor de BCF-werkzaamheden geldt dat de btw die de gemeente Groningen verricht en via de PG&Z worden doorberekend aan de gemeenten niet tot extra btw-lasten leidt omdat voor deze werkzaamheden een beroep kan worden gedaan op het btw-compensatiefonds.

### Conclusie op basis van de huidige werkwijze met betrekking tot de nieuwe scenario's.

Gelet op de bovenstaande huidige werkwijze vindt de btw als volgt zijn weg door de PG&Z:

- Voor de belaste taken is er bij de PG&Z geen probleem omdat de VRG de btw-druk op de GHOR taken draagt.
- Voor de taken jeugdzorg en tbc geldt een vrijstelling en dat zal in de nieuwe scenario's ook mogelijk zijn.
- Voor de BCF taken geldt dat het vervallen van vrijstellingen (met name de koepelvrijstelling) kan leiden tot meer compensabele btw maar dat dit gelet op het recht op compensatie niet tot extra kosten hoeft te leiden.

De hoofdconclusie is dan ook dat de btw op de directe werkzaamheden bij de diverse scenario's niet tot extra kosten hoeft te leiden. Dat geeft veel ruimte om het meest ideale scenario te kiezen zonder dat daarbij direct onoverkomelijke btw-problemen ontstaan bij de keuze van één van de scenario's. Zoals wij in onderdeel 3.5 zullen toelichten kan zelfs een voordeel ontstaan wanneer de GHOR taken worden uitgevoerd door een fusieorganisatie van de PG&Z en VRG.

Wel spelen in de verschillende scenario's diverse aspecten rond btw en facilitaire dienstverlening, huisvesting en toepassing mengpercentages. Deze aspecten werken wij uit in onderdeel 3. Uiteraard kunnen daar wel gevolgen aan zijn verbonden die relevant zijn voor het te kiezen scenario.

### 2. Onzekerheid toepassing koepelvrijstelling

Samenwerking tussen gemeenten is vanwege btw-aspecten al enige tijd een onderwerp dat de gemoederen bij de gemeenten bezighoudt. Recent, op 15 september 2017, heeft de Staatssecretaris van Financiën aangekondigd gehouden te zijn om zijn eerder aangekondigde goedkeurende beleid aan te scherpen op grond van een arrest van het Hof van Justitie van 4 mei 2017.

Waar de Staatssecretaris in zijn beleid had aangegeven dat, indien de werkzaamheden van de samenwerking voor ten minste 70% betrekking hadden op vrijgestelde of overheidsprestaties, voor alle werkzaamheden een vrijstelling kon worden ingeroepen, is nu aangekondigd dat indien de werkzaamheden ook zien op btw-belaste prestaties de vrijstelling in het geheel niet kan worden toegepast.

Daarbij rijst de vraag of er nog mogelijkheden zijn om als instelling een beroep te doen op de vrijstelling voor afzonderlijke diensten als die uitsluitend betrekking hebben op btw-vrijgestelde of overheidsprestaties. De Staatssecretaris ziet daartoe geen ruimte in de jurisprudentie van het Hof van Justitie. Op dit punt verschillen wij van mening met de Staatssecretaris; een toepassing op afzonderlijke diensten lijkt juist wel mogelijk en die opvatting wordt in de vakliteratuur verdedigd. Overigens verschillen wij met de Staatssecretaris niet van mening over de uitleg dat voor overheiddiensten de vrijstelling niet kan worden toegepast. Dit zal onder meer inhouden dat voor de producten van de GGD de kosten voor de instandhouding (overhead) van de GGD niet als afzonderlijk product moeten worden benoemd maar dat deze kosten moeten worden omgeslagen over de andere directe producten.

De verdeeldheid aan opvattingen geeft aan dat geen volledig duidelijkheid over de toepassing van de koepelvrijstelling bestaat. Daarbij komt nog dat de jurisprudentie strikte voorschriften lijkt te geven met betrekking tot de verdeling van kosten (mogelijk geen reserveringen toegestaan).

In het licht van de verkenning van de scenario's is van belang dat de koepelvrijstelling alleen van belang is voor de werkzaamheden onder c waarop het BCF-regime kan worden toegepast. Dat houdt in dat als de koepelvrijstelling komt te vervallen, hetgeen op zijn vroegst in 2018 het geval zal zijn, de doorberekening van de kosten vanuit de PG&Z aan de gemeenten niet langer vrij van btw (en met toepassing van de doorschuifregeling) kan plaatsvinden, maar dat de PG&Z btw over de doorberekening moet factureren. Ook die btw is, net als bij de toepassing van de transparantieregeling, compensabel voor de betrokken gemeenten.

Het effect van het vervallen van de koepelvrijstelling is dan zeer beperkt. Het betreft immers slechts méér btw die wordt gecompenseerd waardoor bij de jaarlijkse eindafrekening van het BCF voor alle gemeenten gezamenlijk een nadeel ontstaat. Kort gezegd: op nationaal niveau meer gecompenseerde btw dan begroot leidt tot een nadeel voor gemeenten, minder gecompenseerde btw dan begroot levert een voordeel op voor gemeenten. Dit macro-effect zal voor de individuele gemeenten betrokken bij de GGD slechts van marginale betekenis zijn, maar als alle gemeenten voorbijgaan aan dit aspect kan het wel een rol van betekenis spelen.

Afgezien van het bovengenoemde macro-effect is het al of niet vervallen van de koepelvrijstelling niet van directe invloed op de positie van de PG&Z omdat deze alleen van betekenis is voor die onderdelen waarvoor het btw-compensatiefonds open staat. In de afweging van de diverse scenario's behoeft dit aspect dan voor dit moment ook geen nadere toelichting zodat wij volstaan met deze relatief beknopte toelichting.

### 3. Scenario's.

#### 3.1. Optimalisatie afspraken

In deze variant treden geen fiscaal relevante wijzigingen op; de onderlinge verhoudingen en de daaruit voortvloeiende geldstromen worden niet anders gekwalificeerd dan in de huidige positie.

#### 3.2. Volledige overgang van de gemeente Groningen naar de PG&Z, inclusief SSC taken

Als gevolg van het vervallen van de inkoop van diensten bij de gemeente Groningen zal de PG&Z minder btw in rekening gebracht krijgen. Op de kosten van personeel en een gedeelte van de huisvesting drukt dan bijvoorbeeld geen btw meer. Een direct voordeel levert dat niet op; de btw op de kosten van de GHOR dienen met btw te worden doorberekend (net als in de huidige situatie), op kosten voor de jeugdzorg en tbc, die de gemeente Groningen doorberekent, drukt ook geen btw en de btw op de overige kosten wordt ook nu al gecompenseerd.

Wel zal als gevolg van de overgang van medewerkers naar de PG&Z het aandeel aan niet verrekenbare of compensabele btw op de gemengde kosten binnen de gemeente Groningen dalen. Nu blijft ruim 15% van de btw op de gemengde kosten drukken, na de overgang zal dat volgens de gemeente dalen tot ca. 5%.

Als dat gepaard gaat met een evenredige afname aan gemengde kosten is dat niet direct een voordeel maar een logisch gevolg van de afname aan kosten voor de vrijgestelde taken jeugdzorg en tbc. Sommige gemengde kosten zullen echter ook na de overgang naar de PG&Z op hetzelfde niveau blijven. Het stadhuis bijvoorbeeld wordt niet kleiner. Het aandeel aan niet verrekenbare of compensabele btw zal voor die kosten dalen. Of dat als voordeel moet worden beschouwd is nog te bezien. De kosten van het stadhuis moeten immers wel over minder producten worden toegerekend. Wij volstaan in dit verband met de opmerking dat dit effect zal optreden; het is aan partijen daar al of niet iets mee te doen.

Verder geldt dat de kosten van huisvesting, met name de kosten van de gebouwen, nu deels voor aftrek en compensatie van btw in aanmerking komen. Indien de gemeente met de PG&Z een huurcontract aangaat vervalt de aftrek en compensatie van btw omdat ter zake van de verhuur niet kan worden geopteerd voor btw-heffing. Dat kan alleen als de huurder het gehuurde voor 90% of meer voor btw-belaste prestaties gebruikt. Aangezien de taken jeugdzorg en tbc relatief omvangrijk zijn kan aan die 90% eis niet worden voldaan. Nu het huidige gebouw meer dan 10 jaar oud is is de omvang van dit nadeel relatief beperkt. Bij verbouw of nieuwbouw kan het belang aanzienlijk groter worden.

### **3.3. Overgang van de gemeente Groningen naar de PG&Z met ondersteuning op overheadtaken door het SSC van de gemeente Groningen**

De gevolgen van deze variant zijn vergelijkbaar als die voor variant 3.2 met uitzondering van de kosten voor de jeugdzorg en tbc. De doorberekening van de kosten voor deze producten is nu geheel btw vrij maar als alleen facilitaire prestaties worden verricht geldt geen vrijstelling. Hierdoor zal de gemeente Groningen over de facilitaire prestaties btw in rekening moeten brengen aan de PG&Z. Die btw is dan slechts gedeeltelijk aftrekbaar of compensabel. Gelet op het relatief omvangrijke aandeel van de jeugdzorg en de tbc in de begroting kan dit een aanzienlijk nadeel opleveren.

Bij een aandeel van de taken jeugdzorg en tbc van 60% en €2 mln. exclusief € 420.000 btw aan kosten die vanuit het SSC worden doorberekend kan dit een nadeel betekenen van ca. €250.000.

Het daadwerkelijke nadeel zal lager zijn omdat het SSC op de uitgaven dan ook btw kan verrekenen terwijl die btw in de huidige situatie niet verrekenbaar is. Dat effect is in het kader van deze opdracht niet verder onderzocht.

### **3.4. Overgang inhoudelijke uitvoering naar de PG&Z en ondersteuning vanuit een gezamenlijk met de VRG op te zetten SSC**

Bij deze variant wijken de gevolgen voor de PG&Z niet af van die waarbij de diensten vanuit het SSC van de gemeente worden verricht en het gezamenlijke SSC van de PG&Z en de VRG in een nieuw op te richten entiteit wordt ondergebracht. Het betekent waarschijnlijk voor de VRG een nadeel als zij taken die nu zelf worden verricht in het SSC onderbrengt. Het gezamenlijke SSC kan, zeker gelet op de nieuwe beperkte uitleg van de koepelvrijstelling, niet vrij van btw die dienstverlening aanbieden en daardoor drukt ook alsdan btw op diensten die nu binnen de VRG nog vrij van btw worden ingekocht.

Er is nog gesproken over een gezamenlijk SSC, zonder dat daarvoor een entiteit wordt opgericht, waarbij de berekening van btw achterwege zou blijven op basis van het leerstuk kosten voor gemene rekening. In theorie zijn die mogelijkheden er zeker. Het nadeel van dat leerstuk is dat de verdeelsleutels voor de toerekening van de kosten aan de PG&Z en de VRG vooraf vastgesteld moeten worden voor de gehele duur van de samenwerking. Als een wijziging in de verdeling van de kosten wel optreedt, kan de sleutel niet worden aangepast zonder het beroep op het leerstuk kosten voor gemene rekening te verliezen. De toepassing van dat leerstuk is in de praktijk dan alleen geschikt voor vormen van samenwerking waarbij de betrokken partijen goed kunnen inschatten dat de onderlinge verdeling van kosten waarschijnlijk niet zal wijzigen. Als die zekerheid er niet is kan het leerstuk gaan knellen en leiden tot een verschuiving van kosten die afwijkt van het werkelijk gebruik van die kosten. Daarbij rijst dan de vraag of dat nadeel opweegt tegen de btw-voordelen.

Als geen entiteit wordt opgericht komt een gezamenlijk SSC erop neer dat de ene partij diensten verricht voor de andere partij. Als de VRG diensten verricht voor de BCF-taken leidt dat niet tot extra kosten voor de PG&Z. Voor de taken jeugdzorg en tbc kan dat wel kostenverhogend zijn ten opzichte van de huidige situatie. Als de PG&Z werkzaamheden verricht voor de VRG is de btw op die werkzaamheden voor de VRG niet aftrekbaar. Als deze variant wordt overwogen is een nauwkeurige kwantificering van de gevolgen nodig om te beoordelen wat het effect is als de VRG het SSC gaat exploiteren dan wel de PG&Z dat gaat doen.

### **3.5. Overgang naar een nieuwe organisatie die wordt gevormd door een fusie van de PG&Z en de VRG.**

Deze variant is vooral aantrekkelijk als zoveel mogelijk taken die nu vanuit het SSC van de gemeente Groningen worden verricht worden ondergebracht in de fusieorganisatie. Het voordeel is namelijk dat ook op de facilitaire prestaties niet meer btw drukt dan externe partijen in rekening brengen. Dat is zowel voor de PG&Z als voor de VRG het meest voordelig.

Als ook de uitvoering van GHOR taken overgaat naar de nieuwe fusieorganisatie wordt bereikt dat, in vergelijking met de huidige situatie, veel minder btw druk komt te rusten op de uitvoering van die taken.

De hiervoor genoemde effecten met betrekking tot het mengpercentage bij de gemeente Groningen en de onmogelijkheid om btw te verrekenen op onroerende zaken die aan de nieuwe fusieorganisatie worden verhuurd zijn ook in deze variant van belang.

#### **Afrondend**

Wij hopen u met deze uitwerking een goede indruk gegeven te hebben van de btw gevolgen van de diverse scenario's. Voor een vereenvoudigde weergave van de uitwerkingen van de scenario's verwijzen wij naar de bijgevoegde matrix.

Uiteraard zijn wij graag bereid een nadere toelichting te geven of te zorgen voor een verdere kwantificering van de genoemde aspecten.



Voor eventuele vragen en of opmerkingen kunt u ons bereiken op telefoonnummer 050-2103640.

Met vriendelijke groet,



mr. B.J. Mulder  
Caraad Belastingadviseurs B.V.

Bijlage: Matrix scenario's

**Bijlage 1 – brief 5164.17.001 GGD Groningen; btw-verkenning scenario's herpositionering**

Matrix vergelijking scenario's herpositionering GGD					
Taken	3.1 Optimalisatie	3.2 Volledige overgang naar PG&Z incl. SSC taken	3.3 Overgang naar PG&Z SSC taken vanuit Groningen	3.4 Overgang naar PG&Z SSC met VRG	3.5 Overgang naar fusie met VRG incl. SSC taken
<b>Hoofdprestaties</b>					
JGZ/TBC	0	0	0	0	0
GHOR	0	0	0	0	++
BCF, incl. RIGG	0	0	0	0	0
<b>Bijkomende prestatie</b>					
Meng% Groningen	0	+	+	+	+
Huisvesting bij huur	0	-	-	-	-
SSC/Fac. Prestaties	0	0	---	---	+
0	=	Neutraal			
+	=	Voordeel (nader te bepalen/ onderzoeken)			
++	=	Zeker voordeel			
-	=	Nadeel			
---	=	Zeker nadeel / aanzienlijk nadeel			