

2014

De uitvoering van de overeenkomst van gemeente Achtkarspelen met de GGD over consultatiebureaus

Onderzoeksbureau DOMENIE Φ KERSTENS

10-10-2014



Colofon

Dit rapport is opgesteld in opdracht van Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân door onderzoeksbureau Domenie & Kerstens. Onderzoekers: Miranda Domenie en Joyce Kerstens.

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân bestaat uit:

Dhr. E.A. Martens (voorzitter)

Dhr. W. de Boer (lid)

Mw. C.M.E. Ruiten (lid)

Mw. R. de Vries-Mulder (secretaris)

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding tot het onderzoek.....	4
1.2	Doel van het onderzoek	4
1.3	Onderzoeksvragen.....	4
1.4	Afbakening en onderzoeksmethode	5
1.5	Leeswijzer	6
2.	De overeenkomst met de HVD.....	8
2.1	Afspraken over locaties	8
2.2	Afspraken over zittingen	8
2.3	Afspraken over doelbereik	9
2.4	Afspraken over kosten.....	9
2.5	Afspraken over verantwoording.....	11
3.	De uitvoering en verantwoording door de GGD	14
3.1	De uitvoering van de consultatiebureaus	15
3.2	De kosten van de consultatiebureaus	17
3.3	Verantwoording door de GGD.....	18
4.	De controlerende taak van de gemeente.....	20
5.	Samenvatting en conclusies	22
6.	Aanbevelingen	26
	Bijlage 1: referenties	
	Bijlage 2: de overeenkomst tussen de gemeente en de HVD van september 2011	
	Bijlage 3: de brief uit 2013	
	Bijlage 4: vaccinatiegraad Achtkarspelen	

1. Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het Algemeen Bestuur van de Hulpverleningsdienst (verder genoemd: HVD) heeft in 2010 een financiële bezuinigingstaakstelling opgelegd aan de HVD voor de periode 2011-2014. Bezuinigen op huisvesting en consultatiebureaulocaties maakten onderdeel uit van dat bezuinigingspakket. Als gevolg van deze bezuinigingen biedt de HVD in de gemeente Achtkarspelen een basispakket aan met alleen consultatiebureaus in Buitenpost, Surhuisterveen en Kootstertille. De gemeenteraad van Achtkarspelen heeft in de raadsvergadering van 24 februari 2011 echter besloten om alle consultatiebureaulocaties open te houden en daarvoor aanvullend budget beschikbaar te stellen. In het verlengde hiervan heeft de gemeente Achtkarspelen in 2011 een overeenkomst gesloten met de HVD Fryslân over het afnemen van zeven extra consultatiebureaus, namelijk in alle dorpen van de gemeente. De GGD voert de consultatiebureaus op de zeven extra locaties uit als onderdeel van de Jeugd Gezondheidszorg (verder genoemd: JGZ).

Rekenkamercommissie Noordoost Fryslân heeft aan onderzoeksbureau Domenie & Kerstens opdracht verleend om onderzoek te doen naar de overeenkomst van de gemeente Achtkarspelen met de HVD over de zeven extra consultatiebureaus en naar de uitvoering van deze overeenkomst door de GGD in de periode 2011 tot en met 2013. Dit met als doel om te leren van het verleden.

1.2 Doel van het onderzoek

Op 7 november 2013 heeft de raad een motie aangenomen, omdat het de raad niet duidelijk is of alle consultatiebureaus wel open zijn geweest in de afgelopen periode. Ook is het de raad niet duidelijk of de gemeente alleen betaalt voor de gerealiseerde of óók voor de geplande zittingen van consultatiebureaus die niet zijn doorgegaan. Kortom, de raad wil inzicht krijgen in de werkelijke kosten die de GGD maakt voor de gemeente Achtkarspelen, de dienstverlening die daar tegenover staat en de verantwoording daarvan.

1.3 Onderzoeksvragen

Het onderzoek gaat over de overeenkomst die de gemeente Achtkarspelen heeft afgesloten met de HVD ten aanzien van het in stand houden van zeven extra consultatiebureaus.

De centrale onderzoeksvraag van het onderzoek luidt als volgt:

Voert het college het door de raad vastgestelde beleid ten aanzien van consultatiebureaus uit?

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

Deelvragen over de inhoud van de overeenkomst van de gemeente Achtkarspelen met de GGD:

- Φ Welke afspraken zijn met de GGD gemaakt over de uitvoering van de consultatiebureaus?
 - Zijn er afspraken gemaakt over consultatiebureaulocaties in elke dorp?

- Zijn er afspraken gemaakt over het minimale aantal zittingen per consultatiebureaulocatie?
- Φ Welke afspraken zijn met de HVD gemaakt over de kosten van de consultatiebureaus?
- Wat is afgesproken over de kosten van de consultatiebureaus?
 - Wat is afgesproken over de kosten van consultatiebureaus die niet doorgaan?
- Φ Welke afspraken zijn met de GGD gemaakt over de inhoudelijke verantwoording?
- Φ Welke afspraken zijn met de GGD gemaakt over de financiële verantwoording?

Deelvragen over de uitvoering van de overeenkomst:

- Φ Is de GGD de afspraken over de uitvoering van de consultatiebureaus nagekomen?
- Φ Is de GGD de afspraken over de kosten van de consultatiebureaus nagekomen?
- Φ Is de GGD de afspraken over de inhoudelijke verantwoording nagekomen?
- Φ Is de GGD de afspraken over de financiële verantwoording nagekomen?
- Φ Heeft de gemeente Achtkarspelen haar controlerende taak goed uitgevoerd?

Deelvraag over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid:

- Φ Is het beleid over de uitvoering van de consultatiebureaus doeltreffend en doelmatig?

1.4 Afbakening en onderzoeksmethode

Onderzoekperiode: het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van de overeenkomst in de periode 2011 t/m 2013.

Om tot een beantwoording van de onderzoeksvragen te komen zijn de volgende onderzoeksmethoden ingezet:

1. documentenanalyse

Om inzicht te krijgen in de inhoudelijke en financiële afspraken die gemaakt zijn tussen de gemeente Achtkarspelen en de HVD zijn de overeenkomst evenals overige relevante documenten bestudeerd. Om uitspraken te kunnen doen over de uitvoering van de overeenkomst hebben we alle facturen en relevante inhoudelijke en financiële verslagen van de GGD evenals de gemeentelijke reactie hierop bestudeerd. We hebben daarbij expliciet aandacht besteed aan de tariefopbouw.

Voor het beantwoorden van de vraag of het college het door de raad vastgestelde beleid ten aanzien van consultatiebureaus heeft uitgevoerd, hebben we het geschreven beleid en de relevante communicatie tussen de raad en het college geanalyseerd.

In bijlage 1 zijn alle bestudeerde documenten opgenomen.

2. interviews

Vervolgens hebben we interviews afgenomen om de gevonden resultaten te verifiëren. De interviews zijn gehouden met:

- Φ de inhoudelijk verantwoordelijke ambtenaar van de gemeente Achtkarspelen (mevr. M. de Boer);

- Φ de verantwoordelijke wethouder ten tijde van de opstelling en uitvoering van de overeenkomst in de onderzoeksperiode (Dhr. K. Antuma);
- Φ een financieel adviseur van de gemeente Achtkarspelen (Dhr. R. Brouwer);
- Φ de verantwoordelijke uitvoerders bij de GGD (Dhr T. Hartman - hoofd JGZ, Dhr. H. de Vries - directiesecretaris, Dhr. E. Wiersma - regiomanager, Dhr. H. Sibma - financieel adviseur).

1.5 Leeswijzer

Eerst beschrijven we welke inhoudelijke en financiële afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente Achtkarspelen en de HVD (hoofdstuk 2). In hoofdstuk drie beschrijven we hoe de uitvoeringspraktijk verloopt waarbij telkens de vraag gesteld wordt of de GGD zich aan de afspraken heeft gehouden. In hoofdstuk vier komt de controlerende taak van de gemeente aan bod. De samenvatting en conclusies staan in hoofdstuk vijf. Hierbij wordt de hoofdvraag van het onderzoek beantwoord: in hoeverre wordt het beleid dat is vastgesteld door de raad uitgevoerd? In hoofdstuk zes worden aanbevelingen gedaan.

In het rapport wordt indien zinvol per uitvoeringsjaar gerapporteerd. In 2013 zijn nieuwe voorwaarden beschreven en afspraken gemaakt en deze hebben gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk. De overeenkomst valt te beschouwen als het normenkader voor het onderzoek, daarin staat immers afgesproken wat is afgesproken tussen de gemeente en de HVD.

2. De overeenkomst met de HVD

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de overeenkomst van 8 september 2011 tussen de gemeente Achtkarspelen en de HVD over de uitvoering van consultatiebureaus. Deze overeenkomst is aangegaan voor de periode van 1 september 2011 t/m 31 december 2011 en is aansluitend telkens verlengd met een jaar. In 2013 heeft de HVD een brief opgesteld die als bijlage wordt toegevoegd aan de overeenkomst. In deze brief worden herziende afspraken en voorwaarden beschreven. In dit onderzoeksrapport wordt naar de overeenkomst van 8 september 2011 verwezen als 'de overeenkomst' en naar de bijlage als 'de brief uit 2013'. De overeenkomst is aan het einde van de onderzoeksperiode (december 2013) nog niet opgezegd en dus nog steeds van toepassing, evenals de bijlage.

De overeenkomst is opgesteld door de HVD en tot stand gekomen in samenspraak met het college. De inhoud van de overeenkomst is vrij summier en ook de herziene afspraken die zijn gemaakt in de brief van 2013 zijn niet heel specifiek omschreven. Er heeft altijd nauw overleg plaatsgevonden tussen gemeente en GGD waarin de afspraken telkens werden besproken en heroverwogen en werd gezocht naar een uitvoering waarbij de zorgvragen voorop stonden, maar ook niet voorbij werd gegaan aan de politieke afspraken.

2.1 Afspraken over locaties

In de overeenkomst van 2011 zijn afspraken gemaakt over consultatiebureaulocaties in elk dorp. *'Op verzoek van de gemeente zal de HVD de activiteiten die behoren bij het Consultatiebureau Jeugd Gezondheidszorg ook uitvoeren op locaties in de plaatsen: Twijzel, Gerkesklooster-Stroobos, Augustinusga, Harkema, Drogeham, Twijzelerheide, Boelenslaan'*.¹ Dit zijn dus zeven extra consultatiebureaulocaties naast de drie basislocaties: Buitenpost, Kootstertille en Surhuisterveen.

2.2 Afspraken over zittingen

In de overeenkomst van 2011 worden geen afspraken gemaakt over het aantal te houden zittingen per dorp. Ook voor 2013 worden geen nadere afspraken gemaakt over het aantal zittingen: *'De JGZ zal de uitvoering van de consultatiebureauzittingen zo doelmatig en zo doeltreffend mogelijk uitvoeren; daarbij is het ook mogelijk dat ouders worden opgeroepen naar een andere consultatiebureaulocatie dan in hun eigen dorp'*.²

Uit interviews blijkt dat zowel het college als de GGD de intentie hadden om voor elke locatie minstens één zitting per maand in te plannen, zodat alle ouders in hun eigen dorp het consultatiebureau konden bezoeken, maar het college eist niet dat er elke maand in elk dorp een zitting wordt gehouden.

¹ De overeenkomst, artikel 1

² De brief van 2013

2.3 Afspraken over doelbereik

In de overeenkomst zijn geen afspraken vastgelegd over doelbereik. Wel gelden landelijke richtlijnen voor de uitvoering van de JGZ die ook leidend zijn voor de JGZ in Friesland. Doelbereik dan ook de belangrijkste sturingsfactor voor de GGD en het college: *'Het belangrijkste doel is dat alle kinderen daadwerkelijk worden bereikt [...]. De focus ligt dus op bereik en de kwaliteit (het beste voor ouder en kind) uitgevoerd door de juiste deskundige, en niet op het aantal gerealiseerde zittingen per locatie'*.³ Met doelbereik wordt bedoeld dat de kinderen verschijnen op het consultatiebureau en daardoor in beeld zijn van de GGD. De verantwoordelijke beleidsmedewerker van gemeente Achtkarspelen stelt dat mondeling een resultaatsdoelstelling van minimaal 98% doelbereik is afgesproken met de GGD. Mogelijke consequenties van het niet bereiken van deze doelstelling worden niet genoemd. De GGD stelt dat er geen afspraken zijn gemaakt over doelbereik, maar vindt doelbereik net als het college de belangrijkste sturingsfactor en streeft naar 100% doelbereik.

2.4 Afspraken over kosten

'De gemeente betaalt de extra kosten die nodig zijn voor de uitvoering van de jeugdgezondheidszorgtaken op de zeven extra locaties'.⁴ De kosten bestaan uit eenmalige investeringskosten en structurele kosten, die jaarlijks terugkomen.

Eenmalige investeringskosten

De eenmalige investeringskosten zijn gemaakt voor de verbouwing en inrichting van de zeven extra bureaus om deze aan de wettelijke eisen te laten voldoen. De eenmalige investeringskosten zijn door de HVD vooraf ingeschat op €46.360. Aan de overeenkomst is een notitie toegevoegd waarin staat dat er op 7 en 8 september 2011 gesprekken hebben plaatsgevonden tussen de gemeente en de GGD waarin is afgesproken dat de eenmalige investeringskosten zoveel mogelijk moeten worden beperkt en dat in onderling overleg wordt gekeken naar geschikte en goedkopere materialen.

In artikel 4.5 van de overeenkomst staat verder *'De eenmalige investeringskosten worden door de HVD gefactureerd na realisatie van de gedane investeringen. Dit op basis van een door de gemeente goedgekeurd investeringsoverzicht'*.

Structurele kosten

In de overeenkomst wordt beschreven dat de structurele kosten zijn opgebouwd uit het aantal dagdelen consultatiebureau vermenigvuldigd met een vastgesteld tarief. *'De structurele kosten worden berekend op basis van aantallen dagdelen consultatiebureau. Het tarief voor 2011 bedraagt €315 per dagdeel (jaarlijks te indexeren met 2%), zoals vastgesteld in de adviescommissie OGZ d.d. 14 april 2010.'*⁵ Er wordt niet beschreven of het aantal geplande of het aantal daadwerkelijk gehouden zittingen wordt gefactureerd. Ook wordt niet afgesproken of er een verrekening plaatsvindt als bij een zitting de arts of verpleegkundige afwezig is, of als er een half of kwart bureau wordt gehouden (i.c. een opening van respectievelijk 2 of 1 uur).

³ Interview met voormalig wethouder K. Antuma

⁴ De overeenkomst, artikel 2.1

⁵ De overeenkomst, artikel 4.1

In 2011 schat de GGD in dat op basis van het aantal baby's en peuters in de zeven kernen 150 zittingen per jaar nodig zullen zijn op de extra consultatiebureaulocaties. De volgende begroting voor 2011 wordt gemaakt: 'De structurele kosten bedragen €47.250 voor 2011'.⁶ Dit bedrag is opgebouwd uit 150 zittingen keer €315. Voor de periode 1 september t/m 31 december 2011 wordt $4/12 * €47.250 = €15.750$ geraamd.

Over het tarief staat er verder: 'De gemeente wordt over de tariefaanpassing en het aantal dagdelen voor 1 november geïnformeerd door de HVD voor het jaar daarop volgend. De HVD stelt voor 1 november van het lopende kalenderjaar het aantal dagdelen voor het volgende kalenderjaar vast'.⁷

Over de facturering wordt afgesproken: 'De HVD zal de structurele meerkosten één keer per kwartaal factureren bij de gemeente. Per betaalperiode van één kwartaal bedragen deze kosten voor de dienstverlening bij aanvang van de overeenkomst €11.812,50'.⁸ Dit bedrag is dus $1/4 * €47.250$.

Voor de uitvoering van het consultatiebureauwerk op de zeven extra locaties wordt door de HVD een tarief van €315 per dagdeel gerekend. Dit tarief wordt ook gebruikt voor de reguliere zittingen. Uit het interview met medewerkers van de GGD blijkt, dat de HVD er bij het opstellen van de overeenkomst vanuit ging dat het tarief van €315 per dagdeel ook alle kosten van extra zittingen zou dekken. Lopende het jaar 2012 ontdekte de HVD dat dit niet het geval was, omdat de overhead het lokale, variabele deel (zie tabel 1) niet dekte. Omdat er per locatie weinig zittingen per jaar worden gehouden en voor de consultatiebureaus aparte ruimtes moeten worden gehuurd, zijn de berekende overheadkosten van 30% niet toereikend. De Bestuurscommissie van de HVD heeft daarom vastgesteld dat met ingang van 2013 voor aanvullende consultatiebureaulocaties een lokaal, variabel deel toegevoegd moest worden aan het tarief. Het nieuwe tarief zou dan ook per locatie gaan verschillen en uiteenlopen van €398 in Augustinusga tot €500 in Twijzelerheide per dagdeel.⁹

Tabel 1: Tariefopbouw

Lokaal variabel tarief	Huur	variabel, lokaal bepaald
	Service, schoonmaakkosten	variabel, lokaal bepaald
	ICT-verbindingen	variabel, lokaal bepaald
	Inrichtingskosten	variabel, lokaal bepaald
Vast uniform tarief	Inefficiëntietoeslag per CB-zitting (dagdeel, 40%)	Loonkosten provinciaal tarief, excl. overhead 4 uur CB-assistent 4 uur verpleegkundige 4 uur arts =243,20
	30% overhead (reiskosten, ondersteuning bedrijfsvoering, huisvesting, ICT)	30% op loonkosten = 72,96
Totaal		= €316,16 (excl. lokaal variabel deel)

⁶ De overeenkomst, artikel 2.3

⁷ De overeenkomst, artikel 4.2

⁸ De overeenkomst, artikel 4.4

⁹ Document: huisvest kosten 8K JR 26 11 en 18 12 EW 14 12.xls, status onbekend

In het najaar van 2012 heeft de HVD op basis van de nieuwe tarieven - dus inclusief lokaal variabel deel – een berekening gemaakt van de kosten voor de uitvoering van de zeven extra consultatiebureaulocaties in 2013 in Achtkarspelen. De totale kosten zouden dan kunnen oplopen tot €67.000.¹⁰ Uit interviews met de voormalig wethouder en beleidsmedewerkers van gemeente Achtkarspelen en de GGD is gebleken, dat gezamenlijk is gezocht naar een manier om deze kosten naar beneden te brengen. Uiteindelijk is een aanneemsom van €55.000 afgesproken voor 2013: *'Hierbij bevestig ik de op 15 april 2013 gemaakte afspraak dat de gemeente Achtkarspelen per jaar €55.000 in respectievelijk 2013 en 2014 zal vergoeden aan GGD Fryslân voor de uitvoering van de JGZ op de locaties Twijzel, Gerkesklooster-Stroobos, Augustinusga, Harkema, Drogeham, Twijzelerheide en Boelenslaan [...] De vergoeding betreft de huisvestingskosten (op dagdeelbasis) en de personeelskosten'*.¹¹

Omdat de nieuwe tariefstelling tot een kostenstijging van bijna 30% leidt, heeft de GGD nagedacht over mogelijke kostenbesparing voor de gemeente Achtkarspelen. De GGD heeft in augustus 2013 vijf scenario's beschreven¹² waarmee de gemeente fors kan besparen op de uitvoering van het consultatiebureauwerk. Vier van de vijf scenario's houdt sluiting van één of meerdere locaties in. Het vijfde scenario is handhaving van alle locaties met een doelmatige planning waardoor ouders opgeroepen kunnen worden naar een andere locatie te gaan (de huidige situatie).

2.5 Afspraken over verantwoording.

Inhoudelijke verantwoording

Er zijn geen concrete, schriftelijke afspraken gemaakt over inhoudelijke verantwoording: *'Partijen verplichten zich jaarlijks voor 15 september een evaluatie te houden'*.¹³ Wat er precies geëvalueerd wordt, is niet nader omschreven. Uit interviews blijkt dat hierover ook mondeling geen afspraken zijn gemaakt.

Ook over de evaluatie van het doelbereik zijn geen schriftelijke of mondelinge afspraken gemaakt.

Financiële verantwoording.

In de overeenkomst staat: *'De gemeente wordt over de tariefaanpassing en het aantal dagdelen voor 1 november geïnformeerd door de HVD voor het daaropvolgende jaar. De HVD stelt voor 1 november van het lopende kalenderjaar het aantal dagdelen voor het volgende kalenderjaar vast. Dit mede op basis van de jaarlijkse evaluatie zoals genoemd in artikel 2.4 over de invulling van het lopende jaar en de planning van het volgende kalenderjaar'*.

Volgens de beleidsmedewerker van de gemeente is mondeling afgesproken dat de GGD zittingsverslagen levert bij de facturen per kwartaal (met informatie over de opgeroepen en (ad hoc en extra) verschenen kinderen, de bezetting van arts en verpleegkundige). De GGD daarentegen ontkent dat er mondelinge afspraken zijn gemaakt over een structurele financiële verantwoording.

¹⁰ Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013

¹¹ De brief uit 2013

¹² Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013

¹³ De overeenkomst, artikel 2.4

In de brief van 2013 staat: *'De JGZ zal de gemeente Achtkarspelen twee keer per jaar (1 januari en 1 juli elk jaar) op de hoogte blijven houden van het aantal kinderen in de leeftijd van 0 tot 4 jaar in deze dorpen; het aantal kinderen is een indicator voor het aantal consultatiebureauzittingen per jaar'*. Dit is een merkwaardige afspraak, aangezien de kosten voortaan onafhankelijk zijn van het aantal gehouden bureaus. Met ingang van 2013 hoeft volgens het college en de GGD geen financiële verantwoordingsinformatie meer aangeleverd te worden, aangezien met een aanneemsom wordt gewerkt.

3. De uitvoering en verantwoording door de GGD

In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre de GGD zich in de uitvoeringspraktijk heeft gehouden aan de afspraken die het college met de HVD heeft gemaakt. De afspraken zijn in nauw overleg tot stand gekomen en vervolgens door de HVD vastgelegd in de overeenkomst (2011) en de brief van 2013 met nieuwe afspraken en voorwaarden. De GGD was op de hoogte van het raadsbesluit van Achtkarspelen om in elk dorp een consultatiebureau open te houden en was zich bewust van de politieke gevoeligheid van het onderwerp.

Tussentijds is er vaak mondeling overleg geweest tussen de GGD en de gemeente (verantwoordelijke wethouder en beleidsmedewerkers). Beslissingen om de uitvoeringspraktijk aan te passen werden in samenspraak genomen. De wethouder heeft tijdens de interviews duidelijk gesteld dat de GGD verantwoordelijk is voor de uitvoering, waarbij vooral werd bedoeld op uitvoering conform de rijksrichtlijnen voor de JGZ. De GGD tekent hierbij aan dat hij niet verantwoordelijk is voor de vertaling van het raadsbesluit naar de uitvoeringspraktijk, maar dat de opdracht van de wethouder leidend is voor de GGD. Zo heeft de GGD gedurende het hele proces inhoudelijk meegedacht over manieren om de consultatiebureaus doelmatig in te plannen en uit te voeren en ook aan de wensen van de raad te voldoen.

Zowel de beleidsmedewerkers, de voormalig wethouder van de gemeente als de verantwoordelijken bij de GGD zetten vraagtekens bij de doelmatigheid van het gekozen beleid. De zeven extra consultatiebureaus in Achtkarspelen leiden niet tot een significant hoger doelbereik. Naar het zich laat aanzien kan ook zonder extra bureaus en zittingen (en dus met een besparing van €55.000) in Achtkarspelen hetzelfde hoge doelbereik worden gehaald met dezelfde preventieve zorg.

3.1 De uitvoering van de consultatiebureaus

De zeven extra locaties zijn ingericht conform de wettelijke eisen voor de uitvoering van consultatiebureaus. Kortom, in elk dorp van gemeente Achtkarspelen is een volledig ingericht consultatiebureau aanwezig. Er zijn door het college geen eisen gesteld over het minimaal te houden aantal zittingen per locatie per jaar. De GGD is alle afspraken over de uitvoering nagekomen.

De intentie was echter dat in elk dorp minstens éénmaal per maand een zitting zou plaatsvinden, zodat ouders niet zouden hoeven uitwijken naar een andere locatie.¹⁴ De factuur en verantwoording over de laatste vier maanden van 2011 ontbreken, waardoor we niet vast kunnen stellen hoe vaak en waar zittingen hebben plaatsgevonden in deze periode. Op basis van de zittingsverslagen van de GGD uit 2012 kan worden vastgesteld hoe vaak in dat jaar op elke locatie een zitting heeft plaatsgevonden (tabel 2). Voor het jaar 2013 hadden we voor dit onderzoek uitsluitend de beschikking over de zittingsverslagen van de maanden januari tot en met juli (tabel 3).

Tabel 2: aantal gehouden zittingen per locatie, 2012

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	subtot.	aug	sep	okt	nov	dec	Totaal
Augustinusga	2	3	2	1	5	2	2	17	1	3	2	3	3	29
Boelenslaan	1	1	1	1	0	1	0	5	0	1	1	1	1	9
Drogeham	1	1	1	1	1	1	1	7	1	1	1	1	1	12
Gerkesklooster	1	1	1	1	2	1	1	8	1	1	1	1	1	13
Harkema	3	3	4	3	4	3	3	23	1	4	4	4	2	38
Twijzel	1	1	1	1	2	1	1	8	0	1	1	1	1	12
Twijzelerheide	1	2	1	2	2	2	2	12	2	3	2	2	1	22
Totaal	10	12	11	10	16	11	10	80	6	14	12	13	10	135

Bron: zittingsverslagen, GGD

Tabel 3: aantal gehouden zittingen per locatie, 2013

	jan	feb	mrt	apr	mei	jun	jul	subtot.
Augustinusga	2	3	2	2	2	2	2	15
Boelenslaan	1	1	1	1	0	0	0	4
Drogeham	2	1	1	1	1	1	1	8
Gerkesklooster	1	1	1	1	1	1	1	7
Harkema	4	3	4	3	3	4	3	24
Twijzel	1	1	1	1	1	1	1	7
Twijzelerheide	1	1	1	1	1	2	1	8
Totaal	12	11	11	10	9	11	9	73

Bron: notitie GGD

Uit tabel 2 kan worden opgemaakt dat in het jaar 2012 in Boelenslaan gedurende drie maanden geen zittingen hebben plaatsgevonden en in Twijzel gedurende één maand niet. Op alle andere locaties is er elke maand minstens één zitting geweest. Aangezien met ingang van 2013 de werkzaamheden binnen het budget van €55.000 moesten worden uitgevoerd, moest er wel doelmatig gewerkt worden: in elk dorp minstens één zitting per maand (150 zittingen op jaarbasis) was voor dit bedrag niet haalbaar. Ook 135 zittingen zoals in 2012 was voor dit bedrag niet uitvoerbaar. Dit had als

¹⁴ Interviews met M. de Boer, K. Antuma en GGD

consequentie voor de uitvoeringspraktijk dat alleen bij een verwachte opkomst van minimaal vier kinderen een zitting werd ingepland. Hierdoor werden in Boelenslaan vanaf mei geen zittingen meer ingepland (tabel 3). In de periode januari tot en met juli 2012 zijn 80 zittingen gehouden, in dezelfde periode in 2013 vonden 73 zittingen plaats. Het streven was om maximaal 126 zittingen te houden in 2013 om binnen het budget van €55.000 euro te blijven.

Uit de tabellen 2 en 3 komt naar voren dat vooral in Boelenslaan zittingen zijn komen te vervallen. De GGD schrijft hierover in een notitie aan het college: *'De ouders zijn gevraagd naar Surhuisterveen te komen omdat er per CB-zitting te weinig kinderen waren (4 of minder). Overigens zijn ouders ook van andere dorpen bereid naar andere CB-locaties te komen als hen dat beter past m.b.t. privé-afspraken of combineren van andere afspraken.'*¹⁵ De uitval van zittingen in Boelenslaan heeft ertoe geleid dat een raadslid van de FNP-fractie in het vragenhalfuur voorafgaand aan de raadsvergadering van 6 juni 2013 namens Pleatslik Belang Boelenslaan vragen heeft gesteld aan het college. Hierbij is erop aangedrongen weer zittingen in te plannen in Boelenslaan. Uit interviews met de GGD en de wethouder is gebleken dat de GGD aan dit verzoek gehoor gegeven heeft. Aangezien zittingsverslagen van de tweede helft van 2013 ontbreken, valt niet met behulp van documenten te verifiëren of zittingen in Boelenslaan vervolgens hebben plaatsgevonden.

Het aantal zittingen zegt echter niet veel over het doelbereik. Om inzicht te krijgen in de hoogte van het doelbereik heeft de verantwoordelijke beleidsambtenaar van de gemeente regelmatig gesprekken gevoerd met de GGD. Het percentage bereikte kinderen is door de regiomanager mondeling meegedeeld en niet structureel en regelmatig onderbouwd met cijfers. Dat ging – aldus de beleidsmedewerker – in goed vertrouwen. In een notitie uit 2013 stelt de GGD dat het doelbereik van de GGD in Friesland onverminderd hoog is met meer dan 99%.¹⁶ Uit interviews blijkt dat het doelbereik in Achtkarspelen onverminderd hoog is met meer dan 98%.¹⁷ Het RIVM verzamelt cijfers over de vaccinatiegraad van zuigelingen op gemeenteniveau. De vaccinatiegraad ligt iets lager dan het doelbereik, aangezien een klein deel van de kinderen wel op het bureau verschijnt, maar geen vaccinaties krijgt. Uit informatie van het RIVM¹⁸ blijkt, dat de hoge vaccinatiegraad in Achtkarspelen overeenkomt met de vaccinatiegraad in buurgemeenten. De vaccinatiegraad in buurgemeenten is ook niet gedaald sinds de sluiting van consultatiebureaus in 2011 (zie bijlage 4).

De GGD is de afspraken over de inhoud van het consultatiebureauwerk, die slechts summier zijn vastgelegd in de overeenkomst en de brief van 2013, nagekomen. Ook mondelinge afspraken is de GGD nagekomen. Ondanks dat niet elke maand in elk dorp een zitting heeft plaatsgevonden, ouders soms worden opgeroepen in andere dorpen naar het consultatiebureau te gaan en op één locatie maanden achtereen geen zittingen hebben plaatsgevonden, is de toenmalige wethouder van mening dat hiermee toch het raadsbesluit is uitgevoerd: in elk dorp is immers een consultatiebureau locatie, de kwaliteit van de werkzaamheden is voldoende en er is een bereik van meer dan 98%. Dat niet alle bureaus elke maand open zijn, is volgens hem niet relevant.

¹⁵ Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013

¹⁶ Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013, paragraaf 4.3

¹⁷ Interviews met de voormalig wethouder en de GGD

¹⁸ <http://www.zorgatlas.nl/preventie/vaccinaties-en-screening/d-k-tp-per-gemeente/>

3.2 De kosten van de consultatiebureaus

Eenmalige investeringskosten

De HVD is erin geslaagd de eenmalige investeringskosten te reduceren waarmee aan de wensen van het college is voldaan: de eenmalige investeringskosten voor het gebruiksklaar maken van de zeven locaties zijn in totaal €28.779 excl. BTW en €33.679 incl. BTW geweest.¹⁹ Het investeringsoverzicht is door de GGD op 24 september 2012 aangeleverd als bijlage bij de factuur, die door de gemeente is betaald.

Jaarlijkse kosten

Over de laatste vier maanden van 2011 is door de HVD geen factuur gemaakt voor geleverde diensten. Er is ook niets door de gemeente betaald aan de HVD. Beide partijen waren zich hiervan niet bewust bij aanvang van het onderzoek.

Het tarief van 2011 is voor 2012 geïndexeerd met 2% zoals afgesproken. In 2012 zijn voor de eerste drie kwartalen facturen gestuurd met het aantal geplande zittingen keer het dagdeeltarief van €321,50 (€315 plus een indexering van 2%). De facturen bevatten een bijlage met een overzicht van de geplande zittingen plus het aantal opgeroepen kinderen, het aantal daadwerkelijk verschenen kinderen en of de arts en/of de verpleegkundige aanwezig was. In de factuur van het vierde kwartaal wordt de balans opgemaakt tussen het aantal geplande zittingen en het aantal gerealiseerde zittingen en vindt een eindafrekening plaats. Het aantal zittingen in 2012 was 135.²⁰ In totaal is voor de uitvoering van de extra consultatiebureaus in 2012 €43.402,50 gefactureerd. Dit komt overeen met $135 * €321,50$. Deze afrekening is conform de afspraken uit de overeenkomst. Kortom, in 2012 zijn alleen de daadwerkelijk gehouden bureaus gefactureerd.

Een bureau waarbij de arts of verpleegkundige afwezig was, en bureaus die niet één dagdeel maar 1 of 2 uur geopend waren, zijn als volledig bureau gefactureerd. Aangezien in de overeenkomst niet is afgesproken wat er gefactureerd wordt als een arts of verpleegkundige vervalt, is dit niet tegen de afspraken in. Uit de interviews blijkt dat de HVD deze werkwijze ook bij de uitvoering van andere producten hanteert. Wanneer de GGD een extra arts of verpleegkundige inzet, wordt hiervoor ook geen hoger tarief gerekend. De GGD is van mening dat een administratie op dit niveau meer kost dan oplevert en voor geen van de partijen wenselijk is. Ook het college geeft aan geen behoefte te hebben aan zo'n gedetailleerde administratie.

Voor 2013 is afgesproken dat er €55.000 gefactureerd zal worden, verspreid over vier kwartalen. Die kosten zijn inderdaad gefactureerd in vier termijnen en worden als vaste kostenpost opgenomen.²¹ De HVD heeft de uitvoering van de extra consultatiebureaus aangenomen voor het bedrag van €55.000 (€12.000 minder dan aanvankelijk geraamd) en zoekt daarom naar creatieve manieren om binnen dat budget te blijven, wat naar eigen zeggen is gelukt in 2013. Naast het laten vervallen van niet-rendabele zittingen (d.w.z. bij een verwachte opkomst van minder dan 4 kinderen), bespaart de HVD kosten door – wanneer dat mogelijk is – bureaus met een gedeeltelijke bezetting te laten draaien (bijvoorbeeld met alleen een verpleegkundige) of door bij een laag aantal op te roepen

¹⁹ Factuur van de veiligheidsregio aan de gemeente d.d. 24-09-2012

²⁰ Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013

²¹ aanvullend pakket 4e kwartaal 2013, GGD

kinderen de ouders te vragen naar een bureau op een andere locatie te komen. Ook wordt soms besloten om de tijd waarin een zitting normaliter plaatsvindt (1 dagdeel) te reduceren tot een half of een kwart dagdeel. Soms worden in de grotere kernen meer ouders per bureau opgeroepen, zodat per jaar een zitting minder kan worden gehouden. Ook wordt er strak gestuurd op ouders die niet verschijnen zonder bericht. Als dat te vaak gebeurt, moeten namelijk extra bureaus worden ingepland, aldus de GGD. De zorgeseisen zijn bij deze beslissingen altijd het uitgangspunt, op kwaliteit en bereik wordt niet bespaard.

3.3 Verantwoording door de GGD

Voor de uitvoering van de zeven extra bureaus wordt gewerkt op basis van 'goed vertrouwen'. Er vindt regelmatig mondeling overleg plaats tussen de GGD en de gemeente (verantwoordelijke wethouder en/of verantwoordelijke beleidsmedewerker). Beide partijen benoemen de goede verstandhouding met de andere partij. Er is vertrouwen in elkaars professionaliteit. Beide partijen ervaren een gezamenlijk doel. De GGD beschouwt zichzelf als verlengstuk van de gemeente. De samenwerking verloopt daarom vlot, lijnen zijn kort en de partijen weten van elkaar wat ze doen en wat ze willen. Vanwege deze goede verstandhouding zien beide partijen weinig toegevoegde waarde in het schriftelijk verantwoorden van inhoudelijke en financiële afspraken. Er wordt zelden een verslag gemaakt van bijeenkomsten, er worden geen agenda's opgesteld en afspraken worden meestal niet gedocumenteerd. De voormalige wethouder stelt dat dit ook niet nodig is en benadrukt in het interview dat de GGD verantwoordelijk is voor de feitelijke uitvoering van de met de gemeente gemaakte afspraken.

Inhoudelijke verantwoording

Er zijn geen harde afspraken gemaakt over wat de GGD inhoudelijk moet verantwoorden. Voor het eerste kwartaal van 2012 is aangeleverd: aantal baby's, aantal peuters, aantal bureaus, capaciteit (aantal kinderen dat behandeld kan worden op een bepaalde locatie), aantal verschenen kinderen en bezetting per locatie²². Het percentage bereikte kinderen van 0 t/m 4 jaar in de gemeente is in een apart evaluatiedocument aangeleverd. Deze informatie is eenmalig opgesteld.

Uit interviews met medewerkers van de gemeente en de GGD wordt duidelijk dat vooral is gestuurd op bereik en kwaliteit van de consultatiebureaus en niet zozeer op het aantal te houden zittingen. Van begin af aan is duidelijk geweest dat beide partijen sturen op een zo hoog mogelijk bereik van de kinderen en een zo hoog mogelijke vaccinatiegraad. Er is veelvuldig mondeling overleg geweest tussen gemeente en GGD waarbij aandacht werd besteed aan het bereik en de vaccinatiegraad. Gegevens hierover zijn bij de GGD bekend en worden gebruikt bij de mondelinge evaluaties. Wanneer het college informatie opvroeg, was deze ook altijd beschikbaar.

Financiële verantwoording

De HVD heeft het tarief en het aantal verwachte dagdelen voor 2012 al aangekondigd bij het opstellen van de overeenkomst. De verhoging van het tarief voor 2013 is ook vóór 1 november 2012 aangekondigd. Het aantal verwachte zittingen voor 2013 is niet gebaseerd op het aantal kinderen, maar op het budget van €55.000. Er is wel aangekondigd dat verwacht werd 126 zittingen te houden in 2013, maar dit is pas gebeurd in april 2013.

²² feitelijke gegevens voor college 1e kwartaal 2012, GGD

Het is onduidelijk of wel of niet mondeling is afgesproken zittingsverslagen aan te leveren: de beleidsmedewerker van de gemeente zegt dat dit wel het geval is, de GGD zegt van niet. Over 2011 zijn geen zittingsverslagen aangeleverd, over 2012 wel. Voor 2013 is mondeling afgesproken dat geen zittingsverslagen hoeven worden aangeleverd.

Voor 2013 wordt afgesproken dat tweemaal per jaar, voor 1 januari en 1 juli, een indicatie van het aantal kinderen en dus benodigde zittingen wordt aangeleverd. Deze informatie wordt wel aangeleverd en gebruikt, maar niet per se voor 1 januari en 1 juli.

Uit interviews blijkt dat de informatie wel aanwezig is bij de GGD en wordt gebruikt tijdens mondeling overleg. De GGD houdt zich aan de afspraken over financiële verantwoording, die zijn er immers nauwelijks.

4. De controlerende taak van de gemeenteraad

De gemeenteraad heeft een kaderstellende en controlerende rol. Het college van B&W is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wettelijke taken met betrekking tot consultatiebureaus. Het college moet de raad informeren over de resultaten en zo nodig over eventuele gevolgen van veranderingen in de uitvoering.

De gemeenteraad neemt op 24 februari 2011 een raadsbesluit waarin staat *'de gemeenteraad van Achtkarspelen kiest voor de optie om alle locaties open te houden'*.²³ Verdere uitwerking van dit raadsbesluit is niet voorhanden. De gemeenteraad geeft nergens aan wat precies wordt bedoeld met het open houden van alle locaties. Het college van B&W interpreteert het raadsbesluit zo, dat in elk dorp een consultatiebureaulocatie aanwezig moet zijn. Daarbij heeft het college de intentie om op elke locatie elke maand minstens één zitting te houden, aangezien het Rijksvaccinatieprogramma een maandelijks bezoek van zuigelingen vergt. Met minimaal één zitting per maand, hoeven ouders in theorie nooit uit te wijken naar een andere locatie. De GGD berekent op basis van deze intentie dat in 2012 150 zittingen nodig zullen zijn. Er wordt een begroting gemaakt van €45.000 die wordt voorgelegd aan de gemeenteraad. De gemeenteraad stemt in met de begroting.

In oktober 2012 kondigt de HVD een nieuwe berekeningssystematiek aan voor 2013, waardoor de gemeente aanzienlijk meer moeten gaan betalen voor hetzelfde product. Voor 150 zittingen zouden de kosten kunnen oplopen tot €67.000. Deze hogere kosten zijn onvoorzien en niet opgenomen in de programmabegroting. De verantwoordelijke wethouder is in gesprek gegaan met de GGD om te onderzoeken hoe de beoogde werkzaamheden voor 'een acceptabel' bedrag zouden kunnen worden gerealiseerd. Dit overleg heeft in mei 2013 geleid tot een nieuwe afspraak waarin wordt afgezien van de oorspronkelijke berekeningssystematiek (aantal zittingen * vastgesteld tarief) en wordt overgegaan op een aanneemsom van €55.000. Daarbij wordt de afspraak gemaakt dat de GGD *'zo doelmatig en doeltreffend mogelijk'* te werk gaat *'waarbij ouders kunnen worden opgeroepen naar een andere locatie'*.²⁴ Mondeling wordt afgesproken dat de zorgvragen leidend zijn: er wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk doelbereik. Het college kiest er op dit moment voor om het raadsbesluit letterlijk te interpreteren: alle consultatiebureaulocaties moeten open blijven. De intentie blijft om elke maand in elk dorp een zitting te houden, maar daarvan mag afgeweken worden als blijkt dat dit binnen het budget van €55.000 niet mogelijk is. Het college legt de verantwoordelijkheid daarvoor bij de GGD neer. Het college neemt dit besluit zonder de situatie voor te leggen aan de raad.

In de programmabegroting voor 2013 wordt voor de jaren 2013-2016 €45.000 per jaar opgenomen voor de uitvoering van de extra consultatiebureaus.²⁵ Dit is opmerkelijk, aangezien het college dan al op de hoogte is van het feit dat de kosten zullen gaan oplopen en al in onderhandeling is met de HVD over de nieuwe tarieven.

In de kadernota van juli 2013 wordt door het college voorgesteld om jaarlijks €45.000 euro te besparen door de extra consultatiebureaus te sluiten. Op dat moment is de aanneemsom van €55.000 al afgesproken, maar deze wordt in de kadernota niet vermeld. De kadernota van 2013 leidt

²³ raadsvoorstel 24-2-11 cb's besluitvormend

²⁴ De brief van 2013

²⁵ Elkenien dwaande 3

tot een motie waarin de raad het college oproept 'de consultatiebureaus niet te sluiten en de kosten mee te nemen in de begroting'.²⁶

Op 31 oktober 2013 wordt de programmabegroting van 2014-2017 besproken in de gemeenteraad.²⁷ In deze programmabegroting wordt €55.000 per jaar begroot voor de zeven extra consultatiebureaulocaties. De verhoging met €10.000 is door de wethouder niet toegelicht tijdens de raadsvergadering en de raad heeft ook geen vragen gesteld over de hogere kosten.²⁸

Bij de behandeling van de programmabegroting op 7 november 2013 wordt er door middel van een motie verzocht om een onderzoek in te stellen naar de uitvoering van de consultatiebureaus door de GGD (onderhavig onderzoek). Het blijkt dat bij de gemeenteraad onduidelijkheid bestaat over de tariefopbouw van de HVD. Weliswaar is het de gemeenteraad duidelijk dat er een verandering in berekeningssystematiek is doorgevoerd per 2013, maar niet wat deze precies inhoudt. De gemeenteraad heeft ondertussen eveneens vernomen dat niet in alle dorpen elke maand zittingen worden gehouden. De gemeenteraad vraagt zich af of er alleen betaald wordt voor daadwerkelijk gehouden zittingen of ook voor ingeplande zittingen die uiteindelijk niet doorgaan. De gemeenteraad is dus ook niet op de hoogte van de aanneemsom.

Op 12 december 2013 wordt een begrotingswijziging voor 2013 doorgevoerd van €10.000. De dekking voor deze €10.000 wordt gevonden binnen het eigen programma (reallocatie van ict-kosten). Het betreft hier een kleine wijziging en de verantwoordelijke wethouder ziet daarom geen aanleiding om de gemeenteraad te informeren over de reden van de toegenomen kosten.

In hoeverre de wethouder het gevoerde beleid in het kader van collegiale verantwoordelijkheid heeft besproken met de rest van het college van B&W hebben we in dit onderzoek niet kunnen vaststellen.

Aan de beslissing van het college om de nieuwe afspraken met de HVD niet voor te leggen aan de raad liggen twee redenen ten grondslag. Ten eerste een inhoudelijke reden. Het college is van mening dat het door de raad vastgestelde beleid (in elk dorp een consultatiebureaulocatie) onverkort is en wordt uitgevoerd. Bovendien wijst alle sturingsinformatie erop dat het mogelijk is om op een doelmatige manier toch een optimaal doelbereik te realiseren. De GGD deelt deze visie. De wethouder heeft daarom gemeend dat het legitiem was om de GGD de ruimte te geven zijn werkzaamheden zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren waarbij een maximaal doelbereik leidend is in plaats van de bereikbaarheid van afzonderlijke locaties. De tweede reden is de politieke gevoeligheid van het onderwerp. De wethouder ging ervan uit dat het expliciet voorleggen van de nieuwe afspraken aan de raad de hele discussie opnieuw zou kunnen doen oplaaien en de nieuwe afspraken met de HVD zou kunnen frustreren.

²⁶ Motie van 5 juli 2012

²⁷ Elkenien dwaande 4

²⁸ Audioverslag raadsvergadering; www.raad-achtkarspelen.nl

5. Samenvatting en conclusies

Dit onderzoek gaat over de uitvoering van de consultatiebureaus door de GGD. Eerst is onderzocht welke afspraken het college hierover heeft gemaakt met de GGD.

Het college en de GGD hebben afspraken gemaakt over het aantal consultatiebureaulocaties: in elk dorp van Achtkarspelen moest een consultatiebureaulocatie aanwezig zijn dat voldeed aan de wettelijke eisen. Over het aantal zittingen per locatie zijn geen afspraken gemaakt. De intentie van beide partijen was om in elk dorp minstens een zitting per maand te houden. In 2013 is afgesproken dat ouders kunnen worden opgeroepen naar een andere locatie dan die in hun eigen dorp, als het verwachte aantal kinderen op een bureau minder is dan vier.

Over de kosten van de consultatiebureaus is afgesproken dat per zitting het door de Bestuurscommissie van de HVD vastgestelde tarief per dagdeel wordt betaald. Daarbij is niet omschreven wat met de kosten gebeurt als een zitting niet een volledig dagdeel beslaat of wanneer de arts of verpleegkundige afwezig is. Het is echter voor beide partijen duidelijk, dat altijd een volledig dagdeel wordt betaald als een bureau heeft plaatsgevonden. Met ingang van 2013 wordt gewerkt met een aanneemsom van €55.000 per jaar.

Over de inhoudelijke verantwoording is in de overeenkomst vastgelegd dat er jaarlijks wordt geëvalueerd. Wat deze evaluatie precies in moet houden, wordt echter niet beschreven. Mondeling is afgesproken dat de GGD de zorgvragen vooropstelt: er wordt gestreefd naar een zo hoog mogelijk doelbereik, zodat zoveel mogelijk kinderen worden gezien en gevaccineerd.

Over de financiële verantwoording wordt afgesproken dat de GGD jaarlijks vóór 1 november inschat hoeveel zittingen in het daaropvolgende jaar nodig zullen zijn en wat het nieuwe tarief zal worden.

1. Conclusie over de afspraken

De overeenkomst over de uitvoering van consultatiebureaulocaties (2011) en de hieraan toegevoegde brief uit 2013 met herziene afspraken zijn erg summier opgesteld. Er vindt veel mondelinge afstemming plaats, waarbij afspraken over uitvoering en verantwoording regelmatig worden bijgesteld op grond van de omstandigheden. De GGD weet wat er van hem wordt verwacht: het gezamenlijke doel is een zo hoog mogelijk doelbereik van de consultatiebureaus. De GGD krijgt daarbij veel vrijheid om de taken zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren. De afspraken over kosten zijn duidelijk.

Vervolgens is onderzocht of de GGD zich heeft gehouden aan de gemaakte afspraken.

De GGD heeft in elk dorp een geschikte consultatiebureaulocatie ingericht en heeft nagenoeg elke maand minstens één zitting gehouden in elk dorp. Alleen in Boelenslaan is gedurende meerdere maanden, in nauw overleg met het college, geen zitting gehouden.

De GGD heeft de eenmalige investeringskosten zo laag mogelijk gehouden. Over de laatste vier maanden van 2011 is (wellicht per abuis) geen factuur gestuurd door de HVD. Over 2012 is een factuur gestuurd van het aantal daadwerkelijk gehouden zitting vermenigvuldigd met het afgesproken tarief per dagdeel. Over 2013 is de afgesproken aanneemsom van €55.000 gefactureerd. Afgezien van 2011, heeft de GGD zich gehouden aan de afspraken die zijn gemaakt over kosten. Wijzigingen in tarieven zijn vóór 1 november van het aankomende jaar aangekondigd.

Er zijn geen specifieke afspraken gemaakt over inhoudelijke en financiële verantwoording. Daarom kan worden gesteld dat de GGD zich aan afspraken heeft gehouden. Verantwoordingsinformatie was wel aanwezig of werd op verzoek aangeleverd door de GGD. De meeste verantwoording verliep mondeling in goed vertrouwen. Met ingang van 2013 wordt er gewerkt op basis van een vaste aanneemsom. In lijn hiermee wordt er weinig sturings- en verantwoordingsinformatie op papier gezet over de activiteiten van de GGD. Het college en de GGD zijn tevreden over deze verantwoordingsstructuur.

2. Conclusie over de uitvoering

De GGD houdt zich aan de gemaakte afspraken over de uitvoering en de inhoudelijke en financiële verantwoording. Facturering geschiedt volgens afspraak, met uitzondering van 2011 waarover de HVD verzuimd heeft te factureren. De GGD gebruikt de speelruimte die hij van college krijgt om zo doelmatig mogelijk te opereren binnen het beschikbare budget. Mede omdat er met ingang van 2013 wordt gewerkt op basis van een vaste aanneemsom wordt er weinig verantwoordingsinformatie vastgelegd op papier.

Vervolgens is aandacht besteed aan de controlerende taak van de gemeente.

Het raadsbesluit houdt in dat in elk dorp van Achtkarspelen een consultatiebureaulocatie open moet zijn. Wat precies verwacht wordt van dit raadsbesluit wordt niet helder omschreven. Het college vertaalt dit raadsbesluit naar een consultatiebureaulocatie in elk dorp die aan de wettelijke eisen voldoet en de intentie om in elk dorp minstens éénmaal per maand een zitting te houden.

In 2011 wordt begroot dat de uitvoering van het raadsbesluit €45.000 euro per jaar zal kosten. De raad stemt in met deze begroting. Toen duidelijk werd dat de HVD met de nieuwe berekeningssystematiek met ingang van 2013 bijna 30% meer kosten in rekening zou brengen voor hetzelfde product, heeft het college met de HVD nieuwe afspraken gemaakt. Het college heeft de kostenstijging kunnen beperken door een aanneemsom af te spreken van €55.000 euro. Hierbij hebben het college en de GGD afgesproken dat ouders zo nodig kunnen worden opgeroepen naar een andere locatie. Deze afspraak is niet in strijd met het raadsbesluit, omdat hierin niets is vastgelegd over het aantal zittingen.

In de programmabegrotingen en kadernota's wordt niet expliciet aandacht besteed aan de kostenstijging van €10.000 euro. De begrotingswijziging is in december doorgevoerd. Omdat dekking kan worden gevonden in het eigen programma en het om een relatief klein bedrag gaat, heeft het college de begrotingswijziging niet voorgelegd aan de raad en ook niet mondeling toegelicht in raadsvergaderingen. Schriftelijke vragen van de raad over de ondoorzichtigheid van de tariefstelling

worden onbevredigend beantwoord. Hierdoor ontstond een gebrek aan transparantie en wantrouwen in de raad over de uitvoering van de consultatiebureaus door de GGD. Op dat moment had het college de raad expliciet kunnen informeren over de gemaakte afspraken met de GGD, maar heeft dat niet gedaan. Ten eerste omdat het college van mening is dat het door de raad vastgestelde beleid (in elk dorp een consultatiebureaulocatie) onverkort is en wordt uitgevoerd én het noodzakelijk is om de GGD de ruimte te geven zijn werkzaamheden zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren, waarbij een optimaal doelbereik leidend is in plaats van de bereikbaarheid van afzonderlijke locaties. Ten tweede omdat het expliciet voorleggen van de nieuw gemaakte afspraken met de HVD aan de raad de discussie opnieuw zou kunnen doen oplaaien wat een doelmatige beleidsuitvoering zou kunnen frustreren.

3. Conclusie over de controlerende taak van de gemeente

De raad heeft zijn controlerende taak goed uitgevoerd: er is bij het college aangedrongen op een toelichting van de stijgende kosten voor het open houden van de zeven extra locaties en signalen uit het werkveld zijn serieus genomen.

Eén en ander had voor het college aanleiding kunnen zijn om de raad expliciet te informeren over de nieuwe afspraken met de GGD op basis van een aanneemsom van € 55.000,=. Om zijn moverende redenen heeft het college er echter voor gekozen om dit niet te doen.

De hoofdvraag van het onderzoek luidde: Voert het college het door de raad vastgestelde beleid ten aanzien van consultatiebureaus uit?

Er zijn consultatiebureaulocaties in elk dorp, het doelbereik is hoog en er wordt gestreefd naar zo veel mogelijk zittingen in alle dorpen, zodat ouders in hun eigen dorp het consultatiebureau kunnen bezoeken. Incidenteel worden ouders opgeroepen naar andere consultatiebureaulocaties.

De noodzaak om de gestegen kosten voor de uitvoering beheersbaar te houden, hebben er in de praktijk toe geleid dat het college niet stuurt op bereikbaarheid van de afzonderlijke consultatiebureaus, maar op een maximaal doelbereik. Vandaar dat het college de GGD de ruimte heeft gegeven om naar eigen inzicht de werkzaamheden zo doeltreffend en doelmatig mogelijk uit te voeren. De raad verwachtte echter dat alle ouders in hun eigen dorp naar het consultatiebureau zouden kunnen gaan, wat door het college niet is vertaald in concrete afspraken met de HVD. Uit oogpunt van kostenbeheersing en doelmatigheid kon de GGD immers zelf bepalen om zo nodig minder zittingen te houden of om zittingen te laten vervallen.

4. Conclusie over uitvoering van het beleid

Het door de raad vastgestelde beleid wordt door het college goed uitgevoerd: in elk dorp van Achtkarspelen is een consultatiebureau gevestigd en slechts incidenteel worden ouders opgeroepen naar een andere locatie dan die in het eigen dorp.

De invulling door het college kwam echter niet overeen met de verwachtingen van de raad. Door meer aandacht te besteden aan verwachtingenmanagement had het college wellicht vragen van de raad voor kunnen zijn.

Bij het beantwoorden van de hoofdvraag (zie hiervoor) komt de vraag naar voren of het door de raad vastgestelde beleid doeltreffend en doelmatig is.

Hierover het volgende.

Het in stand houden van zeven extra locaties is doeltreffend uit het oogpunt van bereikbaarheid. Alle ouders kunnen in hun eigen dorp naar het consultatiebureau. Het doelbereik van de GGD in Achtkarspelen is meer dan 98%. Dit komt overeen met de doelstelling. Het beleid is dus zondermeer doeltreffend.

Uit informatie van het RIVM blijkt, dat het (hoge) doelbereik in Achtkarspelen overeenkomt met het Friese gemiddelde. Dit is inclusief de vele Friese gemeenten zonder extra consultatiebureaus. De zeven extra consultatiebureaus in Achtkarspelen leiden dus niet tot een significant hoger doelbereik dan gemiddeld in Fryslân. Naar het zich laat aanzien kan ook zonder extra bureaus en zittingen (en dus met een besparing van €55.000) in Achtkarspelen hetzelfde hoge doelbereik worden gehaald met dezelfde preventieve zorg. Het is dus niet doelmatig om een bedrag van €55.000,= in te zetten voor het in stand houden van zeven extra consultatiebureaus.

5. Conclusies over de doeltreffendheid en doelmatigheid

Met een doelbereik van meer dan 98% is het beleid zondermeer doeltreffend.

Aannemelijk is echter dat dit hoge doelbereik in Achtkarspelen óók kan worden gehaald zonder zeven extra consultatiebureaus. Dit betekent dat het door de raad vastgestelde beleid niet doelmatig is.

6. Aanbevelingen

PM: aanbevelingen worden opgesteld na bespreking van de conceptrapportage en verwerking van het ambtelijk wederhoor.

Bijlage 1: referenties

Overeenkomst consultatiebureau GGD (bijlage 2), sept. 2011

De brief bij de overeenkomst (bijlage 3), mei 2013

Documenten met titel

Besluitenlijst college 20 september 2011.pdf

Notitie gemeentelijk gezondheidsbeleid 2009-2012

Motie gemeenteraad, verzoek onderzoek

Kadernota 2013

Programmabegroting 2013, Elkenien Dwaande 3

Kadernota 2014

Programmabegroting 2014, Elkenien Dwaande 4

Riedsútstel 12 december 2013

raadsvoorstel cb's 24-2-11 + brief voorstel sluiting Boelenslaan

raadsvoorstel cb's 03-02-11.pdf

Verzoek raad tot onderzoek bij GGD.pdf

Voorstel locaties CB1.pdf, oplegnotitie

Documenten zonder titel

Facturen Veiligheidsregio Fryslân, 2012

Facturen Veiligheidsregio Fryslân, 2013

Zittingsverslagen 2012 GGD

Het aantal consultatiebureaus in de gemeente Achtkarspelen notitie GGD JGA ew 27 augustus 2013

Kopie van Totaaloverzicht consultatiebureaus 2011 2013.xlsx

Aantal kinderen jgz 0-4 Achtkarspelen, ew, 13 juni 2014

Brief Huisvesting CB1

Brief JGZ 08-09-11, informerend in de raad, sept. 2011

Feitelijke gegevens college 1e kwartaal 2012

Huisvest kosten 8K JR 26 11 en 18 12 EW 14 12.xls

Brief College bezetting c b 1e kwartaal 2012.doc

130930095338_0001.pdf (brief ouders Boelenslaan)

Aantal kinderen jgz 0- 4 Achtkarspelen peildata sept en maart elk jaar.doc

De CB locaties in Achtkarspelen 14 oktober 2013.doc

De CB locaties in Achtkarspelen 17 oktober 2013.doc

Dorpsbelang Boelenslaan gegevens CB Boelenslaanew 2 oktober 2013.doc

mail 20.08.13 GGD.pdf

Reactie op Verzoek Marjan de Boer 2 juli 2014 .doc

Collegevoorstel cb's

