

Algemeen Bestuur HECHT

Datum: 13 april 2022
Tijd: 14.30 – 16.30 uur
Plaats: Via Microsoft Teams-vergaderen

Microsoft Teams-vergadering

Deelnemen op uw computer of via de mobiele app

[Klik hier om deel te nemen aan de vergadering](#)

[Meer informatie](#) | [Opties voor vergadering](#)

1. Opening en vaststellen agenda

2. Concept verslag, actiepunten- en besluitenlijst vorige vergadering

- Conceptverslag AB Hecht 8 december 2021 AB-22-01
- Concept Besluitenlijst AB Hecht 8 december 2021 AB-22-01a

3. Ingekomen en verzonden brieven / Mededelingen / Ter kennisname

- a. Mededelingen schriftelijk AB-22-02
- b. Rapport Naar Nieuwe Vormen van Decentraal Bestuur AB-22-02a
- c. Informatiesheet dienstverlening Hecht opvang(locaties) vluchtelingen Oekraïne AB-22-02b
- d. Ondertekening Alliantie Positieve Gezondheid Zuid-Holland Noord AB-22-02c

4. Stand van zaken Coronabestrijding

- Stand van zaken AB-22-03
- Presentatie DPG-raad d.d. 25 maart 2022 AB-22-03a

5. Stand van zaken opvang vluchtelingen Oekraïne

mondeling

P&C-cyclus

6. Notitie afwijkingen begroting

- Oplegger AB-22-04
- Notitie afwijkingen begroting AB-22-04a
- Verslag Auditcommissie d.d. 28 maart 2022 AB-22-04b

7. Concept Jaarstukken

- Oplegger AB-22-05
- Concept jaarstukken AB-22-05a

8. Nota kaders rechtmatigheid 2022

- Oplegger AB-22-06
- Nota kaders rechtmatigheid 2022 AB-22-06a

9. Frauderisico analyse

- Oplegger AB-22-07
- Notitie AB-22-07a

10. Concept programmabegroting 2023

- | | |
|---|-----------|
| - Oplegger | AB-22-08 |
| - Concept programmabegroting 2023 | AB-22-08a |
| - Reactie gemeente Leiden op Kaderbrief | AB-22-08b |
| - Reactie gemeente Zuidplas op Kaderbrief | AB-22-08c |
| - Aanbiedingsbrief gemeenteraden met verzoek tot zienswijze | AB-22-08d |

BAC PG**11. Pleidooi aan VNG inzake Verwijsindex Jeugdmatch**

- | | |
|--------------------|-----------|
| - Oplegger | AB-22-09 |
| - Pleidooi aan VNG | AB-22-09a |

12. Terugkoppeling BAC PG

mondeling

BAC ZVH**13. Alternatieve financiering voor programma Optimale Ketensamenwerking**

AB-22-10

14. Memo rijksmiddelen ihkv POK

- | | |
|------------|-----------|
| - Oplegger | AB-22-11 |
| - Memo | AB-22-11a |

15. Terugkoppeling BAC ZVH

mondeling

OVERIG**16. Inkoop- en aanbestedingsbeleid**

- | | |
|----------------------------------|-----------|
| - Oplegger | AB-22-12 |
| - Inkoop- en aanbestedingsbeleid | AB-22-12a |

17. Huisvesting Hecht

AB-22-13

18. Onderzoek beveiliging persoonsgegevens GGD GHOR en GGD`en

- | | |
|---|-----------|
| - Oplegger | AB-22-14 |
| - Voortgangsrapportage AP inzake Onderzoek beveiliging persoonsgegevens | AB-22-14a |

19. Notitie Wet Open Overheid en wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen

- | | |
|---|-----------|
| - Oplegger | AB-22-15 |
| - Notitie Belangrijkste wijzigingen Wet Open Overheid | AB-22-15a |
| - Notitie Gevolgen wetswijziging WGR | AB-22-15b |

20. Themabijeenkomst 16 februari 2022

- | | |
|------------------|-----------|
| - Terugkoppeling | AB-22-16 |
| - Piketpalen | AB-22-16a |

21. Bemensing AB/DB/BAC

AB-22-17

22. Rondvraag en sluiting

Concept verslag

Vergadering Algemeen bestuur Hecht
d.d. 8 december 2021

Aanwezig

Mw. M. Damen, Leiden, voorzitter
Dhr. J.A. de Jager, Alphen ad Rijn
Dhr. C. Oskam, Bodegraven-Reeuwijk
Mw. C. Dijkstra, Gouda
Dhr. J.A. van Rijn, Hillegom
Dhr. P. de Bruijn, Voorschoten
Mw. C. Breuer, Teylingen
Mw. L. Sleenwenhoek, Krimpenerwaard
Mw. J. Langeveld, Lisse
Dhr. G. van Duin, Nieuwkoop
Mw. W. Verkleij, Noordwijk
Dhr. J. Nieuwenhuis, Oegstgeest
Mw. C.J.M. Schippers, Waddinxveen
Mw. P. van der Wereld, Kaag en Braassem
Dhr. D. de Haas, Zuidplas
Dhr. F. van Trigt, Zoeterwoude

Dhr. J.M.M. de Gouw, Hecht
Dhr. D.A.E. Christmas, Hecht
Dhr. E. Valk, Hecht
Mw. E. Starreveld, Hecht
Mw. G. Dijkstra, Hecht (verslag)

Afwezig

Dhr. D. Binnendijk, Leiderdorp
Mw. C. van Starkenburg, Katwijk

1. Opening en vaststellen agenda

Mw. Damen (voorzitter) opent de vergadering en heet een ieder welkom.

- Dhr. Nieuwenhuis vraagt waarom het Procesvoorstel scenario's/ taken niet op de agenda staat. Dhr. De Gouw geeft aan dat in de voorbereiding is geconstateerd dat extra tijd nodig is om een goede discussie te voeren. Input is opgehaald, maar voor het collectief is meer tijd nodig. Mw. Starreveld merkt op dat dhr. Christmas hierop terugkomt bij het agendapunt Strategische Koers.
- Dhr. Van Trigt over punt 11, Jeugdmatch: hier is in de BAC PG over gesproken, maar dit gaat om een aangenomen motie in de 2^e Kamer om de verwijzindex risicjongeren uit de Jeugdwet te halen. De discussie hoeft hier dus niet gevoerd te worden en kan van de agenda. Dhr. De Haas is het hiermee eens en stelt voor Jeugdmatch terug te brengen naar de BAC PG om dit verder te bespreken. Punt 11 vervalt.
- Dhr. De Jager vraagt of de voorzitter aan het eind van de vergadering tijd geeft om een aantal mensen het woord te geven om mw. Damen toe te spreken.
- Agendapunt 18 (Strategisch vastgoedplan m.b.t. huisvesting Hecht) vervalt; is per abuis op de agenda terechtgekomen.
- Sjaak geeft aan om 15.00 uur de vergadering te moeten verlaten.
- Mw. Schippers merkt op dat de stukken voor agendapunt 7 gisteren pas ontvangen zijn, dus vraagt dit punt ook van de agenda af te halen. De voorzitter stelt voor te bekijken hoe dit loopt.
- Mw. Schippers vraagt om agendapunt 6b, baten RDOG2024 vóór agendapunt 5 te bespreken. Dit is akkoord.

2. Concept verslag, actiepunten- en besluitenlijst d.d. 27 oktober 2021

Het verslag van het AB Hecht d.d. 27 oktober 2021 wordt tekstueel en inhoudelijk goedgekeurd en vastgesteld.

De besluitenlijst d.d. 27 oktober 2021 is conform het verslag en wordt goedgekeurd en vastgesteld.

3. Ingekomen en verzonden brieven / Mededelingen / Ter kennisname

a. Mededelingen schriftelijk

b. Eindbrief Autoriteit Persoonsgegevens

c. Accountantsverslag

4. Stavaza Corona

Dhr. De Gouw over de epidemiologie: iedereen hoopt op een daling van de cijfers, maar we zien een platform, met een lichte daling van het aantal besmettingen, kijkend naar het groeigetel (het percentage positieven over de afgelopen dagen t.o.v. de 7 dagen ervoor). Het groeigetel is een aantal dagen gestegen, daarna gedaald en zit momenteel net onder de 0. Dat betekent dat de groei per dag 1 of 2% minder is over die 7 dagen, dan de 7 dagen ervoor; dat is nog een plateauwaarde. Verwacht wordt dat het aantal ziekenhuisopnames langzaam zal dalen. Voor de maatregelen volgende week is een forse daling nodig om tot een ander besluit te komen; er is nog geen reden iets aan de huidige maatregelen te doen.

Als regio volgen we het landelijk beeld; het aantal ziekenhuisopnames is stabiel, tot iets stijgend. Het is minder goed dan we hoopten door de afgekondigde maatregelen.

De testcapaciteit houden we op 100.000 testen per dag; er is meer aandacht voor zelftesten (met instructies en richtlijnen). Positieve uitslagen worden wel aan de GGD doorgegeven.

Het aantal vaccinaties gaat lopen; de uitnodigingen komen op gang. Hecht is burgerlijk ongehoorzaam geweest afgelopen weekend: er was besloten tot vrije inloop voor de boosterprik, maar dit is iets uit de hand gelopen (o.a. grote verkeersdrukke). Deze mogelijkheid is zaterdagavond weer ingetrokken. Sinds deze week is het aantal aanmeldingen via de gewone portal/callcenter goed geregeld; alle vaccins die op voorraad zijn worden gebruikt. Via internet worden jaargroepen erop gewezen een afspraak te kunnen maken via de portal; een paar dagen later volgt de brief. Verwacht wordt de 60-plussers voor eind dit jaar geprikt te hebben.

Dhr. Christmas over de organisatie: Hecht bereidt zich erop voor dat dit werk misschien nog jaren bij ons blijft. Gelukkig is er geen erg hoog ziekteverzuim. Bij de RAV stijgt het verzuim iets i.v.m. de hoge belasting van het personeel. Er is overwogen om het JGZ-personeel vrij te maken, zodat zij kunnen helpen bij de boosterprikcampagne, maar dit is waarschijnlijk niet nodig. Mocht dit nodig zijn, dan wordt dit tijdig gecommuniceerd. Er is ondertussen ook behoefte aan aandacht voor andere disciplines binnen de organisatie.

Dhr. De Haas heeft gemerkt bij het maken van een vaccinatieafspraak voor zijn zoon dat je moet bellen en niet digitaal kan inplannen; hij vraagt zich af of dat geen drempel is. Dhr. De Gouw geeft aan dat de reden is dat instemming van ouders en het kind nodig is (en dus zelf aanwezig moet zijn); dat is online lastig te regelen.

Afgesproken wordt dat de directie Hecht bekijkt op welk moment de complimenten van het bestuur aan de medewerkers van Hecht overgebracht kunnen worden.

P&C-cyclus

5. Kaderbrief

- Dhr. De Haas geeft aan dat er geld is ontvangen voor het RVP, HPV voor mannen; dit is een vorm van nieuw beleid en zou in de nieuwe begroting meegenomen kunnen worden. Dhr. Christmas zoekt dit verder uit.

- Dhr. Nieuwenhuis over de ontwikkelingen rond preventie: de vraag is of goed in de gaten wordt gehouden of er taken belegd gaan worden bij de Omgevingsdiensten, zodat er geen dubbelingen zijn of gaten vallen.

Dhr. De Gouw reageert hierop: de VR, Hecht en Omgevingsdiensten hebben een convenant om te komen tot advisering van de gemeenten in het kader van omgevingsvisie en omgevingsplannen. Daar vindt afstemming plaats en wordt bekeken wie wat doet op welke onderdelen/aspecten. Dit kan toegevoegd worden in de Kaderbrief.

- Mw. Dijkstra noemt 2 onderwerpen die zij graag opgenomen ziet in de Kaderbrief:

1. de aanrijtijden bij de RAV die onder druk staan (ook door corona);
2. een onderzoek naar de ontwikkelingen bij gemeenten v.w.b. nieuwbouw en de uitbreiding van wijken en wegen.

V.w.b. de formulering van de takendiscussie is de vraag dit graag anders te formuleren (andere termen).

- Mw. Van de Wereld zou de Kaderbrief graag nog korter zien (1,5 A4): alleen de technische feitelijkheden en autonome ontwikkelingen.

Dhr. De Gouw reageert op de aanrijtijden van de RAV: dit heeft drie oorzaken:

- door uitbreiding van nieuwbouwgebieden en snelheidsremmende maatregelen wordt het in uithoeken ingewikkelder;
- bezetting is toegenomen waardoor met het systeem van dynamisch ambulancevervoer het aantal vrije auto's beperkt is;
- ziekteverzuim is 10%.

Afgesproken wordt een algemene opmerking over de RAV op te nemen, in afstemming met het management RAV.

Het AB Hecht stelt de Kaderbrief vast, met inachtneming van de genoemde opmerkingen.

6. A Notitie Eigen vermogen en Bestemming

Dhr. Christmas geeft een toelichting: dit zijn werkafspraken zodat de gemeenten er een goed gevoel bij hebben dat Hecht zorgvuldig omgaat met de middelen die tot onze beschikking staan, maar dat niet direct aangeklopt moet worden als iets wat anders uitpakt dan van te voren bedacht.

Er wordt voorgesteld met een spilkoers van het eigen vermogen te gaan werken, waarbij het niet de bedoeling is bij iedere onverwachte situatie terug naar het bestuur te gaan, bijv. met een begrotingswijziging. Mocht er onder de spilkoers doorgegaan worden, dan stelt de directie een plan op hoe het tekort de volgende jaar aangevuld gaat worden. Komt het Eigen vermogen door gerealiseerde jaarresultaten boven de 6 miljoen uit, dan gaat het meerdere bedrag automatisch terug naar de gemeenten.

Blijft het EV tussen de 3 en 6 miljoen dan wordt dat gezien als de voor de directie beschikbare stuurruimte die nodig is. Tussen de 0 en 6 miljoen is het de verantwoordelijkheid van de directie van Hecht om verstandig beleid te voeren, waarbij gericht wordt op een gemiddeld EV van 3 miljoen. Zo wordt er niet teveel geld opgepot worden binnen de GR.

Voor bestemmingsreserves gelden andere spelregels. Volgend jaar zal bij de jaarstukken 2021 aangegeven worden wat de uitputting is van de bestemmingsreserves en of die nog maximaal 1 jaar aangehouden worden. Of dat deze reserve niet langer noodzakelijk is en deze toegevoegd kan worden aan de algemene reserve.

Dergelijke separate potjes worden dus binnen 1 à 2 jaar ingezet waar ze voor bestemd waren; blijken ze niet nodig te zijn, dan komt het terug naar de gemeenten. Bv. voor Veilig Thuis is de afgelopen twee jaar geld gecumuleerd vanwege het lagere aantal meldingen, maar met de zorg dat er nog veel meldingen aankomen als corona wat minder de aandacht van de melders vraagt. Dit wordt nu niet meer verwacht, daarom is voor de begroting 2022 het normale niveau aan middelen opgenomen. Het voorstel is bij de jaarstukken 2021 af te spreken dat dit geld automatisch teruggaat naar de gemeenten.

Voor de baten geldt dezelfde discussie: als iets zeker is, wordt het ingeboekt in de begroting, maar zijn er onzekerheden dan wordt de cyclus van het verantwoorden van het resultaat gebruikt om de financiële baten aan het bestuur te rapporteren, zodat het bestuur kan kiezen: cumuleren, herinvesteren of terugkrijgen. Hecht zal twee keer per jaar transparant rapporteren over hoe het ervoor staat met het programma. Dit wordt in verband gebracht met de bestuursrapportage in drie hoofdstukken: operationele kosten, programmakosten/baten en risicomanagement.

Met de najaar-rapportages kan dan nagedacht worden over de scenario's; dan is er iets te kiezen.

Inhoudelijke vragen:

- Op vraag van dhr. Nieuwenhuis geeft dhr. Christmas aan dat er nu geen geld terugkomt, omdat het niveau op dit moment tussen de 3 en 6 miljoen is. De afspraak is dit bij de eerstvolgende jaarstukken integraal te implementeren. Mocht het dan boven de 6 miljoen zitten, dan komt dit terug naar de gemeenten.
- Mw. Schippers merkt op dat in de notitie wordt gesproken over "als we onder de 3 miljoen gaan en er is een plan voor, dan is dat acceptabel", maar dit staat niet in de beslispunten. Daarnaast worden de termen Eigen vermogen/weerstandsvermogen als verwarrend ervaren.

Dhr. Christmas zegt toe de termen weerstands- en eigen vermogen te bekijken. Daarnaast geeft dhr. Christmas aan dat als we bij het opstellen van de jaarstukken tot de ontdekking komen dat het resultaat onder de 3 is, een plan wordt gemaakt hoe dit opgepakt gaat worden. Er moet bijgestuurd worden; dit is de

verantwoordelijkheid van de directie. Die bandbreedte 0-6 miljoen met een spil op 3 miljoen geeft de directie voldoende beleidsruimte om risico's zelf op te vangen.

Verbinding met het risicomanagement: risico's kunnen gemitigeerd worden. In de risicoparagraaf wordt opgenomen wat het beheersen van de maatregelen kost. Dan is beter onderscheid te maken tussen risico's die zelf gedragen kunnen worden, risico's waarvoor we bij de gemeenten moeten terugkomen en risico's die we kunnen mitigeren middels verzekeringen e.d. Dit systeem wordt opgenomen in de planning- en control cyclus.

Vervolgens vraagt mw. Schippers hoe zich dit verhoudt tot het besluit wat nu genomen wordt om te streven naar een weerstandsvermogen van 3 miljoen, waarbij een plan gemaakt wordt. Gevraagd wordt dit expliciet op te nemen als besispunt in het voorstel. Dhr. Christmas geeft aan dat hiertegen geen bezwaar is: dit wordt toegevoegd als besluitpunt.

Het AB Hecht heeft kennisgenomen van de inhoud van de herziene notitie Eigen Vermogen en Bestemming, stelt deze vast en stemt in met het volgende:

1. **Streven naar een bedrag aan te houden als weerstandvermogen, ter grootte van € 3 mln.**
2. **Een maximum voor het eigen vermogen te hanteren van € 6mln.**
3. **Een bedrag van €920k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Bestemmingsreserve kosten programma 2024;**
4. **Een bedrag van €475k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Algemene reserve zorg en veiligheidshuis;**
5. **Een bedrag van €300k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Bestemmingsreserve verplichtingen voormalig personeel.**
6. **Een vrijval van € 447k uit de bestemmingsreserve marktaken GGD toe te voegen aan de Algemene reserve.**

Hieraan toegevoegd wordt: als het weerstandsvermogen onder de € 3 mln. zakt maakt de directie een plan hoe dit weer rechtgetrokken wordt. Dit plan is beschikbaar bij de vaststelling van de jaarstukken.

B Discussienotitie hoe baten programma RDOG2024 inboeken?

Dhr. Van Trigt pleit ervoor baten op te nemen in de begroting, omdat er een directe relatie is met de begroting van de gemeente. Wat niet aan baten opgenomen wordt betaalt de gemeente aan partners; dat kan betekenen dat in de gemeentelijke begroting keuzes gemaakt moeten worden voor bepaalde voorzieningen. Dhr. Van Trigt stelt voor niet alles op te nemen als baten, maar als er een beleidsvoornemen wordt geformuleerd waar een bedrag aanhangt, dan moet goed bekeken worden of dit in de begroting moet worden opgenomen.

Mw. Van der Wereld merkt op dat er veel zienswijzen vanuit gemeentes zijn ingediend over de baten, maar nu gaan we instemmen met iets waar veel gemeenten het niet mee eens waren. Dit moet goed op papier uitgelegd worden richting de Raden, met de afwegingen. Dit is akkoord.

Het AB Hecht spreekt af de middenweg te kiezen: baten waarvan we zien dat die gerealiseerd worden, worden ingeboekt. Is het nog onzeker, dan pas inboeken als het zover is. We komen hiermee gedeeltelijk tegemoet aan wensen van de Raad; dit zal goed aan de Raden worden uitgelegd.

7. Notitie Algemene Reserve Zorg- en Veiligheidshuis

Dhr. Christmas geeft aan dat dit geen echt besluit is. In 2020 is het geld niet opgemaakt; de toezegging is dat dit terug gaat naar de gemeenten. Ook voor 2021 wordt dit bekeken.

Mw. Van der Wereld merkt op dat in de notitie wordt gesproken over 'bij bepaling van het resultaat van 2021 en bij de vaststelling van de begroting 2023 zal de directie met een voorstel komen'. De Rijnstreek hecht er waarde aan om dit uit elkaar te trekken. In de auditcommissie is besproken na afloop van de jaarrekening met elkaar te kijken of het geld daadwerkelijk verbruikt is; als het geld teruggaat is het niet meer beschikbaar. Om dit te koppelen aan een begrotingsgesprek 2023 gaat te snel.

Dhr. Christmas is het hiermee eens; dit was anders bedoeld en is niet goed geformuleerd. Het gaat terug naar de gemeenten, maar er kan ook besloten worden structureel een lager bedrag in de begroting in te boeken.

Het AB Hecht neemt kennis van de notitie Algemene Reserve Zorg- en Veiligheidshuis.

8. Notitie Risicomanagement

Is al eerder aan de orde geweest: wordt hoofdstuk 3 van de P&C-stukken.

Het AB Hecht stemt in met de inhoud van de notitie Risicomanagement.

9. Begrotingswijziging

Mw. Sleuwenhoek merkt op dat het aspect Corona niet is meegenomen; ze had graag gezien dat dit erin had gezeten.

Het AB Hecht stelt de 1^e begrotingswijziging 2021 vast. Afsproken wordt in de oplegger een tekst op te nemen over het aspect Corona.

10. GGD Tarieflijst 2022

Het AB Hecht stelt de GGD Tarieflijst 2022 vast.

BAC PG

11. Jeugdmatch (dit agendapunt vervalt).

12. Informed Consent JGZ dossier

Dhr. De Haas geeft aan blij te zijn met het nieuwe format en licht kort de gevraagde besluiten toe.

Besloten wordt:

- **Het AB gaat niet akkoord met de extra gevraagde middelen en daarmee als gemeenten niet bijleggen, terwijl vanuit het Rijk te weinig middelen beschikbaar worden gesteld voor deze taak.**
- **Het AB vraagt aan Hecht om hierover landelijk kort te sluiten en om hierin waar mogelijk zoveel mogelijk gezamenlijk en uniform op te trekken.**
- **De gemeenten te adviseren dit knelpunt in financiering voor de inhaalslag ook te agenderen in de BAC PG van de VNG.**

13. Terugkoppeling BAC PG

Geen bijzonderheden.

BAC ZVH

14. Bereikbaarheidsdienst Veilig Thuis

Het AB Hecht gaat akkoord met deze uitbreiding van dienstverlening van Veilig Thuis Hollands Midden.

15. Doorontwikkeling 2021 Veilig Thuis

Het AB Hecht neemt kennis van het bestedingsplan en de uitvoering tot nu toe.

16. Terugkoppeling BAC ZVH

Geen bijzonderheden.

OVERIG

17. Conceptvoorstel ontwikkeling van strategische koers

Dhr. Christmas geeft een presentatie.

Dhr. Nieuwenhuis vindt het fijn dat er een voorstel ligt. Hij vraagt zich af of dit al gedeeld kan worden met de Raden. Dhr. Christmas stelt voor de notitie iets aan te passen, zodat hij geschikt is voor de Raden, en hiervoor sessies te organiseren om e.e.a. uit te leggen.

18. Strategisch vastgoedplan m.b.t. huisvesting Hecht (dit agendapunt vervalt)

19. Archiefinspectie

Dhr. De Haas merkt op dat ook de maatregelen worden vastgesteld en vraagt zich af hoe er zicht op wordt gehouden en/of ze geïmplementeerd worden.

Dhr. Christmas geeft aan dat alle maatregelen worden opgepakt, ze zijn op een agenda gezet. Dhr. Christmas zal erover nadenken hoe dit regelmatig terugkomt in het AB.

Het AB Hecht neemt kennis van het rapport Archiefinspectie en stelt het vast.

20. Terugkoppeling DPG-raad 15 en 16 oktober

Is niet besproken.

21. Concept boodschap voor nieuwe bestuurders

Opmerkingen zijn:

- Dhr. Christmas geeft aan graag te willen vermijden dat beide organisaties hieraan veel tijd besteden. Dit is een compacte en korte boodschap. Het gaat erom hoe we organiseren dat de nieuwe portefeuillehouders op een prettige manier geïnformeerd worden.
- Mw. Dijkstra dankt voor de voorzet en stelt voor aandacht te geven aan de BAC's met een paar inhoudelijke zaken.
- Dhr. Nieuwenhuis dankt ook voor de voorzet en stelt voor eventueel de meest essentiële stukken toe te voegen en de Strategische Koers ook op te nemen in de boodschap.
- Dhr. Oskam zou graag zien dat de posities transparant verdeeld worden (geen stoelendans aan de voorkant) en stelt voor eventueel een dagdeel bij elkaar te gaan zitten om geïnformeerd te worden.
- Dhr. De Haas kan zich niet helemaal vinden in de opmerking van dhr. Oskam: hij is er niet van overtuigd dat de stoelendans vorige keer van te voren gedaan is.
- Dhr. Van Duin vindt het een mooie aanzet en stelt voor een rondje langs de velden te maken of dit stuk zo voldoende is.
- Dhr. Christmas stelt voor een notitie te maken met een omschrijving hoe dit aangepakt moet worden, zodat het meer transparant wordt.

Het AB Hecht neemt kennis van de conceptboodschap en stelt hem vast, met inachtneming van de genoemde opmerkingen.

22. Rondvraag en sluiting

Dhr. De Jager spreekt namens het DB en AB mw. Damen toe i.v.m. haar afscheid en dankt haar voor de jarenlange inzet en spreekt zijn waardering uit voor het gedane werk.

Dhr. Christmas bedankt mw. Damen namens Hecht en alle medewerkers voor de grote inzet.

Mw. Damen dankt een ieder voor de fijne samenwerking en hoopt dat de organisatie en de Publieke Gezondheid de komende jaren belangrijker wordt en extra middelen krijgt. Ze wenst iedereen veel succes en een mooie toekomst voor Hecht. Hopelijk is een fysiek afscheid begin volgend jaar mogelijk.

Met dank voor de mooie woorden van Dhr. De Jager en Christmas sluit mw. Damen de vergadering.

BESLUITENLIJST van de vergadering van het Algemeen Bestuur van Hecht

Datum: 8 december 2021

2. Concept verslag, actiepunten- en besluitenlijst d.d. 27 oktober 2021

Het verslag van het AB Hecht d.d. 27 oktober 2021 wordt tekstueel en inhoudelijk goedgekeurd en vastgesteld.

De besluitenlijst d.d. 27 oktober 2021 is conform het verslag en wordt goedgekeurd en vastgesteld.

4. Stavaza Corona

Het AB neemt kennis van de ontwikkelingen rondom de coronawerkzaamheden RDOG HM.

Afgesproken wordt dat de directie Hecht bekijkt op welk moment de complimenten van het bestuur aan de medewerkers van Hecht overgebracht kunnen worden.

5. Kaderbrief

Het AB Hecht stelt de Kaderbrief vast, met inachtneming van de genoemde opmerkingen.

Toezegging 1: dhr. Christmas zoekt uit of het geld voor de HPV voor mannen (nieuw beleid) meegenomen moet worden in de begroting.

Toezegging 2: een algemene opmerking over de RAV op te nemen, in afstemming met het management RAV.

6a. Notitie Eigen Vermogen en Bestemming

Het AB Hecht heeft kennisgenomen van de inhoud van de herziene notitie Eigen Vermogen en Bestemming, stelt deze vast en stemt in met het volgende:

1. Streven naar een bedrag aan te houden als weerstandvermogen, ter grootte van € 3 mln.
2. Een maximum voor het eigen vermogen te hanteren van € 6mln.
3. Een bedrag van €920k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Bestemmingsreserve kosten programma 2024;
4. Een bedrag van €475k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Algemene reserve zorg en veiligheidshuis;
5. Een bedrag van €300k via een onttrekking uit de Algemene reserve GGD te storten in de Bestemmingsreserve verplichtingen voormalig personeel.
6. Een vrijval van € 447k uit de bestemmingsreserve marktaken GGD toe te voegen aan de Algemene reserve.

Hieraan toegevoegd wordt: als het weerstandsvermogen onder de € 3 mln. zakt maakt de directie een plan hoe dit weer rechtgetrokken wordt. Dit plan is beschikbaar bij de vaststelling van de jaarstukken.

Toezegging 1: Hecht zal twee keer per jaar transparant rapporteren over hoe het ervoor staat met het programma. Dit wordt in verband gebracht met de bestuursrapportage in drie hoofdstukken: operationele kosten, programmakosten/baten en risicomanagement.

Toezegging 2: dhr. Christmas zegt toe de termen weerstands- en eigen vermogen te bekijken.

6b. Discussienotitie hoe baten programma RDOG2024 inboeken?

Het AB Hecht spreekt af de middenweg te kiezen: baten waarvan we zien dat die gerealiseerd worden, worden ingeboekt. Is het nog onzeker, dan pas inboeken als het zover is. We komen hiermee gedeeltelijk tegemoet aan wensen van de Raad; dit zal goed aan de Raden worden uitgelegd.

7. Notitie Algemene Reserve Zorg- en Veiligheidshuis

Het AB Hecht neemt kennis van de notitie Algemene Reserve Zorg- en Veiligheidshuis.

8. Notitie Risicomanagement

Het AB Hecht stemt in met de inhoud van de notitie Risicomanagement.

9. Begrotingswijziging

Het AB Hecht stelt de 1^e begrotingswijziging 2021 vast. Afgesproken wordt in de oplegger een tekst op te nemen over het aspect Corona.

10. GGD Tarieflijst 2022

Het AB Hecht stelt de GGD Tarieflijst 2022 vast.

12. Informed Consent JGZ dossier

- Het AB gaat niet akkoord met de extra gevraagde middelen en daarmee als gemeenten niet bijleggen, terwijl vanuit het Rijk te weinig middelen beschikbaar worden gesteld voor deze taak.
- Het AB vraagt aan Hecht om hierover landelijk kort te sluiten en om hierin waar mogelijk zoveel mogelijk gezamenlijk en uniform op te trekken.
- De gemeenten te adviseren dit knelpunt in financiering voor de inhaalslag ook te agenderen in de BAC PG van de VNG.

14. Bereikbaarheidsdienst Veilig Thuis

Het AB Hecht gaat akkoord met deze uitbreiding van dienstverlening van Veilig Thuis Hollands Midden.

15. Doorontwikkeling 2021 Veilig Thuis

Het AB Hecht neemt kennis van het bestedingsplan en de uitvoering tot nu toe.

17. Conceptvoorstel ontwikkeling strategische koers

Toezegging: dhr. Christmas stelt voor de notitie iets aan te passen, zodat hij geschikt is voor de Raden, en hiervoor sessies te organiseren om e.e.a. uit te leggen.

19. Archiefinspectie

Toezegging: dhr. Christmas zal erover nadenken hoe de maatregelen regelmatig terugkomen in het AB.
Noot van secretaris: Dit punt staat geagendeerd voor de AB-vergadering van juni 2022.

21. Concept boodschap voor nieuwe bestuurders

Het AB Hecht neemt kennis van de conceptboodschap en stelt hem vast, met inachtneming van de genoemde opmerkingen.

Toezegging: dhr. Christmas stelt voor een notitie te maken met een omschrijving hoe dit aangepakt moet worden, zodat het meer transparant wordt.

Aan : Algemeen Bestuur Hecht
Van : Directie Hecht
Opgesteld door : Directiesecretaris Hecht
Datum : 31 maart 2022
Betreft : **Schriftelijke mededelingen**

A. Rapport Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur

In het rapport "Naar nieuwe vormen van decentraal bestuur" van prof. mr. dr. D.J. Elzinga wordt geconstateerd dat er een veelheid aan decentrale bestuursvormen bestaat zonder duidelijke criteria voor taaktoedeling aan deze bestuursvormen. Het rapport bevat aanbevelingen voor meer consistentie en regie in het openbaar bestuur ten behoeve van goede interbestuurlijke verhoudingen en een sterk binnenlands bestuur.

De zeven kernaanbevelingen van de heer Elzinga zijn:

1. Geef de minister van BZK een sterkere coördinerende bevoegdheid voor de taaktoedeling in het decentraal bestuur door het vaststellen van een beleidskader decentraal bestuur.
2. Geef in het beleidskader een duidelijker profiel aan de functies van de verschillende bestuursvormen zonder primaat voor de ene of de andere bestuursvorm.
3. De norm van 'voldoende financiering' moet zowel op medebewind als op autonome taken consequent worden toegepast.
4. In het beleidskader decentraal bestuur kunnen voornemens worden opgenomen voor het doorvoeren van wettelijke aanpassingen ter versterking van de coördinerende bevoegdheid van de minister van BZK.
5. Invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de minister van BZK.
6. Nader onderzoek naar nieuwe vormen voor het regionaal bestuur.
7. Nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting.

B. Uitbraak coronavirus heeft beperkte invloed op deelname Rijksvaccinatieprogramma De deelname van baby's aan vaccinatie tegen bof, mazelen en rodehond (BMR) en difterie, kinkhoest, tetanus en polio (DKTP) is iets teruggelopen (-1%). Dat concludeert het RIVM op basis van voorlopige cijfers. Bij de eerste HPV-vaccinatie is de opkomst juist hoger (+6%) dan vorig jaar en gestegen naar 70%. Signalen uit de praktijk wijzen op verschillende mogelijke oorzaken voor de lichte daling. Zo kunnen de coronamaatregelen invloed hebben gehad. Hierdoor moesten afspraken voor vaccinatie soms worden verzet. Ook speelde mee dat medewerkers vaak op andere plekken werden ingezet dan voor de kindervaccinaties. De covid-19-vaccinatiecampagne kan ook invloed hebben op meedoen aan het Rijksvaccinatieprogramma. In andere landen is er ook een lichte daling in de deelname aan vaccinatieprogramma's. Het gaat in de voorlopige cijfers dus om een lichte daling. In Nederland lijken de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus op vaccinatie vooralsnog klein. Toch is het belangrijk alert te blijven. In juni verschijnt het jaarlijkse rapport met de uiteindelijke cijfers over de RVP-vaccinatiegraad. Het RIVM verwacht dat die gegevens tot dezelfde conclusie leiden.

Bron: https://rijksvaccinatieprogramma.nl/nieuws/uitbraak-coronavirus-heeft-beperkte-invloed-op-deelname-rijksvaccinatieprogramma?utm_source=Spike&utm_medium=email&utm_campaign=RVP-Nieuws

C. Ondertekening Alliantie Positieve Gezondheid Zuid-Holland Noord op 22 maart 2022

Op 22 maart 2022 tekenen 20 organisaties voor Positieve Gezondheid in Zuid-Holland Noord.

Twintig zorg- en welzijnsorganisaties, gemeenten Kaag en Braassem en Zoeterwoude en onderwijsinstellingen willen dat Zuid-Holland Noord in 2030 een van de meest Positief Gezonde regio's van Nederland is.

De ondertekening is onderdeel van een langer lopende lijn. Op 13 november 2019 was Fred van Trigt, destijds wethouder gemeente Hillegom, dagvoorzitter van het inspiratiecongres Samen aan de slag met Positieve Gezondheid in Corpus. Met de ondertekening krijgt dat congres, ruim twee jaar later, een concreet vervolg.

D. Rol van Hecht in een crisis binnen een crisis

Het uitgangspunt van de dienstverlening binnen de 'crisis Oekraïense vluchtelingen' is dat de deze groep zoveel als mogelijk wordt gelijkgesteld aan Nederlanders. Zo wordt bij een crisissituatie op persoonsniveau binnen deze 'crisis Oekraïense vluchtelingen' gehandeld volgens de reguliere werkwijze die ook geldt voor Nederlanders. Dit houdt in dat bij verward gedrag het proces wordt gevolgd dat hoort bij personen die verward gedrag vertonen: Bij acuut gevaar wordt de politie gebeld. Als het niet acuut is, maar wel dringend dan wordt contact opgenomen met de huisarts/HAP.

Voor de groep Oekraïense vluchtelingen stellen we dat:

1. Hecht vanuit de RVE-en haar reguliere dienstverlening uitvoert voor de doelgroep vluchtelingen.
2. GHOR binnen haar taken zorgt voor de verbinding tussen de witte keten en de veiligheidsregio.
3. Medische zorg
 - a. Wordt geleverd door de gebruikelijke partijen in de ketensamenwerking.
 - b. Hecht levert geen medische zorg. Onze artsen zijn hiertoe niet bevoegd.
4. Hecht heeft wel de verantwoordelijkheid om gaten in de ketensamenwerking te signaleren, en de vangnetfunctie in werking te stellen. In dat kader geldt voor deze crisis Oekraïense vluchtelingen:
 - a. Levert de GGD dagelijkse triage, waarbij noodzaak tot medische zorg wordt gescreend. Hiermee wordt te hoge druk op de eerste lijn voorkomen, alsook op het Rode Kruis.

In AB-22-02b treft u het overzicht dat is opgesteld voor de noodopvanglocaties met een samenvatting van de dienstverlening van de GGD dat voornamelijk in de eerste 72 uur een praktisch handvat biedt.

NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

**BOUWSTENEN VOOR VERBETERDE INTERBESTUURLIJKE BETREKKINGEN EN
VOOR EEN EFFECTIEF BELEIDSKADER DECENTRAAL BESTUUR**

D.J. Elzinga

NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

Deze beschouwing bevat de resultaten van een onderzoek dat ik in de periode mei 2020 tot december 2021 verrichtte in opdracht van het departement van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Bij dat onderzoek naar het functioneren van het decentraal bestuur in Nederland doet zich de ongerijmdheid voor dat enerzijds het niet-nationale bestuur in ons land behoort tot de betere of misschien zelfs wel de beste vorm in de Europese Unie, terwijl tegelijkertijd en anderzijds ons decentraal bestuur de laatste tijd in toenemende mate wordt gekenmerkt door een hele reeks van knelpunten en problemen, waardoor die vooraanstaande positie in Europa onder sterke druk is komen te staan. Het zijn vooral de Nederlandse gemeenten die deze moeilijkheden ondervinden, maar ook andere decentrale bestuurslichamen - zoals de provincies - worden hiermee geconfronteerd, waarbij met name de ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in het oog springt. In de diverse hoofdstukken wordt geanalyseerd hoe deze problemen zijn ontstaan en hoe deze moeten worden geduid. Gelijktijdig is deze analyse empirisch getoetst door een onderzoek van het bureau B&A. Het rapport met deze empirische bevindingen wordt op hetzelfde moment gepubliceerd als deze beschouwing.

De beschouwing bevat 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen voor een herstel en een revitalisering van het decentraal bestuur. De aanbevelingen vragen deels om een aanpassing van toepasselijke wetgeving en geven anderdeels aanknopingspunt voor beleids- en bestuursbesluiten die zouden moeten worden samengebracht in een 'Beleidskader decentraal bestuur 2022'.

Tijdens de eerste fase van het onderzoek werd de begeleiding georganiseerd vanuit het departement van BZK, in de tweede fase was er tevens begeleidende betrokkenheid van vertegenwoordigers van IPO, VNG, de Unie van Waterschappen en werd inbreng verzorgd vanuit een aantal vakdepartementen.

Winsum, 28 december 2021

Inhoudsopgave

Voorwoord 2

Inhoudsopgave 3

Lijst van afkortingen 6

Conclusies, samenvattingen, 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen 8

Paragraaf 1 Vooraf 8

Paragraaf 2 Het kernprobleem 9

Paragraaf 3 Zeven kernaanbevelingen en zeventig specifieke aanbevelingen in samengevatte vorm 13

Hoofdstuk I Opzet en achtergrond van het onderzoek 68

Paragraaf 1: Vooraf 68

Paragraaf 2: De betekenis en reikwijdte van de Bouwstenen 68

Paragraaf 3: Duidelijke probleemstelling 68

Paragraaf 4: Organieke en andere invalshoeken 71

Paragraaf 5: De verhouding tussen het 'Beleidskader decentraal bestuur' en de juridische bevoegdheid tot toetsing en bewaking van het Beleidskader 73

Paragraaf 6: Een aparte wettelijke regeling of aanpassing van Provinciewet en Gemeentewet? 75

Paragraaf 7: Opzet en werkwijze 76

Paragraaf 8: Bronnen van de bouwstenen 76

Hoofdstuk II **Decentrale bestuurslichamen en hun organieke profiel** 78

Paragraaf 1: Vooraf 78

Paragraaf 2: De gemeente: basisbestuur op autonome grondslag 79

Paragraaf 3: Het hybride regionale bestuur 84

Paragraaf 4: De provincie: midden-bestuur met een open huishouding en een stelsel van politieke representatie 75

Paragraaf 5: Functionele decentralisatie en functioneel bestuur, in het bijzonder het waterschap 95

Paragraaf 6: Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind 102

Hoofdstuk III **Materiële bouwstenen voor het ‘Beleidskader decentraal bestuur 2022’** 110

Paragraaf 1: Vooraf 110

Paragraaf 2: Waarborging van de klassieke autonomie 110

Paragraaf 3: De praktijk van het medebewind 117

Paragraaf 4 Naar nieuwe vormen van regionaal bestuur 122

Paragraaf 5: Het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak 152

Paragraaf 6: Bouwstenen voor nieuwe financiële arrangementen 159

Paragraaf 7: Vormen van conflictbeslechting 164

Paragraaf 8: Een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind 168

Bijlage 1

Aangepaste Proeve voor een (Verzamel)wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, wijziging c.q. aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet etc.). 174

Bijlage 2

Proeve voor een Wet op het decentraal bestuur van de VNG. 185

Bijlage 3

Verkiezingen en decentraal bestuur. De betekenis van verkiezingen voor de typologie van de decentrale bestuurslichamen en voor het concept van de afzonderlijke bestuurslichamen. 186

Bijlage 4

Bemerkingen inzake de arbitrage van de commissie van wijzen betreffende de structurele financiering van de jeugdhulp - Advies aan de VNG. 197

Lijst van afkortingen

B en W college van burgemeester en wethouders

BZK Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Cw Comptabiliteitswet 2016

EHRM Europees Hof voor de rechten van de mens

Etc. et cetera

e.v. en verder

EVRM Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele
Vrijheden

EZK Economische Zaken en Klimaat

Fvw Financiële-verhoudingswet

Gemw. Gemeentewet

Gw Grondwet

g.s. gedeputeerde staten

HR Hoge Raad

IPO Interprovinciaal Overleg

KB koninklijk besluit

MvT memorie van toelichting

Nr. nummer

NV Naamloze vennootschap

o.a. onder andere

OM Openbaar Ministerie

p. pagina

Provw. Provinciewet

p.s. provinciale staten

red.	redactie
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
RvSt	Raad van State
RWT	Rechtspersoon met een wettelijke taak
Stb.	Staatsblad
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Wbo	Wet op de bedrijfsorganisatie
Wet RvSt	Wet op de Raad van State
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wschw.	Waterschapswet
Zbo	zelfstandig bestuursorgaan

NAAR NIEUWE VORMEN VAN DECENTRAAL BESTUUR

BOUWSTENEN VOOR VERBETERDE INTERBESTUURLIJKE BETREKKINGEN EN VOOR EEN EFFECTIEF BELEIDSKADER DECENTRAAL BESTUUR

Conclusies, samenvatting, 7 kernaanbevelingen en 70 specifieke aanbevelingen

Paragraaf 1: *Vooraf*

In dit advies worden samenhangende aanbevelingen gedaan voor een andere en betere ordening van het decentraal bestuur in Nederland. Daarbij ligt de nadruk op een fundamentele herziening van de interbestuurlijke betrekkingen. In opdracht van de VNG - en in globale afstemming met het IPO en de Unie van Waterschappen - vervaardigde ik in een eerdere fase een ontwerp voor een Wet op het decentraal bestuur. De voorstellen uit die ontwerpwet zijn als inbreng meegenomen naar dit advies, los van de vraag of de invoering van een separate Wet op het decentraal bestuur aangewezen is. Door de Werkgroep-Ter Haar werd - in opdracht van BZK - een reeks voorstellen gedaan voor andere werkwijzen in het decentraal bestuur. De Raad voor het Openbaar Bestuur (Rob) en de Raad van State presenteerden eveneens analyses en diverse voorstellen voor herziening van de interbestuurlijke betrekkingen. Ten slotte werd in de recente periode een aantal wetenschappelijke rapporten gepubliceerd met daarin evaluaties van delen en aspecten van het decentraal bestuur en waarin tevens diverse aanbevelingen tot verandering en verbetering werden gedaan.

Het gros van de voorstellen uit de genoemde rapporten en adviezen wordt in deze rapportage besproken, gewogen en - al dan niet enigszins aangepast - verwerkt in samenhangende aanbevelingen.

Opmerkelijk is dat de vele analyses over de staat van het decentraal bestuur en de daaruit voortvloeiende probleemduiding grote overeenkomsten vertonen en om die reden bestaat er een brede consensus over de noodzaak om tot verbetering en verandering te geraken.

Paragraaf 2: *Het kernprobleem*

Ons land kent een rijke variatie aan vormen van decentraal c.q. uitvoerend bestuur. Territoriale decentralisatie, functionele decentralisatie, deconcentratie, zelfstandige bestuursorganen, verlengd lokaal en provinciaal bestuur, publiek-private bestuursvormen, incidentele en informele bestuurlijke samenwerking, complementair bestuur, noodbestuur voor bijzondere omstandigheden etc.

Bij deze veelheid en variëteit dringt de vraag zich op aan de hand van welke criteria en uitgangspunten bij taaktoedeling door de rijksoverheid gekozen wordt voor de ene of de andere bestuursvorm. Bij iedere nieuwe vorm van medebewind - dat is de verplichte uitvoering van rijkstaken door decentrale bestuurslichamen - of bij andere vormen van uitvoering van rijksbeleid die door de vakdepartementen en/of de bijzondere wetgever worden geïnitieerd, ligt voortdurend en in ieder dossier de vraag voor naar welke bestuursvorm bij uitvoering de voorkeur uitgaat. En ook hierbij speelt steeds opnieuw de vraag welke effecten deze keuzes hebben op het al dan niet constitutionele doel waarvoor de afzonderlijke bestuurslichamen en uitvoeringsorganisaties in het leven zijn geroepen. Bij deconcentratie is dat doel bijvoorbeeld de effectiviteit van de uitvoering. Bij functionele decentralisatie is het deskundigheidsmotief overwegend, terwijl bij territoriale decentralisatie - onder aanwezigheid van directe gekozen bestuursorganen - onder meer de beïnvloedbaarheid van het bestuur door burgers en maatschappelijke organisaties een dominante factor is. En in dat laatste geval geldt dan tevens dat er beleidsvrijheid moet zijn om te differentiëren in de ene of de andere richting. En het veronderstelt eveneens dat de positie van de gekozen bestuursorganen geprofileerd en krachtig moet zijn. Bij taaktoedelingen aan het ene of het andere bestuurslichaam zijn deze dimensies van doorslaggevend belang. Bij deconcentratie en zelfstandige bestuursorganen hoeft bijvoorbeeld op geen enkele wijze rekening gehouden te worden met het aspect decentrale volksvertegenwoordiging, terwijl bij gemeente en provincie steeds moet worden bedacht op welke wijze de provinciale staten en de gemeenteraden in positie kunnen worden gebracht en

of er voldoende politieke handelingsvrijheid kan worden georganiseerd. Bij deconcentratie is derhalve de positie van de bestuursvorm als geheel de dominante invalshoek, terwijl bij de bestuurslichamen met volksvertegenwoordigingen er meerdere bestuursorganen zijn waarbij taken kunnen worden belegd. Kortom: de organieke en constitutionele aard van de betreffende bestuursvorm zou mede aanknopingspunt moeten zijn voor de ontwikkeling van werkbare criteria voor taaktoedeling aan de ene of de ander vorm van decentraal bestuur. Indien het belang van de constitutionele en organieke positie van de decentrale bestuurslichamen goed naar waarde wordt geschat, is het bijvoorbeeld niet denkbaar en aanvaardbaar dat bij de toedeling van medebewindstaken op basis van een zekere willekeur wordt gehandeld en dat bijvoorbeeld ieder vakdepartement op basis eigen afwegingen kiest voor de ene of de andere bestuursvorm. En dat noodzaakt derhalve tot het vervaardigen van goed werkbare toepassingscriteria bij taaktoedeling en het roept de vervolgvraag op wie deze criteria ontwikkelt, wie deze toepast en wie deze bewaakt.

Op basis van de toepassingspraktijk in ons land in de afgelopen decennia moet de conclusie zijn dat deze criteria voor taaktoedeling aan de diverse bestuurslichamen of uitvoeringsorganisaties niet of nauwelijks bestaan. We doen maar wat. Binnen de kokers van de vakdepartementen - met betrokkenheid van 'stakeholders' als VNG en IPO etc. - wordt in de praktijk beslist welke bestuurslichamen en bestuursorganen bij medebewind en welke andere vormen van uitvoering in positie worden gebracht. En daarbij is de aard van het dossier en de strekking van de verlangde uitvoering veelal maatgevend voor de criteria en de vormen die worden gebruikt. En daarbij overheersen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende dossier ontleend en wordt met het specifieke organieke karakter van de afzonderlijke bestuurslichamen veelal weinig rekening gehouden.

En deze nogal uiteenlopende toepassingspraktijk vormt ook de belangrijkste oorzaak van het feit dat de regionalisering van het decentrale bestuur in de afgelopen decennia in ons land een enorme en deels verontrustende vlucht heeft genomen. Uit het onderzoek van B&A blijkt dat maar liefst gemiddeld 51 % van het gemeentelijke budget onder beslag ligt van min of meer opgelegde regionale samenwerking en daarbij gaat het om 45 % verplichte regionale samenwerking en 6 % aanbevolen samenwerking (zie voor deze en andere

gegevens, hoofdstuk II, par. 3).¹ Voor vakdepartementen is de regio bijzonder interessant omdat op die niveaus vanwege de aanwezigheid van voldoende schaal een betere en doelmatiger uitvoering van nationale overheidsopgaven kan worden gerealiseerd dan op het niveau van bijvoorbeeld honderden kleine en grote gemeenten. En omdat rechtstreekse toedeling aan vormen van regionaal bestuur gecompliceerd is vanwege het afgeleide karakter van de regionale bestuursvorm - het gaat hier immers in de meeste gevallen om vormen van verlengd lokaal of provinciaal bestuur - wordt deze regionalisering in de regel gerealiseerd via een soort verplicht vrijwillige deelname van provincies en gemeenten daaraan. De taken en bevoegdheden komen dan via de voordeur bij gemeenten binnen maar verlaten via de achterdeur meteen de gemeenten door overheveling naar regionale niveaus, terwijl de (financiële) aansprakelijkheden voor de regionale uitvoering bij de gemeenten achterblijven. En daarbij raakt dan ondergesneeuwd dat provincie en gemeenten in hun handelen veel last hebben van deze regionalisering omdat bij de inbreng van wensen er betrokkenheid is van velen en derhalve de provinciale en lokale democratie beperkingen in sturing, controle en verantwoordelijkheid krijgen opgelegd.

Bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen en andere instituties is er derhalve weinig consistentie en dat levert een 'rommelig' decentraal bestuur op. En dat roept de vraag op hoe het toch komt dat hier zoveel versnippering en verkokering plaats vinden en basale vormen van organieke 'overall' regie en afstemming ontbreken. Op basis van de Provinciewet en de Gemeentewet heeft de minister van BZK een regie- en coördinatiefunctie ten aanzien van te decentraliseren taken en ook ten aanzien van de medebewindswetgeving in algemene zin. De minister van BZK heeft uit dien hoofde een eerste verantwoordelijkheid voor de bewaking van de constitutionele en organieke posities van de decentrale bestuurslichamen en voor het doelmatig functioneren van deze instituties. Deze in de organieke wetgeving voorziene toets- en beoordelingsbevoegdheid komt echter nauwelijks uit de verf vanwege het ontbreken van criteria waaraan kan worden getoetst en daarom hebben die regie en coördinatie een zeer beperkte strekking en zijn er nauwelijks inhoudelijke aanknopingspunten om aan de versnipperde en verkokerde taaktoedeling aan de decentrale bestuurslichamen een einde te maken. En nu

¹ Empirische verkenning organiek beleidskader, B&A-onderzoek, Den Haag, 2021, p. 10 en 29. Verder aan te halen als B&A-onderzoek-2021.

ook 'stakeholders' als VNG en IPO en anderen onderdeel uitmaken van die verkokerde taaktoedeling is dat patroon nauwelijks te corrigeren.

In nauw verband met deze verkokerde wijze van taaktoedeling staat het probleem van de financiële arrangementen. In de bestuurspraktijk komt ook hierin tot uitdrukking dat er weinig 'overall' regie is en per beleidsterrein met heel uiteenlopende vormen en normen wordt geopereerd. Voor met name de gemeenten heeft dit de afgelopen jaren tot aanzienlijke problemen geleid en wel zodanig dat aanpassing van de wijze van taaktoedeling en herziening van de financiële arrangementen dringend noodzakelijk is. Eén van de meest in het oog springende gevolgen is dat in bepaalde beleidsdossiers en op het terrein van de klassieke autonomie van provincie en gemeente er op papier veel beleidsvrijheid kan bestaan, maar dat de facto deze beleidsvrijheid als sneeuw voor de zon kan verdwijnen wanneer in een speciaal (verkokerd) beleidsdossier - bijvoorbeeld de jeugdzorg - zodanige medebewindstekorten ontstaan dat van de papieren beleidsvrijheden op andere beleidsterreinen vrijwel niets meer over blijft. De rechterhand van de rijksoverheid weet in veel gevallen niet wat de linkerhand van diezelfde rijksoverheid voor effecten realiseert en dat maakt het decentraal bestuur in ons land grillig en onberekenbaar.

Ook de rapporteurs van de Raad van Europa constateren in hun periodieke en recente visitatie - waarbij de stand van het decentraal bestuur in Nederland wordt gemeten aan de hand van de normen uit het Europese Handvest 'Local Selfgovernment' - dat het decentraal bestuur en de decentrale democratie in ons land onder zware druk staan en interventies niet uit kunnen blijven.²

Daarbij wordt gewezen op het gebrek aan financiële autonomie van de gemeenten, het ontstaan van een quasi regionale overheid zonder voldoende democratische controle en verantwoording en een te grote afhankelijkheid van de rijksoverheid.

Om het geschetste kernprobleem van oplossingen te voorzien worden in dit advies *zeven* kernaanbevelingen en *zeventig* specifieke aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen kennen als basaal uitgangspunt dat de minister van BZK een veel steviger regierol verkrijgt bij de ordening van het decentraal bestuur, hetgeen tot uitdrukking wordt gebracht in aanpassing en aanscherping van

² 'Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands', zoals vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van het Congres van Lokale Overheden van de Raad van Europa. Het visitatierapport is aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en aan de Nederlandse minister van BZK.

diverse wettelijke bevoegdheden. Deze bevoegdheden scheppen vervolgens een grondslag voor een *Beleidskader decentraal bestuur*, waarin de minister van BZK, de wettelijke bevoegdheden van een uitwerking voorziet en beleidsoverwegingen formuleert voor de wijze waarop de interbestuurlijke betrekkingen kunnen worden verbeterd.

In de volgende paragraaf wordt nu eerst ingegaan op de verhouding tussen de wettelijke voorschriften en het *Beleidskader decentraal bestuur* en op de vraag op welke wijze en in welk tempo de veranderingen in het decentraal bestuur ter hand moeten worden genomen.

Paragraaf 3: Zeven kernaanbevelingen en zeventig specifieke aanbevelingen in samengevatte vorm

De 70 specifieke aanbevelingen, die verderop in deze paragraaf worden samengevat, moeten zorgen voor een structurele aanpassing van de interbestuurlijke verhoudingen en voor een verbetering van de stelsels van decentraal bestuur. Nu deze aanbevelingen een sterke samenhang vertonen, is de meest ideale positie dat eerst de beoogde wettelijke veranderingen worden ingevoerd en vervolgens deze in het rijksbeleid decentraal bestuur worden uitgewerkt. Het proces van wetgeving vergt echter tijd en de vereiste normstelling kan - behalve op onderdelen - derhalve niet op heel korte termijn worden ingevoerd. Vanwege de urgentie van de problematiek is het daarom ten sterkste aan te bevelen om waar mogelijk reeds nu een *Beleidskader decentraal bestuur 2022* in werking te stellen en een en ander te vervolmaken indien de noodzakelijke wetgeving is gerealiseerd. Omdat de minister van BZK ook in de huidige omgangsbepalingen uit Provincie- en Gemeentewet coördinatie- en overlegbevoegdheden heeft en derhalve een zekere regie kan voeren, geven deze voorschriften ook nu een voldoende aanknopingspunt om een 'Beleidskader decentraal bestuur' te ontwikkelen. Bovendien kan in het te vervaardigen 'Beleidskader' reeds worden aangekondigd dat wordt gemikt op wettelijke aanpassingen en in welke zin deze zullen of kunnen worden ingevuld. Het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' zou de volgende onderdelen kunnen bevatten:

1. Een beknopte analyse van de knelpunten in het decentraal bestuur;
2. Criteria voor de taaktoedelingen in medebewind;
3. Beleidsuitgangspunten voor de financiële arrangementen;

4. Voornemens tot wettelijke aanpassingen;
5. Nader onderzoek op onderdelen, zoals naar een aangepast of nieuw format voor het regionaal bestuur en naar vormen van conflictbeslechting.

Met het oog op deze indeling van het Beleidskader kunnen de 70 aanbevelingen worden samengevat in 7 kernaanbevelingen en deze kunnen vervolgens worden toebedeeld aan de vijf onderdelen van het Beleidskader, waardoor een zekere prioritering ontstaat en het Beleidskader zowel beleidsvoornemens en beleidsuitgangspunten voor de kortere termijn bevat als een beleids- en wetgevingsprogramma voor de wat langere termijn.

- Zeven kernaanbevelingen

Kernaanbeveling 1: Meer samenhang en minder verkokering

De wijze waarop taken worden toebedeeld aan decentrale bestuurslichamen verdraagt zich in verschillende opzichten heel moeizaam met de aard en het organieke doel van deze lichamen. Zo functioneren provincie en gemeente als politiek-bestuurlijke stelsels met veel onderling verband tussen hun verschillende taken en bevoegdheden. Bij sectorale taaktoedeling raakt dit onderlinge verband met regelmaat in het ongerede. Een sectorale taaktoedeling - zo leert de bestuurspraktijk - kan bijvoorbeeld de autonome positie van provincie en gemeente grondig uithollen. Waar vervolgens door de rijksoverheid met de ene hand een beleidsvrijheid in medebewind wordt gegeven, kan deze door een andere hand van de rijksoverheid geheel of gedeeltelijk teniet worden gegaan. Uit het onderzoek van B&A en uit dit rapport blijkt dat hierdoor allerlei paradoxale werkelijkheden kunnen ontstaan. Op papier hebben bijvoorbeeld de gemeenten meer beleidsvrijheden dan provincie en waterschappen, in de bestuurspraktijk echter ervaren de provincies en vooral de waterschappen een grotere beleidsvrije slagkracht dan de gemeenten. Zonder de sectorale taaktoedeling als bevoegdheid van de vakdepartementen en de bijzondere wetgever in de kern aan te tasten, kan voor meer samenhang in het decentraal bestuur worden gezorgd door de minister van BZK een sterkere coördinerende en regisserende rol toe te delen. Daartoe is het nodig om de wettelijke omgangsbepalingen in de Provinciewet en de Gemeentewet aan te passen (zie de kernaanbevelingen 4 en 5). Voor de korte termijn kan deze versterking worden gerealiseerd door in een *Beleidskader decentraal bestuur 2022* - gebaseerd op de huidige wettelijke

omgangsbepalingen - uitgangspunten en toetsstenen te formuleren voor de taaktoedeling in medebewind. In een latere fase kan dan door herziening van de omgangsbepalingen de balans tussen sectorale taaktoedeling en integrale toetsing verder worden versterkt.

Kernaanbeveling 2: Horizontale posities en evenwichtige procedures bij taaktoedeling

Nederland kent zeer verschillende en uiteenlopende vormen en modaliteiten van overheidsbestuur. De overheid neemt besluiten op allerlei niveaus en deze besluiten worden op diverse manieren uitgevoerd. Iedere vorm van overheidsbestuur heeft eigen karaktereigenschappen en functionaliteiten. Bij taaktoedeling of uitvoering kan in het ene geval de keuze vallen op een zelfstandig bestuursorgaan of een agentschap, in het andere geval ligt een rol voor provincie of gemeente dan wel een vorm van regionaal bestuur voor de hand. En bij aanwezigheid van deze ruime variatie ligt het in de rede dat er (1) algemene criteria en uitgangspunten voor taaktoedeling bestaan, (2) dat het organieke profiel van de diverse decentrale bestuurslichamen en uitvoeringsinstanties daarvoor een eerste aanknopingspunt biedt en (3) dat er een bestuurs-autoriteit functioneert die gezaghebbend en met doorzettingsmacht de samenhang in deze taaktoedeling bewaakt. Anders dan in de ons omringende landen wordt in ons land aan deze drie voorwaarden moeizaam of vaak zelfs in het geheel niet voldaan. Criteria voor taaktoedeling en uitvoering bestaan nauwelijks. De besluitvorming is daarom sterk verkokerd. Ieder vakdepartement hanteert eigen formats en soms zijn er zelfs aanzienlijke verschillen tussen de verschillende directoraten-generaal van één vakdepartement. En in meer algemene zin kunnen door heel grofmazige beleidsconcepten - zoals bijvoorbeeld het concept van 'de gemeente als eerste overheid' - eerste en tweederangs bestuursvormen ontstaan met allerlei averechtse effecten als gevolg. Zo zijn de gemeenten in de afgelopen decennia en in een hoog tempo overladen met een veelheid aan taken en bevoegdheden en alleen die snelheid en veelheid hebben een probleem van betekenis doen ontstaan. En als dan ook nog de financiële arrangementen voor die toegedeelde taken mankerend zijn, dan heeft dat aanzienlijk nadelige gevolgen voor het functioneren van de betreffende bestuurslichamen. Deze bestuurspraktijk geeft een dringende aanleiding om meer balans en evenwicht te brengen in de processen van taaktoedeling. En daarbij is het van belang om de functies van de verschillende bestuursvormen scherp te profileren en de verschillende bestuursvormen in beginsel op een horizontale lijn te plaatsen.

Selecterende criteria voor taaktoedeling kunnen die balans verder vergroten. Zo ligt het in de rede om taken met aanzienlijke beleidsvrijheid toe te delen aan de bestuurslichamen van de algemene democratie - provincie en gemeente - en bij taken die een meer uitvoerend karakter hebben ook af te wegen of deze niet beter aan andere vormen van bestuur kunnen worden toebedeeld.

Kernaanbeveling 3: Herziening van de financiële arrangementen

Vanwege de actuele problemen in het sociaal domein - en dan in het bijzonder de grote financiële tekorten vanwege de jeugdzorg - is de verleiding groot om de problemen in het Nederlandse decentrale bestuur te 'verengen' tot een financieel probleem. Vanuit een dergelijke optiek zou de oplossing dan liggen in een veel ruimhartiger financiering van de decentrale overheden, zowel in autonomie als medebewind. Een dergelijke eenzijdige fixatie op de financiële dimensie is echter onverstandig. Ook bij een zeer ruimhartige financiering zullen problemen - zoals die zijn ontstaan in het sociaal domein - zich snel opnieuw gaan voordoen. Zonder herziening van de systematiek van taaktoedeling - zoals aanbevolen in de kernaanbevelingen 1 en 2 - is het ontstaan van deze knelpunten niet oplosbaar. Desondanks is er een ruime aanleiding voor een snelle en separate herziening van de financiële arrangementen. In de huidige wetgeving is voor provincie en gemeente voorzien in een norm waarbij taken in medebewind van een voldoende financiering moeten worden voorzien. De normatieve kracht van deze norm is in de afgelopen decennia echter sterk afgebrokkeld. De decentrale bestuurslichamen - zo was lange tijd de redenering - zouden veel doelmatiger de overgedragen taken kunnen uitoefenen, waardoor op ruime schaal efficiëntie-kortingen werden toegepast. Er is een dringende aanleiding om in beleid en wet de genoemde norm van een 'voldoende financiering' weer geheel in ere te herstellen. In dat verband verdient het tevens aanbeveling om bij grote taakoverdrachten te voorzien in een Transitiefonds, verplichte evaluatie voor te schrijven, een onafhankelijke inschatting van de decentralisatiekosten in te voeren en vormen van arbitrage mogelijk te maken. Door een voortvarende, geprioriteerde en separate herziening van art. 2 van de Financiële-verhoudingswet zouden in de komende kabinetsperiode deze nieuwe financiële arrangementen en procedures gerealiseerd moeten worden. En daarbij is het tevens van belang om de norm van 'voldoende financiering' niet alleen van toepassing te verklaren op het medebewind, maar deze ook uit te breiden naar de autonome sfeer van provincie en gemeente.

Kernaanbeveling 4: Voornemens tot wettelijke aanpassingen

De inhoud van een ‘Beleidskader decentraal bestuur 2022’ vergt politieke besluiten in welke richting het decentraal bestuur zich zou moeten bewegen. Die besluiten zijn derhalve afhankelijk van inzichten van gevormde kabinetten, aangetreden bewindslieden en parlementaire meerderheden en om die reden kunnen dergelijke besluiten niet worden geobjectiveerd. Wat wel kan worden geobjectiveerd is de context waarin dergelijke besluiten worden uitgewerkt, uitgevoerd en geregistreerd en wie en welke instanties daarmee zijn belast. Voor provincies, gemeenten en andere vormen van decentraal bestuur en uitvoering moet daarvoor balans en evenwicht ontstaan tussen enerzijds een regisserende rol van de minister van BZK en anderzijds de vakdepartementen die de bijzondere wetgeving voorbereiden. In de huidige wetgeving - Provincie- en Gemeentewet - is die regierol van de minister van BZK wel geformuleerd, maar weinig krachtig. In dit rapport wordt voor deze regisserende context een sterker wettelijke arrangement in elkaar gestoken. Dit wettelijk arrangement oriënteert zich op een aanpassing van de wettelijke omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet en in de Waterschapswet. Het arrangement bevat diverse aspecten en onderdelen en wordt in de volgende paragrafen samengevat en beargumenteerd. Het ‘*Beleidskader decentraal bestuur 2022*’ zou het voornemen kunnen formuleren om deze aanbevelingen in overweging te nemen en moeten aangeven welke van deze aanbevelingen op welke gronden tot wetgeving zouden moeten leiden.

Kernaanbeveling 5: Invoering van een mede-ondertekenings-bevoegdheid van de minister van BZK

Voor een regisserende rol van de minister van BZK is de vestiging van een mede-ondertekenings-recht voor maatregelen die de decentrale bestuurslichamen raken van doorslaggevende betekenis. De Raad van State en de koepels stellen voor om deze bevoegdheid in de wetgeving op te nemen. Een belangrijke vraag is dan welke de precieze reikwijdte van een dergelijke bevoegdheid zou moeten zijn en hoe wordt voorkomen dat de regisserende minister van BZK zich te veel bemoeit met de inhoud van de beoogde taakoverdracht. Een mede-ondertekenings-bevoegdheid is eerder voorgesteld en toen niet gerealiseerd en wel omdat werd volstaan met de nogal zachte omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet. De bestuurspraktijk nadien heeft laten zien dat die aanknopingspunten onvoldoende soelaas bieden en het

is om die reden dat kan worden bepleit om een mede-ondertekeningsbevoegdheid alsnog en met voorrang in te voeren.

Kernaanbeveling 6: Nader onderzoek naar nieuwe formats voor het regionaal bestuur

Dit rapport - en ook vele andere adviezen en onderzoeks-rapportages - geven aan dat bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen de regionale component steeds sterker is vertegenwoordigd. Vanwege de nogal uniforme bestuursstructuren in ons land worden veel taken aan alle betrokken bestuurslichamen gegeven, maar tegelijkertijd wordt vaak vastgesteld dat voor bijvoorbeeld de kleinere gemeenten deze taakstelling hun capaciteit te boven gaat en regionale samenwerking geboden is. Waar voorheen de interbestuurlijke samenwerking een hoofdzakelijk vrijwillig karakter droeg, is in de meer recente periode het min of meer verplichte karakter van die samenwerking sterk toegenomen. Bovendien hebben vele van de regionale taakstellingen een beleidsvol karakter, terwijl voorheen de regionale samenwerking hoofdzakelijk beleidsarme taken betrof. Het resultaat van deze ontwikkeling is dat er op het regionale niveau besluiten worden genomen over de besteding van zeer aanzienlijke budgetten en daarbij gaat het om besluiten die overwegend zeer beleidsvol zijn. In theorie worden deze regionale taakstellingen als verlengd decentraal bestuur gedefinieerd, maar door de talrijke regionale verbanden en taakstellingen zijn de deelnemende decentrale bestuurslichamen nauwelijks nog in staat om hier adequaat te sturen, te controleren en verantwoording te realiseren. Gezien de grote maatschappelijke opgaven waar ons land voor staat, is de verwachting gewettigd dat de reikwijdte van deze regionale vormen van bestuur in de komende jaren verder zal worden uitgebreid en zal toenemen. En dat roept de vraag op of de bestaande wettelijke formats wel geschikt zijn voor beleidsvolle regionale samenwerking. En daaraan gekoppeld is de vraag of vanwege het gebrek aan democratische legitimatie van de regionale bestuursvormen deze vormen wel op een dergelijke groei en op hun huidige positie voldoende zijn toegesneden. In diverse adviezen - onder meer van de Raad van State en de Raad voor het openbaar bestuur - worden vormen van *congruentie* bepleit. Maar nogal onduidelijk is wat deze congruentie precies inhoudt en wat de precieze implicaties hiervan zijn en welke voor- en nadelen daaraan zijn verbonden. Ook wordt allerwegen geconstateerd dat de problematiek van het regionaal bestuur een zeer hoge 'sense of urgency' heeft. In dit rapport worden enkele vormen van congruentie uitgewerkt. De vorming van een formele vierde bestuurslaag

met een directe democratische legitimatie wordt daarbij afgewezen en er wordt een model van congruentie ontwikkeld waarmee het democratisch gebrek van het beleidsvolle regionale bestuur kan worden opgeheven. Tevens wordt voorgesteld om in het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' het regionale vraagstuk te problematiseren en daarbij te voorzien in een procedure die een herbezinning op het regionale bestuur beoogd en waarbij - in nauwe afstemming met de koepels - wordt onderzocht welke toekomstige formats bruikbaar, wenselijk en toepasbaar zijn.

Kernaanbeveling 7: Nader onderzoek naar vormen van conflictbeslechting

Een laatste onderdeel dat nader onderzoek vergt, is de introductie van vormen van conflictbeslechting. Reeds langjarig wordt van allerlei zijden aangedrongen op een vorm van conflictbeslechting indien zich problemen voordoen in de interbestuurlijke betrekkingen. Bij een nieuwe vormgeving van deze interbestuurlijke betrekkingen is het aangewezen om te verkennen welke mogelijkheden en modaliteiten hierbij kunnen worden ingezet. In het 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' zou deze verkenning moeten worden aangekondigd. In de 'Proeve' voor een Verzamelwet op het decentraal bestuur (zie bijlage 1) wordt voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. Vervolgens zou in een aangepast art. 2 van de Financiële-verhoudingswet moeten worden voorzien in een arbitrageprocedure bij geschillen over de financiële arrangementen. Deze vorm van arbitrage is een nadere uitwerking van de arbitrage-Jeugdzorg die in 2021 plaats vond. Het verdient aanbeveling om bij de verkenning van de mogelijkheden voor conflictbeslechting tevens te bezien of deze vorm van arbitrage ook voor andere dossiers dan de financiële geschikt en toepasbaar is, naast of in de plaats van de eventuele rol van de Raad van State.

- Zeventig specifieke aanbevelingen

De in het vervolg van deze paragraaf te noemen specifieke aanbevelingen betreffen zowel voorstellen voor aangepaste en/of nieuwe wettelijke voorschriften en in nauwe samenhang daarmee beleidsvoornemens die een plaats moeten of kunnen krijgen in het Beleidskader decentraal bestuur 2022.

De 70 aanbevelingen worden hier beknopt aangeduid en vervolgens in de hoofdstukken I tot met III uitgewerkt en van een nadere onderbouwing voorzien.

- *Versterkte rol minister van BZK*

Aanbeveling 1: De wettelijke bevoegdheden van de minister van BZK om een adequate regie te voeren over het decentraal bestuur worden versterkt (zie hoofdstuk I, par. 5 en hoofdstuk III, par. 2 en 3).

- *Wettelijke grondslag voor een Beleidskader decentraal bestuur*

Aanbeveling 2: De aangescherpte bevoegdheden van de minister van BZK vormen de grondslag om een nationale visie op het decentraal bestuur te ontwikkelen in de vorm van een *Beleidskader decentraal bestuur*. In een wettelijke bepaling wordt aangegeven welke de hoofdlijnen van een dergelijke visie zouden moeten zijn. Daarbij dient art. 1.5 van de Wet natuurbescherming als voorbeeld. Deze bepaling formuleert:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de beleevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie.

Het Beleidskader - waarin het rijksbeleid betreffende het decentraal bestuur wordt neergelegd - vormt het handelings- en toetsingskader voor de komende jaren en zou (1) moeten worden afgestemd met de koepels van de decentrale bestuursorganen en (2) moeten worden besproken door het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer. Door voor het rijksbeleid decentraal bestuur een breed draagvlak te zoeken, is de kans groter dat dit kader ook leidt tot daadwerkelijke veranderingen en verbeteringen (zie hoofdstuk I, par. 2 en aanbeveling 11 en 12).

- *De paradox van de beleidsvrijheid: beperk de effecten daarvan*

Aanbeveling 3: Speciale aandacht dient uit te gaan naar het effect van de zogenaamde paradox van de beleidsvrijheid. Op papier bestaande beleidsvrijheden in de sfeer van het medebewind en betreffende de vrijheid van handelen in de sfeer van de klassieke autonomie van provincie en gemeente kunnen door de sterk verkokerde taaktoedeling als sneeuw voor de zon verdwijnen. Zie bijvoorbeeld de effecten van het jeugdzorgdossier en het daaruit voortvloeiende financiële medebewindstekort op het vrije (financiële) handelen van de gemeente in tal van andere dossiers. De effecten van deze paradox van de beleidsvrijheid dienen waar mogelijk te worden beperkt door wijzigingen van de bestuursstelsels en van de interbestuurlijke betrekkingen (zie hoofdstuk I, par. 3).

- *Niet alleen aandacht voor doelmatigheidsoverwegingen*

Aanbeveling 4: De minister van BZK moet bewaken dat bij taaktoedeling door vakdepartementen en de bijzondere wetgever niet alleen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende beleidsdossier ontleend de maat der dingen is, maar ook wordt gelet op de waarborging van de constitutionele en organieke doelen waarvoor de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen in het leven zijn geroepen (zie hoofdstuk I, par. 4 en hoofdstuk III, par. 6).

- *Respect voor de basisbeginselen van de organieke wetgeving*

Aanbeveling 5: Hoewel de latere formele wet kan afwijken van een eerdere wet is een algemeen aanvaard constitutioneel uitgangspunt dat de bijzondere wetgever de basisbeginselen van de organieke wet respecteert. Het is op grond hiervan dat de minister van BZK de organieke waarden en uitgangspunten van de decentrale bestuurslichamen bewaakt en waarborgt, terwijl de minister van I en W specifiek de organieke waarden en uitgangspunten van de waterschappen bewaakt en waarborgt (zie hoofdstuk I, par.4).

- *Een krachtig Beleidskader decentraal bestuur en een sterke positie van de minister van BZK vormen een noodzakelijke twee-eenheid*

Aanbeveling 6: De handhaafbaarheid van het rijksbeleid in een ‘Beleidskader decentraal bestuur’ staat of valt met adequate en betekenisvolle

bevoegdheden van de minister van BZK om de uitgangspunten en beleidsdoelen - zoals die zijn verwoord in het Beleidskader - af te dwingen in de richting van de vakdepartementen. Met andere woorden: hoe sterker de minister van BZK hier komt te staan, des te beter kan het nieuwe 'Beleidskader decentraal bestuur' tot uitvoering worden gebracht. Kortom: beide zijn nodig, versterkte bewakings- en sturingsmogelijkheden van de minister van BZK in de wetgeving en een goed onderbouwd, krachtig en breed gedragen Beleidskader decentraal bestuur. Het een kan niet zonder het ander en derhalve wordt aanbevolen om deze beide aspecten in een wederzijds verband te bezien (zie hoofdstuk I, par. 5).

- *Aanpassing wettelijke omgangsbepalingen of een separate Wet op het decentraal bestuur?*

Aanbeveling 7: Belangrijk is de afweging op welke wijze en in welke juridische documenten de versterkte rol van de minister van BZK tot uitdrukking zou moeten worden gebracht. Een argument pro een afzonderlijke organieke wet (een Wet op het decentraal bestuur) is dat deze in beginsel kan gelden voor alle of de meeste decentrale bestuurslichamen. Dat komt de eenheid van het decentraal bestuur ten goede. Een evident nadeel is onder meer dat de waterschappen een zodanig bijzondere positie innemen - met een geheel eigen systeemverantwoordelijkheid voor de minister van I en W - dat een eenvormige en aparte organieke wet sterk moet differentiëren jegens de verschillende bestuurslichamen. Dat zou er voor kunnen pleiten om de 'omgangsbepalingen' uit de huidige organieke wetten (Provinciewet, Gemeentewet, Waterschapswet etc.) aan te passen. In deze rapportage wordt dit als uitgangspunt genomen. Aanbevolen wordt een aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten, maar dan wel in een 'Verzamelwet', onder de benaming 'Wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet etc.' Door te werken met een 'Verzamelwet' kan de eenheid van het wettelijke kader worden vergroot. De in dit advies geformuleerde bepalingen beslaan in beginsel alle decentrale bestuurslichamen, bij aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten moeten deze algemene bepalingen worden gesplitst en gespecificeerd. Vanwege de aanwezigheid van coördinatie- en overlegbevoegdheden in de huidige omgangsbepalingen uit Provinciewet en

Gemeentewet kan ook reeds zonder een versterking van de bevoegdheden van de minister van BZK worden voorzien in een Beleidskader decentraal bestuur. Met andere woorden: het ontwikkelen van een Beleidskader hoeft niet per se te wachten op de noodzakelijke wettelijke aanpassingen (zie ook Kernaanbeveling 1 en hoofdstuk I, par. 6).

- *Klassieke autonomie als wezenskenmerk van provincie en gemeente*

Aanbeveling 8: De term 'overgelaten' in art. 124 Grondwet vestigt voor provincie en gemeente het domein van de klassieke autonomie. Deze klassieke autonomie is iets geheel anders dan de beleidsvrijheid die voor provincie en gemeente wordt geschapen in de sfeer van het medebewind. Ook die beleidsruimte schept vormen van zelfstandigheid, maar onderscheidt zich op cruciale punten van de klassieke autonomie. Tal van voorzieningen, subsidies, vormen van regelgeving en bestuur in provincie en gemeente hebben deze klassieke autonomie als bron. De Grondwet vestigt voor provincie en gemeente een eigen, autonoom domein (een open huishouding) waarin deze bestuurslichamen bevoegd zijn om regels uit te vaardigen en bestuursbesluiten te nemen en er geen specifieke toestemming of machtiging van de wetgever of van het Rijk nodig zijn om te kunnen acteren. Initiatieven voor beleidsvorming of regelstelling zijn daar mogelijk. Er is derhalve een open en onbepaalde bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, voorzieningen te creëren of te stimuleren, te subsidiëren etc. Dit grondwettelijke initiatiefrecht is een wezenskenmerk van provincie en gemeente, maar staat in de decentrale bestuurspraktijk echter al lange tijd onder aanzienlijke druk. In de loop van de tijd is de omvang van dit autonome domein steeds kleiner geworden en de daarvoor beschikbare financiële middelen minder. Het verdient sterke aanbeveling om vanuit de grondwettelijke opdracht dit autonome domein weer te versterken en te vergroten (zie hoofdstuk II, par. 2 en vooral hoofdstuk III, par. 2).

- *Medebewind in soorten en maten en het belang van het onderlinge verband*

Aanbeveling 9: De tweede bron waaruit taken voortvloeien voor provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen is die van het medebewind. Dat is de verplichte uitvoering van taken die door de hogere overheid (vooral

het Rijk) aan provincie, gemeente en andere bestuurslichamen wordt opgelegd, al dan niet met marges voor beleidsvrijheid. De praktijk van het medebewind heeft een vergaande invloed op het interne en externe functioneren van de decentrale bestuurslichamen. Sommige decentrale bestuurslichamen - zoals de waterschappen - functioneren over de gehele linie in de sfeer van het medebewind. Zij hebben immers voor hun taakvervulling steeds een specifieke opdracht nodig van de bijzondere wetgever. Voor provincies en gemeenten - die over een open huishouding beschikken - is het medebewind in de loop van de jaren ook een steeds belangrijker plaats gaan innemen. Zo bestaat de gemeentelijke en provinciale taakstelling inmiddels naar schatting - zie ook het B&A onderzoek - voor ongeveer twee derde uit medebewind.³ Voor die taakstellingen geldt een door het Rijk opgelegde verplichting tot uitvoering van de taak met daarbij een verschillende mate van verdere voorschriften voor de uitvoering daarvan. Dat medebewind doet zich voor in allerlei vormen en schakeringen, waarbij naast mechanisch medebewind - zoals de organisatie van het verkiezingsproces waar geen differentiatie mogelijk is - er uitvoeringsverplichtingen zijn met meer en minder beleidsvrijheid. Dat er wordt gewerkt met medebewind is onomstreden, maar er ligt een klemmend probleem in de omvang en aard van dat medebewind. Tal van analyses hebben aan het licht gebracht dat verkokerde vormen van medebewind niet alleen effect hebben op het betreffende beleidsdossier, maar ook het overig functioneren van de decentrale bestuurslichamen in de kern kunnen raken. Zo kan het ene beleidsdossier in medebewind een ruime beleidsvrijheid met zich mee brengen, maar een ander beleidsdossier met een aanzienlijk gebrek aan financiële middelen kan deze beleidsvrijheid gedeeltelijk of geheel teniet doen. De financiële reserves uit het ene beleidsdossier kunnen dan nodig zijn om tekorten in het andere dossier te compenseren. Hoewel uit het bovenstaande voort vloeit dat in beginsel een derde van de taakstelling van provincie en gemeente in beginsel een beleidsvrije autonome sfeer betreft, betekent dit nog niet dat die beleidsvrijheden ook daadwerkelijk beschikbaar zijn. Immers indien er aanzienlijke financiële medebewindstekorten bestaan, kunnen deze autonome beleidsvrijheden zo maar in rook opgaan. Hieraan kan de aanbeveling worden ontleend om niet alleen het accent te leggen op en te kijken naar de afzonderlijke beleidsdossiers, maar vooral ook - gezien de aard van de decentrale stelsels - de onderlinge verbanden en effecten van de

³ B&A onderzoek 2021, par.3.

verschillende beleidsvelden nauwgezet in het oog te houden en van regie te voorzien (zie hoofdstuk III, par. 3).

- *Herijking van het regime van taaktoedeling onder regie van de minister van BZK*

Aanbeveling 10: Indien de sterk verkokerde taaktoedeling aan het decentraal bestuur wordt ingeruild voor een meer integrale benadering, dan is er reden om over de gehele linie deze taaktoedeling van het Rijk aan decentrale bestuurslichamen te herijken en van een richtinggevend rijksbeleid in het Beleidskader decentraal bestuur te voorzien waarin uitgangspunten en criteria voor taaktoedeling worden geformuleerd. Het verdient dan aanbeveling om in het proces van taaktoedeling niet alleen te kijken naar (vak-departementale) doelmatigheidsoverwegingen die aan het betreffende beleidsdossier kunnen worden ontleend, maar ook te bezien of de betreffende taakoverdracht past bij het organieke profiel van het betreffende bestuurslichaam en te bezien welke (neven)effecten de betreffende taakoverdracht heeft op de overige taakstellingen van het decentrale bestuurslichaam in kwestie (zie hoofdstuk III, par. 3).

Aanbeveling 11: Deze integrale benadering moet worden voorzien van een adequate wettelijke grondslag. Dat voorschrift kan als volgt worden geformuleerd:

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.

Lid 2: Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt – in afstemming met de instanties die

de afzonderlijke bestuurslichamen representeren – een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 5: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 6: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

- *Mede-ondertekeningsbevoegdheid van de minister van BZK*

Aanbeveling 12: Om de regierol van de minister van BZK te versterken, verdient het tevens aanbeveling om deze minister een mede-ondertekeningsbevoegdheid toe te delen bij voorstellen tot taakoverheveling aan de decentrale bestuurslichamen. Deze bevoegdheid kan als volgt worden geformuleerd:

Art. 1 lid 7:

Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.’ (zie hoofdstuk III, par. 3).

- *Revitalisering van de klassieke autonomie*

Aanbeveling 13: In het kader van de noodzakelijke herijking van het regime van taaktoedeling is vervolgens een eerste aandachtspunt de *revitalisering* van het domein van de klassieke autonomie. Waar deze autonomie thans functioneert als een soort ‘restcategorie’, mede omdat de daarvoor beschikbare financiële middelen in steeds sterkere mate moeten worden besteed aan tekorten die uit het medebewind voortvloeien, is er de grondwettelijke opdracht en een opdracht vanuit het Europese Handvest lokale autonomie om de klassieke autonomie zowel in de sfeer van bevoegdheden als financiële middelen

‘substantieel’ te laten zijn. Deze opdracht moet in de eerste plaats tot uitdrukking komen in een sterkere waarborgrol van de minister van BZK. Deze minister heeft reeds de wettelijke opdracht om de beleidsvrijheid in het medebewind te bewaken en te waarborgen. Voor de autonomie zou een vergelijkbare bepaling moeten worden ingevoerd:

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

- *Verhoging van de algemene uitkeringen met 10 % ten behoeve van de klassieke autonomie*

Aanbeveling 14: Als uitwerking van de wettelijke bevoegdheid van de minister van BZK ter zake van de klassieke autonomie moet het rijksbeleid decentraal bestuur concrete voornemens bevatten ter vergroting en versterking van het klassiek-autonome domein. Het verdient in dat verband aanbeveling om de vrij besteedbare algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds met 10 % te verhogen (zie hoofdstuk III, par.2).

Aanbeveling 15: Voorstellen om de algemene uitkering uit de fondsen af te schermen voor de doorwerking van medebewindstekorten moeten om principiële redenen worden afgewezen en wel omdat dit een aantasting is van de door de Grondwet gewaarborgde autonomie van provincie en gemeente.

Wel verdient het - in navolging van adviezen van de Rob - om de algemene uitkeringen te ontkoppelen van de financiering van het medebewind. Op die wijze kan een verdere 'vervuiling' van de algemene uitkeringen worden voorkomen. En argumentaties - zoals gebruikt bij de arbitrage Jeugdzorg - dat de decentrale bestuurslichamen na taakoverheveling vol verantwoordelijk zijn voor medebewindstekorten omdat het Rijk ook die verantwoordelijkheid heeft overgedragen, kunnen in dat geval doeltreffend worden ontzenuwd (zie hoofdstuk III, par. 6 en bijlage 4).

- *Een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente*

Aanbeveling 16: Het belastingstelsel van de waterschappen laat zien dat voor decentrale bestuurslichamen evenwichtige en goed functionerende eigen belastinggebieden kunnen ontstaan. Dat is vooral het geval indien er een betrekkelijk directe relatie wordt gelegd tussen de heffing en de besteding daarvan. Om die reden is het maatschappelijke draagvlak voor de waterschapsheffing - het belang van droge voeten en schoon water wordt snel gezien - aanzienlijk groter dan het draagvlak voor bijvoorbeeld de ozb. De invoering van een *ingezetenenheffing* voor provincie en gemeente - naast een verlaagde of een in de ingezetenen-heffing geïntegreerde ozb-belasting, opcenten-heffing etc. -, en waarbij directe relaties worden gelegd tussen de heffing en de besteding van de opbrengsten, kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de lokale autonomie. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij de vaststelling van de bestedingsdoelen van deze ingezetenenheffing. De opbrengsten van een ingezetenenheffing kunnen wettelijk worden afgeschermd en aan gemeentelijke of provinciale doelen worden gebonden (zie hoofdstuk III, par. 2). Hierbij moet echter meteen worden aangetekend dat de invoering van een nieuw eigen belastinggebied voor provincie en gemeente een brede en diepgaande heroverweging betreft die veel verder strekt dan de enkele invoering van een ingezetenenheffing. Cruciaal is echter de gedachte dat een sterkere relatie tussen de heffing en de decentrale besteding daarvan de kurk zou moeten zijn waarop een nieuw stelsel kan drijven. In praktisch opzicht kan de heffing van een ingezetenenbelasting voor provincie, gemeente en waterschap worden gecombineerd.

- *Strikte handhaving van art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet*

Aanbeveling 17: De problematiek van de Jeugdzorg heeft laten zien welke noodlottige effecten medebewindstekorten kunnen hebben op de autonome taakuitoefening van de gemeenten. Of zoals de Rob dit formuleert: ‘De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leeeget.’ In dat verband moet tevens worden gewezen op de betekenis van art. 108 lid 3 van de Gemeentewet en het daarmee corresponderende art. 105 lid 3 Provinciewet. In die bepalingen ligt een zekere waarborg dat de financiering van het medebewind zodanig adequaat is dat hier geen nadelige gevolgen voor de klassieke autonomie uit voort vloeien. Maar dan moet in de praktijk ook wel aan die bepalingen de hand worden gehouden en daar ontbreekt het nogal aan. Aanbeveling verdient het om deze bepalingen aan te scherpen of aan te vullen en in het rijksbeleid decentraal bestuur een nieuwe handhavingspraktijk voor deze cruciale voorschriften te formuleren. Een aanvullende wettelijke formulering kan zijn:

Artikel 6

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

- *Meer horizontale verhoudingen tussen de decentrale bestuurslichamen*

Aanbeveling 18: Wat betreft de taaktoedeling aan provincie en gemeente gold in de laatste decennia van de 20^e eeuw het zogenaamde ‘*primaat van de hoofdstructuur*’ als centraal beleidsuitgangspunt. Bij de toedeling van taken werden deze primair verdeeld over rijk, provincie en gemeente en secundair aan andere bestuurslichamen. Dit primaat van de hoofdstructuur werd na 2007 - na het rapport van de VNG-commissie-Van Aartsen - voor een belangrijk deel ingeruild voor het zogenaamde beleidsconcept van de ‘*gemeente als eerste*

overheid'. Hoewel de commissie-Van Aartsen uitstekende en samenhangende voorstellen presenteerde, werden deze overwegend niet gerealiseerd en ging het concept van de 'gemeente als eerste overheid' een geheel eigen leven leiden met averechtse gevolgen op tal van terreinen. Alles wat los en vast zat, zou in aanmerking komen voor decentralisatie naar de gemeenten, ongeacht de vraag of er voldoende beleidsvrijheid en financiële middelen bij werden geleverd. Decentralisatie werd opgevat en toegepast als een niet gekanaliseerde opdracht om waar mogelijk de bevoegdheid en taken van de gemeenten uit te breiden. Zo verdwenen rond het jaar 2010 in dat verband de provincies en de waterschappen nogal buiten beeld met provincie-'bashing' en 'waterschaps-'bashing' als gevolg. Aanbevolen kan worden om bij taaktoedeling het uitgangspunt van 'de gemeente als eerste overheid' los te laten en de diverse decentrale bestuurslichamen meer horizontaal te positioneren en in hun eigen waarde te laten, zodat op basis van inhoudelijke criteria tot taakverdeling kan worden overgegaan (zie hoofdstuk III, par.3 en par. 8).

- *Versterking van de relatie tussen taaktoedeling en beleidsvrijheid voor provincies en gemeenten en waarborging van de organieke stelsels, in het bijzonder het hoofdschap van staten en raden.*

Aanbeveling 19: Voor de provincies en de gemeente is er in dat verband aanleiding om voor het medebewind de relatie tussen taaktoedeling en beleidsvrijheid aanzienlijk sterker te maken. In de huidige decentralisatiebepalingen - 114 lid 1 en 115 Provinciewet en 116 lid 1 en 117 Gemeentewet - is die koppeling er onvoldoende. In de praktijk is gebleken dat deze decentralisatie-bepaling niet differentieert tussen het zogenaamde mechanische medebewind en het meer vrije medebewind, waardoor het noodzakelijke aspect van beleidsvrijheid uit het zicht verdwijnt. Taken die een puur uitvoerend karakter hebben, kunnen of moeten op basis van deze decentralisatienorm eveneens aan provincie of gemeente worden overgedragen. Bij taaktoedelingen in medebewind dient vervolgens rekening te worden gehouden met het stelsel van de organieke wetgeving en in het bijzonder met het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden. Aanbevolen wordt om de algemene decentralisatie-bepaling te herformuleren en wel als volgt:

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Vervolgens vragen art. 13 en 14 aandacht voor de organieke stelsels en in het bijzonder het hoofdschap van staten en raden:

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par. 3 en par. 8).

- *Samenwerking en regiovorming houden het constitutionele stelsel van het decentraal bestuur in stand*

Aanbeveling 20: In de Grondwet heeft het regionale bestuur nauwelijks een duidelijk profiel. Art. 135 Grondwet machtigt de wetgever hier regels te treffen, waarbij in de instelling van openbare lichamen kan worden voorzien.

Desondanks is het stelsel van regionaal bestuur van groot belang om het constitutionele stelsel van decentraal bestuur in stand te houden. Door de vele vormen van bestuurlijke samenwerking - vooral vorm gegeven door toepassing van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr), maar ook vormgegeven in meer informele samenwerkingsvarianten - kunnen de meeste schaalvraagstukken min of meer worden opgelost. Zo kan taaktoedeling ook aan kleinere gemeenten - al dan niet met een zekere aandrang of een verplichting tot regionale samenwerking - formeel een uniforme toedeling van taken aan alle gemeenten in stand laten. De samenwerking op bovengemeentelijk of boven-provinciaal (regionaal) niveau - al dan niet in Wgr-verband - is derhalve in constitutioneel en organiek opzicht de caoutchouc - de rubberpasta - die het gehele stelsel van binnenlands bestuur bij elkaar kan houden. Het verdient in dat opzicht aanbeveling deze samenwerkingsvormen naar waarde te schatten, hoezeer er ook een slechts indirect constitutioneel doel is (zie hoofdstuk II, par. 3).

- *Bij taaktoedeling in medebewind aan de decentrale besturen beperken samenwerking en regionaal bestuur het functioneren van de decentrale bestuurslichamen in aanzienlijke mate*

Aanbeveling 21: Voor de eerste fase van de Wgr-samenwerking in de vorige eeuw kon worden volgehouden dat interbestuurlijke samenwerking tussen gemeenten, provincies de uitzondering op de regel vormde en dat deze overwegend beleidsarme samenwerking niet of nauwelijks inbreuk maakte op het vrijelijk opereren van de politieke stelsels in gemeente en provincie. Het wegzetten van beleidsarme taken naar samenwerkingsverbanden kwam dat vrije functioneren van gemeente en provincie juist ten goede. In de afgelopen decennia is in die situatie aanzienlijk veranderd. Grote delen van het gemeentelijke budget hebben een regionale component en uit onderzoek blijkt dat deze regionale component niet gepaard gaat met een volledige zeggenschap en controle daarover, alleen al niet door de veelheid van samenwerkingspartners. Het is vooral om die reden dat deze ontwikkeling dwingt tot een herbezinning op het regionale bestuur.

- *Een ‘gesloten huishouding’ voor het regionale bestuur*

Aanbeveling 22: Gezien de na te streven preferentie van de bestuurslichamen van de algemene democratie bij beleidsvolle taken (zie hoofdstuk III, par. 8) behoort handhaving van de ‘gesloten huishouding’ van het samenwerkingsbestuur of regionaal bestuur als een belangrijk uitgangspunt te worden geformuleerd in het rijksbeleid decentraal bestuur. Dit betekent dat in de regionale bestuursvormen op basis van de Wgr of anderszins geen recht van initiatief bestaat om taken op te pakken die niet door de samenwerkingspartners aan het samenwerkingsverband zijn gegeven. En ook de bijzondere wetgever bij samenwerking buiten Wgr-verband moet zich aan dit beleidsuitgangspunt houden. In de praktijk is weliswaar soms sprake van ‘implied powers’ - op basis van deskundigheid in de samenwerking kunnen in de richting van de deelnemende bestuurslichamen initiatieven worden geopperd - maar dat laat onverlet dat er geen sprake mag zijn van een overschrijding van de door de samenwerkingspartners gegeven bevoegdheden en taken. Hierdoor kan het onzelfstandige karakter van het regionale bestuur worden gehandhaafd (zie hoofdstuk II, par. 3 en hoofdstuk III, par. 4).

- *Het profiel van het regionale bestuur is niet eenduidig maar hybride*

Aanbeveling 23: De vijf hoofdvarianten van de Wgr - 1. de lichte samenwerkingsregeling; 2. de centrumgemeente-constructie; 3. het gemeenschappelijk orgaan; 4. het openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid en 5. de gemeenschappelijke bedrijfsuitvoeringsorganisatie (BVO) hebben als cruciale grondnorm 'vrijwilligheid'. De deelnemende decentrale bestuurslichamen besluiten vrijwillig en in autonomie tot deelname. Er zijn bij stagnatie van samenwerking wel enkele instrumenten voor provincie en Rijk om samenwerking te stimuleren, te ordenen en zelfs in bijzondere gevallen om deze af te dwingen. Deze vormen van aanwijzing en ordening zijn echter te kwalificeren als een noodzakelijke en te billijken uitzondering op de hoofdregel van vrijwilligheid. Veel verder gaat echter de figuur waarbij door de bijzondere wetgever of door middel van akkoorden - zoals bijvoorbeeld het Klimaatakkoord - de decentrale bestuurslichamen worden verplicht tot regionale samenwerking. In deze sfeer heeft zich een explosieve groei voorgedaan. Inmiddels is deze voorgeschreven en aanbevolen categorie van regionale samenwerking - zie het B&A onderzoek - gegroeid tot maar liefst 45 % van de gemeentelijke taakstelling.⁴ En dan gaat het om de RES-regio's, de veiligheidsregio's, de omgevingsdiensten, de jeugdzorgregio's etc. Daarbij moet worden vastgesteld dat deze figuur op gespannen voet staat met de organieke basisbeginselen van de Wgr. Op papier verloopt ook deze samenwerking in de regel via de Wgr, maar deze organieke wet is niet geschreven voor de vormen van min of meer verplichte samenwerking en daarom wordt aanbevolen voor deze vorm van samenwerking te voorzien in een aparte wettelijke regeling dan wel hiervoor een afzonderlijk hoofdstuk in de Wgr te ontwerpen (zie hoofdstuk II, par. 3, hoofdstuk III, par. 4).

- *De bestuursconcurrentie tussen provinciaal en regionaal bestuur*

Aanbeveling 24: Bij vormen van regionaal bestuur - vrijwillig, vrijwillig maar min of meer afgedwongen of verplicht - speelt een belangrijke rol of het gaat om beleidsarme uitvoeringstaken dan wel om beleidsvolle sectoren. Vooral in de sfeer van de verplichte of afgedwongen regionale bestuursvormen is de beleidsvolheid van de samenwerking sterk toegenomen. En dat heeft vergaande gevolgen voor de aard van sturing en controle door de

⁴ B&A onderzoek-2021, par. 3.

deelnemende gemeenten. Maar het veroorzaakt tevens een hevige *bestuursconcurrentie* tussen het regionale bestuur en de provincie die eveneens op het bovengemeentelijke niveau actief is. Indien wordt geredeneerd vanuit een preferentie van de bestuurslichamen van de algemene democratie (zie hoofdstuk III, par. 8 en bijlage 3) dan is de aan te bevelen leidraad dat bij taaktoedelingen die een belangrijke beleidsvrijheid bevatten de voorkeur moet worden gegeven aan bestuurslichamen met een rechtstreekse democratische legitimatie, een open huishouding en een volwaardig politiek stelsel. Bij de afweging van verplichte regionale samenwerking moet in dat geval voortdurend worden beargumenteerd waarom het provinciale bestuur niet kan worden ingezet. Daarbij kan worden gedifferentieerd tussen enkele of alle provincies (zie hoofdstuk II, par. 3 en hoofdstuk III, par. 4 en par. 8).

- *De onoverzichtelijkheid van het regionale bestuur*

Aanbeveling 25: Het aantal regionale samenwerkingsverbanden bedroeg in 2020 1284, in 2017 was dat aantal 1095: een stijging van 17 % in drie jaar. In 2020 werkten de gemeenten gemiddeld samen in 33 samenwerkingsverbanden. In 2017 was dat aantal gemiddeld 27, in drie jaar is de stijging 20%. Het regionale bestuur betreft (1) de klassieke Wgr-samenwerking op basis van vrijwilligheid, (2) de verplichte samenwerking vanwege de Rijksoverheid en (3) allerlei vormen van informele samenwerking in de vorm van coalities (netwerksamenwerking), waar vaak ook maatschappelijke partijen bij zijn betrokken. De groei van het regionale bestuur doet zich voor in de categorieën 1 en 2, maar ook in de sfeer van de informele samenwerking. Deze aanzienlijke groei krijgt een nog scherper profiel indien wordt bedacht dat de vele gemeentelijke herindelingen die in de recente periode zijn afgewikkeld als uitdrukkelijk doel hadden om de noodzaak van regionale samenwerking te verminderen. Dat beoogde doel is derhalve niet gerealiseerd.

De aanduiding van het regionale, samenwerkende bestuur moet derhalve breder worden getrokken dan de Wgr-samenwerking. In de praktijk bestaan er naast de Wgr-vormen veel andere vormen van regionale samenwerking, op privaatrechtelijke basis of als netwerksamenwerking en in veel gevallen informeel op basis van afspraken tussen de betrokken bestuurslichamen en andere partijen. Regio's en regionaal bestuur zijn een vorm van samenwerking tussen bestuurslichamen rijk, provincies, gemeenten, of waterschappen, en

vaak ook maatschappelijke partijen. We spreken in dit verband ook wel over coalities. Inhoud, vorm, schaal, inhoud, tijdsduur van deze regionale samenwerking zijn heel verschillend. Op deze manier kan maatwerk worden geleverd, zo is de gedachte. Voorbeelden zijn de Metropoolregio Amsterdam, U10, Regio Zwolle, die werken op basis van afspraken waarin de democratische legitimatie is geregeld via de individuele gemeenten en provincies die deelnemen. De Metropool Regio Amsterdam en de Regio Zwolle werken op die basis zelfs samen met meerdere provincies (MRA: Noord-Holland en Flevoland; Regio Zwolle: Overijssel, Gelderland, Drenthe en Flevoland). Samenwerking en regio's kunnen de bestuurlijke grens van provincies overschrijden. In de provincie Utrecht zijn drie interprovinciale regio's actief, met gemeenten in Noord-Holland en Gelderland.

De onoverzichtelijkheid van de regionale indelingen - los van de vraag naar de effectiviteit van de samenwerking - wordt derhalve steeds groter en de kwantitatieve groei neemt bepaald niet af, maar sterk toe. De rapporteurs van de Raad van Europa spreken in dat verband van het ontstaan van een 'quasi regionale overheid' in ons land. Het impliceert een enorme bestuurlijke drukte en de veelheid van regionale verbanden maken een adequate sturing en controle vanuit de volksvertegenwoordigingen van de samenwerkingspartners in nogal wat gevallen vrijwel ondoenlijk. In de voorstellen van de werkgroep Ter Haar, de Raad van State, de Rob, de VNG en anderen - zoals de Vereniging van raadsleden, de Vereniging van griffiers etc. - wordt daarom aangedrongen op het (grotendeels) *congrueren* van de regionale indelingen. Vanwege de huidige vergaande onoverzichtelijkheid en verkokering wordt aangedrongen op de vorming van *congruente regio's*. Er is derhalve een brede consensus op dit punt. Ook is er een brede consensus ten aanzien van het uitgangspunt dat een vierde bestuurslaag op basis van rechtstreekse verkiezingen niet is gewenst en wel omdat een dergelijke bestuurslaag de problemen eerder vergroot dan verkleind. Immers het karakter van verlengd decentraal bestuur wordt dan fundamenteel doorbroken en de nieuwe regionale bestuurslaag komt dan in een nog scherpere concurrentie te staan tot provincie en gemeente. De belangrijke vraag is nu op welke wijze een stelsel van congruentie zich verdraagt met het streven om geen vierde bestuurslaag in het leven te roepen. De beantwoording van deze vraag verdient diepgaand onderzoek en daarbij moet worden onderscheiden tussen (1) congruentie van regionale indelingen teneinde de overzichtelijkheid en de doelmatigheid te bevorderen en (2) congruentie met het oog op het realiseren van adequate vormen van sturing,

controle en democratische legitimatie. Het verdient aanbeveling de beoogde congruentie vooral en ieder geval te ontwikkelen met het oog op het tweede oogmerk (zie hoofdstuk II, par 3 en hoofdstuk III, par. 4).

- *Een wettelijke grondslag voor de herordening en herinrichting van het regionale bestuur*

Aanbeveling 26: Herinrichting en herordening van het regionale bestuur en opheffing van het democratisch tekort vereisen een adequate wettelijke grondslag. Daartoe dient de volgende formulering:

Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenvol van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.’ (zie hoofdstuk III, par. 4).

Aanbeveling 27: De minister van BZK krijgt in het eerste lid van het voorschrift uit aanbeveling 26 een expliciete ordeningstaak inzake het regionale bestuur. Dat is noodzakelijk om aan de wildgroei van regionale bestuursvormen en aan de monopolies van de vakdepartementen die hier bestaan een einde te maken. Illustratief is hier bijvoorbeeld de aankondiging van de ministers Hugo de Jonge en Sander Dekker in het najaar van 2019 dat voor de Jeugdzorg een andere en andersoortige regionale ordening moet worden ingevoerd. De aankondiging van dit voornemen was ook voor het departement van BZK min of meer een verrassing. Ook bij de diverse andere, min of meer verplichte vormen van regionale samenwerking waren de rol en invloed van het departement van BZK en de minister minder dan marginaal. De vakministers

krijgen op grond van het tweede lid een motiveringsplicht jegens de minister van BZK en bij een adequate formulering van de beleidsuitgangspunten inzake het regionale bestuur in het Beleidskader decentraal bestuur is er in het derde lid een expliciete bevoegdheid van de minister van BZK om voorstellen van vakdepartementen aan die uitgangspunten te toetsen. De breed gedeelde wens om het regionale bestuur te congrueren - met welk doel dan ook - kan eveneens worden gebaseerd op het eerste lid van dit voorschrift (zie hoofdstuk III, par. 4).

Aanbeveling 28: Uit de gegevens van de regionale samenwerking blijkt dat voor de gemeenten in 95 % van de samenwerkingsvormen niet is voorzien in een directe vertegenwoordiging van raadsleden; bij slechts 5% van de gemeenschappelijke regelingen is dat wel het geval. Samenwerking en regionaal bestuur zijn dus vooral een aangelegenheid voor decentrale bestuurders, colleges en burgemeesters en de lokale volksvertegenwoordiging moet dan maar proberen om hier invloed en controle op uit te oefenen. Hoewel de Wgr voor de vijf belangrijkste samenwerkingsvormen hier diverse instrumenten geeft, is voor het gros van de decentrale volksvertegenwoordigers er geen touw meer aan vast te knopen en blijven de sturing, controle en verantwoording structureel ondermaats. Om die reden is aan te bevelen dat de minister van BZK een specifieke wettelijke zorgplicht krijgt om adequate verantwoordings- en controle-fora in het leven te roepen. Langs die weg kan het democratische tekort geheel of grotendeels worden opgelost (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Samenval van provinciaal en regionaal territorium:
experimenteermogelijkheid*

Aanbeveling 29: In een aantal landelijke provincies - zoals Zeeland, Friesland, Drenthe en Groningen - is er een samenval van het provinciale territorium en het territorium van sommige regionale bestuursvormen. Voor het onderscheiden van die beide territoria is in sommige gevallen een duidelijke ratio, zoals bij de veiligheidsregio's en wel omdat deze regionale instituties uitdrukkelijk zijn gekoppeld aan de burgemeesters als gezagsdrager in de sfeer van openbare orde en veiligheid. Voor andere vormen van regionaal bestuur - zoals die in het sociaal domein - is die koppeling er niet of veel minder en zou de provincie heel

goed en zonder democratisch tekort bepaalde vormen van regionaal bestuur kunnen overnemen. Dit vormt weliswaar een aanzienlijke doorbreking van de uniformiteitsgedachte, het bevat immers een nogal vergaande vermenging van gemeentelijke en provinciale rollen en het laat het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur in dat geval geheel los. Het zou echter de moeite waard kunnen zijn om in een enkele provincie hiermee te experimenteren. De laatste zinsnede van het in aanbeveling 26 genoemde voorschrift schept een basis voor dergelijke experimenten en nieuwe vormen van differentiatie (zie hoofdstuk III, par. 4 en meer uitgebreid over het verschijnsel differentiatie: hoofdstuk III, par. 5).

- *Geen verplichte regiovorming zonder specifieke wettelijke grondslag*

Aanbeveling 30: In het verdere verleden, maar ook recent zijn vormen van regionaal bestuur ontstaan zonder uitdrukkelijke wettelijke grondslag. De voorheen gevormde regionale politie was al vrijwel klaar toen nog aan de wetgeving moest worden begonnen en ook bij de vorming van de RES-regio's was er geen wettelijke grondslag. Dergelijke vormen van regionaal bestuur maken in de regel inbreuk op de positie van de decentrale bestuurslichamen en op de bevoegdheden van de afzonderlijke bestuursorganen. Zo werd bij de regionale energietransitie overeen gekomen dat in de eerste fase van de energieplannen de gemeenteraden geen instemmingsrecht bezaten en de colleges volledig bevoegd zouden moeten zijn. Bij een vergaande operatie als de energietransitie is een dergelijk vergaande beperking van bevoegdheden van de gemeenteraden onaanvaardbaar indien daarvoor geen wettelijke grondslag aanwezig is. Het is daarom wenselijk dat in de wet wordt vastgelegd dat verplichte regiovorming zonder wettelijke grondslag niet meer tot de mogelijkheden behoort. Het volgende voorstel kan hier toe dienen:

Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Beperkte financiële aansprakelijkheid bij verplichte regiovorming*

Aanbeveling 31: De sturing en controle van het regionaal bestuur door decentrale bestuurders en volksvertegenwoordigers is uiterst problematisch. In de eerste plaats omdat er meerdere samenwerkingspartners zijn en om die reden de invloed van de afzonderlijke partners per definitie beperkt is. In de tweede plaats omdat de veelheid van regionale samenwerkingsconstructies en hun uiteenlopende karakter een grote tijdsinvestering vergt van betrokkenen. En in de derde plaats omdat de instrumenten voor sturing en controle beperkte mogelijkheden geven en ook sterk uiteen lopen. Een vast gegeven bij alle vormen van regionaal bestuur is echter dat de financiële aansprakelijkheid volledig en over de gehele linie blijft berusten bij de samenwerkingspartners. Bij vrijwillige vormen van samenwerking is dat vanzelfsprekend; bij verplichte samenwerking is die vanzelfsprekendheid er niet of veel minder. Om die reden wordt aanbevolen om bij verplichte vormen van regionaal bestuur een algehele of gedeeltelijke financiële aansprakelijkheid van de Staat aan te houden.

Artikel 16:

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Het regionale bestuur bestaat niet; de provincie is het primaire regionale bestuur*

Aanbeveling 32: Het is een illusie om alle vormen van samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in één mal te willen persen. De verschillen tussen de diverse vormen van samenwerking zijn daarvoor te groot en de motieven voor samenwerking te uiteenlopend. Vanuit het concept van één overheid is bovendien maximale flexibiliteit gewenst in de regionale samenwerking. Vanuit die optiek is het ongewenst om een debat te beginnen over het congrueren van alle regionale bestuursvormen en -verbanden. Een dergelijke structuurdiscussie zal tot weinig resultaat kunnen leiden omdat onvergelykbare grootheden zich niet laten verenigen, en bovendien resulteert een dergelijke vorm van congruentie de facto in een vierde bestuurslaag. Anderzijds is handhaving van de huidige ontwikkeling, waarbij de volksvertegenwoordigingen in provincie en gemeente en de algemene besturen van waterschappen meer dan 1500

vormen van samenwerking moeten aansturen, controleren en legitimeren vanuit een oogpunt van de democratie in geen enkel opzicht meer aanvaardbaar. Handhaving van deze situatie en verdere uitbreiding van deze regionalisering van het decentraal bestuur zal de erosie van de provinciale-, gemeentelijke- en waterschaps-democratie alleen maar verder gaan versnellen. Om die reden is een eerste remedie en aanbeveling om zoveel mogelijk te bezien in hoeverre huidige en nieuwe vormen van regionaal bestuur kunnen worden ondergebracht bij de provincies. Zo hadden in grote delen van het land de betreffende provincies heel goed de functie van de RES-regio's kunnen behartigen. Ook in ander verband dient de provincie in het regionaal bestuur een veel meer geprofileerde positie in te nemen (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Hervorming van het regionaal bestuur heeft een hoge 'sense of urgency', waardoor 'niets doen' geen optie is*

Aanbeveling 33: Voor zover het minder aangewezen is om de provincies een functie te geven in het regionale bestuur, is er een gerede aanleiding tot algehele bezinning op de grondslagen en vormen van het regionale bestuur en de regionale samenwerking. De grote maatschappelijke opgaven van de komende jaren - in de sfeer van energie-transitie, klimaatbeleid, woningbouw, infrastructuur etc. - zullen een doelmatige invloed en democratisch goed geborgde inzet vragen van de besturen die op bovengemeentelijk en regionaal niveau actief zijn. In die zin hebben de bezinning op en de hervorming van het regionale bestuur een hoge 'sense of urgency' en zijn 'niets doen' en handhaving van de ongebreidelde en verkokerde regiovorming geen optie. Daarbij moet echter meteen worden aangegeven dat gemakkelijke oplossingen niet voorhanden zijn en moet de aanbeveling zijn dat blauwdrukken voor structuurverandering moeten worden vermeden, want de Nederlandse traditie laat zien dat dergelijke plannen bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd. Ook de rapporteurs van de Raad van Europa dringen in hun recente visitatie aan op herbezinning betreffende het regionale bestuur en wel om de quasi-regionale overheid beter te voorzien van verantwoording en democratische controle.

- *Problematisering van het regionaal bestuur in het Beleidskader en het presenteren van een procedure op welke wijze de beoogde herbezinning vorm en inhoud gaan krijgen*

Aanbeveling 34: Het verdient dan ook aanbeveling om in het *Beleidskader decentraal bestuur 2022* het regionale bestuur te problematiseren en te duiden en een procedure te vermelden op welke wijze aan de noodzakelijke herbezinning op het regionale bestuur - in nauw overleg met de koepels - in de komende tijd vorm en inhoud zal worden gegeven.

- *Het congrueren van het regionaal bestuur als inhoudelijke bouwsteen voor de herbezinning*

Aanbeveling 35: In onder meer de boven genoemde adviezen van de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur, de Werkgroep-Ter Haar en anderen en in talrijke analyses van onderzoekers wordt een herordening van het regionaal bestuur bepleit, waarbij het *congrueren* als instrument wordt voorgesteld. In deze voorstellen tot congruentie wordt niet echt en finaal duidelijk gemaakt wat precies wordt beoogd en tot welke resultaten deze congruentie kan leiden. Het is om die reden dat in dit rapport in hoofdstuk III, par. 4 een beschouwing wordt gepresenteerd waarin het verschijnsel 'congruent regionaal bestuur' nader wordt geduid en wordt uitgewerkt. In de hierna volgende aanbevelingen 36 tot en met 39 worden de belangrijkste aspecten van deze beschouwing samengevat en onder ogen gezien. Voordelen en nadelen worden geschetst en ten slotte wordt geconcludeerd dat de beoogde congruentie vooral zou moeten worden gericht op het wegwerken van het democratisch tekort van het regionaal bestuur, waarbij het beperkt congrueren van de regio-indelingen behulpzaam kan zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om in de beoogde herbezinning de verschillende vormen van congruentie te wegen en onder meer op basis daarvan te besluiten tot hervorming en aanpassing.

- *Congruentie in vormen en soorten: drie hoofdmodaliteiten.*

Aanbeveling 36:

Modaliteit I: Bundeling en integratie over de gehele linie

Beziet men alle regionale indelingen in Nederland tezamen en wordt daarbij de beleidsvolheid van de taakstelling in relatie tot de decentrale bestuurslichamen mede als criterium genomen dan is daar een soort gemiddelde uit af te leiden en dat gemiddelde beweegt zich rond het aantal van 30 territoria. Er zijn - zoals

blijkt uit de Regio-atlas van BZK - bijvoorbeeld 25 veiligheidsregio's, GGD- en GHOR-regio's, 29 regionale omgevingsdiensten, 28 intergemeentelijke sociale diensten, 42 jeugdzorgregio's, 19 woningmarktregio's, 30 RES-regio's, 35 arbeidsmarktregio's. Sommige regio-indelingen kennen een veel lager aantal - bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel (5) en de Wlz-regio's (8) of veel meer, zoals de Sociale werkvoorziening (87) en het Passend onderwijs (meer dan 70). Relateert men de regio's aan de beleidsrelatie met de gemeente dan valt vanwege hun specifieke en eigensoortige karakter een aantal regio's af en dat zijn juist vele regio's met een veel groter of een veel kleiner aantal dan 30. En dat gemiddelde van ongeveer 30 regionale territoria maakt het in beginsel mogelijk om in een transitie de regio's die daarvoor in aanmerking komen onder te brengen in een vaste regio-indeling voor Nederland die bestaat uit een aantal van 25 tot 30 vaste regionale bestuursseenheden. Onder regie van de minister van BZK kan deze transitie worden voltooid en dan zou vervolgens het uitgangspunt kunnen gelden dat deze vaste regio-indeling in beginsel voor de wetgever en de vakdepartementen als uitgangspunt geldt, waarbij zwaar gemotiveerde afwijkingen in de toekomst de uitzondering op de hoofdregel vormen. Vervolgens zou als uitgangspunt kunnen gelden dat ook de decentrale bestuurslichamen deze vaste regio-indeling gaan gebruiken voor hun vrijwillige samenwerking, waarbij afwijkingen als gemotiveerde uitzondering op de hoofdregel kunnen worden aangemerkt. Aan de provincie - of twee provincies bij grensoverschrijding - kan hier een coördinerende rol en een toezichtfunctie worden toebedeeld, met een overkoepelende aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK (zie hoofdstuk III, par. 4).

Modaliteit II: Partiële bundeling en integratie van regio-indelingen

Een andere werkwijze is om de vrijwillig aangegane samenwerkingsregelingen - al dan niet op basis van de Wgr - ongemoeid te laten en de congruentie te beperken tot de regionale bestuursvormen die verplicht aan de decentrale bestuurslichamen worden of zijn opgelegd. Nu de min of meer verplichte regionale bestuursvormen - zoals de RES-regio's, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's etc. - zich eveneens bewegen rond het getal van 30 kan worden voorzien in ongeveer 25 tot 30 vaste regionale verbanden. Het vormen van 25 á 30 vaste regio's maakt dan deels een einde aan de onoverzichtelijkheid en verkokering van de zeer talrijke regio-indelingen, maar kan vooral een mogelijk aantrekkelijk aanknopingspunt vormen om de effectiviteit van het beleidsvolle regionaal bestuur aanzienlijk te verbeteren en de positie van de deelnemende partners te versterken. In het huidige sterk

verkokerde regionale bestuur wordt met zeer talrijke formats, instituties en verhoudingen gewerkt, waardoor het voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nauwelijks nog mogelijk is om te voorzien in ordentelijke sturing, controle en verantwoording. Of zoals de Rob dat verwoordt: in de regionale samenwerkingsverbanden is sprake van “policy without politics” en in de gemeenteraden en provinciale staten van “politics without policy”. Om die kloof te overbruggen kan worden overwogen om partieel in congruente regio’s te gaan werken, waardoor de organisatorische kracht van zowel de regio als de partners aanzienlijk kan worden versterkt. Het regionale bestuur behoudt dan overwegend het karakter van verlengd lokaal bestuur, maar door partieel in een vast territoire te gaan werken, kunnen stabiele bestuursculturen ontstaan die de doeltreffendheid zeer ten goede kunnen komen. De bundeling en integratie van de verplichte samenwerkingsvormen bevorderen bovendien dat de bestuurlijke drukte in het regionale bestuur aanzienlijk kan worden teruggebracht.

Modaliteit III: Bundeling en integratie van de democratische zeggenschap: een ‘huis voor de regio’

Een derde modaliteit is om de congruentie te beperken tot een bundeling en integratie van de democratische zeggenschap en het veelvormige karakter van de regionale bestuursvormen deels, overwegend of geheel in tact te laten. In de huidige constellatie is niet alleen sprake van zeer uiteenlopende regio-indelingen, maar tevens van een uiterst versnipperde en verkokerde ordening van de democratische zeggenschap. Door die versnippering zijn de democratische zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen en de democratische legitimatie van het regionale bestuur ondermaats. De nieuwe mogelijkheden in de Wgr om die democratische zeggenschap aan te vullen, zullen dat probleem maar heel gedeeltelijk kunnen verbeteren. Om die reden kan worden bepleit om vooral voor de meer beleidsvolle en verplichte vormen van regionale bestuur te voorzien in nieuwe en aanvullende vormen van democratische zeggenschap en legitimatie. Omdat de beleidsvolle regionale verbanden zeer uiteenlopende beleidsvelden betreffen - woningmarkt, veiligheid, jeugdzorg, arbeidsmarkt, regionale energiestrategie etc. - ligt het niet erg in de rede om te gaan werken met een eenvormig democratisch platform, met daarbij een vaste personele bezetting van dat platform en een vaste bezetting van hen die vatbaar moeten zijn voor controle, aansturing en verantwoording. Het zijn de burgemeesters die een dominante rol hebben in de veiligheidsregio, terwijl het de wethouders sociaal domein zijn

die een cruciale rol vervullen in de jeugdzorgregio. Om die reden kan in een dergelijk model een werkwijze worden gehanteerd die trekken vertoont van de Europese Unie. In de Unie wordt gewerkt met een vaste structuur maar een wisselende personele bezetting. Zo kent de Raad van ministers van de EU een vaste structuur en besluitvormingscultuur, maar de bezetting van de Raad verschilt per beleidsdossier. De ene keer zijn het de ministers van Financiën, de andere keer de ministers van Landbouw van de lidstaten die in deze vaste structuur bijeenkomen en dat in relatie tot de betrokken en ook steeds wisselende leden van leden van de Europese commissie. Bij toepassing van een congruente democratische zeggenschap op regionaal niveau kan op een zelfde manier worden gewerkt. Door de vaste structuur van de congruente democratische zeggenschap met een kleine vaste staf en griffie - verzameld in een 'huis voor de regio' - kan een bestuurscultuur ontstaan die waarborgen biedt voor adequate informatievoorziening aan de deelnemende partners, betrouwbare en transparante procedures, minder bestuurlijke drukte en aanzienlijk minder kosten. Maar vooral biedt deze vaste institutionele ordening de mogelijkheid om een groot deel van het democratische gebrek van het regionale bestuur op te heffen. Eerder werd aangegeven dat in slechts ongeveer 5% van de huidige samenwerkingsconstructies is voorzien in een directe vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Regionaal bestuur is vooral bestuurders-bestuur en dat betekent dat de indirecte en heel magere betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigers het belangrijkste democratisch gebrek vormt. Het onderbrengen van de wisselende personele bezetting van het democratische platform in een vaste institutionele ordening maakt het veel beter mogelijk om de sturing, controle en verantwoording in de richting van de deelnemende partners aanzienlijk te verbeteren. In de eerste plaats kan dan als uitgangspunt van regionaal bestuur worden geformuleerd dat bij beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio er altijd een directe rol is voor de betreffende raadsleden die op het betreffende beleidsdossier als regiovertegenwoordiger worden aangewezen door de volksvertegenwoordiging van de betrokken decentrale bestuurslichamen. Beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio zonder een directe verantwoordingsrol van een democratisch platform - zoals thans bij de veiligheidsregio's - zijn dan voortaan uitgesloten. De huidige 5% betrokkenheid van decentrale volksvertegenwoordigers in samenwerkingsconstructies kan op die manier worden omgebogen naar een directe betrokkenheid in een veel grotere mate (zie hoofdstuk III, par. 4). En indien gewenst kan dit 'huis voor de

regio' tevens een taak vervullen bij het organiseren van invloed en zeggenschap in het kader van de reguliere en vrijwillige Wgr-samenwerking.

Aan welke voorwaarden zou een dergelijk model van congruente democratische zeggenschap moeten voldoen?

In de eerste plaats moet worden overwogen in welke delen van het land het regionale platform toepassing zou kunnen vinden. Indien wordt afgezien van een 'overname' van een deel van het regionale bestuur door de provincies in bepaalde delen van het land (zie aanbeveling 32) - en wel op basis van de overweging dat dit strijdig is met het beginsel van verlengd decentraal bestuur - dan zou een dertigtal regionale platforms kunnen ontstaan. Wordt een vast aantal beoogd, dan ligt het in de rede om zoveel mogelijk de beleidsvolle regio's naar dat aantal van 30 te trekken en dat geldt dan zowel voor de huidige als nieuwe regionale vormen. Een alternatief is om het aantal platforms te laten variëren met het aantal gemeenten (en andere bestuurslichamen) dat betrokken is bij ene of andere vorm van regionale samenwerking, bijvoorbeeld 25 platforms voor de veiligheidsregio's, 30 platforms bij de RES-regio's en 42 bij de jeugdzorg-regio's. Een dergelijke variatie compliceert weliswaar de ordening van de democratische zeggenschap onnodig, maar is in beginsel wel uitvoerbaar. Waar mogelijk zou echter moeten worden bezien of een middeling van de beleidsvolle regionale indelingen naar een vast aantal van 30 mogelijk is, en de uitzonderingen bevestigen dan de hoofdregel. In ieder geval kan voor toekomstige regiovorming het vaste aantal als maat worden aangehouden.

In de tweede plaats is het in dat geval nodig om het regionale platform van volksvertegenwoordigers te ordenen op basis van het beginsel van politieke representatie. Dat houdt in dat het platform in wisselende personele samenstelling politiek evenredig is samengesteld en derhalve politieke fractievorming de regel is. Daarbij komt de politieke representatie tot stand door rekening te houden met de grootte van de deelnemende decentrale bestuurslichamen en hun volksvertegenwoordigingen. Bij samenwerkingsvormen, waarbij meerdere decentrale bestuurslichamen zijn betrokken, kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincie en waterschappen worden toegevoegd.

Om de druk op lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers te verlagen kan in de derde plaats worden overwogen om vanwege de gestructureerde deelname aan het regionale platform in het 'huis van de regio' het aantal raadsleden van de gemeenten met 15 % te vergroten, zodat aan de regionale

volksvertegenwoordiging op een adequate manier vorm en inhoud kan worden gegeven. Bij aanwijzing van de regionale vertegenwoordigers kunnen de raden geheel vrij worden gelaten, maar eventueel kunnen op de kandidatenlijsten ook speciale regiovertegenwoordigers worden aangewezen. Vanwege de gespecialiseerde deelname aan het regionale platform lijkt de eerste route het meest wenselijk.

Tot zover in samengevatte vorm over de drie modaliteiten van congruentie. Het verdient aanbeveling om in het kader van de nadere bezinning op het regionale bestuur te onderzoeken welke vormen van congruentie beschikbaar en toepasbaar zijn en daarbij kunnen de drie geschetste modaliteiten een aanknopingspunt voor gedachtenvorming zijn (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Voor- en nadelen van de drie congruentie-modaliteiten*

Aanbeveling 37:

Bij de afweging welke vormen van congruentie van het regionaal bestuur *wenselijk* zijn, is het meest cruciale punt de vraag in hoeverre daarbij kan worden voorkomen dat er een nog sterkere vierde bestuurslaag gaat ontstaan. De huidige constellatie houdt in dat die vierde bestuurslaag er in feite is. De ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in de afgelopen decennia wettigt de conclusie dat die extra bestuurslaag feitelijk functioneert en bij ongewijzigd beleid zal die trend alleen maar verder toenemen. Vanwege de grote maatschappelijke opgaven op diverse beleidsterreinen zijn er allerlei indicaties dat de beleidsvolle interbestuurlijke samenwerking verder en snel zal uitgroeien en een verdere bedreiging zal gaan vormen voor het belangrijke primaat van de decentrale instituties van de algemene democratie: provincie en gemeente. Wordt voorzien in het algeheel congrueren van de regionale indelingen (modaliteit I) en de daarbij horende vorming een dertigtal congruente regionale bestuurs-verbanden - waarin tevens de vrijwillige samenwerking van de decentrale bestuurslichamen is opgenomen - dan is de kans groot dat dit de opmaat zal gaan vormen voor een formele vierde bestuurslaag. Ook in het verleden waren bewegingen van bundeling en integratie de aanleiding om een debat te starten over gewesten, stedelijke gebiedsautoriteiten en Wgr-plus regio's. Wordt de congruentie beperkt tot een bundeling en integratie van de verplichte vormen van samenwerking in vaste regio's, dan is de dreiging van het ontstaan van een formele vierde

bestuurslaag weliswaar minder groot, maar omdat het in dat geval gaat om de meest beleidsvolle vormen van regionaal bestuur kan ook dan een dergelijke congruentie de opmaat zijn voor een verdere verzelfstandiging van het regionale bestuur. Vanuit deze invalshoek bezien, is toepassing van de derde congruentie-modaliteit het meest voor de hand liggend. Door de vorming van regionale platforms voor sturing, controle en verantwoording door decentrale volksvertegenwoordigers behoudt het regionale bestuur het karakter van verlengd decentraal bestuur en kan het vraagstuk van het democratisch gebrek op een adequate manier worden opgelost, zonder dat aan het veelvormige karakter van de interbestuurlijke samenwerking afbreuk wordt gedaan (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Geen subrogatie van politieke representatie, zoals voorgesteld door de Rob*

Aanbeveling 38: De Raad voor het openbaar bestuur stelt voor om het democratisch tekort van het regionale bestuur onder meer op te lossen door bij samenwerkingsconstructies tenminste één volksvertegenwoordiging aan te merken als verantwoordingsforum. Dat zou bijvoorbeeld kunnen impliceren dat in een samenwerkingsverband de gemeenteraad van de grootste gemeente optreedt als het *enkele* verantwoordingsforum. Dat voorstel is niet alleen een ‘testimonium paupertatis’, maar vooral in organiek en constitutioneel opzicht onaanvaardbaar en in strijd met de beginselen van politieke representatie. Subrogatie van politieke representatie door een gemeenteraad namens andere gemeenteraden is een wezensvreemd element in ons constitutionele bestel en moet om die reden als ongrondwettig worden gekwalificeerd. Het verdient derhalve aanbeveling om dit voorstel niet in overweging te nemen (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Gedifferentieerde financieringsvormen voor de regio*

Aanbeveling 39: In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar en van de Raad voor het openbaar bestuur wordt bepleit om bij grote maatschappelijke opgaven voor de regio's - zoals de woningbouw, de energietransitie, het vervoer - gebruik te maken van een andere financieringssystematiek dan die via het Provincie- en Gemeentefonds. Via onder meer ‘lump-sum’ financieringen die opgabegericht zijn, kunnen op een effectieve en gedifferentieerde manier

de nogal uiteenlopende regionale taakstellingen worden ingevuld. Bij toepassing van een stelsel van congruente regionale platforms kunnen de regio-vertegenwoordigers en de betrokken bestuurders met dergelijke gedifferentieerde financieringsvormen goed uit de voeten en voor hun gebied maatwerk leveren (zie hoofdstuk III, par. 4).

- *Herbezinning op de grondslagen van het regionale bestuur vereist toegespitste wettelijke bevoegdheden van de minister van BZK*

Aanbeveling 40: Herbezinning op de grondslagen van het regionale bestuur heeft als onlosmakelijke voorwaarde dat de minister van BZK een wettelijke bevoegdheid krijgt om deze ordening te initiëren en er op toe te zien dat de in het leven geroepen grondslagen en vormen worden gerespecteerd (zie de aanbevelingen 26 t/m 31).

- *Handhaving van de inrichtings-uniformiteit, meer ruimte voor taakdifferentiatie*

Aanbeveling 41: Een belangrijk constitutioneel en organiek uitgangspunt in Nederland is dat qua *inrichting* van het decentraal bestuur de uniformiteitsgedachte geldt. Het wordt belangrijk gevonden dat derden - burgers, bedrijven en organisaties - in de provincie en de gemeente een vaste bestuurseenheid zien en er derhalve zoveel mogelijk op kunnen rekenen dat de bestuursorganen van de onderscheiden bestuurslichamen de positie innemen die hen gelijkkelijk door de Grondwet en organieke wet zijn toebedeeld. Zo is bijvoorbeeld het besef belangrijk dat de colleges als eenheid opereren; als gevolg daarvan hebben de individuele leden van die colleges een beperkt bestuursmandaat en derhalve zijn de individuele collegeleden altijd afhankelijk van de collegiale besluitvorming. Vooral bij toezeggingen van individuele bestuurders aan derden is dit een belangrijk uitgangspunt. En zo geldt dat ook voor verschillende andere onderdelen van de inrichting van het decentraal bestuur. Ook voor de interne opbouw van het provinciale en het gemeentelijke bestuursmodel is die eenheid van inrichting van betekenis. Het biedt een aanknopingspunt voor min of meer stabiele bestuursculturen in de verhouding tussen de verschillende bestuursorganen. Het verdient daarom aanbeveling deze inrichtings-uniformiteit zoveel mogelijk in stand te laten en differentiatie te beperken tot de sfeer van de bevoegdheidsuitoefening. De bijzondere

wetgever stelt nog wel eens voor om ook op het punt van de inrichting te differentiëren; het behoort tot de taak van de minister van BZK om deze uniformiteit als organieke waarde te bewaken (zie hoofdstuk III, par. 5).

- *Verdergaande vormen van differentiatie bij taaktoedeling*

Aanbeveling 42: Wat betreft de taaktoedeling wordt reeds op enige schaal gedifferentieerd. Is taaktoedeling van complexe taken aan grote gemeenten veelal niet problematisch, voor kleinere gemeenten wordt in die gevallen met regelmaat voorzien in een verplichting tot regionale samenwerking en wel omdat uitvoering van die toe te delen taken de capaciteit van deze kleine gemeenten te boven gaat. Formeel worden deze taken dan wel doorgesluisd naar de betreffende gemeenten, maar de facto komt deze taakstelling door de voordeur naar binnen, maar verdwijnt deze via de achterdeur meteen naar bovengemeentelijke niveaus. Ook op eigen initiatief besluiten gemeenten op diverse beleidsterreinen om tot samenwerking over te gaan, waardoor ook langs deze route het gemeentelijke takenpakket wordt verdund. Samenwerking - vrijwillig of verplicht - doet echter niet allerlei verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor deze weggezette taakstellingen teniet en dat leidt tot veel ongemak en financiële malaise. Uit een overweging om de drukte op het regionale of bovengemeentelijke bestuursniveau te verminderen, kan daarom worden aanbevolen om alternatieve vormen van differentiatie te verkennen en toe te laten. En dat zouden dan vormen moeten zijn waarbij de nadelige effecten van de huidige bestuurspraktijk min of meer worden vermeden.

Aanbeveling 43: In de voorlichting van de Raad van de State, het rapport van de werkgroep-Ter Haar, in de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en in de voorstellen van de VNG wordt op verschillende onderdelen bepleit om het vraagstuk van de differentiatie opnieuw onder ogen te zien en daarvoor een aangepaste wettelijke grondslag in het leven te roepen, al dan met toegespitste mogelijkheden voor experiment. In het Beleidskader decentraal bestuur moet een en ander nader worden uitgewerkt. In de wetgeving zou een en ander als volgt kunnen worden geregeld:

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par 5).

Aanbeveling 44: Het aanbevolen art. 15 ziet vooral op de sfeer van het medebewind wanneer de behoefte bestaat aan een verschil in behandeling van verschillende provincies, verschillende gemeenten of groepen van gemeenten. In autonomie kan in dit opzicht niet worden gedifferentieerd. Artikel 15 kent derhalve de mogelijkheid tot differentiatie tussen provincies en tussen gemeenten, maar maakt het aanvullend in het derde lid mogelijk om gemeentelijke taken toe te delen aan provincies. Waar het geboden is om bijvoorbeeld de taken van grote steden uit te breiden of deze grote steden taken te laten verrichten voor omliggende kleinere gemeenten, kan voor de meer landelijke gebieden in een provinciale taakstelling worden voorzien in plaats van een taaktoedeling aan de grote stad. Waar thans bijvoorbeeld taaktoedeling plaats vindt in regionaal verband met als deelnemers alle gemeenten binnen de provinciegrenzen kan op grond van deze bepaling ook worden voorzien in een provinciale taakstelling. Of bij uitbreiding van de taak van een grote stad ten koste van omliggende gemeenten kan voor andere gemeenten binnen een provincie worden voorzien in een provinciale taakstelling. Dit biedt niet alleen in die gevallen een bestuursvorm die overzichtelijk en eenvoudig is, maar ook een bestuursvorm die een democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum heeft en dat is bij de vormen van regionaal bestuur veel minder of veelal niet het geval (zie hoofdstuk III, par. 5 en par. 4).

- *Geen verdergaande taakdifferentiatie voor de waterschappen*

Aanbeveling 45: Verdergaande differentiatie in de sfeer van de waterschappen wordt niet aanbevolen. Gezien de huidige schaalgrootte van de waterschappen is er geen reden voor taakdifferentiatie en het zou in die zin de klok ook sterk terugzetten. Tot 2005 vierde taakdifferentiatie bij de waterschappen hoogtij en waren er in één en hetzelfde gebied vaak verschillende waterschappen voor de verschillende taken. Vooral op initiatief van de UvW, dus de waterschappen zélf, is hier een einde aan gekomen, waardoor de waterschappen automatisch eenvormiger zijn geworden.

- *Regionale opgaven als maatwerk*

Aanbeveling 46: Het rapport van de Werkgroep-Ter Haar bevat een uitgebreide analyse van de knelpunten die zich hebben aangediend bij de realisatie van grote maatschappelijke opgaven door het decentraal bestuur. De werkgroep bepleit het bewandelen van onconventionele wegen en instrumenten om hier verbetering in aan te brengen. De grote maatschappelijke opgaven in de sfeer van woningbouw, klimaat en energietransitie, zorg en veiligheid etc. vereisen een aanpak die met de huidige middelen en mogelijkheden te veel belemmeringen ondervinden. En dat betreft dan zowel de institutionele mogelijkheden als het financiële instrumentarium. En daarbij speelt een dominante rol dat de verschillende delen van het land nogal van elkaar verschillen, waardoor het meer opgavegericht werken niet in één mal kan worden geperst. Differentiatie en maatwerk zijn dan dringend geboden. Mede op basis van een aangepaste en ruimere mogelijkheid voor differentiatie in de wetgeving behoort het Beleidskader decentraal bestuur de voorwaarden en de mogelijkheden voor experiment te bevatten om aan de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar vorm en inhoud te geven. Het verdient aanbeveling daarbij een combinatie te zoeken tussen de aangepaste vormen van regionaal bestuur, verdergaande vormen van differentiatie en nieuwe financiële arrangementen (zie hoofdstuk III, par. 4, par. 5 en par. 6).

- *De centrumgemeente-constructie als vorm van differentiatie*

Aanbeveling 47: In de huidige Wgr is in art. 8 voorzien in de 'vrijwillige mogelijkheid' van de centrumgemeente-constructie, waarbij de grote gemeente geheel of op onderdelen taken uitvoert voor de kleinere gemeente. Om de marges van differentiatie te vergroten kan in het Beleidskader

decentraal bestuur de mogelijkheid worden opgenomen om deze figuur ook beschikbaar te stellen aan de medebewindswetgever. In speciale gevallen kan dan - afhankelijk van de aard van de taak en onder strakke regie van de minister van BZK - worden voorzien in taakstellingen voor grote gemeenten zonder dat voor de kleinere gemeenten allerlei vormen van regionaal bestuur nodig zijn. De taken worden formeel wel aan de kleinere gemeenten overgedragen, maar voor de uitvoering wordt dan een betrokkenheid van de grote gemeenten verplicht gesteld en de financiële aansprakelijkheid van de kleine gemeenten geheel of grotendeels uitgeschakeld. Indien deze mogelijkheid in het leven wordt geroepen is een aanpassing van art. 8 Wgr nodig en dient het Beleidskader toetsingscriteria te bevatten.

- *Naar nieuwe financiële arrangementen: de aanwezige subjectiviteit vereist nadere objectiveringen*

Aanbeveling 48: De gebrekkige financiële arrangementen vormen een hoofdbestanddeel van de huidige perikelen in het decentraal bestuur. De financiële ordening van het decentraal bestuur heeft kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Sterk kwantitatief is in ieder geval de vraag hoeveel geld burgers en staat in totaliteit over hebben voor een krachtig decentraal bestuur. Nu provincie en gemeente op basis van de Grondwet beschikken over een onbepaalde autonome bevoegdheid om problemen van allerlei aard op eigen initiatief aan te pakken en voorzieningen van allerlei aard en soort voor hun gemeenschap en burgers in het leven te roepen, is het de vraag wie nu eigenlijk bepaalt hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Is dit een niet te definiëren en daarom bodemloze put? Of zijn hier consistente en rationele criteria voor te geven? In politiek 'Den Haag' worden de decentrale besturen nogal eens als 'rupsjes-nooit-genoeg' aangemerkt en de VNG als de 'Vereniging Nooit Genoeg' gekwalificeerd. Maar wat is (nooit) genoeg? En vooral: wie bepaalt dat? Zowel bij de vaststelling van de financiële ruimte voor de uitoefening van autonome taken als bij de vaststelling van deze ruimte voor het medebewind is er in ieder geval een hoofdrol voor het Rijk. En dat geldt ook voor de (beperkte) belasting- en heffingsdomeinen waarover de decentrale bestuurslichamen kunnen beschikken. Een onbeperkte mogelijkheid om decentrale heffingen en belastingen te hanteren bestaat niet; de wetgever markeert hier op allerlei manieren. En dit betekent dat de vaststelling van de totale financiële ruimte voor provincie en gemeente en andere decentrale bestuurslichamen - met

uitzondering van de waterschappen, want die beschikken over aanzienlijke eigen bronnen - in belangrijke mate een nationale politiek beleidskeuze is die door allerlei factoren wordt bepaald en zich dan ook nauwelijks laat objectiveren. Vervolgens moeten de beschikbare financiële middelen op een aanvaardbare en transparante wijze worden verdeeld over de provincies en de gemeenten. De heftige debatten die hierover sinds jaar en dag worden gevoerd en waarbij er alleen winnaars kunnen zijn als er voldoende verliezers zijn aangewezen, laten zien dat echt objectieve maatstaven en een algemene consensus hier nauwelijks realiseerbaar zijn. Ondanks die sterke afhankelijkheid van het Rijk en een daarbij dominante - en veelal nogal subjectieve - politieke besluitvorming is er veel aanleiding om de bestaande financiële arrangementen tegen het licht te houden en op een aantal onderdelen van een nieuwe - al dan niet wettelijke - grondslag te voorzien. Juist omdat de afhankelijkheid van politieke en meer subjectieve overwegingen hier zo groot is, moet worden aanbevolen om te zoeken naar een aantal objectiveringen die de financiële problematiek van het decentraal bestuur structureel kunnen verlichten (zie de voorgaande paragraaf 2 en hoofdstuk II, par. 2 en par. 6).

- *Betekenis en strekking van de financieringsplicht uit art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet*

Aanbeveling 49: In het kader van deze aanbevelingen over de financiële arrangementen blijven opzet en criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds grotendeels onbesproken en in hoofdzaak ook de vraag hoe groot de totale financiële ruimte voor het decentrale bestuur zou moeten zijn. De meeste aandacht gaat uit naar de beleidsaanbevelingen en wettelijke aanpassingen die de financiering van het medebewind betreffen. De wettelijke voorschriften uit art. 105 lid 3 Provinciewet en 108 lid 3 Gemeentewet formuleren dat de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen worden vergoed. Reeds lange jaren bestaat onenigheid over de invulling en handhaving van deze voorschriften. Deze bepalingen bevatten een *rechtsplicht* om bij medebewind de decentrale overheden een adequate en passende vergoeding te geven van de kosten die zij moeten maken voor de verplichte taakuitvoering in medebewind. Deze rechtsplicht uit de organieke wet richt zich op de bijzondere wetgever (de

vakdepartementen) en op de instanties die uiteindelijk de financiële vergoeding voor het medebewind vast stellen. Hoewel de organieke wet - in casu Provincie- en Gemeentewet - niet van een hogere orde is, wordt algemeen aangenomen dat de bijzondere wetgever zich moet houden aan de dragende beginselen en regels van de organieke wet. Op dit punt wordt derhalve het beginsel - *lex specialis derogat lex generalis* - doorbroken. Onduidelijk is echter altijd gebleven wie hier het laatste woord heeft en wie de rechtsplicht uit deze voorschriften uiteindelijk handhaaft en om die reden kwam het regelmatig voor - en het meest scherp bij de grote decentralisaties in 2015 - dat de taakoverdracht in medebewind gepaard ging met aanzienlijke bezuinigingen of efficiency-kortingen. En indien de decentralisatie-uitkeringen dan ook nog worden ondergebracht in de algemene uitkering, dan kan dat bij medebewindstekorten aanzienlijke en negatieve gevolgen hebben voor de lokale autonomie en voor de beleidsvrijheid in andere medebewinds-domeinen. Dat hier nog steeds grote onduidelijkheden en misvattingen bestaan, blijkt bijvoorbeeld uit de Pleitnota die het Rijk in 2021 indiende bij de arbitragecommissie Jeugdzorg. Daarin redeneert het Rijk dat er geen verplichting bestaat voor de nationale overheid om medebewindstekorten in de jeugdzorg aan te vullen of voor rekening van het rijk te brengen. De gemeenten zouden in de periode 2015-2020 voldoende gelegenheid hebben gehad om de tering naar de nering te zetten. En het feit dat de vergoedingen zijn opgenomen in de algemene uitkering zou de financiële verantwoordelijkheid voor de tekorten in hoofdzaak bij de gemeenten leggen. Deze zijn immers geen uitvoeringskantoren van de rijksoverheid maar handelen hier in autonomie. Deze redenering is niet houdbaar en ondeugdelijk. In een advies dat ik schreef voor de VNG en dat aan de arbitragecommissie is aangereikt, betoogde ik dat de argumentatie van het Rijk zeer aanvechtbaar is (zie bijlage 4). Het gaat bij de jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind en dan treedt de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking en moet een adequate kostenvergoeding worden gegeven. Indien dat achterwege blijft, zijn de gemeenten genooddaakt om financiële middelen die zijn bedoeld voor de uitoefening van de lokale autonomie of ontleend aan andere medebewindsvrijheden aan te wenden voor het compenseren van deze medebewindstekorten. De arbitragecommissie volgde deze redenering en de regering kwalificeerde uiteindelijk het arbitrage-advies als zwaarwegend, waardoor er geheel of grotendeels aan de uitspraak gevolg zal worden gegeven. De arbitrage-commissie betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de

mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten. Door deze uitspraak is er een fundamentele breuk met het verleden en verkrijgen art. 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet een veel sterkere normatieve werking. En vanuit dat perspectief is het van eminent belang om nu de minister van BZK niet alleen de bevoegdheid te geven om te waken over de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind (zoals voorzien in de huidige bepalingen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar deze opdracht uit te breiden naar de sfeer van de klassieke autonomie en de daarbij horende financiering (een met art. 108 lid 3 Gemeentewet corresponderende bepaling voor de autonomie), zoals tot uitdrukking gebracht in het eerder genoemde ontwerp-artikel 5 (zie aanbeveling 17 en hoofdstuk III, par. 2 en par. 6).

- *Nadere waarborgen voor de financiële arrangementen in het Beleidskader decentraal bestuur*

Aanbeveling 50: In de ontwerp-artikelen 5 en 6 wordt de minister van BZK opgedragen om in het rijksbeleid decentraal bestuur zodanige waarborgen op te nemen dat er een voldoende financiering is voor de uitoefening van autonome en medebewindstaken door provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen. Maar wat is een voldoende financiering? Invulling van deze norm vereist een nadere uitwerking naar inhoud en structuur en in ieder geval een aanpassing van art. 2 Financiële-verhoudingswet. Het voornemen tot wijziging van de Fvw moet in het Beleidskader worden opgenomen als belangrijk onderdeel van de algehele herijking van de financiële verhoudingen (zie hoofdstuk III, par. 6).

Aanbeveling 51: Het huidige artikel 2 Financiële-verhoudingswet luidt als volgt: 'Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.' Bij herformulering van art. 2 Fvw moet in de eerste plaats tot uitdrukking worden gebracht dat het hier geen exclusieve bevoegdheid betreft van de vakministers die de betreffende taaktoedeling voorbereiden, maar tevens van de minister van BZK, die op basis van het tweede lid van het ontwerp-artikel art. 6, een oordeel

toekomst en bedenkingen kan inbrengen. Art. 6 bevat daarvoor de volgende formulering.

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid (zie hoofdstuk III, par. 3 en par. 6).

- *Onafhankelijke beoordeling van de noodzakelijke medebewindskosten*

Aanbeveling 52: In de tweede plaats moet bij in ieder geval de grote medebewindsdossiers via een aanpassing van art. 2 Fvw worden voorzien in een meer onafhankelijke beoordeling van de kosten die aan de taakoverheveling zijn verbonden. Via beoordeling door een onafhankelijke partij - en dat kan zijn een apart op te richten Instituut of Verificatiebureau, het Centraal Planbureau of een andere instelling - kan de voorbereiding van taakoverhevelingen en de daaraan verbonden financiële implicaties op een veel betere manier worden georganiseerd. Ook dergelijke inschattingen en doorrekeningen ex ante nemen niet alle onzekerheden weg, maar het ontstaan van vaste procedures en toetsingskaders kan de voorbereiding van decentralisaties aanmerkelijk verbeteren, ook door de betrokkenheid van de koepels daarbij. In art. 2 Fvw kan dit als volgt onder woorden worden gebracht:

Lid 1: 'Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de

instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren.’ (zie hoofdstuk III, par. 6).

- *Transitiefonds voor frictiekosten en verplichte evaluatie van de financiële implicaties*

Aanbeveling 53: Tevens moet in de derde plaats worden voorzien in de mogelijkheid van een Transitiefonds waaruit frictiekosten kunnen worden afgedekt. Ook bij een betere en meer onafhankelijke inschatting vooraf van de kosten die zijn verbonden aan taakoverhevelingen blijven er altijd onzekerheden bestaan die pas bij implementatie duidelijker naar voren komen. Om die reden zou bij omvangrijke taakoverhevelingen een reservefonds moeten worden ingesteld, waaruit overgangs- en frictie-kosten kunnen worden geput. Daarnaast moet - in de vierde plaats - worden voorzien in een verplichte evaluatie van de financiële implicaties van de taakoverdracht. In de slotzinnen van het nieuwe art. 2 Fvw, lid 1 komt dit tot uitdrukking: ‘Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.’ (zie hoofdstuk III, par. 6).

- *Arbitrage bij verschillen van opvatting*

Aanbeveling 54: Door onafhankelijke toetsing ex ante, door het gebruik van een Transitiefonds bij de grotere taakoverdrachten en door een verplichte evaluatie van de financiële implicaties kunnen de financiële arrangementen op een steviger fundament worden geplaatst. En wat dan nog overblijft aan meningsverschillen en uiteenlopende posities kan als ultimum remedium worden onderworpen aan een uit te werken procedure van arbitrage. De arbitrage Jeugdzorg heeft laten zien dat dit middel van conflictbeslechting effectief en evenwichtig kan zijn. De arbitrage-commissie Jeugdzorg moest evenwel werken met weinig houvast en zonder toepasselijke normen en structuur en dat pleit er voor om een arbitrage als deze te voorzien van een expliciete wettelijke grondslag en deze grondslag nader uit te werken in afstemming met de koepels.

- *De elementen van art. 2 Fvw in een integraal verband*

Aanbeveling 55: Indien de elementen genoemd in de aanbevelingen 51 t/m 54 samen worden genomen, dan ziet de integrale en samenhangende herformulering van art. 2 Fvw er als volgt uit:

Artikel 2 Fvw:

‘Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.’ (zie hoofdstuk III, par. 6).

Aanbeveling 56: In het kader van de herziening van de financiële arrangementen werden bij eerdere aanbevelingen reeds verschillende voorstellen gedaan. In dit financiële deel van de aanbevelingen worden die

voorstellen niet opnieuw benoemd en besproken, maar wordt volstaan met een verwijzing naar de eerdere aanbevelingen: (1) een algemene verhoging van de algemene uitkeringen met een percentage van bijvoorbeeld 10 % teneinde het autonome domein van provincie en gemeente nieuw leven in te blazen (aanbeveling 14); (2) Een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente die aan autonome provinciale en gemeentelijke doelen is gekoppeld (aanbeveling 16); (3) Een beperkte financiële aansprakelijkheid van gemeenten bij verplichte vormen van regionaal bestuur (Aanbeveling 30); (4) Het toepassen van gedifferentieerde financieringsvormen voor de regio en 'lump sum'-financieringen voor de regio en de provincie (aanbeveling 39 en aanbeveling 46).

- *Terug naar een zuivere algemene uitkering, voorspelbaarheid van financiële arrangementen en geen solitaire wijziging van het decentrale belastinggebied*

Aanbeveling 57: Van origine bevatte de algemene uitkering uit het Provincie- en Gemeentefonds de financiële middelen die provincies en gemeenten konden gebruiken voor hun autonome taakuitoefening. In de meer recente periode is deze algemene uitkering vermengd geraakt ('vervuild' zeggen sommigen) door de financiering van het medebewind, waardoor de zichtbaarheid van de gelden voor autonomie aanzienlijk geringer is geworden. Aanbevolen wordt om deze zichtbaarheid weer groter te maken. En daarvoor is een splitsing tussen de in beginsel vrij besteedbare middelen uit de algemene uitkering - of basisuitkering zoals de Rob dat aanduidt - en de medebewindsuitkering geboden (zie hoofdstuk III, par. 2).

Aanbeveling 58: Om de voorspelbaarheid van de financiële arrangementen te vergroten kan een jaarlijkse monitor financiële positie decentrale overheden, belegd bij een onafhankelijk instituut - zoals voorgesteld door de Rob - van belangrijke waarde zijn (zie hoofdstuk III, par. 2).

Aanbeveling 59: Een vergroting en verandering van het belastinggebied van provincie en gemeente door invoering van een ingezetenenheffing is alleen zinvol in samenhang met een algehele herziening van de financiële arrangementen. Door een solitaire vergroting van het belastinggebied neemt

het risico toe dat de extra middelen moeten worden gebruikt om medebewindstekorten af te dekken (zie hoofdstuk III, par. 2).

- *Vormen van conflictbeslechting*

Aanbeveling 60: Reeds langjarig wordt van allerlei zijden aangedrongen op een vorm van conflictbeslechting indien zich problemen voordoen in de interbestuurlijke betrekkingen. Bij de nieuwe vormgeving van deze interbestuurlijke betrekkingen is het aangewezen om te verkennen welke mogelijkheden en modaliteiten hierbij kunnen worden ingezet. In het Beleidskader decentraal bestuur zou deze verkenning moeten worden aangekondigd (zie hoofdstuk III, par. 7).

Aanbeveling 61: Vanwege de VNG is voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. In art. 18 uit de Proeve wordt aangegeven in welke gevallen deze adviesrol in werking kan worden gebracht. De in aanbeveling 60 aangegeven verkenning zou duidelijk moeten maken wat de voor- en nadelen zijn van deze figuur zijn (zie hoofdstuk III, par. 7).

Aanbeveling 62: Aanbeveling 55 bevat het nieuwe art. 2 Fvw, waarin in lid 3 is voorzien in een arbitrageprocedure bij geschillen over de financiële arrangementen. Letterlijk: 'Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.' Deze vorm van arbitrage is een nadere uitwerking van de arbitrage-Jeugdzorg die in 2021 plaats vond. Het verdient aanbeveling om bij de verkenning van de mogelijkheden voor conflictbeslechting te bezien of deze vorm van arbitrage ook voor andere dossiers dan de financiële geschikt en toepasbaar is, naast of in de plaats van de eventuele rol van de Raad van State (zie hoofdstuk III, par. 7 en de toelichting bij aanbeveling 55).

- *Een toetsingskader voor taakstellingen in medebewind*

Aanbeveling 63: In de voorafgaande aanbevelingen is onder meer een nieuw feitelijk en wettelijk systeem geschetst voor de taaktoedelingen in medebewind en voor de financiële implicaties daarvan. Voor de minister van BZK is een wettelijk regime ontworpen waarin er een uitdrukkelijke en scherpere bevoegdheid in het leven wordt geroepen om in overleg en afstemming met de vakdepartementen regie te voeren over de vele aspecten van het decentrale bestuur. En daarbij geldt als algemeen vertrekpunt dat in goed overleg en in een gestructureerde samenwerking tot de beste bestuurlijke en financiële arrangementen kan worden besloten. Het departement van BZK respecteert daarbij de specifieke beleidsoverwegingen van de vakdepartementen, terwijl de vakdepartementen ruimte geven aan de ‘over-all’ bevoegdheid van de minister van BZK om te toetsen, suggesties voor aanpassing te doen en regie te voeren ten aanzien van het geheel van het decentraal bestuur. Wanneer een helder inzicht wordt gegeven in de gronden van die regievoering en duidelijke criteria worden vastgesteld kunnen de beide rollen - van de minister van BZK en die van de vakdepartementen - elkaar versterken en tot betere resultaten leiden en daar zijn zowel de Rijksoverheid als het decentraal bestuur mee gediend en bij gebaat. En het is ook om die reden dat een toetsingskader voor taaktoedeling niet alleen moet worden gedragen door de politiek-bestuurlijke instituties (regering en Kamers) en de koepels, maar ook door de vakdepartementen. En dat betekent dat de kenbaarheid van dat toetsingskader groot moet zijn. Een tien-punten-kader kan hier worden toegepast en aan dat tien-punten-kader liggen vijf centrale uitgangspunten ten grondslag (zie hoofdstuk III, par. 8).

- *Eerste uitgangspunt van het toetsingskader: horizontale posities.*

Aanbeveling 64: Iedere vorm van decentraal en ander bestuur heeft haar eigen waarde, mogelijkheden en onmogelijkheden. Het concept van ‘de gemeente als eerste overheid’ heeft in de periode 2007 tot 2015 in zijn ruwe uitwerking tal van averechtse gevolgen gehad en het beeld geschapen van eersterangs en tweederangs decentrale overheden, waarbij in het bijzonder de provincie en het waterschap op de ‘back-bench’ werden geplaatst. Er zijn diverse criteria te bedenken waarom bij taaktoedeling aan het ene bestuurslichaam de voorkeur

moet worden gegeven boven het andere, maar deze toedelingscriteria moeten vooral inhoudelijk zijn en niet het karakter hebben van een weinig onderscheidend en grofmazig concept, zoals dat van de 'gemeente als eerste overheid'. Dat concept impliceerde dat zo ongeveer alles wat los en vast zat aan de gemeenten zou moeten worden overgedragen. En die nauwelijks gekanaliseerde taaktoedeling heeft tot veel ongelukken en ongemakken geleid. Aanbevolen wordt om alle beschikbare vormen van decentraal en ander bestuur in hun waarde te laten en op basis van hun specifieke kenmerken en doelen te gebruiken voor goed doordachte vormen van taaktoedeling. Horizontale posities derhalve van de beschikbare bestuursvormen, hoezeer er ook wel vanuit bijzondere aspecten gezien preferente posities kunnen worden vastgesteld (zie hoofdstuk III, par. 8).

- *Tweede uitgangspunt van het toetsingskader: een preferentie voor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie, maar geen algemeen primaat.*

Aanbeveling 65: Bij de vormgeving van overheidsbeleid wordt het geraamte van het stelsel gevormd door de rijksoverheid, provincie en gemeente. Deze drie vormen de bestuurslichamen van de algemene democratie. Hun specifieke kenmerk bestaat uit de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen (met uitzondering van de Eerste Kamer), de aanwezigheid van een open huishouding met een onbepaald initiatiefrecht voor beleid en bestuur, een ruime mate van beleidsvrijheid en een stelsel van politieke representatie, met daarbij allerlei specifieke kenmerken voor de verhouding tussen de aanwezige bestuursorganen, vooral bestuur en volksvertegenwoordiging. Bij taaktoedeling die gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid of autonomie zijn het dan ook deze bestuurslichamen die als eerste daarvoor in aanmerking komen. Een volwaardig politiek stelsel vooronderstelt een ruime mate van keuzevrijheid en als die aan de orde is, dan ligt het voor de hand om als eerste te kijken naar de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Dat betekent - a contrario - echter niet dat er geen andere bestuurslichamen kunnen zijn die door verkiezingen worden gelegitimeerd. In het Nederlandse bestel kunnen ook verkiezingen worden gehouden voor andere gremia, zoals de universiteitsraden, lijsttrekkersverkiezingen binnen politieke partijen, ledenverkiezingen binnen maatschappelijke organisaties of bij vormen van functioneel bestuur, zoals het waterschap. De aanwezigheid van dergelijke

verkiezingen doen deze instituties echter niet toetreden tot de bestuurslichamen van de algemene democratie een wel vooral omdat daar de aanwezigheid van een open huishouding ontbreekt en ook de ordening van die stelsels niet alle elementen van politieke representatie bevatten (zie voor de betekenis van verkiezingen voor het decentraal bestuur, bijlage 3). De genoemde preferentie impliceert dat bij een ruimere mate van beleidsvrijheid bij taaktoedeling de voorkeur uit moet gaan naar provincie en gemeente en dat afwijkingen daarvan een specifieke motivering behoeven (zie hoofdstuk II, par. 2 en 3 en hoofdstuk III, par. 8).

- *Derde uitgangspunt van het toetsingskader: bij beleidsarme uitvoeringstaken is er een spiegelende preferentie voor andere decentrale bestuursvormen of diensten en agentschappen die vooral zijn gericht op uitvoering en waarbij een gelijke toepassing domineert.*

Aanbeveling 66: Kijkt men naar de ordening van de Rijksoverheid dan wordt een groot deel van de rijkstaken ook op rijksniveau uitgevoerd. Voor diverse rijkstaken is echter voorzien in uitvoering op afstand: agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, inspecties, etc. In deze uitvoeringsdomeinen is de beleidsvrijheid minimaal. Met andere woorden: hoe kleiner de beleidsvrijheid in een uitvoeringsdomein des te meer argumenten er zijn om die uitvoering op een zekere afstand te plaatsen van de politieke instituties op rijksniveau. Ook voor provincies en gemeenten heeft dit uitgangspunt zeggingskracht. Zo was langjarig het patroon in de intergemeentelijke samenwerking dat beleidsarme uitvoering in gezamenlijke bovengemeentelijke verbanden werden ondergebracht. Dat bracht geen schade toe aan het politieke stelsel en faciliteerde de uitvoeringskracht. Deze dimensie heeft in de meer recente periode sterk aan betekenis ingeboet, waardoor vele beleidsvolle taakstellingen uit het zicht van provincie en gemeente zijn geraakt. Herstel van deze dimensie is geboden. Nu een algemeen streven is om de uitvoeringsorganisaties van de nationale overheid weer dichterbij het politieke bestuur te brengen en de strikte scheiding tussen beleid en uitvoering vaarwel te zeggen, is er ook aanleiding om te bezien of de nationale uitvoeringsorganisaties geen pendant zouden moeten krijgen op regionaal of provinciaal niveau en dan in nauw contact met de decentrale bestuurslichamen.

- *Vierde uitgangspunt van het toetsingskader: functionele democratie kan een effectief alternatief zijn voor de algemene democratie.*

Aanbeveling 67: Na afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op 1 januari 2015 verdwenen vele productschappen en bedrijfsschappen uit het Nederlandse openbaar bestuur. Deze vorm van publiek bestuur in het domein van het bedrijfsleven vormde meer dan een halve eeuw een substantieel onderdeel van het functioneel bestuur in Nederland. Het succes van de product- en bedrijfsschappen was echter heel wisselend en het ruim opgetuigde systeem van heffingen werd door het bedrijfsleven als steeds knellender ervaren. Het bestaan van deze corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven bleef daarnaast voortdurend 'besmet' door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen. Het functionele bestuur is desondanks in Nederland in tal van schakeringen blijven bestaan en heeft in diverse vormen zijn effectiviteit bewezen en kent vormen van zeggenschap die als een goede vorm van democratische zeggenschap kunnen worden gekwalificeerd. Zo is de functionele bestuursvorm van de universiteiten en hogescholen hiervan een voorbeeld met effectieve besturen, raden van toezicht en universiteits- en hogeschoolraden. En dat geldt ook voor de waterschappen. De organisatie van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer in Nederland trekt wereldwijd de aandacht, de expertise die in de waterschappen is opgebouwd vertegenwoordigt voor ons land een aanzienlijk exportproduct en de organisatie, de effectiviteit, de financiering en de zeggenschap van de waterschappen kennen weinig problemen, vooral indien men dat vergelijkt met provincie en gemeente. En die succesvolle toepassing van vormen van functioneel bestuur zou moeten impliceren dat - nu de decentrale bestuurslichamen, en vooral gemeenten, zuchten onder de taakuitbreidingen en steeds minder duidelijke profielen - bij sectorale taaktoedeling steeds moet worden afgewogen of ook hier geen vormen van functioneel bestuur of functionele decentralisatie uitkomst of aanknopingspunt zouden kunnen bieden. Waar vormen van deconcentratie, agentschappen en diensten een alternatief kunnen zijn indien de taaktoedeling weinig of geen beleidsvrijheid omvat (het vooral mechanische medebewind) kunnen bij meer beleidsvolle taaktoedelingen ook vormen van functioneel bestuur effectief zijn.

- *Vijfde uitgangspunt van het toetsingskader: het regionaal bestuur behoort in beginsel tot het domein van de algemene democratie.*

Aanbeveling 68: Als vijfde uitgangspunt zou moeten worden geformuleerd dat vormen van regionaal bestuur in beginsel behoren tot het domein van de algemene democratie, immers hier is overwegend sprake van verlengd lokaal of provinciaal bestuur. Maar de voorwaarde is dan wel dat er vanuit de instituties van de algemene democratie voldoende middelen en mogelijkheden zijn om dit regionaal bestuur aan te sturen en te controleren. Dat is het geval in het stelsel van de congruente regionale platforms en de daaraan inherente ordening en opzet.

- *Een tien-punten-toetsingskader*

Aanbeveling 69: Indachtig de vijf algemene uitgangspunten kan de minister van BZK - in overleg en afstemming met het betrokken vakdepartement - suggesties doen om taakstellingen aan het ene of het andere decentrale bestuurslichaam toe te delen, dan wel bij aangedragen voorstellen deze aan de vijf algemene beleidsuitgangspunten te toetsen. Vervolgens bevat het toetsingskader een *tiental* afwegingsnormen en ijkpunten waaraan de voorstellen tot taaktoedeling moeten voldoen. Deze zijn overwegend reeds en steeds afzonderlijk benoemd in eerdere aanbevelingen. Hier worden de tien toetsstenen nog eens achter elkaar en op rij gezet.

Toetssteen 1: Past het voorstel bij de constitutionele en organieke doelen van het betreffende decentrale bestuurslichaam, zoals geformuleerd in de Grondwet en de toepasselijke organieke wetgeving? (zie aanbeveling 4 en 5).

Toetssteen 2: Hebben de vakministers voldoende en tijdig inhoud en vorm gegeven aan het overleg met en de informatievoorziening aan de systeemverantwoordelijke minister van BZK? (aanbeveling 11).

Toetssteen 3: Bevat het voorstel geen onwenselijke en/of te vergaande beperkingen van de decentrale autonomie? (aanbeveling 13).

Toetssteen 4: Is voldoende en overtuigend gemotiveerd dat toedeling van de taak aan het betreffende decentrale bestuurslichaam aangewezen is en toedeling aan andere bestuursvormen minder voor de hand ligt? (aanbeveling 19).

Toetssteen 5: Is bij voorstellen tot taaktoedeling aan provincie en gemeenten voldoende vorm en inhoud gegeven aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van deze decentrale bestuurslichamen en aan het stelsel zoals neergelegd in de organieke wetgeving, in het bijzonder aan het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden? (aanbeveling 19)

Toetssteen 6: Is bij het aanbevelen of verplichten van regionale samenwerking door vakministers voldoende en overtuigend gemotiveerd dat deze aanbeveling of verplichting onvermijdelijk is en er geen betere alternatieven zijn? (aanbevelingen 25 en 26)

Toetssteen 7: Is bij verplichte regionale samenwerking op een adequate wijze voorzien in afdoende zeggenschap en controle van de deelnemende decentrale bestuurslichamen? (aanbeveling 25 en 27).

Toetssteen 8: Zijn voorstellen tot differentiatie in de taaktoedeling in overeenstemming met de daarvoor geformuleerde uitgangspunten in het rijksbeleid decentraal bestuur? (aanbeveling 43).

Toetssteen 9: Doet het voorstel voldoende recht aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in de artikelen 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet? (aanbeveling 49).

Toetssteen 10: Is in het voorstel voldoende vorm en inhoud gegeven aan het voorschrift van art. 2 Fvw en de daarin opgenomen procedures en uitgangspunten, waarbij er onafhankelijke inschatting van de kosten wordt gemaakt, er een Transitiefonds is voor frictiekosten en er in financiële evaluatie wordt voorzien? (aanbevelingen 50 t/m 55).

- *Een algemene experimenteer-bepaling in Provincie- en Gemeentewet*

Aanbeveling 70: In de voorgaande aanbevelingen is op verschillende onderdelen voorzien in gedifferentieerde c.q. afwijkende arrangementen voor delen van het decentrale bestuur dan wel delen van het land, al dan niet in financiële zin. Om de algemene mogelijkheid voor experimenten te vergroten verdient het aanbeveling om in Provinciewet en Gemeentewet tevens een algemene experimenteerbepaling op te nemen.

Hoofdstuk I **Opzet en achtergronden van het onderzoek**

Paragraaf 1: *Vooraf*

In de opdrachtverlening van BZK is een onderscheid gemaakt tussen perceel 1 - De bouwstenen van het beleidskader als zodanig - en perceel 2 - Het onderzoek van B&A ter verificatie van de bestaande problematiek in het decentraal bestuur. Bij de formulering van de bouwstenen zal met regelmaat en in gestructureerde vorm aan de resultaten van dit onderzoek van B&A worden gerefereerd. In dit eerste hoofdstuk worden de werkwijze en de opzet van perceel 1 nader gespecificeerd en de contouren geschetst van de te vervaardigen rapportage.

Paragraaf 2: *De betekenis en reikwijdte van de Bouwstenen*

Hoofddoel van de rapportages uit perceel 1 en 2 is om de nieuwe minister van BZK handvatten, uitgangspunten en voorstellen aan te reiken voor de vervaardiging van een 'Beleidskader decentraal bestuur 2022' dat in de komende kabinetsperiode werkzaam kan zijn ter verbetering en versterking van de interbestuurlijke betrekkingen. Dit Beleidskader betreft een politiek-bestuurlijk document dat niet alleen interne betekenis heeft voor het departement van BZK, maar dat (1) zou moeten worden gedragen door de koepels van de decentrale bestuursorganen en (2) door het kabinet en de Tweede en Eerste Kamer wordt besproken als handelingskader in de komende periode. Door voor het Beleidskader een breed draagvlak te zoeken, is de kans groter dat dit kader ook leidt tot daadwerkelijke veranderingen en verbeteringen. Het betekent dat de in perceel 1 aangereikte Bouwstenen basismateriaal, alternatieven, argumentaties etc. bevatten die politiek-bestuurlijk moeten worden gewogen en geaccordeerd.

Paragraaf 3: *Duidelijke probleemstelling*

Bij het zoeken naar oplossingen voor de haperende interbestuurlijke betrekkingen is het van groot belang om een duidelijke probleemstelling te definiëren. En daarbij is de belangrijkste hypothese dat de meeste problemen in het decentraal bestuur zijn terug te voeren op een gebrek aan uitgangspunten en criteria op het nationale niveau.

De structuur en opbouw van de decentrale en andere bestuurslichamen zijn overwegend vastgelegd in Grondwet en organieke wetgeving, maar wat die bestuurslichamen doen en als taak hebben, wordt in de vorm van medebewind of anderszins in hoofdzaak vastgesteld door de bijzondere wetgever en derhalve op initiatief van de vakdepartementen. En voor dit handelen van de vakdepartementen - ter voorbereiding van bijzondere wetgeving - functioneren in de praktijk nauwelijks algemene criteria, centrale uitgangspunten of een beleidskader waaraan de voornemens van de vakdepartementen kunnen worden getoetst. En omdat er nogal wat vakdepartementen zijn, is de taakstelling van de decentrale bestuurslichamen zeer divers, met regelmaat chaotisch en ongeordend, mede veroorzaakt door nogal uiteenlopende en mankerende financiële arrangementen. Door nu een Beleidskader decentraal bestuur te ontwikkelen kan een zekere ordening worden bewerkstelligd en kan een toetsingskader ontstaan en kunnen inzichtelijke criteria worden ontwikkeld waardoor de interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verbeterd. En daarbij wordt dan tevens verondersteld dat dit Beleidskader ook kan worden gehandhaafd en getoetst door een politiek-bestuurlijke autoriteit die daarvoor met adequate bevoegdheden is geëquipeerd en er ten slotte bij verschillen van inzicht een vorm van conflictbeslechting functioneert.

Deze vergaande verkokering van de taaktoedeling op nationaal niveau wordt verder gecompliceerd door de zogenaamde '*paradox van de beleidsvrijheid*'. In 2019 werd in opdracht van het departement van BZK door het bureau B&A een onderzoeksrapport gepubliceerd onder de titel 'Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten'. Aan de hand van onder meer de toepasselijke nationale regelgeving wordt in dat rapport geïnterpreteerd welke de mate van beleidsvrijheid is op de verschillende medebewindsterreinen. Er worden vier kwadranten gepresenteerd die de mate van beleidsvrijheid weergeven; (a) verplichte taken met veel voorschriften: niet beleidsvrij; (b) verplichte taken met weinig voorschriften: gering beleidsvrij; (c) niet verplichte taken met weinig voorschriften: beleidsvrij en (d) niet verplichte taken met veel voorschriften: gering beleidsvrij. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat op papier de lokale beleidsvrijheid het grootst is op de terreinen van economie, cultuur en ontspanning en openbare ruimte en recreatie. Deze beleidsterreinen zijn overwegend niet verplicht en kennen weinig 'hogere' voorschriften. Taakvelden met een geringe of nauwelijks beleidsvrijheid zijn Educatie en Volksgezondheid, waarbij overigens het sociaal domein geen onderdeel is geweest van dit onderzoek. Hier gaat het om taken die én verplicht zijn, meer

dan eens voorzien in omschreven of afgedwongen regionale samenwerking en deels voorgeschreven doelen of resultaten beogen. De ‘paradox van de beleidsvrijheid’ nu is dat het momenteel juist deze taken met een geringe beleidsvrijheid zijn die - vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die daaruit zijn voortgevloeid - een beperkende en daarom nogal desastreuze invloed hebben op lokale beleidsvelden die zich kenmerken door een aanzienlijke beleidsvrijheid. Deze op papier bestaande beleidsvrijheid verdwijnt echter indien de financiële tekorten uit andere dossiers met veel minder beleidsvrijheid op deze terreinen moeten worden afgewenteld en in dat geval komt de constitutionele positie van de gemeente danig in het gedrang.

Omdat er geen algemeen toetsingskader is en geen gezaghebbende autoriteit die het geheel overziet en corrigeert, brengt de aard van het decentraal bestuur in provincie en gemeente - met een open huishouding en autonomie, geen schotten tussen de diverse taakstellingen etc.- met zich mee dat taaktoedelingen met mankerende financiële arrangementen meteen in negatieve zin doorslaan in taakstellingen die op papier een ruime of ruimere beleidsvrijheid kennen. Omdat de vakdepartementen niet op deze effecten letten - en daarvoor ook niet zijn geëquipeerd - wordt er feitelijk bij een sterk verkokerde taaktoedeling een soort ‘misbruik’ gemaakt van die decentrale bestuurslichamen die door hun aard in ruime mate *kunnen* en in dergelijke gevallen financiële middelen *moeten* re-alloceren. Illustratief is in dit verband ook dat de aanzienlijke rijks gelden die in 2021 incidenteel - en als gevolg van de arbitrage Jeugdzorg - aan de gemeenten zijn uitgekeerd voor een deel niet aan de jeugdzorg worden besteed, maar worden aangewend om ontstane tekorten in andere beleidsdossiers af te dekken.

Opmerkelijk is vervolgens - hetgeen blijkt uit het onderzoek van B&A in perceel 2 - dat de provincie als bestuurslichaam van de algemene democratie, naast gemeente en Rijk - terrein verliest. De gemeenten besteden een bedrag van ongeveer 60 miljard euro, de provincies ‘slechts’ 10 miljard euro.⁵ Deze verhouding is derhalve fors verschoven ten nadele van de provincie. Uit de gegevens van B&A blijkt dat de omvang van gemeentelijke taakvelden die niet door medebewind worden geraakt 34 % bedraagt en voor de provincie 28%.⁶ Of deze vrije ruimte ook daadwerkelijk kan worden gebruikt, hangt af van de vraag in welke mate financiële tekorten die door medebewind ontstaan, doorslaan in deze vrije sfeer. Voor de gemeenten is die doorwerking sinds de

⁵ B&A onderzoek-2021, par. 3 en 4.

⁶ Idem

decentralisaties in het sociaal domein zodanig hevig dat er van de op papier bestaande autonome sfeer - een derde van de taakstelling - in veel gevallen maar weinig is overgebleven. In het B&A onderzoek - zie ook hoofdstuk III, paragraaf 2 in dit rapport - wordt gemeld dat weliswaar een derde van de gemeentelijke taakstelling zich buiten het medebewind bevindt en derhalve hoofdzakelijk de autonome sfeer betreft, maar dat gemiddeld daar maar 17 % van het gemeentelijke budget voor beschikbaar is. Voor de provincies is van een dergelijke doorwerking veel minder sprake en dat impliceert dat hoewel de gemeente op papier over een grotere beleidsvrije sfeer beschikt, de provincie daadwerkelijk meer vrijheid heeft en die vrijheid ook als zodanig ervaart, hetgeen wordt bevestigd door het B&A onderzoek.⁷

De beide bestuurslichamen van de algemene democratie - provincie en gemeente - hebben derhalve hun eigen en uiteenlopende problemen. En het zijn deze problemen die in een Beleidskader decentraal bestuur onder ogen moeten worden gezien.

Paragraaf 4: Organieke en andere invalshoeken

Het 'Beleidskader decentraal bestuur' kent organieke en andere invalshoeken. Onder organieke invalshoeken wordt het volgende verstaan. Zoals gezegd zijn het de Grondwet en de organieke wetten - soms alleen de organieke wet - die in eerste aanleg de basisbeginselen bevatten van het betreffende decentrale bestuurslichaam. De vestiging en inrichting van het bestuurslichaam staan dan vast en ook zijn er diverse basis-indicaties voor de taak van het betreffende bestuurslichaam. Zo bevat art. 133 Grondwet voor het functionele bestuur van de waterschappen een voorschrift over opheffing en instelling en wordt de regeling van taken, inrichting, samenstelling van de besturen, regelgeving en toezicht overgedragen aan de wetgever en de provinciale regelgever. In de organieke Waterschapswet 1991 wordt een en ander uitgewerkt. In een afzonderlijke Waterwet werden in 2009 acht bijzonder waterbeheerwetten samengevoegd. Deze Waterwet roept derhalve - evenals de acht eerdere wetten - het waterschap op in medebewind en regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Ook uit andere - soms Europese bron - ontstaat medebewind voor de waterschappen. Art. 133 Grondwet en de

⁷ B&A onderzoek 2021, par. 2 en 3.

Waterschapswet 1991 vormen derhalve het organieke kader, waarbij als algemeen constitutioneel uitgangspunt geldt dat de bijzondere wetgever die de waterschappen in medebewind roept het organieke kader uit Grondwet en Waterschapswet respecteert en daar niet of in ieder geval niet ongemotiveerd vanaf wijkt. Voor de waterschappen kan dit organieke kader overwegend goed functioneren en wel vooral omdat de medebewindswetgever hier niet over vele vakdepartementen is verdeeld. Het is de minister van Infrastructuur en Waterstaat die niet alleen het organieke kader van de waterschappen bewaakt, maar tevens in hoofdzaak optreedt als initiator van de medebewindswetgeving in de richting van de waterschappen. Wanneer andere departementen optreden bij wettelijke taakopdrachten aan de waterschappen - zoals het departement van Economische Zaken en Klimaat - dan stelt dat extra eisen aan de bewaking van het organieke kader voor de waterschappen door de minister van I en W.

Hierbij dient nog te worden aangetekend dat de organieke wet in formeel opzicht geen hogere status heeft dan de bijzondere wet die het waterschap in medebewind roept. In beginsel is het zelfs zo dat de latere bijzondere wet af kan wijken van de eerdere organieke wet. Een algemeen aanvaard constitutioneel uitgangspunt is echter dat de bijzondere wetgever de basisbeginselen van de organieke wet respecteert en het is vooral op grond daarvan dat de minister van I en W de organieke waarden en uitgangspunten van de waterschappen kan bewaken en waarborgen. Voor de waterschappen kan derhalve het organieke profiel worden afgeleid uit de Grondwet en de Waterschapswet. En de specifieke kenmerken die hieruit tevoorschijn komen - zoals de functionele focus op kwantitatief en kwalitatief waterbeheer en de gesloten huishouding van het waterschap - tekenen het organieke profiel (de typologie) van het waterschap. Bij specifieke taaktoedeling aan waterschappen behoort dan steeds te worden getoetst of dit organieke profiel niet door de voorgestelde vorm van medebewind wordt aangetast. Voor de waterschappen geldt bovendien een groot en eigen belastinggebied waarmee een groot deel van de waterschaps-activiteit kan worden gefinancierd, waardoor bij het medebewind aan waterschappen de financiële dimensie een veel minder pregnante rol speelt dan bij andere decentrale bestuurslichamen.

Zoals in het bovenstaande is geredeneerd voor het waterschap kan ook voor de andere decentrale bestuurslichamen een organiek profiel - een typologie - worden opgesteld. Voor provincie, gemeente, ander vormen van functioneel bestuur, het regionale bestuur etc. kan aan hand van de organieke wetgeving -

en soms ook de Grondwet - worden vastgesteld welke grondnormen hier functioneren, wie deze bewaakt en op welke wijze en in welke mate van deze grondnormen kan worden afgeweken.

In het kader van perceel 1 wordt in hoofdstuk 2 een globaal organiek profiel gepresenteerd van het gros van de decentrale en andere relevante bestuurslichamen. In de daarop volgende hoofdstukken worden deze typologieën c.q. organieke profielen verbreed en verdiept, zodat een handzaam aanknopingspunt kan ontstaan voor de diverse taaktoedelingen aan het decentraal bestuur.

Het zijn echter niet alleen organieke invalshoeken die een rol spelen bij taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Ook andere overwegingen spelen een rol bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen. Welke vorm van uitvoering van nationale regelgeving is het meest doelmatig? Welke schaal past het beste bij de uit te voeren taak? Is de uit te voeren geschikt voor een decentraal bestuurslichaam met een direct gekozen volksvertegenwoordiging of juist niet? Kan een uit te voeren taak worden toebedeeld aan enkele van de beschikbare decentrale bestuurslichamen in de betreffende categorie (bijvoorbeeld de grootstedelijke gemeenten) of is het per se noodzakelijk om deze taaktoedeling toe te delen aan alle gemeenten? Welke overige vormen van differentiatie - naar taak en vorm - zijn beschikbaar? Moet worden gerekend met vormen van overbelasting van decentrale bestuurslichamen vanwege andere taakoverhevelingen? etc., etc.

Kortom: in een Beleidskader decentraal bestuur behoren naast organieke overwegingen ook deze andere overwegingen een plaats te krijgen. In dit advies ligt enerzijds een accent op de organieke aspecten van het te ontwikkelen Beleidskader, aan diverse overige aspecten - zoals het vraagstuk van differentiatie, het schaalvraagstuk etc. - wordt anderzijds ook volle aandacht gegeven.

Paragraaf 5: De verhouding tussen het 'Beleidskader decentraal bestuur' en de juridische bevoegdheid tot toetsing en bewaking van het Beleidskader.

In het voorbeeld van de waterschappen kwam in de vorige paragraaf reeds naar voren dat de bewaking van het organieke profiel van de waterschappen een belangrijke constitutionele waarde vertegenwoordigd die onder meer moet worden bewaakt door de minister van I en W. Omdat de minister van I en

W ook in de regel optreedt als initiator van de medebewindswetten in de richting van de waterschappen is die bewaking niet bijzonder problematisch. Dat ligt voor de andere decentrale bestuurslichamen - vooral provincie, gemeente en regio - nogal anders. Bij de taaktoedeling aan deze bestuurslichamen zijn vele vakdepartementen betrokken en het is om die reden dat de Provinciewet en de Gemeentewet een set 'omgangsbepalingen' bevat. Deze omgangsbepalingen moeten er voor zorgen dat de systeemverantwoordelijke minister van BZK hier bewakend en toetsend op kan treden. En omdat het hier gaat om vakdepartementen die veelal eigen - aan het betreffende dossier gebonden - overwegingen hebben om tot taaktoedeling aan provincie, gemeente en regio over te gaan, is het niet voldoende dat de minister van BZK op een zekere afstand optreedt als bewaker van de organieke waarden voor deze vormen van decentraal bestuur. Een versterkte wettelijke grondslag om te kunnen toetsen en beoordelen is in dat verband zeer noodzakelijk en dat is ook de achtergrond geweest van de totstandkoming van deze omgangsbepalingen. De handhaafbaarheid van een 'Beleidskader decentraal bestuur' staat of valt dan ook met adequate en betekenisvolle bevoegdheden van de minister van BZK om de uitgangspunten en beleidsdoelen - zoals die zijn verwoord in het Beleidskader - af te dwingen in de richting van de vakdepartementen. Met andere woorden: hoe sterker de minister van BZK hier komt te staan, des te beter kan het nieuwe 'Beleidskader decentraal bestuur' tot uitvoering worden gebracht. In dat verband moet evenwel de conclusie zijn dat de omgangsbepalingen, zoals die thans in de Provinciewet en in de Gemeentewet zijn geformuleerd, nog onvoldoende basis geven om hier het verschil te kunnen maken. Een versterking en aanvulling van die omgangsbepalingen is dan ook wenselijk. Onder punt 6 wordt hier nader op ingegaan.

Dat de wettelijke omgangsbepalingen tot nu toe weinig effectief zijn geweest werd vervolgens ook veroorzaakt door het overwegend ontbreken van een materieel beleidskader voor het decentraal bestuur. Er zijn weliswaar meer algemene organieke uitgangspunten, maar scherpere criteria voor taaktoedeling aan decentrale bestuursorganen ontbreken overwegend en dan is het moeilijk om voorstellen van vakdepartementen te toetsen en te beoordelen.

Kortom: beide zijn nodig, versterkte bewakings- en sturingsmogelijkheden van de minister van BZK en een goed onderbouwd, krachtig en breed gedragen Beleidskader. Het een kan niet zonder het ander.

Paragraaf 6: Een aparte wettelijke regeling of aanpassing van Provincie- en Gemeentewet?

Door de VNG is voorgesteld om de versterkte positie van de minister van BZK op te nemen in een afzonderlijke organieke wet: een Wet op het decentraal bestuur. In dat geval zouden de omgangsbepalingen uit de Provincie- en de Gemeentewet over moeten worden gebracht naar deze nieuwe wettelijke regeling. Een afzonderlijke wettelijke regeling heeft als voordeel dat deze ook betrekking kan hebben op andere decentrale bestuurslichamen dan provincie en gemeente, hetgeen een meer integrale benadering van het decentrale bestuur kan bevorderen. In de nieuwe wet wordt dan de omgang geregeld met in beginsel alle decentrale bestuurslichamen. Er zijn echter ook wel nadelen aan een dergelijke constructie verbonden. In de vorige paragrafen bleek reeds dat bijvoorbeeld voor de waterschappen een geheel eigen regime bestaat met daarbij een belangrijke positie voor en systeemverantwoordelijkheid van de minister van I en W. De waterschappen vormen een belangrijk onderdeel van het decentraal bestuur, waardoor er beslist ook een medeverantwoordelijkheid is voor de minister van BZK, in ieder geval waar het gaat om de verhoudingen tussen het functionele bestuur van de waterschappen en het meer algemene territoriale bestuur van provincies, regio's en gemeenten. Maar dat neemt niet weg dat er voor de waterschappen een primaire systeemverantwoordelijkheid berust bij de minister van I en W en dat betekent ook dat de omgang van het Rijk met de waterschappen eigensoortig is en tot andere 'omgangsbepalingen' noodzaakt dan die voor provincie en gemeente. Vanuit dat oogpunt zou de aangescherpte regulering ook kunnen bestaan uit aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet en in de Gemeentewet, terwijl daarnaast de Waterschapswet de omgangsbepalingen bevat in de richting van de ministers van BZK en I en W. Een bijkomend argument zou in dit verband ook nog kunnen zijn dat provincie, gemeente en waterschap zich van de andere decentrale bestuursorganen onderscheiden door de aanwezigheid van rechtstreeks gekozen bestuursorganen. Zoals uit de volgende hoofdstukken zal blijken, is de aanwezigheid van dergelijke rechtstreeks gekozen fora een wezenlijk onderdeel van hun organieke profiel.

In deze rapportage wordt de keuze gemaakt voor een aanpassing van de 'omgangsbepalingen' in de afzonderlijke organieke wetten, maar dan wel in een *Verzamelwet*, onder de benaming 'Wet op het decentraal bestuur, ter

vervanging, aanpassing en aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet etc.’ Een dergelijke *Verzamelwet* bevordert de eenheid van de wettelijke aanpassingen. In dit advies zijn de wettelijke aanpassingen algemeen geformuleerd en is vanwege de overzichtelijkheid een specificatie naar de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen achterwege gelaten. Bij aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten behoort die specificatie nog plaats te vinden.

Paragraaf 7: *Opzet en werkwijze*

In het volgende hoofdstuk 2 wordt nu eerst een beknopt organiek profiel gepresenteerd van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en wel per categorie. Wat zijn - gezien vanuit Grondwet en wet - de belangrijkste en wezenlijke kenmerken van de provincie, de gemeente, het waterschap, de bestuurlijke regio, gedeconcentreerde bestuursvormen, zelfstandige bestuursorganen en andere vormen van bestuur met een decentrale component naar inhoud of vorm. En zijn deze vormen van niet-nationaal bestuur wel allemaal vormen van decentraal bestuur? Die beknopte organieke profielen bevatten de hoofdkenmerken. In het daarop volgende hoofdstuk 3 worden - aan de hand van enkele thema's - deze profielen en typologieën nader uitgewerkt en verdiept. En daarbij gaat het dan om thema's als: decentrale autonomie, de betekenis van verkiezingen voor decentrale bestuurslichamen, differentiatie, beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind, financiële arrangementen, conflictbeslechting etc. De behandeling van die thema's in hoofdstuk 3 voltrekt zich volgens een vast stramien: 1. Introductie; 2. Probleemduiding; 3. Wettelijk aanknopingspunt en te overwegen wijziging of aanvulling daarvan; 4. Te overwegen en mogelijke beleidskeuzes en beleidsoverwegingen ten behoeve van het Beleidskader decentraal bestuur.

Paragraaf 8: *Bronnen van de 'Bouwstenen'*

In de afgelopen periode zijn diverse documenten en onderzoeksrapporten gepubliceerd over de 'staat van het decentraal bestuur'. De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) publiceerde in de aanloop naar de kabinetsformatie diverse adviezen, waaronder vooral: '*RUST-REINHEID-REGELMAAT*', Evenwicht

in de bestuurlijk-financiële verhoudingen, maart 2021; *‘Advies toepassing normeringssystematiek’*, mei 2021; *‘Rol nemen, ruimte geven’*, De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, mei 2021 en *‘Droomland of niemandsland?’*, Uitgangspunten voor het besturen van regio’s, juni 2021. De Raad van State presenteerde in maart 2021 een *Voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen*.⁸ De VNG presenteerde onder meer een uitgewerkt ontwerp voor een *Wet op het decentraal bestuur* als tweede van vier sporen.⁹ En er verscheen een aantal evaluatierapporten van de in de meer recente periode afgewikkelde decentralisaties, waarbij vooral het rapport van Klaartje Peters, Peter Castenmiller, Marcel Boogers, Marcel van Dam, m.m.v. Han Warmelink, *Beginnels versus praktijken, Toetsing van decentralisatieprocessen met aanbevelingen voor versterking*, de meest toepasselijke aanbevelingen bevat. En ten slotte het rapport *‘Als één overheid - Slagvaardig de toekomst tegemoet’* van de Studiegroep Interbestuurlijke en financiële verhoudingen (de werkgroep-Ter Haar), september 2020.

De probleemanalyses in al die adviezen en rapporten vertonen opmerkelijke overeenkomsten. Dat geldt ook voor een deel van de aanbevelingen voor veranderingen, voor een ander deel zijn er verschillen en andere accenten. De ‘Bouwstenen’ en aanbevelingen die in dit rapport worden gepresenteerd - en de probleemanalyse die daaronder ligt - borduren voort op de resultaten van de genoemde beschouwingen, adviezen en rapporten en proberen daar een zekere samenhang in aan te brengen en wel zodanig dat deze bruikbaar zijn voor een goed doordacht, evenwichtig en effectief ‘Beleidskader decentraal bestuur’ en voor de aanpassingen van de wettelijke context.

⁸ Verzoek om voorlichting over interbestuurlijke verhoudingen (W04.20.0440/1), Raad van State, 25 maart 2021 (<https://www.raadvanstate.nl/adviezen/@123626/w04-20-0440/#highlight=DECENTRAAL%20BESTUUR>)

⁹ <https://vng.nl/artikelen/spoor-2-wet-decentraal-bestuur>

Hoofdstuk II Decentrale bestuurslichamen en hun organieke profiel

Paragraaf 1: *Vooraf*

De meeste bestuursvormen die op het niet-nationale c.q. decentrale niveau functioneren, vinden hun primaire grondslag in de Grondwet en worden nader vorm gegeven in organieke wetten. Voor een aantal bestuursvormen is die grondwettelijke en soms ook wettelijke grondslag er niet, bijvoorbeeld niet voor diverse vormen van publiek-private samenwerking en een aantal vormen van regionaal bestuur. Voor deze bestuursvormen kan om die reden geen of geen eenduidig organiek profiel worden opgemaakt.

In de volgende paragrafen worden de organieke hoofdkenmerken beschreven van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en van organisaties die de taakstelling van het decentraal raken of kunnen raken, zoals agentschappen, zelfstandige bestuursorganen etc. En wel met als oogmerk om vast te kunnen stellen welke taaktoedelingen wel en welke minder goed passen bij het organieke profiel van de verschillende decentrale bestuursvormen.

Het accent in dit rapport ligt derhalve op het vraagstuk van de taaktoedeling. Over de organieke positie van decentrale bestuurslichamen valt veel meer op te merken, maar met het oog op het 'Beleidskader decentraal bestuur' is de taaktoedeling de voornaamste invalshoek. Deze invalshoek vraagt een korte nadere uitleg.

De uitvoering en toepassing van nationale wetgeving wordt in belangrijke mate afgewikkeld door de ambtelijke dienst van de rijksoverheid zoals georganiseerd in de departementen. Er kunnen echter overwegingen zijn om deze uitvoering en toepassing toe te delen aan andere ambtelijke organisaties, rechtspersonen, bestuurslichamen etc. Dat kunnen rechtspersonen met een wettelijke taak zijn, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde rijksdiensten, provincies, gemeenten, regionale en functionele bestuursvormen etc. De vakdepartementen, die de bijzondere wetgeving voorbereiden, maken hierbij in belangrijke mate de inhoudelijke keuze aan welke organisatie of bestuurslichaam de betreffende taak het beste kan worden toebedeeld en daarbij spelen doelmatigheidsoverwegingen veelal een belangrijke en ook doorslaggevende rol. Bij het domineren van deze doelmatigheidsoverwegingen kunnen de organieke doelen van diverse bestuurslichamen echter onder druk

komen te staan en dat is vooral aan de orde indien deze organieke aspecten een geringe of zelfs helemaal geen rol spelen bij de taaktoedeling. Zouden bijvoorbeeld de gemeenten vele en overwegend gesloten uitvoeringstaakstellingen krijgen dan erodeert het gemeentelijke politieke stelsel, zoals gewaarborgd in Grondwet en wet, en wel omdat de keuzevrijheid tot een onaanvaardbaar minimum is gedaald. Om echter ook organieke doelen mee te laten wegen bij taaktoedelingen door de nationale overheid is het van belang om deze doelen op een rij te zetten en in elkaars verband te plaatsen. Aan de hand van de organieke hoofdkenmerken van de verschillende organisatie- en bestuursvormen kunnen dan uitgangspunten en richtsnoeren worden geformuleerd die bruikbaar zijn voor het 'Beleidskader decentraal bestuur' en die bij taaktoedeling door de bijzondere wetgever mede richtinggevend zouden moeten zijn.

Van de decentrale bestuurslichamen wordt nu eerst de gemeente behandeld, vervolgens het regionale bestuur als tussencategorie tussen gemeenten en provincie en daarna de provincie. Deze volgorde is gehanteerd omdat (1) het organieke profiel van de gemeente het meest problematisch is in de uitvoeringspraktijk, (2) het regionale bestuur druk zet, zowel op de provincie als de gemeente en (3) vooral de vraag zich opdringt waarom de regionale schaal tot uitdrukking komt in twee - elkaar beconcurrerende bestuursvormen: het regionale en het provinciale bestuur. Na de provincie volgen dan de functionele decentralisatie, met het waterschap als specifieke vorm, de gedeconcentreerde rijksdiensten, agentschappen, rechtspersonen met een wettelijke taak en de zelfstandige bestuursorganen.

Paragraaf 2: *De gemeente: basisbestuur op autonome grondslag*

De gemeente vormt een belangrijk onderdeel van de algemene democratie en kenmerkt zich - evenals het nationale stelsel en de provincie - door een stelsel van politieke representatie.

-Politieke representatie

Op basis van art. 4 Grondwet zijn er verplichte rechtstreekse verkiezingen voor de gemeente. Burgers hebben op basis van dit voorschrift recht op het actief en passief kiesrecht en wel omdat de gemeente een 'algemeen vertegenwoordigend orgaan' bezit. Daarnaast zijn op de algemene ordening van de gemeente en op de verhouding tussen de gemeentelijke

bestuursorganen tal van andere normen van toepassing die een belangrijk onderdeel uitmaken van het stelsel van politieke representatie, zoals het vrije mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid, financiële onafhankelijkheid van de volksvertegenwoordigers, regels voor politiek ontslag etc. In de hierop volgende vierde paragraaf over de provincie en in de vijfde paragraaf over de functionele decentralisatie wordt nader ingegaan op het verschijnsel '*politieke representatie*' en op de hiervan afwijkende '*belangenrepresentatie*' die kenmerkend is voor enkele vormen van functionele decentralisatie en functioneel bestuur. En een meer uitgebreide beschouwing hierover is opgenomen in bijlage 3 bij dit rapport.

-Een open huishouding

De gemeente is de basisvorm van de Nederlandse algemene en vertegenwoordigende democratie en die gemeente heeft een eigen en 'open huishouding'. De Grondwet formuleert het als volgt in art. 124 lid 1: 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' De term 'overgelaten' is cruciaal, want brengt tot uitdrukking dat de gemeente een eigen, door de Grondwet gevestigd domein heeft - de eigen huishouding - waarin het bevoegd is om regels uit te vaardigen en bestuursbesluiten te nemen. De gemeente heeft in de eigen huishouding geen toestemming van de wetgever of het Rijk nodig om te kunnen acteren. En dat betekent dat er sprake is van een 'open huishouding'. Initiatieven voor beleidsvorming of regelstelling zijn daar mogelijk; de gemeente heeft een open en onbepaalde bevoegdheid om maatschappelijke problemen aan te pakken, voorzieningen te creëren of te stimuleren, te subsidiëren etc. Deze bevoegdheid om te acteren in de eigen, open huishouding wordt aangeduid als de klassieke autonomie van de gemeente. Hiermee is het eerste wezenskenmerk van de gemeente onder woorden gebracht.

Kenmerk 1: *De gemeente heeft een open huishouding waarbij zonder specifieke machtiging van de wetgever of het Rijk initiatieven kunnen worden genomen voor beleid, bestuur en regelstelling.*

Een tweede aspect betreft de bevoegdheid van de rijksoverheid om de gemeente in medebewind te roepen. Art. 124 lid 2 Grondwet formuleert dat als volgt: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' De gemeente is verplicht om mee te werken aan de uitvoering van nationaal-wettelijke

regelingen. Hierbij moet meteen worden aangegeven dat de uitvoering van de Gemeentewet niet valt onder dit verplichte medebewind. De toepassing van de Gemeentewet valt derhalve binnen het autonome bereik van de gemeente. Een belangrijk aspect van dit medebewind nu is dat de toepassing daarvan gevolgen kan hebben voor de klassieke autonomie van de gemeente. Waar bijvoorbeeld een maatschappelijk probleem in autonomie wordt opgepakt door de gemeente, kunnen er allerlei redenen zijn om na verloop van tijd te voorzien in een landelijke aanpak op basis van nationale regelgeving. De opbouw van de verzorgingsstaat heeft zich bijvoorbeeld grotendeels langs deze lijn voltrokken. Tal van plaatselijke initiatieven voor armenzorg, volkshuisvesting, onderwijs etc. werden na verloop van tijd - vaak met het gelijkheidsbeginsel als hoofdmotief - overgebracht naar het nationale niveau. Waarbij dan vervolgens de nationale wet de gemeenten weer in medebewind riep om aan de uitvoering van die nationale wetten mee te werken. Er is dus een belangrijke en voortdurend in beweging zijnde relatie tussen autonomie en medebewind. En daarbij moet steeds in gedachte worden gehouden dat enerzijds de uitoefening van de klassieke autonomie in overeenstemming moet blijven met rijksbeleid en nationale wetgeving, maar anderzijds mag het medebewind - naar kwantiteit en kwaliteit - niet de klassieke autonomie wegdrücken of marginaliseren.

Kenmerk 2: *Via medebewind kunnen de gemeenten verplicht worden gesteld om mee te werken aan de uitvoering van nationale wetgeving. Aard en omvang van dit medebewind mogen niet tot effect hebben dat de klassieke autonome taak van de gemeente, zoals aangeduid in kenmerk 1, teniet wordt gedaan of wordt gemarginaliseerd.*

Een volgend kenmerk is gelegen in de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen voor de gemeenteraad en het daarmee verband houdende 'hoofdschap' van de gemeenteraad. De ingezetenen van de gemeente - die aan de wettelijke vereisten voldoen - kiezen de leden van de gemeenteraad. En op die wijze wordt aan de ingezetenen een indirecte invloed gegeven op de besluitvorming van de gemeente. Die invloed krijgt nader profiel en inhoud omdat de Grondwet formuleert dat de gemeenteraad het 'hoofd van de gemeente' is. Art. 125 lid 1 formuleert dat als volgt: 'Aan het hoofd van de provincie en de gemeente staan provinciale staten onderscheidenlijk de gemeenteraad.' En dit hoofdschap van de gemeenteraad waarborgt dat de indirecte invloed van de ingezetenen tot uitdrukking komt of moet komen in een substantiële invloed van de gemeenteraad op de lokale besluitvorming. De

aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen voor de gemeenteraad schept een lokaal politiek stelsel waarvan de gemeenteraad derhalve het hoofdorgaan is en dat impliceert tevens dat deze gemeenteraad marges moet hebben om in allerlei varianten aan de plaatselijke beleids- en besluitvorming vorm en inhoud te kunnen geven. In de Gemeentewet worden deze grondwettelijke voorschriften op allerlei manieren uitgewerkt en wel zodanig dat hierdoor een volwaardig politiek stelsel kan ontstaan. Bij de taaktoedeling aan de gemeente door medebewind moet derhalve steeds in acht worden genomen dat dit politieke stelsel en het daarmee verband houdende 'hoofdschap' van de gemeenteraad goed kunnen blijven functioneren. Zou het medebewind naar omvang en aard daarvoor te weinig ruimte laten, dan komt het (grond)wettelijke stelsel van de lokale democratie fundamenteel in het gedrang.

Kenmerk 3: De rechtstreekse verkiezing van de gemeenteraad door de ingezetenen - en het daarmee verbonden grondwettelijke hoofdschap van de gemeenteraad - veronderstellen de aanwezigheid van een politiek stelsel waarin de klassieke autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind substantieel zijn.

Grondwet en Gemeentewet stipuleren vervolgens dat de gemeente als decentraal bestuurslichaam bestaat uit meerdere bestuursorganen: de gemeenteraad, het college en de burgemeester. In het licht van het hoofdschap van de gemeenteraad formuleren wet en Grondwet vervolgens allerlei verhoudingsvoorschriften tussen de drie bestuursorganen. En daarbij gaat het dan om verantwoordelijkheids- en controle-relaties. Voorschriften over benoeming en ontslag. Onverenigbaarheden en incompatibiliteiten. Voorschriften om de besluitvorming zuiver te houden etc. Deze reeksen voorschriften hebben in ieder geval als gezamenlijk oogmerk om het stelsel van de lokale democratie werkbaar te houden, maar ook om de democratische belangen van de ingezetenen en het daarmee verband houdende hoofdschap van de gemeenteraad vorm en inhoud te geven. Bij taakstellingen die van buiten de gemeente komen - en dat is bij het medebewind het geval - dient met de (grond)wettelijke basisbeginselen van deze ordening rekening te worden gehouden.

Kenmerk 4: Bij externe toedeling van taken aan het college en de burgemeester als gemeentelijke bestuursorgaan, dient er mee te worden gerekend dat deze bestuursorganen - gezien vanuit de ordening van de lokale democratie -

overwegend afhankelijk zijn van de invloed en het oordeel van de gemeenteraad als hoofd van de gemeente.

In een politiek stelsel is het vervolgens cruciaal dat de noodzakelijk aanwezige autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind mede tot uitdrukking kunnen worden gebracht in de toepassing van het cruciale begrotingsrecht van de gemeenteraad, zoals dat is vastgelegd in de Gemeentewet. Vrije vormen van politieke besluitvorming veronderstellen de mogelijkheid om financiële middelen te alloceren en te re-alloceren, ongeacht welke financiële bronnen beschikbaar zijn. En dat betekent dat een hoofdbeginsel moet zijn dat het begrotingsrecht van de gemeenteraad zich niet in hoofdzaak mag beperken tot door de hogere overheid gedicteerde bestedingsdoelen.

Kenmerk 5: Gesloten bestedingsdoelen in de lokale begroting dienen uitzondering te zijn en open bestedingsdoelen de hoofdregel.

Tenslotte kan uit het stelsel van Grondwet en organieke wet worden afgeleid dat er ten aanzien van de gemeente enerzijds sprake is van inrichtingsuniformiteit en er anderzijds wat betreft de taakstelling van de gemeente diverse mogelijkheden bestaan voor differentiatie.

Kenmerk 6: Ten aanzien van de inrichting van de gemeente en de onderlinge verhoudingen van de lokale bestuursorganen dwingen Grondwet en organieke wet tot een hoge mate van uniformiteit, terwijl ten aanzien van de taaktoedeling aan de gemeente als geheel en aan de lokale bestuursorganen afzonderlijk diverse mogelijkheden voor differentiatie bestaan.

Paragraaf 3 *Het hybride regionale bestuur*

Een eenduidig organiek profiel van het regionale bestuur kan niet worden gepresenteerd en wel omdat dit uiteen valt in diverse vormen die nogal van elkaar verschillen. Het klassieke regionale bestuur wordt vorm gegeven via de Wet gemeenschappelijke regelingen en betreft in beginsel de vrijwillige samenwerking tussen gemeenten, en tussen andere decentrale bestuurslichamen, zoals de provincies en de waterschappen. Het regionale bestuur onder de vlag van de Wgr heeft zowel een territoriaal aspect (grotere schaal) als een functioneel aspect: samenwerking van decentrale bestuurslichamen op een bepaald beleidsonderdeel. Een mengvorm derhalve van algemeen territoriaal en functioneel bestuur.

De samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen vindt een grondslag in art. 135 Grondwet: 'De wet geeft regels ter voorziening in zaken waarbij twee of meer openbare lichamen zijn betrokken. Daarbij kan in de instelling van een nieuw openbaar lichaam worden voorzien, in welk geval artikel 134, tweede en derde lid, van toepassing is.' Behoudens de mogelijkheid om hiervoor openbare lichamen in te stellen, heeft dit grondwettelijke voorschrift nauwelijks enige inhoud. Desondanks is de grondwettelijke opdracht aan de wetgever om voor de samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in regels te voorzien van groot belang voor het decentraal bestuur. Door via de Wgr vele varianten van samenwerking van decentrale bestuurslichamen mogelijk te maken, kan de basisstructuur van het openbaar bestuur - rijk, provincie en gemeente - overeind worden gehouden. Immers door middel van de bestuursvormen van de Wgr kunnen vrijwel alle schaalvraagstukken die zich voordoen min of meer worden opgelost. Zo behoeft bij taaktoedeling aan gemeenten geen enkele of geen enkele categorie van gemeenten buiten schot te blijven. Immers voor gemeenten die minder goed in staat zijn om de over te dragen taak uit te voeren kan - al dan niet verplicht - worden voorzien in intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. De samenwerking in Wgr-verband is derhalve in constitutioneel en organiek opzicht de caoutchouc - de rubberpasta - die het gehele stelsel van binnenlands bestuur bij elkaar kan houden.

De aanduiding van het regionale, samenwerkende bestuur moet echter breder worden getrokken dan de Wgr-samenwerking. In de praktijk bestaan er naast de Wgr-vormen veel andere vormen van regionale samenwerking, op privaatrechtelijke basis of als netwerksamenwerking en in veel gevallen informeel op basis van afspraken tussen de betrokken bestuurslichamen en andere partijen. Regio's en regionaal bestuur zijn een vorm van samenwerking tussen bestuurslichamen rijk, provincies, gemeenten, of waterschappen, en vaak ook maatschappelijke partijen. We spreken in dit verband ook wel over coalities. Inhoud, vorm, schaal, inhoud, tijdsduur van deze regionale samenwerking zijn heel verschillend. Op deze manier kan maatwerk worden geleverd. Voorbeelden zijn de Metropoolregio Amsterdam, U10, Regio Zwolle, die werken op basis van afspraken waarin de democratische legitimatie is geregeld via de individuele gemeenten en provincies die deelnemen. De Metropool Regio Amsterdam en de Regio Zwolle werken op die basis zelfs samen met meerdere provincies (MRA: Noord-Holland en Flevoland; Regio Zwolle: Overijssel, Gelderland, Drenthe en Flevoland). Samenwerking en regio's kunnen de bestuurlijke grens van provincies overschrijden. In de provincie

Utrecht zijn drie interprovinciale regio's actief, met gemeenten in Noord-Holland en Gelderland.

Naast de informele samenwerking in regionaal verband - buiten de Wgr om - is er de speciale categorie van de verplichte regionale samenwerking die door het Rijk wordt opgelegd of sterk wordt aanbevolen. In veel gevallen wordt daar wel gebruik gemaakt van de instituties van de Wgr, waarover verderop meer.

Een dominant beginsel van de Wgr-samenwerking is dat de diverse samenwerkingsverbanden een gesloten huishouding kennen. Dit betekent dat in Wgr-verband geen recht van initiatief bestaat om taken op te pakken die niet door de samenwerkingspartners aan het samenwerkingsverband zijn gegeven. In de praktijk is weliswaar soms sprake van 'implied powers' - op basis van deskundigheid in de samenwerking kunnen in de richting van de deelnemende openbare lichamen initiatieven worden aangedragen -, maar dat laat onverlet dat er geen sprake mag zijn van een overschrijding van de door de samenwerkingspartners gegeven bevoegdheden.

De afwezigheid van een rechtstreekse democratische legitimatie voor de Wgr-samenwerkingsverbanden houdt in dat hier sprake is van verlengd decentraal bestuur. Controle en politieke verantwoordelijkheid lopen via de democratisch gekozen bestuursorganen van de deelnemende partners en dat geldt ook voor de meer informele vormen van interbestuurlijke samenwerking.

Ten slotte kan worden vastgesteld dat deze samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen weliswaar in beginsel een vrijwillig karakter heeft, maar de wettelijke regeling biedt ook enkele aanknopingspunten voor het afdwingen van deze samenwerking. Op zichzelf genomen bestaat daarvoor een duidelijke ratio, maar in hoofdstuk 3 zal worden beschreven dat het regionale bestuur juist vanwege deze mogelijkheid van 'oplegging' in de meer recente periode nogal van kleur is verschoten met een explosie van regionale bestuursvormen als gevolg.

-Efficiency en doelmatigheid

Het hoofdkenmerk van samenwerking in Wgr-verband is doelmatig bestuur op de juiste schaal en met de juiste middelen. Er zijn globaal vijf hoofdvarianten van samenwerking: (1) de lichte regeling en dat behelst samenwerking alleen in de vorm van een overeenkomst (art. 1 lid 1 Wgr); (2) De centrumgemeente-constructie waarbij gemeenten hun taken laten uitoefenen door de grotere buur- of centrumgemeente (art. 8 lid 3 Wgr); (3) de vorming van een

gemeenschappelijk orgaan (art. 8 lid 2 Wgr); (4) de vorming van een openbaar lichaam met rechtspersoonlijkheid (art. 8 lid 1 Wgr) en (5) de gemeenschappelijke bedrijfsuitvoeringsorganisatie, kortweg als BVO aangeduid (art. 8 lid 3 Wgr).

De grondnorm voor deze vijf varianten is vrijwilligheid. De decentrale bestuurslichamen behoren in autonomie te besluiten over de vraag of wel of niet wordt deelgenomen. Is er echter een 'zwaarwegend openbaar belang' in het geding - zoals stagnatie in een regionaal beleidsdossier omdat één of enkele gemeenten niet mee willen doen aan de beoogde samenwerking - dan kunnen gedeputeerde staten gemeenten op verzoek van het bestuur van één of meer gemeenten dwingen om mee te doen. Ook kan het Rijk gedeputeerde staten manen om een dergelijke aanwijzing te geven (artt. 99, 102 en 103 Wgr). Deze vormen van aanwijzing zijn te kwalificeren als een noodzakelijke en te billijken uitzondering op de hoofdregel van vrijwilligheid. Het is een effectief instrument om bestuurlijke stagnatie te voorkomen. Veel verder gaat echter de figuur waarbij via een bijzondere wet de decentrale bestuurslichamen verplicht worden om een gemeenschappelijke regeling te treffen of waarbij door middel van akkoord - zoals het Klimaatakkoord - regionale bestuursvormen ontstaan, zoals de RES-regio's. In beginsel kan de latere wet afwijken van de eerdere wet - in casu de Wgr - maar indien deze opleggingspraktijk strijd vertoont met de organieke basisbeginselen van de Wgr - waarbij vrijwilligheid het centrale uitgangspunt is - dan levert dat bij een ruime toepassing spanning op in de ordening van het decentraal bestuur. Recente voorbeelden zijn hier: de vorming van de omgevingsdiensten, de veiligheidsregio's, de jeugdzorgregio's, de RES-regio's etc.

- Een preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie

Is derhalve de Wgr-samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen een belangrijk instrument om de basisstructuur van het decentraal bestuur overeind te houden, dat neemt echter niet weg dat maatvoering en balans hier een belangrijk uitgangspunt moeten zijn. Omdat de Grondwet en de organieke wet hier geen nadere materiële normen bevatten, wordt het op het eerste oog geheel aan de bestuurspraktijk overgelaten hoe hiermee wordt omgegaan. Vanuit een zekere preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie kan evenwel als een cruciaal constitutioneel en organiek uitgangspunt worden geformuleerd dat bij taaktoedelingen die een belangrijke beleidsvrijheid bevatten de voorkeur moet worden gegeven aan

bestuurslichamen met een rechtstreekse democratische legitimatie, een open huishouding en een volwaardig politiek stelsel. Gaat het om taken met een meer uitvoerend karakter of om taken die bijvoorbeeld vanwege de betekenis van het gelijkheidsbeginsel een meer uniforme toepassing vereisen, dan maakt dit het meer aanvaardbaar om daarvoor bestuursvormen toe te passen die niet behoren tot de bestuurslichamen van de algemene democratie - Rijk, provincie en gemeente -. Zie voor een nadere uitwerking van dit uitgangspunt hoofdstuk 3, paragraaf 8: 'Typologie van de decentrale bestuurslichamen: een toetsingskader voor taaktoedeling in medebewind'.

Een dergelijk archimedisch punt is vooral ook nodig omdat de Wgr-samenwerking weliswaar een nuttig instrument is om schaalvraagstukken op allerlei manieren op te lossen, maar er is tegelijkertijd het gevaar dat juist door een veelvormige en ongebreidelde toepassing van samenwerkingsformules de positie van provincie en gemeente wordt uitgehold. Voor gemeenten speelt dat vooral indien de kwantiteit van de samenwerking hen boven het hoofd groeit, waardoor controle en verantwoordelijkheid sterk worden bemoeilijkt. Ook indien oplegging van samenwerking uitgebreide vormen aanneemt, heeft dat een sterke en negatieve weerslag op de positie van de gemeente en vooral de gemeenteraden. En ten slotte is van doorslaggevende betekenis dat bij de toegepaste vormen van samenwerking de aard van het construct zodanig moet zijn dat afdoende vormen van verantwoording en controle beschikbaar zijn voor de deelnemende bestuurslichamen, waaronder vooral de gekozen volksvertegenwoordigingen.

In organiek en constitutioneel opzicht is op dit punt ook de positie van het provinciale midden-bestuur fundamenteel in het geding. Vanuit de genoemde preferentie voor de bestuurslichamen van de algemene democratie bij taken met ruime beleidsvrijheid zou de toepassing van vormen van regionaal bestuur - van welke aard dan ook - pas aan de orde moeten zijn indien er dwingende contra-argumenten zijn om de betreffende taak niet aan de provincie toe te delen. Het is immers ook de provincie die op bovengemeentelijk en derhalve regionaal niveau opereert. Wordt dit constitutionele en organieke uitgangspunt niet in acht genomen - en de bestuurspraktijk laat dit op grote schaal zien - dan ontstaat er op het niveau van de regio een hevige bestuurs-concurrentie tussen provinciaal en regionaal bestuur en raakt de provincie in het defensief. In hoofdstuk 3 worden deze effecten en implicaties nader onder ogen gezien.

-Explosieve groei van de regionale component in de taakstelling van gemeenten

Uit het onderzoek van B&A blijkt dat de provincies de minste verplichting hebben tot regionale samenwerking, door hun aard en opbouw hebben de waterschappen de meeste verplichtingen op dit punt, gevolgd door de overheidsinstellingen op afstand. De aard van de opgelegde samenwerking voor waterschappen verschilt wel wezenlijk ten opzichte van die van gemeenten: het gaat bij de waterschappen vaak om afstemmings- en coördinatieverplichtingen, waar het bij gemeenten veel vaker ook gaat over verplichte gezamenlijke uitvoering van taken. Voor de gemeenten is ten aanzien van 61% van de taken geen regionale samenwerking voorgeschreven. De aanbevolen samenwerking bedraagt 7 % en de voorgeschreven regionale samenwerking is 32 %. Voor het beslag op het budget zijn de cijfers: budgetbeslag zonder voorschriften tot samenwerking 49%, budgetbeslag met aanbevolen samenwerking 6 % en budgetbeslag met verplichte samenwerking 45%.¹⁰

Over de vrijwillige samenwerking van gemeenten ontbreken exacte cijfers omdat deze nauwelijks tot een gemiddelde kunnen worden gekwantificeerd vanwege het verschil tussen grote en kleine gemeenten. Voor de meeste gemeenten kan er echter van worden uitgegaan dat het aantal 'verbonden partijen' - anders dan de voorgeschreven samenwerking - varieert tussen de 10 en 20.¹¹ Globaal betekent dit dat 'overall' gemiddeld de helft van het gemeentelijke takenpakket en van het lokale budget een regionale samenwerkingscomponent bevat en derhalve ook het gemeentelijke budget voor een zeer aanzienlijk deel wordt gekenmerkt door samenwerkingsconstructies. Maarten Allers berekende dat in 2005 gemiddeld 5% van de gemeentelijke uitgaven verliep via samenwerking, in 2018 was dat opgelopen naar gemiddeld 20%. Voor de kleinere gemeenten zijn die percentages aanzienlijk hoger, oplopend tot 40 % van de lokale begroting. Allers concludeert dat een groot deel van de overheidsbegrotingen van

¹⁰ B&A onderzoek-2021, par. 3, 4 en 5.

¹¹ In het Rob-rapport 'Droomland of niemandsland', a.w. p. 21 wordt vermeld dat in 2017 de toen nog 393 gemeenten gemiddeld in 27 samenwerkingsverbanden opereerden, waarbij vooral sprake is van overdracht van collegebevoegdheden. Dat aantal steeg - ondanks de afname van het aantal gemeenten - in 2020 naar gemiddeld 33 samenwerkingsverbanden per gemeente, een stijging van meer dan 20%. Ook wordt vermeld dat in slechts 5% van de gemeenschappelijke regelingen is voorzien in een vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Het aantal samenwerkingsverbanden in ons land bedroeg in 2020 1284. In 2017 was dat 1095, een stijging van 17 %.

gemeenten is onttrokken aan democratische controle en niemand zich daar erg druk over lijkt te maken.¹² Hoewel exacte cijfers over eerdere periodes ontbreken, kan met enige zekerheid worden vastgesteld dat de groei van de regionale component in het gemeentelijke handelen in de afgelopen decennia enorm en explosief is geweest, waarbij uiteraard de grote decentralisaties in het sociaal domein uit 2015 het meest in het oog springen.

Paragraaf 4: De provincie: midden-bestuur met een open huishouding en een stelsel van politieke representatie

-De betekenis van politieke representatie

In paragraaf 2 over de gemeente werd vastgesteld dat een stelsel van politieke representatie is voorbehouden aan bestuurslichamen die een ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ bezitten. Er gelden daarvoor verplichte verkiezingen, maar de aanwezigheid van politieke representatie heeft ook andere gevolgen, in het bijzonder voor de verhouding tot andere decentrale bestuurslichamen en voor de interne opbouw en verhoudingen tussen de diverse bestuursorganen. Dit maakt dat de instituties met een stelsel van politieke representatie zich in de eerste plaats onderscheiden van bestuurslichamen die zich kenmerken door een vorm van ‘belangenrepresentatie’, zoals de waterschappen. In de tweede plaats is de aanwezigheid van politieke representatie maatgevend om het betreffende bestuurslichaam als onderdeel aan te merken van de algemene democratie. En als een bestuurslichaam daartoe behoort dan levert dat een zekere preferentie op bij de toedeling van taken die een ruime mate van beleidsvrijheid bezitten. In hoofdstuk 3 wordt deze preferentie van de algemene democratie nader uitgewerkt. Op deze plaats is er aanleiding het verschijnsel ‘politieke representatie’ nog wat nader toe te lichten en wel vooral omdat dit voor het provinciale midden-bestuur een speciale betekenis heeft. In de volgende paragraaf worden dan de stelsels met ‘belangenrepresentatie’ nader toegelicht.

Het verschijnsel ‘politieke representatie’ kent een lange ontwikkelingsgeschiedenis en wordt bepaald niet alleen geconstitueerd door het verplichte actief en passief kiesrecht. Er zijn naast het algemeen kiesrecht diverse annexe constitutionele waarden die politieke representatie haar

¹² Maarten Allers in VNG-magazine, nr. 15, 5-10-2018.

huidige vorm en inhoud hebben gegeven. Daarbij is het vrije mandaat c.q. het verbod van last van cruciale betekenis, alsmede de gerechtelijke on-
vervolgbaarheid van volksvertegenwoordigers, hun financiële
onafhankelijkheid, regels voor politiek ontslag en een hele reeks bepalingen uit
de Kieswet die een adequaat evenwicht scheppen tussen de formele
kiezersdemocratie en de feitelijke partijendemocratie.

En het is dan ook deze politieke representatie die in ieder geval tot uitdrukking
komt in het functioneren van de algemeen vertegenwoordigende organen op
(1) Europees niveau, (2) rijksniveau - behoudens de Eerste Kamer waarvoor de
Grondwet een uitdrukkelijke uitzondering maakt - (3) in de provincie en (4) in
de gemeenten.

Belangrijk is de vraag of vormen van politieke representatie in formeel of
materieel opzicht primeren boven vormen van belangenrepresentatie, waarbij
al dan niet een verkiezingssystematiek wordt gebruikt. In verschillend opzicht
kan van een preferente positie van bestuurslichamen met politieke
representatie worden gesproken. Een zekere mate van preferentie ontstaat in
de eerste plaats omdat de bestuurslichamen met algemeen
vertegenwoordigende organen het normstellende kader formuleren
waarbinnen vormen van belangenrepresentatie moeten functioneren. In de
tweede plaats - en in verband met het vorige punt - hebben de
bestuurslichamen met een algemeen vertegenwoordigend orgaan een 'open
huishouding', terwijl voor andere bestuurslichamen een 'gesloten huishouding'
functioneert. Bij een 'open huishouding' hebben de bestuurslichamen een
algemeen initiatiefrecht en een open bevoegdheid om problemen op te lossen
die zich voordoen binnen de eigen 'huishouding', uiteraard voor zover niet is
voorzien in hogere regelgeving. Bij een 'gesloten huishouding' is voor iedere
taakuitoefening door een decentraal bestuurslichaam een specifieke
machtiging van de wetgever noodzakelijk en er bestaat dan geen algemeen
initiatiefrecht om nieuwe beleidsvelden te scheppen. Deze relatie tussen de
aanwezigheid van een 'open huishouding' en het functioneren als algemeen
vertegenwoordigend orgaan loopt overigens niet helemaal rond. En wel omdat
het Europees parlement wel als een algemeen vertegenwoordigend orgaan
wordt aangemerkt, maar 'Europa' heeft geen 'open huishouding'. Hetzelfde
gold voor de vroegere deelraden in Amsterdam en Rotterdam.

Op basis van deze twee invalshoeken - (1) regelgevende kaderstelling en (2) wel
of geen 'open huishouding' - kan worden gezegd dat in hiërarchisch opzicht de

politieke representatie oftewel de algemene democratie primeert ten opzichte van de belangenrepresentatie. En op basis hiervan zou een preferentie van de algemene democratie, die is gebaseerd op politieke representatie, boven de bijzondere democratie, die is gebaseerd op belangenrepresentatie, kunnen worden aangenomen. Deze preferentie van de algemene democratie boven die van de bijzondere democratie is van nogal andere aard dan het primaat van de hoofdstructuur, zoals eerder benoemd. Het primaat van de hoofdstructuur of een primaat van de gemeente als eerste overheid richt zich vooral op een preferentie inzake taaktoedeling, terwijl de preferentie van de algemene democratie zich oriënteert op een kader-stellende en beperkende functie ten aanzien van bijzondere vormen van representatie. Bovendien geldt hier dat de kwantitatieve betrokkenheid van in beginsel alle Nederlanders of alle ingezetenen een ruimere vorm van representatie oplevert dan bij de meeste vormen van belangenrepresentatie. En tenslotte is een belangrijk criterium van de algemene democratie - voor het rijk, de provincie en de gemeente - dat autonomie (een 'open huishouding') en beleidsvrijheid in medebewind voor gemeente en provincie de hoofdkenmerken en constitutionele randvoorwaarden zijn voor een stelsel van politieke representatie. De burgers hebben via verkiezingen en anderszins de mogelijkheid om de besluitvorming van de algemeen vertegenwoordigende organen en de annexe bestuursorganen te beïnvloeden. En om die reden heeft de algemene democratie een heel andere opbouw en gelden daarvoor allerlei annexe constitutionele waarden die horen bij een stelsel van politieke representatie.

Vervolgens kan worden geconstateerd dat een algemeen primaat van de hoofdstructuur niet is af te leiden uit de Grondwet en uit de organieke wetgeving, het gaat hier uitdrukkelijk om een 'beleidsuitgangspunt'. Voor een preferentie van de algemene democratie boven de bijzondere democratie is de grondslag wel af te leiden uit de tekst en het stelsel van Grondwet en wet. Nu een primaat van de hoofdstructuur in de bestuurspraktijk schadelijke en averechtse effecten kan hebben op het punt van een ongeclausuleerde taaktoedeling, waardoor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie overbelast raken en taken uitoefenen die in sommige gevallen veel beter zouden kunnen worden behartigd door functionele bestuurslichamen of andere uitvoeringsorganisaties, is het van betekenis om niet langer te spreken van een primaat van de hoofdstructuur, maar van een *preferentie van de algemene democratie*. Met andere woorden: omdat de bestuurslichamen van de hoofdstructuur in regelgevend opzicht kader-stellend zijn voor andere

decentrale bestuurslichamen en omdat zij een 'open huishouding' hebben, is er een zekere hiërarchie ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen.

De implicatie voor de provincie (en ook voor de gemeente) is dat bij taaktoedeling in medebewind waaraan beleidsvrijheden zijn verbonden zij in een preferente positie moeten worden geplaatst. In de bestuurspraktijk blijkt evenwel dat de provincie bij taaktoedelingen met beleidsvrijheid nogal eens wordt gepasseerd en aan andere bestuursvormen - waaronder vooral de regionale - voorkeur wordt gegeven.

-Kenmerken van het provinciale bestuur

De zes kenmerken, die in paragraaf 2 voor de gemeenten werden benoemd, zijn tevens van toepassing op de provincie en behoeven hier niet meteen te worden herhaald. De organieke kenmerken van gemeente en provincie vertonen derhalve een grote mate van overeenkomst, desondanks verschilt het profiel van de provincie van het gemeentelijke en wel vooral omdat de provinciale taakstelling andersoortig is, veroorzaakt door de specifieke aard van het provinciale midden-bestuur.

Provincies nemen als midden-bestuur taken op zich die vragen om een regionale schaal (openbaar vervoer, ruimtelijke ontwikkeling, natuurbeheer) en oefenen coördinerende taken uit in de middenpositie tussen Rijk en gemeenten (zie verderop over de schanierfunctie en vangnetfunctie). De provincies hebben momenteel de volgende zeven kerntaken:

1. Duurzame ruimtelijk ontwikkeling en waterbeheer
2. Milieu, energie en klimaat
3. Vitaal platteland, natuurbeheer en ontwikkeling natuurgebieden
4. Regionale bereikbaarheid en regionaal openbaar vervoer
5. Regionale economie
6. Culturele infrastructuur en monumentenzorg
7. Kwaliteit van het openbaar bestuur

De taken die provincies uitvoeren binnen deze gedefinieerde taakgebieden zijn grotendeels door de bijzondere wetgever aan de provincies toebedeeld. Hiervoor worden zij dus in medebewind geroepen (Grondwet artikel 124, lid 2). Bij deze kerntaken is het belangrijk te vermelden noemen dat niet alle een

wettelijke grondslag hebben, maar soms ook hun oorsprong hebben in een bestuursakkoord en financiële verwerking. Vervolgens is ook het interbestuurlijk toezicht (IBT) van betekenis. De IBT-taak is van wezenlijk belang voor het stelsel van 'checks and balances' in het binnenlands bestuur. Toezicht is niet slechts een facet van de 'scharnierfunctie', maar een wezenlijk onderdeel in het stelsel van het openbaar bestuur.

De specifieke karaktertrekken van de provincie als midden-bestuur komen tot uitdrukking in de volgende functies:

- de integratiefunctie die er op een aantal terreinen voor zorgt dat wordt geïntegreerd wat in de vorm van medebewindstaken – vaak verkokerd en als gevolg daarvan soms onvoldoende samenhangend – van rijkswege op de gemeenten afkomt;
- de scharnierfunctie waarvoor de provincies als bestuurlijk midden bij uitstek geschikt zijn: coördinatie (de gemeenten waar nodig verplichten tot wederzijdse afstemming van beleid en tot samenwerking in de gevallen dat die afstemming en samenwerking niet vanuit de gemeenten zelf tot stand komen), conflictoplossing, allocatie van middelen en voorzieningen, uitoefenen van toezicht en geschillenbeslechting;
- de bestuurlijke organisatiefunctie, die de provincies een belangrijke rol geeft bij de intergemeentelijke samenwerking en de wijziging van de gemeentelijke indeling;
- een servicefunctie voor gemeenten, waarbij de provincie kennis en informatie verschaft;
- het optreden als belangenbehartiger voor de 'eigen' gemeenten, voor haar bevolking als geheel en voor het totaal van de binnen haar territorium gevestigde instellingen en bedrijven;
- een vangnetfunctie voor de taken die andere overheden niet of niet goed vervullen;
- een sturende, kader-scheppende functie voor maatschappelijke organisaties; de provincies zijn bij uitstek geschikt voor het bijeenbrengen en onderhouden van contact met allerlei organisaties die op provinciale of regionale schaal functioneren;
- een uitvoerende functie bij de 'doetaken' waarop de territoriale omvang van gemeenten niet is toegesneden of die betrekking hebben op samenhangen

die zich op het provinciale territorium voordoen. Qua capaciteit en qua budget is dit voor de provincies een omvangrijke taak.¹³

Waar voor de gemeente de 'open huishouding' - met een eigen initiatiefrecht en de mogelijkheid om wel of geen beleid te voeren - een onomstreden kenmerk vormt, is dat voor de provincie niet steeds het geval geweest. Zo bevatte het regeerakkoord van het kabinet-Rutte II in 2012 de volgende passage: 'Beide partijen (VVD en PvdA, toevoeging auteur) kiezen voor een materieel gesloten provinciale huishouding, beperkt tot taken op het gebied van ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer, natuur en regionaal economisch beleid'. Wat precies de term 'materieel gesloten huishouding' betekende, bleef onduidelijk, maar dat een meer beperkte taakstelling voor de provincie werd beoogd, was overduidelijk. De grondwettelijke 'open huishouding' bleef weliswaar geheel overeind, maar in het volgende hoofdstuk 3 zal worden aangegeven dat een en ander wel invloed heeft gehad op de ruimte voor de provincie om aan de (grond)wettelijke autonomie voldoende vorm en inhoud te geven. De beperking van de provinciale beleidsterreinen speelde daarbij een rol, ook het debat over de vorming van landsdelen, te beginnen in het westen van het land, alsmede vormen van 'provincie-bashing' en algemene beleidsoverwegingen die bij taaktoedeling een zeer preferente positie toebedeelden aan de gemeente en veel minder aan de provincie. Dat het provinciale bestuur in het afgelopen decennium bovendien een geduchte bestuurs-concurrent verkreeg in de vorm van het zeer sterk gegroeide regionale bestuur heeft aan deze ontwikkeling mede een bijdrage geleverd. Waar derhalve de gemeentelijke autonomie onder druk kwam te staan door een veelheid aan toegevoegde medebewindstaken - in combinatie met mankerende financiële arrangementen - ondervond de provinciale autonomie belemmeringen door beperking van het aantal provinciale beleidsterreinen en het ontstaan van concurrerende vormen van regionaal bestuur.

Ondanks deze beleidsoverwegingen en politiek-bestuurlijke oogmerken heeft de provincie in grondwettelijk en organiek opzicht geen enkele veer hoeven laten en ligt de overweging voor hoe aan deze constitutionele en organieke waarden een hernieuwde invulling kan worden gegeven.

¹³ Open huishouding van de provincie, brief van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) en de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) aan De minister van BZK, De voorzitter EK, De voorzitter TK, De voorzitter VNG, De voorzitter IPO, 21 februari 2007, Rob en Rfv 2007-0000021444, p. 9.

En evenals bij de gemeente speelt bij de provincie een cruciale rol dat het hier gaat om een bestuurslichaam dat de provinciale staten kent als hoofd van het provinciale bestuur, dat een rechtstreekse verkiezing kent voor de provinciale volksvertegenwoordiging, dat opereert met een 'open huishouding' waardoor de provinciale bestuursorganen beleidsinitiatieven van allerlei aard en soort kunnen nemen en de verhouding tussen de provinciale bestuursorganen zodanig is ingericht dat de provincie als een volwaardig politiek stelsel kan worden gekwalificeerd. En om aan dat politieke stelsel voldoende recht te doen, behoren de klassieke provinciale autonomie en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind zodanig substantieel te zijn dat dit politieke stelsel ook goed kan functioneren. Bij taaktoedeling aan de provincies zijn deze organieke invalshoeken dan ook wezenlijk. Daarnaast zal om doelmatigheidsredenen de bovengemeentelijke c.q. regionale schaal het belangrijkste criterium voor taaktoedeling zijn, alsmede de verschillende functies die - zoals boven aangegeven - aan deze vorm van midden-bestuur zijn verbonden. En daarbij springt meteen in het oog dat allerlei concurrerende vormen van regionaal bestuur de taakuitoefening van het provinciale midden-bestuur zodanig compliceren dat daardoor de organieke grondslagen van het provinciale bestuur aanzienlijk onder druk zijn komen te staan. In hoofdstuk 3 wordt hierop terug gekomen en daar worden dan ook aanbevelingen gedaan om deze druk aanzienlijk te verminderen.

Paragraaf 5: Functionele decentralisatie en functioneel bestuur, in het bijzonder het waterschap

-Functioneel bestuur ingebed in het algemeen bestuur

Kenmerkend voor het openbaar bestuur in Nederland is een spreiding van (in politieke termen) macht en (in juridisch opzicht) van bevoegdheden, taken en de daarvoor benodigde middelen. Het staatsgezag is niet op één bepaalde plaats, maar op vele plekken aan te treffen. Gesproken kan worden van een gelede staat. Voor die spreiding wordt zowel in de staatsrechtelijke terminologie als in de bestuurswetenschappen de term 'decentralisatie' gereserveerd. Bij decentralisatie is sprake van een (zekere) mate van zelfstandige taakuitoefening. En dan worden twee vormen van decentralisatie

onderscheiden: territoriale en functionele decentralisatie.¹⁴ Bij territoriale decentralisatie is het gebiedscriterium doorslaggevend. De overdracht van taken, bevoegdheden en middelen aan een territoriaal bestuurslichaam is gebaseerd op de veronderstelling dat burgers in een bepaald gebied gemeenschappelijke belangen hebben. Deze belangen vragen om een onderlinge (integrale) afweging. Vandaar dat de termen integraal of algemeen bestuur ook wel als aanduiding worden gebruikt.

Ten grondslag aan functioneel bestuur ligt een adequate behartiging van een (bepaald type) doel of functie. Uiteraard kent elke functionele bestuursvorm naast een doel tevens een bepaalde gebiedsafbakening. De geografische omvang van een aanzienlijk aantal functionele bestuurslichamen omvat het gehele Nederlandse grondgebied. Een verordening van bijvoorbeeld publiekrechtelijke bedrijfslichamen, zoals de vroegere Productschappen, had geldingskracht in geheel Nederland. Hetzelfde geldt voor zelfstandige bestuurslichamen zoals bijvoorbeeld het Commissariaat voor de Media of de Kiesraad. Andere functionele lichamen zoals de Kamers van Koophandel of de waterschappen kennen kleinere gebiedseenheden.

Ondanks de afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in 2015 - die een substantieel onderdeel vormde van het functionele bestuur - heeft in het recente verleden de functionele variant van publieke dienstverlening aan belang gewonnen. De toegenomen verzelfstandiging en privatisering van overheidstaken is daarvoor verantwoordelijk. De lijst van publieke en private organisaties die in een zekere zelfstandigheid overheidstaken uitoefenen is zeer omvangrijk. Ondanks het toegenomen belang van functionele lichamen bestaat in politiek en wetenschap in ons land een zekere voorkeur voor vormen van territoriale decentralisatie. Territoriale decentralisatie zou in de eerste plaats een integrale belangenbehartiging mogelijk maken. Functionele decentralisatie en functioneel bestuur zouden de fragmentatie van de overheidszorg bevorderen. Vervolgens zou bij het algemeen bestuur de democratische verantwoording beter zijn geregeld.¹⁵ Ook hangt er rond vormen van functionele decentralisatie en functioneel bestuur een zweem van minder aantrekkelijke associaties. Deze komen in de eerste plaats voort uit het omstreden karakter van het zogenaamde corporatieve gedachtengoed. Zo

¹⁴ S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, 2^e druk, Deventer 2019, p. 75 ev. ; CompendiumPolitiek.nl in de bewerking van 1997; D.J. Elzinga, R. de Lange, H.G Hoogers, Handboek van het Nederlandse Staatsrecht, 16^e druk, hoofdstuk 37 en de 'Notitie functionele decentralisatie', TK-1988-1989, 21 042, nr. 2..

¹⁵ Zie CompendiumPolitiek.nl, a.w. en 'Notitie functionele decentralisatie', a.w.

bleef de corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven voortdurend 'besmet' door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen: bijvoorbeeld Italië en Portugal. Een overwegend corporatieve ordening werd geacht op gespannen voet te staan met het functioneren van de instituties van de algemene democratie. In de tweede plaats werd vaak geredeneerd dat de vormen van belangenrepresentatie die in het functionele bestuur domineren een preferente positie gaven aan de 'haves' en wel ten koste van de 'have-nots'. Zo werd lange tijd het waterschap aangeduid als een bestuursinstrument dat vooral de belangen van de boeren behartigde soms ten koste van algemene burgerbelangen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie werd menigmaal gezien als een middel om bedrijfsbelangen te behartigen ten koste van andere, meer algemene belangen. Deze discussie is thans nog waar te nemen in de verschillen van opvatting over de afschaffing of handhaving van de zogenaamde 'geborgde zetels' in het waterschapsbestuur. Ondanks die wat meer negatieve associaties is in de recente periode het aantal vormen van functioneel bestuur sterk toegenomen.

Functionele decentralisatie kan niet zonder meer gelijk worden gesteld aan functioneel bestuur. Functionele decentralisatie is verbonden aan de openbare lichamen, zoals genoemd in artikel 134 Grondwet. Functioneel bestuur is de bredere term, ook het Rijk, de provincie en de gemeenten werken de facto in een functionele context. Een eerste verklaring is te vinden in het 'verkokerde' karakter van de organisatie en wijze van functioneren van deze overheden van de algemene democratie. Lichamen van algemeen bestuur mogen dan wel wettelijk in staat zijn gesteld diverse beleidsonderwerpen in onderlinge afstemming te behartigen, in de praktijk wordt een integrale aanpak niet altijd waargemaakt. De territoriale bestuurslichamen - provincie en gemeente - worden immers met regelmaat aangewezen om in medebewind functionele taken uit te oefenen, zoals in de sfeer van het sociaal domein, het onderwijs, veiligheid en openbare orde etc. En een wel heel pregnante ontwikkeling in dit verband is dat de vele vormen van regionaal bestuur een sterk functioneel karakter dragen. Formeel is daar in allerlei varianten een koppeling aan de instituties van de algemene democratie - verlengd lokaal of provinciaal bestuur -; in de bestuurspraktijk is er echter allereerst sprake van verzelfstandiging en afstand en is de functionaliteit van de regionale taakuitoefening een dominante grootheid geworden. En het is ook om die reden dat bij taaktoedeling in medebewind de regio bij de vakdepartementen zich in een aanzienlijke

populariteit kan verheugen, naast vele vormen van functionele deconcentratie en andere uitvoeringsorganisaties.

Voor zover vormen van functioneel bestuur zich bewegen binnen de kaders van de op hen van toepassing verklaarde normstelling en om die reden in het verband van hun 'gesloten huishouding' functionele opdrachten uitvoeren van de wetgever en de rijksoverheid is er aan deze bestuursvorm een ruim toepassingsbereik gegeven. Maar voorwaarde is dan wel dat de bestuurslichamen van de algemene democratie - rijk, provincie en gemeente - zorgen voor een adequate inbedding van functionele bestuursvormen in het algemeen bestuur en dat leidt tot een tot een belangrijk en fundamenteel kenmerk van het functionele bestuur.

In organiek opzicht heeft het functionele bestuur de volgende drie kenmerken:

Kenmerk 1: *Ondanks de soms ook territoriale ordening van het functioneel bestuur is de beperking tot taakuitoefening in een afgezonderd functioneel domein het dominerende kenmerk.*

Kenmerk 2: *Het functionele bestuur kent een 'gesloten huishouding', hetgeen betekent dat voor de functionele taakuitoefening steeds een specifieke wettelijke machtiging noodzakelijk is en een algemeen initiatiefrecht om op eigen titel taken op te pakken ontbreekt.*

Kenmerk 3: *Het wezenlijke en fundamentele verschil tussen functionele en algemene decentrale bestuurslichamen is vervolgens dat de instituties van de algemene democratie tot taak hebben om bestuurlijk en politiek de verschillende belangen tegen elkaar af te wegen, zodanig dat deze qua normstelling mede maatgevend zijn voor de functionele bestuurslichamen. Bij een bestuurslichaam van functioneel bestuur gaat het primair om de ene opgedragen taak. De meer algemene belangenafstemming geschiedt hoofdzakelijk buiten dit bestuurslichaam om. Om deze reden is de taakuitoefening van een functioneel bestuurslichaam ingebed in het algemeen bestuur hetzij door middel van regels of door plannen en toezicht.¹⁶*

Ten aanzien van de eerste twee organieke kenmerken kan worden geconstateerd dat deze vrijwel over de gehele linie bij het functioneel bestuur worden aangehouden. Met betrekking tot het derde kenmerk moet worden geconstateerd dat hier in de afgelopen decennia een hevige mate van

¹⁶ Zie CompendiumPolitiek.nl, a.w. en 'Notitie functionele decentralisatie', a.w.

‘vervuiling’ is opgetreden. En dat betreft vooral het functionele bestuur dat op het niveau van de regio wordt uitgeoefend. Formeel zijn de zeer talrijke functionele regio’s min of meer onderdeel van de algemene democratie en wel in de vorm van verlengd lokaal of verlengd provinciaal bestuur. Vanwege de uiterst gebrekkige aansturing door de samenwerkingspartners en de gebrekkige controle door de instituties van de algemene democratie - in combinatie met het feit dat de regionale taakstellingen steeds beleidsvoller zijn geworden - is er sprake van een sterke verzelfstandiging van de regio en mankeert de inbedding van de functionele regio’s in het algemeen bestuur. Voor andere vormen - zoals bijvoorbeeld de waterschappen en het universiteitsbestuur - geldt dit niet. Bovendien praktiseren deze beide vormen zeggenschapsvormen die zich wezenlijk onderscheiden van het regionale bestuur.

-Belangenrepresentatie en politieke representatie

De aanwezigheid of afwezigheid van verkiezingen vormt een belangrijk kenmerk van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen. Het karakter van de diverse bestuurslichamen bepaalt enerzijds of er een grondwettelijk recht bestaat om de leden van bepaalde vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin gekozen te worden. Anderzijds bepaalt de aard van het kiesrecht of dit geschikt is om op bepaalde decentrale bestuurslichamen van toepassing te worden verklaard. En ten slotte kunnen verkiezingen worden toegepast ook indien daar niet een uitdrukkelijk recht toe bestaat. Met andere woorden: het dwingende recht om te kiezen en verkozen te worden, sluit in beginsel en niet per se uit dat andere verkiezingen van enige soort worden ingevoerd om een vorm van representatie of zeggenschap te organiseren. De grondnorm voor verplichte verkiezingen is gelegen in art. 4 Grondwet. Artikel 4 van de Grondwet luidt als volgt: ‘Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.’ Het onderscheid tussen ‘algemeen vertegenwoordigende organen’ en andere organen is maatgevend voor het onderscheid tussen verplichte en niet-verplichte verkiezingen. En bij niet-verplichte verkiezingen is er veelal sprake van belangenrepresentatie - zoals dat wordt toegepast bij de waterschappen en bij de universiteits- en hogeschoolraden - en niet van politieke representatie. In bijlage 3 bij dit rapport wordt deze thematiek nader uitgewerkt. Hier wordt volstaan met een duiding van de kenmerken die aan het fenomeen ‘belangenrepresentatie’ zijn verbonden.

Het eerste kenmerk van deze belangenrepresentatie is dat niet iedere Nederlander - met inachtneming van de wettelijke beperkingen - een recht heeft om gerepresenteerd te worden of te representeren, maar alleen zij die behoren tot een welomlijnde belangengroep. Het behartigen of representeren van deze bijzondere belangen impliceert tevens dat niet alle annexe waarden van de politieke representatie - zoals een ongebonden mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid etc. - op deze vorm van representatie van toepassing behoeven te worden verklaard. En bovendien is er hier geen verplichting om verkiezingen te organiseren. Bij de samenstelling van de universiteitsraden bijvoorbeeld wordt overwegend de verkiezingsmethodiek voor de aanwezige belangengroepen - de studenten, het wetenschappelijke personeel en het ondersteunend personeel - toegepast. Er is hier echter geen enkele grondwettelijke belemmering om voor één of meerdere van deze belangengroepen de benoemingssystematiek te gebruiken. In de waterschappen wordt voor de categorie ingezetenen de verkiezingsmethodiek gebruikt, terwijl voor de zogenaamde geborgde zetels een benoemingssystematiek bestaat: een duidelijke mengvorm derhalve. Voor vormen van regionaal bestuur bestaat een benoeming van leden van het algemeen bestuur door provincie en gemeente, maar er is hier in beginsel een wettelijke vrijheid om vormen van verkiezing door burgers toe te passen. Tevens bestaat er een wettelijke vrijheid om onderdelen van de annexe waarden van politieke representatie wel of niet op deze vormen van belangenrepresentatie van toepassing te verklaren. Het verbod van last geldt bijvoorbeeld wel voor de algemene waterschapsbesturen, maar weer niet voor de universiteitsraden. In ieder geval geldt voor alle bestuurslichamen die vallen buiten het bereik van art. 4 Grondwet dat het daarbij gaat om niet-verplichte verkiezingen, voor zover deze uiteraard worden gewenst. Ook in het kader van belangenrepresentatie kan derhalve de verkiezingsmethodiek in diverse varianten en modaliteiten worden toegepast. Niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private en semi-private sector wordt van het instrument 'verkiezingen' gebruik gemaakt. Binnen politieke partijen bijvoorbeeld kan een lijsttrekkersverkiezing onder de leden worden georganiseerd.

Een belangrijke dimensie is tenslotte dat bij de toepassing van niet-verplichte verkiezingen - zoals bij het waterschap - dit niet tot gevolg heeft dat dit bestuurslichaam onderdeel wordt van de algemene democratie.

-Het waterschap als specifieke vorm van functionele decentralisatie¹⁷

Het waterschap behoort niet tot bestuurslichamen van de algemene democratie, ondanks het feit dat de meeste zetels in het algemeen bestuur van het waterschap worden bezet door middel van rechtstreekse verkiezingen en er een territoriale indeling is die lijkt op die van de territoriale decentralisatie. Het waterschap heeft een gesloten huishouding, waardoor voor iedere taakstelling er een specifieke wettelijke machtiging noodzakelijk is en er geen autonoom domein bestaat op basis waarvan initiatieven tot regelgeving en bestuur kunnen worden gebaseerd.

De taakstelling van het waterschap beweegt zich in een afgebakend domein en wel dat van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer. De omstandigheid dat het belang van het waterschap sterk groeiende is door de klimaatverandering doet geen afbreuk aan deze strikte afbakening van het taakveld van de waterschappen.

De vorm van zeggenschap voor burgers en anderen in het waterschap - grotendeels door een rechtstreekse verkiezing en slechts partieel door benoeming c.q. aanwijzing van de geborgde zetels - en de interne ordening van het waterschapsbestuur betreffende de verhouding tussen het algemeen bestuur en het dagelijks bestuur roepen op het eerste oog een sterke gelijkenis op met die van provincie en gemeente. In constitutioneel en organiek opzicht zijn daar echter - zoals boven aangegeven - belangrijke en fundamentele verschillen.

-Een marginaal grondwettelijk kader voor de waterschappen

Art. 133 Grondwet bevat voor het functionele bestuur van de waterschappen een voorschrift over opheffing en instelling. De regeling van taken, inrichting, samenstelling van de besturen, regelgeving en toezicht wordt overgedragen aan de wetgever en de provinciale regelgever. In de organieke Waterschapswet 1991 wordt een en ander uitgewerkt. In een afzonderlijke Waterwet werden in 2009 acht bijzonder waterbeheerwetten samengevoegd. Deze Waterwet roept derhalve - evenals de acht eerdere wetten - het waterschap op in medebewind en regelt in hoofdzaak het beheer van watersystemen, waaronder waterkeringen, oppervlaktewater- en grondwaterlichamen. Ook uit andere - soms Europese bron - ontstaat medebewind voor de waterschappen. Art. 133

¹⁷ Zie: De Waterschapswet. Een artikelsgewijs commentaar, onder redactie van H.J.M. Havekes en W.J. Wensink, Kluwer, Deventer 2015. Vooral ook: H.J.M. Havekes, Functioneel decentraal waterbestuur, diss.- Utrecht, 2009.

Grondwet - dat nauwelijks inhoudelijke normen bevat - en de Waterschapswet 1991 vormen derhalve het organieke kader, waarbij als algemeen constitutioneel uitgangspunt geldt dat de bijzondere wetgever die de waterschappen in medebewind roept het organieke kader uit Grondwet en Waterschapswet respecteert en daar niet of in ieder geval niet ongemotiveerd vanaf wijkt. Het is de minister van Infrastructuur en Waterstaat die niet alleen het organieke kader van de waterschappen bewaakt, maar tevens in hoofdzaak optreedt als initiator van de medebewindswetgeving in de richting van de waterschappen. Wanneer andere departementen optreden bij wettelijke taakopdrachten aan de waterschappen - zoals het departement van Economische Zaken en Klimaat - of normstelling van de Europese Unie als bron functioneert, dan stelt dat extra eisen aan de bewaking van het organieke kader voor de waterschappen door de minister van I en W. Voor de waterschappen kan dit organieke kader overwegend goed functioneren en wel vooral omdat de medebewindswetgever hier niet over vele vakdepartementen is verdeeld, de waterschappen over adequate financiële bronnen beschikken en het deskundigheidsmotief hier vol tot zijn recht kan komen.

-Functionele decentralisatie onder voorwaarden een volwaardig alternatief voor territoriale decentralisatie

Bij een 'gesloten domein' en de toepassing van specifieke vormen van zeggenschap toont het waterschap dat deze vorm van functioneel bestuur een volwaardig alternatief kan zijn voor territoriale decentralisatie en niet moet worden weggezet als een gebrekkige 'hulpstructuur' van decentraal bestuur. Ondanks de preferentie van de algemene democratie bij de toedeling van beleidsvolle taken moeten dergelijke vormen van functioneel bestuur bij taakdeling in beschouwing worden genomen en moeten nauwgezet de voor- en nadelen daarvan onder ogen worden gezien.

Paragraaf 6: Uitvoering van rijksbeleid op een andere manier dan door medebewind

-Uitvoeringsorganisaties die geen decentraal bestuurslichaam zijn

Rijksbeleid kan worden uitgevoerd door provincie, gemeente (en regio) of door vormen van functionele decentralisatie, zoals de waterschappen. Deze vormen van verplichte uitvoering van rijksbeleid vallen alle onder de categorie van het medebewind. Rijksbeleid kan vervolgens uiteraard ook worden uitgevoerd door

de nationale ambtelijke dienst. Een alternatief is dat de uitvoering wordt uitbesteed aan bijzondere uitvoeringsorganisaties die in enigerlei vorm aan de nationale overheid zijn verbonden. Bij deze uitvoeringsorganisaties gaat het strikt genomen niet om decentrale bestuurslichamen, hoezeer ook in sommige gevallen er een spreiding over het land wordt geïmplementeerd. De uitvoeringsorganisaties - die in tal van schakelingen voorkomen - zijn min of meer onderdeel van de nationale overheid en dat betekent dan ook dat ze geen onderdeel vormen van hoofdstuk 7 van de Grondwet, waarin het decentraal bestuur zijn grondslag vindt. Desondanks is het organieke profiel van de uitvoeringsorganisaties in dit rapport van belang en wel omdat bij de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen door de bijzondere wetgever - op aangeven van de vakdepartementen - er keuzes moeten worden gemaakt over de vorm van de noodzakelijke uitvoering. En bij die keuze kan worden geselecteerd voor taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen dan wel voor taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties die onderdeel zijn van de rijksoverheid.¹⁸ Welke ratio's zijn daarbij in het geding? Bestaan er voor de keuze van de ene of de andere vorm criteria? En zo nee, welke criteria zouden dan in aanmerking kunnen komen? En wie of welke bestuurs-autoriteit is belast met de regie en de handhaving van dergelijke criteria?

-New Public Management vanaf 1980

Het organogram van de uitvoeringsorganisaties kent een nogal bont palet aan organisatievormen, waarbij er tevens nogal eens sprake is van overlap en de 'verkokering' lange tijd hoogtij vierde. Bovendien nam het aantal uitvoeringsorganisaties spectaculair toe in de periode na 1980. Passend bij het marktdenken in de jaren tachtig van de vorige eeuw en het daaraan verbonden New Public Management kwamen omvangrijke processen van verzelfstandiging en privatisering op gang, waarbij delen van de rijksdienst werden verzelfstandigd. Deze moesten bedrijfsmatig gaan werken met het oog op doelmatigheid en kostenbesparing. Taken werden enerzijds overgedragen aan territoriaal gedecentraliseerde bestuurslichamen, maar anderzijds werd er op een nog veel groter schaal op nationaal niveau een scheiding aangebracht tussen beleid en uitvoering, waardoor er in de laatste decennia van de vorige eeuw een explosieve groei (later 'wildgroei' genoemd) ontstond van op afstand gezette diensten, organen en instituten.

¹⁸ Zie ook het B&A onderzoek-2021 naar de op afstand gezette uitvoeringsorganisaties, par. 6.

- Uitvoeringsorganisaties in soorten en maten

De nationale uitvoeringsorganisaties kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

1. Diensten
2. Agentschappen
3. Zelfstandige bestuursorganen
4. Rechtspersonen met een wettelijke taak
5. Staatsdeelnemingen en stichtingen

Het profiel van deze vijf vormen kan als volgt worden geduid:

1. Diensten als vorm van klassieke deconcentratie

Voorbeelden van *diensten* zijn de Belastingdienst, het Openbaar Ministerie etc. In de juridische terminologie is deconcentratie als volgt te definiëren: 'attributie van een bestuursbevoegdheid aan een bestuursorgaan dat werkzaam is onder verantwoordelijkheid van een ander bestuursorgaan dat op zijn beurt politiek verantwoordelijk is jegens een algemeen vertegenwoordigend lichaam'.¹⁹ Een andere omschrijving: 'Deconcentratie is de bestuurlijke organisatievorm waarbij door de wet een overheid bevoegdheden opdraagt aan ondergeschikte organen die aan het hiërarchisch gezag van die overheid onderworpen zijn.'²⁰ Vanuit de rijksoverheid bezien, kunnen twee vormen worden onderscheiden: (1) Interne deconcentratie: een bepaalde bevoegdheid wordt toegewezen aan ambtenaren binnen het centraal bestuur. (2) Externe deconcentratie: een bepaalde bevoegdheid wordt door de wet toegewezen aan organen of ambtenaren van een (buiten)dienst. Deconcentratie is niet beperkt tot de rijksoverheid. Ook bijvoorbeeld provincies, gemeenten en waterschappen kunnen deconcentratie toepassen. Hier ligt het accent op vormen van externe deconcentratie door de rijksoverheid. Voor de Belastingdienst bijvoorbeeld legt de Algemene wet inzake rijksbelastingen de bevoegdheid tot het opleggen van belastingaanslagen bij de belastinginspecteurs. Een belangrijk kenmerk van deconcentratie is dat de ondergeschiktheidsrelatie tussen de minister en de betreffende ambtenaren blijft bestaan; er kunnen algemene en bijzondere aanwijzingen worden gegeven en de minister behoudt de volledige politieke verantwoordelijkheid voor het handelen van de gedeconcentreerde diensten en de daarin werkzame ambtenaren.

¹⁹ S.E, Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, 2^e druk, Deventer, 2019, p. 253.

²⁰ CompendiumPolitiek.nl, a.w., onder 'Functioneel bestuur'.

2. Agentschappen

Een sterke gelijkenis met de diensten vertonen de *agentschappen*.

Agentschappen zijn mogelijk sinds 1993. Een verschil met de diensten is dat agentschappen een afwijkend financieel beheer mogen voeren. Door het gebruik van het baten-lasten stelsel toe te staan, werd een meer bedrijfsmatige manier van werken mogelijk. Ook voor de agentschappen geldt een volledige ministeriële verantwoordelijkheid, tenzij ze ten dienste staan van een zbo (zie art. 16 Kaderwet zbo's). De agentschappen zijn - evenals de diensten - onderdeel van de rechtspersoon Staat. In 2021 functioneerden er 28 agentschappen, voorbeelden zijn de Voedsel- en Warenautoriteit, de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland, Rijkswaterstaat, het RIVM en het KNMI. Voor de agentschappen werken ongeveer 55.000 ambtenaren, dat aantal komt overeen met ongeveer de helft van het aantal ambtenaren dat werkzaam is in de nationale ambtelijke dienst.²¹ Het ministerie van Financiën is belast met de coördinatie van het beleid voor de agentschappen.

3. Zelfstandige bestuursorganen

Afhankelijk van de precieze definitie die wordt gehanteerd, functioneerden er in 2020 138 tot 730 zelfstandige bestuursorganen in ons land. Het grote verschil tussen de getallen 138 en 730 doet reeds vermoeden dat het hier gaat om een nogal ingewikkelde figuur en dat vermoeden is juist. Van Thiel: 'Er is veel discussie en onduidelijkheid over de definitie, mede ook door het ontbreken van een duidelijke positie van zbo's in ons constitutionele bestel'.²² Het bereik van de zelfstandige bestuursorganen is groot en het budget van de gezamenlijke zbo's is enorm. Van Thiel schat dat de omvang van de begroting van de gezamenlijke zbo's ongeveer gelijk is aan de omvang van gehele rijksbegroting. Er werken meer dan 100.000 personen bij de zbo's en dat is meer dan bij de rijksdienst. Voor de zbo's geldt een beperkte ministeriële verantwoordelijkheid en dat is het meest in het oog springende verschil met de diensten en de agentschappen. De minister draagt geen verantwoordelijkheid voor de dagelijkse taakuitvoering en de bedrijfsvoering van het zbo, maar wel voor (1) het beleid dat een zbo uitvoert. (2) de beslissing om dat aan een zbo op te dragen en 3) het toezicht op het zbo. In de praktijk wordt door ministers en parlement deze begrenzing van de ministeriële verantwoordelijkheid niet

²¹ Zie Sandra van Thiel, *Leren loslaten*, 10 lessen uit 25 jaar onderzoek naar de relaties tussen ministeries en uitvoeringsorganisaties, Den Haag, 2020, p. 12 e.v. en S.E. Zijlstra, *Bestuurlijk organisatierecht*, a.w. p. 260.

²² Van Thiel, *Leren loslaten*, a.w., p. 13 en S. van Thiel en J. Verheij, *Het aantal zelfstandige bestuursorganen in Nederland 1993-2013*, *Beleid en Maatschappij* 2017, nr. 1, p. 27-41.

steeds in acht genomen. Sinds 2007 geldt de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen en het ministerie van BZK is belast met de coördinatie van het zbo-beleid en oefent toezicht uit op de toepassing van de Kaderwet.

4. Rechtspersonen met een wettelijke taak

Hierbij gaat het om bijvoorbeeld de nationale politie, ziekenhuizen, scholen en schoolbesturen, musea etc. Er is overlap met de zbo's. Volgens Van Thiel is drie-kwart van de zbo's ook een rechtspersoon met een wettelijke taak. De grondslag voor de rechtspersonen met een wettelijke taak is gelegen in de Comptabiliteitswet. De ministeriële verantwoordelijkheid voor de rwt's is beperkt, geen verantwoordelijkheid voor de dagelijkse uitvoeringspraktijk, maar wel voor beleid en toezicht. Precieze cijfers over omvang en budget ontbreken, maar als 'alle onderwijs- en zorginstellingen als rwt worden gecategoriseerd, gaat het om miljoenen medewerkers en miljarden euro's'.²³

5. Staatsdeelnemingen en stichtingen

Een bijzondere categorie betreft de staatsdeelnemingen, vennootschappen waarvan aandelen in overheidshanden zijn, zoals de Nederlandsche Bank, Schiphol en de NS. In 2020 waren er 29 staatsdeelnemingen. De overheid als aandeelhouder kan invloed uitoefenen op het functioneren van de vennootschap en op het management en daarvoor geldt ministeriële verantwoordelijkheid. En - ten slotte - zijn er stichtingen die als laatste categorie kunnen worden genoemd.

-De zbo's ter discussie

De spectaculaire groei van de uitvoeringsorganisaties in hun diverse verschijningsvormen in de periode 1980 tot 2000 bleek geen rustig en stabiel bezit op te leveren. Al rond het jaar 1994 werd 'wildgroei' gesignaleerd en verdergaande verkokering en fragmentatie waargenomen. Vooral de categorie van de zbo's kwam ter discussie te staan. Behoudens de boven onder punt 3 genoemde kenmerken zijn er bij de zbo's nog tal van andere onderscheidingen en varianten: wel of geen rechtspersoonlijkheid, publiekrechtelijke en privaatrechtelijke vormen, deels een publieke taak of geheel, variërende bevoegdheden en organisatievormen. De Nederlandsche Bank is een zbo, maar ook de APK-keuringsstations en binnen die uitersten functioneert een breed en bont palet van vele bestuursorganen die meer van elkaar afwijken dan

²³ Van Thiel, a.w., p. 14.

overeenkomsten vertonen. Tezamen met de diensten, agentschappen, rwt's zijn de zbo's onderdeel van een uitgebreid 'uitvoeringslandschap' waarin nog maar weinigen hun weg weten te vinden.

De recente problemen en debatten over het functioneren van de uitvoeringsdiensten - zoals de Belastingdienst en het UWV - geven op het eerste oog grond aan de veronderstelling dat in de taakuitoefening veel en structureel mis gaat. Daar moet echter meteen bij worden aangetekend dat de uitvoeringsorganisaties overwegend hun taak naar behoren uitoefenen en dat incidenten en problemen de uitzondering op de hoofdregel vormen.

Desondanks lijkt de beweging van verzelfstandiging en privatisering zodanig te zijn doorgeschoten dat reeds geruime tijd er een breed voornemen is om de relatie tussen beleid en uitvoering te herstellen en het aantal op afstand gezette uitvoeringsorganisatie te reduceren.

-Kentering in het denken over de zbo's

In 1994 en 1995 signaleerden de Commissie-Sint en de Algemene Rekenkamer een vergaande wildgroei van zbo's en een gebrek aan toezicht. Herstel van het 'primaat van de politiek' werd bepleit en ordening en harmonisering in een Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. Omdat het verschijnsel zbo's sterk omstreden was geraakt, kwam deze Kaderwet er pas in 2007. Ondertussen had de Commissie-Kohnstamm in 2004 een benadering bepleit die er de facto op neer kwam dat vrijwel alle zbo's zouden kunnen worden opgeheven vanwege een gebrek aan inhoudelijke en juridische noodzaak. In 2012 bepleitte een onderzoekscommissie van de Eerste Kamer in het rapport 'Verbinding verbroken?' een veel nauwer contact tussen de zbo's en parlement en regering en een grondige herziening van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen. En in 2014 - ten slotte - werd in het rapport-De Leeuw opnieuw gepleit voor een grondige sanering door clustering, omvorming dan wel opheffing van zbo's.²⁴

In 2015 werd de Kaderwet zbo's aangepast. In brieven van de toenmalige minister voor Wonen en Rijksdienst (BZK) werd het kabinetsbeleid betreffende de zelfstandig bestuursorganen uiteengezet. In een sindsdien jaarlijks te verschijnen 'verzelfstandigingsbrief' wordt verslag gedaan van de stand van zaken met betrekking tot het 'verzelfstandigingsbeleid' van het kabinet. Tevens leidde een en ander tot een beperkte sanering van de zelfstandige bestuursorganen. En er werd een algemene trend zichtbaar om aan de

²⁴ Zie het uitgebreide en verhelderende overzicht van deze ontwikkelingen van Sjoerd Zijlstra in: Bestuurlijk Organisatierecht, a.w., p. 270-304.

uitvoeringsorganisaties die de ministeriële verantwoordelijkheid geheel of grotendeels handhaven - zoals de diensten en de agentschappen - een preferente positie te geven. Voor de zbo's concludeert Zijlstra echter: 'Na 25 jaar kabinetsbeleid en wetgeving over zbo's is het onthutsend om te zien hoe weinig ontwikkeld in Den Haag de staat van het denken over zbo's is' en verder: 'Het motief van scheiding van beleid en uitvoering is gebouwd op staatsrechtelijk drijfzand.'²⁵ En dat geldt evenzeer voor het motief van destijds om door de vestiging van zbo's de ministeriële verantwoordelijkheid zodanig te verdunnen dat zowel parlement als regering zich zouden gaan concentreren op de hoofdlijnen van beleid en waarbij de uitvoering vooral aan de zbo's zou worden overgelaten. In retrospectief bezien, is dit een 'dwaalleer' gebleken. De vestiging van de vele zbo's in de laatste decennia van de vorige eeuw heeft op dat punt niet gebracht wat werd beoogd. Uitvoering met een zekere zelfstandigheid voor de dagelijks bedrijfsvoering kan veel beter worden ondergebracht bij 'diensten' of 'agentschappen' en dat is in de meer recente periode dan ook de overwegende beleidslijn. Indien in dat verband de betreffende minister afziet van alle of sommige bijzondere aanwijzingen of instructies, dan kan de dagelijkse bedrijfsvoering in een zekere zelfstandigheid worden uitgeoefend. Ook Zijlstra constateert dat er eigenlijk maar één grond is voor de vestiging van een zelfstandig bestuursorgaan en dat is de aard van de bevoegdheid, zoals bijvoorbeeld geldt voor de Kiesraad.²⁶ En die grond vormt thans dan ook de dominante overweging.

Ondertussen is de rijksdienst gebaat bij uitvoeringsorganisaties die in een zekere zelfstandigheid kunnen opereren. Algehele afschaffing of grootscheepse terugdringing van uitvoeringsorganisaties is geen optie, maar wel is er aanleiding om de verbinding tussen beleid en uitvoering weer aan te halen en er vooral voor te zorgen dat er bij problemen in de uitvoering vroegtijdig aan de bel wordt getrokken. Er moet - zoals Van Thiel betoogt - regelmatig contact zijn en wederzijds vertrouwen. En uitvoeringsorganisaties moeten vanaf het begin betrokken worden bij het ontwerpen van nieuw beleid, op basis van het '*no-surprises*'-principe.²⁷

-Het verband tussen taaktoedeling aan uitvoeringsorganisaties en taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen

²⁵ S. E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, a.w., p. 293/294.

²⁶ S.E. Zijlstra, Bestuurlijk organisatierecht, a.w. , p. 294.

²⁷ S. van Thiel, Leren loslaten, a.w., p. 18.

Bij de uitvoering van rijkstaken kan worden gekozen uit diverse vormen en normen. Uitkeringen, toeslagen etc. worden bijvoorbeeld verstrekt door de gemeentelijke Sociale Dienst, door het CAK, door de Sociale Verzekeringsbank en door de Belastingdienst. De gemeentelijke sociale dienst is onderdeel van de territoriale decentralisatie, het CAK en de SVB zijn zelfstandige bestuursorganen en de Belastingdienst is een gedeconcentreerde 'dienst' van het ministerie van Financiën. Maar waarom de taakverdeling in dit brede uitkerings-domein juist in deze vorm bestaat, is in dichte nevelen gehuld. En dat geldt ook voor talrijke andere beleidsdossiers. Ieder departement houdt er eigen formats en zienswijzen op na en binnen een departement zijn die verschillen er meermaals ook tussen de diverse directoraten-generaal. Voor de meer algemene keuze om taken te beleggen ófwel bij de provincie of gemeente, dan wel bij een rijksdienst, een agentschap of een zelfstandig bestuursorgaan ontbreekt dat inzicht vaak evenzeer. Voor iedere keuze van vorm en norm moeten ratio's worden afgegeven. Bij vormen van mechanisch medebewind waarbij geen of nauwelijks beleidsvrijheid bestaat, is er in beginsel geen noodzaak om dit type taken toe te delen aan de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Waar het gelijkheidsbeginsel domineert is eenvormige toepassing van de taakstelling en van de uitvoering een dominante invalshoek. Nevenoverwegingen - zoals de samenhang met andere beleidsdomeinen en na te streven integraliteit of nabijheid van de uitvoering - kunnen aanleiding geven tot uitzonderingen op de regel. Voor iedere keuze is wel iets te zeggen, maar niet voor het weglaten van ratio's. En daarom zijn motivering en onderbouwing van taaktoedeling van wezenlijk belang, terwijl deze in de sterk 'verkokerde' beleidspraktijk veelal aan het zicht onttrokken blijven. In het derde hoofdstuk wordt aangegeven op welke wijze wat het decentraal bestuur betreft daarin verandering kan worden aangebracht. .

Hoofdstuk III **Materiële bouwstenen voor het ‘Beleidskader decentraal Bestuur 2022’**

Paragraaf 1: *Vooraf*

In hoofdstuk II werden de organieke hoofdkenmerken geschetst van de belangrijkste decentrale bestuurslichamen en van enkele annexe instituties. In dit derde hoofdstuk worden - aan de hand van enkele thema's - deze organieke typologieën verbreed en verdiept met als doel om bouwstenen te verzamelen voor een *Beleidskader decentraal bestuur 2022*. Achtereenvolgens wordt aandacht geschonken aan (a) de klassieke autonomie in de praktijk (paragraaf 2); (b) de praktijk van het medebewind (paragraaf 3); (c) het hybride karakter van het regionale bestuur (paragraaf 4); (d) het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak (paragraaf 5); (e) de vergaande invloed van financiële arrangementen (paragraaf 6) en (f) vormen van conflictbeslechting (paragraaf 7) en (g) een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind (paragraaf 8).

Bij elk van de onderwerpen wordt een vast behandelingspatroon aangehouden: (a) Introductie; (b) Probleemduiding; (c) Wettelijke aanknopingspunten en mogelijke verbeteringen; (d) Beleidsoverwegingen.

Paragraaf 2: *Waarborging van de klassieke autonomie*

a.- Introductie

Het domein van de klassieke autonomie voor provincies en gemeenten wordt beschermd door Grondwet en wet, maar kent in de bestuurlijke praktijk aanmerkelijke problemen. Bij de omschrijving van de organieke profielen werd reeds vastgesteld dat hier ook belangrijke accentverschillen bestaan tussen provincie en gemeente. Waar bij de gemeente de aard en de explosief gestegen omvang van het medebewind de autonome ruimte hebben verkleind, is de verkleining van de provinciale autonomie vooral een gevolg van de verminderde taakstelling van de provincie in de afgelopen decennia. Daarbij heeft het er zelfs even naar uitgezien dat de 'provinciale huishouding' door die

taakbeperking definitief of grotendeels zou worden gesloten. De introductie van die gesloten provinciale huishouding is weliswaar niet doorgegaan, desondanks is door de beperking van de provinciale taakstelling de omvang van vroegere provinciale autonomie niet teruggekeerd en wel omdat de provincie op diverse beleidsterreinen - zoals dat van het sociaal domein - niet of nauwelijks meer actief is. Zoals in par. 6 van dit hoofdstuk zal blijken, zijn er tussen provincie en gemeente ook aanmerkelijke verschillen in de financiële arrangementen en hun effect. Grosso modo staan de provincies er financieel beter voor dan de gemeenten.

In deze paragraaf wordt nu vooral de focus gericht op de gemeente, maar de provincie blijft niet onbesproken. De overige decentrale bestuurslichamen blijven hier buiten beschouwing en wel omdat voor deze bestuurslichamen geen klassieke autonomie bestaat.

b.- Probleemduiding

De term 'klassieke autonomie' wordt hier gebruikt en wel omdat de algemene term 'autonomie' zelfstandigheid en beleidsvrijheid benoemt in de meer ruime zin van het woord. Omdat er een belangrijk verschil is tussen de klassieke provinciale en lokale autonomie enerzijds en de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind anderzijds wordt met de klassieke autonomie derhalve niet de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind bedoeld. De beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind is een 'bepaalde' en dus te omschrijven bevoegdheid. De nationale wet die provincie en gemeente in medebewind roept, geeft op het betreffende beleidsterrein aan welke ruimte er is om eigen keuzes te maken en daarom is deze beleidsvrijheid 'bepaald'. De klassieke autonomie is '*onbepaald*' en kan om die reden niet nauwkeurig worden omschreven naar beleidssector en kan derhalve op allerlei manieren worden aangewend binnen de eigen en 'open huishouding' van de gemeente of van de provincie. De klassiek-autonome bevoegdheid kan in allerlei richtingen worden ingezet. Indien zich een nieuw maatschappelijk probleem voordoet - zoals het gebruik van lachgas door jongeren - dan kan de gemeente regels daarvoor maken, bestuursbesluiten nemen, geld beschikbaar stellen etc. Ook overigens kan in de klassiek-autonome sfeer worden gesubsidieerd, gestimuleerd, bemiddeld en kunnen voorzieningen van allerlei aard worden opgezet of verbeterd. Het gaat hier derhalve om een open initiatiefrecht van de decentrale bestuursorganen waarvoor geen specifieke machtiging of instemming van de bijzondere wetgever of een hogere overheid noodzakelijk

is. Is deze klassieke autonome bevoegdheid derhalve onbepaald, wel kan betrekkelijk nauwkeurig worden aangegeven wat niet tot de gemeentelijke of provinciale huishouding behoort. De benedengrens van de huishouding ligt in de rechten van burgers, bedrijven en organisaties, daar mogen provincie en gemeente niet in treden (dat is de ondergrens van hun huishouding). De bovengrens van de huishouding ligt in hetgeen de hogere overheid heeft geregeld en derhalve aan zich heeft getrokken.

Omdat de klassiek-autonome bevoegdheid niet nauwkeurig kan worden omschreven door haar 'onbepaalde' karakter is er veel voor nodig om nieuwe bestuurders, nieuwe volksvertegenwoordigers en nieuwe ambtenaren uit te leggen wat deze cruciale bevoegdheid precies inhoudt. En indien de nationale wetgever en het Rijk grote druk leggen op provincie en gemeente om allerlei taken uit te voeren, dan komt die uitvoeringsactiviteit veel sneller en duidelijker in beeld dan de onbepaalde autonome taken. Dat is een eerste probleem.

Een tweede probleem is dat er voor gemeenten beperkte mogelijkheden zijn om voor de uitoefening van de klassieke autonomie voldoende financiële middelen te verwerven. Het eigen belastinggebied van de gemeenten is nogal beperkt en het lokale belastinggebied mag zonder toestemming van de wetgever niet zo maar worden uitgebreid. De algemene uitkering van het Gemeentefonds, die als de belangrijkste bron voor de klassiek-autonome taak moet functioneren, ligt in veel gevallen al onder een ruim beslag van eerder genomen besluiten, waardoor ook hier de marges niet erg groot zijn.

Er zijn echter wel duidelijk aan te wijzen inkomstenbronnen voor de uitoefening van deze klassieke autonomie, maar desondanks beweegt de omvang van de autonome ruimte van de gemeenten en provincies al decennia lang zich in een neerwaartse richting en wel vooral omdat het medebewind in een strak tempo een steeds groter onderdeel is gaan uitmaken van de gemeentelijke en provinciale activiteit. Precieze cijfers ontbreken hier, maar uit het representatieve B&A onderzoek blijkt dat het percentage werkelijk vrije financiële middelen voor de autonome taakuitoefening gemiddeld niet boven de 17 % van het gemeentelijke budget uit komt.²⁸ Voor de provincies is het beeld hier iets gunstiger.

²⁸ B&A onderzoek-2021, par. 2 en 3.

Onder de huidige verhoudingen werkt er bovendien een duidelijke multiplier in deze neerwaartse ontwikkeling. Die multiplier wordt veroorzaakt (1) door de decentralisaties in het sociaal domein uit 2015, waarbij vooraf aanzienlijke bezuinigingen op rijksniveau werden ingeboekt voordat de taken aan de gemeenten werden toebedeeld en (2) door de opname van de financiering van deze decentralisaties in de algemene uitkering. De algemene uitkering raakte daardoor in zekere zin vervuild door deze vorm van medebewind en het beoogde effect was uitdrukkelijk dat als de gemeenten in de praktijk niet uit kwamen met de beschikbare financiële middelen zij dit uit eigen autonome middelen zouden moeten bijpassen. Deze combinatie van aanzienlijke bezuinigingen door het rijk en opname van de activiteit in de algemene uitkering heeft tot gevolg gehad dat vele gemeenten niet of nauwelijks nog financiële ruimte hebben voor een adequate uitoefening van hun klassiek autonome taak, waardoor de organieke grondslagen uit de Grondwet en de Gemeentewet worden geschonden.

Deze kwestie is - ook al eerder - stevig aan de orde gesteld in diverse rapportages van delegaties van de Raad van Europa. Deze delegaties visiteerden ons land ter toetsing van de normen uit het Handvest lokale autonomie. Het Handvest spreekt over de noodzaak van een 'local autonomy' die 'substantial' moet zijn. En het Handvest gebiedt bovendien in art. 9 normen voor een aanzienlijke financiële ruimte voor het decentraal bestuur. Al lange jaren voldoet Nederland niet meer aan deze normstelling uit het Handvest. In het meest recente visitatierapport uit oktober 2021 kiezen de rapporteurs van de Raad van Europa voor veel scherpere bewoordingen dan voorheen en wordt geconstateerd dat het decentraal bestuur in ons land onder zware druk staat en de financiële autonomie van gemeenten fundamenteel wordt bedreigd.²⁹

c.- Wettelijke aanknopingspunten en verbeteringen

In de literatuur over de grondwettelijke (klassieke) autonomie van provincie en gemeente wordt gesproken over een *rechtsbeginsel* en een *instructienorm*. Grondwet en wet verplichten de rijksoverheid om deze klassieke autonomie substantieel te laten zijn en te waarborgen. In de praktijk komt hier echter

²⁹ 'Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in the Netherlands', zoals vastgesteld op 26 oktober 2021 in de plenaire vergadering van het Congres van Lokale Overheden van de Raad van Europa. Het visitatierapport is aangeboden aan het Comité van Ministers van de Raad van Europa en aan de Nederlandse minister van BZK. In de termen van dit Handvest wordt weliswaar geen onderscheid gemaakt tussen beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind en de klassieke autonomie, maar de delegaties van de Raad van Europa hebben steeds gezien dat hier aanzienlijke knelpunten zijn, mede in het licht van art. 9 van het Handvest.

weinig van terecht. Eerder integendeel. Het is diezelfde rijksoverheid die er voor heeft gezorgd dat de financiële grondslagen van de klassieke autonomie vrijwel over de gehele linie zijn geërodeerd. Er is derhalve aanleiding om te bezien hoe deze waarborging in ere kan worden hersteld en welke mogelijkheden hier zijn in de sfeer van wetgeving en beleid.

De huidige omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet bevatten op dit punt geen aanknopingspunten. Wel wordt voorgeschreven dat de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind moet worden bewaakt (artikelen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar - opmerkelijk genoeg - ontbreekt de bewaking van de klassieke autonomie in deze wettelijke voorschriften.

In de Proeve wordt in art. 5 een nadere waarborging van deze autonomie tot uitdrukking gebracht. En wel omdat het nogal ongerijmd is om dit wel te bepalen voor de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind en niet voor de klassieke autonomie:

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Een dergelijk wettelijke aanknopingspunt in de organieke wet - dat overigens in financieel opzicht voor de autonomie ook niet bestaat, maar ook hier wel weer

voor het medebewind en wel in art. 108 lid 3 Gemeentewet (daarover verderop) - geeft de minister een expliciete grondslag om beleid te voeren ter waarborging van de grondwettelijke decentrale autonomie. Dit voorschrift is in lijn met en een nadere uitwerking van art. 9 van het Handvest lokale autonomie.

d.-Beleidsoverwegingen

- Algemene uitkering Provincie- en Gemeentefonds

Het belangrijkste instrument om de financiële ruimte voor de decentrale autonomie te versterken, is de vergroting van de algemene uitkeringen uit het Provincie- en het Gemeentefonds en dan uiteraard zonder doelbesteding. In een lange ontwikkeling heeft een verschuiving plaats gevonden van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Vanuit een oogpunt van lokale autonomie en beleidsvrijheid is dat voor de gemeente in beginsel een gunstige ontwikkeling. Het vergroot de mogelijkheid van differentiatie en de vrijheid om te (re)alloceren en het zou moeten leiden tot minder toezicht, controle en bovengemeentelijke interventies en bescheiden systeemverantwoordelijkheden van de 'hogere' overheden.

In beginsel lijkt het dan ook aantrekkelijk om de 'vrije' middelen van de algemene uitkering af te schermen voor de doorwerking van medebewindstekorten. Een dergelijke afscherming is echter niet alleen moeilijk te realiseren, maar ook een wezenlijke aantasting van juist diezelfde provinciale en gemeentelijke autonomie. Om die reden moeten eventueel te plaatsen 'schotten' in de algemene uitkering tussen autonome en medebewindsdelen van de algemene uitkering worden afgewezen. Wel verdient het aanbeveling - onder meer in navolging van de adviezen van de Raad voor het Openbaar bestuur - om te bezien of de algemene uitkering niet moet worden ontkoppeld van de financiering van het medebewind. En ook het voorstel van de Rob voor een jaarlijkse monitor financiële positie decentrale overheden, belegd bij een onafhankelijk instituut, kan sterk worden aanbevolen. In paragraaf 6 van dit hoofdstuk - dat gaat over de financiële arrangementen - wordt hierop terug gekomen. Een en ander laat echter onverlet dat een structurele verhoging van de algemene (basis)uitkering aan de provincies en gemeenten van bijvoorbeeld 10 % een belangrijke bijdrage kan leveren aan de betere waarborging van de klassiek autonome taken. Bij debatten over interbestuurlijke financiële verhoudingen moet aanzienlijk meer aandacht zijn voor dit aspect.

-Uitbreiding lokaal belastinggebied

Langjarig zijn er pleidooien geweest voor een vergroting van het lokale belastinggebied. Het belastingstelsel van de waterschappen laat bijvoorbeeld zien dat voor decentrale bestuurslichamen evenwichtige en goed functionerende eigen belastinggebieden kunnen ontstaan. Dat is vooral het geval indien er een betrekkelijk directe relatie wordt gelegd tussen de heffing en de besteding daarvan. Om die reden is het maatschappelijke draagvlak voor de waterschaps-heffing - het belang van droge voeten en schoon water wordt snel gezien - aanzienlijk groter dan het draagvlak voor de ozb. De invoering van een ingezetenenheffing voor provincie en gemeente - naast een verlaagde of een in de ingezetenen-heffing geïntegreerde ozb-belasting, op-centen, en andere belastingen -, waarbij directe relaties worden gelegd tussen de heffing en de besteding van de opbrengsten, kan tevens een belangrijke bijdrage leveren aan de vergroting van de lokale autonomie. Burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen worden betrokken bij de vaststelling van de bestedingsdoelen van deze *ingezetenenheffing*. Waar het aanbrengen van schotten in de algemene uitkering ter waarborging van het autonome deel niet een echt begaanbare route is, kunnen de opbrengsten van een ingezetenenheffing wel wettelijk worden afgeschermd en aan gemeentelijke doelen worden gebonden. De mogelijkheid die de Rob oppert³⁰ - ook kijken naar lokale opcenten op de loonbelasting - heeft als hoofdbezwaar dat de heffing onzichtbaar wordt, dat geldt ook voor de provinciale opcenten. De volgende aanbeveling van de Rob om pas te besluiten over uitbreiding van het lokale belastinggebied als de financiële verhouding overigens op orde is gebracht, is van groot belang. In het andere geval zullen de hogere lokale belastingopbrengsten waarschijnlijk snel verdwijnen in de gaten die door het medebewind worden veroorzaakt en dat drijft de gemeenten verder het moeras in.³¹

Het Beleidskader decentraal bestuur zou - ter uitvoering van de wettelijke taak van de minister van BZK uit het genoemde art. 5 - een breed onderzoek moeten aankondigen naar de wenselijkheid en mogelijkheid voor de invoering van een *ingezetenenheffing* ter vergroting van de gemeentelijke autonomie, mede in relatie tot een algemene herordening van de financiële verhoudingen.

-Wegnemen multipliers: de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet

³⁰ Zie: RUST-REINHEID-REGELMAAT, a.w.

³¹ RUST-REINHEID-REGELMAAT, a.w., p. 30/31.

Cruciaal voor de klassieke autonomie is vervolgens het wegnemen van de in de 'Probleemduiding' genoemde multiplierwerking. Indien blijvend delen van het medebewind in financieel opzicht worden opgenomen in de algemene uitkering van het Gemeentefonds dan kan dat leiden tot vergaande vervuiling van deze uitkering. Daarvan is vooral sprake indien bij taaktoedeling met gebrekkige financiële arrangementen wordt gewerkt, waarbij door ingeboekte bezuinigingen, efficiëntie- en andere kortingen de gemeenten het 'vrije' deel van de algemene uitkering moeten aanwenden om medebewindstekorten op te vangen. De problematiek van de Jeugdzorg heeft laten zien welke noodlottige effecten medebewindstekorten kunnen hebben op de autonome taakuitoefening van de gemeente. Of zoals de Rob dit formuleert: 'De gemeentelijke zorgtaken ontpopten zich daarmee als een koekoeksjong dat het budget voor de beleidsvrije(re) taken leegteet.'³²

In paragraaf 6 van dit hoofdstuk wordt uitvoeriger stil gestaan bij de invloed van financiële arrangementen op de taakuitoefening van provincie en gemeente en bij de mogelijkheden voor het wegnemen van de genoemde multiplier. Hier moet reeds worden gewezen op de betekenis van art. 108 lid 3 van de Gemeentewet en het daarmee corresponderende art. 105 lid 3 Provinciewet. In die bepalingen ligt een zekere waarborg dat de financiering van het medebewind zodanig adequaat is dat hier geen nadelige gevolgen voor de klassieke autonomie uit voort vloeien. Maar dan moet in de praktijk ook wel aan die bepalingen de hand worden gehouden en daar ontbreekt het nogal aan.

Paragraaf 3: *De praktijk van het medebewind*

a. Introductie

De praktijk van het medebewind heeft een vergaande invloed op het interne en externe functioneren van de decentrale bestuurslichamen. Sommige decentrale bestuurslichamen - zoals de waterschappen - functioneren over de gehele linie in de sfeer van het medebewind. Zij hebben immers voor hun taakvervulling steeds een specifieke opdracht nodig van de bijzondere wetgever. Voor provincies en gemeenten - die over een open huishouding beschikken - is het medebewind in de loop van de jaren ook een steeds belangrijker plaats gaan innemen. Zo bestaat de gemeentelijke taakstelling

³² RUST-REINHEID-REGELMAAT, op.cit., p. 13

inmiddels naar schatting - zie ook het B&A onderzoek - voor twee derde uit medebewind.³³ Dat medebewind doet zich voor in allerlei vormen en schakeringen, waarbij naast mechanisch medebewind - zoals de organisatie van het verkiezingsproces - er uitvoeringsverplichtingen zijn met meer en minder beleidsvrijheid. En bovendien brengt de beschreven 'paradox van de beleidsvrijheid' (zie hoofdstuk 1, paragraaf 3, en het B&A rapport³⁴) met zich mee dat de betreffende nationale medebewindswet weliswaar veel beleidsvrijheid kan geven, maar deze vrijheid kan zo maar als sneeuw voor de zon verdwijnen, bijvoorbeeld omdat er een sterke regionale dimensie is, de financiële arrangementen mankerend zijn, het ene medebewindstekort met de beleidsvrijheid en de vrije financiële middelen van het andere medebewindsdossier moeten worden afgedekt, et cetera. Duidelijk is er derhalve dat het vraagstuk niet alleen moet worden gezien vanuit de ene of andere medebewindstaak, maar dat het geheel en de interne samenhang van de taaktoedeling tenminste evenveel aandacht verdienen.

b. Probleemduiding

In de paragraaf 'Probleemstelling' (hoofdstuk I, par. 3) werd aangegeven dat (a) door het ontbreken van criteria voor taaktoedeling en (b) door een gebrekkige doorzettingsmacht van de minister van BZK er de facto een soort monopolie bestaat bij de vakdepartementen. De vakdepartementen bereiden de bijzondere wetgeving voor waarbij in medebewind decentrale bestuurslichamen taken en bevoegdheden krijgen. Daarbij overwegen doelmatigheidsoverwegingen aan het betreffende dossier ontleend en wordt met meer algemene organieke uitgangspunten veelal weinig of geen rekening gehouden. En bovendien zijn er weinig algemene uitgangspunten voor het antwoord op de vraag welke decentrale bestuursvorm voor welke taak bij uitstek in aanmerking komt. En voor zover die uitgangspunten er wel zijn, ontbreekt het aan een gezaghebbende autoriteit die beoordeelt en tot correctie kan overgaan. En er is ook geen centraal beleidsdocument of beleidskader waarin de algemene uitgangspunten voor het decentraal bestuur op het punt van taaktoedeling zijn vastgelegd.

Van talrijke zijde en in diverse rapportages - Raad voor het Openbaar Bestuur, Raad van State, de koepels, decentralisatie-onderzoekers etc. - is in de recente periode bepleit om op dit punt de positie van de minister van BZK institutioneel

³³ B&A onderzoek-2021, par. 2.

³⁴ B&A onderzoek-2021, par. 1 en 2.

en in de regelstelling aanzienlijk te versterken. En wel zodanig dat er meer eenheid kan ontstaan in het openbaar bestuur en de interbestuurlijke verhoudingen kunnen worden verbeterd.

c. Criteria voor taaktoedeling

Uit de organieke profielen van de verschillende decentrale bestuursvormen die in hoofdstuk II werden beschreven, komen de eerste contouren tevoorschijn van de criteria die hier mede kunnen worden toegepast. Zo is voor de waterschappen maatgevend of de toe te delen taak past in het functionele waterprofiel, voor de agentschappen en uitvoeringsorganisaties of het gewenst is om de ministeriële verantwoordelijkheid geheel of grotendeels overeind te houden en voor provincie en gemeente of er geen schade is voor de autonome, de eigen huishouding, er binnen het medebewind voldoende beleidsvrijheid bestaat, de financiële arrangementen adequaat zijn, het hoofdschap van gemeenteraad en provinciale staten wordt gerespecteerd et cetera.

In dit hoofdstuk worden daar nog enkele dimensies aan toe gevoegd en wel zodanig dat in de slotparagraaf van dit hoofdstuk de contouren uit hoofdstuk II gevoegd kunnen worden bij de specificaties die in deze paragrafen worden gepresenteerd. Er ontstaat dan een toetsingsschema dat door de verantwoordelijke vakdepartementen en de minister van BZK kan worden aangehouden, waardoor een inzichtelijke en meer consistente wijze van werken kan ontstaan. Die criteria van taaktoedeling gaan dan wel uit van de veronderstelling van een bevoegde en systeemverantwoordelijke minister van BZK.

d. Wettelijke aanknopingspunten en verbeteringen

In de volgende sub-paragraaf - onder e. - wordt aangegeven welke beleidsoverwegingen in het Beleidskader decentraal bestuur zouden kunnen worden opgenomen om de regie van de minister van BZK een betere vorm en inhoud te kunnen geven. Hier nu eerst aandacht voor de daarvoor noodzakelijke aanknopingspunten en veranderingen in de organieke wetgeving.

-Nieuwe wettelijke omgangsbepalingen

De huidige artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet kennen aan de minister van BZK een coördinerende rol toe inzake het rijksbeleid dat de

gemeenten en de provincies raakt. De term 'raken' geeft niet onder alle omstandigheden maximale duidelijkheid, maar evident is wel dat bij primaire taaktoedeling (of wijziging daarvan) aan provincie en gemeente de coördinerende bevoegdheid in werking treedt. De artikelen geven de minister van BZK vervolgens de mogelijkheid om bedenkingen in te brengen als er strijd is met het algemene decentralisatiebeleid. Zoals eerder werd vastgesteld, is in de praktijk is gebleken dat van deze mogelijkheid niet of weinig gebruik wordt gemaakt. Dat wordt veroorzaakt door het overwegend ontbreken van beoordelings- of toetsingscriteria. En bovendien kan de conclusie zijn dat deze omgangsbepalingen in de huidige formulering een niet erg sterke positie geven aan de minister van BZK.

In de Wet op het decentraal bestuur van de VNG (zie bijlage 2) wordt in artikel 1 een formulering voorgesteld die ervan uitgaat dat de regering een Beleidskader decentraal bestuur vaststelt. Deze figuur is uit wetstechnisch oogpunt enigszins ingewikkeld omdat een besluit van de regering formeel dan in een Amvb moet worden vastgelegd en dat compliceert in de relatie tot latere bijzondere wetgeving. Een beleidskader betreft een uitwerking van wettelijke bevoegdheden. In de in dit hoofdstuk voorgestelde wetgeving verkrijgt de minister van BZK diverse bevoegdheden om bezwaren en bedenkingen naar voren te brengen en aan die bevoegdheden kan een Beleidskader worden gekoppeld, waarvoor strikt genomen geen wettelijke grondslag noodzakelijk is. Wel kunnen in de wetgeving aan een beleidskader inhoudelijke eisen worden gesteld, waarbij als voorbeeld kan dienen art. 1.5 van de Wet natuurbescherming. Dit artikel luidt als volgt:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de educatieve en de beleevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met Met deze bepaling als voorbeeld bevat de aangepaste Proeve (zie bijlage 1) het volgende voorschrift:

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.

Lid 2: Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt – in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren – een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 5: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 6: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

Lid 7: Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.

In deze wettelijke formulering wordt de coördinatiebevoegdheid in de eerste plaats uitgebreid naar alle decentrale bestuurslichamen, ook de functionele, waaronder de waterschappen en naar vormen van regionaal bestuur die door de vakdepartementen worden opgelegd. Op het eerste oog is er geen overtuigende ratio om deze bevoegdheid alleen te beperken tot provincie en gemeente. Er zijn echter ook wel bezwaren aan te voeren tegen een aparte Wet op het decentraal bestuur - zie hoofdstuk I, paragraaf 6 - en dan zijn er goede redenen aan te voeren voor een aanpassing van de omgangsbepalingen in de afzonderlijke organieke wetten - Provinciewet, Gemeentewet,

Waterschapswet - en dan dient deze bepaling te worden gespecificeerd voor de afzonderlijke domeinen.

Vervolgens wordt wettelijk voorgeschreven dat de minister van BZK een nationale visie vaststelt voor de decentrale bestuurslichamen en wel in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur. Deze nationale visie komt tot stand in afstemming met de koepels van de decentrale bestuurslichamen. Open wordt gelaten op welk moment een dergelijke beleidskader tot stand wordt gebracht, maar het lijkt in de rede te liggen om een dergelijk Beleidskader aan het begin van iedere kabinetsperiode te bevestigen dan wel bij te stellen. Een vergelijkbaar Beleidskader geldt bijvoorbeeld voor de gemeentelijke herindeling. Voorliggende voorstellen voor herindeling worden aan dit beleidskader getoetst. En het beleidskader is – zowel qua inhoud als procedure – maatgevend voor de bij herindeling acterende gemeenten en provincies. Een vergelijkbaar toetsingskader bestaat bijvoorbeeld ook voor de minister van Financiën, zoals neergelegd in art. 4.12 Comptabiliteitswet-2016. De minister van Financiën heeft een vergelijkbare toetsingsbevoegdheid, zoals thans neergelegd in de artikelen 116 Gemeentewet en 114 Provinciewet. Indien naar het oordeel van deze minister een wetsvoorstel in een ontwerpbegroting is neergelegd dat strijdig is met het algemene financiële beleid of met het doelmatig beheer van 's Rijks kasgelden, dan kan de minister van Financiën dit voorstel als ontoelaatbaar kwalificeren. Het meest nabij liggende voorbeeld is echter hier het genoemde art. 1.5 van de Wet natuurbescherming.

Cruciaal is het voorschrift dat voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister. Naast de algemene coördinatie-bevoegdheid geeft deze medeondertekening een sterke basis aan de positie van de minister van BZK. Het voorstel tot medeondertekening wordt - in navolging van het voorstel van de VNG - eveneens bepleit door de Raad van State en de Raad voor het Openbaar bestuur.³⁵

De kwestie van medeondertekening is uitvoerig besproken bij de herziening van de Gemeentewet in 1992. Bij de schriftelijke voorbereiding van deze herziening van de Gemeentewet werd van meerdere zijden aangedrongen op een versterking van de coördinerende rol, door – zoals ook de VNG voorstelde – het medeondertekeningrecht (c.q. -plicht) van de minister van Binnenlandse

³⁵ RUST-REINHEID EN REGELMAAT, op.cit., a.w., p. 25

Zaken en Koninkrijksrelaties ter zake van bedoelde maatregelen en voornemens op te nemen. De regering verzette zich hiertegen op verschillende gronden. Een medeondertekeningsrecht voegt naar haar oordeel weinig toe aan wat al gebruikelijk is, maar zou bovendien onwenselijk zijn. Het gaat bij wettelijke vastlegging van een medeondertekeningsrecht om de verdeling van bevoegdheden binnen het kabinet. Een kabinet moet de bevoegdheid houden eigen accenten te leggen en een wettelijke vastlegging staat daarmee op gespannen voet. Verder vreesde de regering precedentwerking van deze figuur op andere terreinen, waardoor het algemene streven naar het terugbrengen van het aantal ondertekeningen onder wetten en KB's gevaar loopt. In het geval van een mede-ondertekenings-plicht zou daar volgens de regering nog het risico bij komen van een vermenging van verantwoordelijkheden, indien de verantwoordelijkheid van de minister van BZK zich niet slechts gaat uitstrekken over het beleid dat de verhouding Rijk-gemeente raakt, maar over de reikwijdte van het gehele wetsvoorstel.

De Tweede Kamer raakte gedurende de schriftelijke behandeling niet overtuigd, maar de regering hield vol. Zij voegde aan haar standpunt nog het argument toe dat het medeondertekeningsrecht juridisch geen zin heeft en haalde hier het adagium aan dat de wetgever de wetgever niet kan binden. Uiteindelijk kreeg de regering haar zin, niet in de laatste plaats omdat zij het verzet opgaf tegen een minder vergaande bepaling, die het gevolg was van de aanvaarding van een amendement-Wiebenga c.s. De minister is op grond van dit ingevoegde onderdeel verplicht om bedenkingen in te brengen tegen voorstellen die volgens hem uit een oogpunt van decentralisatie ontoelaatbaar zijn.

In dit verband zijn tevens nog enkele andere artikelen uit de Proeve hier relevant. En dat betreft de artikelen 4 en 6:

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachten de wet.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 4 zou de artikelen 114 lid 1 en 115 Provinciewet en 116 lid 1 en 117 Gemeentewet, de zogenaamde decentralisatie-bepalingen, moeten gaan vervangen. In deze voorschriften wordt thans bepaald dat decentralisatie geboden is indien taken beter door provincie of gemeente kunnen worden behartigd dan door het rijk en er wordt gewezen op de noodzakelijke beleidsvrijheid. De artikelen waren het gevolg van amendementen vanuit de Tweede Kamer. De regering was niet erg enthousiast over deze bepalingen. Op 30 oktober 1990 aanvaardde de Tweede Kamer zonder stemming een amendement, waarbij de minister van BZK werd opgedragen de decentralisatie ten behoeve van gemeenten te bevorderen. Voorstellen van maatregelen, waarbij bepaalde aangelegenheden tot rijks- of provinciaal beleid worden gerekend, worden slechts gedaan indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door de gemeentebesturen kan worden behartigd. En vervolgens werd voor de provincies in een vergelijkbare bepaling voorzien. Volgens de regering zou een dergelijke instructienorm slechts 'een symboolfunctie' hebben. Bovendien kan het uitlichten van dit specifieke beginsel gemakkelijk doen vergeten dat er nog andere beginselen (doelmatigheid van het openbaar bestuur, gelijke toegang van de burgers tot voorzieningen etc.) zijn, die niet per definitie een geringer belang vertegenwoordigen. De regering kwam in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag de Kamer gedeeltelijk tegemoet. De Tweede Kamer persisteerde echter bij een 'volbloed decentralisatiebepaling' en, anders dan bij de discussie over de herziening van de Grondwet-1983, haalde dit amendement nu wel de eindstreep.

In de praktijk is echter gebleken dat deze decentralisatie-bepaling niet differentieert tussen het zogenaamde mechanische medebewind en het meer vrije medebewind, waardoor het noodzakelijke aspect van beleidsvrijheid uit het zich verdwijnt. Ook taken die een puur uitvoerend karakter hebben,

kunnen of moeten op basis van deze decentralisatienorm aan provincie of gemeente worden overgedragen. En vervolgens geldt de decentralisatieplicht enkel voor provincies en gemeenten en niet voor de overige decentrale bestuurslichamen, hoewel in art. 2 lid 2 Waterschapswet het functionele decentralisatiebeginsel krachtig en afdoende is verankerd.

In de periode na invoering van deze wettelijke instructienorm – na 1992/1993 derhalve – hebben deze decentralisatiebepalingen hun werk gedaan, maar de resultaten daarvan zijn niet over de gehele linie bevredigend. In de laatste decennia van de 20e eeuw werd het primaat van de hoofdstructuur – dat is een soort taakmonopolie van rijk, provincie en gemeente ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen – gehanteerd als normatief beleidsuitgangspunt voor het decentralisatiebeleid, maar de realisatie van die beoogde decentralisatie bleef grotendeels achterwege, ook omdat sturende criteria en politieke wil ontbraken. Een duidelijke kentering in het decentralisatiebeleid werd gerealiseerd in de eerste twee decennia van deze eeuw, onder andere veroorzaakt door de economische crisis die zich vanaf 2008 voltrok. De Staatscommissie-Dualisme en lokale democratie bepleitte in 2000 een revitalisering van het politieke stelsel in gemeente en provincie in de uitdrukkelijke combinatie met een veel grotere beleidsvrijheid voor gemeente en provincie, zowel op het punt van taken en bevoegdheden als op het punt van de financiële arrangementen. In 2007 drong de VNG-commissie-Van Aartsen (de Commissie Gemeentewet en Grondwet) opnieuw aan op een fundamentele kanteling in het denken over de uitvoering van overheidsopgaven. Rijk en provincie zouden zichzelf aanzienlijke beperkingen moeten opleggen door zich te concentreren op kerntaken, terwijl de gemeente nu ook echt de ‘eerste overheid’ zou moeten worden. In een fundamenteel betoog voegde deze commissie daar echter aan toe dat een dergelijke kanteling in het denken en doen per se samen moesten gaan met een aanzienlijke versterking van autonomie, beleidsvrijheid en financiële ruimte voor de gemeenten. Het eigen belastinggebied zou aanmerkelijk moeten worden vergroot en er zouden in Grondwet en Gemeentewet sterk geformuleerde waarborgen moeten komen voor de autonome positie van de gemeenten. De eerdere voorbeholden bij het Europese Handvest lokale autonomie zouden moeten worden beëindigd. En de commissie ging zelfs zover dat de rechter – en wat de commissie betreft zelfs bij voorkeur een Constitutioneel Hof na invoering van een toetsingsrecht – deze nieuwe autonome positie voortdurend zou moeten bewaken en wetsvoorstellen met

taaktoedeling zou moeten toetsen aan een nieuwe autonomiebepaling in de Grondwet. De Raad voor het Openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen hadden in 2005 in het rapport *Autonoom of automatisch?* en in het ‘Advies over gemeentelijke autonomie’ en de Raad van State in het advies ‘Spelregels voor interbestuurlijke verhoudingen’ uit 2006 hun grote zorgen geuit over de sterk afnemende beleidsruimte van de gemeenten en voerden het pleidooi om het streven naar meer autonomie en beleidsvrijheid uitdrukkelijk te koppelen aan het decentralisatie-streven. Ook zou niet zozeer de rechter maar vooral de minister van BZK een versterkte regie moeten krijgen en voeren over dit nieuwe concept van het binnenlands bestuur. Anders dan in de eerdere periode verdween het primaat van de hoofdstructuur nu geleidelijk achter de horizon. Bij taaktoedeling werd nu veel sterker uitgegaan van een primaat van de gemeente ten opzichte van provincie en rijk. Het beleidsconcept van de gemeente als ‘eerste overheid’ kreeg een sterk normatieve betekenis. Dit normatieve beleidsprimaat beperkte niet alleen de rol van rijk en provincie, maar beklemtoonde tevens de boven-schikking van de gemeente jegens vormen van functioneel bestuur en deconcentratie. En dit concept werd in de jaren na 2008 mede vanwege de economische crisis en de daarmee verbonden bezuinigingen een centraal uitgangspunt in het decentralisatiebeleid. Door een grootse sanering van het verticale toezicht, door de verdwijning van vele ‘rijks-heren’ (inspecties etc.) uit de regio – die in het kader van de deconcentratie de gemeenten fors onder de duim hadden gehouden – en door de opruiming van een hele reeks doeluitkeringen kreeg de decentralisatie de impuls die langjarig was beoogd. Maar in retrospectief moet worden geconstateerd dat aan het concept van de ‘eerste overheid’ van de commissie-Van Aartsen maar in heel beperkte en zelfs in zeker opzicht in averechtse zin toepassing werd gegeven. De wettelijke en grondwettelijke waarborgen voor autonomie werden niet gerealiseerd. Een toetsing door de rechter was onmogelijk geworden omdat invoering van het constitutionele toetsingsrecht niet plaatsvond. Hoewel een coördinerende en toetsende rol voor de minister van BZK bij decentralisatie voorstellen was ingevoerd, kwam er van het gebruik van deze nieuwe bevoegdheid vrijwel niets terecht. Van een centrale regie door de minister van Binnenlandse Zaken is geen sprake geweest en wel veroorzaakt door het feit dat criteria voor de beoordeling van taaktoedelingen door de medebewindswetgever over vrijwel de gehele linie ontbraken.

Gevolg van een en ander was dat bij de grote decentralisaties die vanaf 2010 zich hebben voltrokken er een monopolie ontstond bij de vakdepartementen die als medebewindswetgever optraden. Gedreven door een aanzienlijke bezuinigingsdoelstelling vanwege de door 'Brussel' gehanteerde 3% norm voor het begrotingstekort overheersten daarbij doelmatigheidsoverwegingen. Taken en bevoegdheden werden in beginsel toegedeeld aan de gemeente als 'eerste overheid'. Waar echter de schaal van de gemeente niet passend was, werd overgegaan tot vergaande vormen van regionalisering. Deze regionalisering voltrok zich voor een deel via de Wgr, waarbij echter in verschillend opzicht het vrijwillige karakter van het verlengde lokale bestuur werd genegeerd. Ook overigens werd steeds vaker overgegaan tot door de nationale overheid onvrijwillig opgelegde regionale verbanden zoals bij de politieregio's, de omgevingsdiensten en de regionale energietransitie. Waar belangrijke takenpakketten bij de gemeenten door de voordeur naar binnen kwamen, verdwenen – vooral voor de kleinere gemeenten – belangrijke delen door de achterdeur meteen weer naar regionale samenwerkingsverbanden. Door deze ontwikkeling heeft het regionale bestuur in de afgelopen decennia een enorme vlucht gekregen en is het regionale bestuur niet meer weg te denken uit het binnenlands bestuur. De aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen – voorheen efficiencykortingen geheten – hebben als gevolg gehad dat de klassieke autonomie een grote aderlating heeft ondergaan. Zo hebben de tekorten in het sociaal domein tot gevolg gehad dat de meeste gemeenten inteerden op hun algemene reserves en hun 'vrije' budget en wel zodanig dat er van het vrije en autonome initiatiefrecht vrijwel niets is overgebleven. In de medebewindswetgeving werd op heel verschillende manier vorm en inhoud gegeven aan de beleidsvrijheid van de gemeenten. Voor een echte verbinding tussen decentralisatie en beleidsvrijheid bood het wettelijke kader niet direct een uitgangspunt. En indien bij te decentraliseren taken wel beleidsvrijheid wordt gegeven, maar onvoldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld, dan 'verwordt' de toebedeelde beleidsvrijheid in een taak om vergaand te bezuinigen. Ook dat is een vorm van beleidsvrijheid, maar een geheel andere dan de vrijheid die wordt beoogd. Vanwege de aard van het bestuursstelsel in provincie en gemeente is er derhalve alle aanleiding om een wettelijk verband te scheppen tussen decentralisatie en beleidsvrijheid. En indien die beleidsvrijheid niet kan worden gegeven, zou dat aanleiding kunnen zijn om de over te dragen taken niet aan provincie of gemeente, maar over te dragen aan andere decentrale bestuurslichamen of vormen van deconcentratie toe te passen. Met artikel 4 als basis kan in het rijksbeleid decentraal bestuur

worden uitgewerkt welke uitgangspunten en criteria hierbij maatgevend zouden moeten zijn. Lid 2 en 3 introduceren een algemene motiveringsplicht voor de vakministers. En het vierde lid bepaalt dat Onze Minister op basis van het rijksbeleid bedenkingen in kan brengen.

Artikel 6

Lid 1: Door middel van rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

De commissie-Van Aartsen bepleitte in 2007 om aan het zesde lid van art. 132 Grondwet een passage toe te voegen, waarin de financiële en fiscale autonomie van provincie en gemeente scherper tot uitdrukking gebracht zou worden. Deze passage luidde: ‘Daarbij wordt gewaarborgd dat provincies en gemeenten over voldoende financiële ruimte beschikken voor de uitoefening van hun taken.’ De commissie lichtte dit als volgt toe: ‘Om de beleidsvrijheid van het lokaal bestuur te vergroten, moet – in bestuurlijke zin – de gemeentelijke autonomie sterker in de Grondwet en de Gemeentewet worden verankerd. Dit betekent tevens dat de lokale financiële en fiscale autonomie dienen te worden versterkt door een verruiming van de bestedingsvrijheid van de rijksmiddelen en een vergroting van het eigen belastinggebied van de gemeenten. Met de voorgestelde wetsaanvulling wordt het beginsel van lokale financiële en fiscale autonomie vastgelegd.’³⁶

Dit pleidooi voor aanvulling van de Grondwet is nog steeds van waarde, maar op dezelfde gronden kan worden bepleit om een voorschrift van deze aard ook op te nemen in de organieke wetgeving. In artikel 5 is voorgeschreven dat in het Beleidskader decentraal bestuur moet zijn geborgd dat provincie en gemeente voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor de uitoefening van hun autonome taken. In artikel 6 wordt hetzelfde genormeerd voor de uitvoering van taken in medebewind en wordt dat ook voor de

³⁶ VNG-commissie-Van Aartsen (de Commissie Gemeentewet en Grondwet), 2007, a.w.

waterschappen bepaald aangezien ook zij uiteraard over voldoende financiële middelen moeten kunnen beschikken voor de uitvoering van hun taken. Ook hier geldt dat de invulling van de term 'voldoende' een politiek-bestuurlijke afweging vergt, maar op grond van deze norm - in relatie tot art. 9 van het Handvest lokale autonomie - kan in ieder geval worden vastgesteld dat het toedelen van taken aan provincies en gemeenten met aanzienlijke efficiencykortingen – op basis van de weinig overtuigende redenering dat decentraal 'goedkoper' kan werken dan centraal – niet in overeenstemming is met deze norm en al evenmin met het bepaalde in art. 108 lid 3 Gemeentewet. En op grond hiervan kan tevens worden bepleit om bij iedere decentralisatie van taken een transitiefonds te vormen voor een overgangperiode en na enige tijd te bezien wat de werkelijke kosten zijn van de decentrale taakuitvoering en vervolgens op basis daarvan de financiering aan te passen. En tevens - zoals in paragraaf 6 van dit hoofdstuk wordt bepleit- zou moeten worden voorzien in een onafhankelijk oordeel over de vraag hoeveel kosten zijn verbonden aan het overdragen van een taak in medebewind. Art. 6 is een verbijzondering van en aanvulling op de artikelen 108 lid 3 Gemeentewet en art. 105 lid 3 Provinciewet, waarin is geregeld dat bij medebewind de kosten daarvan door het rijk worden vergoed. Van belang is vervolgens om te bezien welke de relatie van artikel 6 zou moeten zijn tot art. 2 van de Financiële-verhoudingswet. Daarover meer in paragraaf 6 van dit hoofdstuk.

In de artikelen 2 en 3 van de Proeve, alsmede in de artikelen 7 t/m 12 (zie bijlage 1) zijn nog diverse voorschriften opgenomen over de wijze waarop het Rijk in overleg treedt met de decentrale overheden bij taakwijzigingen aan de provincie, gemeente etc. en voorschriften over wederzijdse informatievoorziening etc. Het betreft hier bewerkingen en aanscherpingen van de omgangsbepalingen uit de Provincie- en Gemeentewet. Gemakshalve wordt hier naar deze voorschriften plus toelichting verwezen, zoals opgenomen in de Proeve van een Wet op het decentraal bestuur van de koepels. Zie bijlage 2.

In het rijksbeleid decentraal bestuur vinden deze specifieke wettelijke omgangsbepalingen een nadere invulling en wordt tevens een reeks spelregels geformuleerd over de precieze wijze waarop het Rijk, de koepels en de decentrale overheden bij taaktoedeling voortaan met elkaar om zullen gaan.

Tenslotte dient nog te worden gewezen op het belang van de artikelen 13 en art. 14 van de Proeve.

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

De artikelen 13 en 14 van de Proeve regelen de bijzondere status van de Provinciewet, de Waterschapswet en de Gemeentewet en komen deels overeen met de voorschriften in art. 113 Provinciewet en art. 115 Gemeentewet. Vastgelegd is dat een bijzondere wet, waarbij van de provincie- en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in taken en bevoegdheden van de provincie-, gemeente- en waterschapsbesturen, in beginsel niet afwijkt van de Provinciewet, de Gemeentewet en de Waterschapswet. Slechts wanneer dat ‘bijzonder’ aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang, lijdt deze regel uitzondering. In dat geval behoort de toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking te bevatten.

In het in artikel 1, eerste lid van de Proeve genoemde rijksbeleid decentraal bestuur kunnen nadere criteria worden geformuleerd voor deze afwijkingspraktijk.

De bepalingen 113 Provinciewet en 115 Gemeentewet waren het gevolg van de aannahme van een amendement bij de herziening van de Gemeentewet in 1992, doorgezet naar de Provinciewet en destijds betrekkelijk uitgebreid besproken. De regering: 'Het feit dat de gemeentewet formeel niet van een hogere rangorde is dan andere formele wetten, neemt niet weg dat zij materieel voor de bijzondere wetgever richtinggevend is. Hoewel bij lex specialis in beginsel kan worden afgeweken van de Provinciewet en de Gemeentewet, is het gewenst dat de bijzondere wetgever slechts in uiterste noodzaak afwijkt van het wettelijke kader van deze beide wetten. De afwijking zal bovendien uitdrukkelijk moeten blijken en gemotiveerd moeten worden.' De tekst van de artikelen 13 en 14 breidt de werking nu uit naar de waterschapsbesturen. Tot dusver kent de Waterschapswet een dergelijke bepaling niet.

Algemene en organieke wetten, zoals de Provinciewet, de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur, hebben een materieel richtinggevende positie ten opzichte van bijzondere wetgever. Voor de bijzondere wetgever volgt hieruit een algemeen erkende rechtsplicht het in de organieke wetgeving neergelegde stelsel te respecteren.

Het parlementaire debat draaide vooral om de vraag of deze in het ongeschreven recht liggende positie in het geschreven recht, hier in de Gemeentewet, moest worden geëxpliciteerd. Een dergelijke afzonderlijke bepaling werd sterk bepleit door de VNG. Met name de regering vond deze transformatie overbodig. Gezien het karakter van 'rijksinterne' instructie zou een voorschrift van dien aard veel eerder op zijn plaats zijn in de Aanwijzingen voor de rijksdienst. Verder vreesde de regering een gevaarlijke a contrario redenering ten opzichte van andere algemene wetten, zoals bijvoorbeeld de Termijnenwet en de Algemene wet bestuursrecht. Zonder uitdrukkelijk wettelijk voorschrift zou dan wel stilzwijgend van deze algemene wetten kunnen worden afgeweken. Door aannahme van het genoemde amendement werd dit pleit echter beslecht. Er moet derhalve een 'openbaar belang' worden gediend bij afwijking van het wettelijke bevoegdheden-patroon. En het voorstel van wet moet uitdrukkelijk de 'gronden' voor deze afwijking bevatten.

In artikel 14 wordt het hoofdschap van de provinciale staten en gemeenteraden als richtsnoer geformuleerd. In het Beleidskader decentraal

bestuur kunnen op basis van deze wettelijke grondslag nadere criteria worden geformuleerd die maatgevend zijn voor de medebewindswetgever en op grond van artikel 1 door de minister van BZK als toetsingscriteria kunnen worden gehanteerd. Aan de hand van deze wettelijke bepalingen en de uitwerking daarvan in het Beleidskader kunnen de vertegenwoordigende organen beter in positie worden gebracht. Zo zou bij aanwezigheid van deze normen en uitwerkingen het onmogelijk zijn geweest om de gemeenteraden uit te schakelen in de eerste fase van de energie-transitie, waarbij in het Klimaatakkoord de colleges bevoegd werden verklaard om de eerste RES-inbreng te verzorgen. Als algemeen uitgangspunt zou in het Beleidskader kunnen worden geformuleerd dat bij ingrijpende transities de vertegenwoordigende organen in een goede positie moeten worden gebracht. En vervolgens dat onttrekking van bevoegdheden in dergelijke gevallen niet is toegestaan.

e. Beleidsoverwegingen

Welke algemene beleidsoverwegingen kunnen nu voor het medebewind worden geformuleerd in het rijksbeleid decentraal bestuur? Dat betreft in de eerste plaats uiteraard de criteria voor taaktoedeling. Welke taak zou om welke reden naar het ene of het andere decentrale bestuurslichaam kunnen of moeten worden overgedragen? (zie daarvoor paragraaf 8 van dit hoofdstuk). En daarnaast - en voorafgaand - de vraag of hier algemene concepten of uitgangspunten moet worden geformuleerd.

-Geen primaire of secundaire decentrale bestuursorganen

De discussie over de preferente positie van de bestuurlijk hoofdstructuur aan het einde van de vorige eeuw en over de toepassing van het concept van de gemeente als eerste overheid in de periode na 2007 schiep een soort hiërarchische rangorde in het decentraal bestuur. Zo bracht het concept van de gemeente als 'eerste overheid' met zich mee dat alles wat los en vast zat al snel geschikt werd geacht voor overdracht aan de gemeente, en wel onder gelijktijdige verwaarlozing van de waarde en de betekenis van andere decentrale bestuursorganen, waaronder vooral de provincie en het waterschap. 'Provincie-bashing' en 'waterschaps-bashing' waren bijvoorbeeld aan de orde van de dag in de periode rond 2010. De open huishouding van de provincie zou eventueel moeten worden gesloten, grote landsdelen met een beperkte taakstelling zouden de provincies moeten vervangen en het waterschap zou in het provinciale bestuur kunnen worden geïntegreerd. Zoals

eerder aangegeven heeft deze 'conceptuele pikorde' in het decentraal bestuur tot een reeks van ongelukken geleid. Bij de decentralisaties na 2012 werden de provincies vrijwel geheel over het hoofd gezien en het duurde enige tijd totdat het inzicht doorbrak dat de waterschappen als vorm van waterbestuur een uniek model vormt dat wereldwijd de aandacht trekt en voor veel landen als voorbeeld dient en derhalve ook een voornaam export product is voor ons land. Tenslotte moet de explosie van talrijke regionale bestuursvormen in de periode na 2010 in een rechtstreeks verband worden gebracht met deze 'bashing' van bepaalde bestuursvormen, waaronder vooral de provincie.

Er is daarom reden om deze hiërarchie van decentrale bestuursvormen niet langer als centraal uitgangspunt te gebruiken en wel vooral omdat de gemeenten min of meer het slachtoffer zijn geworden van nogal veel ondoordachte en mankerende vormen van taakoverdracht. Iedere decentrale bestuursvorm heeft zijn eigen specifieke kenmerken en komt daarom op basis van zijn speciale kenmerken in aanmerking om taken van de rijksoverheid uit te voeren en daarom behoren in beginsel alle beschikbare decentrale bestuursvormen in een horizontale relatie tot elkaar te staan. Het onderscheid tussen primaire en secundaire bestuurslichamen - zoals dat praktisch voortvloeide uit het concept van de gemeente als eerste overheid - zou uit den boze moeten zijn. De enige uitzondering die hier zou kunnen worden gemaakt, is dat de bestuurslichamen van de algemene democratie - naast het rijk zijn dat provincie en gemeente met een open huishouding en een stelsel van rechtstreekse verkiezingen - bij de overdracht van taken met aanzienlijke beleidsvrijheid een preferentie moet worden toebedacht en wel omdat dit het eigensoortige karakter van deze bestuurslichamen onderlijnt. Deze preferente positie is echter van relatieve betekenis. Evenzogoed kan voor de gedeconcentreerde dienst of het agentschap een vergelijkbare preferentie worden aangehouden en wel omdat het die gevallen hoort te gaan om gesloten uitvoeringstaken met een directe lijn naar het nationale stelsel van politieke verantwoordelijkheid. Het specifieke inhoudelijke profiel van een decentraal bestuurslichaam of uitvoeringsorganisatie moet beslissend zijn bij een besluit van taakoverdracht en dan zijn algemene rangordes complicerend.

Bij de keuze welke taak aan welke bestuursvorm moet worden toebedeeld, behoren derhalve de diverse bestuurslichamen in min of meer gelijkwaardige posities te worden gebracht, zoals dat ook tot uitdrukking komt in de motiveringsplicht van de vakministers (zie art. 4 lid 3). In het rijksbeleid decentraal bestuur zou deze horizontale positie als algemeen uitgangspunt

geformuleerd moeten worden. Een en ander is dan ook in lijn met de aanbeveling van de Raad van State om ten aanzien van taakoverdrachten naar de gemeenten een zeker moratorium in acht te nemen. Indien er meerdere bestuurslichamen beschikbaar zijn - waaronder de provincies en vormen van deconcentratie etc. - dan kunnen met toepassing van dit uitgangspunt de overbelasting van en de druk op de gemeenten worden verminderd.

-De paradox van de beleidsvrijheid

Bij de toedeling van medebewind is er een evident intern aspect, maar gezien de aard van diverse decentrale bestuurslichamen ook een evident extern aspect. Het interne aspect ziet op de specifieke aspecten van het betreffende beleidsdossier. Indien op initiatief van een vakdepartement de bijzondere wetgever een taak toedeelt aan een decentraal bestuurslichaam en er is geen bestuurlijke autoriteit die oordeelt vanuit een meer algemeen perspectief dan bestaat het gevaar dat doelmatigheidsoverwegingen aan het specifieke dossier ontleend de overhand krijgen waardoor situaties van onbalans kunnen ontstaan. Er is ook sprake van onbalans indien de bestuurs-autoriteit die de algemene beleidskaders toepast geen of onvoldoende rekening houdt met de specifieke karaktertrekken van een bepaald beleidsdossier. Het is om die reden van groot belang om in de beoordelings- en toetsingsprocedure van taaktoedelingen in medebewind te voorzien in een goede balans tussen de behartiging van algemene (organieke en andere) belangen en die van het vakdepartement. In de aangepaste regelgeving worden hiervoor de eerste en stevige aanknopingspunten gevestigd - zie boven de artikelen 1, 4, 5 en 6 -. In het Beleidskader decentraal bestuur worden vervolgens de algemene basisbeginselen van de procedure en de daarvoor geldende beginselen aangeduid en ten slotte worden - in afstemming met de koepels - de meer concrete spelregels hiervoor geformuleerd.

Leidend voor dit onderdeel is de gedachte dat er geen preferente positie moet zijn voor bijzondere belangen boven algemene en andersom dat algemene overwegingen geen blokkade mogen vormen voor specifieke beleidsoverweging aan het beleidsdossier ontleend. Tevens is in de afgelopen periode gebleken dat bestuursakkoorden, codes, zachte omgangsbepalingen in de organieke wetgeving etc. onvoldoende normatieve kracht bezitten om de interbestuurlijke verhoudingen daadwerkelijk te verbeteren en vlot te trekken. Een sterkere wettelijke normativiteit van de omgangsregels is om die reden dringend geboden. De arbitrage-uitspraak in het dossier van de Jeugdzorg heeft

bijvoorbeeld laten zien hoe groot het belang van stevige en geborgde wettelijke bepalingen, zoals de artikelen 108 Gemeentewet en 105 Provinciewet inzake de adequate financiering van medewindstaken. Omdat - ten slotte - ook in aangepaste en sterk gewijzigde verhoudingen verschillen van opvattingen zich zullen blijven voordoen, is het van evident belang om (1) te voorzien in een meer onafhankelijke inschatting van de kosten aan het medebewind verbonden (zie daarvoor paragraaf 6) en (2) te voorzien in een vorm van conflictbeslechting of arbitrage (zie daarvoor paragraaf 7).

Paragraaf 4: *Naar nieuwe vormen van regionaal bestuur*

a.-Probleemduiding

In talrijke rapporten en adviezen is vastgesteld dat het regionaal bestuur in ons land enerzijds niet meer uit het openbaar bestuur kan worden weggedacht, maar anderzijds een problematische figuur is geworden. In paragraaf 3 van het vorige hoofdstuk werd vastgesteld dat regionale bestuursvormen de “caoutchouc” vormen om het uniforme bestuursgebouw van Rijk, provincies en gemeenten min of meer overeind te houden. Bij algehele taaktoedelingen aan gemeenten kunnen bijvoorbeeld ook de kleinere gemeenten steeds worden meegenomen en wel omdat voor hen regionale samenwerkingsverbanden voorhanden zijn indien de taakstelling hun capaciteit te boven gaat. Sinds jaar en dag is daaraan gekoppeld de discussie over de vraag of het niet wijs en verstandig is om tussen gemeente en provincie een uniforme en direct democratisch gelegitimeerde bestuurslaag in te voegen. En wel met als doel om de huidige gebreken in deze legitimatie op te heffen en vooral ook om een einde te maken aan de grote mate van onoverzichtelijkheid en het hybride karakter van de het regionale bestuur. Ook werd in de genoemde paragraaf vastgesteld dat een eenduidig organiek profiel van het regionale bestuur ontbreekt - er zijn vele vormen - en dat in toenemende mate het vrijwillige karakter van de regionale samenwerking onder druk staat omdat vanwege vakdepartementen en bijzondere wetgeving dan wel via bestuursakkoorden wordt voorzien in min of meer verplichte vormen van regionaal bestuur. Deze worden weliswaar veelal gegoten in de Wgr-vorm, maar ontberen het vrijwillige karakter dat als een hoofdkenmerk geldt van de Wgr-samenwerking. Ondanks tal van pogingen om de controlerende en sturende rol van de gekozen volksvertegenwoordigingen op het regionale bestuur te vergroten, moet worden vastgesteld dat in de praktijk deze controle en sturing onvoldoende uit

de verf komen. De aangepaste voorzieningen daarvoor in de Wgr zullen wel enkele verbeteringen kunnen brengen, maar bieden onvoldoende aanknopingspunt om het democratisch gebrek principieel en structureel op te heffen. En indien dan ook nog de trend is dat de regionale taakstellingen steeds beleidsvoller worden en er op regionaal niveau wordt gewerkt met aanzienlijke budgetten, dan maakt dat de inbreuk op de organieke positie van zowel gemeenten als provincies steeds groter.

In de eerder genoemde voorlichting van de Raad van State van 24 maart 2021 wordt er op aan gedrongen een concrete stap voorwaarts te zetten 'in de gedachtevorming over het vraagstuk van opschaling, regionalisering, differentiatie in samenhang met democratische legitimatie' (a.w. punt 5). Er wordt door de Raad van State gesproken over een "vlucht in regioconstructies". 'Deze regioconstructies zonder direct democratisch mandaat bemoeilijken de bestuurlijke sturing en de democratische controle en compliceren de betrokkenheid bij de besluitvorming in de regio.' En: 'Regionale samenwerkingsverbanden compliceren de interbestuurlijke verhoudingen: de plaats, functie en rol van het lokaal bestuur worden hierdoor in wezen uitgehold. Dit wordt sterker naarmate gemeenten steeds, afhankelijk van de betreffende opgave, andere samenwerkingsverbanden kiezen.' De Raad van State bepleit - naast gemeentelijke schaalvergroting om de druk op regionalisering te verlagen - voor een hoofdstructuur van congruente regio's, zodat de lappendeken van verschillend vormgegeven regio's wordt voorkomen. In de tweede plaats moet de democratische legitimatie van de regio's sterk worden verbeterd en ten derde moet volgens de Raad van State worden bezien op welke wijze de provincies een rol kunnen spelen in het regionale bestuur. En ten slotte zouden - waar congruent regionaal bestuur geen afdoende oplossing biedt - verdergaande vormen van taakdifferentiatie moeten worden ingezet.

De Raad voor het openbaar bestuur verdiept deze analyse van de Raad van State in een rapport van juni 2021 onder de titel: *'Droomland of niemandsland?, Uitgangspunten voor het besturen van regio's'*. De Rob definieert het vraagstuk in de volgende vijf knelpunten: 'In de eerste plaats leiden de toename van (verplichte vormen van) intergemeentelijke samenwerking en een vak-departementaal beleidsmonopolie tot een incongruente lappendeken van regio-indelingen, wat integrale sturing bemoeilijkt. Verder legt de toename van samenwerkingsverbanden en het toegenomen belang van regio's druk op het bestuurlijk vermogen van (met name) gemeenten. Een ander knelpunt betreft de politieke zeggenschap van de

gemeente op wat er in regio's gebeurt; die neemt af, maar de inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid blijft. Verder ontberen regio's een heldere democratische legitimatie en is er sprake van een democratisch tekort. Ten slotte ontbreekt een centrale visie op regiovorming, wat leidt tot een mismatch tussen opgaven/taken, schaal en bevoegdheden. De regio als niemandsland.' (a.w. p. 6). Voor het besturen van regio's wordt bepleit om zes uitgangspunten toe te passen: (1) de inhoud staat centraal, (2) het bestuur is democratisch gelegitimeerd, (3) regio's kennen een bepaalde mate van autonomie; (4) de indeling is meer congruent, (5) maar er is in voldoende mate ruimte voor verschil en (6) bij het besturen van regio's hoort een passend financieel arrangement. (a.w. p 7). De Rob spreekt zich uitdrukkelijk uit tegen een direct democratisch gelegitimeerde vierde bestuurslaag die zelfstandig opereert naast gemeente en provincie. En tenslotte wordt centrale regie op de regiovorming bepleit en wel door de minister van BZK. 'Het nieuwe kabinet maakt de minister van BZK verantwoordelijk voor de coördinatie van het Rijksbeleid richting het decentraal bestuur en de regio's. De minister van BZK is steeds medeondertekenaar van wetten die de decentrale overheden rechtstreeks raken in hun takenpakket, financiën en bevoegdheden. Dit houdt bijvoorbeeld in dat de toedeling van taken door vakdepartementen aan decentrale overheden niet kan zonder instemming van de minister van BZK.' (a.w. p. 12). Ook in het rapport van de werkgroep-Ter Haar ('Naar één overheid') en in het voorstel van de VNG voor aangepaste wetgeving op het decentraal bestuur wordt de 'verrommeling' van het decentrale bestuur door de talrijke vormen van regiovorming als een belangrijk knelpunt aangemerkt en voorgesteld om over te gaan tot een zekere uniformering en ordening onder regie van de minister van BZK.

In de bestuurskundige literatuur is in de afgelopen decennia veel onderzoeksmateriaal geproduceerd over het succes en het falen van de bestuurlijke samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen. Bij evaluaties is daarbij veelvuldig gebruik gemaakt van de methodiek en de theoretische uitgangspunten die zijn ontwikkeld door Toonen (cs).³⁷ Daarbij wordt gekeken naar operationele, bestuurlijke en institutionele dimensies. Aanvullend en van

³⁷ T. Toonen, M. van Dam, M. Glim, G. Wallagh, Gemeenten in ontwikkeling, Assen, 1998. Opdrachtonderzoek van BZK.

meer recente datum is hier de theoretisch-conceptuele benadering van Van Genugten (c.s).³⁸

De evaluaties van de interbestuurlijke samenwerking bewegen zich in allerlei richtingen en behelzen uiteenlopende beleidsvelden, maar een gezamenlijke conclusie is veelal dat er nogal een grote mismatch bestaat tussen de juridische vormgeving en mogelijkheden van de bestuurlijke samenwerking enerzijds en de beleidsdoelen die met die samenwerking worden beoogd anderzijds. En dat spitst zich dan met name toe op het punt dat de Wet gemeenschappelijke regelingen, die oorspronkelijk vooral als doel had om beleidsarme dossiers in gezamenlijkheid en in samenwerking te behartigen, in verschillende opzichten niet meer geschikt is om de hedendaagse knelpunten in het decentraal en regionaal bestuur op te lossen. De meest effectieve onderdelen van de Wgr zijn heden ten dage de gezamenlijke bedrijfsvoerings-organisatie (BVO) met een eenvoudig en enkelvoudig bestuur en de lichte samenwerkingsovereenkomst. Deze vormen van samenwerking zijn niet alleen in de praktijk overwegend effectief, maar ze komen ook nog het meest overeen met de oorspronkelijke doelstelling van de Wgr. De veelvormigheid van de BVO's en de vele lichte samenwerkingsovereenkomsten hebben nauwelijks invloed op de politieke representatie in gemeente en provincie, het gaat overwegend om a-politieke en beleidsarme uitvoeringstaken, waardoor het ontbreken van een directe of indirecte democratische legitimatie nauwelijks problematisch is. En ook de veelheid en verscheidenheid van deze vormen kan nauwelijks als een probleem worden gedefinieerd. Dat ligt geheel anders voor het bonte palet aan 'verbonden partijen' bij de zwaardere samenwerkingsconstructies (het gezamenlijk orgaan of het openbaar lichaam uit de Wgr), zowel in de geheel vrijwillige als in de meer verplichte vorm, waarbij tal van beleidsvolle taken met veelal aanzienlijke financiële budgetten in het geding zijn. Bij een bezinning op de aard en ordening van het regionale bestuur behoort deze mismatch tussen het beschikbare Wgr-instrumentarium en de zwaarte van de beoogde beleidsdoelen een belangrijk aandachtspunt te zijn.

Illustratief is hier het onderzoek dat recent in de provincie Utrecht is verricht waarbij mede aan de hand van de methodische kaders van Toonen c.s. en Van Genugten c.s is onderzocht op welke wijze vier vormen van bestuurlijke

³⁸ M. van Genugten, J. de Kruijf, P. Zwaan, S. van Thiel, Samenwerken aan effectieve regionale samenwerking, 2017, zie: <https://www.gelderland.nl/bestanden/Documenten/Gelderland/Bestuur-en-organisatie/170913>. Onderzoek naar de regionale samenwerking in het sociaal domein in de provincie Gelderland, 2017.

samenwerking conceptueel scoren qua effectiviteit, kosten, democratische legitimatie, verantwoording en controle etc. In dit onderzoek van Tess van Winsen³⁹ worden met elkaar vergeleken (1) de directe federatiegemeente; (2) de indirecte federatiegemeente; (3) het openbaar lichaam en (4) de bedrijfsuitvoeringsorganisatie. Omdat de federatiegemeente nog slechts in conceptueel verband bestaat en niet in de praktijk is toegepast, wordt in dit onderzoek gekozen voor een conceptuele toets. De directe federatiegemeente kent een eigen directe verkiezing van de federatieraad en hoewel de deelnemende gemeenten financiën en taken overdragen (delegeren) is de band met de deelnemende gemeenten overwegend doorgeknipt. De indirecte federatiegemeente kent een federatieraad die is samengesteld uit de deelnemende gemeenteraden, maar die - anders dan bij het openbaar lichaam - uitdrukkelijk politiek is georganiseerd. De banden tussen de indirecte federatiegemeente en de deelnemende gemeenten is daarom sterker dan bij de directe variant. Uit de toets van Van Winsen komt naar voren dat de indirecte federatiegemeente als variant hoger scoort dan de directe federatiegemeente en het openbaar lichaam. Van de vier samenwerkingsvormen is vooral het openbaar lichaam uit de Wgr een problematische figuur, zowel wat betreft effectiviteit, democratische legitimatie als institutionele ordening. En laat het nu juist deze samenwerkingsfiguur zijn die domineert in het regionale bestuur. Ook de Rob en de Raad van State concluderen dat de stroperigheid van de besluitvorming en het democratisch gebrek van deze vorm sterk in het oog springen. Die gebreken kennen vooral een kwantitatief aspect. Door de sterke verkokering van het regionale bestuur - per beleidsveld eigen, afzonderlijke en afwijkende regiovorming met een enorme hoeveelheid van instituties en overleggen - is een enorme bestuurlijke drukte en belasting ontstaan voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers. Een groot deel van de bestuurlijke inzet van lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers is gemoeid met sturing en controle van verbonden partijen. Door deze bestuurlijke drukte raakt het overzicht zoek en is de invloed van de gemeente op het regionale bestuur aan hevige inflatie onderhevig, ondanks allerlei pogingen - onder meer van de wetgever en de bestuurspraktijk - om hier nieuwe vormen van sturing, controle en verantwoording in het leven te roepen. Door hier nieuwe en meer eenvormige instituties in het leven te roepen moet aan deze bestuurlijke drukte een einde

³⁹ Tess van Winsen, Toekomst voor de federatiegemeente?, Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar vier vormen van intergemeentelijk samenwerken, Opdrachtonderzoek van de provincie Utrecht, Radboud Universiteit Nijmegen, Faculteit der Managementwetenschappen, 2019.

worden gemaakt en daarbij vormt het instrument van de *congruentie* een belangrijk middel, alsmede het toepassen van meer eenvormige instituties. Zonder over te gaan tot zelfstandige vormen van regionaal bestuur met een eigen directe democratische legitimatie is hier een wereld te winnen en kan door nadere ordening van het regionale bestuur zowel de effectiviteit als de democratische legitimatie worden verbeterd. En daarbij kunnen de volgende beleidsoverwegingen, op te nemen in het nieuwe Beleidskader decentraal bestuur een voornaam aanknopingspunt vormen.

b. Aanpassing van de wettelijke context en beleidsoverwegingen

In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar, de Raad van State, de Rob, de koepels en anderen - zoals de Vereniging van raadsleden, de Vereniging van griffiers etc. - wordt aangedrongen op het *congrueren* van de regionale indelingen. Vanwege de huidige vergaande onoverzichtelijkheid en verkokering wordt aangedrongen op de vorming van *congruente regio's*. Er is derhalve een brede consensus op dit punt. Ook is er een brede consensus ten aanzien van het uitgangspunt dat een vierde bestuurslaag op basis van directe verkiezingen niet is gewenst en wel omdat door een dergelijke bestuurslaag de problemen eerder worden vergroot dan verkleind. Immers het karakter van verlengd decentraal bestuur wordt dan fundamenteel doorbroken en de nieuwe regionale bestuurslaag komt dan in een nog scherpere concurrentie te staan tot provincie en gemeente. Desondanks zijn er talrijke pleidooien om de doelmatigheid van het regionale bestuur te verbeteren en de positie van de deelnemende partners te versterken en in alle adviezen en aanbevelingen wordt het democratisch gebrek van het regionale bestuur breed en fundamenteel gehekelde. Meer concrete voorstellen over de manier waarop aan de congruentie vorm en inhoud moet worden gegeven, ontbreken echter overwegend. Wel wordt vastgesteld dat de vorming van congruente regio's noodgedwongen moet leiden tot een andere institutionalisering van het regionaal bestuur. Immers het enkel realiseren van meer overzichtelijkheid heeft onvoldoende meerwaarde gezien vanuit het doel om de doelmatigheid te vergroten en het democratische gebrek te verminderen. In de navolgende *beleidsoverwegingen* ten behoeve van het rijksbeleid decentraal bestuur wordt deze beoogde congruentie nader uitgewerkt en wordt - met varianten - een model uitgewerkt dat tegemoet komt aan de vele aanbevelingen die op dit punt zijn gedaan.

De grondslagen voor dit model van congruentie kunnen deels worden ontleend aan het concept van de indirecte federatiegemeente. In 2003 presenteerde ik het model van de federatiegemeente als alternatief voor het SETA-model van Arno Korsten.⁴⁰ Het SETA-model - waarmee een vergaande ambtelijke fusie van gemeenten wordt beoogd - is in de afgelopen jaren, overigens met wisselend succes, op diverse plaatsen toegepast. Het model van de federatiegemeente daarentegen raakte enigszins in de vergetelheid en heeft nog geen toepassing gevonden. Recent is aan dit model invulling gegeven door enkele Brabantse gemeenten zonder dat dit echter tot een finale invoering heeft geleid.⁴¹

Vanwege BZK is een positieve grondhouding aangenomen jegens de federatiegemeente, zonder dat dit evenwel heeft geleid tot stappen om realisatie te bevorderen. Solitaire toepassing van de federatiegemeente heeft als nadeel dat zo hier en daar een nieuwe bestuursvorm ontstaat waarbij algemene gelding ontbreekt. Ook wordt het incidenteel toepassen van dit model belast door het uitgangspunt dat het veelal impliciet is bedoeld om gemeentelijke herindeling te voorkomen. Worden echter enkele basisprincipes van de federatiegemeente uniform toegepast in het kader van het geheel of deels congrueren van het regionaal bestuur, dan ontstaat een geheel ander en veel aantrekkelijker beeld.

Ten aanzien van het regionaal bestuur kunnen vanuit deze scope de volgende beleidsuitgangspunten in overweging worden genomen.

1. Wettelijke regie door de minister van BZK

In de Proeve wordt een art. 17 voorgesteld met de volgende inhoud:

‘Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

⁴⁰ Buitenhek en Van Doorn i.s.m. D.J. Elzinga, *Federatiegemeente: de krachten gebundeld*, 2003. A.F.A. Korsten e.a., *Samen en toch apart*, Heerlen, 2002.

⁴¹ Zie: A. de Kroon en R. de Greef, *Federatie en herindeling gewogen*, 23 mei 2018, (<https://www.brabant.nl//media/7ce341e5f78c4aa48375b80a4e12ac1f.pdf?la=nl>) die de federatiegemeente uit hebben gewerkt voor de Brabantse gemeenten Bergeijk, Bladel, Eersel en Reusel-De Mierden.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenvaal van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.

Het vraagstuk van de met provincie en gemeente ‘verbonden partijen’ kenmerkt zich door versnippering en verscheidenheid. Diverse vormen worden toegepast, waarbij in de meeste gevallen sprake is van vrijwillige samenwerking, echter in toenemende mate worden ook verplichte vormen van samenwerking opgelegd. Deze verscheidenheid – en de daaruit voortvloeiende versnippering – bemoeilijkt een adequate sturing door en verantwoording aan de betrokken besturen, raden en staten. Door ordening van het regionaal bestuur kunnen betere vormen van sturing en verantwoording worden gecreëerd. Daarbij behoort het uitgangspunt te zijn dat de rechtstreeks gekozen provinciale staten en de gemeenteraden als verantwoordings- en sturingsforum een preferente positie hebben. Dit sluit echter niet uit dat kan worden gewerkt met fora die van de staten en/of raden zijn afgeleid. Onder omstandigheden kunnen – zoals het vierde lid van art. 17 het formuleert – bij samenvaal tussen het territoir van het regionale bestuur en het provinciale bestuur provinciale staten als verantwoordingsforum worden ingeschakeld, hetgeen als een aanvulling op de mogelijkheid voor taakdifferentiatie uit artikel 15 van de Proeve kan worden aangemerkt.

In een afzonderlijk art. 16 van de Proeve worden regels voorgesteld voor *opgelegde* regionale samenwerking:

‘Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.’

In het voorgestelde artikel wordt geregeld dat vorming van dergelijke regio's niet langer kan zonder voorafgaande wettelijke grondslag. Bij die wetgeving kan dan zorgvuldig worden afgewogen of wel niet moet worden geïntervenieerd in de bevoegdheidsverdeling uit de Provinciewet en de Gemeentewet. In dergelijke gevallen is dan tevens artikel 13 van toepassing, waarbij wordt voorgeschreven dat slechts in goed gemotiveerde uitzonderingsgevallen kan worden afgeweken van de in de Provinciewet, Waterschapswet en Gemeentewet voorgeschreven bevoegdheidsverdeling. In het tweede lid wordt bepaald dat bij verplichte regiovorming er geen of beperkte financiële aansprakelijkheden voor de deelnemende decentrale bestuurslichamen kunnen worden gecreëerd. Deze financiële aansprakelijkheden van provincie en gemeenten jegens het regionaal bestuur vormen een probleem van betekenis. Bij vrijwillige samenwerking op basis van de Wgr is de afweging of wel of niet wordt deelgenomen en of de financiële aansprakelijkheden werkbaar en aanvaardbaar zijn, overgelaten aan provincie en gemeente. Bij verplichte regionale samenwerking is die afweging er niet of beperkt en om die reden ligt het in de rede om in die gevallen te voorzien in een specifieke financiering van rijkswege, waarbij de financiële aansprakelijkheden van provincies c.q. gemeenten geheel of grotendeels worden uitgeschakeld.⁴²

2. Veelvormigheid van het regionale bestuur is onvermijdelijk

Het is een illusie om alle vormen van samenwerking tussen decentrale bestuurslichamen in één mal te willen persen. De verschillen tussen de diverse vormen van samenwerking zijn daarvoor te groot en de motieven voor samenwerking te uiteenlopend. Vanuit het concept van één overheid is bovendien maximale flexibiliteit gewenst in de regionale samenwerking. Vanuit die optiek is het ongewenst om een debat te beginnen over het congrueren van alle regionale bestuursvormen en -verbanden. Een dergelijke structuurdiscussie zal tot weinig resultaat kunnen leiden omdat onvergelykbare grootheden zich niet laten verenigen, en bovendien resulteert een dergelijke vorm van congruentie de facto in een vierde bestuurslaag. Anderzijds is handhaving van de huidige ontwikkeling, waarbij de volksvertegenwoordigingen in provincie en gemeente en de algemene besturen van waterschappen meer dan 1500

⁴² Het pleidooi van de koepels voor een wettelijke versterking van de rol van de minister van BZK inzake het regionale bestuur wordt ondersteund door de Rob. Zie: 'Droomland of niemandsland?', a.w., p. 38 en eveneens in het Rob-rapport 'Rol nemen, ruimte geven', De rol van het Rijk bij interbestuurlijke samenwerking, mei 2021. Ook de Raad van State bepleit in zijn eerder genoemde Voorlichting van 24 maart 2021 een sterkere regierol van de minister van BZK op dit punt.

vormen van samenwerking moeten aansturen, controleren en legitimeren vanuit een oogpunt van de democratie in geen enkel opzicht meer aanvaardbaar. Handhaving van deze situatie en verdere uitbreiding van deze regionalisering van het decentraal bestuur zal de erosie van de provinciale-, gemeentelijke- en waterschaps-democratie alleen maar verder gaan versnellen. Om die reden is een eerste remedie en aanbeveling om zoveel mogelijk te bezien in hoeverre huidige en nieuwe vormen van regionaal bestuur kunnen worden ondergebracht bij de provincies. Zo hadden in grote delen van het land de betreffende provincies heel goed de functie van de RES-regio's kunnen behartigen. Ook in ander verband dient de provincie in het regionaal bestuur een veel meer geprofileerde positie in te nemen.

3. Hervorming van het regionaal bestuur heeft een hoge 'sense of urgency', waardoor 'niets doen' geen optie is

Voor zover het minder aangewezen is om de provincies een functie te geven in het regionale bestuur, is er een gereede aanleiding tot algehele bezinning op de grondslagen en vormen van het regionale bestuur en de regionale samenwerking. De grote maatschappelijke opgaven van de komende jaren - in de sfeer van energie-transitie, klimaatbeleid, woningbouw, infrastructuur etc. - zullen een doelmatige invloed en democratisch goed geborgde inzet vragen van de besturen die op bovengemeentelijk en regionaal niveau actief zijn. In die zin hebben de bezinning op en de hervorming van het regionale bestuur een hoge 'sense of urgency' en zijn 'niets doen' en handhaving van de ongebreidelde en verkokerde regiovorming geen optie. Daarbij moet echter meteen worden aangegeven dat gemakkelijke oplossingen niet voorhanden zijn en moet de aanbeveling zijn dat blauwdrukken voor structuurverandering moeten worden vermeden, want de Nederlandse traditie laat zien dat dergelijke plannen bij voorbaat tot mislukken zijn gedoemd.

4. Problematisering van het regionaal bestuur in het Beleidskader en het presenteren van een procedure op welke wijze de beoogde herbezinning vorm en inhoud gaan krijgen

Het verdient dan ook aanbeveling om in het *Beleidskade decentraal bestuur 2021* het regionale bestuur te problematiseren en een procedure te vermelden op welke wijze aan de noodzakelijke herbezinning op het regionale bestuur - in

nauw overleg met de koepels - in de komende tijd vorm en inhoud zal worden gegeven.

5. Het congrueren van het regionaal bestuur als inhoudelijke bouwsteen voor de herbezinning

In onder meer de boven genoemde adviezen van de Raad van State, de Raad voor het openbaar bestuur, de Werkgroep-Ter Haar en anderen en in talrijke analyses van onderzoekers wordt een herordening van het regionaal bestuur bepleit, waarbij het congrueren als instrument wordt voorgesteld. In deze voorstellen tot congruentie wordt niet echt en finaal duidelijk gemaakt wat precies wordt beoogd en tot welke resultaten dit kan leiden. Het is om die reden dat hier een beschouwing volgt waarin het verschijnsel 'congruent regionaal bestuur' nader wordt geduid en wordt uitgewerkt. Voordelen en nadelen worden geschetst en ten slotte wordt geconcludeerd dat de beoogde congruentie vooral zou moeten worden gericht op het wegwerken van het democratisch tekort van het regionaal bestuur, waarbij het beperkt congrueren van regio-indelingen behulpzaam kan zijn. Het verdient dan ook aanbeveling om in de beoogde herbezinning de verschillende vormen van congruentie te wegen en onder meer op basis daarvan te besluiten tot hervorming en aanpassing.

6. Congruentie in vormen en soorten: drie hoofdmodaliteiten

Van verschillende zijde wordt - zoals gezegd - opgeroepen tot het congrueren van het regionaal bestuur, maar nog niet is in alle opzichten duidelijk welke inhoud een dergelijke congruentie zou moeten krijgen. Er dienen zich drie hoofdmodaliteiten aan:

Modaliteit I: Bundeling en integratie over de gehele linie

Beziet men alle regionale indelingen in Nederland tezamen en wordt daarbij de beleidsvolheid van de taakstelling in relatie tot de decentrale bestuurslichamen mede als criterium genomen dan is daar een soort gemiddelde uit af te leiden en dat gemiddelde beweegt zich rond het aantal van 30 territoria. Er zijn - zoals blijkt uit de Regio-atlas van BZK - bijvoorbeeld 25 veiligheidsregio's, GGD- en GHOR-regio's, 29 regionale omgevingsdiensten, 28 intergemeentelijke sociale diensten, 42 jeugdzorgregio's, 19 woningmarktregio's, 30 RES-regio's, 35

arbeidsmarktregio's. Sommige regio-indelingen kennen een veel lager aantal - bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel (5) en de Wlz-regio's (8) of veel meer, zoals de Sociale werkvoorziening (87) en het Passend onderwijs (meer dan 70). Relateert men de regio's aan de beleidsrelatie met de gemeente dan valt vanwege hun specifieke en eigensoortige karakter een aantal regio's af en dat zijn juist vele regio's met een veel groter of een veel kleiner aantal dan 30. En dat gemiddelde van ongeveer 30 regionale territoria maakt het in beginsel mogelijk om in een transitie de regio's die daarvoor in aanmerking komen onder te brengen in een vaste regio-indeling voor Nederland die bestaat uit een aantal van 25 tot 30 vaste regionale bestuursseenheden. Onder regie van de minister van BZK kan deze transitie worden voltooid en dan zou vervolgens het uitgangspunt kunnen gelden dat deze vaste regio-indeling in beginsel voor de wetgever en de vakdepartementen als uitgangspunt geldt, waarbij zwaar gemotiveerde afwijkingen in de toekomst de uitzondering op de hoofdregel vormen. Vervolgens zou als uitgangspunt kunnen gelden dat ook de decentrale bestuurslichamen deze vaste regio-indeling gaan gebruiken voor hun vrijwillige samenwerking, waarbij afwijkingen als gemotiveerde uitzondering op de hoofdregel kunnen worden aangemerkt. Aan de provincie - of twee provincies bij grensoverschrijding - kan hier een coördinerende rol en een toezichtfunctie worden toebedeeld, met een overkoepelende aanwijzingsbevoegdheid van de minister van BZK.

Modaliteit II: Partiële bundeling en integratie van regio-indelingen

Een andere werkwijze is om de vrijwillig aangegane samenwerkingsregelingen via of los van de Wgr ongemoeid te laten en de congruentie te beperken tot de regionale bestuursvormen die verplicht aan de decentrale bestuurslichamen worden of zijn opgelegd. Nu de min of meer verplichte regionale bestuursvormen - zoals de RES-regio's, omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, jeugdzorgregio's etc. - zich eveneens bewegen rond het getal van 30 kan worden voorzien in ongeveer 25 tot 30 vaste regionale verbanden. Het vormen van 25 á 30 vaste regio's maakt dan deels een einde aan de onoverzichtelijkheid en verkokering van de zeer talrijke regio-indelingen, maar kan vooral een mogelijk aantrekkelijk aanknopingspunt vormen om de effectiviteit van het beleidsvolle regionaal bestuur aanzienlijk te verbeteren en daarmee ook de positie van de deelnemende partners. In het huidige sterk verkokerde regionale bestuur wordt met zeer talrijke formats, instituties en verhoudingen gewerkt, waardoor het voor lokale bestuurders en volksvertegenwoordigers nauwelijks nog mogelijk is om te voorzien in

ordentelijke sturing, controle en verantwoording. Of zoals de Rob dat verwoordt: in de regionale samenwerkingsverbanden is sprake van “policy without politics” en in de gemeenteraden en provinciale staten van “politics without policy”. Om die kloof te overbruggen kan worden overwogen om partieel in congruente regio’s te gaan werken, waardoor de organisatorische kracht van zowel de regio als de partners aanzienlijk kan worden versterkt. Het regionale bestuur behoudt dan overwegend het karakter van verlengd lokaal bestuur, maar door partieel in een vast territorium te gaan werken, kunnen stabiele bestuursculturen ontstaan die de doeltreffendheid zeer ten goede kunnen komen. De bundeling en integratie van de verplichte samenwerkingsvormen bevorderen bovendien dat de bestuurlijke drukte in het regionale bestuur aanzienlijk kan worden teruggebracht.

Modaliteit III: Bundeling en integratie van de democratische zeggenschap: een ‘huis voor de regio’

Een derde modaliteit is om de congruentie te beperken tot een bundeling en integratie van de democratische zeggenschap en het veelvormige karakter van de regionale bestuursvormen deels, overwegend of geheel in tact te laten. In de huidige constellatie is niet alleen sprake van zeer uiteenlopende regio-indelingen, maar tevens van een uiterst versnipperde en verkokerde ordening van de democratische zeggenschap. Door die versnippering zijn de democratische zeggenschap van de decentrale volksvertegenwoordigingen en de democratische legitimatie van het regionale bestuur ondermaats. De nieuwe mogelijkheden in de Wgr om die democratische zeggenschap aan te vullen, zullen dat probleem maar heel gedeeltelijk kunnen verbeteren. Om die reden kan worden bepleit om vooral voor de meer beleidsvolle en verplichte vormen van regionale bestuur te voorzien in nieuwe en aanvullende vormen van democratische zeggenschap en legitimatie. Omdat de beleidsvolle regionale verbanden zeer uiteenlopende beleidsvelden betreffen - woningmarkt, veiligheid, jeugdzorg, arbeidsmarkt, regionale energiestrategie etc. - ligt het niet erg in de rede om te gaan werken met een eenvormig democratisch platform, met daarbij een vaste personele bezetting van dat platform en een vaste bezetting van hen die vatbaar moeten zijn voor controle, aansturing en verantwoording. Het zijn de burgemeesters die een dominante rol hebben in de veiligheidsregio, terwijl het de wethouders sociaal domein zijn die een cruciale rol vervullen in de jeugdzorgregio. Om die reden kan in een dergelijk model een werkwijze worden gehanteerd die trekken vertoont van de Europese Unie. In de Unie wordt gewerkt met een vaste structuur maar een

wisselende personele bezetting. Zo kent de Raad van ministers van de EU een vaste structuur en besluitvormingscultuur, maar de bezetting van de Raad verschilt per beleidsdossier. De ene keer zijn het de ministers van Financiën, de andere keer de ministers van Landbouw van de lidstaten die in deze vaste structuur bijeenkomen en dat in relatie tot de betrokken en ook steeds wisselende leden van leden van de Europese commissie. Bij toepassing van een congruente democratische zeggenschap op regionaal niveau kan op een zelfde manier worden gewerkt. Door de vaste structuur van de congruente democratische zeggenschap met een kleine vaste staf en griffie - verzameld in een *'huis voor de regio'* - kan een bestuurscultuur ontstaan die waarborgen biedt voor adequate informatievoorziening aan de deelnemende partners, betrouwbare en transparante procedures, minder bestuurlijke drukte en aanzienlijk minder kosten. Maar vooral biedt deze vaste institutionele ordening de mogelijkheid om een groot deel van het democratische gebrek van het regionale bestuur op te heffen. Eerder werd aangegeven dat in slechts ongeveer 5% van de huidige samenwerkingsconstructies is voorzien in een directe vertegenwoordiging van gemeenteraadsleden. Regionaal bestuur is vooral bestuurders-bestuur en dat betekent dat de indirecte en heel magere betrokkenheid van de decentrale volksvertegenwoordigers het belangrijkste democratisch gebrek vormt. Het onderbrengen van de wisselende personele bezetting van het democratische platform in een vaste institutionele ordening maakt het veel beter mogelijk om de sturing, controle en verantwoording in de richting van de deelnemende partners aanzienlijk te verbeteren. In de eerste plaats kan dan als uitgangspunt van regionaal bestuur worden geformuleerd dat bij beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio er altijd een directe rol is voor de betreffende raadsleden die op het betreffende beleidsdossier als regiovertegenwoordiger worden aangewezen door de volksvertegenwoordiging van de betrokken decentrale bestuurslichamen. Beleidsvolle taaktoedelingen aan de regio zonder een directe verantwoordingsrol van een democratisch platform - zoals thans bij de veiligheidsregio's - zijn dan voortaan uitgesloten. De huidige 5% betrokkenheid van decentrale volksvertegenwoordigers in samenwerkingsconstructies kan op die manier worden omgebogen naar een directe betrokkenheid in een veel grotere mate. En indien gewenst kan dit *'huis voor de regio'* tevens een taak vervullen bij het organiseren van invloed en zeggenschap in het kader van de reguliere en vrijwillige Wgr-samenwerking.

Aan welke voorwaarden zou een dergelijk model van congruente democratische zeggenschap moeten voldoen?

In de eerste plaats moet worden overwogen in welke delen van het land het regionale platform toepassing zou kunnen vinden. Indien wordt afgezien van een 'overname' van een deel van het opgelegde regionale bestuur door de provincies in bepaalde delen van het land - en wel op basis van de overweging dat dit strijdig is met het beginsel van verlengd decentraal bestuur - dan zou een dertigtal regionale platforms kunnen ontstaan. Wordt een vast aantal beoogd, dan ligt het in de rede om zoveel mogelijk de beleidsvolle regio's naar dat aantal van 30 te trekken en dat geldt dan zowel voor de huidige als nieuwe regionale vormen. Een alternatief is om het aantal platforms te laten variëren met het aantal gemeenten (en andere bestuurslichamen) dat betrokken is bij de ene of andere vorm van regionale samenwerking, bijvoorbeeld 25 platforms voor de veiligheidsregio's, 30 platforms bij de RES-regio's en 42 bij de jeugdzorg-regio's. Een dergelijke variatie compliceert weliswaar de ordening van de democratische zeggenschap aanzienlijk, maar is in beginsel wel uitvoerbaar. Waar mogelijk zou echter moeten worden bezien of een middeling van de beleidsvolle en opgelegde regionale indelingen naar een vast aantal van 30 mogelijk is en de enkele uitzonderingen bevestigen dan de hoofdregel. In ieder geval kan voor toekomstige verplichte regiovorming het vaste aantal van 30 worden aangehouden.

In de tweede plaats is het in dat geval nodig om het regionale platform van volksvertegenwoordigers te ordenen op basis van het beginsel van politieke representatie. Dat houdt in dat het platform in wisselende personele samenstelling politiek evenredig is samengesteld en derhalve politieke fractievorming de regel is. Daarbij komt de politieke representatie tot stand door rekening te houden met de grootte van de deelnemende decentrale bestuurslichamen en hun volksvertegenwoordigingen. Bij samenwerkingsvormen, waarbij meerdere decentrale bestuurslichamen zijn betrokken, kunnen bestuurders en volksvertegenwoordigers van provincie en waterschappen worden toegevoegd.

Om de druk op de lokale volksvertegenwoordigers te verlagen, kan in de derde plaats worden overwogen om vanwege de gestructureerde deelname aan het regionale platform in het 'huis van de regio' het aantal raadsleden van de gemeenten met 15 % te vergroten, zodat aan de regionale volksvertegenwoordiging op een adequate manier vorm en inhoud kan worden

gegeven. Bij aanwijzing van de regionale vertegenwoordigers kunnen de raden geheel vrij worden gelaten, maar eventueel kunnen op de kandidatenlijsten ook speciale regiovertegenwoordigers worden aangewezen. Vanwege de gespecialiseerde deelname aan het regionale platform lijkt de eerste route het meest wenselijk.

Tot zover in samengevatte vorm over de drie modaliteiten van congruentie. Het verdient aanbeveling om in het kader van een nadere bezinning op het regionale bestuur te onderzoeken welke vormen van congruentie beschikbaar en toepasbaar zijn en daarbij kunnen de drie geschetste modaliteiten een aanknopingspunt voor gedachtenvorming zijn.

Voor- en nadelen van de drie congruentie-modaliteiten

Bij de afweging welke vormen van congruentie van het regionaal bestuur wenselijk zijn, is het meest cruciale punt de vraag in hoeverre daarbij kan worden voorkomen dat er een nog sterkere vierde bestuurslaag gaat ontstaan. De huidige constellatie houdt in dat die vierde bestuurslaag er in feite is. De ongebreidelde groei van het regionaal bestuur in de afgelopen decennia wettigt de conclusie dat die extra bestuurslaag feitelijk functioneert en bij ongewijzigd beleid zal die trend alleen maar verder toenemen. Vanwege de grote maatschappelijke opgaven op diverse beleidsterreinen zijn er allerlei indicaties dat de beleidsvolle interbestuurlijke samenwerking verder en snel zal uitgroeien en een verdere bedreiging zal gaan vormen voor het belangrijke primaat van de decentrale instituties van de algemene democratie: provincie en gemeente. Wordt voorzien in het algeheel congrueren van de regionale indelingen (modaliteit I) en de daarbij horende vorming een dertigtal congruente regionale bestuurs-verbanden - waarin tevens de vrijwillige samenwerking van de decentrale bestuurslichamen is opgenomen - dan is de kans groot dat dit de opmaat zal gaan vormen voor een formele vierde bestuurslaag. Ook in het verleden waren bewegingen van bundeling en integratie de aanleiding om een debat te starten over gewesten, stedelijke gebiedsautoriteiten en Wgr-plus regio's. Wordt de congruentie daarentegen beperkt tot een bundeling en integratie van de *verplichte* vormen van samenwerking in vaste regio's, dan is de dreiging van het ontstaan van een vierde bestuurslaag weliswaar minder groot, maar omdat het in dat geval gaat om de meest beleidsvolle vormen van regionaal bestuur kan ook dan een dergelijke congruentie de opmaat zijn voor een verdere verzelfstandiging van het regionale bestuur. Vanuit deze invalshoek bezien, is toepassing van de

derde congruentie-modaliteit het meest voor de hand liggend. Door de vorming van min of meer vaste regionale platforms voor sturing, controle en verantwoording door decentrale volksvertegenwoordigers behoudt het regionale bestuur het karakter van verlengd decentraal bestuur en kan het vraagstuk van het democratisch gebrek op een adequate manier worden opgelost, zonder dat aan het veelvormige karakter van de interbestuurlijke samenwerking afbreuk wordt gedaan.

Toepassing van enigerlei vorm van congruentie vereist een geheel andere regionale bestuursvorm dan het gemeenschappelijk orgaan en het openbaar lichaam uit de Wgr. Het verdient voorkeur om de opzet en opbouw van de ene of de andere vorm van congruentie te regelen in een afzonderlijke organieke wet of daarvoor een apart hoofdstuk toe te voegen aan de Wgr.

7. Differentiatie en de rol van de provincie in het regionaal bestuur

Een belangrijk aandachtspunt is de vraag of de invoering van enigerlei vorm van congruentie voor het gehele land noodzakelijk is. En een deelvraag daarvan: zou onder omstandigheden bij een grote samenvallende van regionale en provinciale territoria niet ook de provincie een groot deel van het regionale bestuur voor haar rekening kunnen nemen? Dit vraagstuk doet zich met name voor in de provincies Zeeland, Groningen, Friesland en Drenthe. Bezie men de regio-indelingen dan is er in deze provincies veel regionaal bestuur dat zich afspeelt op hetzelfde territorium als dat van de provincie. In beginsel is het dan een kleine stap naar de gedachte om uit overwegingen van effectiviteit en democratische legitimatie taken niet toe te delen aan regionale bestuursvormen met de provinciegrens als territoriale maat, maar over te gaan tot taaktoedeling aan de provincie. Dit vormt weliswaar een aanzienlijke doorbreking van de uniformiteitsgedachte, het bevat een nogal vergaande vermenging van gemeentelijke en provinciale rollen en het laat in dat geval het uitgangspunt van verlengd lokaal bestuur geheel los. Het zou echter de moeite waard kunnen zijn om in een enkele provincie te experimenteren met een dergelijk construct, hetgeen dan noopt tot een experimenteermogelijkheid in de wetgeving, zoals voorzien in het bovengenoemde art. 17 van de Proeve.

8. Nieuwe financiële arrangementen voor de regio

In art. 16 van de Proeve wordt voorzien in een specifieke financiering van het Rijk bij opgelegde vormen van regionaal bestuur en wordt de financiële aansprakelijkheid van de betrokken decentrale bestuurslichamen grotendeels of geheel beperkt. De intensieve activiteit van de veiligheidsregio's tijdens de Corona-crisis heeft bijvoorbeeld laten zien dat dit de financiële draagkracht van de gemeenten ver te boven gaat; aanvullende financiële middelen door het Rijk zijn in dergelijke gevallen geboden en verplicht.

In de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar en van de Rob wordt bepleit om bij grote maatschappelijke opgaven voor de regio's - zoals de woningbouw, de energietransitie, het vervoer - gebruik te maken van een andere financieringssystematiek dan die via het Provincie- en Gemeentefonds. Via onder meer 'lump-sum' financieringen die opgavegericht zijn, kunnen op een effectieve en gedifferentieerde manier de nogal uiteenlopende regionale taakstellingen worden ingevuld.

9. Geen selectief verantwoordingsforum, zoals voorgesteld door de Rob

Tenslotte nog een enkele opmerking over het voorstel van de Rob om het democratisch tekort van het regionale bestuur op te lossen door bij samenwerkingsconstructies tenminste één volksvertegenwoordiging aan te merken als verantwoordingsforum.⁴³ Dat zou bijvoorbeeld kunnen impliceren dat in een samenwerkingsverband de gemeenteraad van de grootste gemeente optreedt als het enkele verantwoordingsforum. Dat voorstel is niet alleen een 'testimonium paupertatis', maar vooral in organiek en constitutioneel opzicht onaanvaardbaar en in strijd met de beginselen van politieke representatie. Subrogatie van politieke representatie door één gemeenteraad namens andere gemeenteraden is een wezensvreemd element in ons constitutionele bestel en moet om die reden als ongrondwettig worden gekwalificeerd.

Paragraaf 5: Het vraagstuk van differentiatie en uniformiteit, ter zake van zowel inrichting als taak.

a.-Probleemduiding

Een belangrijk constitutioneel en organiek uitgangspunt in Nederland is dat voor de inrichting van het decentraal bestuur de *uniformiteitsgedachte* geldt.

⁴³ Zie: 'Droomland of niemandsland', a.w., p. 35.

Die uniformiteit heeft een extern en een intern aspect. Het wordt belangrijk gevonden dat derden - burgers, bedrijven en organisaties - in de provincie en de gemeente een vaste bestuursseenheid zien en er derhalve zoveel mogelijk op kunnen rekenen dat de bestuursorganen van de onderscheiden bestuurslichamen de positie innemen die hen gelijkkelijk door de Grondwet en organieke wet zijn toebedeeld. Zo is bijvoorbeeld het besef belangrijk dat de colleges als eenheid opereren; als gevolg daarvan hebben de individuele leden van die colleges een beperkt bestuursmandaat en derhalve zijn de individuele collegeleden altijd afhankelijk van de collegiale besluitvorming. Vooral bij toezeggingen van individuele bestuurders aan derden is dit een belangrijk uitgangspunt. En zo geldt dat ook voor verschillende andere onderdelen van de inrichting van het decentraal bestuur. Vaak is wel bepleit om op onderdelen deze uniformiteit los te laten en provincies en gemeenten meer inrichtingsvrijheid te geven, maar steeds zijn die voorstellen overwegend afgewezen en wel vanwege het belang van een zekere eenheid in de inrichting van het decentraal bestuur. Ook voor de interne opbouw van het provinciale en het gemeentelijke bestuursmodel is die eenheid van inrichting van betekenis. Het biedt een aanknopingspunt voor min of meer stabiele bestuursculturen in de verhouding tussen de verschillende bestuursorganen. Zou bijvoorbeeld structureel kunnen worden gedifferentieerd ten aanzien van de benoeming of verkiezing van de burgemeester, dan heeft dat vergaande gevolgen voor de interne bestuurlijke verhoudingen en ontstaan verschillende bestuursmodellen met alle nadelige gevolgen van dien voor de ordening en regulering van het decentrale bestuur.

Ook inzake de bevoegdheidstoedeling aan decentrale bestuurslichamen geldt in beginsel het uitgangspunt van uniformiteit. Op diverse onderdelen - zowel naar regel als praktijk - is dit beginsel echter losgelaten. In de vorige paragraaf over het regionale bestuur kwam reeds naar voren dat in de meer recente periode belangrijke verschillen zijn ontstaan tussen grote en kleine gemeenten. Is taaktoedeling van complexe taken aan grote gemeenten veelal niet problematisch, voor kleinere gemeenten wordt in die gevallen met regelmaat voorzien in een verplichting tot regionale samenwerking en wel omdat uitvoering van die toe te delen taken de capaciteit van deze kleine gemeenten te boven gaat. Formeel worden deze taken dan wel doorgesluisd naar de betreffende gemeenten, maar de facto komt deze taakstelling door de voordeur naar binnen, maar verdwijnt deze via de achterdeur meteen naar bovengemeentelijke niveaus. Ook op eigen initiatief besluiten gemeenten op

diverse beleidsterreinen om tot samenwerking over te gaan, waardoor ook langs deze route het gemeentelijke takenpakket wordt verdund. Samenwerking - vrijwillig of verplicht - doet echter niet allerlei verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden voor deze weggezette taakstellingen teniet en dat leidt tot veel ongemak en financiële malaise. Uit een overweging om de drukte op het regionale of bovengemeentelijke bestuursniveau te verminderen, kan daarom de vraag worden gesteld of het niet wijs en verstandig zou zijn om alternatieve vormen van differentiatie toe te laten. En dat zouden dan vormen moeten zijn waarbij de nadelige effecten van de huidige bestuurspraktijk min of meer worden vermeden. Het is deze vraag die in deze paragraaf onder ogen wordt gezien.

b.-Huidige praktijk en wettelijke context

De huidige artikelen 106 Provinciewet en 109 Gemeentewet maken bij taaktoedeling bepaalde vormen van differentiatie mogelijk. Deze artikelen zijn ingevoerd in 1992/1993 en overgenomen uit het advies van de 'Werkgroep grote steden' en bedoelden een bijdrage te leveren aan het mogelijk maken van differentiatie, vooral met het oog op de grote steden. In de Provinciewet en Gemeentewet zelf zag de regering geen concrete mogelijkheden voor differentiatie. Deze organieke wetten boden een uniform kader, een 'paraplu'. Binnen de hoofdlijnen van Provinciewet en Gemeentewet waren overigens wel verschillende invullingen mogelijk ten behoeve van bijvoorbeeld de grote steden. Zo kent de Gemeentewet de mogelijkheid van delegatie van bevoegdheden aan commissies en sinds 1992 grotere delegatiemarges voor de raad aan college en commissies. Via delegatie in het algemeen, en binnengemeentelijke decentralisatie in het bijzonder, alsmede de bevordering van ambtelijke deconcentratie en een uitbreiding van de mogelijkheden tot mandatering zouden de gewenste invulling van de marges in het op hoofdlijnen uniforme bestel moeten verwezenlijken. In de Provinciewet geeft art. 107 een mogelijkheid om bevoegdheden tot regeling en bestuur 'over te dragen' (door te delegeren) aan inliggende gemeenten en waterschappen.

De wetgever dacht in 1992/1993 vooral aan differentiatie ten behoeve van de grootste gemeenten. De woorden 'zo nodig' betekenden dat de noodzaak van de differentiatie zal moeten worden aangetoond en worden vermeld in de toelichting bij de bijzondere wet of andersoortige regeling. Differentiatie is slechts aanvaardbaar 'indien het belang van differentiatie in een bepaalde situatie zwaarder weegt dan dat van een uniforme benadering van

gemeenten'. Aanvankelijk werd voorgesteld dat differentiatie slechts zou kunnen geschieden ten aanzien van groepen gemeenten. De criteria waarop de groepen werden ingedeeld, zou niet beperkt mogen zijn tot aard en schaal (suggestie VNG) of inwonertal. Differentiatie zal veelal op medebewind betrekking hebben, maar kan volgens de regering niet worden uitgesloten ten aanzien van door de Gemeentewet gevorderd bestuur. Hoewel de bevoegdheid in veel gevallen zal worden aangewend om de grote gemeenten wat meer armslag te geven, lijkt het niet uitgesloten dat ook aan kleinere gemeenten meer bevoegdheden op bepaalde terreinen kunnen worden geboden. De regering voegde er later nog aan toe, dat tot op heden differentiatie steeds wordt toegepast – want ook vroeger was differentiatie mogelijk – om gemeenten extra mogelijkheden of keuzes te bieden. Naar aanleiding van opmerkingen in het Eindverslag is het vereiste van de 'groepen' komen te vervallen. Hierdoor wordt de mogelijkheid van een apart regime ten aanzien van één gemeente niet bij voorbaat uitgesloten. De regering bleef weerstand bieden tegen het opnemen van criteria voor differentiatie. Dat zou verhinderen dat differentiatie op zo flexibel mogelijke wijze zou kunnen worden toegepast.

c.-Aangepaste wettelijke normen en beleidsoverwegingen

In de voorlichting van de Raad van de State, het rapport van de werkgroep-Ter Haar, in de adviezen van de Raad voor het Openbaar Bestuur en in het voorstel van de VNG wordt op verschillende onderdelen bepleit om het vraagstuk van de differentiatie opnieuw onder ogen te zien en daarvoor een aangepaste wettelijke grondslag in het leven te roepen, al dan met toegespitste mogelijkheden voor experiment. In het Beleidskader decentraal bestuur kan een en ander nader worden uitgewerkt.

-Aangepaste wettelijke grondslag

In de Proeve wordt een artikel 15 voorgesteld met de volgende inhoud:

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 15 vervangt art. 106 Provinciewet en art. 109 Gemeentewet. Hebben alle provincies en gemeenten dezelfde bevoegdheden of kan hier worden gedifferentieerd? Artikel 15 opent de mogelijkheid van differentiatie tussen provincies en gemeenten. De zinsnede 'zo nodig' uit de artikelen 106 Provinciewet en 109 Gemeentewet is geschrapt en wel omdat dit als een beperking kan worden gezien. De beoogde differentiatie betreft niet de organieke structuur van provincies, gemeenten en waterschappen, maar ziet primair op verschillen bij de uitvoering van medebewindstaken.

Artikel 15 ziet vooral op de sfeer van het medebewind wanneer de behoefte bestaat aan een verschil in behandeling van verschillende provincies, verschillende gemeenten of groepen van gemeenten. In autonomie kan in dit opzicht niet worden gedifferentieerd. Artikel 15 kent derhalve de mogelijkheid tot differentiatie tussen provincies en tussen gemeenten, maar maakt het aanvullend in het derde lid mogelijk om gemeentelijke taken toe te delen aan provincies. Waar het geboden is om bijvoorbeeld de taken van grote steden uit te breiden of deze grote steden taken te laten verrichten voor omliggende kleinere gemeenten, kan voor de meer landelijke gebieden in een provinciale taakstelling worden voorzien in plaats van een taaktoedeling aan de grote stad. Waar thans bijvoorbeeld taaktoedeling plaats vindt in regionaal verband met als deelnemers alle gemeenten binnen de provinciegrenzen kan op grond van deze bepaling ook worden voorzien in een provinciale taakstelling. Of bij uitbreiding van de taak van een grote stad ten koste van omliggende gemeenten kan voor andere gemeenten binnen een provincie worden voorzien in een provinciale taakstelling. Dit biedt niet alleen in die gevallen een bestuursvorm die overzichtelijk en eenvoudig is, maar ook een bestuursvorm die een democratisch gelegitimeerd verantwoordingsforum heeft en dat is bij de vormen van regionaal bestuur veel minder of veelal niet het geval.

Artikel 15, vierde en vijfde lid deelt Onze Minister een coördinerende en toetsende rol toe en Onze Minister kan bedenkingen inbrengen indien

maatregelen of voornemens tot differentiatie in strijd zijn met het rijksbeleid decentraal bestuur.

Ten slotte is het inzake differentiatie van belang om een onderscheid te maken tussen taakdifferentiatie als resultante en wettelijke taakdifferentiatie. Met taakdifferentiatie als resultante wordt bedoeld op de te constateren feitelijke situatie dat het takenpakket van gemeenten (en provincies) enorm van elkaar verschillen. Dit als gevolg van een combinatie van zelf opgepakte taken (autonomie), verschil in wettelijke taaktoedeling in medebewind en de keuzes die provincie- en gemeentebesturen daarbij maken in de hen gegeven beleidsruimte. Bij wettelijke taakdifferentiatie is het de wetgever die in wet- en regelgeving onderscheid maakt in toe te delen medebewindstaken tussen bijvoorbeeld gemeenten. Uit de wetsgeschiedenis van de wijziging van de Gemeentewet in 1994 komt naar voren dat "bij of krachtens de wet" in het huidige artikel 109 moet worden gelezen als: "bij of krachtens een andere wet dan de Gemeentewet". Dit betekent dat onderscheid in taken die in de Gemeentewet zijn geregeld, niet mogelijk is. Hetzelfde geldt voor de Provinciewet. Aldus is geborgd dat de grondwettelijke bepalingen ten aanzien van de inrichting, taken en bevoegdheden van het provincie- en gemeentebestuur uniform wettelijk zijn geregeld en voor alle provincies en gemeenten dezelfde zijn. Dit blijft - zoals eerder opgemerkt - een belangrijk ordeningsprincipe in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Indien de wetgever voornemens is onderscheid te maken in taken van provincies en gemeenten in materiewetten (medebewind) vraagt dit op zijn minst een overtuigende onderbouwing waarom afgeweken wordt van het uniformiteitsbeginsel in onze gedecentraliseerde eenheidsstaat.

Een interessante optie kan zijn om het wettelijk mogelijk te maken dat taken die aan gemeenten zijn toegekend over te dragen aan provincies, als de aard en omvang van die taak zich daar niet tegen verzet. Op deze manier kan een praktische oplossing worden gevonden voor die situaties waarin gemeenten onvoldoende in staat zijn om zelf of via regionale samenwerking taken uit te voeren en gemeentelijke herindeling niet gewenst is.

Differentiatie in de sfeer van de waterschappen wordt in dit voorschrift niet geregeld. Gezien de huidige schaalgrootte van de waterschappen is er geen reden voor taakdifferentiatie en het zou in die zin de klok ook sterk terugzetten. Tot 2005 vierde taakdifferentiatie bij de waterschappen hoogtij en waren er in één en hetzelfde gebied vaak verschillende waterschappen voor de

verschillende taken. Vooral op initiatief van de UvW, dus de waterschappen zélf, is hier een einde aan gekomen, waardoor de waterschappen automatisch eenvormiger zijn geworden.

-Verdere beleidsoverwegingen

1.-Regionale opgaven als maatwerk

Het rapport van de Werkgroep-Ter Haar bevat een uitgebreide analyse van de knelpunten die zich hebben aangediend bij de realisatie van grote maatschappelijke opgaven door het decentraal bestuur. De werkgroep bepleit het bewandelen van onconventionele wegen en instrumenten om hier verbetering in aan te brengen. De grote maatschappelijke opgaven in de sfeer van woningbouw, klimaat en energietransitie, zorg en veiligheid etc. vereisen een aanpak die met de huidige middelen en mogelijkheden te veel belemmeringen ondervinden. En dat betreft dan zowel de institutionele mogelijkheden als het financiële instrumentarium. En daarbij speelt een dominante rol dat de verschillende delen van het land nogal van elkaar verschillen, waardoor het meer opgavegericht werken niet in één mal kan worden geperst. Differentiatie en maatwerk zijn dan dringend geboden. Mede op basis van een aangepaste en ruimere mogelijkheid voor differentiatie in de wetgeving behoort het Beleidskader decentraal de voorwaarden en de mogelijkheden voor experiment te bevatten om aan de voorstellen van de werkgroep-Ter Haar vorm en inhoud te geven.

2.-De provincie als alternatief voor regionaal bestuur

In de vorige paragraaf over het regionaal bestuur werd ingegaan op de mogelijkheid en de eventuele wenselijkheid van de provincie als alternatief voor regionaal bestuur, vooral indien de regio samenvalt met het provinciale territoir. Indien congruente regionale platforms worden gevormd met een sterk verbeterde democratische legitimatie dan vermindert dat de wenselijkheid van de provincie als vorm van regionaal bestuur. Blijft de vorming van deze platforms achterwege dan vergroot dat de wenselijkheid van dit alternatief. Aan het slot van paragraaf 4 (onder punt 5) wordt weliswaar opgeroepen hiermee te experimenteren in één of meer 'landelijke provincies' (bijvoorbeeld Zeeland, Friesland), maar toepassing van deze vorm van differentiatie brengt wel een vergaande vermenging van provinciale en gemeentelijke rollen met zich mee. Ook kan met beide - congruente regio's en

de provincie als regio - worden geëxperimenteerd en in het Beleidskader decentraal bestuur 2022 dient op dit punt stelling te worden genomen.

3.-De centrumgemeente-constructie en het medebewind

In de huidige Wgr is in art. 8 voorzien in de 'vrijwillige mogelijkheid' van de centrumgemeente-constructie, waarbij de grote gemeente geheel of op onderdelen taken uitvoert voor de kleinere gemeente. Om de marges van differentiatie te vergroten zou in het Beleidskader decentraal bestuur de mogelijkheid kunnen worden opgenomen of bepleit om deze figuur ook beschikbaar te stellen aan de medebewindswetgever. In speciale gevallen kan dan - afhankelijk van de aard van de taak en onder strakke regie van de minister van BZK - worden voorzien in taakstellingen voor grote gemeente zonder dat voor de kleinere gemeenten allerlei vormen van regionaal bestuur nodig zijn. De taken worden formeel wel aan de kleinere gemeenten overgedragen, maar voor de uitvoering wordt dan een betrokkenheid van de grote gemeenten verplicht gesteld. Indien deze mogelijkheid in het leven wordt geroepen is een aanpassing van art. 8 Wgr nodig en dient het Beleidskader toetsingscriteria te bevatten.

Paragraaf 6: *Bouwstenen voor nieuwe financiële arrangementen*

a.- Probleemduiding

De financiële arrangementen vormen een hoofdbestanddeel van de huidige perikelen in het decentraal bestuur. In de voorafgaande hoofdstukken en paragrafen werd dat op verschillende onderdelen beschreven. De financiële ordening van het decentraal bestuur heeft kwantitatieve en kwalitatieve aspecten. Sterk kwantitatief is in ieder geval de vraag hoeveel geld burgers en staat in totaliteit over hebben voor een krachtig decentraal bestuur. Nu provincie en gemeente op basis van de Grondwet beschikken over een onbepaalde autonome bevoegdheid om problemen van allerlei aard op eigen initiatief aan te pakken en voorzieningen van allerlei aard en soort voor hun gemeenschap en burgers in het leven te roepen, is het de vraag wie nu eigenlijk bepaalt hoeveel geld daarvoor beschikbaar is. Is dit een niet te definiëren en daarom bodemloze put? Of zijn hier consistente en rationele criteria voor te geven? In politiek 'Den Haag' worden de decentrale besturen nogal eens als 'rupsjes-nooit-genoege' aangemerkt en de VNG als de 'Vereniging Nooit Genoeg' gekwalificeerd. Maar wat is (nooit) genoeg? En vooral: wie bepaalt dat? Zowel

bij de vaststelling van de financiële ruimte voor de uitoefening van autonome taken als bij de vaststelling van deze ruimte voor het medebewind is er in ieder geval een hoofdrol voor het Rijk. En dat geldt ook voor de (beperkte) belasting- en heffingsdomeinen waarover de decentrale bestuurslichamen kunnen beschikken. Een onbeperkte mogelijkheid om decentrale heffingen en belastingen te hanteren bestaat niet; de wetgever markeert hier op allerlei manieren. En dit betekent dat de vaststelling van de totale financiële ruimte voor provincie en gemeente en andere decentrale bestuurslichamen - met uitzondering van de waterschappen, want die beschikken over aanzienlijke eigen bronnen - in belangrijke mate een nationale politiek beleidskeuze is die door allerlei factoren wordt bepaald en zich dan ook nauwelijks laat objectiveren. Vervolgens moeten de beschikbare financiële middelen op een aanvaardbare en transparante wijze worden verdeeld over de provincies en de gemeenten. De heftige debatten die hierover sinds jaar en dag worden gevoerd en waarbij er alleen winnaars kunnen zijn als er voldoende verliezers zijn aangewezen, laten zien dat echt objectieve maatstaven en een algemene consensus hier nauwelijks realiseerbaar zijn. Ondanks die sterke afhankelijkheid van het Rijk en daarbij dominante politieke - en soms nogal subjectieve - politieke besluitvorming is er veel aanleiding om de bestaande financiële arrangementen tegen het licht te houden en op een aantal onderdelen van een nieuwe - al dan niet wettelijke - grondslag te voorzien. In deze paragraaf blijven opzet en criteria van het Provinciefonds en het Gemeentefonds onbesproken en in hoofdzaak ook de vraag hoe groot de totale financiële ruimte voor het decentrale bestuur zou moeten zijn. Er wordt nog even teruggrepen op de eerdere voorstellen over de financiële borging van de autonome ruimte uit de tweede paragraaf. De meeste aandacht gaat echter uit naar wettelijke aanpassingen en beleidsoverwegingen die de financiering van het medebewind betreffen.

b.- Adequate vergoeding van de kosten die aan het medebewind zijn verbonden

Art. 108 lid 3 Gemeentewet formuleert dat de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen worden vergoed. Art. 105 lid 3 Provinciewet kent een gelijkkluidende formulering voor de provincies.

Reeds lange jaren bestaat onenigheid over de invulling en handhaving van deze voorschriften. Deze bepalingen bevatten een rechtsplicht om bij

medebewind de decentrale overheden een adequate en passende vergoeding te geven van de kosten die zij moeten maken voor de verplichte taakuitvoering in medebewind. Deze rechtsplicht uit de organieke wet richt zich op de bijzondere wetgever (de vakdepartementen) en op de instanties die uiteindelijk de financiële vergoeding voor het medebewind vast stellen. Hoewel de organieke wet - in casu art. 108 lid 3 Gemeentewet (en art. 105 lid 3 Provinciewet) - niet van een hogere orde is, wordt algemeen aangenomen dat de bijzondere wetgever zich moet houden aan de dragende beginselen en regels van de organieke wet. Op dit punt wordt derhalve het beginsel - *lex specialis derogat lex generalis* - doorbroken. Onduidelijk is altijd gebleven wie hier het laatste woord heeft en wie het voorschrift van art. 108 lid 3 uiteindelijk handhaaft en om die reden kwam het regelmatig voor - en het meest scherp bij de grote decentralisaties in 2015 - dat de taakoverdracht in medebewind gepaard ging met aanzienlijke bezuinigingsdoelstellingen. En indien de decentralisatie-uitkeringen dan ook nog worden ondergebracht in de algemene uitkering, dan kan dat - zoals we dat vast stelden in paragraaf 2 van dit hoofdstuk - bij medebewindstekorten aanzienlijke en negatieve gevolgen hebben voor de lokale autonomie en voor de overige beleidsvrijheden. Dat hier nog steeds grote onduidelijkheden en misvattingen bestaan, blijkt bijvoorbeeld uit de Pleitnota die het Rijk in 2021 indiende bij de arbitragecommissie Jeugdzorg. Daarin redeneert het Rijk dat er geen verplichting bestaat voor de nationale overheid om medebewindstekorten in de jeugdzorg aan te vullen of voor rekening van het rijk te brengen. De gemeenten zouden in de periode 2015-2020 voldoende gelegenheid hebben gehad om de tering naar de nering te zetten. En het feit dat de vergoedingen zijn opgenomen in de algemene uitkering zou de financiële verantwoordelijkheid voor de tekorten in hoofdzaak bij de gemeenten leggen. Deze zijn immers geen uitvoeringskantoren van de rijksoverheid maar handelen hier in autonomie. Deze redenering is niet houdbaar, onjuist en ondeugdelijk. Het gaat daarbij om een uiterst fundamentele kwestie. In een advies dat ik schreef voor de VNG en dat aan de arbitragecommissie werd aangereikt, betoogde ik dat de argumentatie van het Rijk zeer aanvechtbaar is.⁴⁴ De tekst van dit advies is opgenomen in bijlage 4. Het gaat bij de jeugdzorg om een zuivere vorm van medebewind en dan treedt de rechtsplicht van art. 108 lid 3 Gemeentewet in werking en moet een adequate kostenvergoeding worden gegeven. Indien dat achterwege blijft, zijn de gemeenten genoodzaakt om financiële middelen die zijn bedoeld voor de

⁴⁴ <https://vng.nl/nieuws/reactie-vng-op-uitspraak-arbitragecommissie>

uitoefening van de lokale autonomie aan te wenden voor het compenseren van medebewindstekorten. De arbitragecommissie volgde deze redenering en de regering kwalificeerde uiteindelijk het arbitrage-advies als zwaarwegend, waardoor er geheel of grotendeels aan de uitspraak gevolg zal worden gegeven. De arbitrage-commissie betoogde dat een adequate kostenvergoeding niet alleen als zodanig geboden is, maar ook vanwege de mogelijke nadelige effecten op de autonome ruimte van de gemeenten. Door deze uitspraak is er een fundamentele breuk met het verleden en verkrijgt art. 108 lid 3 Gemeentewet een veel sterkere normatieve werking.

En vanuit dat perspectief is het van eminent belang om nu de minister van BZK niet alleen de bevoegdheid te geven om te waken over de beleidsvrijheid in de sfeer van het medebewind (zoals voorzien in de huidige bepalingen 115 Provinciewet en 117 Gemeentewet), maar deze opdracht uit te breiden naar de sfeer van de klassieke autonomie en de daarbij horende financiering (een met art. 108 lid 3 Gemeentewet corresponderende bepaling voor de autonomie), zoals tot uitdrukking gebracht in het voornoemde ontwerp-artikel 5 van de Proeve.

c.- Wettelijke aanpassingen

In de ontwerp-artikelen 5 en 6 van de Proeve wordt de minister van BZK opgedragen om in het Beleidskader decentraal bestuur zodanige waarborgen op te nemen dat er een *voldoende* financiering is voor de uitoefening van autonome en medebewindstaken door provincie, gemeente en andere decentrale bestuurslichamen. Maar wat is een *voldoende* financiering? Invulling van deze norm vereist een nadere uitwerking naar inhoud en structuur en in ieder geval een aanpassing van art. 2 Financiële-verhoudingswet. Het voornemen daartoe moet in het Beleidskader worden opgenomen als belangrijk onderdeel van de algehele herijking van de financiële verhoudingen.

Het huidige artikel 2 Financiële-verhoudingswet luidt als volgt: 'Indien beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies of gemeenten, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies of gemeenten zijn.' Door een wijziging van art. 2 Fvw moet in de *eerste* plaats tot uitdrukking worden gebracht dat het hier geen exclusieve bevoegdheid betreft van de vakministers die de betreffende taaktoedeling voorbereiden, maar tevens van de minister van BZK, die op basis

van het tweede lid van het ontwerp-artikel art. 6, een oordeel toekomt en bedenkingen kan inbrengen. Tevens moet in de *tweede* plaats worden voorzien in de mogelijkheid van een *Transitiefonds* waaruit frictiekosten kunnen worden afgedekt. Ook bij een betere en meer onafhankelijke inschatting vooraf van de kosten die zijn verbonden aan taakoverhevelingen blijven er altijd onzekerheden bestaan die pas bij implementatie duidelijker naar voren komen. Om die reden zou bij omvangrijke taakoverhevelingen een reservefonds moeten worden ingesteld, waaruit overgangskosten kunnen worden geput. In de *derde* plaats zou bij in ieder geval de grote medebewindsdossiers via een aanpassing van art. 2 Fwv moeten worden voorzien in een meer onafhankelijke beoordeling van de kosten die aan de taakoverheveling zijn verbonden. En tenslotte en ten *vierde* zou de Fwv een arbitrage procedure moeten bevatten die bij verschil van inzicht in werking kan worden gesteld. Op basis van deze vier uitgangspunten zou art. 2 Fwv als volgt kunnen worden geformuleerd:

Artikel 2 Fwv:

Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of

gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.

Via beoordeling door een onafhankelijke partij - en dat kan zijn een apart op te richten Instituut of Verificatiebureau, het Centraal Planbureau of een andere instelling - kan de voorbereiding van taakoverhevelingen en de daaraan verbonden financiële implicaties op een veel betere manier worden georganiseerd. Ook dergelijke inschattingen en doorrekeningen *ex ante* nemen niet alle onzekerheden weg, maar het ontstaan van vaste procedures en toetsingskaders kan de voorbereiding van decentralisaties aanmerkelijk verbeteren, ook door de betrokkenheid van de koepels daarbij. Indien vervolgens wordt voorzien in de facultatieve mogelijkheid van een Transitiefonds - in te zetten bij de grotere medebewindsdossiers - en periodieke evaluatie en toetsing van de financiële implicaties, dan kunnen de financiële arrangementen op een nog hechter fundament worden geplaatst. En wat dan nog overblijft aan meningsverschillen en uiteenlopende posities kan als ultimum remedium worden onderworpen aan een uit te werken procedure van arbitrage. De arbitrage Jeugdzorg heeft laten zien dat dit middel van conflictbeslechting effectief en evenwichtig kan zijn. Deze arbitrage-commissie moest evenwel werken met weinig houvast en zonder toepasselijke normen en structuur en dat pleit er voor om een arbitrage als deze te voorzien van een expliciete wettelijke grondslag en nader uit te werken in afstemming met de koepels.

Paragraaf 7: Vormen van conflictbeslechting

a.- Probleemduiding

Van diverse zijden wordt al lange tijd aangedrongen op vormen van conflictbeslechting en rechtsbescherming in de interbestuurlijke verhoudingen. Zo doet de Rob in het rapport RUST-REINHEID-REGELMAAT (a.w., p. 25) uit 2021 de volgende aanbeveling: 'Stel een onafhankelijke arbiter in voor bestuurlijke en financiële verschillen van inzicht tussen overheden, ter borging

en bevordering van het naleven van stelselafspraken. Dit met inachtneming van het ultimaat van de politiek, en na het vooraf vastleggen van kaders, normen en uitgangspunten.’ Bij deze te overwegen conflictbeslechting gaat het zowel om de mogelijkheid van rechtsbescherming van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen als om de variant waarbij de koepels bij conflicten namens de decentrale besturen in rechte willen opkomen tegen de rijksoverheid.

b.- Wel of geen rol voor de Raad van State?

Vanwege de VNG is voorgesteld om bij gebrek aan overeenstemming tussen de minister van BZK en de vakdepartementen op het punt van taaktoedeling en financieringsvormen een adviesrol in het leven te roepen voor een nieuw op te richten Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State dan wel deze taak toe te delen aan een sectie van de Afdeling Advisering van de Raad van State. In het ontwerp-artikel 18 van de Proeve wordt aangegeven in welke gevallen deze adviesrol in werking kan worden gebracht. Dit voorschrift luidt als volgt:

Artikel 18

‘Bij de toepassing van artikel 1, zesde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister – bij gebrek aan overeenstemming – advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.’

Conflictbeslechting bij gebrek aan overeenstemming tussen vakministers en de minister van BZK kan niet worden toebedeeld aan een externe instantie of aan de rechter. Een dergelijke vorm van conflictbeslechting is in strijd met de grondvormen en constitutionele uitgangspunten van ons parlementaire stelsel. De homogeniteit van de ministerraad, de eenheid van de Kroon en de aanwezigheid van de Staten-Generaal als verantwoordingsforum voor het kabinet hebben tot gevolg dat verschillen van opvatting tussen ministers moeten worden beslecht in de ministerraad en dwingen tot eenvormige regeringsstandpunten waarbij verschillen van opvatting zijn opgeheven. In de voorbereiding op de finale besluitvorming in de ministerraad kan wel worden voorzien in een tijdelijke ‘stand-still’, waarbij advies wordt gevraagd aan een externe instantie om alle ‘pro’s’ en ‘contra’s’ te wegen en te adviseren in de ene of de andere richting. Om de doorzettingsmacht van de minister van BZK inzake de ordening van het openbaar bestuur jegens de overige ministers meer profiel te geven, zou een te vormen Afdeling Bestuursgeschillen bij de Raad van

State deze adviserende rol kunnen vervullen. Eventueel zou kunnen worden volstaan met advisering door een speciale Sectie van de huidige Afdeling advisering van de Raad van State.

In artikel 18 is aangegeven in welke gevallen Onze Minister deze adviezen kan vragen en in de Wet op de Raad van State wordt deze adviesprocedure nader uitgewerkt.

In meer algemene zin zou een dergelijke in te stellen Afdeling bestuursgeschillen bij de Raad van State kunnen worden belast met bestuursgeschillen tussen overheden. Ook in die gevallen gaat het dan om een advies, waarbij uiteindelijk de Kroon beslist. De Grondwet biedt in beginsel aanknopingspunt voor een dergelijke vorm van Kroonberoep. Dit aspect van beslechting van bestuursgeschillen tussen overheden in algemene zin wordt hier echter buiten beschouwing gelaten, want deze materie zou uitputtend moeten worden geregeld in de Wet op de Raad van State. Dit aspect is in dit verband wel van belang omdat de vorming van een dergelijke nieuwe Afdeling niet mogelijk en werkbaar is indien dit nieuwe instituut zich enkel bezig zou moeten houden met de advisering, zoals voorzien in artikel 18.

Volgens het tweede lid van artikel 73 Grondwet is de Raad of een afdeling van de Raad belast met het onderzoek van de geschillen van bestuur die bij koninklijk besluit worden beslist en draagt hij of zij de uitspraak voor. De grondwettelijke term 'geschillen van bestuur' is in de Grondwet zelf niet gedefinieerd en daarvan is in de parlementaire stukken ook geen omschrijving te vinden. Bij de bestuursgeschillen die bij koninklijk besluit worden beslist, ging het vroeger met name om het administratief beroep op de Kroon, waarover de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State adviseerde. Daarnaast werd in 1976 voor een groeiend aantal zaken een andere afdeling, namelijk de Afdeling rechtspraak, belast met onafhankelijk rechtspraak inzake beroepen tegen overheidsbesluiten. In het Benthem-arrest oordeelde het EHRM dat de procedure van het Kroonberoep waarin de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State advies uitbracht aan de Kroon, niet kon worden beschouwd als een onafhankelijke en onpartijdige rechtsgang als bedoeld in artikel 6 EVRM. Naar aanleiding van het arrest trad op 1 januari 1988 de Tijdelijke wet Kroongeschillen in werking. Ingevolge deze wet konden geschillen waartegen voorheen Kroonberoep mogelijk was voortaan worden voorgelegd aan de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State, totdat in 1994 een nieuwe inrichting van de

rechtspraak in werking trad en de Afdeling bestuursrechtspraak de rechterlijke taken van de Afdeling rechtspraak en de Afdeling voor de geschillen van bestuur overnam. Na het Benthem-arrest betreft het nog slechts de koninklijke besluiten waarbij geschillen tussen openbare lichamen als bedoeld in artikel 136 Gw worden beslist. Volgens artikel 20 Wet RvS heeft de Afdeling advisering tot taak het ontwerp van een koninklijk besluit op te stellen als bedoeld in artikel 136 Gw. De regering kan ingevolge het tweede lid van artikel 20 Wet RvS van het advies afwijken volgens de in deze bepaling voorgeschreven procedure.

Inzake de geschillen tussen landen van het Koninkrijk lijkt het Kroonberoep aan een revival bezig. Zo kent bijvoorbeeld de Rijkswet financieel toezicht Curaçao en Sint Maarten in de artikelen 26 en 27 een mogelijkheid om tegen daar genoemde besluiten beroep op de Kroon in te stellen. De Raad van State van het Koninkrijk is belast met de voorbereiding van het ontwerpbesluit inzake de beslissing op het beroep. Bij de vorming van een 'hernieuwde' Afdeling bestuursgeschillen kan van deze grondwettelijke basis gebruik worden gemaakt. De specifieke aspecten van deze vorm van conflictbeslechting blijven hier buiten beschouwing. Een en ander moet worden geregeld door een aanpassing van de Wet op de Raad van State.

Bij het achterwege blijven van een speciale Afdeling bestuursgeschillen ligt het in de rede om de adviesrol uit art. 18 toe te delen aan één van de Secties (of aan een nieuwe Sectie) van de Afdeling advisering van de Raad van State.

In het kader van een in te richten vorm van conflictbeslechting of arbitrage is het gewenst dat ook de koepels daartoe toegang krijgen. Hangende deze arbitrage of conflictbeslechting zou een periode van 'freeze' mogelijk moeten zijn, waarbij de voorbereiding door kan gaan, maar de taak nog niet daadwerkelijk kan worden overgedragen of aangepast.

c.- Vormen van arbitrage

Naast of in de plaats van de Raad van State kan worden overwogen om van vormen van arbitrage gebruik te maken. De arbitrage-Jeugdzorg heeft in het voorjaar van 2021 laten zien dat deze vorm van conflictbeslechting in de vorm van een arbitrage-advies zin en effect kan hebben. In het nieuwe voorgestelde art. 2 Fvw - zoals besproken in de vorige paragraaf - is in het derde lid voorzien in een arbitrageprocedure. Letterlijk: 'Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan

op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.'

Het Beleidskader decentraal bestuur zou een integraal onderzoek moeten aankondigen naar de meest wenselijke vormen en normen van conflictbeslechting in de interbestuurlijke verhoudingen en daarbij moeten zowel een eventuele rol van de Raad van State als vormen van arbitrage worden onderzocht en gewogen.

Paragraaf 8: Een samenhangend toetsingskader voor de taaktoedeling in medebewind

a.- Probleemduiding

In hoofdstuk II werd - waar mogelijk - een organiek profiel geschetst van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen en van andere uitvoeringsorganisaties die met de taaktoedeling aan decentrale bestuurslichamen in verband staan. Uit die organieke profielen kunnen de specifieke kenmerken worden gedestilleerd van de verschillende bestuurslichamen en uitvoeringsorganisaties. In het onderhavige hoofdstuk III is aan de hand van een aantal thema's een nog scherper licht gezet op de vraagstukken die spelen rond deze profielen, waarbij in verschillende opzichten niet meer geheel wordt voldaan aan het constitutionele doel waarvoor de diverse bestuurslichamen zijn opgericht. De aanbevelingen in dit derde hoofdstuk beogen om de balans in het decentraal bestuur te herstellen en voortaan te bewaken dat deze balans niet opnieuw wordt verstoord.

b.-Vijf uitgangspunten van het toetsingskader

In de voorafgaande paragrafen is een nieuw feitelijk en wettelijk systeem geschetst voor de taaktoedelingen in medebewind, voor de financiële implicaties daarvan, voor een nieuwe positionering van het regionale bestuur, voor nadere vormen van taakdifferentiatie en voor vormen van conflictbeslechting. Voor de minister van BZK is een wettelijk regime ontworpen waarin er een uitdrukkelijke en scherpere bevoegdheid in het leven wordt geroepen om in overleg en afstemming met de vakdepartementen regie te voeren over de vele aspecten van het decentrale bestuur. En daarbij geldt als algemeen vertrekpunt dat in goed overleg en in een gestructureerde samenwerking tot de beste bestuurlijke en financiële arrangementen kan worden besloten. Het departement van BZK respecteert daarbij de specifieke

beleidsoverwegingen van de vakdepartementen, terwijl de vakdepartementen ruimte geven aan de 'over-all' bevoegdheid van de minister van BZK om te toetsen, suggesties voor aanpassing te doen en regie te voeren ten aanzien van het geheel van het decentraal bestuur. Wanneer een helder inzicht wordt gegeven in de gronden van die regievoering en duidelijke criteria worden vastgesteld kunnen de beide rollen - van de minister van BZK en die van de vakdepartementen - elkaar versterken en tot betere resultaten leiden en daar zijn zowel de Rijksoverheid als het decentraal bestuur mee gediend en bij gebaat. En het is ook om die reden dat een toetsingskader voor taaktoedeling niet alleen moet worden gedragen door de politiek-bestuurlijke instituties (regering en Kamers) en de koepels, maar ook door de vakdepartementen. En dat betekent dat de kenbaarheid van dat toetsingskader groot moet zijn. Een *tien-punten-kader* kan hier worden toegepast en aan dat tien-punten-kader liggen vijf centrale uitgangspunten ten grondslag.

-Eerste uitgangspunt van het toetsingskader: horizontale posities.

Iedere vorm van decentraal en ander bestuur heeft haar eigen waarde, mogelijkheden en onmogelijkheden. Het concept van 'de gemeente als eerste overheid' heeft in de periode 2007 tot 2015 in zijn ruwe uitwerking tal van averechtse gevolgen gehad en het beeld geschapen van eersterangs en tweederangs decentrale overheden, waarbij in het bijzonder de provincie en het waterschap op de 'back-bench' werden geplaatst. Er zijn diverse criteria te bedenken waarom bij taaktoedeling aan het ene bestuurslichaam de voorkeur moet worden gegeven boven het andere, maar deze toedelingscriteria moeten vooral inhoudelijk zijn en niet het karakter hebben van een weinig onderscheidend en grofmazig concept, zoals dat van de 'gemeente als eerste overheid'. Dat concept impliceerde dat zo ongeveer alles wat los en vast zat aan de gemeenten zou moeten worden overgedragen. En die nauwelijks gekanaliseerde taaktoedeling heeft tot veel ongelukken en ongemakken geleid. Aanbevolen wordt om alle beschikbare vormen van decentraal en ander bestuur in hun waarde te laten en op deze basis van hun specifieke kenmerken en doelen te gebruiken voor goed doordachte vormen van taaktoedeling. Horizontale posities derhalve van de beschikbare bestuursvormen, hoezeer er ook wel vanuit bijzondere aspecten bezien preferente posities kunnen worden vastgesteld.

Tweede uitgangspunt van het toetsingskader: een preferentie voor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie, maar geen algemeen primaat.

Bij de vormgeving van overheidsbeleid wordt het geraamte van het stelsel gevormd door de rijksoverheid, provincie en gemeente. Deze drie vormen de bestuurslichamen van de algemene democratie. Hun specifieke kenmerk bestaat uit de aanwezigheid van rechtstreekse verkiezingen (met uitzondering van de Eerste Kamer), de aanwezigheid van een open huishouding met een onbepaald initiatiefrecht voor beleid en bestuur, een ruime mate van beleidsvrijheid en een stelsel van politieke representatie, met daarbij allerlei specifieke kenmerken voor de verhouding tussen de aanwezige bestuursorganen, vooral bestuur en volksvertegenwoordiging. Bij taaktoedeling die gepaard gaat met een grote mate van beleidsvrijheid of autonomie zijn het dan ook deze bestuurslichamen die als eerste daarvoor in aanmerking komen. Een volwaardig politiek stelsel vooronderstelt een ruime mate van keuzevrijheid en als die aan de orde is, dan ligt het voor de hand om als eerste te kijken naar de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie. Dat betekent - a contrario - echter niet dat er geen andere bestuurslichamen kunnen zijn die door verkiezingen worden gelegitimeerd. In het Nederlandse bestel kunnen ook verkiezingen worden gehouden voor andere gremia, zoals de universiteitsraden, lijsttrekkersverkiezingen binnen politieke partijen, ledenverkiezingen binnen maatschappelijke organisaties of bij vormen van functioneel bestuur, zoals het waterschap. De aanwezigheid van dergelijke verkiezingen als vorm van 'belangenrepresentatie' doen deze instituties echter niet toetreden tot de bestuurslichamen van de algemene democratie een wel vooral omdat daar de aanwezigheid van een open huishouding ontbreekt en ook de ordening van die stelsels niet alle elementen van politieke representatie bevatten (zie voor de betekenis van verkiezingen voor het decentraal bestuur, bijlage 3). De genoemde preferentie impliceert dat bij een ruimere mate van beleidsvrijheid bij taaktoedeling de voorkeur uit moet gaan naar provincie en gemeente en dat afwijkingen daarvan een specifieke motivering behoeven.

-Derde uitgangspunt van het toetsingskader: bij beleidsarme uitvoeringstaken is er een spiegelende preferentie voor andere decentrale bestuursvormen die vooral zijn gericht op uitvoering en waarbij een gelijke toepassing domineert.

Kijkt men naar de ordening van de Rijksoverheid dan wordt een groot deel van de rijkstaken ook op rijksniveau uitgevoerd. Voor diverse rijkstaken is echter

voorzien in uitvoering op afstand: agentschappen, zelfstandige bestuursorganen, diensten, etc. In deze uitvoeringsdomeinen is de beleidsvrijheid minimaal. Met andere woorden: hoe kleiner de beleidsvrijheid in een uitvoeringsdomein des te meer redenen kunnen er zijn om die uitvoering op een zekere afstand te plaatsen van de politieke instituties op rijksniveau en decentraal niveau. Ook voor provincies en gemeenten heeft dit uitgangspunt derhalve zeggingskracht. Zo was langjarig het patroon in de intergemeentelijke samenwerking dat beleidsarme uitvoering in gezamenlijke bovengemeentelijke verbanden werden ondergebracht. Dat bracht geen schade toe aan het politieke stelsel en faciliteerde de uitvoeringskracht. Deze dimensie heeft in de meer recente periode sterk aan betekenis ingeboet, waardoor vele beleidsvolle taakstellingen uit het zicht van provincie en gemeente zijn geraakt. Herstel van deze dimensie is geboden.

-Vierde uitgangspunt van het toetsingskader: functionele democratie kan een effectief alternatief zijn voor de algemene democratie.

Na afschaffing van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op 1 januari 2015 verdwenen vele productschappen en bedrijfsschappen uit het Nederlandse openbaar bestuur. Deze vorm van publiek bestuur in het domein van het bedrijfsleven vormde meer dan een halve eeuw een substantieel onderdeel van het functionele bestuur in Nederland. Het succes van de product- en bedrijfsschappen was echter heel wisselend en het ruim opgetuigde systeem van heffingen werd door het bedrijfsleven als steeds knellender ervaren. Het bestaan van deze corporatieve ordening van het Nederlandse bedrijfsleven bleef daarnaast voortdurend 'besmet' door het rond WOII gepraktiseerde corporatisme in landen die het met de democratie wat minder nauw namen. Het functionele bestuur is desondanks in Nederland in tal van schakeringen blijven bestaan en heeft in diverse vormen zijn effectiviteit bewezen en kent vormen van zeggenschap die als een goede vorm van democratische zeggenschap door belanghebbenden kunnen worden gekwalificeerd. Zo is de functionele bestuursvorm van de universiteiten en hogescholen hiervan een voorbeeld met effectieve besturen, raden van toezicht en universiteits- en hogeschoolraden. En dat geldt ook voor de waterschappen. De organisatie van het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer trekt wereldwijd de aandacht, de expertise die in de waterschappen is opgebouwd vertegenwoordigt voor ons land een aanzienlijk exportproduct en de organisatie, effectiviteit, de financiering en de zeggenschap van de waterschappen kennen weinig problemen, vooral indien men dat vergelijkt met provincie en gemeente. En die

succesvolle toepassing van vormen van functioneel bestuur zou moeten impliceren dat - nu de decentrale bestuurslichamen, en vooral gemeenten, zuchten onder de taakuitbreidingen en steeds minder duidelijke profielen - bij sectorale taaktoedeling steeds moet worden afgewogen of ook hier geen vormen van functioneel bestuur uitkomst of aanknopingspunt zouden kunnen bieden. Waar vormen van deconcentratie, agentschappen, zelfstandige bestuursorganen een alternatief kunnen zijn indien de taaktoedeling weinig of geen beleidsvrijheid omvat (het vooral mechanische medebewind) kunnen bij meer beleidsvolle taaktoedelingen ook vormen van functioneel bestuur effectief zijn.

Vijfde uitgangspunt van het toetsingskader: het regionaal bestuur behoort in beginsel tot het domein van de algemene democratie.

Als vijfde uitgangspunt zou moeten worden geformuleerd dat vormen van regionaal bestuur in beginsel behoren tot het domein van de algemene democratie, immers hier is overwegend sprake van verlengd lokaal of provinciaal bestuur. Maar de voorwaarde is dan wel dat er vanuit de instituties van de algemene democratie voldoende middelen en mogelijkheden zijn om dit regionaal bestuur aan te sturen en te controleren. Dat is het geval in het stelsel van de congruente platforms en de daaraan inherente ordening en opzet.

-Een tien-punten-toetsingskader

Indachtig de vijf algemene uitgangspunten kan de minister van BZK - in overleg en afstemming met het betrokken vakdepartement - suggesties doen om taakstellingen aan het ene of het andere decentrale bestuurslichaam toe te delen, dan wel bij aangedragen voorstellen deze aan de vijf algemene beleidsuitgangspunten te toetsen. Vervolgens bevat het toetsingskader een *tiental* afwegingsnormen en ijkpunten waaraan de voorstellen tot taaktoedeling moeten voldoen. Deze zijn overwegend reeds en steeds afzonderlijk benoemd in eerdere aanbevelingen. Hier worden de tien toetsstenen nog eens achter elkaar en op rij gezet.

Toetssteen 1: Past het voorstel bij de constitutionele en organieke doelen van het betreffende decentrale bestuurslichaam, zoals geformuleerd in de Grondwet en de toepasselijke organieke wetgeving? (zie aanbeveling 4 en 5).

Toetssteen 2: Hebben de vakministers voldoende en tijdig inhoud en vorm gegeven aan het overleg met en de informatievoorziening aan de systeemverantwoordelijke minister van BZK? (aanbeveling 11).

Toetssteen 3: Bevat het voorstel geen onwenselijke en/of te vergaande beperkingen van de decentrale autonomie? (aanbeveling 13).

Toetssteen 4: Is voldoende en overtuigend gemotiveerd dat toedeling van de taak aan het betreffende decentrale bestuurslichaam aangewezen is en toedeling aan andere bestuursvormen minder voor de hand ligt? (aanbeveling 19).

Toetssteen 5: Is bij voorstellen tot taaktoedeling aan provincie en gemeenten voldoende vorm en inhoud gegeven aan de noodzakelijke beleidsvrijheid van deze decentrale bestuurslichamen en aan het stelsel zoals neergelegd in de organieke wetgeving, in het bijzonder aan het hoofdschap van provinciale staten en gemeenteraden? (aanbeveling 19)

Toetssteen 6: Is bij het aanbevelen of verplichten van regionale samenwerking door vakministers voldoende en overtuigend gemotiveerd dat deze aanbeveling of verplichting onvermijdelijk is en er geen betere alternatieven voorhanden zijn? (aanbevelingen 25 en 26)

Toetssteen 7: Is bij verplichte regionale samenwerking op een adequate wijze voorzien in afdoende zeggenschap en controle van de deelnemende decentrale bestuurslichamen? (aanbeveling 25 en 27).

Toetssteen 8: Zijn voorstellen tot differentiatie in de taaktoedeling in overeenstemming met de daarvoor geformuleerde uitgangspunten in het rijksbeleid decentraal bestuur? (aanbeveling 43).

Toetssteen 9: Doet het voorstel voldoende recht aan de wettelijke verplichting om de kosten van het medebewind adequaat te vergoeden, zoals voorzien in de artikelen 105 lid 3 Provinciewet en art. 108 lid 3 Gemeentewet? (aanbeveling 49).

Toetssteen 10: Is in het voorstel voldoende vorm en inhoud gegeven aan het voorschrift van art. 2 Fvw en de daarin opgenomen procedures en uitgangspunten, waarbij er een onafhankelijke inschatting van de kosten wordt gemaakt, er een Transitiefonds is voor frictiekosten en er in financiële evaluatie wordt voorzien? (aanbevelingen 50 t/m 55)

Bijlage 1

Aangepaste Proeve voor een (Verzamel)Wet op het decentraal bestuur, ter vervanging, wijziging c.q. aanvulling van de omgangsbepalingen in de Provinciewet, de Gemeentewet etc.

1. Vooraf

Hieronder volgt een aangepaste Proeve van een (Verzamel)Wet op het decentraal bestuur. In vergelijking tot de Proeve die is ingebracht door de VNG zijn enkele belangrijke veranderingen aangebracht. De belangrijkste wijziging betreft de grondslag voor het 'Beleidskader decentraal bestuur'. In de eerdere Proeve van de VNG werd voorgesteld om het te ontwikkelen 'Beleidskader decentraal bestuur' door de regering vast te laten stellen. In wetstechnisch opzicht is dit echter een gecompliceerde figuur en wel omdat een formeel regeringsbesluit dan strikt genomen een Amvb zou moeten zijn. En de werking van normen in een Amvb jegens latere bijzondere wetgeving is een constitutionele figuur die in dit geval niet past. Voorstellen van rijksbeleid - neergelegd in beleidskaders - vanwege de systeemverantwoordelijke minister zijn gangbaar indien deze zijn gekoppeld aan wettelijke bevoegdheden van de betreffende minister. Nu de minister van BZK reeds in de omgangsbepalingen in Provincie- en Gemeentewet coördinerende bevoegdheden heeft en een ingang heeft voor overleg met de vakministers, behoeft een 'Beleidskader decentraal bestuur' in beginsel geen specifieke wettelijke grondslag. Indien de bevoegdheden van de minister van BZK in de sfeer van de mogelijkheid om bedenkingen en bezwaren in te brengen bij taaktoedelingen in medebewind worden versterkt, is dit beeld nog duidelijker. Wel kan de wetgeving een aanduiding bevatten voor de totstandkoming van een nationale visie op het decentraal bestuur en de aspecten die in een dergelijke visie worden opgenomen. Een sprekend voorbeeld is hier art. 1.5 van de Wet natuurbescherming:

Lid 1 Onze Minister stelt een nationale natuurvisie vast.

Lid 2 De nationale natuurvisie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid gericht op het behoud en het zo mogelijk versterken van de biologische diversiteit, het duurzame gebruik van de bestanddelen daarvan en de bescherming van waardevolle landschappen, in nationaal en internationaal verband, en het behoud en het zo mogelijk versterken van de recreatieve, de

educatieve en de belevingswaarde van natuur en landschap, in samenhang met het beleid om te komen tot een verduurzaming van de economie.

In de aangepaste Proeve wordt een vergelijkbare opzet voorgesteld voor het decentraal bestuur. De minister van BZK stelt een nationale visie op betreffende het decentraal bestuur vast en wel in de vorm van een 'Beleidskader decentraal bestuur'. In dit voorstel worden de hoofdelementen uit die visie in de wetgeving benoemd. En in de wetgeving - zowel de huidige als de voorgestelde - heeft de minister van BZK bevoegdheden om het rijksbeleid betreffende het decentraal bestuur te coördineren, beleidsmatig te normeren en te handhaven en voorstellen daaraan te toetsen.

2. Nieuwe tekst van de Proeve

Artikel 1

Lid 1: De regering voert een algemeen rijksbeleid met betrekking tot de decentrale bestuurslichamen.

Lid 2: Onze Minister stelt te dien einde een nationale visie vast in de vorm van een Beleidskader decentraal bestuur.

Lid 3 Deze visie bevat de hoofdlijnen van het te voeren rijksbeleid, gericht op de versterking van de interbestuurlijke verhoudingen, het waarborgen van de grondwettelijke autonomie van provincie en gemeente, de versterking van de samenhang in de toedeling van de medebewindstaken aan de decentrale bestuurslichamen, een nadere ordening van het regionale bestuur, een verbetering van de financiële arrangementen en de realisatie van vormen van conflictbeslechting. Onze Minister stelt – in afstemming met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren – een ontwerp voor deze visie vast.

Lid 4: Onze Minister is belast met de coördinatie van het rijksbeleid dat de decentrale bestuurslichamen raakt en met de zorg voor de toepassing en naleving van het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 5: Over maatregelen en voornemens die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen treden Onze Ministers onder wier verantwoordelijkheid die maatregelen en voornemens tot stand komen in een vroegtijdig stadium in overleg met Onze Minister.

Lid 6: Onze Minister maakt bedenkingen kenbaar tegen een maatregel of een voornemen voor zover hem die maatregel of dat voornemen met het oog op het vastgestelde rijksbeleid decentraal bestuur niet toelaatbaar voorkomt.

Lid 7: Voorstellen voor maatregelen die van betekenis zijn voor het rijksbeleid inzake de decentrale bestuurslichamen vanwege Onze Ministers worden medeondertekend door Onze Minister.'

Artikel 2

Lid 1: Onze Minister die het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, stelt de betrokken colleges of een instantie die voor deze representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregelen van bestuur, ontwerpen van ministeriële regelingen, of ontwerpen van provinciale verordeningen waarbij:

- a. van de gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd, of
- b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de gemeentebesturen.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de gemeenten en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken colleges of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister wie het aangaat, onderscheidenlijk het provinciebestuur, is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Lid 4: Het bepaalde in de voorgaande leden is van overeenkomstige toepassing op de algemene besturen van de waterschappen.

Artikel 3

Lid 1: Onze Minister die het aangaat stelt de betrokken gedeputeerde staten of een instantie die voor hen representatief kan worden geacht, zo nodig binnen een te stellen termijn, in de gelegenheid hun oordeel te geven omtrent

voorstellen van wet, ontwerpen van algemene maatregel van bestuur, of ontwerpen van ministeriële regeling waarbij:

- a. van de provinciebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd,
- b. in betekenende mate wijziging wordt gebracht in de taken en bevoegdheden van de provinciale besturen, of
- c. de financiën van de provincies in betekenende mate zijn betrokken.

Lid 2: Voorstellen als bedoeld in het eerste lid bevatten in de bijbehorende toelichting een weergave van de gevolgen voor de inrichting en werking van de provincies en een weergave van het in het eerste lid bedoelde oordeel van de betrokken gedeputeerde staten of representatieve instantie.

Lid 3: Onze Minister die het aangaat is niet verplicht vooraf het in het eerste lid bedoelde oordeel in te winnen indien zulks ten gevolge van dringende omstandigheden niet mogelijk is. In dat geval wordt het oordeel zo spoedig mogelijk ingewonnen en openbaar gemaakt.

Artikel 4

Lid 1: Onze Minister bevordert de decentralisatie naar provincies en gemeenten en bevordert de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten bij de regeling en bestuur die van hun besturen worden gevorderd bij of krachten de wet.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke wijze aan deze beleidsvrijheid inhoud en vorm zal worden gegeven.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die de provincies en gemeenten raken en waarbij in een geringe beleidsvrijheid is voorzien, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht op welke gronden is gekozen voor taaktoedeling aan provincie of gemeente en niet aan andere decentrale bestuurslichamen of voor een vorm van deconcentratie.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Art. 5

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister de in art. 124 lid 1 Grondwet gevestigde autonomie van provincie en gemeente. Onder autonomie wordt verstaan dat voor provincies en gemeenten de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen wordt overgelaten.

Lid 2: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitoefening van de autonome taakstelling, zoals omschreven in lid 1, voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincie en gemeente.

Lid 3: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een beperking van de autonomie van provincies en gemeenten, zoals omschreven in lid 1, hebben Onze Ministers een motiveringsplicht.

Lid 4: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenumen maatregelen van Onze Ministers strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 6

Lid 1: Door middel van het rijksbeleid decentraal bestuur waarborgt Onze minister dat er voor de uitvoering van taken in medebewind voldoende financiële middelen ter beschikking staan voor provincies, gemeenten, waterschappen en regionale bestuursvormen. Onder medebewind wordt verstaan dat regeling en bestuur van de besturen van provincies en gemeenten kunnen worden gevorderd bij of krachtens de wet.

Lid 2: Bij toepassing van artikel 2 , tweede lid van de Financiële-verhoudingswet kan Onze Minister bedenkingen kenbaar maken indien de voorgeschreven toelichtingen van Onze Ministers strijdig zijn met het bepaalde in het eerste lid.

Artikel 7

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur doen het college onderscheidenlijk het waterschapsbestuur desgevraagd mededeling van hun standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat doet gedeputeerde staten desgevraagd mededeling van zijn standpunten en voornemens met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 8

Lid 1: Onze Minister die het aangaat en het provinciebestuur bieden het college en het waterschapsbestuur desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de gemeente onderscheidenlijk het waterschap van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Lid 2: Onze Minister die het aangaat biedt gedeputeerde staten desgevraagd de gelegenheid tot het plegen van overleg met betrekking tot aangelegenheden die voor de provincie van belang zijn, tenzij het openbaar belang zich daartegen verzet.

Artikel 9

Lid 1: Over al hetgeen de provincie betreft dienen gedeputeerde staten Onze Ministers desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de commissaris van de Koning wordt verlangd.

Lid 2: Over al hetgeen de gemeente betreft dient het college Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij dit uitdrukkelijk van de burgemeester wordt verlangd.

Lid 3: Over al hetgeen het waterschap betreft dient het dagelijks bestuur Onze Ministers en het provinciebestuur desgevraagd van bericht en raad, tenzij zij dit uitdrukkelijk van het algemeen bestuur wordt verlangd. Het verzoek om bericht en raad door een van Onze Ministers geschiedt, evenals in dat geval het dienen van bericht en raad, door tussenkomst van gedeputeerde staten, tenzij het enkel het verschaffen van feitelijke informatie betreft.

Artikel 10

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin gedeputeerde staten verplicht zijn tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Minister die het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 11

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan Onze Ministers wie het aangaat. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet of de algemene maatregel van bestuur.

Lid 2: Bij algemene maatregel van bestuur op voordracht van Onze Minister van Economische Zaken, na overleg met Onze Minister, kan worden bepaald dat in die maatregel te omschrijven gegevens ten behoeve van statistische doeleinden aan het Centraal Bureau voor de Statistiek worden verstrekt.

Lid 3: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan worden bij algemene maatregel van bestuur nadere algemene regels gesteld.

Lid 4: Omtrent de in het eerste en tweede lid bedoelde verstrekking van informatie en de inwinning daarvan, alsmede omtrent de verstrekking en inwinning van incidentele informatie, wordt, voor zover dat niet bij wet geschiedt, bij algemene maatregel van bestuur aangegeven hoe de financiële gevolgen van de verplichting tot informatieverstrekking worden gecompenseerd.

Lid 5: De voordrachten voor de algemene maatregelen van bestuur, bedoeld in het derde en het vierde lid, worden gedaan door Onze Minister.

Artikel 12

Lid 1: Bij de wet of krachtens de wet bij algemene maatregel van bestuur of bij provinciale verordening worden de gevallen geregeld waarin het college verplicht is tot het verstrekken van systematische informatie aan het provinciaal bestuur. Daarbij kan worden bepaald dat bij ministeriële regeling of bij besluit van gedeputeerde staten nadere voorschriften worden gegeven ten behoeve van de toepassing van de wet, de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening.

Lid 2: In de regelingen, bedoeld in de eerste volzin van het eerste lid, wordt tevens aangegeven hoe de financiële gevolgen van de informatieverstrekking voor de gemeente worden gecompenseerd.

Lid 3: Het provinciebestuur doet mededeling aan Onze Minister van de inwinning van systematische informatie ingevolge een provinciale verordening.

Lid 4: Het bepaalde in de artikelen 10 tot en met 12 is van overeenkomstige toepassing op de waterschapsbesturen.

Artikel 13

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen, gemeentebesturen en waterschapsbesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden, wijkt van het bepaalde in de Provinciewet, de Gemeentewet, de

Waterschapswet en de Wet op het decentraal bestuur niet af dan wanneer dat bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 14

Lid 1: Een wet waarbij van provinciebesturen en gemeentebesturen regeling of bestuur wordt gevorderd of waarbij in betekenende mate wijziging wordt gebracht in hun taken en bevoegdheden houdt rekening met het hoofdschap van de vertegenwoordigende organen in provincie en gemeente, zoals gevestigd in art. 125 Grondwet.

Lid 2: Het voorstel voor een wet als bedoeld in het eerste lid bevat in de bijbehorende toelichting de gronden voor de voorgestelde afwijking.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken b indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid, voorgeschreven rijksbeleid decentraal bestuur.

Artikel 15

Lid 1: Bij of krachtens de wet kan onderscheid worden gemaakt tussen provincies onderscheidenlijk gemeenten.

Lid 2: Dit onderscheid tussen provincies en gemeenten beperkt zich tot de taken en bevoegdheden die in medebewind worden opgedragen.

Lid 3: Bij of krachtens de wet kunnen gemeentelijke taken aan provincies worden overgedragen.

Lid 4: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot een onderscheid tussen provincies en gemeenten of waarbij gemeentelijke taken aan provincies worden overdragen, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 5: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1, eerste lid voorgeschreven Beleidskader decentraal bestuur (zie hoofdstuk III, par 5).

Artikel 16

Lid 1: Vormen van regionaal bestuur die door Onze Minister die het aangaat verplicht aan provincies en gemeenten worden opgelegd, vereisen een specifieke wettelijke grondslag.

Lid 2: Bij toepassing van deze verplichte vormen van regionaal bestuur wordt van rijkswege in de financiering voorzien en wordt een financiële aansprakelijkheid van de Staat aangehouden. Deze financiering gaat van het Rijk naar de gemeenten en van de gemeenten vervolgens naar de betreffende regio.

Artikel 17

Lid 1: Onze Minister bevordert de ordening van het regionaal bestuur.

Lid 2: Bij maatregelen en voornemens die leiden tot regiovorming en die provincies en gemeenten raken, heeft Onze Minister die het aangaat een motiveringsplicht jegens Onze Minister.

Lid 3: Onze Minister kan bedenkingen kenbaar maken indien de voorgenomen maatregelen strijdig zijn met het in artikel 1 genoemde rijksbeleid decentraal bestuur.

Lid 4: Ten behoeve van het regionaal bestuur wordt bij de wet voorzien in adequate verantwoordings- en controle-fora via de gemeenteraden of anderszins. Bij territoriale samenval van regionaal en provinciaal bestuur kunnen provinciale staten worden ingeschakeld.’ (zie hoofdstuk III, par. 4).

Artikel 18

Bij de toepassing van artikel 1, vierde lid; artikel 4, vierde lid; artikel 5, vierde lid; artikel 6, tweede lid; artikel 13, derde lid; artikel 14, derde lid; artikel 15, vijfde lid; artikel 17, derde lid kan Onze Minister – bij gebrek aan

overeenstemming – advies vragen aan de Afdeling Bestuursgeschillen van de Raad van State.’

Herformulering van art. 2 Financiële-verhoudingswet:

Artikel 2 Fvw:

Lid 1: Indien beleidsvoornemens vanwege het Rijk of vanwege Europese regelgeving leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door provincies, gemeenten of waterschappen, wordt in een afzonderlijk onderdeel van de bijbehorende toelichting met redenen omkleed en met kwantitatieve gegevens gestaafd, welke de financiële gevolgen van deze wijziging voor de provincies, gemeenten of waterschappen zijn. De financiële gevolgen worden onderbouwd door een onafhankelijke partij. Bij het betreffende onderzoek wordt de opzet van dit onderzoek afgestemd met de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren. Na de effectuering van de beleidsvoornemens wordt getoetst of de financiële gevolgen bij aanvang voldoende in kaart zijn gebracht. Via een Transitiefonds kunnen bij taaktoedelingen financiële fricties worden voorkomen.

Lid 2: Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het eerste lid, voor zover zij ten laste van de betrokken provincies en gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed. Onze Ministers dragen via de fondsbegroting zorg voor het opvangen van de financiële gevolgen, tenzij kan worden aangetoond dat een andere bekostigingswijze beter past. Bij een andere bekostigingswijze geeft men nauwkeurig onderbouwd aan waarom deze bekostigingswijze reëel is om de financiële gevolgen voor de provincies of gemeenten te kunnen opvangen. Voor waterschappen wordt, indien hier aanleiding toe bestaat, op andere wijze in een vergoeding voorzien.

Lid 3: Bij verschil van opvatting over de toepassing van het bepaalde in de leden 2 en 3 kan een beroep worden gedaan op een procedure van arbitrage, waarbij de instanties die de afzonderlijke bestuurslichamen representeren partij kunnen zijn.

Bijlage 2

Proeve voor een Wet op het decentraal bestuur van de VNG.

Zie: <https://vng.nl/sites/default/files/2021-02/het-roer-om-naar-nieuwe-verhoudingen-in-het-openbaar-en-decentraal-bestuur.pdf>

Bijlage 3

VERKIEZINGEN EN DECENTRAAL BESTUUR

De betekenis van verkiezingen voor de typologie van de decentrale bestuurslichamen en voor het concept van de afzonderlijke bestuurslichamen

1. Introductie

De aanwezigheid of afwezigheid van verkiezingen vormt een belangrijk kenmerk van de afzonderlijke decentrale bestuurslichamen. Het karakter van de diverse bestuurslichamen bepaalt enerzijds of er een grondwettelijk recht bestaat om de leden van bepaalde vertegenwoordigende organen te kiezen en daarin gekozen te worden. Anderzijds bepaalt de aard van het kiesrecht of dit geschikt is om op bepaalde decentrale bestuurslichamen van toepassing te worden verklaard. En ten slotte kunnen verkiezingen worden toegepast ook indien daar niet een uitdrukkelijk recht toe bestaat. Met andere woorden: het dwingende recht om te kiezen en verkozen te worden, sluit in beginsel en niet per se uit dat andere verkiezingen van enige soort worden ingevoerd om een vorm van representatie of zeggenschap te organiseren.

In de te ontwerpen typologie van de decentrale bestuurslichamen en de formulering van de afzonderlijke concepten voor de verschillende decentrale bestuurslichamen is het van belang om niet alleen de betekenis van verkiezingen te duiden, maar ook om te verkennen welk type verkiezingen er zoal bestaan en wat daarvan de implicaties zijn, bijvoorbeeld voor de onderlinge verhoudingen van de bestuurslichamen en daaropvolgend te verkennen welke ruimte er is om vormen van niet-verplichte verkiezingen in te voeren.

In paragraaf 2 wordt eerst gekeken naar de verplichte verkiezingen. In paragraaf 3 wordt ingegaan op verschillende vormen van representatie. In paragraaf 4 wordt gezien wat de mogelijkheden en onmogelijkheden zijn voor niet-verplichte verkiezingen. In de paragrafen 5 en 6 worden tenslotte de hoofdkenmerken van het concept algemene democratie geduid en op basis daarvan wordt een preferente positie van deze algemene democratie geformuleerd ter vervanging van het zogenaamde primaat van de

hoofdstructuur en het daarmee verband houdende primaat van de eerste overheid.

2. Verplichte verkiezingen

De grondnorm voor verplichte verkiezingen is gelegen in art. 4 Grondwet. Dit artikel inzake de uitoefening van het actief en passief kiesrecht is in 1983 in de Grondwet opgenomen. Daarvóór bevatte de Grondwet geen als grondrecht geformuleerde aanspraak op uitoefening van het kiesrecht. De bepaling sluit – tot op zekere hoogte – aan bij verdragsrechtelijke bepalingen zoals artikel 25 IVBPR en artikel 3 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Artikel 4 van de Grondwet luidt als volgt: Iedere Nederlander heeft gelijkelijk recht de leden van algemeen vertegenwoordigende organen te verkiezen alsmede tot lid van deze organen te worden verkozen, behoudens bij de wet gestelde beperkingen en uitzonderingen.

Artikel 4 Grondwet behoeft nauwkeurige lezing. De volgende elementen zijn van belang: a. de bepaling betreft alleen Nederlanders; b. zij betreft het actief en passief kiesrecht; c. zij geldt alleen voor ‘algemeen vertegenwoordigende organen’; d. de wet kan beperkingen en uitzonderingen vaststellen. In verband met de vraag naar al dan niet verplichte verkiezingen is vooral het begrip ‘algemeen vertegenwoordigend orgaan’ van betekenis. Blijkens de grondwetsgeschiedenis is van algemene vertegenwoordiging alleen sprake als een orgaan een veelheid van ‘zware’ taken vervult. Op het orgaan moet een ‘zwaar’ en ‘breed’ takenpakket rusten. Er moet niet snel worden aangenomen, aldus die geschiedenis, dat artikel 4 Grondwet op een orgaan van toepassing is. De regering noemde de Kamers der Staten-Generaal, provinciale staten, de gemeenteraad en organen die wat taken en bevoegdheden betreft in belangrijke mate met die organen overeenkomen, zoals de vroegere deelgemeenteraad. Daar kan nog aan worden toegevoegd het Europees parlement.

Het is duidelijk dat de waterschapsbesturen (en andere besturen van functioneel gedecentraliseerde verbanden) niet onder de laatstgenoemde organen zijn te rangschikken. Deze komen niet in belangrijke mate overeen met de Kamers, provinciale staten, de gemeenteraad of een deelgemeenteraad. De memorie van toelichting in de eerste lezing stelt dan ook dat functioneel-vertegenwoordigende organen niet onder het artikel vallen. De memorie van

antwoord stelt met zoveel woorden dat de organen van het waterschap en van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie niet tot de algemeen vertegenwoordigende organen behoren. Overigens zou de wetgever, indien hij van oordeel zou zijn dat artikel 4 Grondwet wel voor waterschapsbesturen zou moeten gelden, een positieve uitzondering als bedoeld in artikel 4 voor hen kunnen maken en wel door verbreding en verzwaring van het takenpakket. De Grondwet zelf doet dit in negatieve zin voor de Eerste Kamer, waarvan de leden indirect worden gekozen. De staatsrechtelijke literatuur deelt de hier uiteengezette visie.

Ook de genoemde verdragsbepalingen houden geen enkele verplichting in ten aanzien van verkiezingen voor vormen van functioneel of ander bestuur. Het genoemde artikel 3 van het Eerste Protocol spreekt alleen van het kiezen van de wetgevende macht. Daarmee is zonder enige twijfel bedoeld de centrale wetgevende macht, te weten het parlement of een kamer van het parlement, al dan niet in samenhang met de regering. Waterschapsbesturen en andere functionele besturen behoren niet tot de (centrale) wetgevende macht. De geschiedenis van artikel 25 van het IVBPR en de latere uitleg ervan, zoals door de conferentie van Kopenhagen van 1990, doelen ook duidelijk op (een kamer van) het centrale parlement.

Op basis van bestudering van artikel 4 Grondwet, de grondwetsgeschiedenis en de staatsrechtelijke literatuur daaromtrent kan dan ook worden geconstateerd dat artikel 4 van de Grondwet niet van toepassing is op verkiezingen voor het waterschap en op andere vormen van verkiezing voor organen die niet worden gerekend tot de algemeen vertegenwoordigende organen. En dat betekent bijvoorbeeld dat de Grondwet de wetgever vrij laat in de keuze om specifieke zetels in het waterschapsbestuur te doen bezetten door benoeming dan wel verkiezing.

Art. 4 Grondwet geeft weliswaar een duidelijk actief en passief kiesrecht in bepaalde gevallen, maar sluit derhalve niet uit dat vormen van verkiezing of annexe en andere vormen van representatie worden georganiseerd voor andere decentrale bestuurslichamen of dat verkiezingen plaats vinden in het kader van bijvoorbeeld referenda.

3. Politieke representatie en andere vormen van representatie

Het verschijnsel 'politieke representatie' kent een lange ontwikkelingsgeschiedenis en wordt bepaald niet alleen geconstitueerd door het actief en passief kiesrecht. Er zijn naast het algemeen kiesrecht diverse annexe constitutionele waarden die politieke representatie haar huidige vorm en inhoud hebben gegeven. Daarbij is het vrije mandaat c.q. het verbod van last van cruciale betekenis, alsmede de gerechtelijke on-vervolgbaarheid van volksvertegenwoordigers, hun financiële onafhankelijkheid en een hele reeks bepalingen uit de Kieswet die een adequaat evenwicht scheppen tussen de formele kiezersdemocratie en de feitelijke partijendemocratie.

En het is dan ook deze politieke representatie die in ieder geval tot uitdrukking komt in het functioneren van de algemeen vertegenwoordigende organen op (1) Europees niveau, (2) rijksniveau - behoudens de Eerste Kamer waarvoor de Grondwet een uitdrukkelijke uitzondering maakt - (3) in de provincie en (4) in de gemeenten.

Een andere vorm van representatie is de zogenaamde belangenrepresentatie. Het eerste kenmerk van deze belangenrepresentatie is dat niet iedere Nederlander - met inachtneming van de wettelijke beperkingen - een recht heeft om gerepresenteerd te worden of te representeren, maar alleen zij die behoren tot een welomlijnde belangengroep. Het behartigen of representeren van deze bijzondere belangen impliceert tevens dat niet alle annexe waarden van de politieke representatie - zoals een ongebonden mandaat, gerechtelijke on-vervolgbaarheid etc. - op deze vorm van representatie van toepassing behoeven te worden verklaard. En bovendien is er hier - zoals in de vorige paragraaf werd aangegeven - geen verplichting om verkiezingen te organiseren. Bij de samenstelling van de universiteitsraden bijvoorbeeld wordt overwegend de verkiezingsmethodiek voor de aanwezige belangengroepen - de studenten, het wetenschappelijke personeel en het ondersteunend personeel - toegepast. Er is hier echter geen enkele grondwettelijke belemmering om voor één of meerdere van deze belangengroepen de benoemingssystematiek te gebruiken. In de waterschappen wordt voor de categorie ingezetenen de verkiezingsmethodiek gebruikt, terwijl voor de zogenaamde geborgde zetels een benoemingssystematiek bestaat: een duidelijke mengvorm derhalve. Voor vormen van regionaal bestuur bestaat een benoeming van leden van het algemeen bestuur door provincie en gemeente, maar er is hier in beginsel een wettelijke vrijheid om vormen van verkiezing door burgers toe te passen. Tevens bestaat er een wettelijke vrijheid om onderdelen van de annexe waarden van politieke representatie wel of niet op deze vormen van

belangenrepresentatie van toepassing te verklaren. Het verbod van last geldt bijvoorbeeld wel voor de algemene waterschapsbesturen, maar weer niet voor de universiteitsraden. In ieder geval geldt voor alle decentrale bestuurslichamen die vallen buiten het bereik van art. 4 Grondwet dat het daarbij gaat om niet-verplichte verkiezingen, voor zover deze uiteraard worden gewenst. Ook in het kader van belangenrepresentatie kan derhalve de verkiezingsmethodiek in diverse varianten en modaliteiten worden toegepast. Niet alleen voor de publieke sector, maar ook voor de private en semi-private sector wordt van het instrument 'verkiezingen' gebruik gemaakt. Binnen politieke partijen bijvoorbeeld kan een lijststrekkeursverkiezing onder de leden worden georganiseerd.

Belangrijk is de vraag of vormen van politieke representatie in formeel of materieel opzicht primeren boven vormen van belangenrepresentatie, waarbij al dan niet een verkiezingssystematiek wordt gebruikt. In verschillend opzicht kan van een preferente positie van de politieke representatie worden gesproken. Een zekere mate van preferentie ontstaat in de eerste plaats omdat de bestuurslichamen met algemeen vertegenwoordigende organen het normstellende kader formuleren waarbinnen vormen van belangenrepresentatie moeten functioneren. In de tweede plaats - en in verband met het vorige punt - hebben de bestuurslichamen met een algemeen vertegenwoordigend orgaan een 'open huishouding', terwijl voor andere bestuurslichamen een 'gesloten huishouding' functioneert. Bij een 'open huishouding' hebben de bestuurslichamen een algemeen initiatiefrecht en een open bevoegdheid om problemen op te lossen die zich voordoen binnen de eigen 'huishouding', uiteraard voor zover niet is voorzien in hogere regelgeving. Bij een 'gesloten huishouding' is voor iedere taakuitoefening door een decentraal bestuurslichaam een specifieke machtiging van de wetgever noodzakelijk en er bestaat dan geen algemeen initiatiefrecht om nieuwe beleidsvelden te scheppen. Deze relatie tussen de aanwezigheid van een 'open huishouding' en het functioneren als algemeen vertegenwoordigend orgaan loopt overigens niet helemaal rond. En wel omdat het Europees parlement wel als een algemeen vertegenwoordigend orgaan kan worden aangemerkt, maar 'Europa' heeft geen 'open huishouding'. Hetzelfde gold voor de vroegere deelraden in Amsterdam en Rotterdam.

Op basis van deze twee invalshoeken - (1) regelgevende kaderstelling en (2) wel of geen 'open huishouding' - kan worden gezegd dat in hiërarchisch opzicht de politieke representatie oftewel de algemene democratie primeert ten opzichte

van de belangenrepresentatie. En op basis hiervan zou een preferentie van de algemene democratie, die is gebaseerd op politieke representatie, boven de bijzondere democratie, die is gebaseerd op belangenrepresentatie, kunnen worden aangenomen. Deze preferentie van de algemene democratie boven die van de bijzondere democratie is van nogal andere aard dan het primaat van de hoofdstructuur, zoals besproken in de eerste deelnotitie. Het primaat van de hoofdstructuur of een primaat van de gemeente als eerste overheid richt zich vooral op een preferentie inzake taaktoedeling, terwijl de preferentie van de algemene democratie zich oriënteert op een kaderstellende en beperkende functie ten aanzien van bijzondere vormen van representatie. Bovendien geldt hier dat de kwantitatieve betrokkenheid van in beginsel alle Nederlanders of alle ingezetenen een ruimere vorm van representatie oplevert dan bij de meeste vormen van belangenrepresentatie. En tenslotte is een belangrijk criterium van de algemene democratie - voor het rijk, de provincie en de gemeente - dat autonomie (een 'open huishouding') en beleidsvrijheid in medebewind voor gemeente en provincie de hoofdkenmerken en constitutionele randvoorwaarden zijn voor een stelsel van politieke representatie. De burgers hebben via verkiezingen en anderszins de mogelijkheid om de besluitvorming van de algemeen vertegenwoordigende organen en de annexe bestuursorganen te beïnvloeden. En om die reden heeft de algemene democratie een heel andere opbouw en gelden daarvoor allerlei annexe constitutionele waarden die horen bij een stelsel van politieke representatie.

In de eerste deelnotie is geconstateerd dat een algemeen primaat van de hoofdstructuur niet is af te leiden uit de Grondwet en uit de organieke wetgeving, het gaat hier uitdrukkelijk om een 'beleidsuitgangspunt'. Voor het primaat van de algemene democratie boven de bijzondere democratie is de grondslag wel af te leiden uit de tekst en het stelsel van Grondwet en wet. Nu een primaat van de hoofdstructuur in de bestuurspraktijk schadelijke en averechtse effecten kan hebben op het punt van een ongeclausuleerde taaktoedeling, waardoor de decentrale bestuurslichamen van de algemene democratie overbelast raken en taken uitoefenen die in sommige gevallen veel beter zouden kunnen worden behartigd door functionele of andere decentrale bestuurslichamen, is het van betekenis om niet langer te spreken van een primaat van de hoofdstructuur, maar van een preferentie van de algemene democratie. Met andere woorden: omdat de bestuurslichamen van de hoofdstructuur in regelgevend opzicht kaderstellend zijn voor andere

decentrale bestuurslichamen en omdat zij een 'open huishouding' hebben, is er een zekere hiërarchie ten opzichte van andere decentrale bestuurslichamen. Die mate van hiërarchie kan en moet echter niet tot de conclusie leiden dat op basis van een dergelijke preferentie bij taaktoedeling aan de bestuurslichamen van de algemene democratie om die enkele reden de voorkeur moet worden gegeven. Een dergelijke prioritering doet bestuurslichamen van superieure en inferieure kwaliteit ontstaan en miskent dat functionele of andere bestuurslichamen onder omstandigheden meer in aanmerking komen voor taakoefening dan de bestuurslichamen van de zogenaamde hoofdstructuur. Preferente posities van bestuurslichamen inzake taaktoedeling moeten daarom vooral worden gezocht in de specifieke aard van de afzonderlijke bestuurslichamen en niet of in mindere mate worden gebaseerd op een algemeen primaat van de hoofdstructuur.

4. Onverplichte verkiezingen

Op basis van het voorgaande kan nu een duiding worden gegeven van de betekenis en reikwijdte van het verschijnsel onverplichte verkiezingen voor decentrale bestuurslichamen die buiten het bereik van art. 4 Grondwet vallen.

Een eerste dimensie daarbij is de mogelijkheid om decentrale bestuurslichamen met een breed en zwaar takenpakket over te brengen van de bijzondere democratie naar de algemene democratie. Die dimensie speelde destijds bij het invoeren van verkiezingen voor de deelraden in Amsterdam en Rotterdam en bij de vroegere discussie over de invoering van regionale gewesten. Indien de wetgever decentrale bestuurslichamen optuigt met een breed en zwaar takenpakket is het ook de wetgever die de vrijheid heeft om het betreffende decentrale bestuurslichaam van een algemeen vertegenwoordigend orgaan te voorzien, daarvoor verkiezingen te organiseren en op die manier het vertegenwoordigende orgaan onder het bereik van art. 4 Grondwet te brengen. Het omgekeerde kan natuurlijk ook. Indien bijvoorbeeld de provincie zich zou beperken tot kerntaken en van een 'gesloten huishouding' zou worden voorzien - zoals wel eens is voorgesteld -, dan kan daarvan het gevolg zijn dat de provinciale staten niet meer tot de 'algemeen vertegenwoordigende organen' worden gerekend, waardoor andere vormen van representatie toepasbaar worden.

Een tweede dimensie is dat op dit punt wel een zekere eenheid van handelen is vereist en centrale regie derhalve wenselijk is. Indien voor het ene decentrale bestuurslichaam die overbrenging naar het bereik van art. 4 Grondwet wordt gerealiseerd, terwijl dat voor vergelijkbare andere bestuurslichamen achterwege wordt gelaten, dan ontstaan onbegrijpelijke incongruenties in het openbaar bestuur.

Een volgend aspect betreft de vraag welke de reikwijdte en de mogelijkheden zijn voor het gebruik van verkiezingen indien er geen termen zijn om het betreffende bestuurslichaam onder het bereik van art. 4 Grondwet te brengen. Daarbij moet in herinnering worden gebracht dat art. 4 Grondwet vooral en enkel als oogmerk heeft om een wettelijke recht om te kiezen en verkozen te worden in het leven te roepen, maar geen enkele betekenis heeft voor de normatieve vraag of overige verkiezingen wel of niet wenselijk of geboden zijn. In beginsel bestaat hier dan ook een algemene vrijheid voor de wetgever om van de verkiezingsmethodiek in enigerlei vorm gebruik te maken. En daarvan heeft de wetgever bijvoorbeeld gebruik gemaakt bij de verkiezing van de universiteitsraden en bij de partiële rechtstreekse verkiezingen voor de algemene besturen van de waterschappen. En het staat de wetgever derhalve ook geheel vrij om bijvoorbeeld bij bundeling van vormen van regionaal bestuur voor in te stellen regioraden rechtstreekse verkiezingen in te voeren, geheel los van de vraag of daarmee deze te kiezen regioraden wel of niet een onderdeel gaan uitmaken van de algemene democratie waar art. 4 Grondwet het oog op heeft. Voor de vraag of dat wenselijk is, is niet alleen de verkiezingsmethodiek maatgevend, maar vooral de manier waarop in een dergelijke verband kan worden bestuurd en politiek kan worden bedreven.

5. Nadere specificatie van het concept algemene democratie

Door het houden van verkiezingen voor vertegenwoordigende organen of door toepassing van andere vormen van representatie ontstaat een verantwoordings- en controle-platform. Bestuurders (en indirect ook de ambtelijke diensten) ondervinden tegenwicht omdat het verkozen platform zich kan informeren, verantwoording kan vragen en controle kan uitoefenen en op enkele of meerdere onderdelen kan sturen. Dit sturings- , controle- en verantwoordings-format kan zowel in de publieke als in de private sector worden toegepast en het kan een beperkt of een algemeen bereik hebben. Om een onderscheid te kunnen maken tussen een algemeen en een beperkt bereik

- tussen de algemene en de bijzondere democratie - zijn wel aanknopingspunten voorradig, maar uit de bestuurspraktijk blijkt ook dat het hier om glijdende schalen gaat. Het onderscheid is daardoor niet altijd even duidelijk en belangrijk is de vraag of dit wel of niet bezwaarlijk is.

Wat betreft criteria voor onderscheiding kan op het volgende worden gewezen:

1. Indien een bestuurslichaam een 'open huishouding' heeft, impliceert dit dat de hiervoor voorziene ongedefinieerde en open bevoegdheid om regelgeving en bestuur aan te wenden het mogelijk maakt om autonome oplossingen aan te wenden voor beleidsvraagstukken of om voorzieningen te scheppen die door de hogere overheid ongeregeld zijn gelaten. Dit is een politiek-bestuurlijke activiteit die zich bij uitstek leent voor algemene politieke representatie en daarmee verbonden politisering. De aanwezigheid van een partijpolitek forum in de vorm van een volksvertegenwoordiging ligt hier dan ook in de rede.
2. Indien er voor het vertegenwoordigend orgaan sprake is van een brede vorm van representatie door middel van verkiezingen, waarbij niet bepaalde belangen of beperkte groepen, maar in beginsel alle Nederlanders, of in beginsel alle ingezetenen van het betreffende bestuurlijke territoir gerepresenteerd worden, ook dan ligt het voor de hand dat de volksvertegenwoordiging als een partijpolitek forum functioneert. Daarbij worden de wensen van de kiezers omgezet in besluiten die het algemeen belang dienen. Ook de omvang en de aard van de representatie vormen aanknopingspunt voor het formuleren van een onderscheidend criterium.
3. En tenslotte zijn het bereik en de aard van het toegedeelde takenpakket van betekenis. Hoe breder en zwaarder dit pakket, des te groter de aanleiding is om ruimte te laten voor politisering, vrije beleidskeuzes en derhalve voor een partijpoliteke arena.

Wordt nu gekeken naar de manier waarop in Nederland in het decentraal bestuur deze criteria toepassing vinden, dan zijn daar wel inconsistenties en incongruenties. Het waterschap bijvoorbeeld heeft een 'gesloten huishouding'. Het waterschap heeft ook een beperkt en functioneel bevoegdheidsbereik, hoezeer de waterschappen ook belangrijker zijn geworden met het oog op het actuele klimaatbeleid. Desondanks functioneert in het waterschap overwegend een partijpoliteke arena. Bij afschaffing van de geborgde zetels zou die partijpoliteke arena zich zelfs in weinig meer onderscheiden van de arena's die

functioneren in gemeente en provincie. Kijkt men daarentegen naar het regionale bestuur in ons land en wel naar de gezamenlijkheid van dat regionaal bestuur, dan is het daar neergelegde algehele takenpakket vele malen breder en zwaarder dan dat van de waterschappen, terwijl voor dat regionale bestuur een gezamenlijk en zelfstandig verantwoordings- en controleforum ontbreekt en van een zelfstandig functionerende partijpolitieke arena geen sprake is. Nu er geen gezamenlijk regionaal bestuur functioneert, maar sterk versplinterd regionaal bestuur kan om die reden niet worden betoogd dat toepassing van de verkiezingsmethodiek voortvloeit uit art 4 Grondwet.

Ook voor de afzonderlijke vormen van regionaal bestuur zijn er nogal diverse formats en constructen. De veiligheidsregio's steken heel andere in elkaar dan de regionale samenwerking in het sociaal domein. In het ene geval gaat het om vrijwillige Wgr-samenwerking, in het andere geval om min of meer door de rijksoverheid opgelegde regio's. In weer andere gevallen is regionale samenwerking gebaseerd op een algemene of bijzondere wettelijke grondslag, in het andere geval vloeit regionale samenwerking voort uit plannen en akkoorden - zoals bij de regionale energietransitie - en is er geen wettelijke grondslag. Kortom: voor de decentrale bestuurslichamen die niet vallen onder het bereik van art. 4 Grondwet is er niet over de hele linie een consistente toepassing van de verkiezingsmethodiek en toepassing van de daarbij horende overwegingen en grondslagen om tot de instelling van een adequaat controle- en verantwoordingsforum over te gaan.

In het beginsel is het niet bezwaarlijk om hier variëteit en pluriformiteit toe te laten. De universiteiten kennen een wettelijk aanknopingspunt voor gekozen universiteitsraden, terwijl vele andere instellingen dergelijke raden niet kennen. Betreffende het regionale bestuur wordt tot nu toe steeds gekozen voor vormen van verlengd lokaal of provinciaal bestuur en wel met als belangrijkste beweegreden dat een zelfstandige vierde bestuurslaag niet wenselijk wordt gevonden en men daarom de nadelen en knelpunten van het versnipperde en weinig democratisch gelegitimeerde regionale bestuur op de koop toe neemt. Ondanks die aanwezigheid van diversiteit is er wel aanleiding om in een organiek beleidskader uit te werken wat de implicaties en mogelijkheden zijn indien toepassing van de verkiezingsmethodiek wordt overwogen.

6 Gevolgtrekkingen en samenvatting

- a. De Grondwet doet in art. 4 geen uitspraak over de vraag wanneer de verkiezingsmethodiek in algemene zin wel of niet kan of mag worden toegepast. Art. 4 schept alleen een actief en passief kiesrecht indien bestuurslichamen aan bepaalde voorwaarden voldoen en enkel in die gevallen is de instelling van een algemeen vertegenwoordigend orgaan verplicht.
- b. Het decentraal bestuur kent naast verplichte verkiezingen op basis van art. 4 Grondwet onverplichte verkiezingen, waarbij de bijzondere wetgever de vrijheid heeft om deze wel of niet in te voeren.
- c. Vanwege de afwezigheid van een organiek beleidskader wordt het aan de vakdepartementen, die de medebewindswetgeving voorbereiden overwegend overgelaten om hier keuzes te maken. En dat leidt in de bestuurspraktijk zo hier en daar tot inconsistenties en incongruenties. In een organiek beleidskader moet worden vastgelegd op basis van welke criteria bestuurslichamen die de verkiezingssystematiek gebruiken of willen gaan gebruiken wel of niet een plaats krijgen in de algemene democratie of in de bijzondere democratie. Als criteria gelden daarbij in ieder geval: (1) wel of geen open huishouding, (2) de breedte van de representatie en (3) de zwaarte en breedte van het takenpakket.
- d. Het onderscheid tussen algemene en bijzondere democratie is tevens maatgevend voor de vraag of diverse normen die zijn verbonden aan het verschijnsel politieke representatie wel of niet op het betreffende decentrale vertegenwoordigend orgaan van toepassing moeten worden verklaard. En daarbij gaat het om zaken als immuniteit, het verbod van last, financiële onafhankelijkheid, wel of geen rekenkamer etc. In het algemeen kan hier worden aangehouden dat voor vormen van politieke representatie in de algemene democratie deze normen onverkort toepassing moeten verkrijgen, terwijl in de bijzondere democratie daar geheel of op onderdelen van af kan worden gezien.

Bijlage 4

BEMERKINGEN INZAKE DE ARBITRAGE VAN DE COMMISSIE VAN WIJZEN BETREFFENDE DE STRUCTURELE FINANCIERING VAN DE JEUGDHULP⁴⁵

D.J. ELZINGA

3 mei 2021

Vraagstelling:

‘1. Het Rijk lijkt in haar zienswijze de stelling te betrekken dat zij geen formele verantwoordelijkheid heeft voor het Jeugdstelsel en om die reden niet verplicht is de gemeenten de middelen te verschaffen, die deze nodig hebben om hun rol en verantwoordelijkheden uit hoofde van de Jeugdwet na te komen. Het Rijk voert immers op dat zij van oordeel is dat gemeenten autonoom zijn en geen uitvoeringsloket vormen van het Rijk.

Graag vernemen wij uw zienswijze op dit onderdeel van het verweer van het Rijk. Naar onze opvatting is (i) het Rijk wel degelijk stelselverantwoordelijk voor de Jeugdwet en dient (ii) zij in die hoedanigheid ex artikel 108, lid 3 van de Gemeentewet de gemeenten in staat te stellen hun verplichtingen adequaat na te kunnen komen. In casu betekent dat extra middelen beschikbaar stellen.

2. In (meer) afgeleide zin lijkt het Rijk zich tevens op het standpunt te stellen dat het probleem met de Jeugdwet niet alleen (exclusief) de verantwoordelijkheid van de gemeenten is (op basis van de aangehaalde redeneerlijn, zie boven) maar zij daarenboven in haar hoedanigheid van stelselverantwoordelijke voor het functioneren van het algehele openbaar bestuur evenmin een verantwoordelijkheid heeft om gemeenten die (forse) (financiële) problemen ervaren tegemoet te komen.

⁴⁵ Advies aan het VNG-bestuur van 3 mei 2021.

Ook op dit onderdeel van de zienswijze van het Rijk vernemen wij graag uw oordeel.'

Beantwoording

De Inhoudelijke zienswijze van het Rijk - in relatie tot de Pleitnota van de VNG - geeft, op basis van de tweeledige vraagstelling - aanleiding tot de volgende bemerkingen:

1. Duidelijk is dat het Rijk niet direct en per se de conclusie wil trekken dat het verschil tussen de gemeentelijke uitgaven voor de jeugdhulp en de middelen die zij daarvoor ontvangen van het Rijk voor rekening van het Rijk moet komen. De letterlijke conclusie is: 'Het is op voorhand geenszins vanzelfsprekend dat er structureel extra Rijksmiddelen nodig zijn'. (p. 2 Zienswijze). De argumentatie is hier als volgt: 'Dat past niet bij de verantwoordelijkheid van gemeenten, die immers geen uitvoeringsorganisatie van het Rijk zijn en (directere) mogelijkheden hebben om (de risico's op) hogere uitgaven te beperken. Het past evenmin bij een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor een houdbaar jeugdstelsel. Een maximale inspanning is nodig om het jeugdstelsel weer houdbaar te maken.' Einde citaat. Deze stellingname vormt de kern van het geschil dat is voorgelegd aan de commissie van wijzen.

2. Ter nadere adstructie is hier van belang om te verwijzen naar strekking en betekenis van artikel 108 lid 3 van de Gemeentewet, mede in relatie tot het stelsel van de Grondwet. De Grondwet formuleert in art. 124 'Voor provincies en gemeenten wordt de bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake hun huishouding aan hun besturen overgelaten.' En in het tweede lid: 'Regeling en bestuur kunnen van de besturen van provincies en gemeenten worden gevorderd bij of krachtens de wet.' In art. 108 Gemeentewet wordt een en ander herhaald: 'De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten.' Lid 2: 'Regeling en bestuur kunnen van het gemeentebestuur worden gevorderd bij of krachtens een andere dan deze wet ter verzekering van de uitvoering daarvan, met dien verstande dat het geven van aanwijzingen aan het gemeentebestuur en het aan het gemeentebestuur opleggen of in zijn plaats

vaststellen van beslissingen, slechts kan geschieden indien de bevoegdheid daartoe bij de wet of krachtens de wet bij provinciale verordening is toegekend. Lid 3: 'Onverminderd het bepaalde in de artikelen 110, vijfde lid, 119, vierde lid en 120, tweede lid, worden de kosten, verbonden aan de uitvoering van het tweede lid, voor zover zij ten laste van de betrokken gemeenten blijven, door het Rijk aan hen vergoed.' De gemeenten zijn derhalve autonoom betreffende hun eigen huishouding. Zij kunnen initiatieven nemen, financiële middelen alloceren en re-alloceren, subsidiëren, ondersteunen, beleid, bestuur en regels afkondigen om nieuwe vraagstukken van een oplossing te voorzien, al dan niet met behulp van de vrije financiële middelen die hiervoor beschikbaar moeten zijn. Daarnaast kunnen de gemeenten door Rijk en provincie in medebewind worden geroepen en wel om nationale of provinciale regels en beleid ten uitvoer te brengen. En voor dat medebewind - voor die verplichte uitvoering van hoger beleid en hogere regels - krijgen de gemeenten van het Rijk of van de provincie een vergoeding voor de daaraan verbonden kosten (art. 108 lid 3 Gemeentewet).

3. Wat betreft de duiding van art. 108 lid 3 Gemeentewet moet worden opgemerkt dat er in beginsel geen duidelijke juridische grondslag is om bij de vaststelling van de rijksvergoeding voor taken die in medebewind worden uitgevoerd te differentiëren tussen taken die gesloten zijn en taken die een zekere beleidsvrijheid met zich mee brengen. In beginsel moet voor de brede variatie aan taken die door de gemeenten in medebewind wordt uitgevoerd door het Rijk een adequate en dekkende financiering worden aangeboden. In de praktijk echter lijkt het er steeds vaker op dat gesloten medebewindstaken (het mechanische medebewind) meer en beter van een adequate financiering worden voorzien dan medebewindstaken die beleidsvrijheid met zich mee brengen. De vergoeding (en verevening) die hier plaats vindt, is in de loop van de tijd uiterst ingewikkeld geworden en heeft geleid tot zeer complexe discussies over de opzet en de verdelingsmaatstaven van het Gemeentefonds en van andere vormen van financiering. Ook de overbrenging van de financiering van delen van het medebewind naar de algemene uitkering - ter vervanging van bijvoorbeeld specifieke uitkeringen - is debet aan deze ontwikkeling. Ten principale kan echter worden volgehouden en beargumenteerd dat de verplichte uitvoering van het medebewind - van welke aard dan ook - vereist dat de gemeenten ook financieel daartoe in staat moeten worden gesteld, vooral omdat mankerende vormen van financiering

ingrijpende gevolgen kunnen hebben voor de taken die de gemeenten in autonomie uitvoeren. De financiële tekorten die door de decentralisatie van de jeugdzorg zijn ontstaan hebben bijvoorbeeld vergaande gevolgen voor de gemeentelijke autonomie en de daarvoor beschikbare financiële middelen.

4. In het kader van de voorliggende vraagstelling is dan ook een belangrijk aspect welke - vanuit Grondwet en wet bezien - de verhouding zou moeten zijn tussen de autonome gemeentelijke sfeer en de sfeer van het medebewind. Bij de lokale autonomie gaat het om een onbepaalde bevoegdheid. Er is niet nauwkeurig omschreven op welke terreinen de gemeente beleidsinitiatieven kan nemen of voorzieningen in het leven kan roepen. De ruimte van die lokale autonomie wordt in sterke mate bepaald door wat provincie en Rijk als bevoegdheden hebben of aan zich hebben getrokken. Wordt op bepaalde beleidsterreinen voorzien in hogere regelgeving dan beperkt dat meteen de lokale autonome ruimte. En wordt de gemeente in medebewind geroepen op het betreffende terrein dan beperkt ook dat de autonome sfeer aanzienlijk. Immers Rijk of provincie bepalen in dat geval de kaders waarbinnen de lokale uitvoering zich kan en moet voltrekken. In de sfeer van het medebewind zijn de gemeenten derhalve 'uitvoerders' van provinciaal of nationaal beleid. En het al dan niet dwingende karakter van die uitvoering wordt in belangrijke mate bepaald door de mate van beleidsvrijheid die wordt geboden. Bij sommige vormen van medebewind - zoals de toepassing van de Kieswet - is die beleidsvrijheid vrijwel afwezig - en dat noemen we om die reden 'mechanisch medebewind'; in andere gevallen is die beleidsvrijheid groter, maar in alle gevallen van medebewind gaat het om verplichte uitvoering door de gemeenten van op hoger niveau vastgesteld beleid of van uitgevaardigde regelgeving. Wat betreft de algemene verhouding tussen autonomie en medebewind kan in ieder geval worden vast gesteld dat de omvang van het totale medebewind niet zodanig mag zijn dat er nauwelijks nog ruimte is voor de lokale autonomie. En ook mogen de effecten van het medebewind niet zodanig zijn dat de uitoefening van de lokale autonomie substantieel en structureel in het gedrang komt. Zou daar wel sprake van zijn dan is er een evidente strijd met wet en Grondwet, en wel omdat deze een garantie geven voor een substantiële gemeentelijke autonomie. En indien het totale medebewind de autonome sfeer verdringt of zeer nadelige effecten heeft voor de lokale autonomie dan brengt een dergelijke situatie het beeld van de

gemeente als 'uitvoeringskantoor van de nationale overheid' een stuk dichterbij.

5. Een annex aspect van de verhouding tussen autonomie en medebewind ziet op de zogenaamde 'paradox van de beleidsvrijheid'. In 2019 werd in opdracht van het departement van BZK door het bureau B & A een onderzoeksrapport gepubliceerd onder de titel 'Beleidsvrijheid decentrale taken gemeenten'. Aan de hand van onder meer de toepasselijke nationale regelgeving wordt in dat rapport geïnventariseerd welke de mate van beleidsvrijheid is op de verschillende medebewindsterreinen. Er worden vier kwadranten gepresenteerd die de mate van beleidsvrijheid weergeven; (a) verplichte taken met veel voorschriften: niet beleidsvrij; (b) verplichte taken met weinig voorschriften: gering beleidsvrij; (c) niet verplichte taken met weinig voorschriften: beleidsvrij en (d) niet verplichte taken met veel voorschriften: gering beleidsvrij. Op basis hiervan wordt geconcludeerd dat op papier de lokale beleidsvrijheid het grootst is op de terreinen van economie, cultuur en ontspanning en openbare ruimte en recreatie. Deze beleidsterreinen zijn overwegend niet verplicht en kennen weinig 'hogere' voorschriften. Taakvelden met een geringe of nauwelijks beleidsvrijheid zijn Educatie en Volksgezondheid (waaronder het sociaal domein). Hier gaat het om taken die én verplicht zijn, meer dan eens voorzien in omschreven of afgedwongen regionale samenwerking en deels voorgeschreven doelen of resultaten beogen. De paradox van de beleidsvrijheid nu is dat het momenteel juist deze taken met een geringe beleidsvrijheid zijn die - vanwege de aanzienlijke financiële tekorten die daaruit zijn voortgevloeid - een beperkende en daarom nogal desastreuze invloed hebben op lokale beleidsvelden die zich kenmerken door een aanzienlijke beleidsvrijheid. De op papier bestaande beleidsvrijheid verdwijnt echter indien de financiële tekorten uit andere dossiers met veel minder beleidsvrijheid op deze terreinen moeten worden afgewenteld en in dat geval komt de constitutionele positie van de gemeente danig in het gedrang.

6. Indien nu het voorgaande wordt toegepast op de redeneerwijze, zoals ontvouwd in de inhoudelijke zienswijze van het Rijk, dan ontstaat een beeld met een aantal opmerkelijke ongerijmdheden. De decentralisatie van de jeugdzorg naar de gemeente door de Jeugdwet moet worden gekwalificeerd als

een zuivere vorm van medebewind, waarbij het Rijk een aanmerkelijk stelselverantwoordelijkheid heeft behouden en daaraan ook actief invulling geeft. Waar voorheen reeds kleinere bevoegdheden en taken berustten bij de gemeente (zoals opvoedingsondersteuning) verplichtte de Jeugdwet de gemeenten om mee te werken aan de uitvoering van taken die voorheen berustten bij provincie en Rijk. En omdat het hier gaat om medebewind als bedoeld in de artikelen 124 Grondwet en 108 Gemeentewet hebben de gemeenten - conform lid 3 van art. 108 Gemeentewet - recht op een adequate en reële vergoeding van de kosten die aan deze uitvoering zijn verbonden. Evident is tevens dat de decentralisaties in 2015 onder het beslag lagen van een zeer aanzienlijke, door 'Brussel' afgedwongen, bezuiniging op de rijksbegroting, ten gevolge waarvan bij de vergoeding van de opgedragen medebewindstaak in de jeugdzorg werd voorzien in een substantiële korting op het overgedragen budget. De stelling in de Zienswijze dat het Rijk geen verantwoordelijkheid draagt voor de ontstane tekorten in de jeugdzorg kan dan ook nauwelijks staande worden gehouden. Door de aanmerkelijke bezuinigingsdoelstelling bij aanvang van de decentralisatie in 2015 werden de gemeenten vanaf het begin belemmerd in het realiseren van een houdbaar stelsel.

7. De stelling in de Zienswijze dat de gemeenten beschikken en in de afgelopen jaren beschikten over voldoende mogelijkheden en instrumenten om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, is eveneens nogal aanvechtbaar. Uit het genoemde onderzoek van B&A en ook uit andere decentralisatie-rapporten blijkt dat in het beleidsveld Volksgezondheid - inclusief het sociaal domein - de beleidsvrijheid gering is, in ieder geval in vergelijking tot andere beleidsvelden. In de jeugdzorg komt daar als aanvullende oorzaak bij dat dit beleidsveld weliswaar door de voorkeur binnen kwam bij alle gemeenten, maar vrijwel gelijktijdig voor vele gemeenten meteen en grotendeels door de achterdeur naar de regio werd overgeplaatst. Minister van BZK Plasterk constateerde in 2012 bij de start van het kabinet Rutte II dat ruim 200 gemeenten - ruim meer dan de helft - niet in staat zou zijn om de in het regeerakkoord voorziene decentralisatie op eigen kracht tot een goed einde te brengen. Om die reden werd in 2012 het plan gelanceerd om alle gemeenten op een schaal te brengen van 100.000 plus inwoners. Toen dat plan al snel mislukte, werd - op voorstel van en in afstemming met de VNG - voor de jeugdzorg geopteerd om vooral ten behoeve van de vele kleinere gemeenten te

voorzien in verplichte jeugdzorgregio's. Deze regionalisering van de jeugdzorg heeft in de jaren 2015 - 2020 de invloed van de gemeenten op het stelsel en de daaraan verbonden uitgaven echter aanmerkelijk beperkt. Samenwerkende gemeenten hebben in beginsel meer potentie in de sfeer van aanbesteding etc., maar door regionalisering neemt de invloed van afzonderlijke gemeenten af. In algemene zin is de invloed van gemeenten op het regionaal bestuur reeds problematisch. Nu de jeugdzorg een uiterst gecompliceerd dossier is met tal van externe (waaronder medische) aspecten en externe partijen, kon van de gemeenten niet worden verwacht dat zij in dit voor hen onbekende dossier aan de beïnvloeding van de regionale besluitvorming en aan de aansturing van de vele externe partijen meteen geheel adequaat vorm en inhoud konden geven. Door de decentralisatie van de jeugdzorg in 2015 met stoom en kokend water in te voeren - mede ingegeven door de noodzaak om te bezuinigen op de rijksbegroting - nam de nationale overheid een groot risico en moet het Rijk mede verantwoordelijk worden gehouden voor de vele materiële knelpunten die zijn ontstaan en voor de onbeheersbaarheid van de uitgaven in de jeugdzorg.

8. In de Zienswijze wordt vastgesteld dat de gemeente geen uitvoeringsloket is van de rijksoverheid, er zou voldoende potentie zijn om de uitgaven in de jeugdzorg te beperken, waardoor de verantwoordelijkheid van het Rijk is er niet of heel beperkt is. Het navrante beeld is echter dat door de grote financiële tekorten in de jeugdzorg en het onvermogen of de onwil van het Rijk om hier iets aan te doen de gemeenten steeds sterker het karakter hebben gekregen van een uitvoeringsorganisatie van het rijk. Dat wordt in de eerste plaats veroorzaakt door de genoemde regionalisering die het vermogen tot sturing en correctie door de afzonderlijke gemeenten beperkt, maar ook door de aard van de materie. In de vele rapporten over de stand van zaken in de jeugdzorg blijkt dat de invloed van de gemeentelijke overheid op de instroom en uitstroom van jongeren - de laatste als belangrijkste oorzaak van de tekorten -, maar heel beperkt is en ook beperkt moet zijn. Allerlei vormen van (medische) deskundigheid zijn vereist om te bepalen welke werkwijzen en behandelingen in de jeugdhulp noodzakelijk en geïndiceerd zijn en dat betekent dat de lokale overheid afhankelijk is en blijft van het oordeel van anderen (deskundigen). Dat roept uiteraard ook de vraag op - die bij het begin van de decentralisatie onvoldoende onder ogen is gezien - of het wel verantwoord is geweest om de jeugdzorg, en dan vooral de specialistische

jeugdzorg, in handen te geven van 350 gemeenten. De aard van de materie zal onder alle omstandigheden - voor welk stelsel ook wordt geopteerd - een beperkte gemeentelijke invloed opleveren. En bij een dergelijke beperkte invloed neemt de druk toe om steeds meer en weer nationale regels uit te vaardigen, toezicht in te zetten ter verbetering van de noodzakelijke zorg, dan wel om het stelsel te herzien of delen van de jeugdzorg weer bij gemeenten weg te halen. En onder dergelijke omstandigheden blijft er van een regisserende en sturende gemeente op het terrein van de jeugdzorg weinig over en zullen er vele externe 'uitvoeringsregels' blijven bestaan.

9. Een al even ernstig effect is dat de financiële tekorten in de jeugdzorg - die zoals aangegeven maar heel partieel door de gemeenten kunnen worden opgeruimd - een uitwerking hebben naar het gehele lokale bestuursstelsel. De aanzienlijke tekorten hebben niet alleen een negatieve invloed op de zorg voor kwetsbare jongeren, maar ze hebben tevens tot gevolg dat de gemeente als politiek-bestuurlijk stelsel niet meer goed kan functioneren en ook om die reden dreigt de gemeente te vervallen tot een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid. Ruim een derde van de Nederlandse gemeenten is vanwege de tekorten in de jeugdzorg feitelijk failliet. De budgettaire reserves voor de uitoefening van wezenlijke autonome taken zijn in tal van gemeenten vrijwel geheel opgedroogd. Door verhoging van lokale lasten en de noodzakelijke afbraak van lokale voorzieningen verkeren tal van Nederlandse gemeenten in een uiterst precaire positie, waardoor hun functioneren niet meer in overeenstemming is met de constitutionele waarden die in wet en Grondwet worden geformuleerd. Zouden structurele verbeteringen in de financiering van de jeugdzorg achterwege blijven, dan draagt de rijksoverheid medeverantwoordelijkheid voor een verdere erosie van het politiek-bestuurlijke stelsel op lokaal niveau.

10. In zowel de Pleitnota als in de Zienswijze worden warme woorden gewijd aan de noodzaak voor gezamenlijke pogingen van gemeenten en Rijk om te bezien hoe het stelsel van de jeugdzorg houdbaar kan blijven. In de Andreaskruis-benadering van de VNG wordt een handreiking gedaan op basis waarvan verschillende varianten kunnen worden beproefd met daarbij variërende vormen van taakstelling en financiering. Ook de Zienswijze van het Rijk is niet over de gehele linie gesloten en bepleit overleg en afstemming om

te bezien welke stappen kunnen worden gezet om de impasse te doorbreken. Evident is echter dat de realisatie van andere modaliteiten en formats voor de jeugdzorg tijd vergt en in financieel opzicht niet meteen tot aansprekende resultaten kan leiden. Voor de korte termijn is inmiddels voorzien in een incidentele miljoenen-injectie, maar deze geeft onvoldoende soelaas voor de periode daarna, waardoor een meer structurele oplossing dringend noodzakelijk blijft.



Informatiesheet dienstverlening Hecht voor opvanglocaties vluchtelingen uit Oekraïne

In dit document leggen wij kort uit wanneer je Hecht GGD Hollands Midden en Hecht GHOR Hollands Midden kunt inschakelen en wat wij vervolgens kunnen betekenen. Dit document is voornamelijk voor de eerste 72 uur dat de vluchteling in een Gemeentelijke Opvang Oekraïners (GOO) aanwezig is.

De GGD is bereikbaar op het telefoonnummer: 085 078 28 79 en via: oekraine@ggdhm.nl

Zodra een Oekraïense vluchteling binnenkomt in een GOO worden de volgende stappen doorlopen:

- De gemeente faciliteert de triage bij binnenkomst. Als hieruit blijkt dat er medicatie of andere behandeling noodzakelijk is, wordt de huisarts ingeschakeld.
- Voor dagelijkse medische zaken wordt de huisarts ingeschakeld.
- VluchtelingenWerk Nederland neemt voor de GOO de voorlichting en begeleiding van de Oekraïense vluchtelingen op zich. Ook voor de eerste periode is er in overleg met VluchtelingenWerk de mogelijkheid om vrijwilligers in te zetten. Gemeenten kunnen hiervoor contact opnemen met de regionale contactpunten van VluchtelingenWerk.

De reguliere dienstverlening van de GGD omvat o.a. Technische Hygiënezorg (THZ), Infectieziektebestrijding (IZB), coronabestrijding, Psychosociale hulpverlening (PSH) en JGZ. Ook voor de groep vluchtelingen kan de GGD wat betekenen. Omdat je in veel gevallen ook de huisarts of andere instanties in moet schakelen, wordt hieronder per onderwerp basisinformatie gegeven, en een indicatie wanneer je de GGD in kan schakelen en wanneer een andere instantie.

Advies bij het inrichten van een nieuwe opvanglocatie - Technische Hygiëne (THZ)

De afdeling Technische Hygiënezorg helpt gemeenten en particulieren graag wanneer er noodopvang voor korte en langere tijd ingericht moet worden. Door middel van een schouw op locatie geven we graag advies op maat. Zo voorkomen we eventuele ongewenste situaties.

Wanneer groepen mensen bij elkaar worden opgevangen en er meer kans is op verspreiding van ziekte zijn maatregelen nodig. Hierbij tips over hygiëne en veiligheid:

- Spoel de leidingen door wanneer deze langer dan een week niet gebruikt zijn dit om legionellabesmettingen te voorkomen.
- Controleer de ventilatie.
- Creëer aparte ruimtes/isolatiekamers en houdt deze beschikbaar om zieken tijdelijk apart te kunnen zetten/te isoleren.
- Zorg ervoor dat de locatie binnen en buiten zo veilig mogelijk is voor kinderen.

Neem bij vragen contact op met: THZ 088 308 33 22 of thz@ggdhm.nl

Infectieziektebestrijding (IZB):

In Oekraïne komen sommige infectieziekten vaker voor dan in Nederland. Mazelen komt (relatief) veel voor en polio komt sporadisch voor. Wees op korte termijn vooral alert op de verschijnselen van:

- Griep – koorts, luchtwegklachten
- Mazelen – algehele malaise, vlekjes
- Polio – acute slappe verlammingen



Als zich verschijnselen voordoen neem dan contact op met de huisarts. Mazelen wordt via de huisarts met laboratoriumonderzoek bevestigd.

Huisdieren

Let op bij huisdieren. De landelijke richtlijnen die zijn opgesteld zijn bedoeld om besmetting met hondsdolheid (rabiës) te voorkomen. Schakel een dierenarts in bij huisdieren. Dierenartsen dragen zorg voor de juiste vaccinaties van huisdieren.

Neem contact op met de GGD als:

- Je twijfelt of als er een vermoeden is van een infectieziekte die zich kan verspreiden onder de vluchtelingen. Bel IZB 088 308 33 61 of mail infectieziektenhm@ggdhm.nl

COVID-19

Preventieve adviezen:

- Zorg voor de mogelijkheid tot goede handhygiëne.
- Ventileer de locatie regelmatig.
- Zorg voor de beschikbaarheid van mondkapjes zowel voor medewerkers als de vluchtelingen zelf.
- Geef medewerkers en/of vrijwilligers op de locaties het advies in ieder geval de basisvaccinaties (1e en 2e prik) te halen. En informeer hen over de risico's van besmetting.

Testbeleid, isolatie en quarantaine

Het is niet nodig om vluchtelingen uit Oekraïne bij aankomst in Nederland of op een opvanglocatie te screenen op COVID-19. Wel is het belangrijk om te testen bij klachten die op COVID-19 kunnen wijzen. Dit kan door een zelftest of door een test bij de GGD. De zelftesten worden door de gemeenten voor deze groep gratis aangeboden.

Bij een positieve testuitslag is isolatie van de patiënt noodzakelijk en zo mogelijk ook quarantaine van gezins- en familieleden, bij voorkeur in een aparte ruimte. Hierbij is maatwerk van belang, omdat het gezien de situatie onwenselijk kan zijn om gezinsleden van elkaar te scheiden.

Coronavaccinatie

Elke vluchteling kan zelf naar de [vaccinatielocaties](#) toekomen om zich te laten vaccineren. Dit kan zonder afspraak. Aanvullend daarop worden er vaccinatiedagen ingepland op de opvanglocaties. Dit zal ongeveer 2 weken na de opening van de opvanglocatie starten en met regelmaat herhaald worden om nieuwe vluchtelingen te prikken. Voorafgaand aan de vaccinatiedagen geven we voorlichting.

Neem contact op met de GGD als:

- Er eerder behoefte aan voorlichting over vaccinatie of vaccinatie dagen.
- Er twijfel is over de situatie of over te ondernemen acties.

Psychosociale Hulpverlening (PSH):

Gemeenten zijn met de landelijk aangewezen samenwerkingspartners (Rode Kruis, VluchtelingenWerk en Leger des Heils) verantwoordelijk voor brede psychosociale ondersteuning.

Wanneer er behoefte is aan organisatie, uitvoering en coördinatie van PSH kan er contact opgenomen worden met de huisarts. Deze zal een verwijzing verzorgen.



Neem contact op met de GGD als:

- Er op een opvanglocatie collectief inzet nodig is bij onrust/ angst. PSH vanuit GGDHM wordt niet ingezet op individueel niveau.
- Er advies nodig voor gemeenten wat belangrijk is bij psychosociale ondersteuning, zoals de uitvoering van emotionele en sociale steun en tips waar op te letten bij de vinger aan de pols houden.
- Er advies nodig is over de nazorg van medewerkers in een opvanglocatie.
- Bij twijfel over de situatie of de te ondernemen acties.

[Pharos](#) stelt veel informatie en materialen ter beschikking.

Jeugdgezondheidszorg (JGZ):

Kinderen worden, net als volwassenen gevraagd naar de eerste behoeften. Wanneer blijkt dat het kind medicatie of anderszins behandeling nodig heeft, schakel dan de huisarts in.

Zodra de kinderen in de gemeentelijke basisadministratie staan, gaan ze het reguliere JGZ-traject in, inclusief beoordeling door de jeugdarts en het rijksvaccinatieprogramma.

Neem contact op met JGZ als:

- Er twijfel is over de te volgen route. Bel naar 088 245 23 84.

Inzetten medische dienstverlening

De GHOR houdt zich bezig met het faciliteren van de eerstelijns geneeskundige zorg. In onderstaande opsomming staat per zorgverlener de basisinformatie.

- *Huisartsen*
ANW (Avond-, Nacht- en Weekend) zorg via de huisartsenpost.
- *Verloskundigen*
Verloskundige zorg wordt in overleg met de huisarts ingezet, tenzij een acute situatie ontstaat, dan kan 112 gebeld worden.
- *Apotheker*
Vluchtelingen kunnen bij alle apotheken op recept medicatie halen.
- *Tandartsenzorg*
In geval van pijnklachten in avond-, nacht- en weekend zijn tandartsen te benaderen om vluchtelingen te helpen. Overdag kan de gemeente lokaal contact zoeken met een tandartsenpraktijk.
- *Medische hulpmiddelen*
De Vegro is 24/7 beschikbaar voor het leveren van hulpmiddelen via 0900 2887766. Zo nodig levert Vegro 24/7 de middelen op locatie af.

Neem contact op met de GHOR als:

Als een zorgvraag via de aangereikte informatie stukt. De GHOR is bereikbaar via telefoonnummer **071 207 3020** voor locatieleiders en coördinatoren van Team bevolkingszorg op opvanglocaties.

Binnenkort volgt een uitgebreid informatiepakket van de GGD en de GHOR.

Heb je nu al vragen bel dan naar 085 078 28 79 of mail naar oekraine@ggdhm.nl

18.03.2022

Ondertekening Alliantie Positieve Gezondheid Zuid-Holland Noord op 22 maart 2022

Op 22 maart 2022 tekenen 20 organisaties voor Positieve Gezondheid in Zuid-Holland Noord. Twintig zorg- en welzijnsorganisaties, gemeenten Kaag en Braassem en Zoeterwoude en onderwijsinstellingen willen dat Zuid-Holland Noord in 2030 een van de meest Positief Gezonde regio's van Nederland is.

[Pledge ter ondertekening door de partners van de Alliantie Positieve Gezondheid regio Zuid-Holland Noord](#)

[Video compilatie waarin bestuurders met het ondertekenen van de pledge laten zien achter het gedachtegoed te staan van de Alliantie Positieve Gezondheid regio Zuid-Holland Noord](#)

Vervolg op inspiratiecongres Samen aan de slag met Positieve gezondheid in 2019

De ondertekening is onderdeel van een langer lopende lijn. Op 13 november 2019 was Fred van Trigt, destijds wethouder gemeente Hillegom, dagvoorzitter van het inspiratiecongres Samen aan de slag met Positieve Gezondheid in Corpus. Met de ondertekening krijgt dat congres, ruim twee jaar later, een concreet vervolg [Congres Positieve Gezondheid - GGD Hollands Midden \(ggdhm.nl\)](#)

Open beweging met partners die willen

De Alliantie Positieve Gezondheid Zuid-Holland Noord vormt een open beweging met een brede blik op gezondheid. Dit vanuit het gedachtegoed Positieve Gezondheid, waarbij het accent niet ligt op ziekte maar op mensen zelf, op hun veerkracht en op wat hun leven betekenisvol maakt. Om te volgen of de Alliantie op de goede weg is, wordt ook samengewerkt met LUMC en Hogeschool Leiden. Met de Hogeschool Leiden en de werkplaats Sociaal Domein Den Haag & Leiden combineerden we de ondertekening met het vierde leeratelier onder de noemer 'Impact maken met Positieve Gezondheid', incl. een lezing van Machteld Huber.



Gedeelde zorg in Midden Holland

Transmuraal Netwerk Midden-Holland werkt vanaf dit jaar als een vereniging aan Gedeelde Zorg, een regiobreed programma met zorgaanbieders in Midden-Holland dat is gericht op innovatie en integratie van zorg en welzijn.

Trekkers in 2022

Zorg en Zekerheid en Hecht GGD Hollands Midden stellen in 2022 twee trekkers beschikbaar voor een dag per week, nl. Eva van Steenberg (Reos, via ondersteuningsgelden) en Ellen van Steekelenburg (coördinator Positieve Gezondheid GGD HM). Zij werken samen met alle betrokkenen aan gedeeld eigenaarschap, zie verder [Factsheet over de Alliantie Positieve Gezondheid regio Zuid-Holland Noord](#)

Vooruitblik op inzet in 2022

Op 9 juni 2022 is het vijfde leeratelier voor iedereen die geïnteresseerd is in Positieve Gezondheid bij Hogeschool Leiden. Najaar 2022 komen bestuurders bij elkaar.

Onderwerp: Stavaza Corona Hecht

Van: Directie

Opgesteld door: RVE management coronabestrijding

Datum: 17 maart 2022

Korte omschrijving

Bij dit agendapunt wordt u bijgepraat over de stand van zaken van de Corona werkzaamheden van de GGD.

- Na de boostercampagne zijn we op 4 maart gestart met de herhaalprik voor een selecte groep, waaronder de 70-plussers. Ook de zorginstellingen zonder medische dienst worden weer bezocht. Deze zullen op onze 3 hoofdlocaties gezet worden. Uiteraard blijven inwoners nog steeds welkom voor een 1^e en 2^e vaccinatie en de booster.
- Gezien de te verwachten daling van het aantal besmettingen, is gestart met afschaling van externe medewerkers, zowel in de uitvoering (met name bij het testen) als in de ondersteuning.
- In afwachting van landelijk beleid (BCO en quarantaine, isolatie) zal het afschalen daar later ingezet worden.
- Er is een werkgroep ingericht om het testen en vaccineren van Oekraïense vluchtelingen te organiseren. Hierover worden korte lijnen gehouden met de desbetreffende gemeenten (gestart met Waddinxveen)

Epidemiologische ontwikkelingen

- Na de laatste versoepelingen loopt het aantal besmettingen weer op. Dit is conform de verwachtingen. Het totaal aantal besmette inwoners in de regio is afgelopen week met 27% gestegen ten opzichte van week 8. In week 9 waren er 14.225 besmettingen, een week eerder 11.159. Het relatief aantal besmettingen staat in week 9 op 1.747 per 100.000 inwoners (Landelijk 2.143 per 100.000 inwoners).
- In week 9 hebben 2.660 inwoners een boosterprik ontvangen door de GGD'en, ongeveer evenveel als in week 8. Zij hadden drie maanden of langer geleden de laatste vaccinatie of besmetting gehad (378.285 sinds week 46). Inmiddels is gestart met het geven van een herhaalprik aan personen die drie maanden eerder een derde vaccinatie hebben gehad. Dit zijn er 1.463 in week 9.

Meer hierover op: <https://eengezonderhollandsmidden.nl>

Over de GGD-werkzaamheden

- Bij het BCO en clusterwerk is gestart met meer maatwerk. Naast de bulkmail wordt dagelijks een steekproef gebeld voor een BCO, zoals afgesproken. Verder worden risico-groepen gebeld (waaronder ouderen). We zijn gestart met het zgn. Gesprek op maat, waarbij een deel van de indices (inwoners met positieve uitslagen) wordt gebeld met de vraag of zijn alle informatie hebben ontvangen en nog vragen hebben. Zo verwachten wij onze communicatie nog beter aan te passen aan de vraag.
- Clusteronderzoek wordt gezien het beperkte BCO niet meer verricht. Alle organisaties zijn hier persoonlijk over benaderd met de boodschap dat zij ons bij vragen nog altijd kunnen bellen. Dit betekent dus een meer reactieve aanpak, die beter past bij een pandemie na 2 jaar.
- Het fijnmazig vaccineren is weer opgepakt na de grote piek van de boostercampagne.

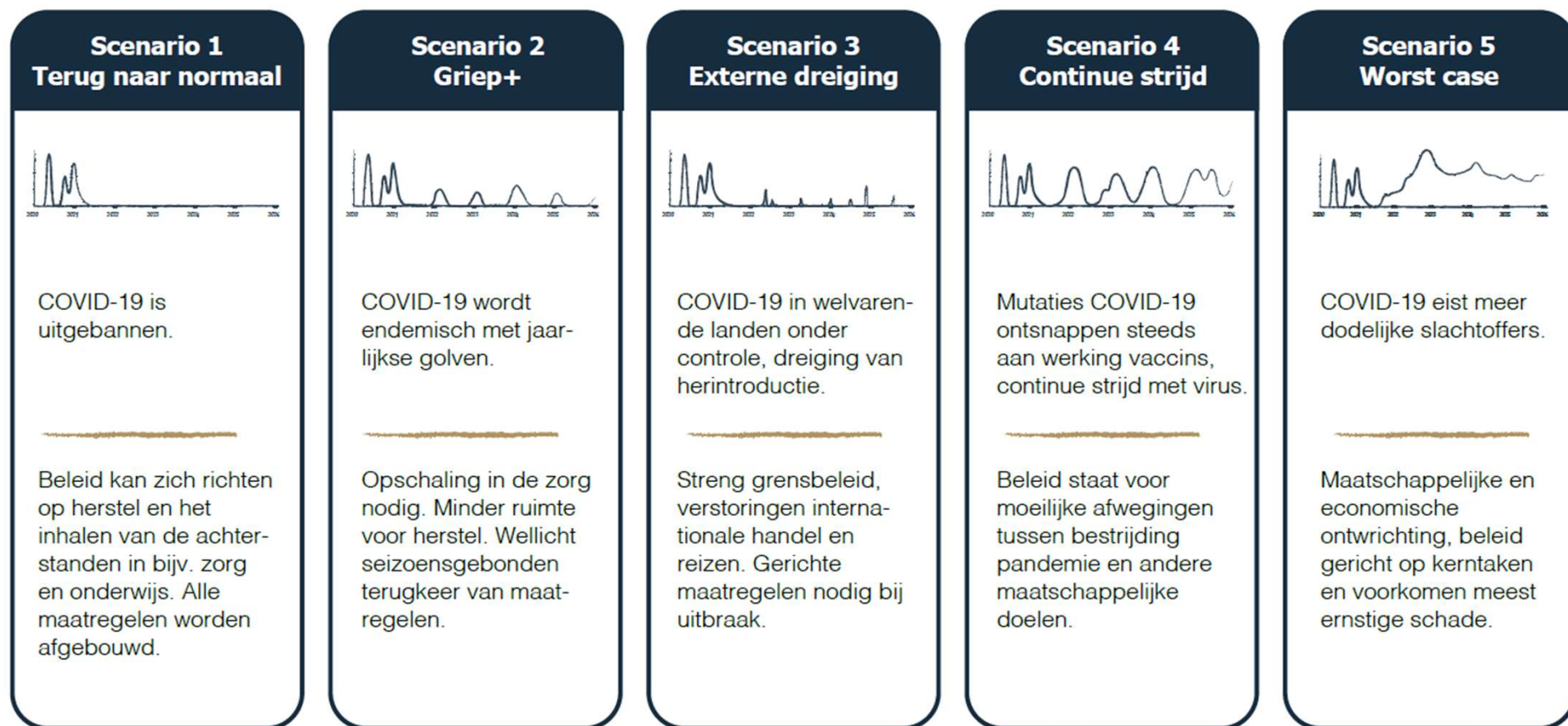
	- Directie en management van de RVE Coronabestrijding zijn zich aan het voorbereiden aan een verdere structurele inbouw in de organisatie. Hierbij wordt nagedacht over een intern kernteam met voldoende inhoudelijke en organisatorische kennis met flexibele externe schillen, indien weer moet worden opgeschaald. Financiën Voor de periode januari tot en met december: Realisatie (74,2 mln) – Begroting (52,2 mln) = + 22 mln kosten. Bij het opstellen van de begroting 2021 is uitgegaan van de informatie bekend december 2020. - Uitgangspunt vaccinatie bij opstellen begroting was één vaccinatie per persoon, dit zijn er drie geworden. - Uitgangspunt testen was een deel van het jaar testen. Verder is er het hele jaar door getest. - Zo ook BCO-onderzoek en het Callcenter.
Financiële aspecten	Het ministerie van VWS vergoedt de kosten coronabestrijding
Eerdere besluiten	N.v.t.
Voorgenomen besluiten	Kennis nemen van de ontwikkelingen rondom de corona werkzaamheden Hecht.
Bijlagen	N.v.t.

DPG raad Scenario's → Uitvoeringsplan

25 maart 2022

Uitgangspunt – “Navigeren & anticiperen in onzekere tijden” – KNAW & WRR

“anticipeer op verschillende scenario's”

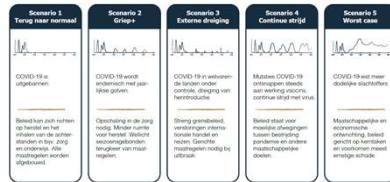


2. Aanpak tot nu toe

Fase 1 Team & Opdracht



Fase 2 Op maat maken scenario's



1: Terug naar normaal 2: Griep+ 3: Externe dreiging 4: Continue strijd 5: Worst case

Fase 3 Opties (Robuust, Start, Stop)

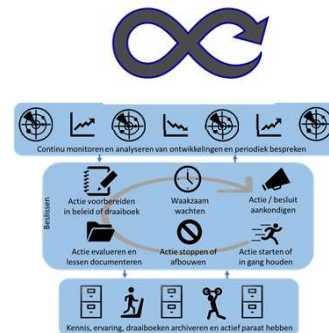
Wat als...	1: Terug naar normaal	2: Griep+	3: Externe dreiging	4: Continue strijd	5: Worst case
Optie 1 Robuust	+	+	+	+	+
Optie 2 Start	+	-	-	-	-
Optie 3 Stop	-	+	+	+	+
Optie 4					
Optie ...					

Fase 4 Dynamisch Masterplan 2022-2023 (CONCEPT)



Vervolg

Fase 5 Alignment, executie, monitoren & periodiek bespreken en bijsturen



Overzicht - Vaccineren

Terug naar normaal	Griep+	Externe dreiging	Continue strijd	Worst case
Verlagen ziektelast hoog medische risico groep	Voorkomen te grote druk op zorg (zorgmdw en kwetsb. groep)	n.v.t.	Voorkomen te grote druk op zorg (zorgmdw en kwetsb. groep)	Voorkomen te grote druk op zorg (zorgmdw en kwetsb. groep)
- Hoog kwetsbaren via bestaande structuren - Afbouw van / opgaan van activiteiten in andere entiteit	Jaarlijks voor het seizoen (Kwetsbaren*) - Vaccinatie voor reizen - Regierol van GGD'en in vaccinatiestelsel		Individuele Interval (3-9 mnd) - Planbaar maken van de onvoorspelbaarheid door prio op kwetsbaren* & fijnmazigheid - Samenwerking in de regio voor NMTW en VH/ZI	Optie A- Nieuw schaars vaccin -> prio op kwetsbaren*, iedereen** zo snel prikken als vaccin beschikbaar komt Optie B - Plotselinge max -> Focus op snelheid
- Learnings borgen, verantwoorden - Communicatie				
- Overdragen (systeem) (aan wie & wanneer?)		DCC voor reizen of toegang	- Innovatie online toeleiding - Versimpelen processen op locatie (Scan-Prik-Scan) - Versterking robuust systeem - Versterking kernteam	- Communicatie doelgroepenbeleid - Veiligheid personeel - Flexibiliteit opschaling personeel & infra (testen & vaccineren)

***Kwetsbaren** en die voor hen zorgen
Grootchalig – 60+, Zorgmdw, Medische indicatie
Fijnmazig - NMTW, VH/ZI, moeilijk bereikbaar

****Iedereen**
Grootchalig – 18-60 (eventueel 5-18)
Fijnmazig – Moeilijk bereikbare doelgroepen

Continue vaccinatie voor iedereen - 1e / 2e & booster

Vertrouwelijk

Nieuwe fase

Van Kwantiteit naar Kwaliteit

- Blijven attenderen en informeren (informatiegraad)
- Burgers die dan besluiten zich te laten vaccineren niets in de weg leggen (Klantenreizen)
- Registratiefouten naar beneden (nu > 1 op 100 naar < 1 op 100.000)

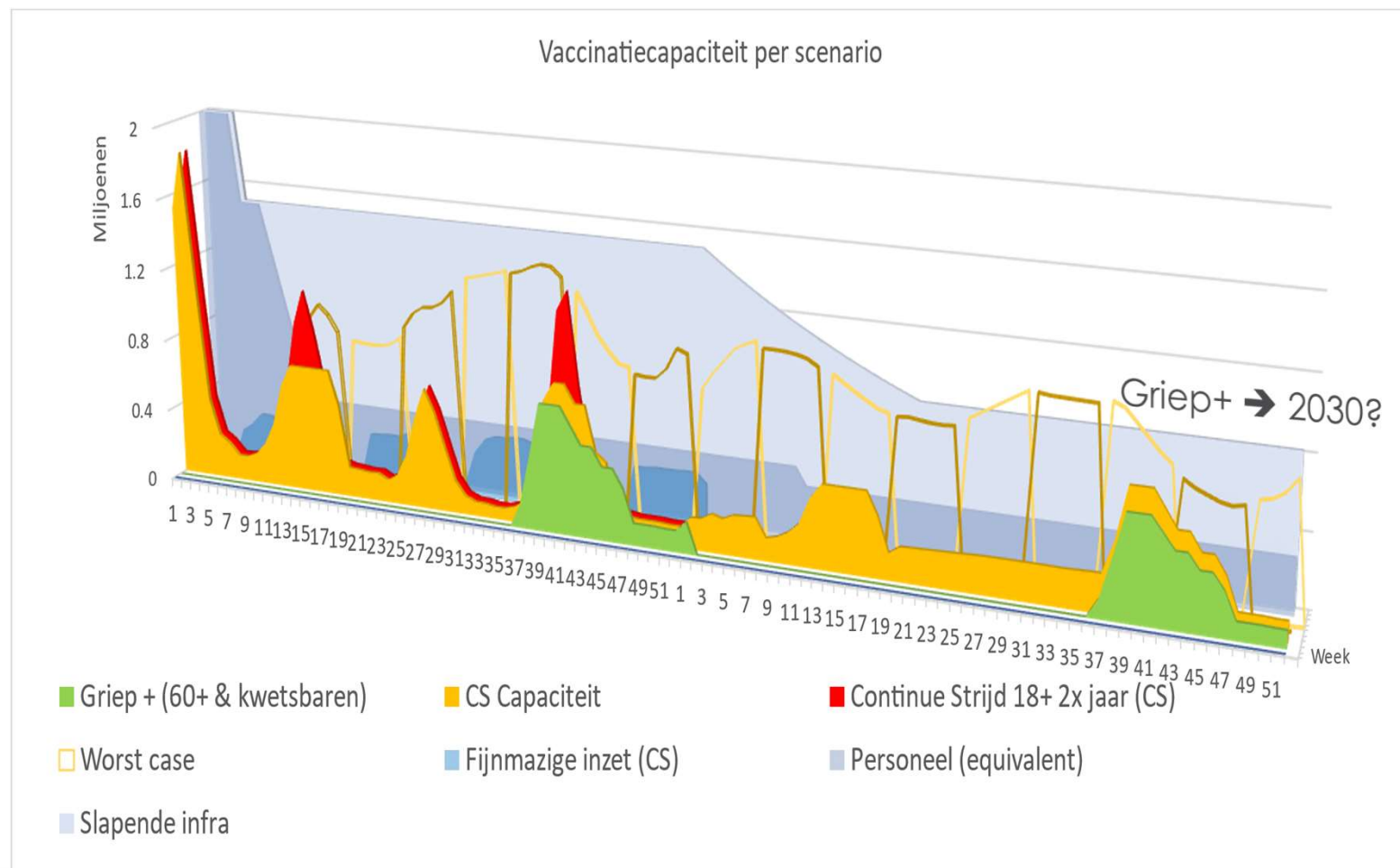
Reductie complexiteit

- Oude doelgroepen → 42 zorgprogramma's naar
 - Burgers komen voor of een Basisserie- of een herhaal-prik
 - Pro-actief uitnodigen (voor grotere groepen) en/of vrije-inloop tussenin
- Innovaties: Scannen Prikken Scannen, Vaxtractor, Portaal als Burger Self-Service.....

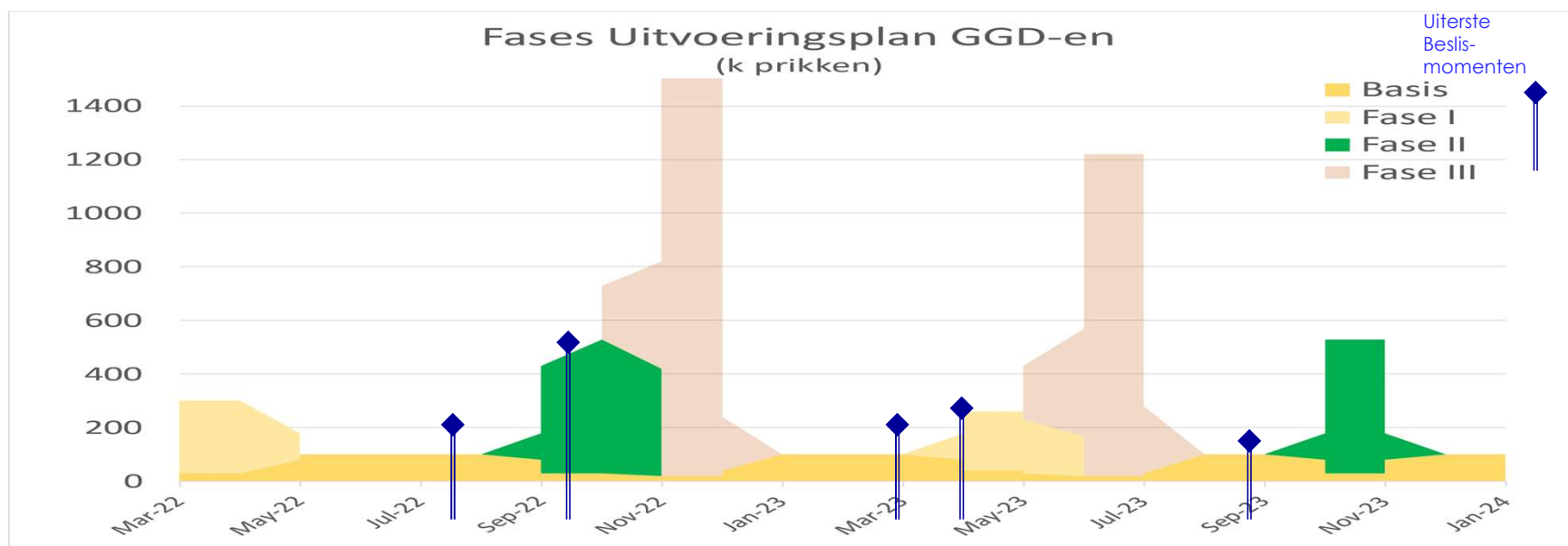
Uitvoeringsplan 2022

- Griep+ plan bekrachtigen vóór de zomer → rust voor regio's
- Opschaling tot 1,5 mln prikken/ week

Scenario's in de tijd



Van Scenario naar robuust uitvoeringsplan



Scenario's:

Externe dreiging & Continue Strijd

Griep +

Scenario Worst Case

past bij

Fase I

Fase II

Fase III

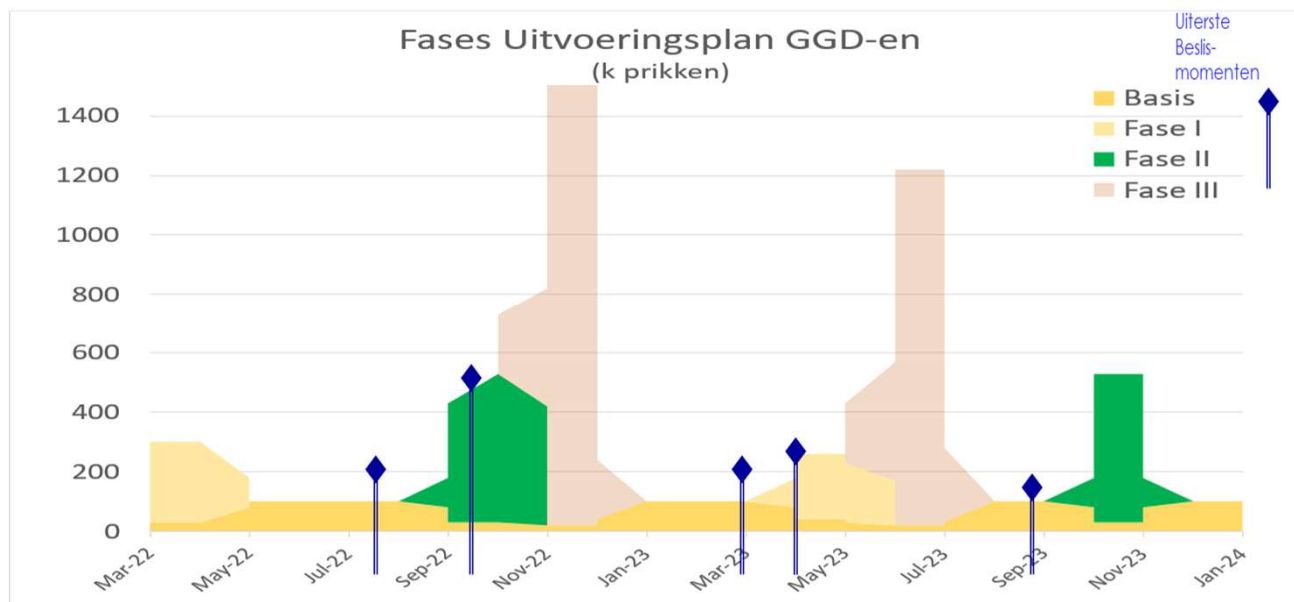
basis incl. 2x 60/70+

herfst 50+

18+ (slapende infra)

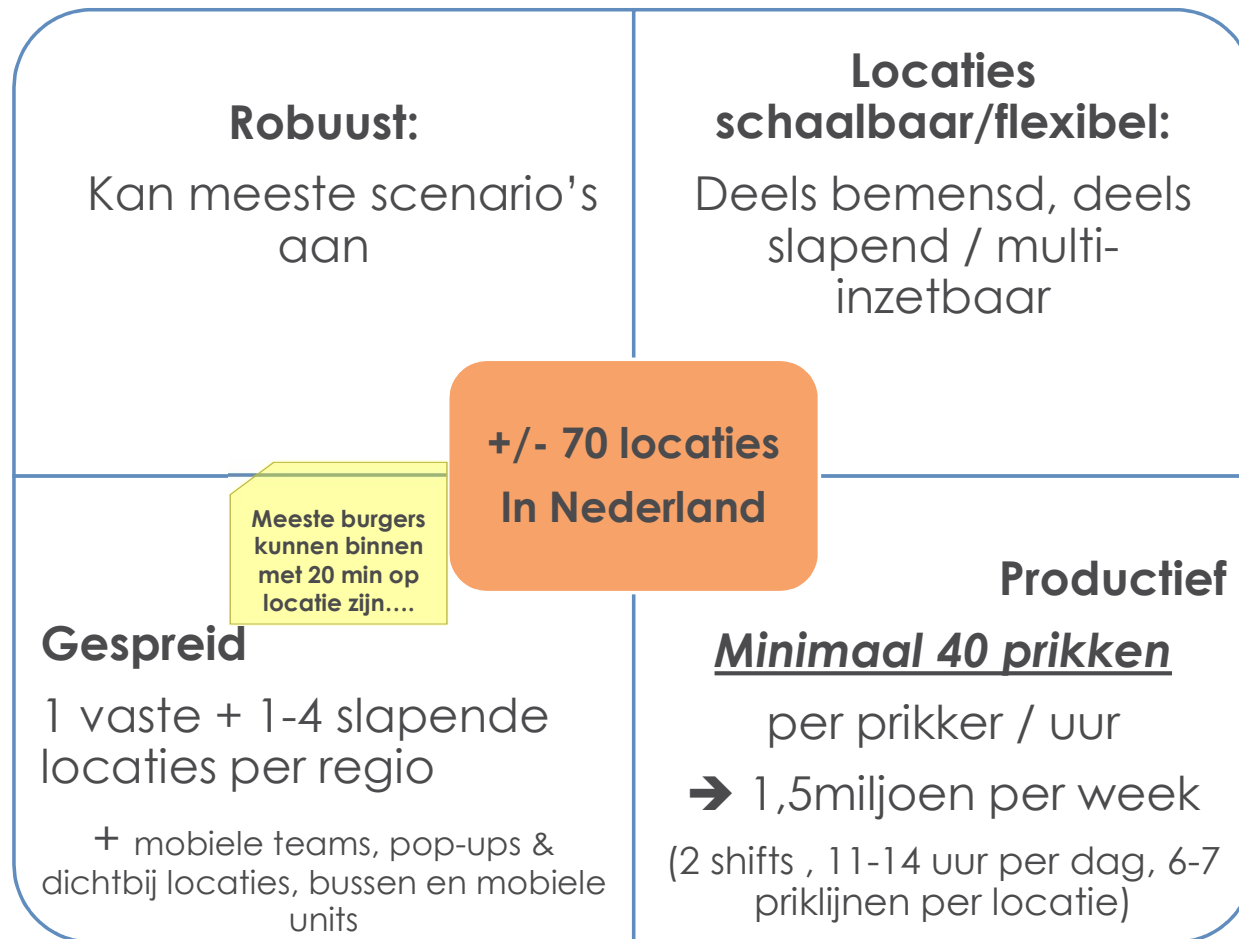
**Fase II nu plannen met akkoord RIVM/VWS en fase III voorbereiden
vóór de zomer als 'verzekeringspremie'**

Minimale opschalingstijden



Van	Naar	Go / no go	Opschaaltijd	Prikken/ week
Fase I (basis)	Fase II	Begin Aug	3-4 weken	100k → 500k
Fase II	Fase III	Sep/Oct	3 weken	500k → 1.5mio
Fase I (basis)	Fase III	Enig moment	6 weken	100k → 1.5mio

Kaders uitvoeringsplan 2022:



Uitgangspunten

Griep+ scenario:

- Sep-Nov
- Kwetsbaren
+/- 5 á 6mio mensen (netto 4mio)
- in combi met Griep prik

Worst Case scenario:

- Voldoende vaccin beschikbaar
- Vaccin werkzaam
- Open maatschappij
 - Geen lockdowns
 - Geen XXL's mogelijk
 - Lagere beschikbaarheid personeel

Bijlage



3. Overall strategie – basis voor het LCCB Masterplan

Burger perspectief

Digital first	Activerende & eenduidige communicatie	Inzet op zelfredzaamheid	Met maatwerk voor kwetsbaren
Nieuw flexibel burgerportaal & proactief uitnodigen	Inclusief handelingsperspectief	registratie zelftest & BCO tool	Fijnmazig, bereikbaar, met regionale partners

Proces perspectief

Flexibel IT landschap rond IZB voor de toekomst	Uitvoeringstoets	Wendbare personele inzet & infra op locatie	Lering, verantwoording & overdracht
GGD contact, architectuur & dataplatform & infrastructuur	Vóór beleidsbeslissingen	In de regio, efficiënt, met duidelijk landelijk kader	..

Organisatie & medewerkers perspectief

Creëren toekomst perspectief	Werken over de programmalijnen heen	Terugschalen LCCB (Robuuste optie)	Afschaling LCCB (stop optie)	Opschalen LCCB (start optie)
Duidelijkheid & communicatie omtrent taak & duur	o.a. Personele inzet, callcenters, infrastructuur, stuurinformatie, accounthouders	Basisorganisatie, kernrollen & -mensen	Organisatie in minimale vorm	Dubbeling rollen, oud-gedienden

Vertrouwelijk

AB HECHT

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-04

Onderwerp: Notitie afwijkingen begroting

Van: Hecht

Opgesteld : Concerncontroller

Datum: 4 april 2022

Korte omschrijving

De financiële verschillen ten opzichte van de begroting zijn ook dit jaar weer buitengewoon groot door de extra corona werkzaamheden van Hecht. Voor enkele taken worden nog inhaalwerkzaamheden als gevolg van Corona verricht alsmede extra inzet voor Corona naast de reguliere uitvoering van taken. In de Berap2 zijn enkele niet gebruikte gelden niet in het resultaat verantwoord, zoals het programma Hecht24 en VT, waardoor het resultaat ook afwijkt. Doordat de begroting 2021 niet aansluit bij de taakuitvoering zoals verwoordt in de jaarrekening dient het Algemeen Bestuur toestemming te geven in verband met de rechtmatigheid van de uitgaven.

De bijdrage per inwoner en bijdrage per kind (BPI/BPK) wijzigt niet.

Financiële aspecten

Hieronder staat de wijziging van de raming van baten en lasten van Hecht/RDOG HM voor 2021.

(€ 1.000,-)	Begr. Wijz. I 2021	Mutatie	Verwacht e realisatie 2021
Salarissen en sociale lasten	74.318	-1.188	73.130
Tijdelijk personeel	53.704	-965	52.739
Overige personeelslasten	5.303	880	6.183
Subtotaal personeelslasten	133.325	-1.273	132.052
Kapitaallasten	3.507	-1	3.506
Huisvesting	15.782	1.560	17.342
Organisatiekosten	13.813	40	13.853
Materialen	5.739	-1.498	4.241
Voorzieningen	0	783	783
Kosten meldkamer	459	175	634
Onvoorzien	19	-19	0
Lasten vorig boekjaar	492	226	718
Subtotaal overige lasten	39.811	1.266	41.077
Lasten	173.136	-7	173.129
Gemeenten BPI/BPK	49.356	-44	49.312
Gemeenten overige	9.918	-292	9.626
Derden	3.918	7.042	10.960
Zorgverzekeraars	32.920	-4.577	28.343
Rijk	77.061	-950	76.111
Baten vorig boekjaar	32	8	40
Baten	173.204	1.188	174.392
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	68	1.195	1.263
Storting reserves	-511	-51	-562
Onttrekking reserves	579	552	1.131
Gerealiseerde resultaat	137	1.695	1.832

De volgende tabel geeft een samenvatting van de verwachte realisatie in de jaarrekening 2021 van Hecht/RDOG HM per programma.

[illegible]

AB-22-04a

**Gemeenschappelijke regeling
Hecht**

**h.o.d.n. Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg
Hollands Midden**

**Notitie overschrijding begroting
– vooruitlopend op goedgekeurde jaarrekening –**

Inleiding

Aanleiding

In verband met de begrotingsrechtmatigheid mag de realisatie formeel niet (te veel) afwijken van de begroting. Immers Hecht is alleen binnen de door het AB vastgestelde begroting bevoegd. Bij het afsluiten van het jaar hebben wij samen met de accountant vastgesteld dat de realisatie op het gebied van Corona weer groter is dan vooraf ingeschat. Voor deze extra uitgaven is een sluitende financieringsafpraak met VWS gemaakt voor de periode 2020-2022. De extra uitgaven leiden dus niet tot een wijziging van de bijdragen van gemeenten. Middels deze notitie verzoeken wij het Algemeen Bestuur om in te stemmen met de genoemde overschrijdingen van de eerder vastgestelde begroting. Uw instemming helpt de accountant bij het vormen van zijn oordeel omtrent de soort verklaring bij de jaarrekening.

Samenvatting

De financiële verschillen ten opzichte van de begroting zijn ook dit jaar weer buitengewoon groot door de extra corona werkzaamheden van Hecht. Voor enkele taken worden nog inhaalwerkzaamheden als gevolg van Corona verricht alsmede extra inzet voor Corona naast de reguliere uitvoering van taken. In de Berap2 zijn enkele niet gebruikte gelden niet in het resultaat verantwoord, zoals het programma Hecht24 en VT, waardoor het resultaat ook afwijkt. Doordat de begroting 2021 niet aansluit bij de taakuitvoering zoals verwoordt in de jaarrekening dient het Algemeen Bestuur toestemming te geven in verband met de rechtmatigheid van de uitgaven.

Beleidsbegroting

Inleiding

De aanpassingen van de programma's GGD, ZVH, GHOR en RAV volgen uit de correcties in de 1^e begrotingswijziging 2021.

Verplichte paragrafen

Algemeen

Onder de verplichte paragrafen zijn alleen die paragrafen opgenomen die van toepassing zijn voor Hecht. In de op 8 december 2021 vastgestelde 1^e begrotingswijziging 2021 is de laatste stand van zaken opgenomen, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

Risico's

Voor risico's wordt verwezen naar de actuele risico-inventarisatie in de op 15 juli 2021 door het Algemeen Bestuur vastgestelde Jaarrekening 2020.

Begrotingsuitgangspunten en parameters

Behoudens de wijziging van de raming van baten en lasten van de vier programma's en de daaraan ten grondslag liggende oorzaken, zijn de (overige) financiële begrotingsuitgangspunten en financiële parameters niet gewijzigd ten opzichte van de Programmabegroting 2021, waarnaar korthedshalve wordt verwezen.

De begrotingswijziging wordt opgesteld voor de vier programma's GGD, ZVH, GHOR en RAV, waardoor de uitkomsten van de instemming met de begrotingsafwijking 2021 overeenstemmen met de verwachte baten en lasten over 2021.

Wijziging

Toelichting

Met deze instemming op de overschrijding van de begroting 2021 wordt ingestemd met de afwijkingen op de vastgestelde begroting. Aangezien na het jaareinde een begrotingswijziging niet meer mogelijk is, vragen wij instemming op de verwachte afwijkingen ten op zichte van de begroting. Dit betreft onderlinge verschuivingen tussen economische categorieën met als doel instemming te krijgen van het bestuur op de afwijkingen ten opzichte van de begroting 2021. In de Berap2 zijn enkele niet gebruikte gelden niet in het resultaat verantwoord, zoals het programma Hecht24 en VT, waardoor het resultaat afwijkt. Het verwachte resultaat 2021 (na mutatie reserves) is overeenkomstig het verwachte resultaat in het jaarverslag 2021. Ook de bijdrage per inwoner en bijdrage per kind (BPI/BPK) wijzigt niet.

De verwachte realisatie 2021 wordt hierna voor Hecht en per programma weergegeven. Vervolgens is een toelichting op de reserves opgenomen.

De kolom 'Verwachte realisatie 2021' bevat de verwachte baten en lasten in de jaarrekening 2021. De jaarrekening is echter nog niet definitief dus de cijfers kunnen nog wijzigen. De kolom 'Begr. Wijz. I 2021' geeft de Programmabegroting 2021 na de 1^e begrotingswijziging weer. De kolom 'Verwachte realisatie 2021' geeft de verwachte realisatie 2021 conform de jaarrekening weer.

Hecht

Verwachte realisatie 2021

Hieronder staat de wijziging van de raming van baten en lasten van Hecht/RDOG HM voor 2021.

(€ 1.000,-)	Begr. Wijz. I 2021	Mutatie	Verwachte realisatie 2021
Salarissen en sociale lasten	74.318	-1.188	73.130
Tijdelijk personeel	53.704	-965	52.739
Overige personeelslasten	5.303	880	6.183
Subtotaal personeelslasten	133.325	-1.273	132.052
Kapitaallasten	3.507	-1	3.506
Huisvesting	15.782	1.560	17.342
Organisatiekosten	13.813	40	13.853
Materialen	5.739	-1.498	4.241
Voorzieningen	0	783	783
Kosten meldkamer	459	175	634
Onvoorzien	19	-19	0
Lasten vorig boekjaar	492	226	718
Subtotaal overige lasten	39.811	1.266	41.077
Lasten	173.136	-7	173.129
Gemeenten BPI/BPK	49.356	-44	49.312
Gemeenten overige	9.918	-292	9.626
Derden	3.918	7.042	10.960
Zorgverzekeraars	32.920	-4.577	28.343
Rijk	77.061	-950	76.111
Baten vorig boekjaar	32	8	40
Baten	173.204	1.188	174.392
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	68	1.195	1.263
Storting reserves	-511	-51	-562
Onttrekking reserves	579	552	1.131
Gerealiseerde resultaat	137	1.695	1.832

Verwachte realisatie 2021 per programma

De volgende tabel geeft een samenvatting van de verwachte realisatie in de jaarrekening 2021 van Hecht/RDOG HM per programma.

(€ 1.000,-)	GGD 2021	GHOR 2021	ZVH 2021	RAV 2021	Overhead	Verwachte realisatie 2021
Salarissen en sociale lasten	26.710	817	11.122	19.642	14.839	73.130
Tijdelijk personeel	44.591	222	1.449	1.100	5.377	52.739
Overige personeelslasten	2.187	51	151	1.287	2.507	6.183
Subtotaal personeelslasten	73.488	1.090	12.722	22.029	22.723	132.052
Kapitaallasten	95	21	2	2.149	1.239	3.506
Huisvesting	15.103	0	3	942	1.294	17.342
Organisatiekosten	5.384	206	824	1.579	5.860	13.853
Materialen	2.855	0	0	1.229	157	4.241
Voorzieningen	0	0	0	0	783	783
Kosten meldkamer	0	0	0	634	0	634
Onvoorzien	0	0	0	0	0	0
Lasten vorig boekjaar	487	0	6	8	217	718
Subtotaal overige lasten	23.924	227	835	6.541	9.550	41.077
Lasten	97.412	1.317	13.557	28.570	32.273	173.129
Gemeenten BPI/BPK	29.594	2.224	15.661	0	1.833	49.312
Gemeenten overig	6.092	0	3.481	0	53	9.626
Derden	5.785	0	51	4.547	577	10.960
Zorgverzekeraars	0	0	0	28.343	0	28.343
Rijk	67.250	0	0	1.212	7.649	76.111
Baten vorig boekjaar	5	0	0	6	29	40
Baten	108.726	2.224	19.193	34.108	10.141	174.392
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	11.314	907	5.636	5.538	-22.132	1.263
Storting reserves	-76	0	0	0	-486	-562
Onttrekking reserves					1.131	1.131
Gerealiseerde resultaat	11.238	907	5.636	5.538	-21.487	1.832

Investeringsbegroting 2021

Ten opzichte van de investeringsbegroting 2021 zoals deze opgenomen is in de 1^e begrotingswijziging 2021 zullen naar verwachting in de realisatie van 2021 ook verschillen ontstaan, waardoor ook hier opnieuw een vaststelling van de investeringsbegroting 2021 noodzakelijk is. Hieronder een opstelling van de verwachte afwijking in de investeringen ten opzichte van het in de programmabegroting opgenomen plan.

	2021 na 1e afwijking		Verwachte	
* € 1.000,-	begr. Wijz.		realisatie	
			2021	
Gebouwen/ verbouwingen	€	250	€ -163	€ 87
Vervoermiddelen	€	600	€ -548	€ 52
Machines, app. en installaties	€	300	€ -178	€ 122
Automatisering	€	600	€ 210	€ 810
Overige mat. vaste activa	€	190	€ -73	€ 117
	€	1.940	€ -752	€ 1.188

Deze verschillen zijn met name ontstaan doordat als gevolg van thuiswerken de aandacht en de vragen vanuit de organisatie zijn veranderd, waardoor bijvoorbeeld meer geïnvesteerd is kleine aanpassingen op de thuiswerkplek en minder in de grotere aanpassingen op de kantoren en centrale werkruimte.

Ook de onzekerheid over de toekomstige huisvestingsplannen heeft ervoor gezorgd dat grote huisvesteringen on hold zijn gezet.

Verslag Auditcommissie Hecht

Datum: 28 maart 2021
Tijd: 15.30 – 17:00 uur
Plaats: Via MS Teams-vergaderen

1. Opening en vaststellen agenda

Voorzitter opent de vergadering. Agenda wordt vastgesteld.

2. Concept Programmabegroting 2023

De afspraken in de kaderbrief 2023 zijn de basis voor de programmabegroting. Lastig is het opnemen van het eigen vermogen zonder dat er besluiten zijn genomen over de resultaat verdeling in 2021 en 2022.

Voorstel AC: het blijft een prognose. De jaarrekening is er nog niet, dus zo laten staan als het er nu staat.

Dennis: we hopen deze week nog de cijfers en de teksten voor te leggen, zodat we de jaarstukken in concept cf GR voor 15 april naar de raden kunnen sturen, maar het is afwachten of de accountant deze week nog met grote wijzigingen komt. Dit betreffen dan geen fouten, maar mogelijk een andere interpretatie.

Lavinja: veel gesteggel over programma Hecht24 (en baten). Zitten er nog programmabaten in de begroting? Het is wijs om die te noemen. We hebben afgesproken dat alles wat onzeker is noemen we niet, maar alles wat zeker is moet er wel in. Zien we nou al posten die daartoe behoren?

Petra: niet alleen de kosten, maar ook de baten.

Kees: niet alleen de baten in geld, maar ook in niet meetbare baten, zoals bijv. efficiëntie.

Ed: In de BPI 2022 is het incidentele deel van de bijdragen gekort. Voor een deel betreft dit de realisatie Veilig thuis In 2022 hebben we dat al terug gegeven doorteruggave BPI, in 2021 leidt dit nog wel tot een resultaat welke wordt meegenomen in de resultaat bestemming.

Dennis: We maken een ppt slide om hier duidelijkheid aan te geven. In miljoenen van corona gaat dit een beetje verloren. Eén van de baten is dat het ziekteverzuim voorzichtig naar beneden aan het gaan is.

De presentatie Resultaten Hecht24 worden nagestuurd aan AB of ter plaatse gepresenteerd.

Dennis: we zorgen ervoor dat we een memo maken. Wordt gedeeld met DB, maar ter info naar AC. Dit voegen we toe aan de begroting 2023.

3. Stand van zaken Jaarstukken (mondeling)

Accountant is vorige week begonnen, dit is de tweede week. We verwachten op korte termijn - voor 15 april - een concept jaarrekening te kunnen versturen. Aangezien de controle nog niet is afgerond kunnen er nog boekingen komen die invloed hebben op het resultaat zoals in deze concept jaarrekening is opgenomen. In week 15 zal nog een overleg met de Auditcommissie worden gepland om de concept jaarstukken te bespreken

4. Begrotingsafwijking

Graag hadden we voor het einde van het jaar een begrotingswijziging willen doen, maar dat is niet gelukt, de facturen over december komen pas in januari en soms februari binnen. Voorstel: notitie maken waarbij Algemeen Bestuur kennis neemt van afwijkingen van begroting en daarmee instemt. Waarbij duidelijk is dat dit geen invloed heeft op de gemeentebijdrage vanwege financiering van Covid-taken door VWS. Wij verwachten dat de accountant hiermee kan instemmen en de afwijking dan ook niet hoeft mee te tellen in de bepaling van zijn oordeel over de aard van de verklaring 2021.

5. Nota reserves en voorzieningen

Voorstel is om de resultaat bestemming 2021 eerst in de vergadering te behandelen voordat de nieuwe Nota reserve en voorzieningen besproken wordt. De nota reserve en voorzieningen schuift door naar de vergadering in juni. Tekstuele aanpassing naar aanleiding van de keuzes bij de resultaatbestemming dienen nog doorgevoerd te worden.

6. Nota kaders rechtmatigheid 2022

Ieder jaar moet de nota kaders rechtmatigheid geupdate worden. Er is weinig gewijzigd ten opzichte van vorig jaar. De VIC'er heeft zijn contract opgezegd ivm werk-prive balans, de vacature is uitgezet. Inmiddels heeft een interne sollicitant zich gemeld. Voorstel is om iemand (extern) met haar mee te laten lopen, zeker eerste periode. De AC geeft aan dat op het moment dat de rechtmatigheidsverklaring niet goed is ingeregeld, dit vervelend is voor het nieuwe bestuur. We moeten voor de nieuwe bestuursleden alles goed regelen.

7. Frauderisico analyse

Geüpdatete versie, ligt nu voor aan bestuur. Doel is om regelmatig aandacht te hebben voor dergelijke risico's en zo de processen in te richten dat we deze risico's minimaliseren.

8. Rondvraag en sluiting

Wordt geen gebruik van gemaakt.

Voorzitter sluit de vergadering.

AB HECHT

	Vergadering d.d. 13 april 2022 AB-22-05
	Onderwerp: Conceptjaarstukken Van: Directie Opgesteld door: Concerncontroller Datum: 4 april 2022
Korte omschrijving	Conform artikel 26 van de gemeenschappelijke regeling zend het dagelijks bestuur voor 15 april de voorlopige jaarrekening van het jaar daarvoor aan de raad. De conceptjaarstukken liggen hierbij aan u voor. Dit betreft een concept versie van het jaarverslag 2021. De werkzaamheden van de accountant zijn nog niet afgerond, mogelijk gaat het resultaat naar aanleiding van noodzakelijke aanpassingen nog wijzigen. De bijdrage voor de Corona-kosten 2021 vanuit de zorgverzekeraars en de premiegelden 2021 voor de sector RAV zijn nog niet definitief. De onzekerheid betreft de vergoeding vanuit de zorgverzekeraars en de premiegelden. De definitieve jaarstukken worden geagendeerd voor de vergadering van het Algemeen Bestuur van 30 juni 2022.
Eerder genomen besluiten	AB-20-05a Het AB stelt op 25 maart 2020 de Programmabegroting 2021 vast. AB-21-40 Het AB stelt op 8 december 2021 de 1e begrotingswijziging 2021 vast.
Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd: - de conceptjaarstukken 2021 voor kennisgeving aan te nemen;
Bijlagen	AB-22-05a Conceptjaarstukken 2021



**Gemeenschappelijke regeling
Hecht**

Jaarstukken 2021

**Jaarverslag 2021
Jaarrekening 2021**

CONCEPT

Inhoudsopgave

Inhoud

Inhoudsopgave.....	2
1 Samenvatting.....	4
1.1 Hecht in 2021.....	4
1.2 Financiën 2021.....	4
2 Leeswijzer.....	6
2.1 Structuur en opzet van de jaarstukken.....	6
2.2 Het jaarverslag (verantwoording van de uitgevoerde taken)	6
2.3 De jaarrekening.....	6
2.4 Bijlagen.....	6
3 Jaarverslag	7
3.1 Verslag van de directie	7
3.2 Organisatie.....	9
3.2.1 Missie, visie en kernwaarden	9
3.2.2 Organisatie inrichting	9
3.2.3 Ontwikkeling personeelsbestand	10
3.2.4 Financiering en kosten per RVE	11
3.2.5 Programma Hecht24	11
3.3 Programma GGD	12
3.3.1 RVE GTG	12
3.3.2 RVE JGZ	12
3.3.3 RVE GBO	13
3.3.4 RVE CB	14
3.3.5 Financiën programma GGD	15
3.4 Programma ZVH	16
3.4.1 Resultaten 2021	16
3.4.2 Financiën programma ZVH	16
3.5 Programma GHOR.....	17
3.5.1 Resultaten 2021	17
3.5.2 Financiën programma GHOR	18
3.6 Programma RAV	19
3.6.1 Resultaten 2021	19
3.6.2 Financiën programma RAV	20
3.7 Concerntaken Hecht.....	21
3.7.1 HRM	21
3.7.2 Digitalisering	21
3.7.3 Ontwikkelingen huisvesting	21
3.7.4 Kwaliteitssysteem	21
3.7.5 Inkoopbeleid	21
3.7.6 Privacy en AVG	21
3.7.7 Openbaarheidsparagraaf	21
3.8 Verplichte paragrafen	22
3.8.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing	22
3.8.2 Kengetallen	25
3.8.3 Financiering	25
3.8.4 Onderhoud kapitaalgoederen	27
3.8.5 Bedrijfsvoering	27
3.8.6 Rechtmatigheid	27
3.8.7 VWS verantwoording	29

4	Jaarrekening.....	30
4.1	Balans.....	30
4.3	Overzicht van baten en lasten.....	32
4.4	Grondslagen voor balanswaardering en resultaatbepaling.....	34
4.4.1	Inleiding.....	34
4.4.2	Algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening.....	34
4.4.3	Grondslagen voor de waardering van de balans.....	34
4.5	Toelichting op de balans.....	36
4.5.1	Financiële vaste activa.....	36
4.5.2	Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar.....	36
4.5.3	Liquide middelen.....	36
4.5.4	Overlopende activa.....	36
4.5.5	Eigen vermogen.....	37
4.5.6	Voorzieningen.....	39
4.5.7	Schulden met een looptijd van één jaar of langer.....	39
4.5.8	Schulden met een looptijd korter dan één jaar.....	40
4.5.9	Overlopende passiva.....	41
4.5.10	Niet uit de balans blijvende financiële verplichtingen.....	41
4.6	Toelichting op het overzicht van baten en lasten.....	42
4.6.1	Programma Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD).....	43
4.6.2	Zorg- en Veiligheidshuis.....	46
4.6.3	Programma Geneeskundige Hulpverlening (GHOR).....	48
4.6.4	Programma Regionale Ambulancevoorziening (RAV).....	50
4.6.5	Hecht.....	52
4.6.6	Hecht op taakvelden.....	53
4.6.7	Apparaatskosten.....	54
4.6.8	Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector.....	57
4.7	Gebeurtenissen na balansdatum.....	60
4.7.1	SiSa bijlage verantwoordingsinformatie 2021.....	60
5	Bijlagen.....	61
5.1	Controleverklaring.....	61
5.2	Vaststelling door het Algemeen Bestuur.....	61
5.3	Resultaatbestemming.....	62
5.3.1	Reserves na resultaatbestemming.....	62

1 Samenvatting

1.1 Hecht in 2021

Ook het jaar 2021 zal de geschiedenis in gaan als een bijzonder jaar. De ontwikkelingen rond het Coronavirus in 2021 maken dat Hecht een nog groter pakket aan extra taken gericht op de coronabestrijding heeft gekregen, terwijl de reguliere taken weer werden opgepakt en zo goed mogelijk werden uitgevoerd.

Ondanks de grote druk –zowel door de covid-taken als maatschappelijk door alle maatregelen- is het gelukt het merendeel van onze wettelijke taken volledig uit te voeren. Daarbij hebben medewerkers creatief aangepaste werkwijzen toegepast, zoals digitale consulten en webinars en e-learnings. Dit is mede mogelijk gemaakt door de investeringen in digitalisering en de Hecht-studio in 2020. Dit blijkt een renderende investering te zijn geweest. Wij wisten zo een groot aantal burgers te bereiken ondanks de covid-maatregelen.

De zorgen op het gebied van de arbeidsmarkt blijven onverminderd groot. Wij investeerden in 2021 in strategische personeelsplanning om zicht te krijgen op de kansen en risico's op de langere termijn en in het merk Hecht om zichtbaarder en aansprekender te zijn in recruitment.

Door middel van het programma Hecht24 heeft de organisatie in 2021 een aantal mooie resultaten geboekt, zoals de herinrichting van het primair proces naar RVE-en en de ontwikkeling van onze managementfilosofie en strategie, gericht op een toekomstbestendige organisatie waar medewerkers graag willen werken.

Ook werd de herstructurering van de ondersteunende diensten voorbereid als volgende stap. Eén van de doelen van het programma Hecht24 is om een hoog efficiënt bedrijfsproces te ontwikkelen, geschikt om in de toekomst data gedreven en strategisch flexibel te zijn. Halverwege de looptijd van dit omvangrijke investeringsprogramma kunnen we constateren dat de projecten hun vruchten beginnen af te werpen.

Tenslotte zijn in 2021 een aantal overheidsmaatregelen aangekondigd voor 2022. Hecht heeft zich voorbereid op de implementatie van deze nieuwe taken, zoals de HVP-vaccinaties voor jongens, de prenatale thuisbezoeken bij de GGD en de investeringen in de keten rondom kinderen en gezinnen met complexe problematiek bij het ZVH.

Dit jaarverslag geeft samen met de jaarrekening een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen in 2021.

1.2 Financiën 2021

Het jaarresultaat van Hecht bedraagt € 1.828k (voor resultaat bestemming). Onderstaande tabel laat de begroting (na 1e begrotingswijziging) 2021 en de realisatie 2021 (voor resultaat bestemming) naast elkaar zien.

€ 1.000	Realisatie 2020	Prog. Begr. 2021	Gewijz. Begroting 2021	Realisatie 2021	Vershil
Lasten	112.093	97.269	173.136	172.350	786
Baten	115.859	96.992	173.204	174.392	1.188
Gerealiseerde saldo	3.766	-277	68	2.042	1.974
Mutaties reserves	122	277	69	-214	-283
Gerealiseerde resultaat	3.888	0	137	1.828	1.691

Voor een toelichting van de resultaten wordt verwezen naar de toelichtingen uitgesplitst per programma zoals vermeld in de paragrafen vanaf 4.6.1. t/m 4.6.4.

De financiële verschillen ten opzichte van de begroting zijn dit jaar buitengewoon groot door de corona werkzaamheden. Het Algemeen Bestuur heeft daarom op 6 december 2021 een administratieve begrotingswijziging vastgesteld, zodat dit effect opgenomen is in de vastgestelde begroting. Daarmee is de begroting gestegen van € 97 miljoen naar € 173 miljoen, dit heeft geen impact op de bijdragen van gemeenten.

Ook ten opzichte van deze administratieve begrotingswijziging blijken ultimo 2021 nog grote verschillen in de daadwerkelijke realisatie. Om deze reden zullen we het bestuur informeren over de afwijkingen in de vergadering van het Algemeen Bestuur van 13 april. Dit heeft materieel geen impact gehad of risico opgeleverd voor de deelnemende gemeenten.

Tenslotte is ook de bijdrage voor de Corona-kosten 2021 vanuit de zorgverzekeraars en de premiegelden 2021 ten bate van de RAV HM nog niet definitief. De onzekerheid betreft de vergoeding vanuit de zorgverzekeraars en de premiegelden.

CONCEPT

2 Leeswijzer

2.1 Structuur en opzet van de jaarstukken

De jaarstukken bestaan uit verschillende onderdelen, die door het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) door het Rijk zijn vastgesteld. Het gaat om het jaarverslag en de jaarrekening.

Het jaarverslag bestaat uit:

- de RVE-verantwoording
- de verplichte paragrafen

De jaarrekening bestaat uit:

- het overzicht van baten en lasten over 2021;
- de balans per 31 december 2021;
- de toelichting met een overzicht van de gehanteerde grondslagen voor financiële verslaggeving en andere toelichtingen;
- de SiSa-bijlage met de verantwoordingsinformatie over specifieke uitkeringen; en
- de bijlage met het overzicht van de gerealiseerde baten en lasten per taakveld.

Voorts vindt u in de jaarstukken enkele bijlagen, waaronder de bijlage met de controleverklaring van de accountant.

Bedragen in deze jaarstukken luiden in €1.000 (= €k).

2.2 Het jaarverslag (verantwoording van de uitgevoerde taken)

Het jaarverslag bestaat uit de Programmaverantwoording uitgesplitst per RVE en de verplichte paragrafen. Hierin wordt verantwoording afgelegd over de realisatie van het voorgenomen beleid in het jaar 2021.

Na de programmaverantwoordingen volgen de verplichte paragrafen. De verplichte paragrafen geven een dwarsdoorsnede van de jaarstukken met betrekking tot programma-overstijgende onderwerpen. Hierin staat met name informatie over het weerstandsvermogen, de kengetallen, risicobeheersing en financiering van de organisatie. De paragraaf risicobeheersing bevat de risicoanalyse in tabelvorm. De verplichte paragrafen sluiten af met een toelichting op de bedrijfsvoering en rechtmatigheid.

2.3 De jaarrekening

De jaarstukken bevatten het overzicht van de baten en lasten en is voorzien van een toelichting op de belangrijkste afwijkingen. Tevens wordt inzicht gegeven in de incidentele baten en lasten en de toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves.

De balans geeft het overzicht van bezittingen, schulden en eigen vermogen weer. Ook hier wordt een toelichting op de financiële posten gegeven.

Het BBV schrijft voor om de baten en lasten van de overhead in een apart overzicht op te nemen. In de programma's zelf worden alleen de baten en lasten opgenomen die direct betrekking hebben op het primaire proces, dus zonder overhead. De overhead wordt in een apart overzicht is opgenomen. Om de integrale kosten per programma te kunnen zien, worden ook de cijfers per programma inclusief overhead getoond.

De accountant geeft de (goedkeurende) controleverklaring af voor dit onderdeel van de jaarstukken.

2.4 Bijlagen

In de bijlagen is de controleverklaring opgenomen. In de controleverklaring geeft de accountant zijn oordeel over de getrouwheid en rechtmatigheid van de jaarrekening. Verder is de vaststelling van de jaarstukken door het Algemeen Bestuur en het voorstel voor resultaatbestemming opgenomen als bijlage.

3 Jaarverslag

3.1 Verslag van de directie

Van RDOG HM naar Hecht

In 2021 presenteerden wij onze nieuwe missie, visie en koers. En, natuurlijk onze nieuwe naam **Hecht**. Een naam waarmee we onze organisatie naar de medewerkers, deelnemende gemeenten en naar de arbeidsmarkt meer profiel geven.

Hecht staat voor onderling verbondenheid van onze medewerkers en van de verschillende organisatieonderdelen om te werken aan een **beter leven in Hollands Midden**. Maar ook voor de verbondenheid met de collega's van de deelnemende gemeenten en de partners waarmee wij dagelijks samen werken aan meer **gezondheid, veiligheid en kansen voor iedereen**.

Programma Hecht24

Bovenstaande resultaten zijn mede opbrengsten van het ontwikkelprogramma Hecht24. Een vierjarig investeringsprogramma om van Hecht een gezonde, strategisch wendbare en datagedreven organisatie te maken. Nu - halverwege de looptijd - is er al veel bereikt, is een groot aantal projecten gestart met de implementatiefase, maar zijn er ook nog veel ambities om waar te maken.

Zo is de eerste fase van de reorganisatie van Hecht succesvol verlopen. Het tactisch management heeft meer grip en overzicht. De nieuwe RVE'en met nieuw management dragen bij aan een versterking van de interne sturing en stabiliteit in de begroting. De tweede fase van het reorganisatieplan is eind 2021 voorbereid en richt zich op de versterking van de centrale ondersteunende diensten, control en concerttaken.

Hecht24 stond in 2021 vooral in het teken van het ontwikkelen van nieuwe methoden en instrumenten die in 2022 en 2023 worden geïmplementeerd. Zoals een nieuwe aanpak voor relatiemanagement, een leidraad voor teams om zich langs te ontwikkelen, een DAS systeem gericht op het verbeteren van de rechtmatige inkoop, employer branding voor het beter positioneren van Hecht op de arbeidsmarkt en het project Babyconnect voor veilige digitale gegevensuitwisseling rond de zwangerschap en geboorte.

Niet alles wat wij ons hadden voorgenomen is gelukt. Investerings in ICT hebben we uitgesteld tot in 2022. Ook de implementatie van Verbijzonderde Interne Controle en het versterken van de P&C-cyclus op het gebied van risicomanagement, kwaliteit en rapportages zijn nog niet op het gewenste niveau. De grote extra werkdruk door de coronapandemie is hiervan een belangrijke reden; de interne bedrijfsvoeringstaken zijn de afgelopen 2 jaar door de coronapandemie meer dan verdubbeld. Dit maakte dat beheersing van de dagelijkse gang van zaken soms prioriteit kreeg boven de investeringen in Hecht24.

Coronapandemie

Net als 2020, gaat ook 2021 de geschiedenis in als een jaar dat in het teken stond van de wereldwijde coronapandemie. Weinigen hebben vooraf kunnen voorzien hoeveel impact de infectieziekte Corona op de maatschappij zou hebben. In 2020 hebben we een korte tijd gedacht dat dit een bijzondere omstandigheid voor een aantal maanden zou zijn. Het blijkt een jarenlange worsteling met een ziekte die onze zorg, burgers en economie zwaar belast. Een taak voor Hecht die nog jarenlang aandacht zal blijven vragen.

Waar 2020 in het teken stond van het beheersen van de impact van de pandemie, was de hoop dat 2021 het jaar zou worden waarin we ons uit de pandemie zouden 'prikken'. Door nieuwe virusvarianten bleven we echter in een voortdurende strijd. Maatregelen werden afgeschaald en opgeschaald, plannings voor vaccinaties versneld, nieuwe vaccins en specifieke doelgroepen toegevoegd aan ons takenpakket.

Met name in de tweede helft van 2021 bleek Nederland collectief corona moe te worden, terwijl het aantal besmettingen en aanvankelijk ook de druk op de zorg zeer groot bleef. Ook dit jaar hebben de collega's van GHOR en RAV weer bijgedragen in het verdelen en beheersen van de druk in de zorg. De RVE Coronabestrijding werd gevraagd locaties op verzoek van VWS af te schalen en soms weken later weer in bedrijf te stellen. Dit zorgde voor een immense druk op de medewerkers, maar toch lukte het ook dit jaar weer om alle taken van testen, traceren, rapporteren en vaccineren naar behoren uit te voeren.

Eind 2021 startten we met het ontwikkelen van scenario's die antwoord moeten geven op de vraag hoe wij in de toekomst met dit soort dynamiek om kunnen en willen gaan. Want corona is niet weg. We moeten leren leven en werken met het virus.

Investerings in de publieke gezondheid en veiligheid

De publieke gezondheid en veiligheid heeft in geen jaren zo veel in de publiciteit gestaan. Dit maakt dat er in de politiek meer aandacht voor is. De erkenning dat de afgelopen decennia te veel is bezuinigd ervaren veel medewerkers als een erkenning dat zij met beperkte middelen hun werk moesten doen, onder soms lastige omstandigheden.

We hopen dat het tij keert. Dat we met elkaar meer besteden aan preventie waardoor we uiteindelijk minder kosten kwijt zijn aan 'genezing'. De eerste tekenen zijn zichtbaar: de Rijksoverheid versterkte het takenpakket voor de JGZ met het prenatale huisbezoek en een uitbreiding van de HPV-vaccinaties voor jeugdigen. Taken die in 2021 zijn voorbereid en in 2022 voor het eerst worden uitgevoerd.

Zorgen om de maatschappelijke impact

We zien dat Corona op bijna ons hele leven impact heeft gehad, het heeft de samenleving breed geraakt. Zorgen zijn er rondom ontwikkelachterstanden van kinderen en een sterke toename van mentale problemen bij jeugdigen. Ook zien we een toename van problemen in gezinnen, die mogelijk gerelateerd zijn aan de lange perioden waarin we te kampen hadden met thuiswerken, gesloten scholen met digitaal onderwijs en het sluiten van de sport- en ontspanningsvoorzieningen.

Hecht nam daarom het initiatief om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen met de deelnemende gemeenten om de maatschappelijke gevolgen op langere termijn te beperken. Samen met alle betrokkenen kunnen we meer impact realiseren door *best practices* te delen en bewezen interventies uit te rollen over de gehele regio.

Ook daarmee hopen wij een Hecht netwerk te stimuleren waarin we met alle betrokkenen die burgers helpen en ondersteunen die de gevolgen van deze grote crisis niet helemaal zelf kunnen dragen.

Leiden, 6 april 2021

ir. D.A.E. Christmas MMC, Algemeen Directeur Hecht

dr. J.M.M. de Gouw, Directeur Publieke Gezondheid

3.2 Organisatie

3.2.1 Missie, visie en kernwaarden

In Hecht zijn de gemeentelijke taken op het gebied van openbare gezondheid en veiligheid samengebracht. Dit resulteert in één organisatie met meer dan 1.000 medewerkers, en een flexibele schil van tussen de 1.000-2.000 medewerkers, die vanuit verschillende expertises hun eigen specifieke bijdrage leveren aan een gezonder Hollands Midden. Alles wat wij doen, moet leiden tot verbetering van de kwaliteit van het leven, meer positief ervaren gezondheid, meer veiligheid en meer kansen in de regio waarvoor wij samen verantwoordelijk zijn. Dat bereiken we alleen als we samen doen wat nodig is. Als we een open blik hebben en denken in oplossingen met een duidelijk doel voor ogen. Dit is de kern van ons handelen.

Samen doen wat nodig is

Wij hechten waarde aan samenwerking als dat resultaat oplevert. Met iedere klant en iedere medewerker. Iedere gemeente en iedere ketenpartner. Samen komen we verder, omdat we samen meer weten en meer kunnen. In die samenwerking zijn we duidelijk over waar we voor staan, wat onze opdracht én wat onze toegevoegde waarde is. We spreken onze verwachtingen ook uit naar de ander en zetten zo gezamenlijk in op een duurzaam resultaat.

Denken in oplossingen

Wij tonen initiatief. We signaleren kansen en problemen en dragen oplossingen aan vanuit onze deskundigheid. We durven de ruimte te pakken om in actie te komen en zetten door.

Als het misgaat of we hulp nodig hebben, dan zeggen we dat. Zo creëren we een open cultuur, waarbij leren voorop staat en we daardoor als vanzelf in beweging komen om te doen wat nodig is.

Open blik

Wij hechten waarde aan een open blik. Om van waarde te kunnen zijn, stellen we vragen om te kunnen begrijpen. We luisteren aandachtig en vragen door, zonder vooroordeel. We zeggen niet wat iemand moet doen, maar stimuleren iemand om zelf na te denken en initiatief te nemen.

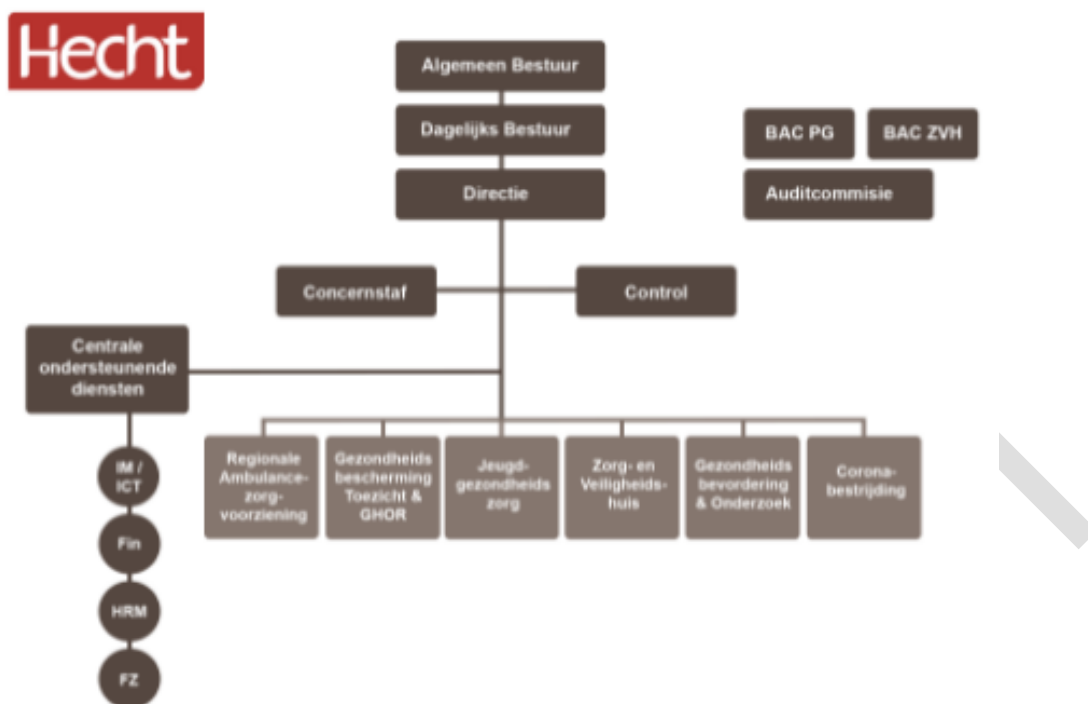
We zijn benieuwd naar de ander en tonen respect. Als een denkwijze niet de onze is, maken wij dingen bespreekbaar. We zijn daarbij hard op de inhoud en zacht op de relatie.

3.2.2 Organisatie inrichting

Hecht werkt met de volgende Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE-en):

- Jeugdgezondheidszorg (**JGZ**); bewaakt, beschermt en bevordert de gezonde lichamelijke, psychische en sociale ontwikkeling van alle jeugdigen in Hollands Midden;
- Gezondheidsbescherming, Toezicht en GHOR (**GTG**); beperkt en/of voorkomt de verspreiding van infectieziekten, draagt o.a. bij aan een veilige omgeving voor kwetsbaren en coördineert, registreert en adviseert over de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing.
- Gezondheidsbevordering en Onderzoek (**GBO**); werkt aan collectieve preventie, onderzoek en ondersteuning van gemeenten;
- Regionale Ambulance Voorziening (**RAV**); levert mobiele zorg met en zonder vervoer in acute en geplande situaties
- Zorg- en Veiligheidshuis (**ZVH**); organiseert regie in de keten voor veiligheid en gezondheid alsook taken op het gebied van maatschappelijke zorg;
- RVE Coronabestrijding (**CB**) waarin vier taken zijn ondergebracht (te weten: callcenter, testen, bron- en contactonderzoek en vaccineren) waarmee Hecht Covid-19 monitort en bestrijdt, in opdracht van VWS.

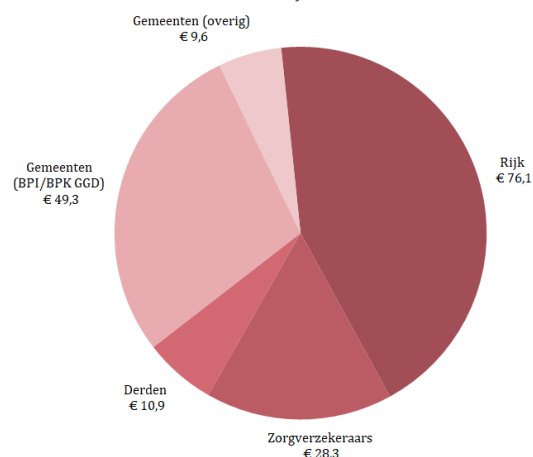
Onderstaande illustratie geeft de organisatie van Hecht schematisch weer.



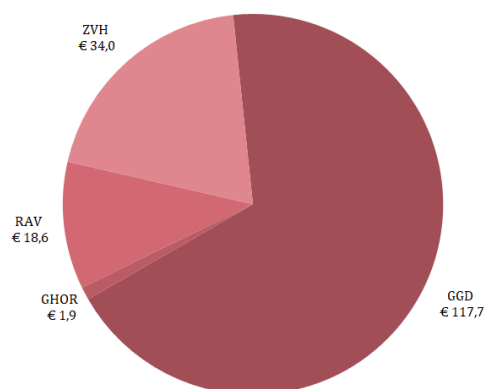
3.2.3 Ontwikkeling personeelsbestand

In totaal werken er bij Hecht meer dan 1.200 medewerkers vanuit 59 locaties. De organisatie heeft hoofdvestigingen in Gouda en Leiden. De andere locaties van waaruit wordt gewerkt zijn de centra voor Jeugd en gezin in de regio (CJG's), ambulanceposten en tijdelijke vaccinatie- en testlocaties.

Financiering van Hecht
in miljoenen



Kosten per programma
in miljoenen



De bezetting bedroeg aan het begin van het jaar 970 fte. De centrale ondersteuning betreft directie en bedrijfsvoering en de centrale staftaken. De omvang van de centrale ondersteuning is 14% van het totaal aantal medewerkers. Door de werkzaamheden voor de coronabestrijding zijn er aan het eind van het jaar zo'n 1250 medewerkers extra werkzaam voor Hecht.

3.2.4 Financiering en kosten per RVE

Hieronder is voor 2021 de wijze van financiering en de verdeling van de kosten over de programma's weergegeven. De financiering in 2021 is in de primaire begroting totaal €97m. Door de coronawerkzaamheden nam de omzet met 74 m (bijdragen Rijk) toe en op diverse overige opbrengstcategorieën nam de omzet met €3m toe. Tot een totaal van € 173m.

3.2.5 Programma Hecht24

Hecht24 is een ontwikkelprogramma gericht op de organisatieontwikkeling binnen Hecht, de samenwerking met haar doelgroepen, opdrachtgevers en ketenpartners. De ambitie van Hecht24 is om de organisatie dusdanig te versterken dat er in 2024 een wendbare, moderne en klantgerichte organisatie staat. Het programma bestaat uit drie programmalijnen: 1. Organisatieontwikkeling, 2. Strategisch Vermogen en 3. Data-gedreven en Innovatie.

Het afgelopen jaar is gewerkt aan het doorgronden van interne knelpunten en het uitwerken van haalbare projecten. Er is veel onderzoek gedaan, dialoog gevoerd om de tools te ontwikkelen die de gewenste veranderingen te weeg brengen. Het programma, met een looptijd tot 2024, is nu op de helft. Veel projecten hebben als eerste fase het gevraagde resultaat (adviezen, tools, vernieuwde werkwijzen) opgeleverd en zijn in de tweede fase implementatie aangeland.

Vanuit programmalijn **Data-gedreven en Innovatie** is onder andere gewerkt aan E-health-projecten. Deze projecten dragen er zorg voor dat Hecht op het gebied van E-Health tijdig aansluit bij landelijke initiatieven. Met name op het gebied van de jeugdgezondheidszorg zijn diverse innovaties gestart, zoals Babyconnect, het digitale groene boekje. Ook wordt gewerkt aan het up-to-date maken van het clientvolgsysteem voor het ZVH,

Vanwege de grote verbinding met de dagelijkse ICT-taken is besloten om een aantal ICT-projecten van het programma naar de lijnorganisatie over te hevelen. Zo komen de projecten die zijn gerelateerd aan de vernieuwing van onze ICT in één hand. Het heeft het afgelopen jaar veel tijd gekost om te achterhalen waarom gewenste verandering onvoldoende tot stand kwamen. Deze inzichtelijk hebben geleid tot een voorgenomen herstructurering van de teams ICT en Informatiemanagement onder een nieuw management.

De programmalijn **Strategisch Vermogen** is aan de slag gegaan met onderwerpen die de organisatie versterken in het tijdig en wendbaar reageren op ontwikkelingen in de regio. Zo zijn er tools ontwikkeld waarmee het participeren in netwerken doelgerichter en effectiever wordt.

Ook is gestart met het verbeteren van risicomanagement en de P&C-cyclus. Tevens zijn praktische instrumenten ontwikkeld voor het verbeteren van onze profilering op de krappe arbeidsmarkt. Hecht24 werkte aan een nieuwe aanpak om tot een breed gedragen strategisch meerjarenbeleidsplan te komen.

De programmalijn **Organisatieontwikkeling** heeft zich gericht op teamontwikkeling, persoonlijke ontwikkeling en leiderschap. Er is gewerkt aan herijking van zelforganisatie en het opzetten van een MD-traject voor het nieuwe management. Tevens werkten we aan de implementatie van de nieuwe governance, inclusief de BAC's. Ook werd onderzocht hoe de competenties van medewerkers kunnen worden versterkt, nodig om in 2024 effectief te kunnen werken. Dit heeft geleid tot een Leer & Ontwikkelplan, de ontwikkeling van een toolbox voor digitale vaardigheden en het opleiden van digicoaches. Wij versterkten het opleidingsbudget en de sturing op de besteding daarvan.

3.3 Programma GGD

3.3.1 RVE GTG

Met ingang van 2021 is de Gezondheidsbescherming, Toezicht en de GHOR samengevoegd in de resultaatverantwoordelijke eenheid GTG. Deze RVE voert voor de deelnemende gemeenten taken uit op het gebied van de publieke gezondheid: GHOR, infectieziektebestrijding, seksuele gezondheid, reizigersadvisering, medische milieukunde, technische hygiënezorg, sociaal-medische advisering, forensische geneeskunde, TBC bestrijding en toezicht kinderopvang/WMO). De teams worden aangestuurd door 7 operationeel managers en 2 RVE-managers. Door de diversiteit aan taken/diensten is het een zeer beleidsrijke afdeling met veel ontwikkelingen.

Dit jaarverslag betreft de resultaten van taken op het gebied van Gezondheidsbescherming en Toezicht (GHOR heeft een separaat jaarverslag vanwege de verbinding en verantwoording aan de VR).

Het jaar 2021 stond in het teken van het samenvoegen van de teams en taken in één RVE. Dit leidde onder andere tot aanpassingen in het management en ondersteuning.

Maar 2021 stond vooral ook in het teken van Corona. De maatregelen rondom Corona en de beperkte toegang tot zorg waren van invloed op de uitvoering. Spreekuren, vaccinaties, advisering en inspecties verzorgd door de medewerkers van RVE GTG konden gedurende meerdere periodes soms geen doorgang vinden.

Zoals werd verwacht zijn collega's ingezet bij de RVE Corona Bestrijding. Voor sommige taken was er sprake van minder werk, voor andere juist van meer werk en soms te weinig personeel om het uit te voeren: allemaal facetten die van invloed waren op de resultaten.

Ter voorbereiding op normalisering zijn 'post-corona' plannen gemaakt. Doel is dat GTG zich in 2022 door ontwikkelt, zowel wat betreft inhoud, kwaliteit als bedrijfsvoering. En dat dienstverlening stabiliseert en mogelijk herstel laat zien (zoals reizigerszorg en SMA).

Ziekteverzuim en onderbezetting

In 2021 steeg het ziekteverzuim, met name als gevolg van langdurige uitval. Dit deed een extra beroep op de teams, met name waar er sprake was van personele krapte (en waar meer uitval als gevolg van overbelasting dreigde). Er is in het bijzonder aandacht uitgegaan naar preventie van uitval en begeleiding van de re-integratie. Onderbezetting wordt voorkomen door tijdige signalering en werving.

Teamontwikkeling

Medewerkers hebben hun werkzaamheden als gevolg van de coronamaatregelen in 2021 veelvuldig aan moeten passen, zowel individueel als in teamverband. Ook het thuiswerken deed een ander beroep op teamsamenwerking. Er zijn wisselingen geweest onder de operationeel managers. Een herijking van taken van managers en teams is gestart. In 2022 zal teamontwikkeling een speerpunt blijven met name gericht op zelforganisatie van teams, de kaders daarvoor en resultaatafspraken.

3.3.2 RVE JGZ

De Jeugdgezondheidszorg (JGZ) biedt begeleiding bij opgroeien en opvoeden. Medewerkers van de JGZ bieden ondersteuning bij de verzorging en opvoeding. Zij bespreken wat er goed gaat en waar vragen of zorgen over zijn. Samen met ouders en jongeren wordt bepaald welke ondersteuning nodig is. Het belang van het kind staat daarbij voorop.

Binnen de JGZ worden de landelijke pijlers van het NCJ gevolgd: impactvolle preventie, blended Health, lerende organisatie en slimmer samenwerken. Deze zijn vertaald in het interne jaarplan JGZ 2021.

Digitaliseren

In 2021 zijn stappen gezet om beeldzorg een standaard onderdeel te maken van JGZ-zorg. Verder zijn voorbereidingen getroffen om het ouderportaal verder open te zetten, zodat ouders zelf afspraken kunnen inplannen. In het basisonderwijs zijn de vragenlijsten die afgenomen worden bij scholieren gedigitaliseerd. Daarnaast zijn, aan de hand van een klantenreis, zorgmomenten geïdentificeerd die in de toekomst digitaal en makkelijker voor ouders en jongeren kunnen plaatsvinden. In de nabije toekomst zullen alle analoge brieven en folders uit het zorgproces worden gehaald en is de JGZ postzegel vrij, één van de merkbare en impactvolle doelen van het programma Hecht24.

Verkleinen van sociaal economische gezondheidsverschillen

De trekkers van dit speerpunt hebben gefocust op 'impact van armoede op gezinnen'. Onder teams hebben zij een behoeftepeiling gedaan betreffende dit onderwerp. Bijv. hoe een gesprek aangaan over financiële krapte.

Ondertussen besloot het NCJ een module over dit onderwerp te ontwikkelen in relatie tot de GIZ. In 2022 is het mogelijk om een aantal scholingen over GIZ in relatie tot omgaan met armoede te volgen.

Taakherschikking

Binnen de JGZ wordt kritisch bekeken wie welk onderzoek uitvoert. In lijn met “de juiste zorg, door de juiste professional, op de juiste plaats” worden verpleegkundige geschoold om enkele onderzoeken over te nemen van artsen. Dit is in 2021 gestart als pilot, waarbij drie teams geschoold zijn. In 2022 wordt de pilot geëvalueerd.

Imago en zichtbaarheid

JGZ heeft niet bij iedereen het beste imago. Dat is vervelend en staat goede zorg soms in de weg. Daarnaast is het belangrijk om bij een krappe arbeidsmarkt de zichtbaarheid te vergroten en alle interessante en leuke aspecten van het werk onder de aandacht te brengen. De werkgroep heeft zich gericht op het ontwikkelen van een filmpje over het werk van de JGZ en op de zichtbaarheid op social media.

Werkdruk en zelforganisatie

De werkdruk in de JGZ is hoog, soms te hoog. Om dit tijt te keren zijn verschillende initiatieven opgestart. Zo is de inzet vanuit de interne flexpool vergroot, zijn er email-mij-niet dagen om een ieder bewust te maken van de e-maildruk die is ontstaan. Het verzuimpercentage wordt gereduceerd om de werkdruk te verlagen. Daarnaast worden er minder overleggen en bijeenkomsten georganiseerd, zodat professionals zich grotendeels kunnen richten op hun zorgtaken.

Resultaat

In 2021 waren er totaal 216.718 kinderen in zorg. Dit is een aanzienlijke groei van ten opzichte van 2020 toen 199.129 kinderen in zorg waren.

Bijzonderheden

In de tweede helft van 2021 had de JGZ te maken met een groeiend personeelstekort. Dit is in lijn met een landelijke trend onder gezondheidszorg professionals.

3.3.3 RVE GBO

De RVE Gezondheidsbevordering en Onderzoek geeft invulling aan de volgende basistaken:

1. Groepsgerichte monitoring (epidemiologie)
2. Advisering Publieke Gezondheid
3. Gezondheidsbevordering 0-100
4. CJG dienstverlening

Elk van deze 4 taken hoofdtaken kent een basisopdracht en een deel maatwerkafspraken in opdracht van bepaalde gemeenten. Over het algemeen is daarbij sprake van subsidierelaties met gemeenten.

Ook is sprake van diverse (onderzoeks-)projecten die wordt bekostigd uit landelijke subsidies (Zon MW/ RIVM/ VWS etc.) en aanvullende inzet gezondheidsbevordering die wordt bekostigd via scholen en schoolbesturen.

Groepsgerichte monitoring:

In september zijn de resultaten van de monitor volwassenen en ouderen (2020) beschikbaar gekomen. De onderzoekers hebben de cijfers voor onze regio toegankelijk gemaakt via een dashboard. Daar zijn nu zelfs op wijkniveau de belangrijkste cijfers over de gezondheid van de betreffende inwoners gepresenteerd. De GGD heeft net als in 2020 fors geïnvesteerd in de monitoring van de ontwikkelingen rondom Corona. Intern en extern is advies en informatie gegeven op allerlei niveaus. Om de effecten van de corona crisis op de volksgezondheid te monitoren zullen in de periode 2021-2023 4 extra gezondheidsmonitors worden uitgevoerd. Gericht op Jongeren, Jongvolwassenen, Volwassenen en Ouderen en de OGGZ doelgroep. In het najaar van 2021 is deze extra jeugdmonitor georganiseerd. De resultaten verschijnen in april 2022. Met behulp van subsidie van Zon MW is geïnvesteerd in de doorontwikkeling van de monitor maatschappelijke Zorg die wordt uitgevoerd voor de regio Holland Rijnland.

Advisering publieke gezondheid:

Gemeenten zijn geadviseerd voor hun lokale gezondheidsbeleid, sport- en preventieakkoorden en thema's als Verkleinen Gezondheidsverschillen, Positieve Gezondheid, Gezonde Omgeving en thema's preventieakkoord. In 2020 vond de verkenning en start van de initiatiefgroep Alliantie Positieve Gezondheid plaats als vervolg op het inspiratiecongres Samen aan de slag met Positieve Gezondheid. Dit initiatief is in 2021 daadwerkelijk gestart en vanuit deze taak ondersteunen we de verdere ontwikkeling. Uitkomst van de analyse van de effecten van de coronacrisis is geweest dat de groepen die al kwetsbaar waren door de coronacrisis nog kwetsbaarder zijn geworden. De GGD heeft gemeenten geadviseerd over de inzet van extra Coronagelden van de Overheid. Het Algemeen Bestuur Hecht zich uitgesproken voor een consultatie- en inventarisatiefase in de regio om werk te

maken van “gelijke kansen op gezondheid”. Onderzocht wordt of het haalbaar is om te starten met een beweging in de regio Hollands Midden van gemeenten, Hecht en ketenpartners gericht op gelijke kansen op gezondheid voor iedereen.

Gezondheidsbevordering 0-100

De taak GB 0-100 gaat over het vergroten van gezondheidsvaardigheden van de inwoners in de regio en het bouwen aan een omgeving die gezond gedrag stimuleert. We streven naar gezonde inwoners in Hollands Midden zodat ze mee kunnen doen in de maatschappij en we werken daarbij vanuit het gedachtegoed van positieve Gezondheid.

CJG- dienstverlening

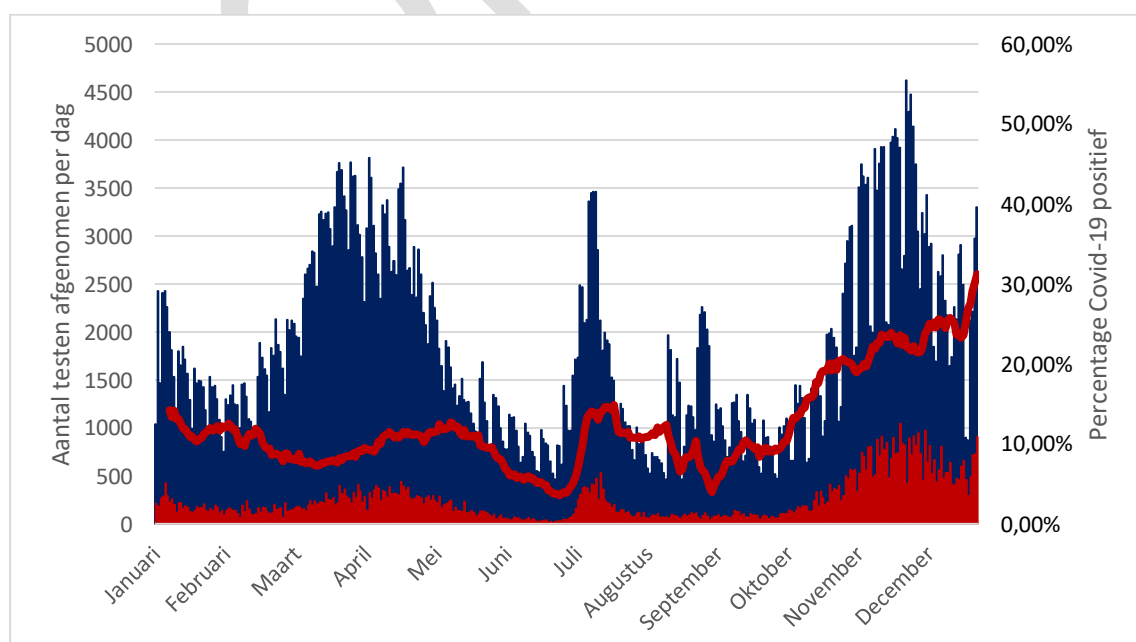
De eindevaluatie van de lokale opdracht JeugdMATCH laat zien dat de werkwijze met de inzet van de gemeentelijk accounthouders en het gelijktijdig handhaven van de huidige inzet van de regionaal coördinator vanuit de GGD HM door capaciteitstekort niet het gewenste resultaat heeft opgeleverd. Er zijn meer instellingen die aangesloten willen worden, maar de capaciteit binnen de GGD en gemeenten om alle taken uit te voeren is daarvoor te krap. Omdat de Tweede Kamer inmiddels de wettelijke basis onder JeugdMATCH ter discussie stelt is het gesprek hierover op dit moment gestopt.

3.3.4 RVE CB

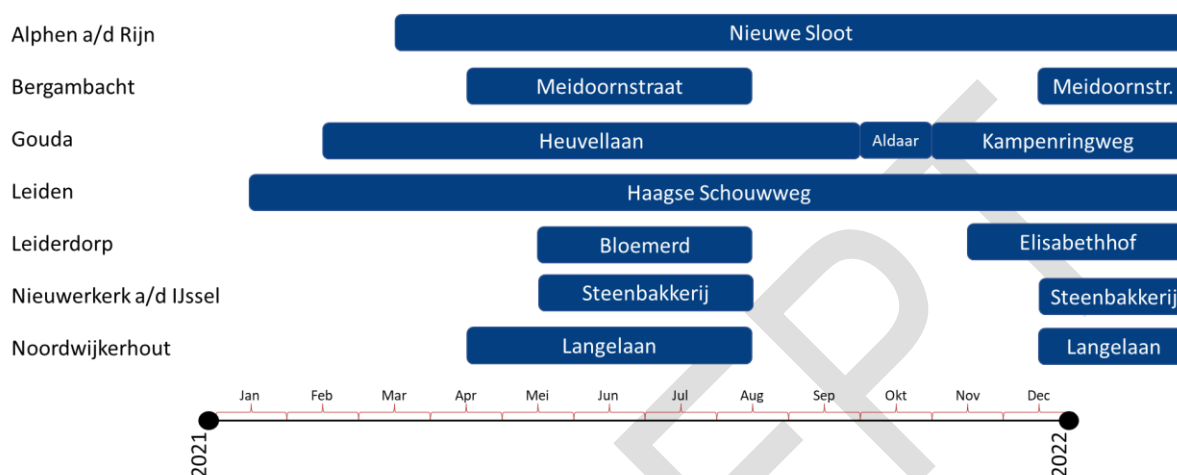
2021 stond voor iedereen in het teken van de coronapandemie, en heeft vele hoogte- en dieptepunten voor ons allen meegebracht. Waar in 2020 de RVE Coronabestrijding opgebouwd is en voornamelijk als crisisorganisatie gehandeld heeft, bood 2021 meer ruimte voor verdere groei en professionalisering. Om de inwoners van onze regio zo gezond mogelijk te houden zijn er vele testen afgenomen, bron- en contactonderzoeken (BCO) uitgevoerd, vragen beantwoord en prikken gezet. In 2021 zijn er door de RVE Coronabestrijding:

- 68.372 BCO's gestart
- 185.993 oproepen ontvangen in het callcenter
- 671.889 testen afgenomen
- 1.241.373 vaccinaties gezet

Wat het verhaal gecompliceerder maakt is dat de ernst van het virus over het jaar erg fluctueerde; het aantal besmettingen kan binnen een paar dagen zomaar vertienvoudigen, maatregelen veranderen en nieuwe varianten bieden nieuwe ziektebeelden. Onderstaande grafiek toont het aantal testen wat afgenomen is per dag (blauwe diagram) versus het percentage van positieve testuitslagen (rode lijn). Dit geeft duidelijk weer dat er telkens grote schommelingen zijn in de druk die op de RVE gelegd wordt.



Deze schommelingen eisen flexibiliteit van de organisatie en het was een grote uitdaging om dat goed op te kunnen vangen. Zo is gebleken dat campagnes snel gestart kunnen worden, het personeel in zeer korte tijd opgeschaald en afgeschaald kan worden, en dat locaties in korte tijd geopend en weer gesloten kunnen worden. Het hele jaar zijn de drie hoofdlocaties – Leiden, Gouda en Alphen aan den Rijn – open gebleven, en in tijden van drukte zijn extra locaties geopend. Hetzelfde principe geldt ook voor vaccineren. Wanneer er veel vraag naar vaccinaties was, waren er veel locaties beschikbaar met ruime openingstijden, wanneer de vraag af nam werd ook het aantal vaccinatielocaties afgeschaald. Hierbij zorgden we in afstemming met de gemeenten voor een zo goed mogelijke spreiding. Het overzicht van de vaccinatielocaties over tijd staat in onderstaande tabel.



In 2021 is er een grote professionaliseringsslag gemaakt binnen de hele RVE. Zo heeft elke tak in een moment van 'ademruimte' wanneer het minder druk was een focus kunnen leggen op kwaliteit. Om maar een kleine greep te noemen: het callcenter is meer data gedreven gaan werken, BCO heeft een kwaliteitsteam opgesteld en hun opleidingsproces professioneler gemaakt, en zijn er meerdere audits uitgevoerd bij het testen en vaccineren.

Afgelopen jaar werkte er circa 80 interne medewerkers met een Hecht-contract bij de RVE Coronabestrijding. Echter, het leeuwendeel van de medewerkers bestond uit uitzendkrachten. In 2021 waren dit rond de 3500 mensen. Dit is bijna zes keer zoveel als het totaal aantal medewerkers in dienst bij Hecht.

Ondanks de hoge werkdruk lag het ziekteverzuim onder de interne medewerkers rond de 4% in het afgelopen jaar, vergeleken met een landelijk gemiddelde in de gezondheidszorg van 6,8%¹.

Kortom, het was een jaar van grote aantallen, veel groei en krimp. En ondanks alles een focus om te blijven professionaliseren, te blijven verbeteren. Maar het is belangrijk om niet uit het oog te verliezen dat dit allemaal gedragen wordt door de mensen van de RVE Coronabestrijding.

3.3.5 Financiën programma GGD

De realisatie van het programma GGD kan als volgt worden samengevat.

€ 1.000	Realisatie 2020	Prog. Begr. 2021	Gewijz. Begroting 2021	Realisatie 2021	Verschil
Lasten	79.010	42.820	118.904	117.727	1.177
Baten	81.334	42.563	118.059	118.365	-306
Gerealiseerde saldo	2.324	-257	-845	638	-1.483
Mutaties reserves	94	257	69	-120	189
Gerealiseerde resultaat	2.418	0	-776	518	-1.294

Voor een toelichting op de resultaten wordt verwezen naar paragraaf 4.6.1.

3.4 Programma ZVH

3.4.1 Resultaten 2021

Sinds 1 januari 2021 hebben we in de regio Hollands Midden officieel een Zorg- en Veiligheidshuis. Dit is gevormd door een samenvoeging van de sector Maatschappelijke Zorg en Veilig Thuis van de GGD (Veilig Thuis, Meldpunt Zorg & Overlast, Crisis Interventie Team, Jeugd Preventieteam, Basiszorg coördinatie Kwetsbare Kinderen) en het Veiligheidshuis. Het ZVH HM is een onderdeel binnen Hecht (voorheen RDOG HM). Een nieuwe organisatie met een nieuw MT en nieuwe verbindinglijnen. In 2021 hebben we de bouwtekening gemaakt voor de verbouwing, en zijn we begonnen met de bouw van ons huis. We zijn druk bezig met het invlechten van de bestaande processen in een nieuwe vorm van dienstverlening. Doorontwikkeling van diensten en personeel zijn daarbij hoofddoelen. Daarnaast is hard gewerkt aan het ontsluiten van gegevens via diverse digitale tools.

Het uiteindelijke doel is om als keten optimaal samen te werken. Dat begint voor ons in de uitbouw van ons eigen Zorg en Veiligheidshuis. De ambitie is om een robuuste partner te zijn waar de kwetsbare burgers waar zorgen over zijn kunnen worden gemeld. Na inzet van de dienstverlening van het ZVH is er een plan en wordt er in de keten samengewerkt om de Veiligheid van cliënt en samenleving te waarborgen door waar nodig cliënten toe te leiden naar passende hulpverlening.

In 2021 hebben we in totaal 15.377 signalen binnen gekregen over kwetsbare burgers. 5.389 signalen hebben we als advies afgehandeld. Bij de overige signalen hebben we een van onze diensten binnen onze werksoorten ingezet. Er was ook in 2021 sprake van een lichte daling van de instroom bij Veilig Thuis ten opzichte van aanhoudende groei in de jaren tot 2020. De werkzaamheden zijn volledig uitgevoerd, zij het soms met een andere verdeling van tijd over de verschillende diensten. Het Crisisinterventieteam zag over het hele jaar een lichte stijging van het aantal meldingen, net als het Meldpunt Zorg en Overlast. Het Jeugdpreventieteam zag de meldingen iets teruglopen. Op team Basiszorg coördinatie kwetsbare kinderen werd in 2021 iets minder vaak een beroep gedaan. Team Veiligheidshuis ziet regionaal sinds 2015 een daling in het aantal meldingen voor de briefing. Tegelijkertijd zien we dat er in verhouding meer gewogen casuïstiek is. Het aantal openstaande casus neemt al jaren licht toe. Dit alles heeft geleid tot een behoedzaam financieel beleid

Ook 2021 was een Coronajaar. Bij Veilig Thuis kregen we daardoor minder meldingen dan de jaren voor Corona. We zagen dat vooral de politie als melder, normaal goed voor 70 procent van alle meldingen, minder zaken aanbracht.

3.4.2 Financiën programma ZVH

De realisatie van het programma ZVH kan als volgt worden samengevat.

€ 1.000	Realisatie 2020	Prog. Begr. 2021	Gewijz. Begroting 2021	Realisatie 2021	Verschil
Lasten		19.150	18.231	18.623	-392
Baten		19.150	19.152	19.296	144
Gerealiseerde saldo			921	673	-248
Mutaties reserves			-21	-94	-73
Gerealiseerde resultaat			900	579	-321

Voor een toelichting op het resultaat wordt verwezen naar 4.6.2.

3.5 Programma GHOR

De GHOR coördineert, regisseert en adviseert over de (voorbereiding en uitvoering) geneeskundige hulpverlening bij rampenbestrijding en crisisbeheersing. GHOR vertegenwoordigt zorgpartners in de veiligheidsregio en verbindt het dynamisch netwerk zorg, veiligheid en openbaar bestuur, waarin samen wordt gewerkt aan de geneeskundige hulpverlening en regionale zorgcontinuïteit in Hollands Midden. GHOR maakt de vertaling wat crises betekenen voor zorgcontinuïteit, zelfredzaamheid en fysieke veiligheid. De focus ligt op het bevorderen van de consistentie tussen de crisisvoorbereiding en –beheersing van de zorgpartners en de algemene crisisstructuur van de veiligheidsregio. GHOR stemt de crisisplannen van zorgpartners af met de operationele voorbereidingen van de crisispartners binnen de veiligheidsregio (v.v.). Dit wordt ook beoefend. Daarnaast wordt ingezet op het blijvend leren van crisisfunctionarissen van zorgpartners samen met crisisfunctionarissen GHOR c.q. VRHM. GHOR heeft een crisisorganisatie GHOR die paraat en vakbekwaam is. Deze crisisorganisatie monitort en signaleert in crisissituaties knelpunten en dilemma's in het zorgnetwerk en de veiligheidsregio en gevolgen ervan voor de regie op de geneeskundige hulpverlening. Verder adviseert GHOR aan gemeenten, veiligheidsregio en zorgpartners over gezondheidkundige aspecten van omgevingsvisies en -plannen, evenementenveiligheid en fysieke veiligheid.

3.5.1 Resultaten 2021

Snelle toegang tot informatie bij een crisis is belangrijk om de zorgketen beter te kunnen laten samenwerken in de crisisorganisatie en met veiligheidspartners. Het is daarvoor belangrijk dat het zorgnetwerk op LCMS Geneeskundige Zorg (vervolg LCMS GZ), het landelijke crisismanagementsysteem is aangesloten. In Bestuurlijk ROAZ West is op 13 juli 2021 besloten dat LCMS GZ geïmplementeerd gaat worden. In november 2021 heeft een samenwerkingsbijeenkomst plaatsgevonden met GHOR Haaglanden en Trimension. Tijdens de bijeenkomst is gesproken over het implementatietraject van LCMS-GZ en de samenwerking tussen beide GHOR regio's. Trimension heeft op basis van de bijeenkomst een startnotitie gemaakt voor de totstandkoming van de implementatie van het netcentrisch werken. De notitie wordt gedeeld met het Tactisch ROAZ voor een akkoord op voorgestelde aanpak implementatie.

Door de komst van Covid-19 zijn er nieuwe inzichten rondom het relatiebeheer tot stand gekomen. Het ontstaan van de verschillende crisisstructuren heeft er voor gezorgd, dat GHOR een groter bereik heeft binnen de verschillende zorginstellingen. Hierdoor zijn de relatiebeheerders op zoek naar een manier om de nieuwe samenwerkingen in stand te houden. Daarnaast ondersteunt GHOR de zorgpartners bij hun voorbereiding op vier nieuwe aandachtsgebieden, benoemd in het Regionaal Risicoprofiel: cybersecurity, de energietransitie, klimaatadaptatie en het vraagstuk voor onze continuïteit. Om naast de Covid-19 werkzaamheden de zorginstellingen aangehaakt te houden, heeft de GHOR gedurende het jaar verschillende kennisbijeenkomsten georganiseerd, bijvoorbeeld een webinar. Deze kennisbijeenkomsten waren gericht op de risico's uit het Regionaal Risicoprofiel. Voor de 'nieuwe risico's' zet GHOR in op kennisdelen met de zorgpartners. Hiervoor is samen met GHOR Haaglanden het besluit genomen om het voorstel tot implementatie van het zorgrisicoprofiel voor te leggen aan ROAZ west.

Binnen de GHOR heeft de continuïteit de hoogste prioriteit gekregen en is hiermee geborgd. Hiermee is de crisisorganisatie in stand gebleven. Door de Covid-19 maatregelen is een deel van het OTO jaarplan geannuleerd. Daarentegen hebben de opleidingen wel plaatsgevonden, dit heeft te maken met het bedrijfsnoodzakelijk karakter.

Voorheen was hiervoor de zelfevaluatie uit het Kwaliteitskader Crisisbeheersing en OTO 2.0 de basis om het gesprek aan te gaan. Door Covid-19 is de mogelijkheid om geplande OTO activiteiten uit te voeren stil komen te staan. In plaats daarvan is er in zorginstellingen wel geoefend om juist planvorming die Covid-19 gerelateerd is en scenario's intern en in de keten verder uit te werken en te verbeteren. Aan de hand van de besproken thema's, zal de GHOR een aanbevelingsrapport schrijven. De aanbevelingen zullen onderdeel worden van de gesprekken voor de volgende bestuurlijke rapportage.

3.5.2 Financiën programma GHOR

De realisatie van het programma GHOR kan als volgt worden samengevat.

€1.000	Realisatie 2020	Prog. Begr. 2021	Gewijz. Begroting 2021	Realisatie 2021	Verschil
Lasten	1.881	2.249	2.160	1.991	169
Baten	1.976	2.229	2.227	2.226	-1
Gerealiseerde saldo	95	-20	67	235	168
Mutaties reserves	28	20	20		-20
Gerealiseerde resultaat	123		87	235	148

Voor een toelichting op het resultaat wordt verwezen naar 4.6.3

3.6 Programma RAV

De RAV is verantwoordelijk voor de ambulancezorg in de Veiligheidsregio Hollands Midden. Het programma omvat verschillende activiteiten: intake, triage, zorgadvisering en uitgifte binnen de meldkamer en het mobiel zorgconsult en ambulancevervoer binnen de rijdienst. De activiteiten voldoen aan de wet Ambulancezorgvoorzieningen (WAZV). Omdat de RAV een zorginstelling is in het kader van de Wet Toetreding Zorgaanbieders (WTZa, van kracht sinds 1 januari 2022), moet ook worden voldaan aan de Wet Medezeggenschap Cliënten Zorginstellingen (WMCZ). Deze wet verlangt van zorginstellingen dat cliënten zoveel mogelijk worden betrokken bij keuzen die voor hen direct of indirect gevolgen kunnen hebben. Voor de RAV is het betrekken van de cliënt niet nieuw. De afspraken, die de RAV al had met een cliëntenraad, zijn in 2021 formeel herbevestigd in een medezeggenschapsregeling en nieuwe overeenkomst.

Speerpunten van de RAV voor 2021 waren:

- Goede zorg: Het bieden van goede zorg op het juiste moment door de juiste zorgverlener passend bij de actuele zorgvraag.
- Voldoende medewerkers: om nu en in de toekomst minimaal aan de paraatheid te kunnen voldoen die volgens het Referentiekader Spreiding en Beschikbaarheid (RIVM) nodig is.
- Deskundige medewerkers: Medewerkers, bekaam en bevoegd om hun taken uit te kunnen voeren.

Covid-19 heeft de gestelde doelen onder druk gezet. Primair heeft de RAV zich gericht op het zo adequaat mogelijk inspelen op de actuele zorgvragen in onze regio en de gevolgen voor onze medewerkers. Samenwerking in de acute zorgketen en landelijk kregen daarbij hoge prioriteit.

3.6.1 Resultaten 2021

De ambulance was in 2021 in 95% van de spoedgevallen (A1) binnen 16,5 minuten ter plaatse. In 98,9% van de gevallen was de ambulance er binnen 20 minuten. Het ritaantal is in 2021 toegenomen ten opzichte van 2020. Vooral sinds mei is het aantal inzetten fors gestegen. Het totale stijgingspercentage was 13%. Tijdkritische zorgverleningen zijn goed geborgd. De eerste minuten zijn hier van levensbelang. Daarom zijn de meldkamercentralisten getraind en toegerust om melders zelf levensreddende handelingen te laten uitvoeren. Waar (mogelijk) sprake is van een reanimatie wordt een beroep gedaan op de Brandweer First Responders, Politie noodhulpseenheden, burgerhulpverleners en op het strand en in het duingebied op de KNRM, de Reddingsbrigades en Staatsbosbeheer. Ervaringen met al deze *first responders* zijn positief. De gemiddelde responstijd van de ambulance bij meldingen van een mogelijke reanimatie lag in 2021 gemiddeld rond de 8:30 minuten. Brandweer *first responders* waren 2 minuten eerder ter plaatse. De *first responders* (incl. burgerhulpverleners) waren in 80% van de gevallen al gestart met reanimeren als de ambulance arriveert.

Verhoogde zorgvraag en werkdruk

Het arbeidsverzuim over 2021 was 6,3%. Dat was hoger dan gebruikelijk. Voor een groot deel was dit Covid-gerelateerd. De drempel voor ziekmelden moest laag worden gehouden, vanwege het risico op onderlinge besmetting. Dit speelde zeker voor de rijdienstmedewerkers, omdat die werken met kwetsbare patiënten. Quarantainemaatregelen, zoals het RIVM die voorschreef, legden bovendien forse druk op de roosters.

Zorgcoördinatie

De juiste zorg op de juiste plaats door de juiste hulpverlener op het juiste moment. Alleen hierdoor kunnen we gezamenlijk de alsmaar groeiende zorgvraag blijven beantwoorden. De RAV wil daarom samen met de acute-zorgpartners de melder zorg op maat bieden. Niet alle ambities konden worden waargemaakt. In juli 2021 zijn de eerste stappen gezet voor de inrichting van het zorgcoördinatiecentrum (ZCC). Speciaal hiervoor opgeleide medewerkers van de RAV hebben het ZCC bemand, samen met medewerkers van de huisartsenpost (HAP) en de thuiszorg. Er is live ervaring opgedaan en kleine verbeteringen in de zorgcoördinatie zijn doorgevoerd. Streven blijft om in de toekomst het ZCC met thuiszorg, huisartsenpost en andere zorgpartners gezamenlijk vorm te geven.

3.6.2 Financiën programma RAV

De realisatie van het programma RAV kan als volgt worden samengevat.

€1.000	Realisatie 2020	Prog. Begr. 2021	Gewijz. Begroting 2021	Realisatie 2021	Verschil
Lasten	31.985	33.050	33.842	34.009	-167
Baten	33.332	33.050	33.767	34.505	738
Gerealiseerde saldo	1.347		-75	496	571
Mutaties reserves					
Gerealiseerde resultaat	1.347		-75	496	571

De financiële resultaten van dit programma zijn verder gespecificeerd in de jaarrekening in paragraaf 4.6.4.

3.7 Concerntaken Hecht

3.7.1 HRM

Op de afdeling HRM hebben in 2021 enkele wijzigingen plaats gevonden waardoor de ingezette ontwikkelingen niet in volle omgang doorgang hebben gevonden.

3.7.2 Digitalisering

Dit jaar was met name het jaar van de eerste stappen naar het moderne werken, waarbij ook duidelijke is geworden dat er in de basis onderdelen aangepast moeten worden om het fundament te zijn voor de vernieuwde eisen aan de systemen. Ook is er hard gewerkt om de performance en de betrouwbaarheid van de systemen te verbeteren. In het kader van digitalisering is het een mooi jaar geweest.

3.7.3 Ontwikkelingen huisvesting

In 2021 zijn de voorbereiding gestart voor een locatie in Alphen aan de Rijn. Ook is er besloten om de locatie aan de Parmentierweg in Leiden te gaan verbouwen. Deze verbouwing zal naar verwachting eind 2022 starten. In 2021 zijn de locaties als gevolg van Corona vaccinaties uitgebreid, waarna in het einde van 2021 het aantal testlocaties weer zijn afgebouwd.

3.7.4 Kwaliteitssysteem

De mini-audits zijn in 2021 organisatie breed toegepast. Ook is er een nieuw risico managementsysteem opgestart die vanuit de RVE-en opgebouwd wordt om zo een Hecht brede risicoanalyse inclusief beheersmaatregelen wordt opgebouwd. Door deze onderdeel te maken van de P&C cyclus gesprekken wordt sturing en actualisatie bevorderd.

3.7.5 Inkoopbeleid

Hecht beschikt over een vernieuwd, duurzaam en helder inkoop- en aanbestedingsbeleid. Hierin staat wanneer de verschillende inkoopregels gehanteerd moeten worden. Hecht werkt aan een verbeterprogramma, zodat belangrijke verbeteringen (bijvoorbeeld op het terrein van inkooprechtmatigheid) worden doorgevoerd. Er zijn weer stappen gezet binnen de inkoopvisie.

In verband met Corona uitgaven heeft Hecht het standpunt ingenomen dat zij spoed toepast waar dat nodig is en structureert waar dat kan. In 2021 zijn delen van Corona uitgaven ondergebracht in aanbestede inkoopcontracten. Als gevolg van de onzekerheid en het continue fluctueren van de gewenste capaciteit is dit ook in 2021 niet in alle gevallen gelukt. Er is deels voor gekozen om de inkoopregels niet toe te passen in verschillende trajecten gericht op inkopen voor de corona. Hecht doet hierbij een beroep op de uitzonderingsgrond "dwingende spoed" 2.32 lid 1 sub c, in de Aanbestedingswet 2012, hetgeen - gelet op de noodzakelijke pandemiebestrijding - wordt ondersteund door VWS. . Desondanks heeft Hecht voor de grootste uitgaven binnen Corona wél in 2021 goedkeuring gegeven voor het uitvoeren van aanbestedingen en deze worden ook in 2022 gegund.

3.7.6 Privacy en AVG

Hecht werkt conform de AVG. De functionaris gegevensbescherming adviseert management en directie in allerlei situaties over de correctie omgang met cliëntengegevens. In 2021 is extra aandacht uitgegaan naar impactvolle trajecten zoals de wens vanuit samenwerkingspartners tot gegevensdeling in het sociaal domein en Wvvgg. Medewerkers die constateren dat er mogelijk iets mis is gegaan met persoonsgegevens dienen dit te melden. De datalekprocedure van de organisatie wordt vervolgens doorlopen.

3.7.7 Openbaarheidsparagraaf

Op grond van artikel 3.5 van de Wet Open Overheid dient in de jaarstukken zichtbaar worden gemaakt wat er met de uitvoering van de Woo is gedaan. Binnen Hecht is een projectteam opgestart welke zich bezighoudt met de implementatie van de Woo. Belangrijke speerpunten zijn daarbij de actieve openbaarmaking van documenten, het verder op orde brengen van de informatiehuishouding en het opzetten van een register.



3.8 Verplichte paragrafen

3.8.1 Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen van Hecht wordt bepaald door de omvang van de reserves. Hierdoor kunnen niet begrote uitgaven worden opgevangen. De deelnemende gemeenten zijn op grond van artikel 27, lid 7 van de Gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden verplicht ervoor te zorgen dat Hecht beschikt over voldoende middelen om aan al zijn verplichtingen te kunnen voldoen.

De uitgangspunten voor de reserves zijn opgenomen in de Nota Reserves en Voorzieningen RDOG Hollands Midden, die door het Algemeen Bestuur op 7 april 2021 is vastgesteld.

De omvang van de reserves bedraagt €9.066k. Het weerstandsvermogen is € 6.333k (2020: 5.633k). Dit is bepaald door de reserves waarvoor het Algemeen Bestuur al een doel heeft vastgesteld niet mee te tellen als vrij besteedbaar vermogen. Wat resteert, is het weerstandsvermogen cf. onderstaande tabel. Een nadere toelichting op het eigen vermogen is opgenomen in paragraaf 4.5.5 van de jaarrekening.

Het Algemeen Bestuur heeft op 8 december 2021 besloten om te streven naar een weerstandsvermogen ter grootte van gemiddeld € 3 mln (spilkoers). Hierbij zal een maximum gelden van € 6mln. Op grond van het huidige resultaat overschrijdt het weerstandsvermogen eind 2021 het maximum niet.

De weerstandsratio is de beschikbare weerstandscapaciteit ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit, die is gebaseerd op het risicomanagementsysteem, is voor 2021 bepaald op € 2.630k. De weerstandsratio is $\text{€}5.814\text{k} / \text{€}2.630\text{k} = 220\%$. Door het jaarresultaat 2021 is er een sterke verbetering van de weerstandscapaciteit zichtbaar. Op basis van het huidige niveau van het eigen vermogen zou Hecht in staat moeten zijn om de risico's zelfstandig op te vangen. Dit afhankelijk van welke risico's op welk moment zich voordoen.

	€ 1.000	1-1-2021	31-12-2021	niet vrij	Weerstand
Algemene reserve GGD		1.808	1.808		1.808
Reserve verplichtingen voormalig personeel		873	1.168	1.168	
Reserve ERP		176	29	29	
Reserve programma RDOG 2024		920	920	920	
Reserve onderhoud huisvesting		783	783	783	
Reserves GGD		4.560	4.708	2.900	1.808
Algemene reserve ZVH		950	950		950
Reserves ZV H		950	950	0	950
Algemene reserve GHOR		94	94		94
Reserve project OvDG		101	101	101	
Reserves GHOR		195	195	101	94
Reserve aanvaardbare kosten RAV		2.008	2.008		2.008
Reserves RAV		2.008	2.008	0	2.008
Onverdeelde resultaat		0	1.828	0	1.828
Eigen vermogen		7.713	9.689	3.001	4.860

Coronavirus

De financiering van de Corona activiteiten van Hecht is afkomstig van het Rijk. De regels en afspraken zijn vastgelegd, waardoor het helder is welke kosten en op welke wijze de inzet vergoed worden. De werkzaamheden worden dan ook resultaat neutraal uitgevoerd.

Risicomanagementsysteem

Een nieuwe manier van het risicomanagementsysteem (RMS) is door het Algemeen Bestuur op 8 december 2021 vastgesteld. De grootste verandering heeft betrekking op het classificeren van de risico's in een risicomatrix, waarbij er niet meer gefocust wordt op de kleine en hypothetische risico's maar op de risico's met een realistische kans en materiële impact.

Hieronder volgt een actuele inschatting van de risico's. Alle risico's zijn gebaseerd op mitigerende maatregelen. Het risicoprofiel is € 2.630k.

Er zijn meerdere risico's geïdentificeerd, maar door de geringe impact in combinatie met de lage kans dat een dergelijk risico zich voordoet zijn deze hieronder niet opgenomen. Bij de risicoanalyse en de risico voortganganalyse wordt wel beoordeeld of er een wijziging heeft plaats gevonden.

		Impact				
		niet merkbaar (1)	klein (2)	gemiddeld (3)	groot (4)	desastreus (5)
Kans	dagelijks (5)					
	wekelijks (4)		5	6		
	maandelijks (3)		1, 2, 3, 10			
	jaarlijks (2)			8, 9	4, 7	
	> jaarlijks (1)					

Specificatie van de risico's en beheersmaatregelen

Belangrijkste risico's		* 1.000	Totaal	€ 2.630.000
Nr.	Risico's	Toelichting	Maatregelen	
Bestuurlijk		€ 150		
1	Uitkomsten Hecht24.	Niet alle besparingen zullen worden gerealiseerd.	Managen van de projecten en door het niet te optisch ramen van de kosten en opbrengsten worden mogelijke tegenvallers beperkt.	
Primaire taken		€ 830		
2	Verlies aanvullende opdrachten.	Door verlies van opdrachten is er geen continuïteit op bepaalde onderdelen. Afbouw van onderdelen kost geld.	Volgen ontwikkelingen en opvangen van grootste schommelingen met flexibele schil.	
3	Onjuiste registratie leidt tot omzet verlies en mogelijk imago schade.	Door onjuist gebruik van systemen of onjuiste vastlegging in de systemen is er geen volledigheid in de registratie en de ingebouwde interne controles werken onvoldoende.	Continu proces van verbetering inrichting en instructie, gericht op standaard gebruik. Interne controles moet problemen en impact zichtbaar maken en leiden tot betere sturingsmechanismen.	
4	Uitgestelde zorg leidt op een bepaald moment tot te grote druk.	Door gebrek aan capaciteit maar ook doordat door uitstel van de vraag de problemen groter zijn geworden.	Scenarioplanning en op de hoogte blijven van de ontwikkelingen bij de verschillende gemeenten.	
Informatiemanagement		€ 650		
5	Digitalisering leidt tot aanpassingen problemen bij medewerkers.	Voortdurende ontwikkeling en veranderingen van de systemen en de digitalisering van hele processen leidt tot problemen bij bepaalde medewerkers.	Opleidingen en continu ondersteuning aanpassen op deze groep medewerkers.	
6	Onvoldoende beveiligde systemen (cyber security).	Door de bekendheid van de organisatie is er een groot risico op (bewust of onbewust) ongewenste toegang tot de systemen wat leidt tot grote extra reparatie uitgaven.	Zorgdragen dat alle systemen update zijn en er uitwijkmogelijkheden zijn bij calamiteiten.	
7	Data lekken GGD en ICAM-claim	de overheid heeft een claim ontvangen t.a.v. schade door dataregistratie voor alle NL. inclusief WOB verzoek	VWS en GGD NL werken samen om de claim af te wenden; dit gaat mogelijk veel geld kosten aan juristen en advocaten.	
Financiën		€ 1.000		
8	Afwijkingen tussen de begroting en realisatie leidt tot grote (negatieve) resultaten.	Door verschillende factoren kan de realisatie afwijken wat leidt tot grote negatieve resultaten.	Deels door sturing en wendbaarheid, deels accepteren en aanhouden van een financieel buffer.	
9	Stijging personeelskosten hoger dan de index in de begroting.	De vaststelling van de index op de begroting van een jaar is ver voor dat jaar vastgesteld. Afwijking in de realisatie kan leiden grote structurele verliezen door verkeerde inschattingen.	Aanvullende financierings afspraken of oplossen uit reserve.	
10	Vaste kosten organisatie betaald uit variabele subsidie opbrengsten	Een belangrijk deel van de vaste kosten van de organisatie (overhead) wordt bekostigd uit de opbrengsten voor aanvullende subsidies. De wettelijke taken van de GGD zijn hierdoor relatief goedkoop.	Door wegvallen van aanvullend omzet ontstaan er frictiekosten of worden door de toegenomen overheadkosten de tarieven hoger voor de deelnemers.	
Totaal		€ 2.630		

3.8.2 Kengetallen

De kengetallen geven een indicatie van de financiële gezondheid van de organisatie. In onderstaande tabel zijn de voorgeschreven kengetallen gepresenteerd en vervolgens verder toegelicht.

	2021	2021	2021	2020	2020	2020
	GGD/GHOR/ZVH	RAV	HECHT	GGD/GHOR	RAV	RDOG
Solvabiliteitsratio	10,41%	7,11%	14,12%	22,20%	9,80%	14,20%
Netto Schuldquote	0,74%	35,57%	13,22%	0,50%	36,70%	11,80%
Structurele exploitatieruimte	1,60%	1,76%	1,60%	5,60%	4,20%	5,60%

Solvabiliteitsratio

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de organisatie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Als signaalwaarde voor de solvabiliteitsratio geldt een percentage van 20%.

De solvabiliteitsratio is iets gedaald van 14,2% naar 14,1%. Dit ligt nagenoeg op het niveau van vorig jaar. Met dit percentage kan de financiële positie van Hecht als enigszins kwetsbaar worden aangemerkt.

Netto schuldquote

Investerings worden niet betaald met reserves maar met geld. Als dat niet op de bank staat, dan moet dat worden geleend. Daarmee stijgt de schuld. Als signaalwaarde voor de netto schuldquote geldt: als de netto schuld groter is dan 130% van de inkomsten, is er sprake van een erg hoge schuld. Het licht staat dan op rood. Maar al bij een netto schuld die 100% van de inkomsten te boven gaat, springt het licht op oranje.

De netto schuldquote van Hecht is gestegen van 11,88 naar 13,22%. Dat is toereikend om aan de schuldverplichtingen te voldoen.

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen geeft aan in hoeverre sprake is van doorlenen. Zo wordt in beeld gebracht wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Omdat Hecht geen leningen verstrekt heeft, is de uitkomst gelijk aan de netto schuldquote.

Structurele exploitatieruimte

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de jaarrekening is, afgezet tegen de inkomsten. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

De structurele ontwikkelingen zijn meegenomen in de begrotingswijzigingen 2019-2020 en de meerjarenbegroting 2021-2023. De structurele lasten van de begroting en meerjarenraming gedekt zijn door structurele baten.

De structurele baten van Hecht zijn in 2021 groter dan de structurele lasten. De structurele exploitatieruimte is 1,60% positief door een andere baten-lasten verhouding. De structurele ontwikkelingen zijn meegenomen in de begrotingswijzigingen en de meerjarenbegroting. De structurele lasten van de begroting en meerjarenraming zijn gedekt door structurele baten. Het structurele resultaat is toegelicht in paragraaf 4.6.7.

3.8.3 Financiering

Algemeen

In 2018 heeft het Algemeen Bestuur van Hecht een geactualiseerd Treasurystatuut vastgesteld. Dit treasurystatuut regelt de verantwoordelijkheden en randvoorwaarden voor het aangaan, garanderen en verstrekken van geldleningen. Het treasurystatuut verbiedt het gebruik van financiële derivaten.

Hecht beschikt over reserves om schommelingen in de exploitatie en markttaken te kunnen opvangen.

Financiering

Het programma GGD wordt voor het basispakket gefinancierd door de deelnemende gemeenten naar rato van hun inwonertal. De aanvullende diensten zijn gefinancierd op basis van door het Algemeen Bestuur vastgestelde

tarieven of op basis van met deze afnemers gesloten overeenkomsten. Geplande investeringen worden gefinancierd uit de beschikbare liquide middelen.

De financiering van het programma GHOR geschiedt sinds 1 januari 2014 door de deelnemende gemeenten van Hecht. Geplande investeringen worden gefinancierd uit de beschikbare liquide middelen.

De zorgverzekeraars financieren het programma RAV op basis van contractafspraken.

Saldo financieringsfunctie

De specificatie van het saldo van de financieringsfunctie is opgenomen in onderstaande tabel.

* € 1.000	2021	2020
Afschrijvingen	3.221	3.218
Rente langlopende schulden	280	383
Rente kortlopende schulden	3	5
Totaal lasten	3.504	3.606
Doorberekende afschrijvingen	3.221	3.218
Doorberekende rente	278	386
Ontvangen rente	4	2
Totaal baten	3.504	3.606
Saldo financieringsfunctie	0	0

Kasgeldlimiet

Artikel 4 van de Wet financiering decentrale overheden bepaalt dat gelijktijdig met het jaarverslag gerapporteerd te worden over de kasgeldlimiet en de renterisiconorm. De toegestane kasgeldlimiet is 8,2% van de grondslag, te weten het totaal van de lasten van de laatste begrotingswijziging, zijnde € 173.204k x 8,2% = € 14.203k.

€ 1.000	1 ^e kwartaal	2 ^e kwartaal	3 ^e kwartaal	4 ^e kwartaal
Omvang vlottende korte schuld	1.102	179	1.884	0
Vlottende middelen	12.567	6.459	18.245	25.193
Totaal netto vlottend overschot	11.465	6.280	16.361	25.193
Toegepaste kasgeldlimiet	14.203	14.203	14.203	14.203
Ruimte	25.668	20.483	30.564	39.396

Renterisico

De renterisiconorm wordt niet overschreden. Het renterisico is nihil. Er zijn geen gelden uitgezet voor langer dan een jaar.

Het pand aan de Parmentierweg te Leiden is in 2003 gefinancierd met een 20-jarige lineaire lening van de BNG Bank. De rentevaste periode voor de financiering is gelijk aan aflossingsperiode.

In 2011 zijn twee 50-jarige leningen afgesloten voor de financiering van de nieuwbouw van de RAV in Leiden en Gouda. De rentevaste periode voor beide geldleningen bedraagt 25 jaar, met een rentewijziging in 2037. De eerste aflossing van beide leningen was in januari 2013. Medio 2012 is een aanvullende 49,5-jarige lening van afgesloten voor de RAV. De aflossingen en rentevaste periode daarvan lopen synchroon met de beide 50-jarige leningen. De rente van deze drie leningen wordt volledig vergoed door de zorgverzekeraars.

Voor de aanschaf van ambulances is in 2019 een financial leaseovereenkomst afgesloten met de ING Bank. De rente bedraagt 1,25% en wordt volledig vergoed door de zorgverzekeraars.

3.8.4 Onderhoud kapitaalgoederen

Huisvesting

Eind 2021 is er verder invulling gegeven aan het Strategisch Huisvestingsplan. De keuzes uit dit plan zullen op verschillende meerjarenplannen zichtbaar worden.

3.8.5 Bedrijfsvoering

Herinrichting ERP-systeem

In 2020 is gestart met de herinrichting van het ERP-systeem, dit systeem is op 1 januari 2021 live gegaan. De ontwikkeling is onderdeel van het programma Hecht24.

Programma Hecht24

Hecht24 (eerder RDOG2024) is een programma gericht op een vereiste organisatieontwikkeling binnen Hecht, en de samenwerking met haar doelgroepen, opdrachtgevers en ketenpartners. De ambitie van Hecht24 is om Hecht dusdanig te versterken dat er in 2024 een wendbare, moderne en klantgerichte organisatie staat. Hecht wordt gefinancierd door middel van een door de deelnemende gemeenten goedgekeurde businesscase. In de begroting 2021 is rekening gehouden met een structurele verlaging van de kosten van € 718k (incidentele bijdrage 2020) die is inderdiend.

Vennootschapsbelasting

Hecht heeft haar vennootschapsbelasting (vpb) positie fiscaal getoetst. Op grond van deze toetsing door een fiscalist concludeert Hecht dat de activiteiten niet leiden tot vpb-plicht respectievelijk tot heffing van vpb.

De Belastingdienst is op basis van de fiscale toetsing en de beoordeling van vpb-plicht gevraagd te bevestigen dat Hecht bij ongewijzigde omstandigheden vanaf 2016 niet zal zijn onderworpen aan de heffing van vpb. Hierop heeft de Belastingdienst in haar schriftelijke reactie aangegeven dat zij niet kan bevestigen dat Hecht met ingang van 1 januari 2016 niet vennootschapsbelastingplichtig is. De reactie van de Belastingdienst geeft geen aanleiding om de analyse en conclusie van de fiscale toetsing bij te stellen waar het de handelwijze met betrekking tot de beoordeling van vpb-plicht betreft.

Indien Hecht wel onderworpen zou zijn aan vpb-heffing, dan ontstaat overigens een aanzienlijke post te verrekenen verliezen, waardoor van feitelijke betaling van vpb in de komende jaren naar verwachting geen sprake zal zijn. Het financiële risico wordt voor de komende jaren op nihil geschat.

3.8.6 Rechtmatigheid

Relevante wet- en regelgeving

De jaarstukken van Hecht zijn opgesteld onder het regime van verschillende door het Algemeen Bestuur vastgestelde verordeningen, waaronder de controleverordening, het bijbehorende programma van eisen accountantscontrole en het normenkader rechtmatigheid. In het normenkader is de relevante wet- en regelgeving in het kader van de rechtmatigheid opgenomen, alsmede de goedkeurings- en rapportagetoleranties. In de Financiële verordening RDOG Hollands Midden wordt een adequate administratieve organisatie en verbijzonderde interne controle voorgeschreven.

Analyse van de begrotingsrechtmatigheid

In de jaarverantwoording zijn de volgende niet begrote lasten opgenomen. Voor een specificatie, zie paragraaf 4.6.1, 4.6.3 en 4.6.4. De overschrijding is het verschil tussen de realisatie en de begroting na wijziging. In de tabel is een onderschrijding aangegeven met een positief bedrag, een overschrijding met een negatief bedrag.

€1.000	2021 excl. overhead	2021 incl. overhead	2020 excl. overhead	2020 incl. overhead
Lasten programma GGD	2.076	654	18.839	15.178
Lasten programma ZVH	-109	-652		
Lasten programma GHOR	331	169	87	65
Lasten programma RAV	899	-167	-347	-368
Lasten Overhead	-3.195		-3.704	-
Totaal	3	3	14.875	14.875

Onder- en overschrijdingen zijn stelselmatig gemeld in de rapportages aan het Algemeen Bestuur. Bij de 2^e bestuursrapportage 2021 is een 1^e begrotingswijziging 2021 ingediend. Het Algemeen Bestuur heeft met deze rapportage en begrotingswijziging ingestemd met de onder- en overschrijdingen van de drie programma's. In het Algemeen Bestuur van 8 december 2021 heeft het bestuur ingestemd met afwijkingen realisatie ten opzichte van de inschatting van corona werkzaamheden in 2021 en bijbehorende kosten.

De overschrijdingen na de begrotingswijziging zijn vermeld in de jaarstukken en toegelicht in paragrafen 4.6.1, 4.6.3 en 4.6.4.

Voor de investeringen zijn de begrote en werkelijke uitgaven als volgt.

* € 1.000	2021 begroting	2021 realisatie	2021 verschil	2020 begroting	2020 realisatie	2020 verschil
Gebouwen	250	87	163	150	17	133
Vervoermiddelen	600	52	548	1.084	237	847
Machines, apparaten, installaties	300	122	178	350	629	-279
Overig (ICT)	600	810	-210	860	478	382
Overig	190	117	73	150	233	-83
Totaal	1.940	1.188	753	2.594	1.594	1.000

De overschrijdingen zitten in de ICT-middelen. De verschuivingen zijn veroorzaakt door een aangepaste focus als gevolg van de corona werkzaamheden. Het Algemeen Bestuur op 8 december 2021 ingestemd met afwijkingen in de investeringsbegroting.

3.8.7 VWS verantwoording

In de verantwoordingsinstructie van VWS is opgenomen dat er in het jaarverslag een Covid-19 paragraaf wordt opgenomen. Hierin wordt alle relevante informatie over Covid-19 beschreven waarvan de kosten door VWS zijn vergoed (zie onderstaande tabel).

Kostensoort	Totaal 2021 ontvangen voorschot	Totaal 2021 kosten RvE Corona	Overschot
Bron- en contactonderzoek	21.683.437	14.476.670	-7.206.767
Bemonstering	27.255.076	16.408.139	-10.846.937
COVID-19 vaccinatie	28.947.500	31.856.117	2.908.616
Overige Meerkosten			0
Infectieziektebestrijding (IZB)			0
Tuberculosebestrijding (TBC)			0
Medische Milieukunde (MMK)			0
Technische Hygiënezorg (THZ) / Toezicht			0
Seksuele Gezondheid (inclusief SOA poli)			0
Reizigerszorg			0
Gezondheidsbevordering (GB)			0
Algemene Gezondheidszorg (AGZ)			0
Jeugdgezondheidszorg (JGZ), incl. Rijksvaccinatie		23.617	23.617
Openbare GGZ / Sociaal medische advisering			0
Veilig Thuis			0
Forensische Zorg (For)			0
Regionale Ambulance Voorziening (RAV)			0
Overig		179.017	179.017
Ondersteuning		10.910.342	10.910.342
Subtotaal	0	11.112.975	11.112.975
Minder inkomsten (verrekend met minder uitgaven)			
Infectieziektebestrijding (IZB)		-263.699	-263.699
Tuberculosebestrijding (TBC)			0
Medische Milieukunde (MMK)			0
Technische Hygiënezorg (THZ) / Toezicht			0
Seksuele Gezondheid (inclusief SOA poli)			0
Reizigerszorg		314.806	314.806
Gezondheidsbevordering (GB)			0
Algemene Gezondheidszorg (AGZ)			0
Jeugdgezondheidszorg (JGZ), incl. Rijksvaccinatie		147.135	147.135
Openbare GGZ / Sociaal medische advisering		54.708	54.708
Veilig Thuis			0
Forensische Zorg (For)			0
Regionale Ambulance Voorziening (RAV)			0
Overig		-67.383	-67.383
Ondersteuning			0
Subtotaal	0	185.567	185.567
Totale voorlopige uitgaven 2021	77.886.012	74.039.468	-3.846.544

4 Jaarrekening

Hierna wordt de financiële verantwoording afgelegd over het in het jaar 2021 gerealiseerde beleid via de balans met toelichting en het overzicht van baten en lasten in de jaarrekening met toelichting.

4.1 Balans

ACTIVA (€1.000)		31-12-2021	31-12-2020
Vaste activa			
Investerings met een economisch nut		18.714	20.618
	Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.		
Materiële vaste activa		18.714	20.618
Overige langlopende leningen		22	24
Financiële vaste activa	4.5.1	22	24
Totaal vaste activa		18.736	20.618
Vlottende activa			
Gereed product en handelsgoederen		38	32
Voorraden		38	32
Debiteuren		5.687	3.489
Vorderingen op openbare lichamen		502	2.716
Uitzettingen in 's Rijks schatkist		26.670	13.110
Overige vorderingen		160	96
Uitzettingen met een looptijd korter dan één jaar	4.5.2	33.019	19.411
Banksaldi		466	435
Kassaldi		0	2
Liquide middelen	4.5.3	466	437
Te ontvangen subsidies		2.051	5.729
Overige nog te ontvangen en vooruitbetaalde bedragen		1.986	2.552
Overlopende activa	4.5.4	4.037	8.281
Totaal vlottende activa		37.560	28.161
Totaal activa		56.296	48.803

PASSIVA (€1.000)		31-12-2021	31-12-2020
Vaste passiva			
Algemene reserve		4.860	1.745
Bestemmingsreserves		2.993	2.081
Gerealiseerde resultaat		1.828	3.888
Eigen vermogen	4.5.5	9.681	7.714
Egalisatievoorzieningen		318	230
Voorziening premie WW		0	77
Voorzieningen	4.5.6	318	307
Onderhandse leningen van binnenlandse banken		6.708	7.176
Leaseverplichtingen		2.621	3.517
Overige langlopende schulden		101	101
Schulden met een looptijd van één jaar of langer	4.5.7	9.430	10.794
Totaal vaste passiva		19.429	18.815
Vlottende passiva			
Banksaldi		0	93
Overige schulden		17.570	13.367
Schulden met een looptijd korter dan één jaar	4.5.8	17.570	13.460
In het begrotingsjaar opgebouwde verplichtingen		11.569	9.879
Van overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen		7.728	6.649
Overlopende passiva	4.5.9	19.297	16.528
Totaal vlottende passiva		36.700	29.988
Totaal passiva		56.296	48.803

4.3 Overzicht van baten en lasten

Onderstaande cijferoverzicht is opgesteld op basis van de huidige BBV-regels. De baten en lasten per programma (GGD, GHOR en RAV) vallen niet samen met de indeling in programma's omdat de overhead uit de programmaverantwoordingen er uitgehaald zijn en apart weergegeven.

In de toelichting op het overzicht van baten en lasten in hoofdstuk 4.6 staan cijferoverzichten op basis van de oude BBV-regels. De baten en lasten per programma (GGD, GHOR, ZVH en RAV) vallen dan samen met de indeling in programma's omdat de overhead er niet is uitgehaald. Hierdoor is een vergelijking met voorgaande jaren mogelijk en zijn de integrale kosten per programma zichtbaar.

€1.000	Realisatie primaire taken 2021	Overhead	Realisatie 2021 incl. overhead	Begroting 2021 na wijziging	Verschil
Lasten					
Programma GGD	97.416	20.311	117.727	118.904	1.177
Programma GHOR	1.317	674	1.991	2.160	169
Programma ZVH	13.557	5.066	18.623	18.231	-392
Programma RAV	28.570	5.439	34.009	33.842	-167
Gerealiseerde lasten	140.860	31.490	172.350	173.137	787
Toevoeging aan reserves GGD	76	325	401	372	-29
Toevoeging aan reserves GHOR	0	0	0	0	0
Toevoeging aan reserves ZVH	0	161	161	138	-23
Toevoeging aan reserves RAV	0	0	0	0	0
Subtotaal toevoeging aan reserves	76	486	562	511	-52
Totaal lasten	140.936	31.976	172.912	173.648	735
Baten					
Programma GGD	108.726	9.639	118.365	118.059	306
Programma GHOR	2.224	2	2.226	2.227	-1
Programma ZVH	19.193	103	19.296	19.152	144
Programma RAV	34.108	397	34.505	33.767	738
Gerealiseerde baten	164.251	10.141	174.392	173.205	1.187
Onttrekking aan reserves GGD	0	281	281	441	-160
Onttrekking aan reserves GHOR	0	0	0	20	-20
Onttrekking aan reserves ZVH	0	67	67	118	-51
Onttrekking aan reserves RAV	0	0	0	0	0
Subtotaal toevoeging aan reserves	0	348	348	579	-231
Totaal Baten	164.251	10.489	174.740	173.784	956
Saldo					

Programma GGD	11.310	-11.195	115	-845	960
Programma GHOR	907	-672	235	67	168
Programma ZVH	5.636	-5.223	413	921	-508
Programma RAV	5.538	-5.042	496	-75	571
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	23.391	-22.132	1.259	68	1.191
Onttrekking en toevoeging aan reserves GGD	-76	479	403	69	334
Onttrekking en toevoeging aan reserves GHOR	0	0	0	20	-20
Onttrekking en toevoeging aan reserves ZVH	0	166	166	-20	186
Onttrekking en toevoeging aan reserves RAV	0	0	0	0	0
Subtotaal mutatie reserves	-76	645	569	69	500
Gerealiseerd resultaat	23.315	-21.487	1.828	137	1.691

Toelichting

Het Algemeen Bestuur heeft op 8 december 2021 ingestemd met een aanpassing van de begroting. Ten opzichte van deze inschatting heeft Hecht een hoger resultaat dan voorzien. Deze afwijking wordt voornamelijk veroorzaakt doordat de niet ingezette middelen van het project Hecht24 van € 1.050 en het verwachte overschot bij Veilig Thuis welke niet zijn meegenomen in de Berap 2.

De toelichting van de baten en lasten per programma is opgenomen in paragraaf 4.6. De toelichting op de overschrijding van de lasten in het kader van begrotingsrechtmatigheid is opgenomen in paragraaf 3.8.6.

4.4 Grondslagen voor balanswaardering en resultaatbepaling

4.4.1 Inleiding

De jaarrekening is opgemaakt met inachtneming van de voorschriften die het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV) daarvoor geeft.

4.4.2 Algemene grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening

De waardering van de activa en passiva en de bepaling van het resultaat vindt plaats op basis van historische kosten. Tenzij bij het desbetreffende balanshoofd anders is vermeld, worden de activa en passiva opgenomen tegen nominale waarden.

De baten en lasten worden toegerekend aan het jaar waarop zij betrekking hebben. Baten en winsten worden slechts genomen voor zover zij op balansdatum zijn gerealiseerd. Verliezen en risico's die hun oorsprong vinden voor het einde van het begrotingsjaar, worden in acht genomen indien zij voor het opmaken van de jaarrekening bekend zijn geworden.

Personeelslasten worden in principe toegerekend aan het boekjaar waarop ze betrekking hebben. Als gevolg van het formele verbod op het opnemen van voorzieningen en schulden uit hoofde van jaarlijks terugkerende aan arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume, worden sommige personele lasten echter toegerekend aan de periode waarin uitbetaling plaatsvindt; daarbij moet worden gedacht aan componenten zoals ziektekostenpremie ten behoeve van gepensioneerden en overlopende vakantiegeld- en verlofaanspraken.

Voor arbeidskosten gerelateerde verplichtingen van een jaarlijks vergelijkbaar volume wordt geen voorziening getroffen of op andere wijze een verplichting opgenomen. De referentieperiode is dezelfde als die van de meerjarenraming, te weten vier jaar. Indien er sprake is van (eenmalige) schokeffecten, bijvoorbeeld door reorganisaties, dient wel een verplichting opgenomen te worden.

4.4.3 Grondslagen voor de waardering van de balans

Materiële vaste activa

De materiële vaste activa zijn gewaardeerd tegen de verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Slijtende investeringen worden vanaf het moment van ingebruikneming lineair afgeschreven in de verwachte gebruiksduur, waarbij rekening wordt gehouden met een eventuele restwaarde.

Bij de waardering wordt in voorkomende gevallen rekening gehouden met een bijzondere vermindering van de waarde als deze naar verwachting duurzaam is. In het begrotingsjaar heeft een dergelijke vermindering overigens niet plaatsgevonden. Dergelijke afwaarderingen worden teruggedraaid als ze niet langer noodzakelijk blijken.

De waardering en afschrijving van materiële vaste activa behorend tot het programma RAV die vallen onder de voorschriften van de NZa kunnen te eniger tijd worden gewijzigd door de NZa. In die gevallen prevaleren de voorschriften ter zake van NZa.

Gronden en terreinen worden altijd geactiveerd, maar niet afgeschreven. Activa met een verkrijgingsprijs van minder dan €5.000 (GGD en GHOR) of €2.500 (RAV) en investeringen in en onderhoud van kunstwerken worden niet geactiveerd.

De gehanteerde afschrijvingstermijnen zijn in de volgende tabel vermeld.

Omschrijving	Afschrijvingstermijn
Bedrijfsgebouwen	
Bedrijfsgebouwen RAV	50 jaar
Bedrijfsgebouwen	40 jaar
Renovatie en restauratie	25 jaar
Kantineopbouw Parmentierweg te Leiden	20 jaar
Verbouwingen	15 jaar
Verbouwingen RAV	10 jaar
Vervoermiddelen	
Ambulances RAV; overige vervoermiddelen RAV; overige vervoermiddelen	5 jaar
Machines, apparaten en installaties	
Nieuwe technische installaties in bedrijfsgebouwen	15 jaar
Veiligheidsvoorzieningen bedrijfsgebouwen; veiligheidsvoorzieningen RAV; noodstroomvoorziening; röntgenapparatuur; audiometers; hogedrukreiniger RAV	10 jaar
Overige kantoorapparatuur	5 jaar
Overige materiële vaste activa	
Vrijdbaar archief en documentatiecentrum	15 jaar
Meubilair; nagelveste voorzieningen bedrijfsgebouwen; kantoorinventaris en overige bedrijfsmiddelen RAV	10 jaar
Telefooninstallaties; verbidingsapparatuur/-netwerk RAV	5 jaar
Kantoorautomatisering, automatiseringsapparatuur, -infrastructuur en software	5 jaar
Overige kantoorinventaris; medische inventaris RAV en (overige) voorzieningen (in gebouwen)	5 jaar

Financiële vaste activa

De financiële vaste activa worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Zo nodig is een voorziening voor verwachte oninbaarheid in mindering gebracht.

Vorraden

De voorraden gereed product en handelsgoederen zijn gewaardeerd tegen historische kostprijs.

Uitzettingen met een looptijd korter dan één jaar

De vorderingen worden gewaardeerd tegen nominale waarde. Voor verwachte oninbaarheid is een voorziening in mindering gebracht. De voorziening wordt statisch bepaald op basis van de geschatte inningskansen.

Liquide middelen en overlopende posten

Deze activa worden tegen nominale waarde opgenomen.

Overlopende activa

De overlopende activa worden gewaardeerd tegen nominale waarde.

Voorzieningen

Voorzieningen worden gewaardeerd op het nominale bedrag van de betrokken verplichting of het voorzienbare verlies. De overige voorzieningen zijn gebaseerd op (jaarlijkse) schattingen van de te verwachten kosten.

Schulden met een looptijd van één jaar of langer

Vaste schulden worden gewaardeerd tegen de nominale waarde, verminderd met gedane aflossingen. De vaste schulden hebben een rentetypische looptijd van één jaar of langer.

Vlottende passiva

De vlottende passiva worden gewaardeerd tegen de nominale waarde.

4.5 Toelichting op de balans

4.5.1 Financiële vaste activa

Het verloop van de financiële vaste activa gedurende het boekjaar is in het volgende overzicht weergegeven.

(€1.000)	31-12-2020	Toevoeging	Aflossing	31-12-2021
Lening aan personeelstichting RDOG Hollands Midden	24	0	2	22
Totaal	24	0	2	22

In 2008 is een 20-jarige lening uitgegeven aan de personeelstichting RDOG Holland Midden voor de aankoop van een sloep. Deze sloep dient als onderpand van de lening. In verband met onvoorziene onderhoudskosten is in 2018 een aanvullende lening verstrekt. Op het lening bedrag wordt met ingang van 2019 €2k per jaar afgelost.

4.5.2 Uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar

De uitzettingen met een rentetypische looptijd korter dan één jaar zijn als volgt gespecificeerd.

(€1.000)	31-12-2021	31-12-2020
Debiteuren	5.767	3.592
Vorderingen op openbare lichamen	502	2.716
Uitzettingen in Rijks schatkist met een rentetypische looptijd korter dan één jaar	26.670	13.110
Overige vorderingen	160	96
Voorziening dubieuze debiteuren	-80	-103
Totaal	33.019	19.411

Schatkistbankieren

Onderstaand overzicht toont het gemiddelde saldo van de liquide middelen die buiten de schatkist zijn gebleven.

(€ 1.000)	1e kwartaal	2e kwartaal	3e kwartaal	4e kwartaal
Gemiddeld saldo per kwartaal	40	266	-276	741
Limiet	1.299	1.299	1.299	1.299
Ruimte ten opzichte van de limiet	1.593	579	630	556

Het maximale gemiddelde saldo per kwartaal van buiten de schatkist gebleven middelen is gelijk aan 0,75% van het begrotingstotaal van de primitieve begroting. Dat is een bedrag van €173.204k x 0,75% = €1299k.

Het gemiddelde saldo van buiten de schatkist gebleven middelen bedraagt €193k (2020: €118k). Negatieve saldi zijn als nihil verantwoord. De gemiddelde liquiditeit van Hecht is €13.234k (2020: €913k). De organisatie heeft een gemiddeld bedrag van €9.329k uitstaan als opgenomen kredietfaciliteit.

4.5.3 Liquide middelen

De rekening-courant bij de huisbankiers is niet rentedragend.

4.5.4 Overlopende activa

De post overlopende activa kan als volgt onderscheiden worden.

(€1.000)	31-12-2021	31-12-2020
Nog te ontvangen subsidies²	2.051	5.729
Nog te ontvangen bedragen	1.376	1.803
Vooruitbetaalde bedragen	610	749
Overige nog te ontvangen en vooruitbetaalde bedragen³	1.986	2.552
Totaal	4.037	8.281

4.5.5 Eigen vermogen

Algemene reserve

Hecht heeft een algemene reserve GGD en GHOR voor het opvangen van eventuele tegenvallers in de bedrijfsvoering van de GGD en de GHOR.

Hecht heeft een Reserve Aanvaardbare Kosten (RAK) voor het opvangen van fluctuaties in de exploitatie van de RAV. Het resultaat dient volledig ten goede te komen aan de RAV. Indien de gelden van de RAK niet worden besteed aan de RAV, dan wordt dat bedrag door de zorgverzekeraars in mindering gebracht op het initiële budget van het daaropvolgende boekjaar.

Bestemmingsreserves

Hecht heeft per einde boekjaar de volgende bestemmingsreserves:

- reserve verplichtingen voormalig personeel GGD
- reserve programma Hecht24
- reserve ERP
- reserve onderhoud huisvesting
- reserve GHOR OvDG

De reserve verplichtingen voormalig personeel wordt voor het programma GGD ingesteld om de kosten van WW-uitkeringen en het risico op ontslagvergoedingen te kunnen dragen. De dotatie is 0,1% van de brutolonen van medewerkers als compensatie voor het 3^e WW-jaar conform de cao CAR-UWO en 0,9% over de loonkosten GGD.

De reserve ERP is een reserve om de kosten van de her implementatie van het ERP-systeem (AFAS) te financieren.

GHOR OvDG betreft bestemmingsreserve instroom nieuwe Officiëren van Dienst Geneeskundig OvDG, het doel is de kosten van werving en opleiding van nieuwe crisisfunctionarissen te bekostigen.

Toelichting op het eigen vermogen

Hieronder staat het eigen vermogen na de bestemming van het resultaat over het boekjaar 2020.

De saldi per 31 december 2020 zijn overgenomen uit de jaarrekening 2020. Na de verdeling van het resultaat over 2021 resteert het saldo per 1 januari 2021. Dit is inclusief de herverdeling zoals goedgekeurd door het Algemeen Bestuur op 8 december 2021. Dit staat in de laatste cijferkolom.

² De post 'nog te ontvangen subsidies' betreft 'de van de Europese en Nederlandse overheidslichamen nog te ontvangen voorschotbedragen die ontstaan door voorfinanciering op uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel'.

³ De post 'overige nog te ontvangen en vooruitbetaalde bedragen' betreft 'overige nog te ontvangen bedragen, en de vooruitbetaalde bedragen die ten laste van volgende begrotingsjaren komen'.

€1.000	31-12-2020	Resultaat	Sub-totaal	Resultaat bestemming 1 (jaarrekening 2021)	Na bestemming in jaarrekening 2021	Resultaat bestemming 11-2021	1-1-2021
Algemene reserve GGD	990	2.418	3.408	-352	3.056	-1.248	1.808
Algemene reserve GHOR	94	123	217	-123	94	0	94
Reserve aanvaardbare kosten RAV	661	1.347	2.008	0	2.008	0	2.008
Algemene reserve ZVH	0	0	0	475	475	475	950
Algemene reserve	1.745	3.888	5.633	0	5.633	-773	4.860
Reserve verplichtingen voormalig personeel	574	0	574	0	574	300	874
Reserve markttaken GGD	447	0	447	0	447	-447	0
Reserve ERP	176	0	176	0	176	0	176
Reserve frictiekosten Corona	0	0	0	0	0	0	0
Reserve programma RDOG 2024	0	0	0	0	0	920	920
Reserve onderhoud huisvesting	783	0	783	0	783	0	783
Reserve project OvDG	101	0	101	0	101	0	101
Bestemmingsreserves	2.081	0	2.081	0	2.081	773	2.854
Onverdeeld resultaat GGD	2.418	0	2.418	-2.418	0	0	0
Onverdeeld resultaat ZVH	0	0	0	0	0	0	0
Onverdeeld resultaat GHOR	123	0	123	-123	0	0	0
Onverdeeld resultaat RAV	1.347	0	1.347	-1.347	0	0	0
Onverdeeld resultaat	3.888	0	3.888	-3.888	0	0	0
Eigen vermogen	7.714	3.888	11.602	-3.888	7.714	0	7.714
GGD			5.489	-352	5.137	-475	4.662
GHOR			217	-123	94	0	94
RAV			2.008	0	2.008	0	2.008
ZVH			0	475	475	475	950
Eigen vermogen			7.714	0	7.714	0	7.714

De volgende tabel geeft de vermogensmutaties in het boekjaar weer. Van ieder programma zijn de vermogensmutaties over het jaar 2021 weergegeven en in de laatste kolom staat de stand per eind 2021.

€1.000	1-1-2021	Storting	Onttrekking	Resultaat	31-12-2021
Algemene reserve GGD	1.808	0	0		1.808
Algemene reserve GHOR	94	0	0		94
Reserve aanvaardbare kosten RAV	2.008	0	0		2.008
Algemene reserve ZVH	950	0	0		950
Algemene reserve	4.860	0	0	0	4.860
Reserve verplichtingen voormalig personeel	874	486	200		1.160
Reserve ERP	176	0	147		29
Reserve programma RDOG 2024	920	0	0		920
Reserve onderhoud huisvesting	783	0	0		783
Reserve project OvDG	101	0	0		101
Bestemmingsreserves	2.854	486	347	0	2.993

Onverdeeld resultaat GGD	0	0	0	518	518
Onverdeeld resultaat GHOR	0	0	0	579	579
Onverdeeld resultaat RAV	0	0	0	235	235
Onverdeeld resultaat ZVH	0	0	0	496	496
Onverdeeld resultaat	0	0	0	1.828	1.828
Eigen vermogen	7.714	486	347	1.828	9.681

GGD	4.662	486	347	518	5.319
GHOR	94	0	0	579	673
RAV	2.008	0	0	235	2.243
ZVH	950	0	0	496	1.446
Eigen vermogen	7.714	486	347	1.828	9.681

Het eigen vermogen is gestegen met € 1.352k door de storting in de reserve verplichtingen voormalig personeel (€486k) en de reserve markttaken GGD (€76k), de onttrekking uit de reserve verplichtingen voormalig personeel (-€189k) en het voordelig gerealiseerde resultaat van de programma's GGD (€522k), ZVH (€579k), GHOR (€235k) en RAV (€496k). Vanuit de gemeente leiden is 92k reserve voor het Zorg- en Veiligheidshuis aan Hecht in 2021 overgedragen. Na de mutaties van de reserves sluit elk programma af met een positief saldo. Het resterende nog te bestemmen resultaat is €1.829k.

4.5.6 Voorzieningen

Het verloop van de voorzieningen wordt in het hierna opgenomen overzicht weergegeven.

(€1.000)	31-12-2020	Storting	Onttrekking	Vrijval	31-12-2021
Onderhoud ambulances	230	88	0	0	318
Egalisatie voorziening	230	88	0	0	318

De RAV heeft het onderhoud van de ambulances in eigen beheer. Voor het onderhoud heeft de RAV een onderhoudsvoorziening gevormd. De voorziening is gebaseerd op de ingeschatte onderhoudskosten op basis van een gebruiksperiode van 5 jaar en 300.000 gereden kilometers.

Onderhoud gebouwen

Door onzekerheid met betrekking tot toekomstige huisvesting is er de afgelopen jaren bijna geen onderhoud uitgevoerd aan ons hoofdkantoor op de Parmentierweg 49 in Leiden. In de loop van 2021 is een Meerjaren Onderhoudsplan (MJOP) geactualiseerd door een externe partij. Hieruit is concreet naar voren gekomen welke punten de komende jaren aangepakt moeten worden. Voor een groot deel van deze kosten is reeds een reservering gevormd. In 2021 is ook de beslissing genomen om niet te verhuizen en de Parmentierweg volledig te renoveren. De renovatie wordt nu op gang gezet en het MJOP wordt hierin meegenomen. Volgens de planning zou eind 2023 het gebouw volledig gerenoveerd zijn.

4.5.7 Schulden met een looptijd van één jaar of langer

Deze balanspost betreft vaste schulden met een rente typische looptijd van één jaar of langer en bevat onderhandse leningen van binnenlandse banken en financiële instellingen en verplichtingen uit hoofde van vaststellingsovereenkomsten.

(€ 1.000)	31-12-2021	31-12-2020
Onderhandse leningen	6.708	7.176
Financial lease ambulances	2.621	3.517
Vaststellingsovereenkomsten	101	101
Totaal	9.430	10.794

Hecht heeft vier langlopende leningen opgenomen bij de BNG Bank. Het rentepercentage van de lening voor het gebouw aan de Parmentierweg 49 te Leiden staat gedurende de gehele looptijd vast. De drie leningen voor de RAV zijn per 2 januari 2021 opnieuw afgesloten met een vast rentepercentage tot het einde van de looptijd (2 januari 2062).

Bij de ING Bank is in 2019 een financial leaseovereenkomst afgesloten voor de aanschaf van ambulances. De looptijd is 58 maanden. Hecht heeft ten gunste van de lessor een pandrecht gevestigd op het bedrijfsmiddel en de verzekering van het bedrijfsmiddel als aanvullende zekerheid verschaft.

(€ 1.000)	Nummer	Hoofdsom	Start	Looptijd	Rente
Lening Parmentierweg, Leiden	4096855	6.400	2003	20 jaar	4,35%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40106139	4.000	2011	50 jaar	4,95%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40106499	2.000	2011	50 jaar	5,25%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40107567	1.400	2012	49½ jaar	3,52%
Financial lease ambulances	203948-MX-0	max 4.500	2019	58 mnd	1,25%

Hieronder staat de onderverdeling en het verloop van de vaste schulden met een looptijd langer dan één jaar. Na de kolom met de stand per 31 december van het boekjaar is weergegeven wat het aandeel in lening bedrag is waarvan de resterende looptijd nog meer dan 5 jaar. In de laatste kolom staat het rentebedrag over de lening in het boekjaar. De aflossingen op de langlopende leningen vinden jaarlijks plaats per 1 januari voor de leningen van de RAV en per 1 maart voor de Lening Parmentierweg, Leiden.

(€ 1.000)	31-12-2020	Toevoeging	Aflossing	31-12-2021	>5 jaar	Rente 2021
Lening Parmentierweg, Leiden	960		-320	640	-	30
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	3.360		-80	3.280	2.880	118
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	1.680		-40	1.640	1.440	62
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	1.176		-28	1.148	1.008	30
Subtotaal onderhandse leningen	7.176		-468	6.708	5.328	240
Financial lease ambulances	3.517		-895	2.622		39
Totaal	10.693		-1.363	9.330	5.328	279

4.5.8 Schulden met een looptijd korter dan één jaar

Deze post omvat de volgende netto-vlottende schulden met een rentetypische looptijd korter dan één jaar.

(€1.000)	31-12-2021	31-12-2020
Banksaldi		93
Kasgeldlening	5.000	5.000
Crediteuren	12.570	8.367
Overige schulden	17.570	13.367
Totaal*--	17.570	13.460

De banksaldi zijn niet rentedragend. De kasgeldlening heeft een looptijd van een jaar, het rentepercentage is 0,00%.

4.5.9 Overlopende passiva

De specificatie van de post overlopende passiva is als volgt:

(€1.000)	31-12-2021	31-12-2020
Loonheffing en pensioenpremies	7.548	5.440
Overige nog te betalen lasten	3.021	3.956
Te verrekenen met zorgverzekeraars	969	471
Omzetbelasting	31	12
In het begrotingsjaar opgebouwde verplichtingen⁴	11.569	9.879
Vooruit ontvangen gemeentelijke bijdragen per inwoner	2.413	3.121
Voorschotbedragen met een specifiek bestedingsdoel	5.217	3.501
Voorschotten en vooruit ontvangen	98	27
Van overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen⁵	7.728	6.649
Totaal	19.297	16.528

De te ontvangen omzetbelasting is in de jaarrekening gesaldeerd met de nog te betalen omzetbelasting.

4.5.10 Niet uit de balans blijkende financiële verplichtingen

Hecht is voor een aantal toekomstige jaren verbonden aan verschillende, niet uit de balans blijkende, financiële verplichtingen. Hierna volgt een opsomming van de belangrijkste van deze verplichtingen.

Huurverplichtingen

De looptijd van de huurverplichtingen inzake onroerend goed verschilt per gehuurd object. De totale jaarlijkse verplichting bedraagt voor het programma GGD €1.519k. De grootste post betreft huurverplichtingen rond de vestiging in Gouda (€394k) met een looptijd tot aan 2024. De overige verplichtingen lopen door tot in 2021.

Daarnaast bedragen de huur- en serviceverplichtingen voor JGZ-locaties €1.125k. Enkele verplichtingen kennen een langere looptijd en lopen door tot aan 2032. Deze huren en overige huisvestingskosten worden jaarlijks door de betrokken gemeenten vergoed.

De GHOR heeft huurverplichtingen van €45k.

De RAV heeft huurverplichtingen inzake onroerend goed. De totale jaarlast bedraagt €404k. De looptijd van de huurverplichtingen verschilt per standplaats. Naast de huurverplichting Vondellaan Leiden met een looptijd van 25 jaar, heeft geen van de verplichtingen een looptijd langer dan 5 jaar.

Verplichtingen uit hoofde van meerjarige overeenkomsten

Deze verplichtingen betreffen overeenkomsten ter zake van softwarelicenties, mobiele telefonie en dergelijke, met een inkoopwaarde van circa €3,3m per jaar. Verplichtingen uit hoofde van investeringen en onderhoudscontracten van de RAV bedragen €0,7m per jaar. De overeenkomsten hebben verschillende looptijden.

⁴ De post 'in het begrotingsjaar opgebouwde verplichtingen' betreft 'verplichtingen die in het begrotingsjaar zijn opgebouwd en die in een volgend begrotingsjaar tot betaling komen, met uitzondering van jaarlijks terugkerende arbeidsgerelateerde verplichtingen van vergelijkbaar volume'.

⁵ De post 'van overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen' betreft de 'van de Europese en Nederlandse overheidslichamen ontvangen voorschotbedragen voor uitkeringen met een specifiek bestedingsdoel die dienen ter dekking van lasten van volgende begrotingsjaren'.

Arbeidskosten gerelateerde verplichtingen

Dit betreft de in de volgende tabel vermelde saldi. Het saldo van de opgebouwde vakantiegelden betreft alleen de RAV, bij de programma's GGD, ZVH en GHOR zijn de opgebouwde vakantiegelden door de invoering van het individueel keuzebudget in de exploitatie verantwoord. Het bedrag aan niet opgenomen vakantie-uren betreft voor de programma's GGD, ZVH en GHOR €3.690k (2019: €1.937k) en voor de RAV €984k (2019: €799).

(€ 1.000)	GGD- GHOR/ZVH	RAV	31-12-2021	GGD- GHOR	RAV	31-12-2020
Opgebouwde vakantiegelden	0	557	557	0	606	606
Niet opgenomen vakantie-uren	3.690	1.236	4.926	1.937	984	2.921
Overwerk, onregelmatigheid en PLB-uren RAV	0	1.189	1.189	0	991	991
Totaal	3.690	2.982	6.672	1.937	2.581	4.518

In de vakantie-uren voor het programma GGD zijn ook nog corona uren opgenomen die nog dienen te worden uitbetaald in 2022. De precieze omvang daarvan zal nog in de loop van 2022 worden bepaald.

Verplichtingen RAV inzake functioneel leeftijdsontslag

Per 1 januari 2006 is het Flexibel Pensioen en Uittreden (FPU) afgeschaft. Partijen zijn overeengekomen dat de overbrugging van personeel in de leeftijd van 62 tot 62 jaar en 9 maanden onder andere gedekt zal worden door de inkoop van extra pensioen door de werkgever. Deze inkoop zal voor een deel van de werknemers plaatsvinden door een directe afstorting bij het ABP en voor het overige deel op het moment dat de werknemer 53 jaar wordt.

4.6 Toelichting op het overzicht van baten en lasten

Hierna volgen de toelichtingen van de baten en lasten per programma. De financiële overzichten zijn onderverdeeld naar economische categorieën en worden gevolgd door een beknopte tekstuele toelichting.

4.6.1 Programma Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD)

Financieel overzicht GGD (inclusief overhead)

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

	Begroting 2021	Begr. Incl. wijz 2021	Realisatie 2021	Verschil
€1.000				
Salarissen en sociale lasten	36.091	36.125	35.586	539
Tijdelijk personeel	30.561	50.673	49.318	1.355
Overige personeelslasten	1.927	3.273	3.504	-231
Subtotaal personeelslasten	68.579	90.072	88.408	1.664
Kapitaallasten	715	667	665	2
Huisvesting	10.881	14.386	15.940	-1.554
Organisatiekosten	14.259	8.731	9.004	-273
Materialen	3.278	4.564	3.009	1.555
Voorzieningen	-	-	0	0
Kosten meldkamer	-	-	-	-
Onvoorzien	-	-	-	-
Lasten vorig boekjaar	-	484	701	-217
Subtotaal overige lasten	29.134	28.832	29.319	-487
Lasten	97.713	118.904	117.727	1.177
Gemeenten BPI/BPK	31.471	31.471	31.427	-44
Gemeenten overige	5.804	6.674	6.124	-550
Derden	3.127	2.870	5.914	3.044
Zorgverzekeraars	-	1.479	-	-1.479
Rijk	55.594	75.565	74.895	-670
Baten vorig boekjaar	-	-	5	5
Baten	95.996	118.059	118.365	306
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	-1.717	-845	115	1.483
Storting reserves	-547	-372	-401	-29
Onttrekking reserves	1.264	441	281	-160
Gerealiseerde resultaat	-1.000	-776	518	1.294

Toelichting

De realisatie 2021 laat ten opzichte van de begroting 2021 (na wijziging) de volgende afwijkingen zien:

Het grote deel van de mutaties is het gevolg van de vele wijzigingen in de inzet voor Corona, hierdoor is het gedurende het hele jaar lastig gebleken om goede inschatting van het verloop te maken. Hierdoor zijn op meerdere categorieën afwijkingen in de realisatie zichtbaar.

Er zijn lagere *salarislasten* door het niet (direct) invullen van openstaande vacatures. Deze vacatures zijn deels ingevuld via inhuur.

De post *tijdelijk personeel* is lager omdat vanuit de berap 2 te hoog is ingezet op de verwachting voor de inzet van uitzendkrachten gedurende de rest van het jaar voor inzet in het tegengaan van Corona. Dit heeft verder geen financiële consequenties omdat alle kosten worden verrekend met het Rijk met betrekking tot Corona.

De post *overige personeelslasten* komt hoger uit onder meer door extra scholingskosten voor RVE managers. Tevens zijn de kosten toegenomen door opschaling Corona activiteiten.

Als gevolg van de omicron variant zijn er meer vaccinatielocaties ingezet of aangehouden voor het uitvoeren van de boostercampagne, wat heeft geleid tot hogere *huisvestingskosten* dan eerder geraamd.

Er zijn meer *organisatiekosten* dan geraamd omdat meer is uitgegeven aan opbouwkosten ten aanzien van de vaccinatielocaties (€1.100k). Daarnaast is er minder uitgegeven aan organisatiekosten voor programma Hecht wegens uitstel in de uitvoering van een aantal activiteiten. Via resultaatbestemming zal worden voorgesteld een aantal nog te realiseren uitgaven door te schuiven naar 2022.

De lagere kosten voor *materialen* is veroorzaakt door kosten van SCAL op te nemen als laboratoriumkosten terwijl het gaat om inhuur derden. Hierdoor was deze post te hoog ingeschat.

De *lasten voorgaand jaar* komen hoger uit door te hoge opgenomen aftrek btw vanuit Corona gerelateerde activiteiten in 2020.

De correctie van de gemeente Voorschoten voor de bijdrage Crisis Interventie Team (44k) voor de *BPI* was nog niet meengenomen in de laatste berap.

De *overige bijdrage vanuit gemeenten* is te hoog ingeschat in verband met lagere opbrengsten voor een aantal subsidies ten aanzien van onder meer Cursusbureau (44k), CJG Leiden&Gouda (85k), 40k kind naar gezond gewicht. Tevens zijn een aantal opbrengsten verantwoordt onder bijdrage derden die eerst nog waren opgenomen onder overige bijdrage gemeenten.

De *bijdrage derden* komt met name hoger uit als gevolg van nog te ontvangen labkosten vanuit het RIVM vanuit Corona. In de berap was eerder alles verantwoordt onder bijdrage Rijk.

De bijdrage vanuit *Zorgverzekeraars* is abusievelijk onder de verkeerde categorie opgenomen in de berap 2 en is zo vertaald naar de gewijzigde begroting 2021. Dit had moeten zijn bijdrage vanuit derden.

In de nota reserves en voorzieningen is opgenomen dat er een voorziening voor de onderhoud van gebouwen in 2021 zou komen. In verband met de aankomende verbouwing aan de Parmentierweg en de regels omtrent het vormen van een voorziening is er voor gekozen om voor dit jaar geen voorziening te vormen. d.

Subsidieprojecten

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de subsidieprojecten met een omvang van meer dan €100k. Het saldo van de ontvangen en bestede bedragen wordt in overleg met de betreffende gemeente afgewikkeld. In onderstaande tabel is de laatste kolom gelijk aan de subsidie minus de besteding van de subsidiegelden.

Gemeente	Beschikking	Onderwerp	Subsidie	Ontvangen	Besteed	Saldo
Leiden	4662808	Veilig Thuis (Adv/Meldp huis.Geweld.&kind.mishand)	875.706	875.706	875.706	-
Rotterdam	19MO00779	SOA -Sense (Algemene Seksuele Gezondheid) VWS	575.881	575.881	575.881	-
Gouda	1186369 / 20191077	Veilig Thuis (Adv/Meldp huis.Geweld.&kind.mishand)	321.732	321.732	321.732	-
Alphen aan den Rijn	314095	CJG Dienstverlening	135.883	135.883	94.611	41.272
Alphen aan den Rijn	339614	Preventieve Logopedische Zorg CTC Wijkgerichte gezondheidsbevordering	165.994	165.994	165.994	-
Leiden	4662456	Leiden	247.540	247.540	247.540	-
Leiden	Z20/1523192	Opvoedpedagogen	104.312	104.312	104.312	-
Leiden	4664450	Verslavingspreventie regionaal	255.127	255.127	255.127	-
Leiden	Z20/1523192	CJG Dienstverlening	166.587	166.587	166.587	-
Leiden	4662485	Meldpunt Zorg en Overlast en bemoeizorg	173.445	173.445	173.445	-
Gouda	1280863	Preventieve Logopedische Zorg	152.458	152.458	130.221	22.237
Krimpenerwaard	19314524	Preventieve Logopedische Zorg	120.192	120.192	120.192	-
Krimpenerwaard	V210189 per factuur	Preventieve Logopedische Zorg	120.191	120.191	120.191	-
Noordwijk	70119	CJG Dienstverlening	118.188	118.188	118.188	-

4.6.2 Zorg- en Veiligheidshuis

Financieel overzicht ZVH (incl. overhead)

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

	Begroting 2021	Begr. Incl. wijz 2021	Realisatie 2021	Verschil
€1.000				
Salarissen en sociale lasten	14.995	13.493	13.606	-113
Tijdelijk personeel	1.008	1.636	1.980	-344
Overige personeelslasten	619	516	504	12
Subtotaal personeelslasten	16.622	15.644	16.090	-446
Kapitaallasten	288	258	280	-22
Huisvesting	340	415	411	4
Organisatiekosten	2.035	1.911	1.831	80
Materialen	1	3	2	1
Voorzieningen	-	-	0	0
Kosten meldkamer	-	-	-	-
Onvoorzien	-	-	-	-
Lasten vorig boekjaar	-	-	9	-9
Subtotaal overige lasten	2.663	2.586	2.533	53
Lasten	19.285	18.231	18.623	-392
Gemeenten BPI/BPK	15.661	15.661	15.661	-
Gemeenten overige	3.314	3.244	3.502	258
Derden	195	168	133	-35
Zorgverzekeraars	-	-	-	-
Rijk	79	79	-	-79
Baten vorig boekjaar	-	-	-	-
Baten	19.250	19.152	19.296	144
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	-36	921	673	-248
Storting reserves	0	-138	-161	-23
Onttrekking reserves	-0	118	67	-51
Gerealiseerde resultaat	-36	900	579	-321

Toelichting

Totale resultaat van het ZVH is in 2021 320k lager uitgevallen dan in de Berap 2 was voorspeld.

Dit komt voornamelijk door hogere inhuur bij Veilig Thuis waar we in samenwerking met BMC de achterstand in openstaande zaken aan het wegwerken zijn. Daarentegen vielen de kosten voor advies wat lager uit en hebben we ook wat meer diensten gefactureerd (oa Wijk GGD) dan waar in de Berap 2 mee rekening was gehouden.

CONCEPT

4.6.3 Programma Geneeskundige Hulpverlening (GHOR)

Financieel overzicht GHOR (incl. overhead)

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

€1.000	Begroting 2021	Begr. Incl. wijz 2021	Realisati e 2021	Verschil
Salarissen en sociale lasten	1.365	1.284	1.209	75
Tijdelijk personeel	199	281	281	-
Overige personeelslasten	53	52	66	-14
Subtotaal personeelslasten	1.617	1.617	1.556	61
Kapitaallasten	28	28	33	-5
Huisvesting	48	48	49	-1
Organisatiekosten	533	446	352	94
Materialen	2	2	1	1
Voorzieningen	-	-	-	-
Kosten meldkamer	-	-	-	-
Onvoorzien	19	19	-	19
Lasten vorig boekjaar	-	-	-	-
Subtotaal overige lasten	630	543	435	108
Lasten	2.247	2.160	1.991	169
Gemeenten BPI/BPK	2.224	2.224	2.224	-
Gemeenten overige	-	-	-	-
Derden	3	3	-	-3
Zorgverzekeraars	-	-	-	-
Rijk	-	-	-	-
Baten vorig boekjaar	-	-	2	2
Baten	2.227	2.227	2.226	-1
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	-20	67	235	168
Storting reserves	-	-	-	-
Onttrekking reserves	20	20	-	-20
Gerealiseerde resultaat	-	87	235	148

Toelichting

Totale resultaat van de GHOR in 2021 is 148k positiever uitgevallen dan in de Berap 2 was begroot. Voornaamste oorzaken van deze meevallers waren vacatures bij het personeel waardoor de salariskosten nog lager zijn uitgevallen dan al was voorspeld. Daarnaast zijn er ook zaken in de uitvoering verschoven naar 2022 als het gaat om OTO waardoor de organisatiekosten nog lager zijn uitgevallen dan in de Berap 2 is aangenomen.

CONCEPT

4.6.4 Programma Regionale Ambulancevoorziening (RAV)

Financieel overzicht RAV (in overhead)

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

€1.000	Begroting 2021	Begr. Incl. wijz 2021	Realisatie 2021	Vershil
Salarissen en sociale lasten	23.800	23.416	22.729	687
Tijdelijk personeel	776	1.114	1.160	-46
Overige personeelslasten	1.428	1.463	2.109	-646
Subtotaal personeelslasten	26.004	25.993	25.998	-5
Kapitaallasten	2.612	2.554	2.528	26
Huisvesting	927	932	942	-10
Organisatiekosten	2.833	2.725	2.670	55
Materialen	1.176	1.171	1.229	-58
Voorzieningen	-	-	-	-
Kosten meldkamer	484	459	634	-175
Onvoorzien	-	-	-	-
Lasten vorig boekjaar	-	8	8	-
Subtotaal overige lasten	8.032	7.849	8.011	-162
Lasten	34.036	33.842	34.009	-167
Gemeenten BPI/BPK	-	-	-	-
Gemeenten overige	-	-	-	-
Derden	885	877	4.913	-4.036
Zorgverzekeraars	31.441	31.441	28.343	3.098

Rijk	1.710	1.417	1.216	201
Baten vorig boekjaar	-	32	33	-1
Baten	34.036	33.767	34.505	-738
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	-	-75	496	-571
Storting reserves	-	-	-	-
Onttrekking reserves	-	-	-	-
Gerealiseerde resultaat	-	-75	496	-571

Toelichting

Het gerealiseerde saldo van baten en lasten is €571k hoger dan de laatste begrotingswijziging.

De baten van de RAV zijn hoger dan begroot. Dit door de vergoeding voor een éénmalige uitkering gebaseerd op de nieuw afgesloten CAO ziekenhuizen, een vergoeding voor kosten gemaakt in het kader van de pilot ZCC en een vergoeding voor de meerkosten COVID gemaakt in 2021. In de prognose was rekening gehouden met toekenning van het initieel budget plus benutting van een gereserveerd bedrag à €350k voor de financiële impact van de toentertijd nog af te sluiten CAO. De vergoeding voor meerkosten COVID is reeds besproken en overeengekomen met de representerende zorgverzekeraars, maar zal uiterlijk 15 mei 2022 definitief worden vastgesteld. Daarnaast is de vergoeding van VWS €201k lager dan begroot. Dit is met name het gevolg van lagere salarislasteren inzake de uitvoering van de FLO-regeling, hierdoor valt de vergoeding van VWS à 95% ook lager uit.

De lasten van de RAV zijn lager dan begroot. De salariskosten vallen lager uit door het uitblijven van een indexatie per 1 juli 2021 én door de eerdergenoemde lagere salarislasteren gerelateerd aan de uitvoering van de FLO-regeling. De overige personeelskosten vallen € 147K hoger uit dan verwacht. Met name de uitgaven op het gebied van werving & selectie, arbo en werkkleding pakken hoger uit. De overschrijding bij organisatiekosten is grotendeels te verklaren door externe kosten à €151k ten behoeve van de pilot ZCC. Deze kosten worden volledig vergoed door de zorgverzekeraars.

In de jaarcijfers 2021 is de volgende post niet verwerkt, maar deze dient wel vermeld te worden vanwege de mogelijk negatieve impact op het resultaat.

- 1) Standplaats Gouda. Deze standplaats wordt gehuurd van Promen op basis van een huurcontract met een looptijd van 5 jaar. Per 30/4/2021 liep dit contract af. Deze overeenkomst is automatisch verlengd met een opzegtermijn van 3 jaar. De boekwaarde van standplaats Gouda per 30/4/2024 bedraagt ca. € 1,0 miljoen.



4.6.5 Hecht

Financieel overzicht Hecht (volgens BBV, overhead apart weergegeven)

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën. Het resultaat van Hecht is gelijk aan het totaal van de programma's GGD, GHOR, ZVH en RAV.

De toelichting op de overschrijding van de lasten in het kader van begrotingsrechtmatigheid is opgenomen in paragraaf 3.8.6.

€1.000	Primair Hecht	Overhead 2021	Onderlinge Eliminatie	Realisatie Hecht 2021	Begroting Hecht 2021	Verschil
Salarissen en sociale lasten	1.917	14.839		73.130	74.318	1.188
Tijdelijk personeel	1.939	5.377		52.739	53.704	965
Overige personeelslasten	-305	2.507		6.183	5.303	-880
Subtotaal personeelslasten	3.551	22.723		132.052	133.325	1.273
Kapitaallasten	240	1.239		3.506	3.507	1
Huisvesting	-1.646	1.294		17.342	15.782	-1.560
Organisatiekosten	-287	5.860		13.857	13.813	-44
Materialen	1.505	157		4.241	5.739	1.498
Voorzieningen	-	0		0		0
Kosten meldkamer	-175	-		634	459	-175
Onvoorzien	19	-			19	19
Lasten vorig boekjaar	-9	217		718	492	-226
Subtotaal overige lasten	-354	9.550		40.298	39.811	-487
Lasten	3.198	32.273		172.350	173.136	786
Gemeenten BPI/BPK	44	1.833		49.312	49.356	44
Gemeenten overige	345	53		9.626	9.918	292
Derden	-6.480	577		10.960	3.918	-7.042
Zorgverzekeraars	4.577	-		28.343	32.920	4.577
Rijk	2.680	7.649		76.111	77.061	950
Baten vorig boekjaar	21	29		40	32	-8
Baten	1.186	10.141		174.392	173.204	1.188
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	-2.011	-22.132		2.042	68	1.974
Storting reserves	15	-486		-562	-511	-51
Onttrekking reserves	20	1.131		348	579	-231
Gerealiseerde resultaat	-1.976	-21.487		1.828	137	1.691

Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves

De mutaties in de reserves van Hecht is toegelicht in de toelichting op het eigen vermogen in paragraaf 4.5.5.

4.6.6 Hecht op taakvelden

In de volgende tabel zijn de lasten en baten per taakveld opgenomen.

Overzicht taakvelden voor verdeling overhead

(€ 1.000)	Baten	Lasten	Realisatie 2021
0.1 Bestuur	-	18	-18
0.5 Treasury	3	272	-269
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	49.312	-	49.312
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	-	1.318	-1.318
1.2 Openbare orde en veiligheid	9	295	-286
5.4 musea	-	-	-
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	3.391	12.261	-8.870
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	141	1.309	-1.168
7.1 Volksgezondheid	112.253	124.692	-12.439
Subtotaal voor mutatie reserves	165.109	140.165	24.944
0.10 Mutatie reserves	-	362	-362
Programma totaal	-	362	-362
0.4 Ondersteuning organisatie (overhead)	9.278	32.032	-22.754
Programma totaal incl Overhead	174.387	172.559	1.828

Overzicht taakvelden na verdeling overhead

(€ 1.000)	Baten	Lasten	Realisatie 2021
0.7 Algemene uitkering en overige uitkeringen gemeentefonds	49.312	-	49.312
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	2	1.991	-1.989
1.2 Openbare orde en veiligheid	9	295	-286
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	3.489	16.825	-13.336
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	145	1.796	-1.651
7.1 Volksgezondheid	121.430	151.290	-29.860
Subtotaal voor mutatie reserves	174.387	172.197	2.190
0.10 Mutatie reserves	-	362	-362
0.4 Ondersteuning organisatie (overhead)	-	-	-
Programma totaal incl Overhead	174.387	172.559	1.828

4.6.7 Apparaatskosten

Apparaatskosten, ofwel organisatiekosten, zijn de noodzakelijke financiële middelen voor het inzetten van personeel (salarissen) en organisatie-, huisvestings-, automatiseringskosten e.d. voor de uitvoering van de organisatorische taken. Apparaatskosten zijn dus alle personele en materiële kosten die verbonden zijn aan het functioneren van de organisatie. Hieronder zijn de apparaatskosten gespecificeerd.

Apparaatskosten Begroting 2021

€1.000	GGD	GHOR	ZVH	RAV	Overhead	Hecht
Salarissen en sociale lasten	0	0	0	0	14.110	14.110
Tijdelijk personeel	0	0	0	0	4.403	4.403
Overige personeelslasten	0	0	0	0	1.932	1.932
Subtotaal personeelslasten	0	0	0	0	20.445	20.445
Kapitaallasten	79	20	2	2.406	1.000	3.507
Huisvesting	13.421	48	0	932	1.380	15.782
Organisatiekosten	4.813	384	911	1.602	6.103	13.813
Materialen	4.416	2	1	1.171	150	5.739
Voorzieningen	0	0	0	0	0	0
Kosten meldkamer	0	0	0	459	0	459
Onvoorzien	0	19	0	0	0	19
Lasten vorig boekjaar	484	0	0	8	0	492
Subtotaal overige lasten	23.213	473	914	6.578	8.633	39.811
Lasten	23.213	473	914	6.578	29.078	60.256

Apparaatskosten Realisatie 2021

€1.000	GGD	GHOR	ZVH	RAV	Overhead	Hecht
Salarissen en sociale lasten	0	0	0	0	14.839	14.839
Tijdelijk personeel	0	0	0	0	5.377	5.377
Overige personeelslasten	0	0	0	0	2.507	2.507
Subtotaal personeelslasten	0	0	0	0	22.723	22.723
Kapitaallasten	95	21	2	2.149	1.239	3.506
Huisvesting	15.103	0	3	942	1.294	17.342
Organisatiekosten	5.388	206	824	1.579	5.860	13.857
Materialen	2.855	0	0	1.229	157	4.241
Voorzieningen	0	0	0	0	783	783
Kosten meldkamer	0	0	0	634	0	634
Onvoorzien	0	0	0	0	0	0
Lasten vorig boekjaar	487	0	6	8	217	718
Subtotaal overige lasten	23.928	227	835	6.541	9.550	41.081
Lasten	23.928	227	835	6.541	32.273	63.804

Apparaatskosten, verschil (realisatie - begroting 2021)

€1.000	GGD	GHOR	ZVH	RAV	Overhead	Hecht
Salarissen en sociale lasten	0	0	0	0	729	729
Tijdelijk personeel	0	0	0	0	974	974
Overige personeelslasten	0	0	0	0	575	575
Subtotaal personeelslasten	0	0	0	0	2.278	2.278
Kapitaallasten	16	1	0	-257	239	-1
Huisvesting	1.682	-48	3	10	-86	1.560
Organisatiekosten	575	-178	-87	-23	-243	44
Materialen	-1.561	-2	-1	58	7	-1.498
Voorzieningen	0	0	0	0	783	783
Kosten meldkamer	0	0	0	175	0	175
Onvoorzien	0	-19	0	0	0	-19
Lasten vorig boekjaar	3	0	6	0	217	226
Subtotaal overige lasten	715	-246	-79	-37	917	1.270
Lasten	715	-246	-79	-37	3.195	3.548

Beleidsindicatoren

In onderstaande tabel zijn de beleidsindicatoren vermeld, die worden voorgeschreven in de nieuwe BBV-regelgeving. De indicatoren betreffen die van Hecht. Omwille van het inzicht zijn de indicatoren per programma inclusief overhead weergegeven.

Realisatie 2021

Omschrijving	Eenheid	GGD	ZVH	GHOR	RAV	Overhead	RDOG
Inwoners	aantal						808.866
Apparaatskosten	€ 1.000,-	23.928	835	227	6.541	32.273	63.804
Apparaatskosten per inwoner	€	29,582156	1,03	0,28	8,09	39,90	78,88
Bezetting (inclusief inhuur)	fte	423,13	157,72	8,85	231,79	195,46	1.016,95
Bezetting per 1.000 inwoners	fte	0,52	0,19	0,01	0,29	0,24	1,26
Formatie	fte	359,06	146,28	8,85	231,79	177,84	923,82
Formatie per 1.000 inwoners	fte	0,44	0,18	0,01	0,29	0,22	1,14
Kosten tijdelijk personeel	€ 1.000,-	49.318	1.980	281	1.160	5.377	58.116
Loonsom (excl. overige personeelslasten)	€ 1.000,-	35586	13606	1209	22729	14839	87.969
Externe inhuur in % van loonsom	%	138,6%	14,6%	23,2%	5,1%	36,2%	66,1%
Overhead	€ 1.000,-	10.716	5.057	672	5.042		21.487
Totale lasten	€ 1.000,-	97.416	13.557	1.317	28.570		140.860
Overhead in % van totale lasten	%	11%	37%	51%	18%		15%
Salarissen en sociale lasten excl. overhead	€ 1.000,-	26.710	11.122	817	19.642		58.291
Overhead in % van salarislasteren	%	40%	45%	82%	26%		37%

Begroting 2021

Omschrijving	Eenheid	GGD	ZVH	GHOR	RAV	Overhead	Hecht
Inwoners	aantal						808.866
Apparaatskosten	€ 1.000,-	4.376	1.852	500	6.888	21.852	35.468
Apparaatskosten per inwoner	€	5,3724045	2,27	0,61	8,46	26,83	43,55
Bezetting (inclusief inhuur)	fte	344,14	141,90	9,46	222,40	140,52	858,42
Bezetting per 1.000 inwoners	fte	0,42	0,17	0,01	0,27	0,17	1,05
Formatie	fte	333,35	144,95	10,24	233,10	147,42	869,06
Formatie per 1.000 inwoners	fte	0,41	0,18	0,01	0,29	0,18	1,07
Kosten tijdelijk personeel	€ 1.000,-	733	961	199	426	124	2.443
Loonsom (excl. overige personeelslasten)	€ 1.000,-	24722	11523	914	19967	12517	69.643
Externe inhuur in % van loonsom	%	3,0%	8,3%	21,8%	2,1%	1,0%	3,5%
Overhead	€ 1.000,-	9.854	4.589	449	4.590		19.482
Totale lasten	€ 1.000,-	30.696	14.461	1.800	28.460		75.417
Overhead in % van totale lasten	%	32%	32%	25%	16%		26%
Salarissen en sociale lasten excl. overhead	€ 1.000,-	24.722	11.523	914	19.967		57.126
Overhead in % van salarislasteren	%	40%	40%	49%	23%		34%

Structureel en incidenteel resultaat

Structurele resultaat

Het structurele resultaat en de structurele exploitatieruimte zijn als volgt samen te vatten.

(€ 1.000)	Realisatie 2021		
	Baten	Lasten	Saldo
Structurele baten en lasten	97.928	95.612	2.316
Incidentele baten en lasten	76.464	77.521	-1.057
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	174.392	173.133	1.259
Structurele mutaties van de reserves			-
Incidentele mutaties van de reserves	1.130	561	569
Subtotaal mutaties reserves	1.130	561	569
Gerealiseerde structurele resultaat	97.928	95.612	2.316
Gerealiseerde incidentele resultaat	77.594	78.082	-488
Gerealiseerde resultaat	175.522	173.694	1.828

Toevoegingen en onttrekkingen aan de reserves worden gekarakteriseerd als incidentele onttrekkingen en stortingen.

De structurele ontwikkelingen zijn meegenomen in de begroting 2023 en de meerjarenbegroting 2023-2026. De structurele lasten van de begroting en meerjarenraming gedekt zijn door structurele baten.

4.6.8 Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

Uit hoofde van deze wet wordt de bezoldiging van alle topfunctionarissen verantwoord. Als topfunctionarissen worden aangemerkt de algemeen directeur en de directeur Publieke Gezondheid van Hecht die als hoogst besturende ambtenaar in het organogram van Hecht is opgenomen.

Hieronder zijn twee tabellen opgenomen voor de WNT verantwoording. De eerste betreft de Leidinggevende topfunctionarissen met een dienstbetrekking en de tweede tabel betreft de leidinggevende topfunctionarissen zonder dienstbetrekking.

bedragen x € 1		dr. J.M.M. de Gouw		D.A.E. Christmas	
Functiegegevens ⁵		Directeur Publieke Gezondheid		Directeur	
Aanvang ⁶ en einde functievervulling in 2021		01/01 - 31/12		01/01 - 31/12	
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte) ⁷		1		1	
Dienstbetrekking? ⁸		Ja		Ja	
Bezoldiging ⁹					
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen		160.091		153.294	
Beloningen betaalbaar op termijn		22.843		22.959	
Subtotaal		182.934		176.253	
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum ¹⁰		209.000		209.000	
-/ Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag ¹¹		n.v.t.		n.v.t.	
Bezoldiging		182.934		176.253	
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan ¹²		N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling ¹³		N.v.t.		N.v.t.	
Gegevens 2020 ¹⁴					
Functiegegevens ⁵		Directeur Publieke Gezondheid		Directeur	
Aanvang en einde functievervulling in 2020		01/01 - 31/12		01/12 - 31/12	
Omvang dienstverband (als deeltijdfactor in fte) ⁷		1		1	
Dienstbetrekking? ⁸		ja		ja	
Bezoldiging ⁹					
Beloning plus belastbare onkostenvergoedingen		148.401		12.033	
Beloningen betaalbaar op termijn		21.313		1.704	
Subtotaal		169.714		13.737	
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum ¹⁰		201.000		16.750	
Bezoldiging		169.714		13.737	

D.A.E. Christmas		
Functiegegevens³	Directeur a.i.	
Kalenderjaar ⁴	2021	2020
Periode functieervulling in het kalenderjaar (aanvang – einde)	[d.d./mm] – [d.d./mm]	01/03 - 30/11
Aantal kalendermaanden functieervulling in het kalenderjaar ⁵	[AANTAL MAANDEN]	9
Omvang van het dienstverband in uren per kalenderjaar ⁶	[INVULLEN]	1.236
Individueel toepasselijke bezoldigingsmaximum		
Maximum uurtarief in het kalenderjaar ⁷	€ 199	€ 193
Maxima op basis van de normbedragen per maand ⁸	[BEDRAG 1]	€ 221.700
Individueel toepasselijke maximum gehele periode kalendermaand 1 t/m 12 ⁹	€	221.700
	€	221.700
Bezoldiging (alle bedragen exclusief btw)		
Werkelijk uurtarief lager dan het maximum uurtarief? ¹⁰	[Ja]	
Bezoldiging in de betreffende periode	[BEDRAG 2021]	€ 221.700
Bezoldiging gehele periode kalendermaand 1 t/m 12 ¹¹	€	221.700
-/- Onverschuldigd betaald en nog niet terugontvangen bedrag ¹²	€	-
Bezoldiging	€	221.700
Het bedrag van de overschrijding en de reden waarom de overschrijding al dan niet is toegestaan ¹³	N.v.t. / [BEDRAG]	N.v.t. / [REDEN]
Toelichting op de vordering wegens onverschuldigde betaling ¹⁴	N.v.t. / [INVULLEN]	

Toelichting onverschuldigde betaling

In de verantwoording, zoals deze in de jaarrekening van 2020 is opgenomen, was er sprake van een onverschuldigde betaling.

Binnenlandse zaken Directoraat-Generaal Overheidsorganisatie Directie Ambtenaar en Organisatie/ Eenheid toezicht WNT, heeft naar aanleiding van onze WNT-aangifte een onderzoek ingesteld. Hierbij zijn ze tot de conclusie gekomen dat in de jaarrekening 2020 en de WNT-aangifte 2020 het onverschuldigde bedrag te hoog is opgenomen. Dit lagere onverschuldigde betaling van € 8.461,90 exclusief BTW, in plaats van de in de WNT-verantwoording verantwoorde onverschuldigde betaling van € 9.647,- exclusief BTW. Het verschil is van € 1.185,47, dit verschil is vergoed en verwerkt als rente over de onverschuldigde betaling.

Het onverschuldigde bedrag inclusief wettelijke rente is volledig door B-Bright terugbetaald. Hierdoor is er in bovenstaande opstelling geen sprake meer van een onverschuldigde betaling.

Bestuursleden

Leden van het Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur ontvangen geen beloning voor hun bestuurslidmaatschap.

Hierna zijn de bestuursleden van Hecht genoemd. Het jaar betreft het jaar van aantreden als bestuurslid. Daarnaast is aangegeven of de betreffende persoon lid is van het Algemeen Bestuur (AB), Dagelijks Bestuur (DB) of de Auditcommissie (AC). De voorzitter van het AB en DB was tot 31 december 2021 mevrouw M.M. Damen.

Naam	Functie	Jaar	Lid AB	Lid DB	Lid AC
Dhr. J.A. de Jager	Wethouder Alphen aan den Rijn	2014	X	X	
Mw. C.P. Dijkstra	Wethouder Gouda	2016	X	X	
Dhr. D. de Haas	Wethouder Zuidplas	2016	X		
Mw. L. Sleuwenhoek	Wethouder Krimpenerwaard	2016	X	X	X
Dhr. F.Q.A. van Trigt	Burgemeester Zoeterwoude	2020	X		
Mw. C. Breuer	Burgemeester Teylingen	2018	X	X	
Dhr P. Dirkse	Wethouder Leiden	2021	X		
Mw. J. Langeveld	Wethouder Lisse	2018	X	X	
Dhr. H.J.T. Nieuwenhuis	Wethouder Oegstgeest	2018	X		
Dhr. C. Oskam	Wethouder Bodegraven-Reeuwijk	2018	X		X
Mw. C. van Starkenburg	Wethouder Katwijk	2018	X	X	
Mw. Schippers	Wethouder Waddinxveen	2020	X		
Mw. P.C. van der Wereld - Verkerk	Wethouder Kaag en Braassem	2018	X		X
Dhr. J.A. van Rijn	Wethouder Hillegom	2020	X		
Mw. W.J.A. Verkleij-Eimers	Burgemeester Noordwijk	2020	X		
Dhr. P. de Bruijn	Wethouder Voorschoten	2020	X		
Dhr. D. Binnendijk	Wethouder Leiderdorp	2019	X		
Dhr. G. van Duin	Wethouder Nieuwkoop	2020	X		

De volgende tabel vermeldt de in 2021 afgetreden leden van het Algemeen Bestuur.

Naam	Functie	Jaar	Lid AB	Lid DB	Lid AC
Mw. M.M. Damen	Wethouder Leiden	2018	X	X	

4.7 Gebeurtenissen na balansdatum

Met de vluchtelingenstroom vanuit de Oekraïne is Hecht en dan met name GHOR betrokken bij een nieuwe crisis. De omvang of de impact is aan het begin van de crisis groot, in welke mate dit blijft voor Hecht is nog onzeker.

Momenteel hebben we toezeggen vanuit VWS over de financiering. Over de concrete uitwerking van de vergoeding moeten nog afspraken gemaakt worden.

4.7.1 SiSa bijlage verantwoordingsinformatie 2021

De doelstelling van de Single information Single audit (SiSa) is de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en regio's met een gemeenschappelijke regeling) richting uitkeringsverstrekkers te verminderen. De SiSa-verantwoordingsstelsel sluit aan bij het reguliere jaarrekeningproces van de medeoverheden. De financiële verantwoording van de daarvoor aangewezen specifieke uitkeringen gebeurt via een bijlage bij de jaarrekening en valt daarmee ook onder de accountantsverklaring. De SiSa-bijlage geeft op beknopte wijze volgens de door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voorgeschreven wijze de belangrijkste verantwoordingsinformatie over de betreffende specifieke uitkering, zoals bijvoorbeeld de juridische grondslag en de besteding ervan.

Volgt

5 Bijlagen

5.1 Controleverklaring

NA ONTVANGST NOG IN TE VOEGEN.

5.2 Vaststelling door het Algemeen Bestuur

Het Algemeen Bestuur van Hecht,
gelet op het bepaalde in artikel 28, lid 2 van de gemeenschappelijke regeling,
gezien het voorstel van het Dagelijks Bestuur Hecht
besluit vast te stellen de:

Jaarstukken 2021 Hecht

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van het Algemeen Bestuur op 30 juni 2022.

Was getekend:

J.A. de Jager
Voorzitter

Was getekend:

D.A.E. Christmas
Secretaris

5.3 Resultaatbestemming

Dit overzicht is een weergave van besluitvorming na het opstellen van de jaarrekening. Het is daarom geen onderdeel van de jaarrekening 2021 en op dit overzicht is geen accountantscontrole toegepast.

5.3.1 Reserves na resultaatbestemming

In onderstaande tabel zijn de resultaatbestemming en de mutaties in het vermogen samengevat:

Volgt

CONCEPT

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-06

Onderwerp: Nota Kaders Rechtmatigheid

Van: Hecht

Opgesteld : Directiesecretaris

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving

Tot op heden controleert de accountant de jaarrekening op (financiële) getrouwheid (juistheid en volledigheid) en rechtmatigheid. Wanneer er geen fouten of onzekerheden worden geconstateerd die hoger zijn dan de vastgestelde tolerantiegrenzen, krijgt Hecht een 'goedkeurende controle verklaring'.

Met ingang van de jaarrekening 2021 verandert de wet- en regelgeving (BBV) hieromtrent voor decentrale overheden (en gemeenschappelijke regelingen). De accountant toetst de jaarrekening dan alleen nog maar op de aspecten van getrouwheid. De verantwoording over de rechtmatigheid wordt een 'goed gesprek' tussen het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur op basis van een rechtmatigheidsverklaring en een toelichting hierop, die in de jaarrekening is opgenomen. De accountant toetst nog wel de juistheid van deze verklaring en toelichting in het kader van getrouwheid, maar rechtmatigheidsfouten hoeven niet meer tot een afkeurende controleverklaring te leiden als Hecht dit juist toelicht in haar jaarverslag.

Om tot een rechtmatigheidsverklaring te komen over het boekjaar 2022 moeten diverse afspraken gemaakt worden.

- Afspraken over rollen, verwachtingen, informatievoorziening tussen Hecht, DB en AB.
- De visie op de verantwoordingsgrens van de rechtmatigheidsverantwoording,
- Een geactualiseerd normenkader voor de toetsing van de rechtmatigheid.
- Een toetsingskader en een vertaling hiervan naar het interne controle plan.
- Een visie op de gewenste kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering van Hecht en het vaststellen van de verantwoordingsgrens. De aanpak om dit gesprek met het Dagelijks Bestuur te voeren.
- Plan maken en uitvoeren van verbeteringen in de primaire processen en de uitvoering van systeem- of gegevensgerichte monitoringwerkzaamheden (een intern controle plan + aanvullende verbijzonderde interne controles).
- In het plan wordt opgenomen hoe de externe accountant betrokken wordt.
- Het Ambitieniveau Algemeen Bestuur omtrent rechtmatigheid.

Dit wordt beschreven in de kaders rechtmatigheid.

Financiële aspecten

n.v.t.

Eerder genomen besluiten

AB-21-18a Kaders rechtmatigheid RDOG Hollands Midden, 2021

Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd: - kennis te nemen van de redenen en consequenties van de komende wetswijziging rondom de rechtmatigheidsverantwoording door lagere overheden en Gemeenschappelijke Regelingen. - stemt in met het ambitieniveau omtrent rechtmatigheid. - stemt in met een verantwoordingsgrens van op 3% vast te stellen. - stemt in met het Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden, 2021 - stemt in met het controleplan 2021 en de elementen hierin voor de voorbereiding van de rechtmatigheidsverklaring 2021.
Bijlagen	AB-22-06a Nota kaders rechtmatigheid 2022

Nota kaders rechtmatigheid

Inleiding

Tot op heden controleert de accountant de jaarrekening op (financiële) getrouwheid (juistheid en volledigheid) en rechtmatigheid. Wanneer er geen fouten of onzekerheden worden geconstateerd die hoger zijn dan de vastgestelde tolerantiegrenzen, krijgt Hecht/RDOG HM een 'goedkeurende controle verklaring'.

Door de uitstel van een jaar zal met ingang van de jaarrekening 2022 de wet- en regelgeving (BBV) hieromtrent veranderen voor decentrale overheden (en gemeenschappelijke regelingen). De accountant toetst de jaarrekening dan alleen nog maar op de aspecten van getrouwheid. De verantwoording over de rechtmatigheid wordt een 'goed gesprek' tussen het Dagelijks Bestuur (verder: DB) en het Algemeen Bestuur (verder: AB) op basis van een rechtmatigheidsverklaring en een toelichting hierop, die in de jaarrekening is opgenomen. De accountant toetst nog wel de juistheid van deze verklaring en toelichting in het kader van getrouwheid, maar rechtmatigheidsfouten hoeven niet meer tot een afkeurende controleverklaring te leiden als Hecht/RDOG HM dit juist toelicht in haar jaarverslag.

Waarom deze gewijzigde rechtmatigheidsverantwoording?

- Een expliciete rechtmatigheidsverantwoording onderstreept de politieke aanspreekbaarheid van het College B&W/ College GS / Dagelijks Bestuur.
- Het kan een kwaliteitsverhogend effect op de financiële bedrijfsvoering bij lagere overheden (en GR's) hebben.
- Het sluit aan bij een brede maatschappelijke trend waarbij het Dagelijks Bestuur verantwoording aflegt over de rechtmatigheid.

Dit heeft als consequentie dat Hecht/RDOG HM meer maatregelen moet treffen en werkzaamheden moet verrichten om deze rechtmatigheidsverantwoording te kunnen vormgeven.

Reikwijdte van het begrip rechtmatigheid

De wijzigingen in de regelgeving leiden niet tot verandering van de reikwijdte van het begrip rechtmatigheid waarop de verantwoording betrekking heeft. Het gaat om alleen om de financiële rechtmatigheid: de wettelijke bepalingen voor financiële (beheers)handelingen, die directe gevolgen hebben voor de omvang en wijze van verantwoording van opbrengsten en/of kosten van Hecht/RDOG HM en/of tot balansmutaties leiden. Het gaat dus niet om alle wettelijke bepalingen voor alle soorten rechtshandelingen (juridische rechtmatigheid).

Relevante criteria voor rechtmatigheidsbeoordeling:

- Begrotingsrechtmatigheid: financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de door het AB geautoriseerde begroting. Overschrijdingen van de begroting leiden dus tot onrechtmatigheid.
- Voorwaarden criterium: nadere eisen die worden gesteld aan de uitvoering van financiële beheershandelingen bijv. aanbestedingen. Afwijking van nationale of Europese regelgeving aanbestedingen leidt tot onrechtmatigheid.
- Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium: de interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die door derden zijn verstrekt bij het gebruik van overheidsregelingen (misbruik). De interne toetsing of derden bij het gebruik van overheidsregelingen geen rechtshandelingen hebben verricht, die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (oneigenlijk gebruik). Ook dit kan spelen bij aanbestedingen.

Normenkader voor de rechtmatigheidsbeoordeling

Zowel het actualiseren van het normenkader, het opstellen van het toetsingskader als het toetsen van de rechtmatigheidscriteria zijn werkzaamheden die Hecht/RDOG HM vanaf 2022 zelf moet gaan invullen. De accountant toetst de aanpak en kwaliteit van deze werkzaamheden.

Vaststellen ambitieniveau Algemeen Bestuur omtrent rechtmatigheid

De nieuwe wetgeving biedt het AB de mogelijkheid haar ambitieniveau omtrent acceptatie van rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden vast te stellen tussen 0% en 3% van de exploitatie van Hecht/RDOG HM (3% betekent een bedrag van ca. € 3 miljoen). Dit wordt de verantwoordingsgrens genoemd. Deze grens geeft aan wanneer (vanaf welke omvang) het totaal van de onrechtmatigheden verantwoord moeten worden in de rechtmatigheidsverantwoording door het DB aan het AB. Overschrijding van de rechtmatigheidsgrens betekent derhalve dat de organisatie financieel onrechtmatig heeft gehandeld, waarvoor het DB verantwoording moet afleggen aan het AB. Hoe lager de verantwoordingsgrens hoe hoger de ambitie, maar ook hoe hoger de administratieve lasten en benodigde inspanningen voor de organisatie.

Aanbevelingen

Om de werkzaamheden zelfstandig te kunnen uitvoeren moet de inrichting van de **Verbijzonderde Interne Controle (VIC) functie** in 2022 hierop zijn aangepast. De verbijzonderde interne controle is gericht op het verkrijgen van (aanvullende) zekerheid vanuit de eigen organisatie in ten minste de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante interne beheersmaatregelen en de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde genoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid. De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de reguliere procescontroles die binnen de lijnorganisatie plaatsvinden. De focus ligt op de processen met de grootste financiële en bestuurlijke risico's.

De resultaten van de werkzaamheden van de VIC zijn de belangrijkste huidige interne bron van de accountant bij de toetsing van de rechtmatigheidsverklaring en bij de beoordeling van de getrouwheid van de jaarrekening. De VIC-functie moet de controlewerkzaamheden per 2022 uitvoeren en de uitkomsten worden gebruikt voor de rechtmatigheidsverklaring over 2022. De inrichting van de VIC-functie in combinatie met de rechtmatigheidsverklaring is nieuw, waarbij verwacht wordt dat er sprake is van een groeipad van 'introductie' naar een situatie van 'volwassenheid'.

Het controleplan 2022 moet door DB en AB worden vastgesteld. Dit controleplan bevat ook:

- Afspraken over rollen, verwachtingen, informatievoorziening tussen Hecht/RDOG HM, DB en AB.
- De visie op de verantwoordingsgrens van de rechtmatigheidsverantwoording,
- Een geactualiseerd normenkader voor de toetsing van de rechtmatigheid.
- Een toetsingskader en een vertaling hiervan naar het interne controle plan.
- Een visie op de gewenste kwaliteit van de financiële bedrijfsvoering van Hecht/RDOG HM en het vaststellen van de verantwoordingsgrens. De aanpak om dit gesprek met het DB te voeren.
- Plan maken en uitvoeren van verbeteringen in de primaire processen en de uitvoering van systeem- of gegevensgerichte monitoringwerkzaamheden (een intern controle plan + aanvullende verbijzonderde interne controles).
- In het plan wordt opgenomen hoe de externe accountant betrokken wordt.

Ambitieniveau Algemeen Bestuur omtrent rechtmatigheid

De nieuwe wetgeving biedt het AB de mogelijkheid haar ambitieniveau omtrent acceptatie van rechtmatigheidsfouten en onduidelijkheden vast te stellen. Dit betreft de verantwoordingsgrens. De verantwoordingsgrens is een drempelwaarde waar boven een afwijking ten aanzien van de (financiële) rechtmatigheid gerapporteerd moet worden door het DB aan het AB. Afwijkingen, die cumulatief onder deze drempelwaarde blijven, worden niet opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Hoe lager de verantwoordingsgrens hoe hoger de ambitie, maar ook hoe hoger de administratieve lasten en inspanningen voor de organisatie.

De verantwoordingsgrens wordt vooraf bepaald door het AB binnen een bandbreedte van 0 en 3 % (voorlopig bepaald door de Commissie BBV) van de totale lasten inclusief mutaties reserves.

Hecht/RDOG HM stelt voor de verantwoordingsgrens vooralsnog op 3% vast te stellen (ca.€ 3 mln.) en dit na twee jaar te evalueren.

De argumenten hiervoor zijn:

1. De rol van het AB is opgenomen in de Gemeenschappelijke regeling en is gericht op het algemene beheer en de instandhouding van de GR Hecht/RDOG HM. De rol betreft daarbij een sturing op hoofdlijnen. Vanuit deze rol op hoofdlijnen kan gestart worden met een grens aan de bovenkant van de bandbreedte.
2. Hecht/RDOG HM is bezig met de werving van de benodigde VIC-competenties welke de verantwoording over de rechtmatigheid zal gaan managen. De VIC-uitvoering zal de komende jaren tijd nodig hebben om binnen de organisatie een volwaardige, volwassen positie te verkrijgen. Om het DB in de eerste jaren enige mate van comfort te bieden bij het afgeven van een rechtmatigheidsverklaring kan het raadzaam zijn om te starten met een niet al te strakke verantwoordingsgrens voor onrechtmatigheden.
3. Kosten versus baten. Een hoger ambitieniveau brengt een hoger kostenplaatje met zich mee qua benodigde inzet van capaciteit en kwalificaties van VIC-functie. Deze kosten moeten afgewogen worden tegen de baten van een betere beheersing en sturing van de bedrijfsprocessen. Bij een verantwoordingsgrens van 3% schat Hecht/RDOG HM in met één VIC-functie te kunnen volstaan.

Deze hoge verantwoordingsgrens heeft wel als mogelijk risico dat de accountant mogelijk bepaalde zaken als 'onrechtmatig' (lees: niet getrouw beeld) bestempelt, terwijl het DB het niet rapporteert omdat het onder de 3% blijft. Dit komt omdat de accountant een materialiteitsgrens hanteert van 1 % voor fouten en 3% voor onzekerheden die voortkomt uit het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden (Bado). Dit zal wel een goede toelichting vergen in het jaarverslag aan het AB. Dit wordt niet als een groot probleem beschouwd gelet het feit dat dit verantwoordingsproces zich in de beginfase van ontwikkeling bevindt. Over tijd zouden de twee percentages naar elkaar kunnen groeien.

Normenkader voor de rechtmatigheidsbeoordeling

Behalve het ambitieniveau moet ook het normenkader voor de rechtmatigheidsverantwoording worden vastgesteld door het AB. Hiervoor zijn de relevante processen geïdentificeerd en geanalyseerd welke Europese en landelijke wetgeving en interne regelgeving van belang zijn voor het normenkader. Dit normenkader dient jaarlijks geactualiseerd te worden.

In bijlage 4 is het normenkader voor 2022 opgenomen.

Verbijzonderde Interne Controle

De verbijzonderde interne controle is gericht op het verkrijgen van (aanvullende) zekerheid vanuit de eigen organisatie in ten minste de getrouwe en rechtmatige totstandkoming van de baten, lasten en balansmutaties, zoals deze in de jaarrekening tot uitdrukking komen. Hierbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de opzet, het bestaan en de werking van relevante interne beheersmaatregelen en de risico's die aanwezig zijn voor wat betreft de eerdergenoemde aspecten van getrouwheid en rechtmatigheid. De verbijzonderde interne controle is een aanvulling op de reguliere procescontroles die binnen de lijnorganisatie plaatsvinden. De focus ligt op de processen met de grootste financiële en bestuurlijke risico's.

De VIC-functie voert financial audits uit. De resultaten van de werkzaamheden van de VIC zijn de belangrijkste interne bron van de accountant bij de toetsing van onze rechtmatigheidsverklaring en bij beoordeling van de getrouwheid van de jaarrekening.

De werkzaamheden die de VIC-medewerker in 2022 moet gaan uitvoeren zijn beschreven in het controleplan wat is opgenomen in bijlage 1.

De werkzaamheden in het controleplan bestaan uit de uitvoering van verschillende controlemethoden. Dit wordt ook wel de controlemix genoemd. Bij de samenstelling van de controlemix gaat het om de bepaling van aard, omvang en timing van de controlewerkzaamheden. Bij de samenstelling van de controlemix zijn de ingeschatte risico's leidend.

De controlemix kan o.a. worden opgebouwd door:

- Procesgerichte en gegevensgerichte werkzaamheden
- A-selecte deelwaarnemingen
- Risicogerichte deelwaarnemingen bijv. op basis van boekingen, omschrijvingen etc.
- Toepassing van de 80/20 regel: 80% van de financiële omvang wordt veroorzaakt door 20% van de
- financiële transacties.
- Data-analyse

Opstellen en bespreken van controleplan

De uitkomsten van de risico-inschatting en de kwaliteitsbeoordeling worden vastgelegd in een controleplan.

Hierin wordt beschreven welke interne controlewerkzaamheden uitgevoerd worden, voor welke processen, met welk risicoprofiel en met welke diepgang. Dit plan geeft dus in hoofdlijnen de interne controlewerkzaamheden weer. Het plan is geschikt om met de directie en het AB te bespreken.

Vervolgens wordt, veelal door de verbijzonderde interne controlefunctie per proces een diepgaander controleplan opgesteld. Hierin kan meer aandacht worden geschonken aan de risico's van het betreffende proces, de mix van werkzaamheden die gehanteerd wordt bij de uitvoering, de diepgang van de controle en de aantallen deelwaarnemingen.

Als gedurende het jaar belangrijke wijzigingen zich voordoen, moet bepaald worden wat het effect is op de controleaanpak. De wijzigingen kunnen leiden tot een bijstelling van het controleplan.

Voor processen met een kleinere financiële impact kan ervoor gekozen worden om te werken met een roulatieschema (bijvoorbeeld 1x in de 3 jaar).

Minimale informatie in de rechtmatigheidsverantwoording Voor de rechtmatigheidsverantwoording heeft de commissie BBV een standaardtekst gepubliceerd (januari 2020). Deze tekst staat in bijlage 2.

De standaardtekst moet gehanteerd worden bij het afleggen van verantwoording door het AB in de jaarrekening.

Bijlage:

1. Intern controleplan 2022
2. BBV model rechtmatigheidsverantwoording
3. Controleprogramma
 - A: Format controleprogramma: (benoemen proces)
 - B: Controleprogramma: Inkoop en aanbesteding
4. Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2022

Bijlage 1 Intern Controle plan 2022

Opmerkingen met betrekking tot de regeling

Dit plan vervangt het Intern Controleplan 2021

Wettelijke grondslag(en) of bevoegdheid waarop de regeling is gebaseerd

1. artikel 212 van de Gemeentewet
2. artikel 213 van de Gemeentewet

Intern Controle plan 2022

Voorwoord

Voor u ligt het jaarplan 2022 voor interne controle. Dit plan levert een bijdrage aan de kernwaarde van de RDOG HM/ HECHT: de (financiële) rechtmatigheid. Anders gezegd: wordt wet- en regelgeving nageleefd? Dat was zo en dat blijft zo. Maar dit plan is toch anders dan voorgaande jaren. Dit is o.a. ingegeven door de verwachte nieuwe landelijke wetwijziging met ingang van 2022. Vanaf 2022 moet het Dagelijks Bestuur een rechtmatigheidsverklaring opnemen in de jaarrekening. In deze verklaring moet het Dagelijks Bestuur zich richting Algemeen Bestuur verantwoorden over het feit of zij rechtmatig heeft gehandeld. Tot 2022 beoordeelt en rapporteert de accountant hierover aan het Algemeen Bestuur via het accountantsverslag bij de jaarrekening. Vanaf 2022 moet het Dagelijks Bestuur dit dus zelf gaan doen. Om een rechtmatigheidsverklaring te kunnen opstellen moet de bestaande controlesystematiek (lijncontrole en Verbijzonderde Interne Control (VIC)) worden doorontwikkeld. Met ingang van 2022 zal de rol van de accountant zich naar verwachting (ten aanzien van "rechtmatigheid") beperken tot beoordeling van de kwaliteit van de door de gemeenschappelijke regeling gehanteerde controlesystematiek.

In 2022 wil de RDOG HM/ HECHT een stap maken met het door ontwikkelen van de interne controle functie. Het ambitieniveau van dit controleplan is dat we -in ieder geval- voldoen aan de nieuwe wetgeving. De drie speerpunten voor 2022 zijn:

1. *De lijnorganisatie (1^e lijn) moet zichtbaar invulling gaan geven aan de interne controles*

Een interne control functie wordt opgezet om de risico's in een organisatie te kunnen beheersen. Het doel is onvolkomenheden in de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Er is sprake van "Three Lines of Defense" binnen een organisatie. De 1^e lijn (=RVE) is verantwoordelijk voor het managen van de primaire activiteiten. In de 1^e lijn vindt de belangrijkste vorm van risicobeheersing plaats. Immers indien tijdens de uitvoering van de 1^e lijns activiteiten zichtbare controles plaatsvinden, is de kans aanzienlijk kleiner dat er fouten/onrechtmatigheden ontstaan. De 2^e lijn betreft de Verbijzondere Interne Controle. De 2^e lijn is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van methoden en technieken om invulling te geven aan een goed proces van risicomanagement en beheersing in de 1^e en 2^e lijn. De VIC adviseert de 1^e lijn bij het opzetten van de interne controle en checkt achteraf -aan de hand van steekproeven- of de controles in de 1^e lijn juist hebben plaatsgevonden. De 3^e lijncontrole vindt plaats door de accountant.

2. *Een transparante interne controlesystematiek*

Een doelstelling is dus om de interne controlefunctie binnen de organisatie te verbreden. Dit wordt bevordert door een transparante interne controlesystematiek op te zetten, die handvatten biedt voor zowel de manager (1^e lijn) als de interne controleur (2^e lijn). In dit interne controleplan is een 6 stappenplan opgenomen om te komen tot een "controleprogramma" per proces. In dit controleprogramma worden de risico's, beheersmaatregelen en de te verrichten controles beschreven die zowel in de 1^e als 2^e lijn moeten worden uitgevoerd.

3. *Interne controles risicogericht*

Dit Interne Controlplan is risicogericht. Dit betekent dat risico's in de processen expliciet worden benoemd en worden gekoppeld aan de interne controlehandelingen. Hierdoor wordt zichtbaar gemaakt met welk doel de interne controlehandelingen worden uitgevoerd. Bovendien wordt het aantal controles meer afgestemd op de omvang van het risico.

Om deze reden zullen de volgende processen bijzondere aandacht krijgen:

- Memoriaalboekingen
- Investerings en investeringskredieten
- Voorzieningen
- IT, waaronder inrichting van autorisaties in de applicaties
- Prestatielevering
- Fiscaliteit

Voor deze processen geldt dat de controleprogramma's nog moeten worden uitgewerkt. Dit vindt plaats door de VIC-functionaris in overleg met de manager van de RVE en control. Toegevoegd wordt dat de IC hiermee niet volledig is. Onderwerpen als o.a. Informatiebeveiliging/privacy, verbonden partijen, begrotingsrechtmatigheid zullen ook nader bekeken moeten worden. Op het moment dat de nieuwe wetgeving concreet is uitgewerkt zal de volledigheid van de IC worden getoetst.

Deze ontwikkelingen vragen een extra inspanning van iedereen (vakafdeling, VIC-functionaris en financiële medewerkers).

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De interne controlefunctie kan een bijdrage leveren aan: de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Anders gezegd: wordt wet- en regelgeving nageleefd, wordt efficiënt gehandeld en worden de beoogde doelen bereikt? Dit intern controleplan richt zich op het (financieel) rechtmatigheidsaspect. Het bestuur is -op basis van de Gemeentewet- verplicht zorg te dragen voor de interne toetsing op rechtmatigheid. Deze rol wordt nog belangrijker op het moment dat de verwachte nieuwe landelijke wetgeving met ingang van 2022 wordt ingevoerd. Vanaf neemt het Algemeen Bestuur een rechtmatigheidsverklaring in de jaarrekening op. De basis hiervoor vormt een goed opgezet interne controlesystematiek. De resultaten uit interne controles geven informatie over in hoeverre de RDOG HM/ HECHT "in control is". Jaarlijks wordt een intern controleplan opgesteld en voorgelegd aan het Algemeen Bestuur.

1.2 Doel van (verbijzonderde) interne controle

Interne Controle heeft als doel om onvolkomenheden in de procesbeheersing en de uitvoering tijdig op te sporen en te corrigeren. Feitelijk moet de interne beheersing (interne controle) geborgd zijn in de lijn, dus in de processen. Wanneer de procesbeheersing in de lijn goed op orde en inzichtelijk is, voorkomt dit veel onnodig controlewerk achteraf. Reparatie achteraf kost meer tijd dan een goede beheersing vooraf.

Verbijzonderde interne controle is het buiten de lijn van de afdeling vaststellen of de interne controlemaatregelen (controle binnen de processen) zijn uitgevoerd en voldoende hebben gewerkt. Met behulp van de verbijzonderde interne controle wordt op een onafhankelijke wijze de naleving van interne controlemaatregelen door de afdelingen getoetst.

De (verbijzonderde) interne controle wordt uitgevoerd om:

- te waarborgen dat onze organisatie rechtmatig werkt volgens de wet en/of onze eigen verordeningen;
- te waarborgen dat de in de administratie/jaarrekening opgenomen gegevens juist, tijdig en volledig zijn verantwoord;
- te waarborgen dat wij onze processen beheersen en financiële risico's voldoende zijn afgedekt door adequate beheersmaatregelen;
- te waarborgen dat de interne beheersmaatregelen werken;
- te waarborgen dat we onze financiële middelen beheersen;
- aanbevelingen te kunnen geven voor het verbeteren van de kwaliteit van de processen;
- de controle door de externe accountantscontrole voor te bereiden;
- met ingang van 2022 aan het AB een rechtmatigheidsverklaring te kunnen afgeven.

1.3 Wettelijke kaders

Het wettelijk kader voor de interne controle is geregeld in:

Externe kaders:

- Gemeentewet
- Besluit Accountantscontrole Decentrale overheden (BADO)

- Besluit begroting en verantwoording (BBV)
- Kadernota rechtmatigheid
- Aanbestedingsrichtlijnen

Interne kaders:

- Controleprotocol 2020
- Normenkader 2022
- Interne organisatorische besluiten (tarieven, budgethoudersregeling, huurcontracten)

1.4 Nieuwe wetgeving met ingang van 2022: rechtmatigheidsverantwoording

Door de VNG is 21 januari 2020 een laatste update gegeven over de nieuwe wetgeving met ingang van 2021 over de rechtmatigheidsverantwoording. Er is overeenstemming tussen de betrokken partijen over de uitwerking van de variant "de rechtmatigheidsverklaring", welke onderdeel wordt van de jaarrekening van de gemeenschappelijke regeling. Na een uitstel van een jaar zal de accountant vanaf 2022 de getrouwheid gaan toetsen van de "rechtmatigheidsverantwoording" van het Dagelijks Bestuur aan het Algemeen Bestuur. Concreet gezegd: het AB is zelf verantwoordelijk voor het opstellen van een rechtmatigheidsoordeel. Deze verantwoording wordt gecontroleerd door de externe accountant. Citaat Commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording): "De doelstelling achter de nieuwe wetgeving is de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid te markeren. Het is vervolgens aan het Algemeen Bestuur om de rechtmatigheidsverantwoording van het college te bediscussieren en te beoordelen. Het is de verwachting dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeenschappelijke regeling bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft". Even kort de verschillen tussen de huidige (oude) situatie en de situatie vanaf 2022 (nieuwe situatie):

Oude situatie	Nieuwe situatie
AB bepaalt kaders en normen voor de accountantscontrole	AB bepaalt kaders en normen voor de rechtmatigheidsverantwoording en accountantscontrole
Accountant geeft verklaring af over rechtmatigheid	DB legt in jaarstukken verantwoording af over eventuele rechtmatigheidsfouten en onzekerheden
Vooral achteruit kijken	Ook vooruit kijken (hoe gaan we fouten oplossen)
Gesprek vooral tussen DB en accountant	Gesprek vooral tussen AB en DB.
Organisatie steunt voor oordeel rechtmatigheid op onderzoek van de accountant	Organisatie staat zelf aan de lat voor oordeel over rechtmatigheid maar de accountant geeft wel aan dat het "juist is"

De uitwerking vindt plaats door de volgende commissies:

- Commissie BBV (Besluit begroting en verantwoording). De commissie heeft de model tekst voor de rechtmatigheidsverantwoording die gemeenschappelijke regelingen in de toekomst moeten opnemen in de jaarrekening, gepubliceerd (zie bijlage 1);
- Het ministerie van BKZ verwacht het wetsvoorstel, waarin ook de invoering van de rechtmatigheidsverantwoording is opgenomen, binnenkort aan de VNG aan te bieden ter consultatie;
- Commissie BADO. Hierin werken decentrale overheden, accountants en het Rijk. Deze werken aan een notitie die meer invulling geeft aan de praktische uitwerking van de rechtmatigheidsverantwoording.

1.5 Samenhang (verbijzonderde) interne controle en externe accountantscontrole

Een doelstelling van het controleplan 2022 is een maximale aansluiting te realiseren tussen de uitgevoerde (verbijzonderde) interne controlewerkzaamheden en de door de accountant te verrichten (externe) controlewerkzaamheden.

Bij de interimcontrole toetst de accountant jaarlijks de kwaliteit van de opzet, de invoering (het bestaan), en de werking van de belangrijkste interne controlemaatregelen voor alle significante financiële processen. Hier maakt de accountant gebruik van de intern uitgevoerde en vastgelegde verbijzonderde interne controles. De bevindingen van de accountant worden verwoord in een Managementletter aan het AB. Vanaf 2022 zal dit dus gaan wijzigen.

2. Rolverdeling en verantwoordelijkheid

2.1 Dagelijks Bestuur

Het Dagelijks Bestuur is verplicht (cf. art.2012/213 van de gemeentewet) zorg te dragen voor de interne toetsing van o.a. de rechtmatigheid van de jaarrekening. Het Dagelijks Bestuur legt verantwoording af aan het Algemeen Bestuur over de uitvoering en adequate vastlegging hiervan. Het Dagelijks Bestuur dient zodanige maatregelen te treffen dat de rechtmatigheid van de algehele uitvoering gewaarborgd is. Een van die maatregelen is het laten opstellen van een intern controleplan. Met ingang van 2022 dient het Algemeen Bestuur een rechtmatigheidsverklaring op te nemen in de jaarrekening, die gebaseerd is op een adequate interne controlesystematiek.

2.2 Algemeen Bestuur

De opdrachtverstrekking aan de accountant vindt plaats door het Algemeen Bestuur. In het Besluit Accountantscontrole Decentrale Overheden is vastgelegd wat deze controle minimaal behelst. Het Algemeen Bestuur stelt in het controleprotocol het normenkader en de goedkeurings- en rapportagetoleranties vast. Het Controleprotocol accountantscontrole jaarrekening 2019 en 2020 RDOG HM is voor 2022 van toepassing. Het Algemeen Bestuur stelt de jaarrekening vast.

2.3 Accountant

De accountant controleert de jaarrekening 2022 en verstrekt een verklaring waarin hij een oordeel geeft over het getrouwe beeld en de toetsing van de wijze van totstandkoming van het rechtmatigheidsoordeel. Daarnaast rapporteert de accountant aan het Algemeen Bestuur zijn constatering in een Managementletter 2022 en Accountantsrapport 2022. De accountant maakt hiervoor gebruik van het intern controleplan 2022.

2.4 Domeinmanagers en afdelingshoofden bedrijfsvoering

Aan het hoofd van elk organisatieonderdeel staat een RVE-manager of een afdelingshoofd. Deze is ervoor verantwoordelijk dat hij/zij op zijn/haar eigen beleidsveld in control is om rechtmatig te handelen. Dit houdt in dat de RVE-manager/afdelingshoofd zijn risico's kent en de nodige maatregelen treft om deze te beheersen of te verminderen.

Het is de doelstelling om de verantwoordelijkheid voor administratieve organisatie en interne beheersing (interne controle) te borgen op de vakafdelingen. Per significant proces is een proceseigenaar aangewezen. De proceseigenaar is ervoor verantwoordelijk dat het proces wordt vertaald en vastgelegd in een procesbeschrijving en dat deze tijdig worden geactualiseerd en zorgt voor doorvoering van verbetervoorstellen.

2.5 Uitvoerders verbijzonderde interne controle (VIC)

Er is één VIC-medewerker binnen de RDOG HM/ HECHT, bij Control en audit. De uitvoering van de verbijzonderde interne controles vinden plaats onder verantwoordelijkheid van de concern controller.

3. Aanpak interne controle

3.1 Stappenplan

Het doel van interne controles is om een bijdrage te leveren aan de financiële rechtmatigheid van de grote uitgaven- en inkomstenstromen van de RDOG HM/ HECHT. Zo kunnen de risico's hierin verminderd worden. Om van een interne controlesystematiek te kunnen spreken moeten de volgende stappen worden doorlopen:

- | |
|--|
| Stap 1: Benoemen relevante processen
Stap 2: Benoemen van eigenaren van de processen
Stap 3: Het beschrijven en vaststellen in MT van de procesbeschrijving
Stap 4: Het opstellen van een controleprogramma per proces
Stap 5: Het uitvoeren van de interne controles in de lijn
Stap 6: Het uitvoeren van de (verbijzonderde) interne controle (VIC) |
|--|

Een *proces* is een afgebakend geheel van eenduidige maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Een *procesbeschrijving* (=beschrijving van de administratieve organisatie en interne controle van een proces) bevat in het bijzonder de essentiële functiescheidingen en de maatregelen van interne controle.

In de volgende paragrafen wordt elk van de stappen toegelicht. Allereerst wordt inzicht gegeven in de geldstromen.

3.2 Begrotingsbeeld 2022

De omvang van de begroting van de RDOG HM/ HECHT voor 2022 is ruim € 97 miljoen. Er worden interne controles gedaan naar de opbrengsten van de DGORHM met als doel om vast te stellen of de opbrengsten rechtmatig en volledig zijn gerealiseerd.

3.3 Stap 1: Benoemen relevante (financiële- en administratieve) processen

In de huidige situatie zijn de volgende processen -opgenomen in het intern controleplan 2020- als belangrijk aangemerkt. Hiervoor zijn ook interne controles benoemd:

- | |
|--|
| 1. Inkoop en aanbesteding (incl. betalingsverkeer en externe inhuur)
2. Personeel
3. Contante verkopen
4. Administratie en planning & control
5. Treasury |
| 6. Memoriaalboekingen
7. Investerings- en investeringskredieten
8. Voorzieningen
9. IT, waaronder inrichting en autorisaties in de applicaties;
10. Prestatielevering als onderdeel van 1. |

Voor deze processen moet veelal nog een beschrijving worden opgesteld en door het DO. Ook moeten de interne controles worden benoemd en uitgevoerd.

3.4 Stap 2: Benoemen eigenaren van processen

Een proces is een afgebakend geheel van eenduidige maatregelen van administratieve organisatie en interne controle. Een proces kan dus op verschillende afdelingen betrekking hebben. De RVE-manager of afdelingshoofd is ervoor verantwoordelijk dat hij/zij op zijn/haar eigen beleidsveld in control is om rechtmatig te handelen. Dit houdt in dat de RVE-manager of afdelingshoofd zijn risico's kent en de nodige maatregelen treft om deze te beheersen of te verminderen. Om een proces goed te kunnen managen moet hij/zij verder kijken dan de eigen afdelingsgrenzen.

Processen	Proceseigenaar =verantwoordelijke RVE- manager/afdelingshoofd Financiën
1. Inkoop en aanbesteding (incl. betalingsverkeer)	Afdelingshoofd Financiën (voor het onderdeel betalingsverkeer); Procesverantwoordelijke voor aanbestedingen is inkoop.
2. Personeel	Afdelingshoofd HRM
3. Contante verkopen	Operationeel manager reizigersvaccinaties
4. Administratie en Planning & Control	Afdelingshoofd Financiën
5. Treasury	Afdelingshoofd Financiën
6. Memoriaalboekingen	Afdelingshoofd Financiën
7. Investerings/investeringskredieten	Afdelingshoofd Financiën
8. Voorzieningen	Afdelingshoofd Financiën
9. IT	Afdelingshoofd Automatisering/Informatisering
10. Prestatieverklaring	Afdelingshoofd Financiën

3.5 Stap 3: Het opstellen en vaststellen in DO van de procesbeschrijvingen

Een proces kan meerdere procesbeschrijvingen bevatten. Deze worden vastgelegd door het DO. Hiervoor wordt een standaard WORD-format gehanteerd. Dit maakt het toegankelijk voor iedereen. In dit format wordt expliciet de risico's benoemd in proces, alsmede de (financiële) beheershandelingen om het risico te kunnen managen. De vastgestelde procesbeschrijvingen vormen de basis voor de interne controlefunctie.

De RVE-managers en afdelingshoofden Centraal ondersteunende diensten zijn verantwoordelijk voor de juistheid en actualiteit van deze procesbeschrijvingen. Periodiek worden deze procesbeschrijvingen -als onderdeel van het interne controleplan- geactualiseerd door de vakafdelingen. De doelstelling voor 2022 is dat de bestaande beschreven procesbeschrijvingen kritisch worden bekeken op juistheid en actualiteit. In 2022 zal nog beoordeeld worden welke procesbeschrijvingen ontbreken en in 2022 zal dit alsnog vastgelegd moeten worden.

3.6 Stap 4: Het opstellen van een controleprogramma per proces

Per proces wordt door de VIC-functionaris in overleg met de verantwoordelijk manager- een controleprogramma opgesteld. De basis voor het controleprogramma zijn de bestaande procesbeschrijvingen met de beschreven risico's en financiële beheersmaatregelen. Om de interne controles meer toegankelijk te maken voor de vakafdelingen worden de interne controles (het controleprogramma) vastgelegd in een WORD document.

Een controleprogramma bestaat uit:

- Omschrijving proces
- Benoemen proceseigenaar
- Overzicht van toepassing zijnde relevante wet- en regelgeving
- Aanwezigheid beschreven en door MT vastgestelde processen
- Doelstelling interne controle (benoemen risico's)
- Controleaanpak: benoemen interne controlepunten
- Aanpak Verbijzonderde interne controle (steekproeven)
- Checklisten (benodigde informatie/dossiers)
- Toetsresultaat Verbijzonderde interne controle

In de bijlage is een format voor het opstellen van een controleprogramma bijgevoegd (zie bijlage 3a). In bijlage 3B is het controleprogramma voor het proces "Inkoop en aanbesteding" als voorbeeld nader uitgewerkt.

3.7 Stap 5: het uitvoeren van de interne controles in de lijn (niet nu mogelijk op termijn invoeren)

De doelstelling voor 2022 is dat de controles op de eigen processen in de lijn gaan plaatsvinden. Hierdoor kunnen fouten tijdens/vooraf aan de uitvoering worden gecorrigeerd. Het is ondoenlijk voor de VIC-er om in de huidige situatie het groeiend aantal interne controles, zeker met het oog op de rechtmatigheidsverantwoording, uit te voeren.

3.8 Stap 6: Het uitvoeren van de (verbijzonderde) interne controle (VIC)

De VIC (verbijzonderde interne controle) vindt onafhankelijk in de organisatie plaats, als onderdeel van de control functie. Rollen van de VIC zijn:

- Uitwerken controleprogramma's in overleg met de 1^e lijn;
- Advisering van de lijn (bv. opstellen checklisten) over inrichting van de IC;
- Toetsen of controles in de lijn juist hebben plaatsgevonden (steekproeven);
- Registratie van bevindingen na toepassing van het principe van "hoor en wederhoor";
- Advisering over verbeterpunten (in overleg met controller);
- Opstellen intern controleplan.

De rol van de control is:

- Advisering over implementatie van de interne controlefunctie in de organisatie;
- Advisering over verbeterpunten voor de bedrijfsvoering, voortvloeiend uit de uitvoering van de interne controlefunctie.

4. Overige zaken

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de criteria waar in de interne controle op wordt getoetst, de bepaling van de omvang van de interne controles en de periodieke rapportages. Dit zijn noodzakelijke onderwerpen, die onderdeel zijn van de interne controlesystematiek, die vanaf 2022 ook de basis vormt voor de rechtmatigheidsverantwoording.

4.1 Op wat voor criteria wordt getoetst

Er worden in de wetgeving negen aspecten van rechtmatigheid onderscheiden. De criteria 1 t/m 6 worden afgedekt door de toets van de accountant over getrouwheid, en behoeven niet afzonderlijk te worden opgenomen in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken zijn wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. Over de criteria 7 t/m 9 moet vanaf 2022 verantwoording worden afgelegd in de rechtmatigheidsverantwoording.

Criteria	Omschrijving	Voorbeeld
1. Calculatiecriterium	De vastgestelde bedragen zijn juist berekend.	Legesbedragen, facturen.
2. Valueringscriterium	Het tijdstip van betaling en de verantwoording van verplichtingen is juist.	Aangaan en verantwoording van contracten en verplichtingen.
3. Leveringscriterium	Juistheid van ontvangen goederen en/of diensten.	Inkoop van goederen en/of diensten.
4. Adresseringscriterium	De persoon of organisatie waar een financiële stroom naar toe is gegaan, is juist (rechthebbende).	Betalingsverkeer.
5. Volledigheidscriterium	Alle opbrengsten die verantwoord zouden moeten zijn, zijn ook verantwoord.	Subsidies, werkplannen aanvullende opdrachten.
6. Aanvaardbaarheids-criterium	De financiële beheershandeling past bij de activiteiten van de gemeente en in relatie tot de kosten is een aanvaardbare tegenprestatie overeengekomen.	Inkoop van goederen en/of diensten.
7. Begrotingscriterium	Financiële handelingen moeten passen binnen het kader van de geautoriseerde begroting.	Overschrijding van een programma. Toerekening van de kosten en opbrengsten is juist.
8. Voorwaardencriterium	Nadere eisen die worden gesteld bij de uitvoering van financiële beheershandelingen.	Subsidievoorwaarden, aanbesteding, belastingwetgeving.
9. Misbruik en Oneigenlijk gebruik criterium	De interne toetsing op juistheid en volledigheid van gegevens die zijn verstrekt (= misbruik). De interne toetsing of bij het gebruik van overheidsregelingen geen (rechts)handelingen zijn verricht die in strijd zijn met het doel of de strekking van de regeling (= oneigenlijk gebruik)	Subsidieregelingen, declaraties.

Voor de controle van het begrotingscriterium wordt gesteund op de reguliere planning en control cyclus met inachtneming van de regels vermeld in het controleprotocol. Bij de planning en control cycli wordt de realisatie van de begrotingsbedragen beoordeeld. Als overschrijdingen worden geconstateerd voert de interne controleur aanvullende controlewerkzaamheden uit naar de oorzaak van de overschrijding. Indien het Dagelijks Bestuur de overschrijding autoriseert is er geen sprake van een begrotingsrechtmatigheidsfout.

Misbruik en oneigenlijk gebruik criterium

In de verordeningen dient het risico op misbruik en oneigenlijk gebruik (verder M&O) voldoende te zijn afgedekt door beheersmaatregelen. Dit onderdeel is meegenomen in de opzet van de interne controle. Als blijkt dat onvoldoende M&O bepalingen in de verordeningen zijn opgenomen om het risico te verminderen, of dat de M&O bepalingen niet worden nageleefd, dan wordt dit gerapporteerd aan de directie. De directie kan besluiten het risico te accepteren of de verordening te wijzigen.

4.2 Omvang van de controlewerkzaamheden en foutenevaluatie

De verbijzonderde interne controle op de werking van de interne controlemaatregelen in de lijn gebeurt door deelwaarnemingen. Het aantal deelwaarnemingen per proces is afhankelijk van de frequentie dat een bepaalde beheersmaatregel in de lijn wordt uitgevoerd.

In de tabel zijn de aantallen deelwaarnemingen weergegeven:

Frequentie beheersmaatregel	Verbijzonderde controles (deelwaarnemingen)
Dagelijks of meerdere keren per dag	25
Wekelijks	5
Maandelijks	2
per kwartaal	2
per jaar	1

De aantallen voor de deelwaarneming worden aselekt via een bepaalde methodiek vastgesteld. Bijvoorbeeld elke 25e factuur of via een (digitaal)programma. Zoals ook aangegeven in de inleiding is het streven meer risicogericht te gaan sturen. Dit betekent dat naast de frequentie ook het risico wordt meegewogen in de bepaling van het aantal steekproeven. Als bij het toetsen fouten worden ontdekt wordt het aantal deelwaarnemingen verhoogd. De verhoging is afhankelijk van de aard van de fout. Als fouten worden geconstateerd dient eerst te worden vastgesteld of het financiële fouten of niet-financiële fouten betreffen. Niet financiële fouten zijn wel aandachtspunten voor de interne controle en worden gerapporteerd, maar worden niet meegenomen in de foutenevaluatie. Er wordt altijd uitgezocht hoe een fout is ontstaan.

Geconstateerde financiële fouten kunnen in twee categorieën worden ingedeeld:

Structurele fouten; dit zijn fouten waarvan de oorzaak bekend is, zodat de financiële gevolgen zijn door te rekenen en te herstellen. Als die analyse van de gevolgen van de gevonden foutoorzaak voldoende fouten boven tafel haalt, is extrapolatie niet meer nodig.

Incidentele fouten; deze fouten zijn van dien aard dat ze verder niet in de massa voorkomen. In feite zijn het structurele fouten die zich eenmalig voordoen. Aangetoond moet worden dat de oorzaak van de fout zodanig van aard is dat deze ook daadwerkelijk verder niet meer voorkomt. Extrapolatie is niet nodig.

Geconstateerde onrechtmatigheden kunnen worden hersteld door het Dagelijks – of het Algemeen Bestuur. De volgende methodes zijn beschikbaar:

1. Het Dagelijks Bestuur is bevoegd een voorwaarde buitenwerking te stellen. Deze voorwaarde heeft dan geen interne en externe werking en leidt dan niet tot een rechtmatigheidsfout.
2. Het Dagelijks Bestuur is bevoegd een werkwijze goed te keuren.
3. Op basis van een hardheidsclausule kan het DB bevoegd zijn per geval een onrechtmatigheid goed te keuren. Het DB kan dit alleen voor specifieke gevallen en mag niet een gehele massa goedkeuren, dit recht is voorbehouden aan het AB.

5. RAPPORTAGE

5.1 Wanneer en aan wie wordt gerapporteerd

Het controleplan wordt jaarlijks ter vaststelling voorgelegd aan het AB, na bespreking met de auditcommissie. De voortgang en bevindingen van het controleplan worden 2 maal per jaar aan de

directie gerapporteerd, voorzien van een advies van de audit commissie. Via de managementletter wordt het Algemeen Bestuur op de hoogte gehouden van de voortgang en bevindingen van het controleplan.

Bijlage 2 BBV model rechtmatigheidsverantwoording

Rechtmatigheidsverantwoording

Model tekst en Toelichting (de tekst dient op basis van de genomen besluiten aangepast te worden aan de RDOG HM/Hecht).

Model van de rechtmatigheidsverantwoording

Verantwoordelijkheid college van burgemeester en wethouders¹

In deze rechtmatigheidsverantwoording geeft het College van burgemeester en wethouders aan in hoeverre de in de jaarrekening verantwoorde baten en lasten, alsmede de balansmutaties, rechtmatig tot stand zijn gekomen. Dit houdt in dat deze in overeenstemming zijn met door de gemeenteraad vastgestelde kaders zoals de begroting en gemeentelijke verordeningen en met bepalingen in de relevante wet- en regelgeving. Deze verantwoording betreft de rechtmatige uitvoering van de taken en omvat het begrotings-, voorwaarden-, en misbruik- en oneigenlijk gebruik criterium bij de desbetreffende financiële beheershandelingen en transacties. Bij de waarderingsgrondslagen in de jaarrekening is het door de raad op XX XXX 202X vastgestelde normenkader van de relevante wet- en regelgeving verder toegelicht.

Deze verantwoording hanteert een grensbedrag omdat alleen de van belang zijnde aspecten in de verantwoording hoeven te worden betrokken. Deze grens is door de gemeenteraad bepaald en bedraagt x% (maximaal 3) van de totale lasten inclusief mutaties in de reserves en is daarmee vastgesteld op € x.

Conclusie

Het college is van mening dat de in deze jaarrekening verantwoorde baten en lasten alsmede de balansmutaties (niet) rechtmatig tot stand zijn gekomen binnen de daarvoor gestelde grens.

De geconstateerde afwijkingen betreffen²:

-
-
-

In de paragraaf bedrijfsvoering heeft het college beschreven welke actie zij onderneemt om de afwijkingen in de toekomst te voorkomen.

2. Toelichting op de tekst van de rechtmatigheidsverantwoording

Inleiding

Naar aanleiding van de voorstellen van de commissie Depla, in het rapport 'Vernieuwing van de begroting en verantwoording van gemeenten' legt met ingang van het verslagjaar 2022 het College van burgemeester en wethouders ("college") bij een gemeente in de jaarrekening verantwoording af over de rechtmatigheid.

Deze verantwoording gaat na een wetswijziging deel uitmaken van de jaarrekening, zodat de aandacht voor en de controle op rechtmatigheid op het huidige kwaliteitsniveau gehandhaafd blijft. De accountant geeft een getrouwheidsoordeel af over de jaarrekening, waarvan de rechtmatigheidsverantwoording onderdeel uitmaakt. Het huidige afzonderlijke rechtmatigheidsoordeel in de controleverklaring van de accountant komt daarmee te vervallen.

Deze wijziging markeert allereerst de verantwoordelijkheid van het college voor de rechtmatigheid. Het is vervolgens aan de Raad om de rechtmatigheidsverantwoording van het college te bediscussiëren en te beoordelen. Het is de verwachting dat van het (zelf) geven van een rechtmatigheidsverantwoording een kwaliteitsimpuls uitgaat op de interne processen en beheersing. Het college dient immers te kunnen steunen op een adequaat functionerend systeem van interne beheersing en -controle, om (primair) te waarborgen dat de gemeente bij alle (financiële) beheershandelingen en transacties de wet- en regelgeving naleeft. Dit systeem zal tevens van belang zijn bij het opstellen van een overzicht van afwijkingen van rechtmatigheid. Tevens is de verwachting dat er meer vooruit gekeken zal worden naar het oplossen van onrechtmatigheden omdat het college ook beheersmaatregelen moet formuleren. Wat gaat het college doen om bestaande onrechtmatigheden op te heffen of nieuwe onrechtmatigheden te voorkomen? Ook dit laatste kan een gespreksonderwerp zijn tussen Raad en college. Hierbij is het van belang dat het voltallige college verantwoordelijk is (zich verantwoordelijk voelt) voor het afgeven van de rechtmatigheidsverantwoording. De wethouder van financiën kan hierbij wellicht een coördinerende rol vervullen binnen het college, maar de fouten en/of onduidelijkheden kunnen betrekking hebben op het brede beleidsterrein van de gehele gemeente. Dit laatste onderstreept de noodzaak van een daadkrachtig collegiaal bestuur.

De hierboven geschetste wijzigingen zijn in lijn met soortgelijke veranderingen die reeds doorgevoerd zijn bij de Rijksoverheid en ZBO's.

Uitgangspunten

In deze paragraaf zullen enkele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de rechtmatigheidsverantwoording, worden toegelicht.

Het model en grens voor afwijkingen

Het model wordt verplicht voorgeschreven, tekstuele aanpassingen zijn alleen op de aangegeven plaatsen toegestaan. Deze verplichting wordt opgenomen in de wetgeving.

De grens waarboven afwijkingen in de verantwoording moeten worden opgenomen wordt door de Raad bepaald maar bedraagt maximaal 3% van de totale lasten (inclusief toevoegingen aan de reserves). Onder afwijkingen wordt verstaan fouten (dus het niet naleven van wet- en regelgeving) en/of posten waarvan bij het college onduidelijkheid bestaat over de rechtmatigheid (omdat juristen bijvoorbeeld van mening verschillen over een aanbesteding)³. Benadrukt wordt dat deze onduidelijkheden zich niet een-op-een hoeven te verhouden met het begrip onzekerheden in de controle van de accountant. Het college voert immers geen accountantscontrole uit, maar kan vanuit interne toetsingen en monitoring informatie krijgen over onduidelijkheden die twijfels geven over de rechtmatigheid en uit dien hoofde moeten worden gecommuniceerd met de raad. Voor de afwijkingen wordt een grens van (maximaal) 3% gehanteerd. Eventuele wijzigingen in dit percentage en nadere duiding van rechtmatigheid voor de verantwoording worden opgenomen in het Besluit begroting en Verantwoording (BBV) en uitgewerkt in de Kadernota Rechtmatigheid van de Commissie BBV. Ook toekomstige aanpassingen van de tekst van de verantwoording worden in het BBV en de Kadernota Rechtmatigheid opgenomen c.q. verwerkt.

Kadernota rechtmatigheid

De Kadernota in de huidige vorm is de uitwerking van artikel 75 lid 2, zijnde de visie ten aanzien van de rechtmatigheid in de controleverklaring van de accountant. Nu de rechtmatigheid in een expliciete verantwoording door het college wordt opgenomen, worden de Kadernota en de opdracht aan de Commissie BBV inhoudelijk gewijzigd. De focus komt nu te liggen op de definitie, invulling en reikwijdte van rechtmatigheid ten behoeve van de rechtmatigheidsverantwoording door het college (en niet meer de accountantscontrole).

De kaders voor de accountantscontrole op de rechtmatigheid (en getrouwheid) worden vastgelegd in het Besluit accountantscontrole decentrale overheden (BADO). In de (nieuwe) Kadernota rechtmatigheid kan hiernaar worden verwezen.

Paragraaf Bedrijfsvoering

Deze paragraaf wordt de aangewezen plek om een nadere toelichting te geven door het college op zaken die de rechtmatigheid raken en hoe de beheersing is vormgegeven. Hierbij moet in ieder geval nadere toelichting worden gegeven op alle afwijkingen die in de rechtmatigheidsverantwoording zijn vermeld. Aspecten die hierbij onder meer in de beschouwingen betrokken worden zijn de tussentijdse communicatie met de Raad – of de reden waarom deze achterwege is gebleven –, alsmede de maatregelen die zijn genomen om verbeteringen aan te brengen om wet- en regelgeving afdoende in processen te waarborgen.

Ten behoeve van de wettelijke basis is het nodig om het desbetreffende artikel in het BBV aan te passen. Deze wetswijziging wordt naar verwachting in de loop van 2020 afgerond. De Commissie BBV geeft in de Kadernota Rechtmatigheid nadere aanwijzingen over de informatie die het college in de paragraaf in de jaarstukken (alsmede in de begroting op te nemen paragraaf) moet en/of kan opnemen.

Nadere uitwerking

Wanneer is er sprake van een onrechtmatigheid?

Het brede juridische begrip rechtmatigheid heeft betrekking op het in overstemming handelen met (alle) geldende internationale verdragen, wetten in formele zin, besluiten, regelingen en verordeningen. In het kader van de rechtmatigheidsverantwoording is de inhoud en strekking van dit begrip echter aanzienlijk beperkter. Het doel is om vast te stellen of baten, lasten en balansmutaties rechtmatig tot stand zijn gekomen, dat wil zeggen overeenkomstig relevante (financiële) wet en regelgeving. Regels met betrekking tot handelingen en beslissingen van niet-financiële aard (bijvoorbeeld in relatie tot arbeidsomstandighedenwet, algemene verordening persoonsgegevens, archiefwet) maken in beginsel geen onderdeel uit van het normenkader.

Er is geen uitbreiding (noch een inperking) beoogd van de rechtmatigheidstoetsing, ten opzichte van de bestaande Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV.

Vanzelfsprekend is het mogelijk dat het in strijd handelen met een wet, besluit of regeling van niet-financiële aard, wel financiële gevolgen kan hebben in de vorm van schade, claims en/of een boete. Bijvoorbeeld omdat een toezichthouder een boete bij een overtreding kan opleggen, of burgers de gemeente in rechte kunnen aanspreken. In de laatstgenoemde gevallen dient het college te beoordelen of een verplichting of risico in de jaarrekening moet worden opgenomen. Hierbij kunnen overwegingen zoals de waarschijnlijkheid van het opleggen van een boete of het moeten betalen van een schadevergoeding, een rol spelen.

Verantwoordingsgrens

De verantwoordingsgrens waarboven rechtmatigheidsafwijkingen vermeld moeten worden, wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Deze verantwoordingsgrens geldt voor fouten en onduidelijkheden afzonderlijk. Dit betekent dat rechtmatigheidsfouten pas in de rechtmatigheidsverantwoording worden opgenomen en toegelicht wanneer zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. Wanneer het voor het college niet duidelijk is of financieel rechtmatig is gehandeld, worden deze eveneens pas in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen en toegelicht indien zij boven het door de Raad vastgestelde percentage komen. Voor iedere gemeente (ongeacht de schaalgrootte) geldt dat de Raad een afweging moet maken tussen enerzijds de hoogte van de verantwoordingsgrens en anderzijds de inspanningen die voor het ambtelijk apparaat verbonden zijn aan het detecteren en rapporteren van de rechtmatigheidsfouten en/of onduidelijkheden. Daarover moet het gesprek binnen de gemeente tussen college en de Raad ook gevoerd worden.

Welke rechtmatigheidscriteria moeten toegelicht worden?

In de literatuur en wetsgeschiedenis worden negen aspecten van rechtmatigheid onderscheiden. Zes criteria worden tevens afgedekt door het getrouwe beeld en behoeven om deze reden niet afzonderlijk vermeld en getoetst te worden in de rechtmatigheidsverantwoording. Vanzelfsprekend maken deze eerste zes criteria wel onderdeel uit van de reguliere jaarrekeningcontrole. In het onderstaande schema is dit nader toegelicht.

Bij de grondslagen voor het opstellen van de jaarrekening geeft het college reeds aan dat de jaarrekening in overeenstemming met het BBV is opgesteld. De accountant verklaart dat de jaarrekening een getrouwe weergave is van de baten en lasten, als de activa en passiva. Blijven over de laatste drie criteria: begrotingscriterium, voorwaardencriterium, misbruik & oneigenlijk gebruik criterium.

In de Kadernota rechtmatigheid van de Commissie BBV is een nadere uitwerking gegeven van deze drie begrippen en de manier waarop hier in de praktijk mee om kan worden gegaan.

Controlerend accountant

De rechtmatigheidsverantwoording valt, als onderdeel van de jaarrekening, onder het getrouwheidsoordeel van de accountant. Het oordeel van de accountant is opgenomen in de controleverklaring van de accountant en toegelicht in het verslag van bevindingen. De beoordeling van de getrouwheid door de controlerend accountant geeft aan dat vertrouwd mag worden op hetgeen in de rechtmatigheidsverantwoording van het college vermeld staat. Het is feitelijk juist en volledig, maar de uitlatingen die opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording komen geheel voor rekening van het college.

Voorts zal in de controleverklaring en het verslag van bevindingen van de accountant geen oordeel meer gegeven worden over de rechtmatigheid. Het ziet uitsluitend nog op de getrouwheid. Dit betekent onder meer dat rechtmatigheidsfouten (die niet tevens van invloed zijn op het getrouwe beeld), geen invloed hebben op de strekking van de controleverklaring. Hierdoor kan het bijvoorbeeld voorkomen dat er omvangrijke rechtmatigheidsfouten opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording van het college, terwijl de strekking van de controleverklaring toch goedkeurend is, omdat de omvangrijke rechtmatigheidsfouten getrouw opgenomen zijn in de rechtmatigheidsverantwoording. Dit laatste moet voor de Raad uiteraard geen belemmering zijn, om met het college een kritisch gesprek te voeren over de rechtmatigheidsfouten.

Toelichting paragraaf bedrijfsvoering

In de paragraaf bedrijfsvoering kan het college de volgende onderwerpen behandelen:

- De oorzaken toelichten voor de geconstateerde onrechtmatigheden;
- Een verklaring geven voor de geconstateerde onrechtmatigheden. Er kunnen bijvoorbeeld redenen zijn waarom er afgeweken is van een voorschrift in een regeling. Redenen die wellicht ook al eerder besproken zijn met de Raad. Ook als de rechtmatigheidsfouten lager zijn dan de door de raad vastgestelde verantwoordingsgrens kunnen in de paragraaf bedrijfsvoering de wel geconstateerde rechtmatigheidsfouten worden vermeld. Dit kan verstandig zijn voor de rechtmatigheidsfouten die de accountant op basis van afspraken tussen de raad en accountant in het verslag van bevindingen zal opnemen.

- Etc.

Beheersmaatregelen

Ten slotte kan het college een overzicht opnemen van de getroffen en nog te treffen beheersmaatregelen. Maatregelen die gericht zijn op het voortaan voorkomen alsmede het opheffen van onrechtmatigheden. Dit kunnen meer algemeen geformuleerde beheersmaatregelen zijn (bijvoorbeeld als onderdeel van de verbijzonderde interne controle), maar ook gerichte maatregelen die tot doel hebben het opheffen van een concrete onrechtmatigheid.

Bijlage 3a: Format controleprogramma: (benoemen proces)

Procesverantwoordelijke	Organisatieonderdeel
Omvang in de begroting 2020	€ xx miljoen

Relevante wet- en regelgeving

Welke externe- en interne regelingen zijn van toepassing (bron: Normenkader)

Beschrijving processen

Is er wel of niet een procesbeschrijving vastgesteld door DO?

Risico's

Benoem de risico's die voorkomen in het proces en zichtbaar worden in de procesbeschrijving. Benoem vervolgens de beheersmaatregelen welke zijn genomen om de risico's te managen. Deze vormen de basis voor de interne controle.

Controleaanpak
Interne controlepunten

Controlepunten	Controle vragen
Controlepunt 1	1. Controlevraag
	2. Controlevraag
Controlepunt 2	1. Controlevraag
	2. Controlevraag
	3. Controlevraag
Controlepunt 3	1. Controlevraag

Checklisten

- In de checklisten staat aangegeven, welke gegevens aanwezig moeten zijn c.q. aangeleverd moeten worden om de interne controles te kunnen doen.

Verbijzonderde interne controle (VIC)

- Beoordeling aanwezigheid en kwaliteit procesbeschrijving
- Deelwaarneming van xxx aantal
- Verbandscontrole

Bevindingen VIC-functionaris

.....

Bijlage 3B: Controleprogramma: Inkoop en aanbesteding

Procesverantwoordelijke	Allen
Omvang in de begroting 2022	Groot

Relevante wet- en regelgeving

Aanbestedingswet 2012, geactualiseerd in 2016

Europese aanbestedingsregels

Regeling budgetbeheer RDOG HM 2015

Beschrijving processen

Risico's

- Het niet voldoen aan de Aanbestedingswet kan leiden tot onvoldoende marktwerking en tot bevoordeling van bepaalde ondernemers (integriteitsvraagstuk). Juridische rechtszaken zijn niet uit te sluiten. Het gevolg kan ook zijn dat de gemeente geen/beperkte goedkeurende verklaring bij de jaarrekening krijgt. Dit geeft imagoschade voor de gemeente.
- Het niet voldoen aan de budgethoudersregeling kan ertoe leiden dat onbevoegden binnen de organisatie extern financiële verplichtingen aangaan namens de gemeente. Functiescheidingen binnen de financiële administratie zijn essentieel om verkeerde/onterechte betalingen te voorkomen.

Controleaanpak

Interne controlepunten

Controlepunt	omschrijving
Aanbestedingen	1. Is de juiste aanbestedingsprocedure gevolgd?
	2. Wie heeft de aanbesteding begeleid?
	3. Is het proportionaliteitsbeginsel in acht genomen (eisen en voorwaarden in verhouding tot aard en omvang van de opdracht)?
	4. Is de beslissing tot gunning juist geautoriseerd?
Aanbestedingen: vierjaarlijkse analyse	1. Voldoen de per crediteur beoordeelde jaarlijkse inkopen (over een periode van 4 jaar) aan de Europese en interne aanbestedingsregels?
Inkopen: controle factuur	1. Is de factuur geautoriseerd door een bevoegde budgethouder?
	2. Is de invoer van de factuur gecontroleerd door een tweede medewerker van de financiële administratie?
Inkopen: controle wijziging bankrekeningnummers	1. Zijn de door crediteuren opgegeven wijzigingen van bankrekeningnummers gecontroleerd?
Inkopen: factuur betaalbaar stellen	1. Is het betalingsvoorstel getekend door twee daartoe bevoegde personen?
	2. Is de betaalopdracht aan de bank getekend door twee daartoe bevoegde personen?
	3. Stemmen alle gegevens overeen die voorkomen op het betalingsvoorstel, de batch naar de BNG en het bankafschrift?

Checklisten (niet bijgevoegd)

- De rechtmatigheid van de aanbestedingen wordt getoetst aan de hand van checklist 1
- De spendanalyse over 4 jaar wordt opgesteld conform checklist 2.
- De inkoop wordt getoetst aan de hand van checklist 3.

Verbijzonderde interne controle (VIC)

- Beoordeling kwaliteit procesbeschrijving;
- Vier keer per jaar opstellen van een spendanalyse per crediteur over 4 jaar om te toetsen of wordt voldaan aan Europese aanbestedingsregels;
- Deelwaarneming van 25 aanbestedingen;
- Deelwaarneming van 25 inkoopfacturen.

Bevindingen VIC-functionaris:

Bijlage 4: Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2022

Overzicht relevante wet- en regelgeving

Landelijke wet- en regelgeving

De externe wet- en regelgeving is niet nader gespecificeerd omdat deze per definitie voor iedereen geldt en in een normenkader ook niet uitgesloten kan worden.

Regelgeving RDOG Hollands Midden

Hieronder staan de interne beleidsstukken die onderdeel vormen van het Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden, waarop de interne controlewerkzaamheden en de accountantscontrole kunnen worden getoetst. Deze stukken zijn door het Algemeen Bestuur vastgesteld.

1. Gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden en de ter uitwerking daarvan vastgestelde Organisatieverordening RDOG met daarin opgenomen het
 - Directiestatuut RDOG
 - Managementstatuut RDOG Hollands Midden
2. De Rechtspositionele regeling ambulancezorgpersoneel RDOG HM (hierin is de CAO Ambulancezorg van toepassing verklaard op het personeel in dienst van de sector RAV)
3. Arbeidsvoorwaardenregeling RDOG Hollands Midden op basis CAR/ UWO en de op basis van deze regeling vastgestelde uitvoeringsregelingen.
4. Treasurystatuut RDOG Hollands Midden 2018
5. Financiële Verordening RDOG Hollands Midden 2019
6. Nota Reserves en voorzieningen RDOG Hollands Midden 2022
7. Verordening Begrotingswijzigingen RDOG Hollands Midden 2018
8. Controleverordening RDOG Hollands Midden 2018 met bijbehorend Programma van eisen voor de jaarlijkse accountantscontrole
9. Normenkader rechtmatigheid RDOG Hollands Midden 2022 (bijlage 4)
10. Tarieven, zoals deze jaarlijks worden vastgesteld door het Algemeen Bestuur
11. Rittarieven, zoals deze periodiek worden vastgesteld door de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa)

Verordeningen, kaders en nota's zijn voorzien van een jaartal. Dit is het jaar waarin de laatste wijziging van het betreffende document is vastgesteld.

-
- 1 In deze tekst wordt gesproken over college van burgemeester en wethouders, maar deze geldt ook voor gedeputeerde staten van de provincie en het (dagelijks) bestuur van gemeenschappelijke regelingen. Daar waar gemeente staat, dient ook provincie of gemeenschappelijke regeling gelezen te worden
 - 2 De afwijkingen (fouten en/of onduidelijkheden als gedefinieerd in de Kadernota Rechtmatigheid) worden alleen vermeld indien de door het Dagelijks Bestuur gestelde verantwoordingsgrens voor rechtmatigheid is overschreden.
 - 3 Bij bijvoorbeeld een complexe aanbesteding kunnen inkopers en juristen verschillende opinies hebben over de juiste wijze van aanbesteden. Wanneer de omvang hiervan de door het Algemeen Bestuur vastgestelde verantwoordingsgrens overschrijdt worden deze in de rechtmatigheidsverantwoording opgenomen. In de huidige regelgeving worden de financiële beheershandelingen en transacties waarbij verschillende opinies over de rechtmatigheid zijn door de accountant in het verslag van bevindingen opgenomen.

AB HECHT

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-07

Onderwerp: Frauderisicoanalyse

Van: Hecht

Opgesteld : Concerncontroller

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving	De Frauderisicoanalyse is uitgevoerd met als doel de mogelijkheden van frauduleuze handelingen door personen binnen de organisatie (directie, leidinggevenden en medewerkers) en buiten de organisatie (leveranciers, bedrijven en particulieren) inzichtelijk te maken en aan te geven welke beheersmaatregelen Hecht hiervoor in werking heeft om het risico op fraude te verminderen.
Financiële aspecten	n.v.t.
Eerder genomen besluiten	n.v.t.
Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd kennis te nemen van de frauderisicoanalyse 2022
Bijlagen	AB-22-07a Frauderisicoanalyse

Frauderisicoanalyse

Hecht

2022

1. INLEIDING

1.1 FRAUDERISICOANALYSE

De frauderisicoanalyse is een middel om inzicht te verschaffen in de risico's, daardoor passende beheersmaatregelen te nemen en die te borgen, alsmede het bewustzijn ten aanzien van deze risico's te vergroten.

Frauduleus handelen kan op diverse manieren ontstaan, waaronder:

- namens de organisatie wordt ten onrechte geld uitgegeven;
- de organisatie loopt ten onrechte inkomsten mis;
- bewust foutieve financiële verslaglegging.
- Onjuiste gegevens worden vermeld in systemen waaruit vergoedingen worden berekend.
- Geld of goederen worden onttrokken.

Buiten de financiële schade die kan ontstaan bij fraude is het vooral ook imagoschade en vertrouwensschade van de omgeving ten opzichte van de organisatie.

Indien sprake is van fraudesignalen zal de management c.q. directie passende maatregelen moeten nemen. Welke maatregelen dit zijn, hangt af van het betreffende fraudeterrein.

1.2 DOEL

De Frauderisicoanalyse is uitgevoerd met als doel de mogelijkheden van frauduleuze handelingen door personen binnen de organisatie (directie, leidinggevenden en medewerkers) en buiten de organisatie (leveranciers, bedrijven en particulieren) inzichtelijk te maken en aan te geven welke beheersmaatregelen Hecht hiervoor in werking heeft om het risico op fraude te verminderen.

Bij de frauderisicoanalyse en het nemen van beheersmaatregelen moeten grenzen aangegeven worden. Enerzijds is het onmogelijk vooraf alle mogelijke vormen van frauduleus handelen te kennen, laat staan te voorkomen. Anderzijds is een uitgebreide analyse en een zo volledig mogelijke set aan beheersmaatregelen een zeer kostbare zaak die leidt tot extra en soms overbodige regelgeving. Het is zoeken naar de juiste balans tussen het beoogde effect (nut en noodzaak) en de inspanningen (kosten en regelgeving) om tot een beheersing van frauderisico's te komen.

Een prioritering binnen de risicoanalyse en de beheersmaatregelen is dus van belang. De invalshoeken om tot prioritering te komen zijn:

1. het belang per taakgebied vaststellen, dit kan zowel financieel als immaterieel (imago) zijn;
2. de kwetsbaarheid van directie, management en medewerkers analyseren;
3. evenwichtigheid van effect maatregelen en daarmee samenhangende inspanningen/kosten

Om misverstanden te voorkomen: deze frauderisicoanalyse geeft geen inzicht in het bestaan van fraudezaken of fraudeverdenkingen.

1.3 AANPAK

Jaarlijks wordt de risico-inventarisatie Hecht geactualiseerd. Mede aan de hand van deze resultaten wordt beoordeeld of er ook frauderisico's zijn opgenomen. Daarnaast worden periodiek de belangrijkste werkprocessen beoordeeld en geactualiseerd. Ook bij deze actualisatie wordt gelet op frauderisico's.

Vervolgens vinden jaarlijks verschillende Verbijzonderde Interne Controles (VIC) plaats. Enerzijds door gegevenscontroles en anderzijds door procescontroles. Ook hier wordt aandacht gegeven aan mogelijke (fraude)risico's.

Tot slot is op internet gezocht naar de meest voorkomende frauderisico's op financieel terrein. Deze items zijn in deze fraude-risicoanalyse opgenomen. (zie 3.3)

1.4 Aanwijzingen tot (bewuste) fraude:

Niet geconstateerd!

1.5 CONCLUSIE

Uit deze analyse komt naar voren dat de frauderisico's bij de benoemde processen (HR, Financiën, Inkoop/voorraad en Verkoop) mogelijk kunnen zijn.

1.6.1 FUNCTIESCHEIDING

Afgelopen jaren zijn een veelheid aan werkprocessen beschreven, geactualiseerd en opnieuw beoordeeld. Functiescheiding wordt hierbij in ogenschouw genomen. Bij implementatie in de systemen zal dit, na besluitvorming, onverkort worden doorgevoerd. Verder worden door procesgericht werken verantwoordelijkheden lager in de organisatie belegd.

1.6.2. AUTORISATIES

De (her)inrichting van het ERP systeem AFAS is in 2021 geïmplementeerd. Met name de autorisaties in een procuratieschema zijn hierbij ingericht. In het kader van de VIC is een controle uitgevoerd op de functiescheiding bij betalingen. Na beoordeling van de autorisatieoverzichten wordt geconstateerd dat deze functiescheiding afdoende is geborgd met name door de één op één controle van de naam crediteur en de betaalrekening op de factuur in relatie tot de gegenereerde betaallijst.

1.6.3 BEWIJS PRESTATIELEVERINGEN

Over 2021 zijn Verbijzonderde Interne Controles uitgevoerd op de inkoopfacturen. Hierbij werd aandacht geschonken aan de prestatieleveringen welke bij relevante facturen (zie bijlage 1) dienen te worden toegevoegd of naar een onderbouwend document dient te worden verwezen. Er wordt overwogen om bij de invoering van de workflow Van bestellen tot bestalen in AFAS, het bijvoegen van prestatieverklaringen af te dwingen.

1.6.4 AANPASSEN WORKFLOWS

Verschillende workflows zijn in AFAS ingericht. Hierdoor worden nu meerdere processen de werkzaamheden en de verschillen controles zichtbaar vastgelegd.

1.6.5 Timetell

Vanaf 2020 is "Time Tell" operationeel. Hierbij wordt de verantwoordelijkheid van medewerkers voor de eigen registraties door middel van bevestiging afgedwongen. Ter aanvulling hierop worden de te hanteren richtlijnen aangescherpt en gecommuniceerd. De aandacht voor de urenregistratie en de uitvoering van de zichtbare controle dient op verschillende plekken vergroot te worden. Voornemen is om de jaar uur systematiek structureel in de management rapportages op te nemen zodat gevolgd kan worden dat geen overbodige 'plusuren' worden geschreven, doel is dat medewerkers cf. de nieuwe cao niet structureel meer werken dat is overeengekomen. Maar ook dat medewerkers de gewerkte uren cf. richtlijnen registeren

2. BEDRIJFSVOERING

In dit hoofdstuk worden de frauderisico's bij de bedrijfsvoeringprocessen beschreven. Deze risico's hebben betrekking op de gehele organisatie Hecht.

2.1 POSITIE VAN BEDRIJFSVOERING

Bedrijfsvoering wordt centraal aangestuurd maar is gepositioneerd op twee locaties. Enerzijds op de hoofdlocatie aan de Parmentierweg en anderzijds op de RAV-locatie aan de Vondellaan beide te Leiden. In 2022 is de bedrijfsvoering ondergebracht in twee RVE-en, RVE COD met diensten op het gebied van informatievoorziening, automatisering, human resources, en facilitaire zaken. En RVE CCS met Juridische zaken, communicatie, Inkoop, Control, interne audit en Business intelligence (BI). Bedrijfsvoering draagt bij aan het streven naar een meer efficiënte en klantgerichte organisatie van het primair proces van de Hecht organisatie.

Bedrijfsvoering is in ontwikkeling. Maatregelen ter verbetering zijn onderdeel van het programma "Hecht24".

2.2 PROCESSEN VAN BEDRIJFSVOERING

De concerncontroller ziet toe op de goede implementatie van het beleid van Hecht. De processen zijn afgelopen jaren opnieuw beschreven waarbij transparantie, efficiëntie, functiescheiding. De belangrijkste processen zijn als workflows ondergebracht in het ERP systeem van AFAS. Bedrijfsvoering draagt zo bij aan het verminderen van risico's op fraude bij alle processen waar opdrachten vanuit de organisatie door bedrijfsvoering, als opdrachtnemer, worden uitgevoerd.

2.3 RISICOBEOORDELING

Kans (frequentie) en Impact (gevolgen) worden onderscheiden in drie niveaus Hoog, Middel en Laag. Het risico is de combinatie van Kans en Impact en vormt de maatstaf om beheersmaatregelen te nemen. Een Hoge kans met een Lage impact en vice versa, leidt tot een gemiddeld risico. Schematisch weer te geven in onderstaande tabel, een eenvoudige vorm van een zogenaamde 'heatmap'.

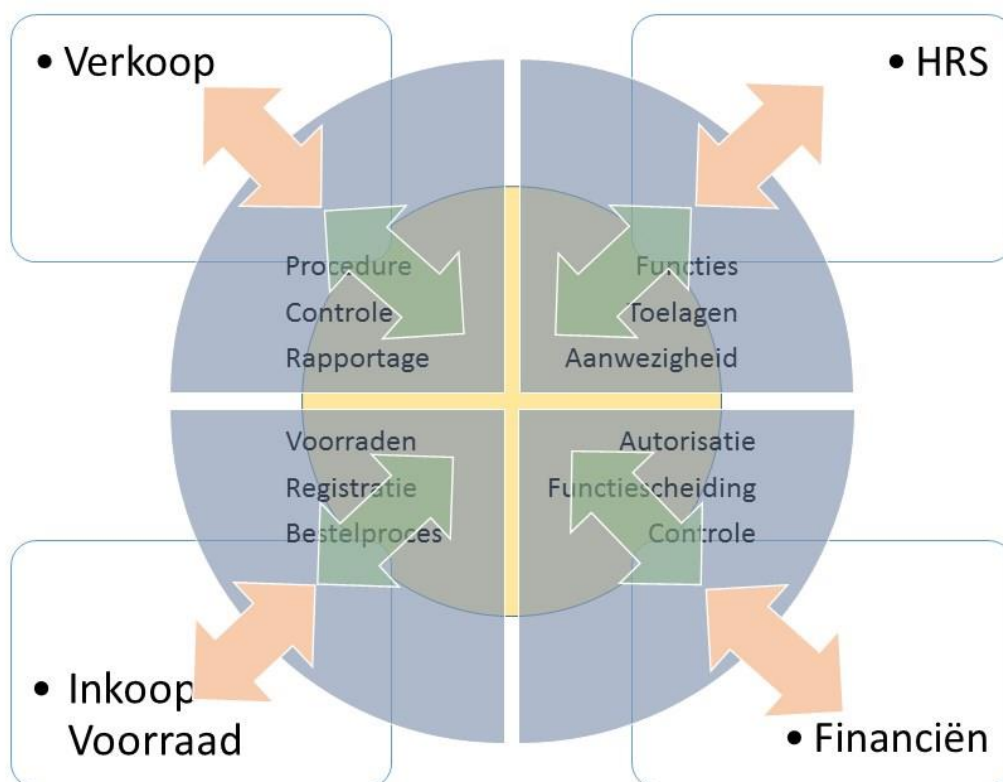
Kans Impact	Laag	Middel	Hoog
	Laag	Middel	Hoog
Hoog	Middel	Hoog	Hoog
Middel	Laag	Middel	Hoog
Laag	Laag	Laag	Middel

3. FRAUDERISICO'S

3.1 HOOFDPROCESSEN

Vier hoofdprocessen zijn gehanteerd voor de analyse. In dit hoofdstuk zijn de risico's genummerd per hoofdproces:

- Personeel: HR (instroom/doorstroom/uitstroom/Verzuim)
- Financiën: FIN (Kas)
- Inkoop en Voorraad: (Inkoop)
- Verkoop: VERK



3.2 SOFT CONTROLS

Soft controls dragen, naast procedures en richtlijnen, bij aan voorkomen van fraude binnen een organisatie. Soft controls gaan over cultuur en gedragingen van management, medewerkers en de invloed hiervan op het bereiken van organisatiedoelstellingen.

Bij Hecht wordt toenemend aandacht besteed aan de zelfsturing van teams en hun bevoegdheden met als uitgangspunten vertrouwen, integriteit, werken op basis van resultaatafspraken en collegiale aanspreekbaarheid binnen deze zelfsturende teams.

Bij indiensttreding van nieuwe medewerkers wordt de ambtseed of belofte uitgesproken en een integriteitsverklaring ondertekent.

3.3 Interne en extern benoemde procesrisico's nader beoordeeld.
(Extern benoemde risico's zijn van internet overgenomen en behoren tot de meest gangbare financiële risico's)

NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN (Groen is gerealiseerd)
1	HRM Doorstroom	Onterechte uitbetaling van declaratie	L	L	L	-Declaraties alléén via workflow naar de salarissen -Budgethouder/Manager parafeert voor akkoord. -Bewijsstukken (bonnen) verplicht. -Steekproefsgewijze periodieke controle.
2	HRM Doorstroom	Onrechtmatige mutaties in het HR/SAL systeem	L	L	L	-Functiescheiding tussen opstellen en verwerken mutatie. - - Mutaties zijn onderdeel van de workflow in AFAS, waarbij de autorisaties en de controles afgedwongen.
3	FIN/Kas	Voorschotten aan personeel worden niet terugbetaald.	L	L	L	-De omvang is gering. -Vooraf wordt bepaald wanneer terugbetaald dient te worden. -Verrekening vindt plaats via het salaris. -Voorschotten worden op tussenrekening geboekt, die periodiek geanalyseerd wordt.

NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN
4	HRM Doorstroom	-Werkelijke gewerkte uren wijken af van de verantwoorde (rooster) uren. -Werkadressen worden onjuist opgegeven waardoor onterechte reiskosten worden vergoed. -Verlof wordt niet juist verwerkt	M	M	M	-Medewerkers “bevestigen” zelf de gewerkte tijden in Timetel. -Controle overzichten zijn beschikbaar.
5	INK	Aanmaken niet bestaande crediteur waardoor onrechtmatige betalingen plaats kunnen vinden.	L	M	L	- Functiescheiding in medewerker die de crediteur aanmaakt en medewerker die het bankrekeningnummer van de crediteur beoordeeld (door middel van workflow) -Functiescheiding tussen verrichten betalingen en het aanmaken van crediteuren. -2^e handtekening vereist. - Workflow in AFAS.
6	FIN/Kas	Diefstal van kasgeld	M	L	L	-Kasverkeer geminimaliseerd. -Chartaal geld op afdelingen niet aanwezig. -Periodieke controle kasstaat door financieel Beleid. - Grotendeels overgegaan op pin. -Beperkte fysieke toegangscontrole op kasgeld. - Afdracht kasgeld via “Sealed bags” en per koerier met aftekenlijst. -Bij vervanging kassier wordt overgedragen.

NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN
7	INK	Medewerkers genieten persoonlijk voordeel in ruil voor inkopen /aanbesteding GGD	M	H	H	-Gedragsregels omtrent integriteit expliciet bij indiensttreding communiceren en algemeen publiceren op Intranet. -In overeenkomsten ontbindende voorwaarden opnemen bij aangeboden voordeel aan medewerkers Hecht. -Bij (Europese) aanbestedingstrajecten door of vanuit inkoop.
8	Voorraad/RAV	Ontvreemding medische artikelen, kleine kantoorbenodigdheden e.d.	M	L	L	-Financieel risico beperkt en accepteren. Mede i.v.m. e.v.t. hectiek bij ambulance optreden t.a.v. medische artikelen en ondoenlijke voorraadbewaking van overig klein materiaal. -Mogelijkheden benutten wanneer controlemogelijkheden zich (incidenteel) voordoen bij b.v. afwijkend verbruik -Voorraad vaccins reizigers wordt (digitaal) bewaakt en dagelijks geteld door de dienstdoende medewerker/ster.
9	INK	Ontbreken vastgesteld inkoop en aanbestedingsbeleid	M	H	H	Op 14-01-2022 is het inkoop- en aanbestedingsbeleid 2022 - 2026 in het DB vastgesteld.
NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN

10	INK/HRM uitstroom	Hecht eigendommen (met name ICT middelen) kunnen worden ontvreemd door eigen personeel.	H	L	L	-Fysieke toegangsbeveiliging. -ICT-middelen worden op naam uitgegeven en geregistreerd bij ICT. (t.z.t. binnen Afas) -Het aantal ICT-middelen op voorraad is beperkt. -Uitgifte en inname van ICT-middelen tegen kwijting. - Exitgesprekken op basis van een checklist in te leveren items (input vanuit HR en ICT). -Als gevolg van de Coronaproject organisatie is de kans verhoogt.
11	INK	Inkopen worden bewust te vroeg of te laat (afgrenzing boekjaar) verantwoord in de financiële administratie met als doel beïnvloeding van het financieel resultaat.	L	M	M	-Periodieke controle van alle inkoopfacturen > € 15.000, welke geboekt zijn in Q4 (t) en Q1 (t+1) op juiste afgrenzing boekjaar. -Onderdeel van jaarrekening om rechten en verplichtingen op te vragen en in beeld te hebben. -Heldere omschrijving met periode opnemen in de boekingsomschrijving.
NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN
12	INK	Géén inkoopbegroting.	M	L	I	-Detailbegroting met uitputting is (digitaal) beschikbaar voor de betreffende budgethouder. -Inkoopbegroting is opgesteld.

13	INK	Een inkoper die jarenlang zegt dat hij bij zijn vorige baas forse 'personeelskortingen' krijgt. Die gaan ook op voor zijn huidige werkgever	L	L	L	-Géén signalen bekend binnen Hecht. -Integriteitsverklaringen worden ondertekend. -Verkregen kortingen worden in de aanbesteding verwerkt.
14	INK	Nota's van een bedrijf dat niet (meer) bestaat; het KvK-nummer ontbreekt.	L	L	L	-Zonder KvK nummers worden facturen van bedrijven niet in behandeling genomen. E.e.a. conform de lijst factuureisen van de belastingdienst.
15	INK	Géén functiescheiding tussen het muteren in het crediteurenstambestand en het verwerken van inkoopfacturen in de crediteurenadministratie.	L	L	L	-Deze functiescheiding is aangebracht in AFAS. -Controle van het autorisatie bestand is mogelijk. -Bij elke betaling wordt zichtbaar gecontroleerd op betaling aan de juiste crediteur aan hand van (digitale) factuur en de betaallijst. -Een tweede persoon autoriseert de betalingen - Functiescheiding bij het wijzigen van bankrekeningnummer is via een workflow in AFAS vastgelegd

NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN
16	VERK	Medewerkers genieten persoonlijk voordeel ter beïnvloeding van oordeelsvorming bij GGD controle- en inspectietaken (risico op imago schade).	L	H	M	-Bij de inspectie kind centra wordt een periodiek roulatie systeem toegepast ten aanzien van het toewijzen van inspecteurs aan instellingen. -Bij technische hygiënezorg worden inspecties toegewezen op basis van dan beschikbare inspecteurs en capaciteit.
17	VERK	-Crediteren uitgaande factuur (debiteur) of afboeken openstaande vordering of beïnvloeding van factuurstromen. om een (privé) relatie te bevoordelen	L	M	L	-Functiescheiding tussen 1e beoordelaar, budgethouder en financiën. -Workflow in AFAS.
18	VERK	Vaccinaties en consulten vinden plaats zonder dat daarvoor een vergoeding wordt ontvangen.	L	L	L	-Functiescheiding tussen Verpleegkundige (levering van de dienst) en receptiemedewerkers (afrekenen van de geleverde dienst).
19	VERK	Onvolledige kasafdrachten bij de contante verkopen SOA/TBC (diefstal van kasgeld).	H	L	M	-Periodieke aansluiting tussen afgesloten kasstaat met onderliggend omzet bronsysteem. -Afdracht van kasgeld tegen kwijting.
NR	PROCES	RISICO-OMSCHRIJVING	KANS	IMPACT	RISICO	BEHEERSMAATREGELEN

20	VERK	Verkopen worden bewust te vroeg of te laat (afgrenzing boekjaar) verantwoord in de financiële administratie met als doel beïnvloeding van het financieel resultaat.	L	M	L	-Uniform proces ter vastlegging van alle offertes/verkoopcontracten in het contractenregister (doorlopend genummerd). Periodieke toetsing: 1. Afstemming manager en financieel adviseur omtrent verwachte opbrengsten in het betreffende jaar; 2. Voortgangscontrolle omtrent levering prestaties in relatie tot opbrengsten; 3. Toetsing volledigheid onderbouwende stukken (o.a. contract). -Functiescheiding tussen contractenregister en factureringsregister en facturering. -Periodieke aansluiting tussen factureringsregister en financiële administratie.
----	------	---	---	---	---	--

Bijlage 1

Hernieuwde afspraken:**Bij te voegen stukken:**

Investeringen > € 10.000,-- Investeringen Meubilair en ICT € 5.000,--).	<i>Voorkomen van onterechte onvolledige facturen.</i> - Bij Levering van diensten en goederen altijd een getekende pakbon voor ontvangst digitaal bijvoegen. - Bij Verbouw e.d. Bij de eerste betaling altijd een betaalschema digitaal bijvoegen en bij de laatste betaling altijd een getekend acceptatiedocument van de oplevering. Of vergelijkbaar. <i>Het gaat hier vaak om levering van duurzame en gewilde goederen.</i> - Pakbonnen paraferen voor ontvangst en bijvoegen aan de factuur.
Inhuur en advieskosten door 3^e > € 5.000,--	- <i>Bij inhuur en advies zijn we afhankelijk van de uren inzet of van het geleverde advies van een externe.</i> - Bij elke factuur digitaal een bewijs toevoegen waaruit blijkt dat de prestatie ook daadwerkelijk is geleverd. Dat kan zijn een urenbriefje, overzicht van geschreven uren Timetell of het rapport/(deel) van het document wat is opgeleverd.
Contractuele betalingen (huren, leveringen, verzekeringen, e.d. ➤ 10.000	<i>Dit betreffen betalingen waarbij niets direct wordt (af)geleverd. Denk aan verzekeringspremies of energie, Belastingen etc.</i> - Altijd digitaal aangeven op basis van welk contractnr. /overeenkomst betaling plaatsvindt.
Levering vaccins/medicijnen ➤ 5.000	<i>Voorraad wordt periodiek gecontroleerd en in systemen (o.a. HP travel) bijgehouden. RAV registreert verbruik t.b.v. declaratie zorgverzekeraars. Evt. verschillen worden verklaart.</i> Mogelijke fraude is heel beperkt.

Brandstofkosten (Benzine/Diesel) RAV o.b.v. contractnr.	<i>Tankpassen RAV staan op kenteken en zijn alléén voor dieselauto's. KM stand bedrijfsauto's wordt bijgehouden.</i> Mogelijke fraude is heel beperkt.
Opleidingskosten en cursussen > € 5.000,--	- Bewijs van werkelijke deelname toevoegen. Ook cursussen die via Afas insite worden gedeclareerd. - Uitgezonderd arts-opleidingen, meerjarige opleidingen en opleiding ambulancepersoneel. Deze worden centraal bijgehouden, gemonitord en verantwoord.
Arbo kosten > € 5.000,--	<i>Voorkomen van onterechte facturen</i> - Prestatielevering (pakbon) toevoegen - Bij declaraties arbodienst over consulten i.v.m. met privacy alléén digitale reactie toevoegen of de declaratie juist is bevonden. - Bij periodieke contractkosten digitaal aangeven of op grond van welk contract (ARBO Uni) kosten zijn gemaakt.
Onderhoud e.d. > € 5.000,--	<i>Voorkomen van onterechte facturen.</i> - Bewijs van daadwerkelijk uitgevoerd onderhoud digitaal bijvoegen (Oplever document/afgetekende onderhoudslijst etc.)
Overig > € 5.000,--	- Prestatielevering toevoegen.

AB HECHT

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-08

Onderwerp: Concept Programmabegroting 2023

Van: Hecht

Opgesteld : directiesecretaris

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving	Na bespreking van de ontwerpbegroting zal deze begroting aan de raden van de gemeenten in Hollands Midden worden aangeboden met de uitnodiging hun zienswijze op de programmabegroting 2023 Hecht kenbaar te maken. De programmabegroting staat ter vaststelling geagendeerd voor de AB-vergadering van 30 juni 2022.
Financiële aspecten	De begroting is opgesteld op basis van de nieuwe regelgeving in het Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten (BBV). De belangrijkste cijfermatige aandachtspunten zijn: - In BPI / BPK alleen autonome stijgingen (wijziging aantal inwoners en kinderen en indexering conform FKGR) - Verbouwing Parmentierweg.
Eerder genomen besluiten	AB-19-07 Op 27 maart 2019 geeft het AB de RDOG Hollands Midden opdracht om samen met gemeenten een programma te maken om te werken naar een robuuste toekomstgerichte organisatie in 2024.
Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd: - Kennis te nemen van de reactie van de gemeente Leiden op de Kaderbrief - Kennis te nemen van de reactie van de gemeente Zuidplas op de Kaderbrief - Kennis te nemen van de conceptprogrammabegroting 2023 - Kennis te nemen van de aanbiedingsbrief gemeenteraden met verzoek tot zienswijze
Bijlagen	AB-22-08a Concept programmabegroting 2023 AB-22-08b Reactie gemeente Leiden op Kaderbrief AB-22-08c Reactie gemeente Zuidplas op Kaderbrief AB-22-08d Aanbiedingsbrief gemeenteraden met verzoek tot zienswijze



**Gemeenschappelijke regeling
Hecht**

Programmabegroting 2023

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5
1.1. Missie, visie en kernwaarden.....	5
1.2. Organisatie	5
1.3. Soorten taken	7
1.4 Openbaarheidsparagraaf.....	7
2. Programma Hecht24	8
3. Jeugdgezondheidszorg (JGZ)	9
4. Gezondheidsbescherming, Toezicht en GHOR (GTG)	10
5. Gezondheidsbevordering en Onderzoek (GBO)	12
6. Zorg- en VeiligheidsHuis (ZVH)	14
7. Regionale Ambulance Voorziening (RAV).....	15
8. Coronabestrijding (CB)	16
9. Financiële paragrafen	17
9.1. Uitgangspunten programmabegrotingen	17
9.2. Financieel kader GR'en 2023	17
9.3. Gemeentebijdrage: bijdrage per inwoner en bijdrage per kind	18
9.4. Mutaties per gemeente	19
9.5. Exploitatiebegroting Hecht.....	20
9.6. Investeringsbegroting	22
9.7. Liquiditeitsbegroting	23
9.8. Eigen vermogen	23
9.9. Meerjarenperspectief	27
10. Verplichte paragrafen	29
10.1. Kengetallen en beleidsindicatoren.....	29
10.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing	31
10.3. Financiering	32
10.4. Onderhoud kapitaalgoederen	33
10.5. Bedrijfsvoering	33
10.6. Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke- en semipublieke sector	33
Bijlage I Overzicht BPI per taak	34

Samenvatting programmabegroting 2023

In Hecht zijn de gemeentelijke taken op het gebied van openbare gezondheid samengebracht. Dit resulteert in één organisatie met meer dan 1.000 medewerkers die vanuit verschillende expertises. Alles wat wij doen, moet leiden tot verbetering van de kwaliteit van het leven, meer positief ervaren gezondheid, meer veiligheid en meer kansen in de regio waarvoor wij samen verantwoordelijk zijn. Dat bereiken we alleen als we samen doen wat nodig is. Als we een open blik hebben en denken in oplossingen met een duidelijk doel voor ogen. Dit is de kern van ons handelen.

Ambities zijn groot met onverminderd interne en externe druk

Terwijl nog steeds een constante inzet bij coronabestrijding wordt geleverd, wordt er een volgende crisisinzet gevraagd bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Hecht heeft geleerd van de bestrijding van de coronapandemie en is sneller in staat om hulp in te zetten. Maar inzet bij twee grote opdrachten betekent dat de externe druk op inzet van Hecht-medewerkers groot is.

Bij hoge ambities wordt ook interne druk om goed te presteren verhoogd en wordt sneller helder waar de randvoorwaarden nog niet op orde zijn. Door deze stijgende druk is gebleken dat bij de Centraal ondersteunende diensten (COD) ook een reorganisatie plaats moest vinden. Met een nieuwe structuur binnen de COD en helderheid over de benodigde aanpassingen, kunnen we weer een volgende slag slaan om de ambities waar te maken.

Voor het programma Hecht24 betekende dit dat er in de lijn van Datagedreven en E-health een vertraging is opgetreden met bijbehorende onderuitputting van de begroting. Dit zal in 2022 en 2023 worden rechtgetrokken.

Jeugdgezondheidszorg

In 2022 loopt een pilot "Pluis – niet pluis" waarin wordt onderzocht hoe een deel van de taken betreffende de dienstverlening aan 0-4-jarigen, kunnen worden overgedragen van de jeugdarts naar de jeugdverpleegkundige. Een positief resultaat van de pilot geeft een verschuiving in de formatie artsen en verpleegkundigen, op dit moment geraamd op een daling (via natuurlijk verloop) van 9,2 fte artsen en een toename van 9,5 fte verpleegkundigen in 2025. Gezien de taakverschuiving van werkzaamheden van de jeugdartsen naar jeugdverpleegkundigen is het niet ondenkbaar dat (een deel van) de verpleegkundigen in een hogere functieschaal komen.

In 2021 is 30% van de uitstroom van medewerkers binnen de JGZ veroorzaakt door pensionering. Door de opbouw van onze formatie zal dit effect nog versterken. Deze tendens wil de JGZ opvangen door naast taakverschuiving tussen artsen en verpleegkundigen ook te starten met de inzet van MBO-verpleegkundigen.

Gezondheidsbescherming, toezicht en GHOR

De opdracht van het bestuur is om in 2023 door te gaan met de werkzaamheden op basis van eerdere afspraken over de taken van GTG. Er is in de begroting 2023 voor gezondheidsbescherming en toezicht daarom geen sprake van taakuitbreidingen of taakinkrimping. Tussentijds worden inhoudelijke accenten gelegd in de taakuitvoering op basis van actuele ontwikkelingen, landelijk beleid of vragen van gemeenten. Deze tussentijdse wijzigingen zijn voor gemeenten in principe kostenneutraal.

Gezondheidsbevordering en onderzoek

Gezondheidsbevordering en Onderzoek werkt aan collectieve preventie, onderzoek en ondersteuning van gemeenten. Er is landelijk veel gaande over intensivering van preventie. Binnen Hecht vertaalt GBO de ontwikkelingen naar de regio Hollands Midden en per gemeente. De omvang van de basistaken is in 2023 ongewijzigd. Over het algemeen is bij de maatwerkafspraken sprake van subsidierelaties met gemeenten.

Zorg- en Veiligheidshuis

De inhoudelijke doorontwikkeling van het ZVH op interne processen en de positionering in de keten van zorg en veiligheid is een continu (verbeter) proces en gaat ook in 2023 door.

Landelijk zijn er eind 2021 middelen vanuit het rijk toegekend aan de Zorg- en veiligheidshuizen, met terugwerkende kracht vanaf 2021. Deze middelen zijn onder meer bedoeld ter versteviging van de basisvoorzieningen en de regie op personen met verward en gevaarlijk gedrag. De begroting Veiligheidshuis neemt hierdoor vanaf 2022 tot en met 2027 met ca 383k toe.

Regionale Ambulancevoorziening

De RAV Hollands Midden verleent ambulancezorg en verzorgt meldkameractiviteiten in de regio Hollands Midden op basis van de Wet Ambulancezorgvoorzieningen.

Het speerpunt binnen de acute zorg is het bieden van goede zorg op het juiste moment door de juiste hulpverlener op de juiste plaats. Zorgcoördinatie en zorgdifferentiatie zijn hier met name op gericht. In 2023 zijn de activiteiten van de RAV gericht op het voortbouwen op deze ontwikkelingen. Daarnaast is er aandacht voor de doorontwikkeling van het bekwaamheidsbeleid, het “vinden, binden en boeien” van zorgprofessionals en optimalisatie van de beschikbaarheid en spreiding van ambulances in de regio.

Coronabestrijding

De verwachting is dat de impact van Corona in 2023 verder is afgenomen. Op dit moment worden extra kosten die worden gemaakt met betrekking tot de coronabestrijding vergoed vanuit VWS. Naar verwachting zal dit zo blijven.

Financiën Hecht 2023

Het bestuur kiest ervoor om het financieel kader GR'en 2023 te volgen in de begroting 2023. De geadviseerde index resulteert voor Hecht in een index van 3,46%. De tabel op bladzijde 19 zet de ontwikkelingen in de gemeentebijdrage op een rij.

CAO-ontwikkelingen

De CAO's in de gezondheidszorg laten in 2022 en 2023 een sterke verbetering van de beloning voor de middengroepen zien. Dit naar aanleiding van het kabinets besluit de beloning in de zorg te verbeteren. De CAO-SGO, waar de zorgmedewerkers (verpleegkundigen en artsen) onder vallen, blijft hier nadrukkelijk bij achter. Dit gaat een verhoging van de druk op onze formatie geven. Directie en bestuur maken zich zorgen over de aantrekkelijkheid van Hecht als werkgever. Wij zullen daarom plannen ontwikkelen om een aantrekkelijke werkgever te blijven, om daarmee ongewenste uitstroom te voorkomen en gewenste instroom te bevorderen.



1. Inleiding

1.1 Missie, visie en kernwaarden

In Hecht zijn de gemeentelijke taken op het gebied van openbare gezondheid samengebracht. Dit resulteert in één organisatie met meer dan 1000 medewerkers die vanuit verschillende expertises. Alles wat wij doen, moet leiden tot verbetering van de kwaliteit van het leven, meer positief ervaren gezondheid, meer veiligheid en meer kansen in de regio waarvoor wij samen verantwoordelijk zijn. Dat bereiken we alleen als we samen doen wat nodig is. Als we een open blik hebben en denken in oplossingen met een duidelijk doel voor ogen. Dit is de kern van ons handelen.

Samen doen wat nodig is

Wij hechten waarde aan samenwerking als dat resultaat oplevert. Met iedere klant en iedere medewerker. Iedere gemeente en iedere ketenpartner. Samen komen we verder, omdat we samen meer weten en meer kunnen. In die samenwerking zijn we duidelijk over waar we voor staan, wat onze opdracht én wat onze toegevoegde waarde is. We spreken onze verwachtingen ook uit naar de ander en zetten zo gezamenlijk in op een duurzaam resultaat.

Denken in oplossingen

Wij tonen initiatief. We signaleren kansen en problemen en dragen oplossingen aan vanuit onze deskundigheid. We durven de ruimte te pakken om in actie te komen en zetten door. Als het misgaat of we hulp nodig hebben, dan zeggen we dat. Zo creëren we een open cultuur, waarbij leren voorop staat en we daardoor als vanzelf in beweging komen om te doen wat nodig is.

Open blik

Wij hechten waarde aan een open blik. Om van waarde te kunnen zijn, stellen we vragen om te kunnen begrijpen. We luisteren aandachtig en vragen door, zonder vooroordeel. We zeggen niet wat iemand moet doen, maar stimuleren iemand om zelf na te denken en initiatief te nemen. We zijn benieuwd naar de ander en tonen respect. Als een denkwijze niet de onze is, maken wij dingen bespreekbaar. We zijn daarbij hard op de inhoud en zacht op de relatie.

1.2 Organisatie

Organisatieschema

Hecht werkt met de volgende Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE-en):

- Jeugdgezondheidszorg (**JGZ**); bewaakt, beschermt en bevordert de gezonde lichamelijke, psychische en sociale ontwikkeling van alle jeugdigen in Hollands Midden;
- Gezondheidsbescherming, Toezicht en GHOR (**GTG**); beperkt en/of voorkomt de verspreiding van infectieziekten, draagt o.a. bij aan een veilige omgeving voor kwetsbaren en coördineert, registreert en adviseert over de geneeskundige hulpverlening bij crisisbeheersing.
- Gezondheidsbevordering en Onderzoek (**GBO**); werkt aan collectieve preventie, onderzoek en ondersteuning van gemeenten;
- Regionale Ambulance Voorziening (**RAV**); levert mobiele zorg met en zonder vervoer in acute en geplande situaties
- Zorg- en Veiligheidshuis (**ZVH**); organiseert regie in de keten voor veiligheid en gezondheid alsook taken op het gebied van maatschappelijke zorg;
- In de loop van 2020 zijn de werkzaamheden in het kader van de corona bestrijding ondergebracht in een aparte organisatorische eenheid. In de RVE Coronabestrijding (**CB**) zijn de vier productgroepen ondergebracht (callcenter, testen, bron- en contactonderzoek en vaccineren) waarmee Hecht COVID-19 monitort en bestrijdt.

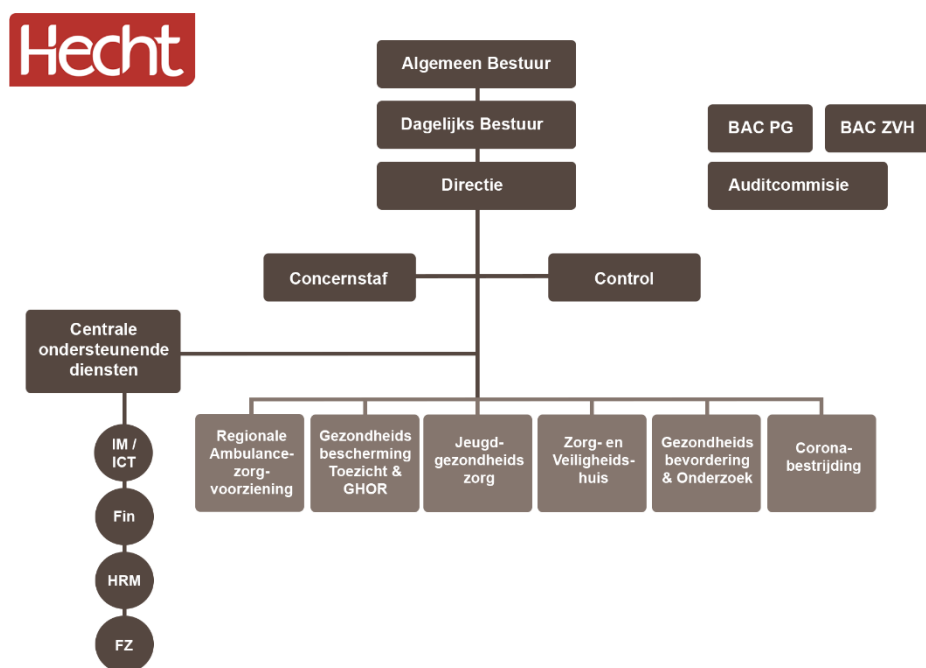
Bestuur

Hecht kent een Dagelijks Bestuur en een Algemeen Bestuur. Het Algemeen Bestuur van Hecht bestaat uit de portefeuillehouders Volksgezondheid van de 18 gemeenten.

Alle taken die gemeenten aan Hecht hebben opgedragen, zijn taken waarvoor de colleges van Burgemeester en Wethouders in hun gemeente verantwoordelijk zijn op basis van diverse wetten. Een aantal taken moeten vanuit de wet bij de GGD belegd worden, terwijl voor andere taken gemeenten een vrije keuze hebben waar zij die willen beleggen. De taken die namens alle gemeenten in Hollands Midden bij Hecht zijn belegd, zijn opgenomen in de Gemeenschappelijke Regeling. Ook kunnen taken worden uitgevoerd voor één of een deel van de gemeenten, of derden.

Voor een aantal taken is ook directe verbinding met de Veiligheidsregio (bijvoorbeeld via de Directeur Publieke Gezondheid en zijn verbinding met de veiligheidsregio en zoals voor de GHOR). Voor de RAV is op bestuurlijk niveau directe verbinding met de Zorgverzekeraar nodig door onder andere de financiering.

In onderstaand organogram is uitgegaan van de bestuurlijke organisatie met de gemeenten en hun bestuurlijke betrokkenheid bij Hecht en de Gemeenschappelijke Regeling.



Samen gezonder.

Fin= financiën

HRM= human resource management

FZ= facilitaire zaken

BAC PG= bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid

BAC ZVH= bestuursadviescommissie Zorg- en Veiligheidshuis

Auditcommissie = adviescommissie van het DB op gebied van financiën

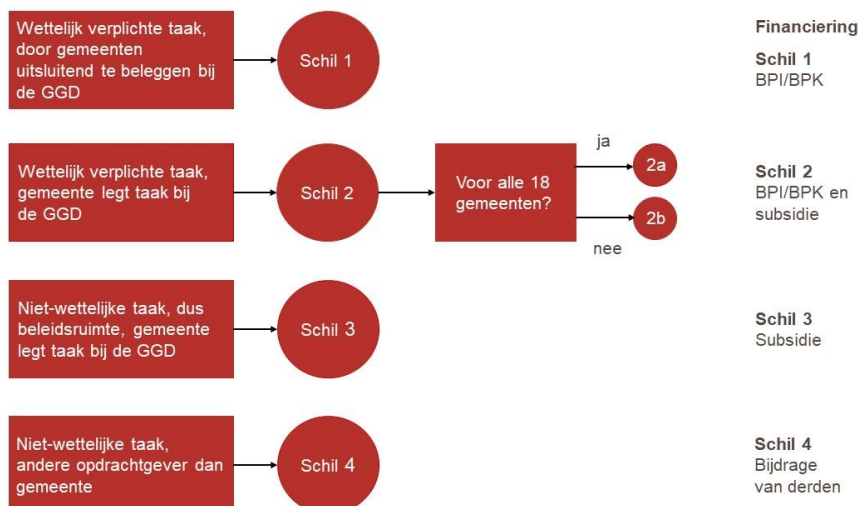
In de gemeenschappelijke regeling is opgenomen wat de taken van het algemeen bestuur (AB) en het dagelijks bestuur (DB) zijn. Aanvullend daarop zijn in het organisatiebesluit de taken en bevoegdheden opgenomen van de directie en de managers van de Resultaat Verantwoordelijke Eenheden (RVE's) en de centrale ondersteunende diensten (COD).

Naast het AB en het DB zijn er bestuursadviescommissies (BAC's), die het AB adviseren. De BAC's bestaan uit bestuurders uit de regio en hebben een eigen reglement wat is vastgesteld door het AB. De auditcommissie bestaat uit een aantal bestuurders van het AB met expertise op het gebied van begrotingen en financiën. Ook zij hebben een adviestaak (en dus geen besluitvormende taak).

1.3. Soorten taken

De taken van Hecht zijn ingedeeld in schillen. Het 'schillenmodel' ordent het takenpakket van Hecht naar de basis: is deze wettelijk opgelegd of hebben gemeenten beleidsruimte? De schillen zijn als volgt ingedeeld:

- Schil 1 bevat de taken die de gemeenten wettelijk bij een GGD moeten onderbrengen.
- Schil 2 bevat wettelijke gemeentetaken, die de gemeenten ook bij andere organisaties dan een GGD kunnen onderbrengen, maar waarbij de gemeenten in de regio Hollands Midden besloten hebben die bij de GGD onder te brengen. Hetzij als collectief van alle 18 gemeenten (schil 2a), hetzij als deelcollectief (schil 2b).
- Schil 3 bevat niet-wettelijke taken die gemeenten hebben ondergebracht bij Hecht.
- Schil 4 bevat taken die andere organisaties dan gemeenten bij Hecht hebben ondergebracht of van Hecht afnemen.



1.4 Openbaarheidsparagraaf

Op grond van artikel 3.5 van de Wet Open Overheid dient een openbaarheidsparagraaf te worden opgenomen in de begroting. Hierin wordt aandacht besteed aan de beleidsvoornemens over de uitvoering van de Woo. Binnen Hecht is een projectteam opgestart welke zich bezig gaat houden met de implementatie van de Woo. Belangrijke speerpunten zijn daarbij de actieve openbaarmaking van documenten, het verder op orde brengen van de informatiehuishouding en het opzetten van een register. Daarnaast wordt gehandeld conform de Handreiking Van Wob naar Woo (VNG).

2. Programma Hecht24

Het veranderprogramma Hecht24 is een programma gericht op een vereiste organisatieontwikkeling binnen Hecht, en de samenwerking met haar doelgroepen, opdrachtgevers en ketenpartners.

De ambitie van het programma is Hecht te ondersteunen om in 2024 een wendbare, moderne en klantgerichte organisatie te zijn. Dat zij kan meebewegen met veranderingen in de maatschappij en met integrale gezondheidsdeskundigheid kan blijven bijdragen aan een gezonder en veiliger Hollands Midden.

Voor een gerichte focus bestaat dit programma uit drie programmalijnen: Datagedreven en E-health, Organisatieontwikkeling en Strategisch Vermogen.

Ambities zijn groot met onverminderd interne en externe druk

Terwijl nog steeds een constante inzet bij coronabestrijding wordt geleverd, wordt er een volgende crisisinzet gevraagd bij de opvang van vluchtelingen uit Oekraïne. Hecht heeft geleerd van de bestrijding van de coronapandemie en is sneller in staat om hulp in te zetten. Maar inzet bij twee grote opdrachten betekent dat de externe druk op inzet van Hecht-medewerkers groot is.

Bij hoge ambities wordt ook interne druk om goed te presteren verhoogd en wordt sneller helder waar de randvoorwaarden nog niet op orde zijn. Door deze stijgende druk is gebleken dat bij de Centraal ondersteunende diensten (COD) ook een reorganisatie plaats moest vinden. Met een nieuwe structuur binnen de COD en helderheid over de benodigde aanpassingen, kunnen we weer een volgende slag slaan om de ambities waar te maken.

Voor het programma Hecht24 betekende dit dat er in de lijn van Datagedreven en E-health een vertraging is opgetreden met bijbehorende onderuitputting van de begroting. Dit zal in 2022 en 2023 worden rechtgetrokken.

Programmatistische aanpak werkt

Door de programmatistische aanpak binnen Hecht24 zijn in 2021 veel projectteams in staat geweest de beoogde resultaten op te leveren. Dit betekent voor 2022/2023 dat de fase van implementatie en borging plaats zal vinden. Het programma zal in samenwerking met de Resultaat verantwoordelijke eenheden (RVE'en) hiervoor zorgdragen. Tevens zal het programma oog hebben voor de benodigde aanpassingen en voor een evenwichtige druk van implementeren en borgen, passende bij de externe vragen om hulp bij de crisisbestrijding. Zo kan Hecht ook in de toekomst een relevante organisatie zijn, die met haar kennis en kunde een waardevolle bijdrage levert aan een beter leven in Hollands Midden.

Hecht24 in 2022-2023

In 2022 zal de strategische koers voor Hecht op inhoud helder zijn en afgestemd met het (nieuw geformeerde) AB. Het proces wat doorlopen is om tot deze strategische koers te komen zal in Hecht geëvalueerd en geborgd worden.

Binnen Hecht24 zal de nieuwe managementfilosofie en het gedachtengoed op leiderschap verder worden gebracht naar het operationeel management en de professionals. Voor beide onderdelen van Hecht zijn trajecten ontwikkeld die leiden naar een (continu) lerende organisatie en een professionele cultuur.

Voortgang op de businesscase en batenrealisatie

In de programmalijnen organisatieontwikkeling en strategisch vermogen zijn de geplande projecten in 2020 en 2021 afgerond en de resultaten opgeleverd. De projecten rond leiderschap voor operationeel managers en professionals staan gepland voor 2022 met een uitloop in 2023. In de begroting staat daar een bedrag voor opgenomen.

2022 en 2023 wordt ook gebruikt om Afas fase II en het moderne werken op orde te hebben. Hiervoor is zowel op kennis als in de architectuur investering op nodig. De in de businesscase II begrootte gelden zullen hier op worden ingezet.

In de programmalijn Datagedreven en E-health zal het budget voor het 'Moderne werken' worden doorgeschoven naar 2022 en 2023. Door reorganisatie en herijking van de plannen zijn de vooruitzichten positief.

Het programma levert door deze investeringen kwalitatieve en maatschappelijke baten die bijdragen aan een gezonder Hollands Midden. Het terugverdienen van de investering in Hecht24 in kwalitatieve en kwantitatieve zin zullen in 2022 en 2023 aandacht krijgen en gemeten worden.

Het streven blijft om tot 2027 de initiële investering in het programma terug te verdienen

3. Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

Jeugdgezondheidszorg 0-18 jaar

In 2022 loopt een pilot “Pluis – niet pluis” waarin wordt onderzocht of het mogelijk is een deel van de taken betreffende de dienstverlening aan 0-4 jarigen, over te dragen van de jeugdarts naar de jeugdverpleegkundige. Deze pilot wordt uitgevoerd op basis van een advies van een werkgroep Taakverschuiving, bestaande uit diverse artsen, verpleegkundigen en assistenten werkzaam in de JGZ. Aanleiding zijn landelijke strategische ontwikkelingen als programma Kansrijke Start, technologische (digitale) ontwikkelingen, veranderingen in de opleiding van artsen die gevolgen hebben voor hun vakmanschap en krapte op de arbeidsmarkt. In het najaar van 2022 staat de evaluatie van deze pilot gepland. Als deze pilot positief wordt geëvalueerd en alle JGZ-teams geschoold moeten worden, zal de totale omzetting tot en met 2025 duren. Een positief besluit geeft ook een verschuiving in de formatie artsen en verpleegkundigen, op dit moment geraamd op een daling (via natuurlijk verloop) van 9,2 fte artsen en een toename van 9,5 fte verpleegkundigen in 2025.

Naar verwachting zal het huidige personeelstekort (in 2021 heeft 30% van de uitgestroomde medewerkers de JGZ als gevolg van pensionering verlaten) verkleinen door de inzet van MBO-verpleegkundigen. Het is ten tijde van deze begroting onduidelijk of deze groep een ander salaris zal ontvangen dan de huidige verpleegkundigen. Voor de zekerheid wordt uitgegaan van een gelijke inschaling. Een andere manier om het personeelstekort te verkleinen wordt het reduceren van -met name langdurig- verzuim. Hecht streeft naar een verzuim onder de 5%. Momenteel varieert dit voor de JGZ tussen 6 en 7%.

Risicoparagraaf

In 2022 wordt het functiehuis herzien en een salarisbenchmark uitgevoerd onder GGD-en in Nederland. Dit kan consequenties hebben voor de salariskosten van de JGZ. Gezien de taakverschuiving van werkzaamheden van de jeugdartsen naar jeugdverpleegkundigen is het niet ondenkbaar dat (een deel van) de verpleegkundigen in een hogere functieschaal komen. Differentiatie in opleiding van zowel artsen als verpleegkundigen kan ook gevolgen hebben voor de inschaling artsen en verpleegkundigen. De eerste nieuw opgeleide artsen zijn nu klaar. Bij de capaciteitsplanning zal rekening gehouden moeten gaan worden met een mix van verschillend opgeleide artsen en verpleegkundigen en welke professional wanneer welke taak uitvoert (de juiste zorg op het juiste moment door de juiste professional). Dit vereist aandacht bij werving en selectie, salariering, opleiding, taakverdeling en wijkprofielen om de zorgzwaarte te bepalen. Het zal meerdere jaren vergen om personeel, vakmanschap, technologie en dienstverlening wederom op elkaar af te stemmen.

4. Gezondheidsbescherming, Toezicht en GHOR (GTG)

De opdracht van het bestuur is om in 2023 door te gaan met de werkzaamheden op basis van eerdere opdrachten. Er is in de begroting 2023 voor gezondheidsbescherming en toezicht daarom geen sprake van taakuitbreidingen of taakinkrimping. Tussentijds worden inhoudelijke accenten gelegd in de taakuitvoering op basis van actuele ontwikkelingen, landelijk beleid of vragen van gemeenten. Deze tussentijdse wijzigingen zijn voor gemeenten in principe kostenneutraal. Deze worden in onderstaande paragrafen toegelicht.

Algemene infectieziektenbestrijding:

Landelijk loopt een traject herijking VISI-normering, de normering van de benodigde formatie voor de uitvoering van taken op het gebied van infectieziekten bestrijding. Dit is nodig omdat niet alle uitgevoerde taken op dit moment in deze normering zijn opgenomen. Wat betreft de formatie is de verwachting dat de huidige onderbezetting in 2022 opgelost zal zijn door werving en terugkeer van medewerkers uit de corona inzet.

Technische hygiënezorg:

De noodzakelijke inzet van deskundigen infectiepreventie ten behoeve van de aanpak Bijzonder resistente micro-organismen is gerealiseerd. De functiewaardering is hierop aangepast.

Seksuele gezondheid

De ASG regeling gaat in 2023 veranderen. De verwachting is dat de subsidie beter aansluit met het vastgestelde beleid door VWS.

Voor het project nu niet zwanger is ten aanzien van de meerjarenbegroting niet duidelijk of alle gemeenten blijven bijdragen. Op dit moment zijn er nog niet met alle gemeenten afspraken over de financiering.

Belangrijk is om naast de huidige preventie activiteiten meer te focussen op het onderwerp seksueel grensoverschrijdend gedrag (op scholen, jeugd en jongerenwerk, sportclubs).

Forensische geneeskunde:

Er is een landelijk project voor een toekomstbestendige forensische geneeskunde in Nederland opgestart en volgens de planning ingevoerd per 1 januari 2023. De doelstelling is op het niveau van de 10 politieregio's een inhoudelijk uniform aanbod aan politie en gemeenten voor de uitvoering van het Forensisch Medisch Expertise, de Lijkschouw en de Forensische medische arrestantenzorg. In dit kader hebben de DPG-en opdracht gegeven om stapsgewijs tot een vervlechting van Forensische Geneeskunde (FG) te komen tussen GGD Haaglanden en GGD Hollands Midden. Deze intentie past in een landelijke ontwikkeling naar een meer toekomstbestendige uitvoering van de FG. Waarbij de gezamenlijke invulling van de MAZ afhankelijk zal zijn van een daadwerkelijke aanbestedingsprocedure door de politie. De aanbesteding is voor een periode van 2 jaar opgeschort.

De standpunten van het kabinet leidt tot kostenstijging en binnen de geldende interbestuurlijke verhoudingen is het passend dat de betrokken ministeries de gemeenten en politie compenseren die het gevolg zijn van kabinetsbesluiten.

Reizigersvaccinatie:

Het is nog niet te voorspellen in hoeverre de vraag naar reizigersvaccinaties geheel zal herstellen wanneer de corona pandemie beter onder controle is en reizen naar (sub)tropische bestemmingen weer mogelijk is. In 2021 is een plan gemaakt om hierop te anticiperen. De eerste signalen zijn dat een vermindering van de impact van corona direct leidt tot een grotere reisactiviteit en daarmee tot een stijging van het aantal reizigersvaccinaties.

Sociaal medische advisering:

Na een verdere terugloop in de uitvoering van de sociaal medische advisering in 2021 zien we nu een stabilisering. Na enig personeelsverloop is er weer voldoende uitvoeringscapaciteit. Er is groei mogelijk, maar de omvang daarvan is op dit moment nog niet nader aan te geven.

Medische milieukunde:

Speciale aandacht gaat uit naar de consequenties van de Omgevingswet, waarin gezondheid een belangrijk thema is. We stemmen onze GGD- advisering af met de Omgevingsdiensten en de Veiligheidsregio. Voor het signaleren van gezondheidseffecten bij bestuurlijke beslissingen binnen gemeenten is mogelijk verdere procesafstemming nodig op geleide van ervaringen in de praktijk. Het is nog onvoldoende duidelijk of dit gevolgen heeft voor de capaciteit MMK.

Toezicht kinderopvang:

In 2022/2023 wordt met gemeenten gewerkt aan de inrichting van flexibel toezicht in regio HM. Naar verwachting zal dit geen gevolgen hebben voor de benodigde formatie. Speerpunt in het toezicht is de kwaliteit van de gastouderopvang. Het Rijk heeft via gemeentefonds middelen ter beschikking gesteld voor de intensivering van het toezicht hierop en een verhoging van de jaarlijkse steekproef gastouderinspecties naar 50%. De meeste gemeenten hebben voor 2022 de steekproef voor het toezicht gastouderopvang verhoogd en de verwachting is dat de verhoging naar 50% in 2023 door zal zetten. Dit betekent een uitbreiding van de taak voor de toezichthouders en de formatie wordt daarop bijgesteld.

Toezicht WMO:

In opdracht van gemeenten voert de GGD het toezicht uit op de kwaliteit van de WMO. Een groot deel van de gemeenten heeft opdracht gegeven voor uitvoering van het calamiteitentoezicht. Daarnaast wordt voor een aantal gemeenten ook signaal gestuurd en proactief toezicht uitgevoerd. Het WMO toezicht is nog een relatief jonge taak en de expertise groeit. Jaarlijks brengt de IGJ rapport uit. Op basis hiervan heeft VWS de focus gelegd op professionalisering en intensivering van het WMO toezicht, en op het gemeentelijk beleid hierin. In opdracht van VWS is onderzoek uitgevoerd naar de toekomstscenario's van toezicht WMO. Daarin wordt het belang van regionale samenwerking genoemd t.b.v. deskundigheid en efficiency. In 2022 wordt dit onder de aandacht van gemeenten gebracht.

Op basis van de huidige opdrachten en de genoemde ontwikkelingen is in 2021 geconstateerd dat er een knelpunt is: het toezicht vraagt deskundigheid en continuïteit. In de huidige omvang van opdracht aan de GGD is het kwetsbaar en kan niet kostendekkend worden uitgevoerd.

5. Gezondheidsbevordering en Onderzoek (GBO)

De RVE Gezondheidsbevordering en Onderzoek geeft invulling aan de volgende basistaken:

1. Groepsgerichte monitoring (epidemiologie)
2. Advisering Publieke Gezondheid
3. Gezondheidsbevordering 0-100
4. CJG dienstverlening:
 - a. CJG coördinatie en CJG frontoffice medewerker (maatwerk per gemeente)
 - b. Websites centra Jeugd en Gezin (vCJG)
 - c. CJG Cursusbureau (maatwerk per gemeente)
 - d. Coördinatie Jeugdmatch

Elk van deze 4 taken hoofdtaken kent een basisopdracht en een deel maatwerkafspraken in opdracht van bepaalde gemeenten. Over het algemeen is daarbij sprake van subsidierelaties met gemeenten. Ook is sprake van diverse (onderzoeks)projecten die wordt bekostigd uit landelijke subsidies (ZonMW/RIVM/WVS etc.) en aanvullende inzet gezondheidsbevordering die wordt bekostigd via scholen en schoolbesturen.

Intensivering groepsgerichte monitoring:

De onderzoekers van de GGD zijn met diverse gemeenten in gesprek over de mogelijkheden om gegevens beter te benutten bij het vormgeven van gemeentelijk gezondheidsbeleid.

Een van de consequenties voor de GGD'en van de Coronacrisis is dat de monitoring van de gezondheidseffecten van de crisis door GGD 'en wordt geïntensiveerd. Een belangrijk onderdeel van deze intensivering is de verdubbeling van de frequentie van de gezondheidsmonitors die zijn gepland voor de komende jaren. In 2023 wordt een reguliere gezondheidsmonitor jeugd uitgevoerd (resultaten in 2024) en komen de resultaten beschikbaar van een extra monitor onder jongvolwassenen en van een extra monitor onder volwassenen en ouderen. Bovendien wordt gewerkt aan een nieuwe landelijk gestandaardiseerde OGGZ monitor. De cijfers worden, vaak op wijkniveau, gepubliceerd via www.eengezonderhollandsmidden.nl.

Advisering Publieke Gezondheid:

Er is landelijk veel gaande over intensivering van preventie. De noodzaak voor een brede, integrale aanpak van gezondheid was al onderkend en dit heeft geleid tot o.a. het nationaal preventie akkoord. Ten tijde van het regeerakkoord was nog niet duidelijk of er extra investeringen zullen plaatsvinden in preventie, maar duidelijk is dat gezondheidsverschillen zijn toegenomen. De GGD is daarom gestart met een traject om de mogelijkheid te verkennen tot het starten van het programma 'gelijke kansen op gezondheid' met als einddoel het vormen van een brede beweging rond 'gelijke kansen op gezondheid'. Deze consultatiefase moet leiden tot een kosten-baten analyse waarin de programma-aanpak, de kosten en de (maatschappelijke) baten worden gepresenteerd. De besluitvorming volgt eind 2022. Daarnaast werken we o.a. aan versterking van de alliantie(s) positieve Gezondheid die van start zijn gegaan. Adviseren we over de consequenties van de omgevingswet voor de taken van de GGD en we faciliteren het gesprek met de zorgverzekeraar(s) over de gemeentezorgpolis.

Gezondheidsbevordering 0-100:

De taak GB 0-100 gaat over het vergroten van gezondheidsvaardigheden van de inwoners in de regio en het bouwen aan een omgeving die gezond gedrag stimuleert. We streven naar Gezonde inwoners in Hollands Midden zodat ze mee kunnen doen in de maatschappij en we werken daarbij vanuit het gedachtegoed van positieve Gezondheid.

Leefstijl, mentaal welbevinden en schoolresultaten zijn negatief beïnvloed door de coronacrisis, maar al voor de Coronacrisis hadden we zorgen over signalen van jongeren met betrekking tot somberheid en depressie. We zullen daarom sterk inzetten op diverse activiteiten om het welbevinden van jongeren te verbeteren. Daarnaast blijven we inzetten op het motiveren, stimuleren en ondersteunen van scholen bij het creëren van een Gezonde School-omgeving om de leefstijl van jongeren positief te beïnvloeden.

Naast wat we terug zien in het onderwijs is ook landelijk veel aandacht voor mentale gezondheid. Ouderen, bestaande kwetsbare groepen zoals mensen met een lage sociaaleconomische status en mensen werkzaam in zorg en andere beroepen die onder druk staan, hebben vaker last van mentale klachten. Daarnaast hebben meer mensen te maken gekregen met omstandigheden die de kans op mentale klachten vergroten, zoals financiële onzekerheid, onveilige thuissituaties en leerachterstanden.

Onderzocht moet worden in hoeverre we nieuwe doelgroepen kunnen aanboren.

We verwachten dat een combinatie van *live* uitvoering en digitale producten tot het meest optimale resultaat in bereik zal leiden. In 2023 krijgt de aparte financiering van de DUMO middelen voor verslavingspreventie ZHN een andere vorm; de regierol zal namelijk niet meer via de centrumgemeente Leiden opgepakt worden, maar plannen worden op subregionaal niveau gemaakt. Deze middelen worden ingezet om jongeren weerbaar te maken tegen druk in deze leeftijdsgroep om gebruik te maken van genotmiddelen. We maken per sub regio nieuwe afspraken, en trekken hierin op met m.n. Brijder en andere regionale en lokale organisaties.

CJG-dienstverlening:

Het sociaal domein is nog altijd flink in beweging. In een aantal regio's zien we dat de jeugdhulp apart georganiseerd wordt van het CJG, en de jeugdhulpteams bv worden ondergebracht in stichtingen die zich met de doelgroep van 0-100 bezighouden. Ook bij welzijnsorganisaties speelt een dergelijke ontwikkeling. De CJG coördinatoren hebben vaak een expliciete taak om de verbinder of spil te zijn tussen het preventieve voorveld en de jeugdhulporganisaties. Het virtueel CJG en het cursusbureau ondersteunen daarbij en hebben ook hun eigen opdracht in deze beweging.



6. Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH)

De RVE Zorg- en Veiligheidshuis bestaat uit de diensten: Veilig Thuis, Basiszorgcoördinatie Kwetsbare Kinderen, het Meldpunt Zorg en Overlast, het Crisis Interventie Team, het Jeugd Preventie Team en het team Veiligheidshuis.

De inhoudelijke doorontwikkeling van het ZVH op interne processen en de positionering in de keten van zorg en veiligheid is een continu (verbeter) proces en gaat ook in 2023 door.

Aandachtspunten voor de begroting ZVH in 2023

Taak	Omschrijving opdracht	Financiële impact 2022
Veilig Thuis (VT)	In 2021 is een tijdschrijfproject uitgevoerd. Doel hiervan was om zicht te krijgen of de destijds geraamde gemiddelde urenbesteding per dienst passend zijn bij de praktijk van alle dag en kwaliteit van dienstverlening. De uitkomsten gaven aanleiding om tot een herijking te komen en in 2022 een traject van procesoptimalisatie uit te voeren. Doel hierbij is de werkprocessen die binnen de wettelijke Veilig Thuis-taken vallen te analyseren en zo nodig te verbeteren op effectiviteit en efficiëntie. Dit wordt aangepakt met het Lean gedachtegoed en -methodieken. Daarnaast wordt een capaciteitsberekening gemaakt voor de inzet aan medewerkers op basis van de aangepaste processen en overige taken die zij uitvoeren. Dit kan leiden tot het bijstellen van de begroting.	De begroting Veilig Thuis is naar beneden bijgesteld met 400K op basis van de realisatie in de afgelopen 2 jaren. Deze aanpassingen van de BPI/ BPK is onderdeel van begrotingswijziging 2022.
Meldpunt Zorg en Overlast (MZO)	Landelijk worden er subsidies aan gemeenten verstrekt door ZON-MW voor het werken met zogenaamde Wijk-GGD'ers: lokale <i>outreaching</i> werkers die op signalen over verward gedrag af gaan en doen wat nodig is om de zorg weg te nemen. Door verschillende gemeenten in HM wordt hiervoor een beroep gedaan op de expertise van de medewerkers van het Meldpunt Zorg en Overlast.	Gemeenten financieren deze extra inzet van medewerkers MZO voor de helft mee (andere helft wordt door ZonMW betaald) aanvullend aan hun BPI-bijdrage. De wijk GGD rol is extra en werkt nauw samen met de procesregisseurs MZO en alle andere kernpartners binnen bemoeizorg.
Veiligheidshuis (VH)	Landelijk zijn er eind 2021 middelen vanuit het rijk toegekend aan de Zorg- en veiligheidshuizen, met terugwerkende kracht vanaf 2021. Deze middelen zijn onder meer bedoeld ter versteviging van de basisvoorzieningen en de regie op personen met verward en gevaarlijk gedrag.	De begroting Veiligheidshuis neemt hierdoor vanaf 2022 tot en met 2027 met ca 383k toe.



7. Regionale Ambulancevoorziening (RAV)

De RAV Hollands Midden verleent ambulancezorg en verzorgt meldkameractiviteiten in de regio Hollands Midden op basis van de Wet Ambulancezorgvoorzieningen.

Het speerpunt binnen de acute zorg is het bieden van goede zorg op het juiste moment door de juiste hulpverlener op de juiste plaats. Zorgcoördinatie en zorgdifferentiatie zijn hier met name op gericht. In 2023 zijn de activiteiten van de RAV gericht op het voortbouwen op deze ontwikkelingen. Daarnaast is er aandacht voor de doorontwikkeling van het bekwaamheidsbeleid, het vinden, binden en boeien van zorgprofessionals en optimalisatie van de beschikbaarheid en spreiding van ambulances in de regio.

Zorgcoördinatie

Naast de 112-meldkamer, participeert de RAV in een zorgcoördinatiecentrum (ZCC) voor de coördinatie van de prehospital acute zorg. In dit ZCC werkt 'de acute zorg' samen om de zorgvrager op het juiste moment, door de juiste zorgaanbieder, de juiste zorg te laten verstrekken. In 2020 is het ZCC als pilot gestart. De pilot wordt in 2023 verder uitgebouwd in nauwe samenwerking met huisartsen, thuiszorg, ggz en ziekenhuizen in de regio.

De differentiatie in de urgenties waarmee ambulancezorg wordt ingezet, wordt in 2022 veranderd. Dit heeft organisatiebrede consequenties en zal in 2023 verder binnen de RAV worden uitgewerkt.

Zorg- en Functiedifferentiatie

Met het aanbieden van meerdere niveaus van ambulancezorg sluit het zorgaanbod steeds beter aan op de zorgvraag en wordt de medewerker een breder loopbaanperspectief geboden. In 2023 wordt de ingezette koers verder doorgezet. Met name de Physician Assistant en Verpleegkundig Specialist Ambulancezorg (PAA/VSA) wordt breder in de regio en over de 24 uur ingezet.

Bij de Middencomplexe ambulancezorg ligt de nadruk op verzorging en vervoer, de inzet van ALS ambulances is geïndiceerd in acute situaties en de PAA/VSA voorziet in zorgvragen die acute zorg, maar geen vervoer naar vervolgzorg behoeven. Hiermee wordt een breed palet aan acute zorg geboden.

Door de differentiatie zijn loopbaanpaden ontstaan, waardoor het lukt om medewerkers langer te binden aan de organisatie.

Deskundigheid medewerkers

Jaarlijks wordt het arsenaal aan ontwikkelinstrumenten dat wordt ingezet om bekwaam te worden en te blijven verder uitgebreid. Ook voor 2023 wordt hier door de RAV op geïnvesteerd. In het verlengde van het bekwaamheidsbeleid en naast de dan al in gebruik zijnde instrumenten, wordt beoordeling 'on the job' geïntroduceerd binnen de dienst.

Continu verbeteren

Meer diagnostische mogelijkheden en relevante medische informatie over de patiënt voor ambulancezorgprofessionals in de thuissituatie, dragen bij aan de juiste zorg op het juiste moment en het voorkomen van verkeerde bed problematiek in de ziekenhuizen. In 2023 wordt point of care meting van Troponine verder uitgebouwd. Ook echografie gaat haar intrede doen in de ambulancezorg binnen Hollands Midden in 2023.

De RAV initieert en draagt bij aan onderzoeken die de kwaliteit van zorg verder kunnen verhogen.

Huisvesting in ontwikkeling

In 2022 wordt het ambulancespreidingsplan herzien aan de hand van een onderzoek. Dit plan en de ontwikkelingen die van extern op ons af komen (o.a. herinrichting Vondelkwartier Leiden) vragen om een nieuw huisvestingsplan. De consequenties van met name de externe ontwikkelingen zijn nog niet geheel te overzien. De uitwerking van het huisvestingsplan zal plaatsvinden in 2023.

Financiering

Eind 2022 worden de afspraken gemaakt met de zorgverzekeraars over de voor 2023 beschikbare financiële middelen en de te leveren prestaties en paraatheid.

De RAV streeft er naar om de reserves verder te laten groeien om daarmee het risico voldoende te dekken van de door COVID extra gegroeide verlofsaldi en de sinds 2021 bestaande verlofspaarregeling.

Vanuit de gemeenten wordt geen financiële bijdrage geleverd aan het product ambulancezorg.

8. Coronabestrijding

De verwachting is dat de impact van Corona in 2023 verder is afgenomen. Mogelijk is de RVE Coronabestrijding niet meer actief als aparte crisisorganisatie, maar zijn de activiteiten grotendeels opgegaan in bijvoorbeeld het reguliere vaccinatieprogramma. Dit valt echter niet met zekerheid te zeggen. Hierdoor is het niet mogelijk om een beeld te schetsen voor 2023.

Op dit moment worden extra kosten die worden gemaakt met betrekking tot de coronabestrijding vergoed vanuit VWS. Naar verwachting zal dit zo blijven.



9. Financiële paragraaf

9.1. Uitgangspunten programmabegrotingen

Om tussentijdse begrotingswijzigingen te voorkomen is het belangrijk dat begrotingen worden opgesteld met inachtneming van de daarvoor vastgestelde uitgangspunten.

- Aard en omvang van de taken in schil 1 worden bepaald door het Algemeen Bestuur, na het vernemen van de zienswijze van gemeenten in het kader van de begrotingscyclus.
- Over aard en omvang van de taken in schil 2 wordt jaarlijks advies gevraagd aan de Bac PG, respectievelijk de Bac ZVH.
- De gevolgen van autonome ontwikkelingen vanuit het perspectief van de organisatie (waaronder loonkostenontwikkeling) worden in de begroting en de begrotingswijzigingen verwerkt.
- De begrotingen en de meerjarenbegroting wordt op basis van deze uitgangspunten opgesteld.
- Indien gemeenten een taakstellende reductie van de exploitatie doorgevoerd willen zien, kan het Algemeen Bestuur besluiten tot mitigering van bepaalde taken in schil 1 en zal het advies van de BAC's leidend zijn voor de besluiten over de omvang van de taken in schil 2.

Op basis van de genoemde begrotingsuitgangspunten en de door het Algemeen Bestuur op 28 maart 2018 vastgestelde Verordening Begrotingswijzigingen, wordt een begrotingswijziging altijd opgesteld:

- Bij autonome ontwikkelingen (waaronder loonkostenontwikkeling),
- Bij taakuitbreidingen en reducties,
- Bij de 2^e bestuursrapportage: Volgens de Verordening Begrotingswijzigingen wordt dan altijd een begrotingswijziging ingediend. Als de gemeentebijdrage daarin stijgt, zal deze aan de gemeenteraden voor zienswijze worden voorgelegd.

In de praktijk blijkt dat er de afgelopen jaren vrijwel alleen tussentijds wijzigingen nodig waren vanwege autonome ontwikkelingen.

9.2. Financieel kader GR'en 2023

Het bestuur kiest ervoor om het financieel kader GR'en 2023 te volgen in de begroting 2023. De geadviseerde index van 2,96% voor personele kosten (80%) en 0,5% voor overige kosten (20%) resulteert voor Hecht in een index van 3,46%.

Onderdeel van de begrotingsuitgangspunten van het AB Hecht is de noodzaak om autonome kostenontwikkelingen vanuit het perspectief van de organisatie consequent in de begroting te verwerken of - als dat niet mogelijk zou zijn - heldere keuzes te maken in het takenpakket. Omdat de begroting al ruim voor de start van het jaar wordt opgesteld is de raming van deze kostenontwikkeling per definitie met enige onzekerheid omgeven. De systematiek van het FKGR'en is in belangrijke mate verbeterd, maar de afgelopen jaren laten ook zien dat er verschillen kunnen ontstaan die moeilijk op te vangen zijn, zoals nieuwe cao-afspraken en sterke stijging van pensioenpremies. Als blijkt dat de feitelijke ontwikkelingen toch gaan afwijken van de raming dan wordt het gesprek over de oplossing daarvoor gevoerd in het AB Hecht. Uitgangspunt daarbij is een waardevaste begroting.

9.3. Gemeentebijdrage: bijdrage per inwoner en bijdrage per kind

Gemeentebijdrage 2023 (mutaties ten opzichte van 2022)

Uit oogpunt van continuïteit van beleid wordt de gemeentelijke bijdrage van het jaar voorafgaand aan het begrotingsjaar als uitgangspunt genomen. Vervolgens worden hierop wijzigingen aangebracht. Ten opzichte van 2022 zijn voor 2023 alleen autonome wijzigingen aangebracht.

Start bijdrage BPI/BPK 2022	€	51.474		
	+			+
Autonome stijgingen			Toename bewoners en kinderen (0-4 jaar)	€ 569
			Indexering 2023 (+ 3,46%)	€ 1.799
				€ 2.368
	=			=
Bijdrage BPI/BPK 2023				€ 53.842

Autonome stijgingen

a1. Wijziging aantal inwoners en kinderen

Wijzigingen ten gevolge van verandering van het aantal inwoners en kinderen 0-4 jaar in de regio. Het effect op de gemeentebijdrage bij de tarieven 2022 (BPI €47,47; BPK €385,07) is €564k:

- In 2022 is de BPI/BPK gelijk aan €47,47 x 814.457 inwoners + €385,07 x 33.276 kinderen = € 51.474k.
- In 2023 is het startpunt gelijk aan €49,11 x 820.822 inwoners + €398,39x 33.969 kinderen = € 53.842k.

Als verdeelsleutel voor de bijdrage in de kosten van de Hecht-taken in 2023 wordt het aantal inwoners en kinderen gehanteerd volgens de door het Centraal Bureau voor de Statistiek openbaar gemaakte bevolkingscijfers per 1 januari 2022.

a2. Indexering 2023

Hecht past ook in de begroting 2023 de door de Werkgroep Financiële Kaderstelling Gemeenschappelijke Regelingen (WG FKGR) geadviseerde index toe.

De WG FKGR adviseert om voor het jaar 2023 voor de loonkosten uit te gaan van een indexpercentage van 3,7%. Met betrekking tot de materiële kosten wordt geadviseerd voor het jaar 2023 een indexpercentage van 2,5% te hanteren. De weging van personeelslasten en overige lasten in de begroting 2023 resulteert in een index 2023 van 3,46%. Dit stijging met betrekking tot de indexering in 2023 bedraagt € 1.799k.

	Verhouding	Index *	Totaal
Personeelslasten	80%	3,7%	2,96%
Overige lasten	20%	2,5%	0,50%
Lasten	100%		3,46%

* De cao 2023 is nog niet vastgesteld, het AB is van mening dat de indexering moet worden aangepast aan autonome stijgingen. Dit leidt mogelijk in de toekomst nog tot een aanvulling op de indexering van 2023.

9.4. Mutaties per gemeente

In de begroting 2022 bedraagt de BPI/BPK € 51.474k. Uit onderstaande tabel blijkt dat de BPI/BPK stijgt in 2023 naar € 53.842k. Waarbij de stijging van € 569k veroorzaakt wordt door de mutatie in de inwoners aantallen en de indexering veroorzaakt een toename met € 1.799k naar het BPI/BPK bedrag voor 2023 van € 53.842k. Voor specificaties wordt verwezen naar Bijlage I.

Hieronder is de onderverdeling naar gemeenten weergegeven.

	BPI/ BPK 2022	Toename	BPI/ BPK 2023	Waarvan BPI	Waarvan BPK
<i>Tarief BPI</i>	€47,47	€ 1,64	€49,11	€49,11	
<i>Tarief BPKBPK</i>	€385,07	€ 13,32	€398,39		€398,39
Alphen aan den Rijn	7.066	287	7.352	5.545	1.808
Bodegraven-Reeuwijk	2.308	125	2.433	1.755	679
Gouda	4.670	197	4.867	3.641	1.227
Hillegom	1.408	54	1.463	1.096	367
Kaag en Braassem	1.714	117	1.831	1.370	461
Katwijk	4.301	152	4.453	3.243	1.210
Krimpenerwaard	3.611	178	3.789	2.802	986
Leiden	7.462	271	7.733	6.143	1.590
Leiderdorp	1.692	73	1.765	1.349	416
Lisse	1.433	57	1.490	1.130	360
Nieuwkoop	1.858	86	1.944	1.439	505
Noordwijk	2.705	115	2.819	2.179	641
Oegstgeest	1.626	75	1.700	1.252	448
Teylingen	2.383	101	2.483	1.863	620
Voorschoten	1.594	58	1.652	1.258	394
Waddinxveen	2.082	179	2.260	1.539	721
Zoeterwoude	550	67	618	457	161
Zuidplas	3.012	176	3.189	2.249	940
Totaal	51.474	2.368	53.842	40.309	13.533

De gemeente Voorschoten maakt geen gebruik van het Crisisinterventieteam in de regio Hollands Midden, maar neemt deze af in de regio Haaglanden. Bij het besluit tot vereenvoudiging van de financiering is besloten dat ook het aandeel van Voorschoten (€45k) standaard wordt meegenomen in de BPI-berekening, maar deze gemeente krijgt dat aandeel gecrediteerd. De bijdrage van Voorschoten wordt daarmee €1.633k minus €45k = €1.588k.

9.5 Exploitatiebegroting Hecht

Hieronder is het overzicht van de baten en lasten per programma opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

(€ 1.000,-)	GGD 2023	ZVH 2023	GHOR 2023	RAV 2023	Overhead 2023	Begroting 2023
Salarissen en sociale lasten	26.974	12.718	1.032	22.776	12.923	76.423
Tijdelijk personeel	700	1.299	257	690	761	3.707
Overige personeelslasten	714	143	16	1.306	1.903	4.083
Subtotaal personeelslasten	28.387	14.160	1.305	24.773	15.587	84.213
Kapitaallasten	106	10	66	2.343	1.240	3.765
Huisvesting	1.101	-	49	1.043	1.273	3.467
Organisatiekosten	2.295	1.089	460	1.889	5.652	11.386
Materialen	566	-	2	1.209	20	1.798
Voorzieningen	-	-	-	-	-	-
Kosten meldkamer	-	-	-	364	-	364
Onvoorzien	-	-	19	-	-	19
Lasten vorig boekjaar	-	-	-	-	-	-
Subtotaal overige lasten	4.069	1.099	597	6.848	8.186	20.799
Lasten	32.456	15.259	1.903	31.621	23.773	105.012
Gemeenten BPI/BPK	32.408	17.873	2.372	-	1.189	53.842
Gemeenten overig	6.844	3.306	3	-	-	10.153
Derden	2.114	99	-	973	4	3.191
Zorgverzekeraars	1.345	-	-	33.905	-	35.250
Rijk	1.207	87	-	1.482	-	2.776
Baten vorig boekjaar	-	-	-	-	-	-
Baten	43.918	21.366	2.375	36.361	1.193	105.212
Gerealiseerde saldo van baten en la:	11.462	6.106	472	4.740	-22.580	200
Storting reserves	-	-250	-	-	-447	-697
Onttrekking reserves	-	-	41	-	456	497
Gerealiseerde resultaat	11.462	5.856	513	4.740	-22.571	0

Overzicht taakvelden voor verdeling overhead:

(€ 1.000)	Baten	Lasten	Begroting 2023
0.1 Bestuur	-	111	-111
0.5 Treasury	-	241	-241
0.7 Algemene en overige uitkeringen	53.842	-	53.842
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	3	1.903	-1.900
1.2 Openbare orde en veiligheid	4	386	-382
5.2 Museum	-	3	-3
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	2.096	9.315	-7.220
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	1.397	5.944	-4.547
7.1 Volksgezondheid	46.678	63.689	-17.011
Subtotaal voor mutatie reserves	104.019	81.591	22.428
0.1 Mutatie reserves	497	697	-200
Programma Hecht	497	697	-200
0.4 Ondersteuning organisatie (overhead)	1.193	23.421	-22.228
Programma Hecht incl Overhead	105.709	105.709	0

Overzicht taakvelden na verrekening overhead:

(€ 1.000)	Baten	Lasten	Begroting 2023
0.7 Algemene en overige uitkeringen	53.842	-	53.842
1.1 Crisisbeheersing en brandweer	3	2.416	-2.413
1.2 Openbare orde en veiligheid	5	386	-381
5.2 Museum	-	3	-3
6.81 Geëscaleerde zorg 18+	2.096	12.830	-10.733
6.82 Geëscaleerde zorg 18-	1.398	8.287	-6.889
7.1 Volksgezondheid	47.869	81.091	-33.222
Subtotaal voor mutatie reserves	105.212	105.012	200
0.1 Mutatie reserves	497	697	-200
Hecht Totaal	105.709	105.709	0

9.6. Investeringsbegroting

Hieronder zijn de voorgenomen investeringen in de jaren 2022 tot en met 2026 gespecificeerd.

Categorie	2022	2023	2024	2025	2026
Gebouwen	686	6.673	250	250	250
Vervoermiddelen	225	1.518	1.356	3.052	2.139
Machines, apparaten, installaties	1.084	1.661	757	205	207
Overige (ICT)	635	720	570	770	570
Overige	256	770	290	290	290
Totaal	2.886	11.343	3.223	4.567	3.456

In de volgende tabel is het begrote verloop van de materiële vaste activa per categorie weergegeven.

x € 1.000	Gebouwen	Vervoer- middelen	Machin es appara ten installa ties	Overige (ICT)	Overige	Totaal
Aanschafwaarde	20.406	6.996	3.891	4.292	1.663	37.248
Cumulatieve afschrijvingen	-8.682	-4.052	-2.172	-2.634	-1.127	-18.667
Boekwaarde per 31 december 2021	11.724	2.944	1.719	1.658	536	18.581
<i>Investerings</i>	686	225	1.084	635	256	2.886
<i>Afschrijvingen</i>	-642	-1.009	-881	-581	-85	-3.197
Mutaties 2022	44	-784	203	54	171	-311
Aanschafwaarde	21.081	7.221	5.501	4.801	1.790	40.394
Cumulatieve afschrijvingen	-9.324	-5.061	-3.053	-3.215	-1.212	-21.864
Boekwaarde per 31 december 2022	11.758	2.161	2.448	1.586	578	18.531
<i>Investerings</i>	6.673	1.518	1.661	720	770	11.343
<i>Afschrijvingen</i>	-776	-1.127	-836	-537	-68	-3.344
Mutaties 2023	5.897	391	825	183	703	7.999
Aanschafwaarde	27.754	8.739	7.162	5.521	2.560	51.737
Cumulatieve afschrijvingen	-10.099	-6.188	-3.889	-3.752	-1.280	-25.207
Boekwaarde per 31 december 2023	17.655	2.552	3.273	1.769	1.281	26.529

9.7 Liquiditeitsbegroting

Hieronder is het verloop van de liquiditeit weergegeven volgens de indirecte methode.

De operationele kasstroom bestaat uit het gerealiseerde saldo van baten en lasten, gecorrigeerd voor de afschrijvingen (wel lasten, geen uitgaven). De investeringskasstroom bestaat uit de investeringen in materiële vaste activa (geen lasten, wel uitgaven) en de uitgaven voor het meerjaren onderhoud, waarvoor een onderhoudsvoorziening is ingesteld. De financieringskasstroom bestaat uit bijstortingen in de reserves door gemeenten, de mutatie in de financiële vaste activa (geen baten, wel ontvangsten) en de aflossingen van langlopende leningen (geen lasten, wel uitgaven).

Onder de veronderstelling van een gelijkblijvend saldo van vlottende activa en overige vlottende passiva, resteert de mutatie in liquide middelen (banksaldo per 31 december).

	2023
Gerealiseerde saldo baten en lasten	0
Afschrijvingen	3.344
Operationele kasstroom	3.344
Investerings	-11.343
Onderhoudsuitgaven uit voorziening	-200
Investeringskasstroom	-11.543
Aflossing uitgeleend geld	2
Aflossing / opgenomen leningen	6.500
Financiële kasstroom	6.502
Mutatie liquide middelen	-1.697
	0
Saldo liquide middelen per 1 januari	27.136
Mutatie liquide middelen	-1.697
Saldo liquide middelen per 31 december	25.439

9.8. Eigen vermogen

In deze paragraaf is geen rekening gehouden met de afspraken t.a.v. het Eigen Vermogen cf. de notitie Eigen Vermogen en Bestemming (AB-21-36a) zoals door het AB d.d. 8 december 2021 is vastgesteld. Deze afspraken maximaliseren het Eigen Vermogen op 6 mln. In de resultaatbestemming 2021 zal een voorstel gedaan worden hoe we omgaan met het Eigen Vermogen. Dit zal worden vastgesteld bij het goedkeuren van de jaarstukken.

Dit betreft ook de startpositie per 1 januari 2022. Op grond van de resultaatsbestemming 2021 kunnen nog materiële aanpassingen komen in onderstaande prognoses. Er is op dit moment nog geen voorstel resultaat bestemming gemaakt omdat dit nog afhankelijk is van de uitkomsten uit de accountantscontrole. In de vermogens opstelling zoals deze hieronder is opgenomen is nog geen rekening gehouden met een mogelijke resultaat bestemming.

Mutaties die verband houden met boekjaar 2022:

De volgende tabel bevat een specificatie van het verwachte verloop van het eigen vermogen in 2022. De begrote stortingen en onttrekkingen aan de bestemmingsreserves komen overeen met de programmabegroting 2022.

€1.000	1-1-2022	Storting	Onttrekking	31-12-2022
Algemene reserve GGD	1.808	0	0	1.808
Algemene reserve ZVH	950	0	0	950
Algemene reserve GHOR	94	0	0	94
Reserve aanvaardbare kosten RAV	2.008	0	0	2.008
Algemene reserve	4.860	0	0	4.860
Reserve verplichtingen voormalig personeel	1.160	440	200	1.400
Reserve onderhoud huisvesting	783	0	783	0
Reserve programma Hecht24	920	0	0	920
Reserve ERP	29	0	0	29
Reserve project OvDG	101	0	40	61
Bestemmingsreserves	2.993	440	1.023	2.410
Onverdeeld resultaat GGD	518	0	0	518
Onverdeeld resultaat ZVH	579	0	0	579
Onverdeeld resultaat GHOR	235	0	0	235
Onverdeeld resultaat RAV	496	0	0	496
Onverdeeld resultaat	1.828	0	0	1.828
Eigen vermogen	9.681	440	1.023	9.098

Mutaties die verband houden met het boekjaar 2023:

De tabel bevat een specificatie van het verwachte verloop van het eigen vermogen in het begrotingsjaar.

€1.000	1-1-2023	Storting	Ontrekking	31-12-2023
Algemene reserve GGD	1.808			1.808
Algemene reserve ZVH	950	250		1.200
Algemene reserve GHOR	94			94
Reserve aanvaardbare kosten RAV	2.008			2.008
Algemene reserve	4.860	250	0	5.110
Reserve verplichtingen voormalig personeel	1.400	447	456	1.391
Reserve ERP	29			29
Reserve programma RDOG 2024	920			920
Reserve onderhoud huisvesting	0			0
Reserve project OvDG	61		41	20
Bestemmingsreserves	2.410	447	497	2.360
Onverdeeld resultaat GGD	518			518
Onverdeeld resultaat ZVH	579			579
Onverdeeld resultaat GHOR	235			235
Onverdeeld resultaat RAV	496			496
Onverdeeld resultaat	1.828	0	0	1.828
Eigen vermogen	9.098	697	497	9.298
GGD	4.675	447	456	4.666
ZVH	1.529	250	0	1.779
GHOR	390	0	41	349
RAV	2.504	0	0	2.504
Eigen vermogen	9.098	697	497	9.298

Financiële positie

De financiële positie, ook wel balans genoemd, is hieronder weergegeven. De investeringen en afschrijvingen zijn opgenomen volgens de meerjaren investeringsbegroting. Het eigen vermogen is opgesteld op basis van de begrote resultaten en mutaties van de reserves. De langlopende schulden en voorzieningen zijn opgenomen op basis van de verwachte ontwikkeling van deze posten. De vlottende activa (kortlopende vorderingen) en overige vlottende passiva (kortlopende schulden) blijven gelijk over de verschillende jaren. Het banksaldo vormt de sluitpost van de balans.

Activa	31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024	31-12-2025	31-12-2026
<i>MVA aanschafwaarde</i>	37.248	40.394	51.737	54.960	51.487	51.737
<i>MVA afschrijvingen</i>	18.667	21.864	25.207	29.394	33.376	37.868
Materiële vaste activa	18.581	18.531	26.529	25.566	26.151	25.115
Financiële vaste activa	22	20	18	16	14	12
Vaste activa	18.603	18.551	26.547	25.582	26.165	25.127
Banksaldi	27.136	27.136	25.439	25.439	25.439	25.439
Overige vlottende activa	10.557	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Vlottende activa	37.693	57.136	55.439	55.439	55.439	55.439
Totaal activa	56.296	75.687	81.987	81.021	81.605	80.566

Passiva	31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024	31-12-2025	31-12-2026
Eigen vermogen	9.681	9.098	9.298	9.298	9.298	9.298
Voorzieningen	318	268	218	168	118	118
Langlopende schulden	9.430	8.857	15.357	15.024	14.690	14.357
Vaste passiva	19.429	18.223	24.873	24.490	24.106	23.773
Banksaldi	0	0	0	0	0	0
Overige vlottende passiva	36.867	57.464	57.464	57.464	57.464	57.464
Vlottende passiva	36.867	57.464	57.464	57.464	57.464	57.464
Totaal Passiva	56.296	75.687	81.987	81.021	81.605	80.566

9.9. Meerjarenperspectief

Overzicht van baten en lasten

Hieronder is het meerjarenoverzicht van de baten en lasten van de Hecht/ RDOG Hollands Midden opgenomen, onderverdeeld naar economische categorieën.

(€ 1.000,-)	2023	2024	2025	2026
Salarissen en sociale lasten	76.199	75.955	75.955	75.956
Tijdelijk personeel	3.298	3.307	3.335	3.336
Overige personeelslasten	4.083	4.083	4.083	4.083
Subtotaal personeelslasten	83.580	83.345	83.373	83.375
Kapitaallasten	3.765	4.594	4.378	4.884
Huisvesting	3.467	3.467	3.467	3.467
Organisatiekosten	11.386	11.386	11.386	11.386
Materialen	1.798	1.798	1.798	1.798
Voorzieningen	0	0	0	0
Kosten meldkamer	364	364	364	364
Onvoorzien	19	19	19	19
Lasten vorig boekjaar	-	-	-	-
Subtotaal overige lasten	20.799	21.628	21.412	21.918
Lasten	104.380	104.973	104.785	105.293
Gemeenten BPI/BPK	53.842	53.916	53.916	53.916
Gemeenten overig	9.520	9.520	9.520	9.520
Derden	3.191	3.191	3.191	3.191
Zorgverzekeraars	35.250	35.610	35.389	35.896
Rijk	2.776	2.776	2.776	2.776
Baten vorig boekjaar	-	-	-	-
Baten	104.579	105.013	104.792	105.299
Gerealiseerde saldo van baten en lasten	200	40	6	6
Storting reserves	-697	-537	-503	-503
Onttrekking reserves	497	497	497	497
Gerealiseerde resultaat	0	0	0	0

Incidenteel en structureel resultaat

In onderstaande tabel is het incidenteel en structureel resultaat weergegeven, behorend bij het voorgaande meerjarenoverzicht.

(€ 1.000,-)	2023			2024		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
Structurele baten en lasten	103.931	104.579	649	104.524	105.013	489
Incidentele baten en lasten	449	-	-449	449	-	-449
Gerealiseerde saldo van de baten en lasten	104.380	104.579	200	104.973	105.013	40
Structurele mutaties van de reserves						
Incidentele mutaties van de reserves	697	497	-200	537	497	-40
Subtotaal mutaties reserves	697	497	-200	537	497	-40
Gerealiseerde structurele resultaat	103.931	104.579	649	104.524	105.013	489
Gerealiseerde incidentele resultaat	1.146	497	-649	986	497	-489
Gerealiseerde resultaat	105.076	105.076	-0	105.510	105.510	0

(€ 1.000,-)	2025			2026		
	Lasten	Baten	Saldo	Lasten	Baten	Saldo
Structurele baten en lasten	104.337	104.792	455	104.844	105.299	455
Incidentele baten en lasten	449	-	-449	449	-	-449
Gerealiseerde saldo van de baten en lasten	104.786	104.792	6	105.293	105.299	6
Structurele mutaties van de reserves						
Incidentele mutaties van de reserves	503	497	-6	503	497	-6
Subtotaal mutaties reserves	503	497	-6	503	497	-6
Gerealiseerde structurele resultaat	104.337	104.792	455	104.844	105.299	455
Gerealiseerde incidentele resultaat	952	497	-455	952	497	-455
Gerealiseerde resultaat	105.289	105.289	0	105.795	105.796	0

10. Verplichte paragrafen

10.1. Kengetallen en beleidsindicatoren

Beleidsindicatoren 2023

In onderstaande tabel zijn voor 2023 de beleidsindicatoren vermeld, die worden voorgeschreven in het BBV.

Omschrijving	Eenheid	GGD	ZVH	GHOR	RAV	Overhead	Hecht
Inwoners	aantal						820.822
Apparaatskosten	€ 1.000,-	4.069	1.099	597	6.848	23.773	36.387
Apparaatkosten per inw oner	€	4,96	1,34	0,73	8,34	28,96	44,33
Bezetting (inclusief inhuur)	fte	366,28	147,02	11,02	253,9	131,85	910,07
Bezetting per 1.000 inwoners	fte	0,45	0,18	0,01	0,31	0,16	1,11
Formatie	fte	363,4	147,02	11,02	249,9	131,85	903,19
Formatie per 1.000 inwoners	fte	0,44	0,18	0,01	0,30	0,16	1,10
Kosten tijdelijk personeel	€ 1.000,-	698	892	257	690	761	3.298
Loonsom (excl. overige personeelslasten)	€ 1.000,-	26.750	12.718	1.032	22.776		63.276
Externe inhuur in % van loonsom	%	2,6%	7,0%	24,9%	3,0%		5,2%
Overhead	€ 1.000,-	11.434	5.884	513	4.740		22.571
Totale lasten	€ 1.000,-	32.231	14.852	1.903	31.621		80.607
Overhead in % van totale lasten	%	35,5%	39,6%	27,0%	15,0%		28,0%
Salarissen en sociale lasten excl. overhead	€ 1.000,-	26.750	12.718	1.032	22.776		63.276
Overhead in % van salarislasten	%	43%	46%	50%	21%		36%

Beleidsindicatoren 2022

Ter vergelijking staan hieronder de beleidsindicatoren uit de programmabegroting 2022. In dit overzicht zijn de apparaatskosten, bezetting en formatie die behoren bij de overhead toegerekend aan de programma's.

Omschrijving	Eenheid	GGD	ZVH	GHOR	RAV	Overhead	Hecht
Inwoners	aantal						814.457
Apparaatskosten	€ 1.000,-	3.704	992	524	6.580	22.163	33.963
Apparaatkosten per inw oner	€	4,51	1,21	0,64	8,02	27,00	41,38
Bezetting (inclusief inhuur)	fte	340	161	10,3	254,5	135,1	900,90
Bezetting per 1.000 inwoners	fte	0,41	0,20	0,01	0,31	0,16	1,10
Formatie	fte	339	157	10,3	244	132,1	882,40
Formatie per 1.000 inwoners	fte	0,41	0,19	0,01	0,30	0,16	1,08
Kosten tijdelijk personeel	€ 1.000,-	700	861	153	558	648	2.920
Loonsom (excl. overige personeelslasten)	€ 1.000,-	25.348	12.678	927	21.598	13.146	73.697
Externe inhuur in % van loonsom	%	2,8%	6,8%	16,5%	2,6%	4,9%	4,0%
Overhead	€ 1.000,-	9.767	5.052	613	4.638		20.071
Totale lasten	€ 1.000,-	30.651	14.672	1.701	29.937		76.961
Overhead in % van totale lasten	%	32%	34%	36%	15%		26%
Salarissen en sociale lasten excl. overhead	€ 1.000,-	25.348	12.678	927	21.598		60.551
Overhead in % van salarislasten	%	39%	40%	66%	21%		33%

Financiële kengetallen

De kengetallen geven een indicatie van de financiële gezondheid van de organisatie. In onderstaande tabellen zijn de voorgeschreven kengetallen gepresenteerd en vervolgens verder toegelicht. Omdat de GGD, ZVH en de GHOR in één administratie zijn ondergebracht, is het niet mogelijk om deze balans te splitsen. Daarom is voor de gezamenlijke programma's GGD, ZVH en GHOR één kengetal opgenomen.

Solvabiliteitsratio ¹

De solvabiliteitsratio geeft inzicht in de mate waarin de organisatie in staat is aan haar financiële verplichtingen te voldoen. Onder de solvabiliteitsratio wordt verstaan het eigen vermogen als percentage van het balanstotaal. Als signaalwaarde voor de solvabiliteitsratio geldt een percentage van 20%.

	31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024	31-12-2025	31-12-2026
Hecht	16,1%	11,0%	10,4%	10,5%	10,4%	10,6%

De solvabiliteit van Hecht ligt rond de 10%. Met dit percentage kan de financiële positie van Hecht als redelijk worden aangemerkt.

Netto schuldquote ²

Investerings worden niet betaald met reserves maar met geld. Als dat niet op de bank staat, dan moet dat worden geleend. Daarmee stijgt de schuld. Als signaalwaarde voor de netto schuldquote geldt: als de netto schuld groter is dan 130% van de inkomsten, is er sprake van een erg hoge schuld. Het licht staat dan op rood. Maar al bij een netto schuld die 100% van de inkomsten te boven gaat, springt het licht op oranje.

De netto schuldquote van Hecht ligt rond de 17%. Dat is ruim toereikend om aan de schuldverplichtingen te voldoen.

	31-12-2021	31-12-2022	31-12-2023	31-12-2024	31-12-2025	31-12-2026
Hecht	8,7%	9,5%	18,2%	17,8%	17,5%	17,1%

Netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen

De netto schuldquote gecorrigeerd voor alle verstrekte leningen geeft aan in hoeverre sprake is van doorlenen. Zo wordt zichtbaar wat het aandeel van de verstrekte leningen is en wat dit betekent voor de schuldenlast. Omdat Hecht, behoudens een lening aan de personeelstichting Hecht van €22k per 31 december 2022, geen leningen verstrekt heeft, is de uitkomst gelijk aan de netto schuldquote.

Structurele exploitatieruimte ³

De structurele exploitatieruimte geeft aan hoe groot de structurele vrije ruimte binnen de jaarrekening is, afgezet tegen de inkomsten. Een begroting waarvan de structurele baten hoger zijn dan de structurele lasten is meer flexibel dan een begroting waarbij structurele baten en lasten in evenwicht zijn.

¹ Eigen vermogen / balanstotaal

² $[(\text{Materiële vaste activa} + \text{voorraden}) - (\text{eigen vermogen} + \text{voorzieningen})] / (\text{totale baten}) =$

$[(\text{Langlopende schulden} + \text{vlottende passiva}) - (\text{financiële vaste activa} + \text{vlottende activa} - \text{voorraden})] / (\text{totale baten})$

³ $[(\text{Totale structurele baten} - \text{totale structurele lasten}) + (\text{totale structurele toevoegingen aan de reserves} - \text{totale structurele onttrekkingen aan de reserves})] / (\text{totale baten})$

Structurele exploitatieruimte 2023 naar programma

(€ 1.000,-)	Structurele resultaat	Structurele baten	Structurele exploitatieruimte
GGD	295	44.857	0,7%
ZVH	394	20.987	1,9%
GHOR	-41	2.375	-1,7%
RAV	0	36.361	0,0%
RDOG	649	104.579	0,6%

10.2. Weerstandsvermogen en risicobeheersing

Weerstandscapaciteit

Het weerstandsvermogen van Hecht wordt bepaald door de omvang van de reserves. Hierdoor kunnen niet begrote uitgaven worden opgevangen. De deelnemende gemeenten zijn op grond van artikel 27, lid 7 van de Gemeenschappelijke regeling RDOG Hollands Midden verplicht ervoor te zorgen dat Hecht beschikt over voldoende middelen om aan al zijn verplichtingen te kunnen voldoen.

Een nieuwe manier van het risicomanagementsysteem (RMS) is in het AB van 8 december 2021 vastgesteld. De grootste verandering hebben betrekking op het classificeren van de risico's in een risicomatrix, waarbij er niet meer gefocust wordt op de kleine en hypothetische risico's maar op de risico's met een realistische kans en materiële impact.

Hieronder volgt een actuele inschatting van de risico's. Alle risico's zijn gebaseerd op mitigerende maatregelen. Het risicoprofiel is € 2.630k.

De begrote omvang van de reserves bedraagt eind 2022 €9.098k.

De weerstandsratio is de beschikbare weerstandscapaciteit ten opzichte van de benodigde weerstandscapaciteit. De benodigde weerstandscapaciteit, die is gebaseerd op het risicomanagementsysteem, is begin 2022 bepaald op €2.630k. De weerstandsratio is $\frac{€ 9.098}{€ 2.630k} = > 300\%$.

Risicomatrix

De laatste actualisatie van de risico-inventarisatie heeft in januari 2022 plaatsgevonden. De uitkomsten zijn opgenomen in het jaarverslag 2021. In 2021 wordt het risicomanagementsysteem doorontwikkeld. Het benodigde weerstandscapaciteit is bepaald op € 2.630 (was €5.150k). De grootste reden voor de daling in het ingeschatte risico is dat een deel van de onderkende risico's onderdeel zijn van het verbeterprogramma Hecht24 en door het besluit om ons alleen te focussen risico's maar een grotere kans en impact.

Risico coronacrisis

De uitbraak van het Coronavirus, eind februari 2020, heeft op Hecht een grote impact. De organisatie heeft een vitale maatschappelijke en wettelijke functie in de infectieziektebestrijding, waarvoor veel inzet van medewerkers wordt gevraagd. Naar verwachting worden de kosten voor deze werkzaamheden in belangrijke mate vergoed van het Rijk. Daarnaast hebben de Coronamaatregelen impact op het functioneren van de organisatie zelf. Naar verwachting zullen bepaalde werkzaamheden structureel in de organisatie ingebed worden. In de huidige begrotingscijfers is dat nog niet opgenomen.

10.3. Financiering

Algemeen

Het treasurystatuut regelt de verantwoordelijkheden en randvoorwaarden voor het aangaan van, garanderen en verstrekken van geldleningen. Het treasurystatuut verbiedt het gebruik van financiële derivaten. De Hecht beschikt over reserves om schommelingen in de exploitatie en frictiekosten van aanvullende diensten te kunnen opvangen.

Financiering

Het programma GGD wordt voor het basispakket gefinancierd door de deelnemende gemeenten naar rato van hun inwonertal. De aanvullende diensten zijn gefinancierd op basis van door het Algemeen Bestuur vastgestelde tarieven of op basis van met deze afnemers gesloten overeenkomsten. Geplande investeringen worden gefinancierd uit de beschikbare liquide middelen.

De financiering van het programma GHOR geschiedt sinds 1 januari 2014 door de deelnemende gemeenten in Hecht. Geplande investeringen worden gefinancierd uit de beschikbare liquide middelen.

De kosten van het programma RAV worden vergoed door de zorgverzekeraars op basis van contractafspraken.

De financiering van de geplande investeringen voor de nieuwe huisvesting in Leiden en Gouda van de RAV is geschied door het aantrekken van drie 50-jarige leningen. Overige geplande investeringen zijn gefinancierd door een kredietfaciliteit bij de huisbankier van de RAV.

Hecht heeft vier langlopende leningen opgenomen bij de BNG Bank. Het rentepercentage van de lening voor het gebouw aan de Parmentierweg 49 te Leiden staat gedurende de gehele looptijd vast. De rentepercentages van de drie leningen voor de RAV staan tot 2 januari 2062 vast. In 2021 zijn deze leningen opnieuw vastgesteld tegen een lager rentepercentage voor 41 jaar. Bij de ING Bank is in 2019 een financial lease overeenkomst afgesloten voor de aanschaf van ambulances. De looptijd is 58 maanden. Hecht heeft ten gunste van de lessor een pandrecht gevestigd op het bedrijfsmiddel en de verzekering van het bedrijfsmiddel als aanvullende zekerheid verschaft.

€ 1.000	Nummer	Hoofdsom	Start	Looptijd	Rente
Lening Parmentierweg, Leiden	4096855	6.400	2003	20 jaar	4,35%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40114484	3.280	2021	41 jaar	3,60%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40114485	1.640	2021	41 jaar	3,79%
Lening nieuwbouw Leiden en Gouda, RAV	40114486	1.148	2021	41 jaar	2,64%
Financial lease ambulances RAV	203948-MX-0	4.327	2019	58 mnd	1,25%

Hecht heeft op haar rekening-courant rekeningen bij de BNG Bank en ING Bank een limiet van samen €9,0m, waarvan €4,0m bij de ING Bank en €5,0m bij de BNG Bank. Daarnaast heeft Hecht een kortlopende kasgeldlening van €5,0m tot 19 maart 2022.

Kasgeldlimiet

De toegestane kasgeldlimiet, 8,2% van de het totaal van de lasten, is € 105.174k x 8,2% = € 8.624k.

Renterisico

Het renterisico is nihil. De renterisiconorm wordt niet overschreden. Er zijn geen gelden uitgezet voor langer dan een jaar.

Het pand aan de Parmentierweg te Leiden is in 2003 gefinancierd met een 20-jarige lineaire lening van de BNG Bank. De rentevaste periode voor de financiering is gelijk aan aflossingsperiode. De lening ter financiering verbouwing aan de Parmentierweg te Leiden zal gefinancierd worden met een lening met een looptijd die aansluit bij de afschrijvingstermijn van de investering.

In 2011 zijn twee 50-jarige leningen afgesloten voor de financiering van de nieuwbouw van de RAV in Leiden en Gouda. De rentevaste periode en de looptijd van de geldleningen bedraagt nu vanaf 2021 41 jaar. De eerste aflossing van beide leningen was in januari 2013. Begin 2021 is een looptijd en de rente opnieuw vastgezet. In

2019 is een financial lease overeenkomst voor 58 maanden afgesloten voor de aanschaf van ambulances. De rente van deze vier leningen wordt volledig vergoed door de zorgverzekeraars.

10.4. Onderhoud kapitaalgoederen

Huisvesting

In 2003 is het pand aan de Parmentierweg 49 te Leiden door de GGD Zuid-Holland Noord gekocht. Bij de fusie met de GGD is dit pand aan Hecht overgedragen.

In de jaren 2017 t/m 2020 is sprake geweest van niet tijdig uitgevoerd onderhoud. Het niet tijdig uitgevoerd onderhoud wordt zo snel mogelijk, maar uiterlijk binnen vier jaar uitgevoerd. Hiervoor wordt een onderhoudsplan opgesteld waarmee de omvang van de verplichting door middel van een inventarisatie en een financiële vertaling is ingeschat. Hetzelfde geldt voor het reguliere meerjaren onderhoud. Hiervoor wordt een nieuw meerjaren onderhoudsplan 2022-2030 opgesteld.

De verbouwing aan het pand aan de Parmentierweg in Leiden zal eind 2022 starten.

Wagenpark

De RAV beschikt over een wagenpark van ambulancevoertuigen en piketvoertuigen. Materieel wordt centraal ingekocht. Ten behoeve van het onderhouden van de ambulances is een meerjarige overeenkomst met een leverancier afgesloten waar al het onderhoud is ondergebracht. De GHOR beschikt over vier piketvoertuigen voor de operationele GHOR-functionarissen met opkomstplicht en over een logistiek voertuig.

10.5. Bedrijfsvoering

Investeringsbeleid

Hecht is de laatste jaren terughoudend geweest met investeringen. In de begroting is een inschatting gemaakt voor de kosten van de verbouwing van de Parmentierweg welke naar verwachting in de 2^e helft van 2022 gaan starten.

Informatisering en automatisering

Het informatiserings- en automatiseringsbeleid is geconcretiseerd in het beleidsplan IM/ICT 2019-2022. Daar komen ook onderwerpen naar voren als business intelligence, privacybescherming en informatiebeveiliging en applicatiemanagement. Op deze onderwerpen zal de komende jaren een verbeterslag gerealiseerd worden in het programma Hecht24.

Personeelsbeleid

Om het personeel mee te laten groeien met de vernieuwde doelstellingen en ambities van Hecht is de personele bezetting en het personeelsbeleid een nadrukkelijk onderdeel van de verbeterprogramma Hecht24.

Programma Hecht24

Hecht24 zorgt dat Hecht in 2024 een wendbare, moderne en klantgerichte organisatie is. Een organisatie die kan meebewegen met veranderingen in de maatschappij en met integrale gezondheidsdeskundigheid kan blijven bijdragen aan een gezonder en veiliger Hollands Midden. Daarbij heeft de organisatie extra oog voor inwoners in kwetsbare situaties. De kracht van het programma ligt in het verbeteren van de interne processen zodat de inwoners merkbaar betere ondersteuning krijgen. Dit terwijl de taken van Hecht voor de opdrachtgevers op een moderne, datagedreven wijze worden uitgevoerd tegen aanvaardbare kosten.

10.6. Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector

De beloning van de directie is lager dan de algemene maximale bezoldigingsnorm. De leden van het Algemeen Bestuur en het Dagelijks Bestuur ontvangen geen beloning voor hun bestuurslidmaatschap. De accountant controleert ieder jaar of de wet correct wordt toegepast en rapporteert daarover aan het Algemeen Bestuur.

Bijlagen

Bijlage I BPI per taak

€1.000													
	BPI 2023	BPK 2023											
			BPI 2023	Alphen aan den Rijn	Bodegraven-Reeuwijk	Gouda	Hillegom	Kaag en Braassem	Katwijk	Krimpenerwaard	Leiden	Leiderdorp	Lisse
BPI	49,11	398,39		112.905	35.730	74.134	22.318	27.896	66.040	57.065	125.100	27.461	23.012
BPK		33.969		4.538	1.704	3.079	920	1.157	3.036	2.476	3.990	1.045	903
Infectieziektenbestrijding	1,95		1.601	220	70	145	44	54	129	111	244	54	45
Epidemiologie en gezondheidsbeleid	0,99		812	112	35	73	22	28	65	56	124	27	23
Tuberculosebestrijding	0,74		610	84	27	55	17	21	49	42	93	20	17
Gezondheidsbevordering	0,71		580	80	25	52	16	20	47	40	88	19	16
Soa / Sense	0,58		476	65	21	43	13	16	38	33	72	16	13
Medische milieukunde	0,68		562	77	24	51	15	19	45	39	86	19	16
Lijkschouw	0,67		553	76	24	50	15	19	45	38	84	19	16
Technische hygiënezorg	0,12		101	14	4	9	3	3	8	7	15	3	3
Crisisplan Publieke Gezondheid	0,15		123	17	5	11	3	4	10	9	19	4	3
Wettelijke taken GGD	6,60		5.418	745	236	489	147	184	436	377	826	181	152
JGZ 0-4 jaar		398,39	13.533	1.808	679	1.227	367	461	1.210	986	1.590	416	360
JGZ 4-19 jaar (incl. RVP)	12,08		9.912	1.363	431	895	270	337	797	689	1.511	332	278
JGZ 0-19 jaar (incl. RVP)			23.445	3.171	1.110	2.122	636	798	2.007	1.676	3.100	748	638
Beleidsadvisering jeugd	2,16		1.773	244	77	160	48	60	143	123	270	59	50
Gezondheidsbevordering jeugd	1,42		1.163	160	51	105	32	40	94	81	177	39	33
CJG dienstverlening	0,30		243	33	11	22	7	8	20	17	37	8	7
Prenatale voorlichting	0,12		96	13	4	9	3	3	8	7	15	3	3
Prenataal Contactmoment	0,33		272	37	12	25	7	9	22	19	41	9	8
Publieke Zorg voor de Jeugd	16,40		26.990	3.659	1.265	2.442	732	918	2.292	1.922	3.641	867	737
Programma RDOG2024			1.189										
	1,45			163	52	107	32	40	96	83	181	40	33
Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGZ)	1,45		33.597	4.568	1.552	3.039	912	1.143	2.824	2.381	4.647	1.088	922
Veilig Thuis (VT)	13,59		11.153	1.534	485	1.007	303	379	897	775	1.700	373	313
Crisisinterventieteam (CIT)	1,83		1.499	206	65	135	41	51	121	104	228	50	42
Jeugdpreventieteam (JPT)	1,45		1.191	164	52	108	32	40	96	83	181	40	33
Meldpunt Zorg en Overlast	2,33		1.908	263	83	172	52	65	154	133	291	64	54
Basiszorgcoördinatie Kwetsbare Kinderen	0,51		419	58	18	38	11	14	34	29	64	14	12
Maatschappelijke Zorg, preventie en beleid	0,69		569	78	25	51	15	19	46	40	87	19	16
Wet verplichte ggz (Wvvggz)	0,67		549	75	24	50	15	19	44	38	84	18	15
Mensenhandel	0,16		132	18	6	12	4	4	11	9	20	4	4
Veiligheidshuis	0,55		453	62	20	41	12	15	36	32	69	15	13
Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH)	21,78		17.874	2.459	778	1.614	486	607	1.438	1.243	2.724	598	501
Geneeskundige Hulpverlening (GHOR)			2.372	326	103	214	64	81	191	165	362	79	66
	2,89												
Totaal	49,11		53.842	7.353	2.434	4.867	1.463	1.831	4.453	3.789	7.733	1.765	1.490

€1.000

	BPI 2023	BPK 2023	BPI 2023	Nieuwkoop	Noordwijk	Oegstgeest	Teylingen	Voor-Grachten	Waddinxveen	Zoeterwoude	Zuidplas	Totaal
BPI	49,11	398,39		29.303	44.362	25.497	37.940	25.626	31.338	9.299	45.796	821
BPK		33.969		1.268	1.608	1.125	1.557	989	1.811	404	2.359	34
Infectieziektenbestrijding	1,95		1.601	57	87	50	74	50	61	18	89	1.601
Epidemiologie en gezondheidsbeleid	0,99		812	29	44	25	38	25	31	9	45	812
Tuberculosebestrijding	0,74		610	22	33	19	28	19	23	7	34	610
Gezondheidsbevordering	0,71		580	21	31	18	27	18	22	7	32	580
Soa / Sense	0,58		476	17	26	15	22	15	18	5	27	476
Medische milieukunde	0,68		562	20	30	17	26	18	21	6	31	562
Lijkschouw	0,67		553	20	30	17	26	17	21	6	31	553
Technische hygiënezorg	0,12		101	4	5	3	5	3	4	1	6	101
Crisisplan Publieke Gezondheid	0,15		123	4	7	4	6	4	5	1	7	123
Wettelijke taken GGD	6,60		5.418	193	293	168	250	169	207	61	302	5.418
JGZ 0-4 jaar		398,39	13.533	505	641	448	620	394	721	161	940	13.533
JGZ 4-19 jaar (incl. RVP)	12,08		9.912	354	536	308	458	309	378	112	553	9.912
JGZ 0-19 jaar (incl. RVP)			23.445	859	1.176	756	1.078	703	1.100	273	1.493	23.445
Beleidsadvisering jeugd	2,16		1.773	63	96	55	82	55	68	20	99	1.773
Gezondheidsbevordering jeugd	1,42		1.163	42	63	36	54	36	44	13	65	1.163
CJG dienstverlening	0,30		243	9	13	8	11	8	9	3	14	243
Prenatale voorlichting	0,12		96	3	5	3	4	3	4	1	5	96
Prenataal Contactmoment	0,33		272	10	15	8	13	8	10	3	15	272
Publieke Zorg voor de Jeugd	16,40		26.990	986	1.368	866	1.242	814	1.235	313	1.691	26.990
Programma RDOG2024			1.189									
	1,45			42	64	37	55	37	45	13	66	1.189
Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGI)	1,45		33.597	1.221	1.725	1.071	1.548	1.020	1.487	388	2.059	33.597
Veilig Thuis (VT)	13,59		11.153	398	603	346	516	348	426	126	622	11.153
Crisisinterventieteam (CIT)	1,83		1.499	54	81	47	69	47	57	17	84	1.499
Jeugdpreventieteam (JPT)	1,45		1.191	43	64	37	55	37	45	13	66	1.191
Meldpunt Zorg en Overlast	2,33		1.908	68	103	59	88	60	73	22	106	1.908
Basiszorgcoördinatie Kwetsbare Kinderen	0,51		419	15	23	13	19	13	16	5	23	419
Maatschappelijke Zorg, preventie en beleid	0,69		569	20	31	18	26	18	22	6	32	569
Wet verplichte ggz (Wvvggz)	0,67		549	20	30	17	25	17	21	6	31	549
Mensenhandel	0,16		132	5	7	4	6	4	5	1	7	132
Veiligheidshuis	0,55		453	16	24	14	21	14	17	5	25	453
Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH)	21,78		17.874	638	966	555	826	558	682	202	997	17.874
Geneeskundige Hulpverlening (GHOR)			2.372	85	128	74	110	74	91	27	132	2.372
	2,89											
Totaal	49,11		53.842	1.944	2.819	1.700	2.483	1.652	2.260	618	3.189	53.842

Retouradres: Postbus 9100, 2300 PC Leiden

Hecht
Postbus 121
2300 AC Leiden

Verzonden per email:
DChristmas@rdoghm.nl
directiesecretariaat@rdoghm.nl

Gemeente Leiden
Bezoekadres Stadskantoor
Bargelaan 190
Postadres Postbus 9100
2300 PC Leiden
Telefoon 14071
E-Mail griffie@leiden.nl
Website www.leiden.nl/gemeente

Datum 28-1-2022
Ons kenmerk Z/22/
Onderwerp Zienswijze op concept Kaderbrief Hecht 2023

Contactpersoon J.G. Verweij
Doorkiesnummer 071-5165248

Geachte heer Christmas,

Met deze brief reageren wij op de Kaderbrief 2023 van Hecht, verzonden op 9 december 2021.

De raad heeft in haar vergadering van 27 januari 2022 kennis genomen van deze stukken en heeft besloten om gebruik te maken van de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen ten aanzien van de Kadernota 2023 van Hecht.

Graag wil de gemeenteraad Leiden de volgende zienswijze ten aanzien van de Kaderbrief Hecht 2023 naar voren te brengen:

1. De gemeenteraad van Leiden ziet geen belemmering(en) ten aanzien van het vaststellen van de Kaderbrief Hecht door het Algemeen Bestuur;
2. De gemeenteraad van Leiden verzoekt Hecht om met een procesvoorstel te komen hoe en op welk moment de gemeenteraad met Hecht in gesprek kan gaan over een eventueel herijkingsproces en verzoekt Hecht daarin het voortouw te nemen.

Tot slot wil de gemeenteraad zijn erkenning uitspreken voor alle activiteiten die Hecht met al zijn medewerkers uitvoert rondom de bestrijding van het coronavirus.

Wij vertrouwen erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,
Namens de raad van de gemeente Leiden,

de Griffier,

G.F.C. Van Leiden

de Voorzitter,

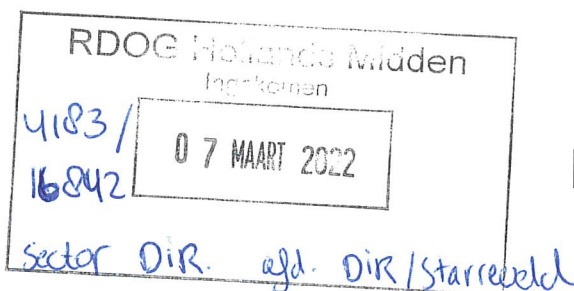
Mrs. H.J.J. Lenferink



gemeente
Zuidplas

Hecht

POSTBUS 121
2300 AC LEIDEN



verzendsdatum

04 MRT 2022

onderwerp

Reactie op Kaderbrief 2023

ons kenmerk

U22.000729

uw kenmerk

bijlage

cluster

Beleid Samenleving en Bestuursadvies

behandeld door

M. Hardenbol

telefoon

0180-330300

Geachte Algemeen Bestuur, geachte heer Christmas,

Op 7 februari heeft het College van de gemeente Zuidplas de Kaderbrief 2023 ontvangen van Hecht. Hartelijk dank daarvoor. Middels deze brief leest u onze reactie hierop.

Wij zien een onderscheid in ontwikkelingen die met grote zekerheid gaan plaatsvinden en zeer onzekere ontwikkelingen. Deze brief zal eerst stilstaan bij de ontwikkelingen met een grote zekerheid om plaats te vinden, om vervolgens stil te staan bij de meer onzekere ontwikkelingen.

Een autonome ontwikkeling die het College van Zuidplas ziet, is het Financieel Kader GR' en en de baten in het Programma Hecht24. Het College neemt kennis van de indexering die u in uw brief benoemt. Daarbij vult u aan dat de raming van de kostenontwikkeling met onzekerheid wordt omgeven gezien het vroege opstellen. Mocht blijken dat er een wijziging nodig is in de begroting, dan kan dit na besluitvorming in het AB voorgesteld worden via een begrotingswijziging.

Over het Programma Hecht 24 geeft u aan dat baten met een grote zekerheid in de begroting 2023 terug zullen komen, conform de afspraken in het AB. Zuidplas rekent erop dat structureel een baat in de begroting 2023 zichtbaar wordt. Een resultaat als gevolg van Hecht24 dient aan de gemeenten terug te vloeien. Wij rekenen op een duidelijke en transparante verslaglegging door Hecht en zien deze met interesse tegemoet.

Daarnaast benoemt uw kaderbrief een groot aantal ontwikkelingen die zeer onzeker zijn. Allereerst het strategiescenario, de schillendiscussie en takendiscussie. Hierbij loopt u vooruit op mogelijke beleidswijzigingen vanuit het nieuwe kabinet en beleidswijzigingen n.a.v. de gemeenteraadsverkiezingen. Daarbij geeft u aan over de gevolgen: 'Dit is nu nog niet te overzien maar leiden mogelijk nog wel tot aanpassingen van de begroting'. Ook wij zien grote onzekerheden. Echter, de begroting is in principe beleidsarm. Mocht blijken dat er een wijziging nodig is in de begroting, dan kan dit na besluitvorming voorgesteld worden via een begrotingswijziging. Wij verzoeken u deze nog



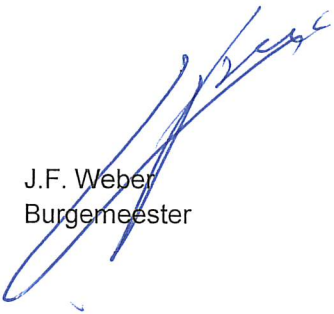
niet besloten ontwikkeling niet op te nemen in de begroting 2023. Dit is in lijn met het verzoek in het AB van 8 december om alleen autonome ontwikkelingen op te nemen in de kaderbrief. Zuidplas is van mening dat u daar vervolg aan had moeten geven.

Tevens is het College op dit moment niet overtuigd van de noodzaak van de takendiscussie. Het College acht het van belang dat, voordat een eventuele discussie hierover wordt gestart, de ambities van het nieuwe kabinet en in het verlengde daarvan van de nieuwe colleges duidelijk zijn. In het verlengde hiervan onderschrijft het College de lijn van het gesprek van uw huidige scheidende bestuur op 16 februari jl. waarin het bestuur een aantal aanbevelingen voor zijn bestuurlijk opvolger heeft benoemd. Het is aan het nieuwe bestuur zijn eigen overwegingen te formuleren. Hieruit voortvloeiend vinden wij het te vroeg om dit gesprek aan te gaan. Tevens ziet Zuidplas liever dat Hecht zich richt op het goed neerzetten van het programma RDOG2024 en het realiseren van de baten.

Concluderend ziet het College een groot aantal mogelijke ontwikkelingen genoemd worden. Wanneer deze concreter zijn, wil het College hierover graag in gesprek gaan met u.

Met vriendelijke groet,

Namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zuidplas,



J.F. Weber
Burgemeester



R.C.L. Heijdra
Gemeentesecretaris

X Kerngroep PG

X BAC PG

X AB RDOG

(kruis AB ook aan als dit het eindstation is)

Kerngroep PG	Vergadering d.d.	14 maart
BAC	Vergadering d.d.	23 maart
AB RDOG	Vergadering d.d.	13 april

Onderwerp: Pleidooi aan VNG inzake Verwijsindex Jeugdmatch

Van: gemeenten Hollands Midden
Opgesteld door: gemeenten Hollands Midden
In afstemming met: Floor van den Berg
Datum: maart 2022

Wat voor stuk ligt er voor

- a. Informatief
- b. Besluit
- c.

Besluit.

Betreft het een wettelijke taak?
JA

(zo ja, welke?)

Ja (nog wel)

Uit de Jeugdwet volgt de wettelijke plicht voor gemeenten om te zorgen dat er een verwijsindex (VIR, in onze regio JeugdMATCH) is, en de gemeenten moeten stimuleren dat zoveel mogelijk organisaties worden aangesloten en gebruik maken van het systeem, de zogenaamde VIR-taken.

Deze VIR-taken zijn vanuit de Jeugdwet als volgt samen te vatten;

1. De gemeente heeft een verwijsindex en organiseert de aansluiting van instanties en functionarissen (*art. 7.1.3.1, 1^e lid*)
2. De gemeente bevordert het gebruik van de verwijsindex (*art. 7.1.3.1, 1^e lid*)
3. De samenwerkingsafspraken worden vastgelegd in een convenant (*art. 7.1.3.1, 2^e lid*)
4. De gemeente controleert of meldingsbevoegden na de match contact met elkaar hebben opgenomen (*art. 7.1.3.2*)
5. De gemeente stelt per convenantpartner een instellingscoördinator aan (*art. 7.1.3.3*)

Korte omschrijving:

Aanleiding en korte weergave van feiten en context.

Op 7 december 2021 heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen om de verwijsindex als wettelijke verplichting voor gemeenten uit de Jeugdwet te schrappen.

Recent is er een mail vanuit de regionaal coördinator Jeugdmatch rondgestuurd aan alle gemeentelijk accounthouders om een pleidooi namens de gemeente door te sturen naar de VNG en VWS (Stas). In het pleidooi wordt de VNG gevraagd om namens onze gemeenten te pleiten voor het behoud van de verwijsindex in de Jeugdwet en in te zetten op doorontwikkeling zoals in het onderzoeksrapport de VIR in beeld aanbevolen wordt. Het pleidooi is landelijk geformuleerd en met de regionale werkgroep afgestemd.

Conclusie: Uit gemeentelijke inventarisatie blijkt dat de sub-regio's Duin- en Bollenstreek, Leidse regio, en Midden Holland vóór het versturen van het pleidooi aan VNG zijn. Alphen a/d Rijn en Kaag en Braassem zijn tegen het versturen van het pleidooi. Nieuwkoop staat er neutraal in.

	Er is nu de optie om iedere gemeente afzonderlijk het pleidooi te laten versturen. Of één pleidooi te versturen, namens alle gemeenten die vóór het pleidooi zijn. Het verzoek is hier bestuurlijk een besluit over te nemen.
Financiële aspecten <i>Zijn er financiële consequenties? Zo ja, wat zijn deze consequenties en om welke middelen gaat het? (landelijk gemeentelijk, al dan niet geoormerkt)</i>	Ja, als er wordt ingezet op doorontwikkeling van de Verwijsindex.
Eerder genomen besluiten <i>Eerdere bespreking en genomen besluiten</i>	Afgelopen Algemeen Bestuur van 9 december 2021 lag een besluit voor om te kiezen voor een scenario omtrent de inzet Jeugdmatch. Vanwege het besluit uit de Tweede Kamer is dit voorstel (tot nadere orde) niet behandeld. Bestuurlijk is ingestemd met het afwachten van verdere ontwikkelingen.
Advies vanuit de Kerngroep PG	Een bestuurlijk standpunt innemen over het wel/niet gezamenlijk versturen van het pleidooi richting VNG.
Voorgenomen besluiten <i>Welke besluit ligt voor aan de BAC PG?</i>	Besluiten of de regio Hollands Midden gezamenlijk het pleidooi vóór het gebruik en doorontwikkeling van Jeugdmatch naar de VNG oppakken of deze actie te laten bij de individuele gemeente.
Conclusie Bespreking in de BAC PG	De BAC wordt gevraagd om de volgende punten af te wegen: - Is het besluit helder (waar wordt gevraagd mee in te stemmen) Ja - Draagvlak voor het besluit (unaniem/ minderheidsstandpunten) Het bestuurlijk draagvlak onder de gemeenten voor het gezamenlijk versturen van de pleidooi is nog niet helder. Het advies is om hierover het AB een besluit te laten nemen.
Advies vanuit de BAC PG tot besluitvorming door het AB	a) Nvt De BAC PG is bevoegd bovenstaand besluit te nemen b) De BAC PG adviseert het AB om: In te stemmen met één van de opties: 1. Uit naam van alle gemeenten Hollands Midden het pleidooi naar de VNG en VWS te versturen. 2. Uit naam van de gemeenten Holland Midden die willen het pleidooi naar de VNG en VWS (Stas M. van Ooijen) versturen. 3. De actie laten aan de individuele gemeenten om hier wel of niet iets mee te doen.
Bijlagen	Opzet pleidooi aan VNG

Pleidooi om namens de gemeenten van Hollands Midden te sturen naar de VNG commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs

Datum:

Betreft: Behoud de verwijsindex in de Jeugdwet en zet in op doorontwikkeling.

Geachte leden van de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs,

Op 7 december 2021 heeft de Tweede Kamer een [motie](#) aangenomen om de verwijsindex als wettelijke verplichting voor gemeenten uit de Jeugdwet te schrappen. Indien gemeenten of regio's er nog wel gebruik van wensen te maken dienen zij de privacy van de jeugdige bij het gebruik wettelijk te waarborgen.

Pleit voor het behoud de verwijsindex in de Jeugdwet en zet in op doorontwikkeling.

Namens gemeenten uit regio Hollands Midden vragen wij u om te pleiten voor het behoud van de verwijsindex in Jeugdwet en in te zetten op doorontwikkeling voor gemeenten die de verwijsindex wensen te behouden. De afgelopen jaren hebben gemeenten en organisaties zich ingezet voor het bevorderen van het gebruik van de verwijsindex. Elk kind heeft het recht om gezond en veilig op te groeien. Het gebruik van de verwijsindex is erop gericht om signalen van risico's die van mogelijk negatieve invloed kunnen zijn te verkleinen of uit te sluiten door vroegtijdig samen te werken. Tijdig gebruik maken van de verwijsindex en elkaars expertise maakt de kans op een volledige analyse van de problematiek van het gezin groter en escalaties kleiner. Tevens kan hiermee de inzet van dubbele trajecten worden voorkomen en de eigen kracht van jeugdigen, ouders en gezinnen sneller worden versterkt.

De verwijsindex bevordert vroegtijdige preventieve samenwerking; één gezin één plan.

Eind jaren negentig is geconstateerd dat professionals soms een onvolledig beeld hadden van de jeugdigen met wie zij werkten. Informatie over (mogelijke) psychosociale problemen was verspreid over verschillende organisaties en disciplines, waardoor diagnoses en interventies uitbleven of onvolledig en ineffectief waren. De verwijsindex biedt de mogelijkheid om domein overstijgend, vroegtijdig en preventief de samenwerking op te zoeken en stil te staan bij de vraag: 'Hoe kunnen we het kind, de jeugdige en diens gezin het beste helpen?'.

Als gemeenten het gebruik van de verwijsindex bevorderen worden meer jeugdigen gesignaleerd.

Vanaf de invoering van de verwijsindex in 2010 zijn er grote verschillen tussen gemeenten, convenantgebieden, leveranciers, organisaties en professionals in draagvlak en gebruik van de verwijsindex. Het gebruik van de verwijsindex implementeren, borgen en bevorderen gaat niet vanzelf en vraagt om commitment, duidelijkheid en inspanning. In de [evaluatie verwijsindex risicojongeren](#) (Abraham en Van Dijk, 2015) zijn gemeenten opgeroepen het gebruik van de verwijsindex te bevorderen. De gemeenten in Hollands Midden hebben daar gehoor aan gegeven door de implementatie van de inmiddels geëvalueerde lokale opdracht met inzet van gemeentelijk accounthouders naast de regionale coördinator. Naar aanleiding van de resultaten van deze evaluatie hebben de gemeenten erkend dat de huidige beschikbare uren met betrekking tot JeugdMATCH onvoldoende zijn en de bestuurders hebben de ambitie uitgesproken om in te zetten op een optimaal functionerend JeugdMATCH.

In 2020 hebben de aangesloten organisaties in Midden Holland meer dan 17.000 signalen.

Bij 63% van de gesignaleerde jeugdigen is in 2020 een match ontstaan. Het aantal organisaties dat aansluit blijft nog steeds toenemen.

Matches leiden tot meer inzicht, vroegtijdig afstemmen en inzetten en bijstellen van hulpplannen.

In 2020 is er [onderzoek](#) (Abraham en Van Dijk, 2021) gedaan naar de effectiviteit en passende alternatieven voor de verwijsindex. Dit onderzoek constateert dat matches ontstaan in de verwijsindex vaak leiden tot meer inzicht, vroegtijdige afstemming en het inzetten of bijstellen van de ondersteuning. In 2020 zijn landelijk ruim 630.000 matches gemaakt. Wanneer er een match ontstaat dienen professionals contact met elkaar op te nemen om vervolgens (conform de wet na toestemming van jongere en/of ouders) informatie uit te wisselen. Dit gebeurde naar schatting in 60% van de onderzochte matches. Een deel van deze matches leidt tot meer inzicht, vroegtijdig afstemmen en inzetten en bijstellen van hulpplannen: naar schatting respectievelijk 39%, 18% en 21%. In Hollands Midden wordt jaarlijks middels een steekproef aan professionals gevraagd of het gebruik van de verwijsindex meerwaarde heeft gehad. Hierbij geeft 36% aan dat het gebruik van de verwijsindex meerwaarde heeft. In de [tweede evaluatie Wet Verwijsindex Risicjongeren](#) (Woestenburg et al, 2018) is geconcludeerd dat de meerwaarde groter is in gebieden waar het gebruik van de verwijsindex goed begeleid wordt door gemeenten. Tenslotte geven ook jeugdigen zelf in interviews hierover aan de meerwaarde van de verwijsindex te zien en geen bezwaar te maken tegen het gebruik van de Verwijsindex zolang ze hierover worden geïnformeerd. In het onderzoek zijn acht jeugdigen geïnterviewd over hun kijk op de verwijsindex.

Een jeugdige heeft de indruk, als zij officiële informatie van de overheid over de verwijsindex leest, dat de verwijsindex alleen voor 'noodsituaties' is bedoeld. Het zou haar niet verbazen als professionals het instrument ook zo gebruiken. Volgens haar zou de verwijsindex een 'normaal' instrument moeten zijn, waarin professionals een jeugdige ook bij 'kleine' signalen in de verwijsindex kunnen zetten. Kleine signalen zoals 'deze jongere eet weinig op de dagbesteding', worden normaal gesproken niet beschouwd als zorgwekkend, maar kunnen toch een aanwijzing zijn dat er iets aan de hand is. Hierdoor kan 'een kwartje vallen' bij andere professionals die ook bepaalde signalen waarnemen. Als dit soort 'kleine' signalen worden gedeeld, ziet de jeugdige de meerwaarde van de verwijsindex.

Bij het gebruik van de verwijsindex is de privacy van de jeugdige in de Jeugdwet geborgd.

Professionals die bevoegd zijn om met de verwijsindex te werken worden getraind om vanaf het begin de jeugdige en/of ouders (wettelijke vertegenwoordigers) te betrekken. Jeugdigen en/of ouders worden geïnformeerd over het signaal in de verwijsindex en het recht op inzage en om bezwaar te maken. Daarbij dienen professionals de afweging, waarom zij hun betrokkenheid bij de jeugdige in de verwijsindex tonen, te delen. Na een mach dienen zij toestemming te vragen aan jeugdige en/of ouders voor inhoudelijke afstemming met andere professionals. Enkel professionals die hun betrokkenheid hebben getoond bij de jeugdige of diens gezinsleden zien elkaars contactgegevens in de verwijsindex. Er staat geen inhoudelijke informatie of een dossier over de jeugdige in. In Midden Holland zijn nagenoeg geen bezwaren ingediend, ook niet over het zonder toestemming gebruik maken van de verwijsindex. In de afgelopen 2 jaar zijn er 7 verzoeken tot verwijdering ingediend over 31456 signalen.

Het recht op inzage wordt makkelijker met een inzageknop.

Uit onderzoek (Abraham en Van Dijk, 2021) komt naar voren dat vertegenwoordigers van jongeren en ouders meer aandacht wensen voor transparantie en een sterkere positie van jeugdigen en ouders. Om het recht op inzage te vergemakkelijken is in 2021 gestart met de ontwikkeling van een inzageknop voor ouders en jeugdigen. Met deze knop kunnen professionals inzage geven en de gegevens tonen van de jeugdige die in de verwijsindex staan. In 2022 wordt deze inzageknop beschikbaar in MULTIsignaal.

Er zijn geen alternatieven voor de verwijfsindex.

De verwijfsindex heeft als doel te komen tot vroegtijdige signalering, informatie-uitwisseling en tijdige hulp, zorg of bijsturing. Uit het onderzoek (Abraham en Van Dijk, 2021) blijkt dat deze doelen in zekere mate worden bereikt maar niet overal. Daarnaast wordt in het onderzoek geconstateerd dat er momenteel geen passende alternatieven voor de verwijfsindex voor handen zijn. Lokale overlegstructuren en de meldcode richten zich op deels andere doelen en doelgroepen dan de verwijfsindex en dienen eerder te worden gezien naast de verwijfsindex dan in plaats van de verwijfsindex.

Als er vroegtijdig gesignaleerd wordt, sneller informatie wordt uitgewisseld en er tijdig hulp, zorg of bijsturing wordt gegeven, kan duurdere zorg mogelijk worden voorkomen. Zorgt de verwijfsindex niet juist voor kostenbesparing in de jeugdzorg?

Aangezien er geen alternatief is hoe wordt dan vroegtijdige domein overstijgende samenwerking geborgd?

Hoe ziet de toekomst van de verwijfsindex eruit?

Het Ministerie van VWS heeft aangegeven samen met de VNG te onderzoeken hoe de motie zorgvuldig kan worden uitgevoerd. Hiervoor worden gesprekken gevoerd met betrokken partijen voor inzicht in de behoeften van gebruikers, ouders en jeugdigen; en over de effecten van de wetswijziging. Wat is de planning hiervan? Hoe worden de gemeenten hierbij betrokken?

Wij vragen u om namens onze gemeenten te pleiten voor het behoud van de verwijfsindex in de Jeugdwet en in te zetten op doorontwikkeling zoals in het onderzoeksrapport de VIR in beeld aanbevolen wordt. Mocht u meer informatie willen ontvangen dan kunt u contact opnemen met de Regionaal coördinator van de regionale verwijfsindex JeugdMATCH Zuid Holland Noord en JeugdMATCH Midden Holland via JeugdMATCHHM@ggdhm.nl. Zij denkt graag met u mee.

Hoogachtend,

Namens colleges van de 18 gemeenten in Hollands Midden

☐ Kerngroep ZVH
☒ BAC ZVH
☒ AB RDOG

(kruis AB ook aan als dit het eindstation is)

Kerngroep ZVH
 BAC ZVH
 AB RDOG

Vergadering d.d.
 Vergadering d.d. 23 maart 2022
 Vergadering d.d. 13 april 2022

Onderwerp: alternatieve financiering voor programma optimale ketensamenwerking

Van: begeleidingsgroep Optimale Ketensamenwerking
 Opgesteld door: Janneke van der Zalm
 In afstemming met: begeleidingsgroep Optimale Ketensamenwerking
 Datum: maart 2022

Wat voor stuk ligt er voor

Instemming en besluitvorming

**Betreft het een wettelijke taak?
 JA/NEE (zo ja, welke?)**

nvt

Korte omschrijving:

Aanleiding en korte weergave van feiten en context.

In juni 2021 heeft de BAC kennis genomen van de opgaven in de regio Hollands Midden zoals opgehaald door de gemeentelijke schakelfunctionarissen (die destijds onderdeel uitmaakten van de begeleidingsgroep en waren aangesteld voor het begeleiden van de doorontwikkeling ZVH én de Wvggz) en verwoord in de memo: Optimale ketensamenwerking.

In oktober 2021 heeft ZonMw een oproep gepubliceerd in het kader van het nieuwe actieprogramma Grip op Onbegrip. Het gaat om de oproep 'Zorg en Veiligheid - Domein overstijgend samenwerken'. De subsidie is beschikbaar op het niveau van de veiligheidsregio en is bedoeld voor de ontwikkeling en het versterken van regionale samenwerking ten behoeve van een betere zorg en ondersteuning voor mensen met onbegrepen gedrag met (zeer) complexe problematiek.

De subsidie leek goed aan te sluiten op onze opgaven in de regio en daarom is in december 2021 een eerste poging gedaan tot het aanvragen van deze subsidie. Daarover is gecommuniceerd en besloten op de BAC ZVH van 17 november 2021. Helaas is de subsidie in januari 2022 afgewezen.

Het idee was om in de tweede termijn van deze subsidieoproep (april 2022) opnieuw een poging te doen de subsidie te verkrijgen. Uit de gesprekken met ZonMW die nav de afgewezen subsidie zijn gevoerd en de nieuwe formats die gebruikt moeten worden voor de aanvraag, blijkt echter dat de kans van toekennen ook in deze tweede ronde gering is. Dit heeft te maken met een discrepantie in de concreetheid die ZonMW vereist in het opleveren van resultaten versus de verkenning van oplossingsrichtingen waar wij in de regio op dit moment nog voor staan.

Om toch uitvoering te kunnen geven aan de opgaven zoals we die met elkaar hebben verwoord en vastgesteld in de regio, wil de begeleidingsgroep een andere financiering voorstellen.

In december 2021 zijn in het kader van de Kinderopvangtoeslagaffaire middelen beschikbaar gesteld onder meer aan de ZVH, met terugwerkende kracht ook voor 2021. Dit bedrag is niet meer uitgegeven en het voorstel in de BAC van 17 november was o.a. om dit bedrag van 2021 toe te voegen aan de reserve van het ZVH. Dat besluit is aangehouden en ligt nu opnieuw voor op de BAC van 23-03-2022. Het voorstel van de begeleidingsgroep zou zijn om deze middelen 2021 te labelen voor het programma Optimale ketensamenwerking en op die manier de voortgang te borgen van het programma. Dit programma draagt bij aan de versterking van de coördinatiefunctie

	van het ZVH en de gehele ketenaanpak waar het ZVH onderdeel van uitmaakt en valt dus binnen de doelstelling van de POK-middelen. Op deze manier worden de middelen maximaal ten behoeve van de regio benut, ontstaat er geen vertraging in de uitvoer van het programma en biedt het bovendien meer flexibiliteit in de uitvoering van het programma dan wanneer het op basis van de subsidie zou zijn. De regionale Stuurgroep, bij ons dus de BAC ZVH is bevoegd te besluiten over de inzet van deze middelen.
Financiële aspecten <i>Zijn er financiële consequenties? Zo ja, wat zijn deze consequenties en om welke middelen gaat het? (landelijk gemeentelijk, al dan niet geoormerkt)</i>	De POK-middelen zijn rijksmiddelen onder meer tbv de versterking van de Zorg- en Veiligheidshuizen. Hierover is gepubliceerd in de decembercirculaire en toegekend met terugwerkende kracht vanaf 2021 voor tenminste 7 jaar. Het zijn dus extra middelen bovenop de begroting ZVH zoals die reeds is vastgesteld voor 2022 (en 2021). De middelen zijn gelabeld en worden uitgekeerd via de centrumgemeente van de Veiligheidsregio, bij ons de gemeente Leiden. Vanwege het aangehouden BAC-besluit in november 2021, is aan de gemeente Leiden verzocht de middelen te labelen en apart te houden tot het definitieve besluit van de BAC. Het voorstel de POK-middelen 2021 te gebruiken voor de uitvoering van het programma Optimale ketensamenwerking ipv een eventueel te verkrijgen subsidiebedrag heeft geen financiële consequenties voor individuele gemeenten. Het gaat alleen om de middelen 2021 (1x 383k) die voor het programma worden gebruikt. Voor de POK-middelen vanaf 2022 is een andere bestemming voorzien.
Eerder genomen besluiten <i>Eerdere bespreking en genomen besluiten</i>	16-06-2021; De opgaven in de memo optimale ketensamenwerking zijn vastgesteld in de BAC en de opdracht aan de begeleidingsgroep wordt verstrekt hier uitvoering aan te geven 17-11-2021; De BAC stemt in met het aanvragen van een subsidie tbv de uitvoer van het programma Optimale ketensamenwerking 17-11-2021; De BAC ZVH houdt het besluit over de inzet van de POK-middelen aan tot maart 2022
Advies vanuit de Kerngroep ZVH	Ten tijde van de Kerngroep was de geringe kans van slagen nog niet bekend en daarmee dit alternatieve voorstel tot financiering nog niet uitgedacht. De begeleidingsgroep heeft de leden van de Kerngroep los van de vergadering meegenomen in dit voorstel.
Voorgenomen besluiten <i>Welke besluit ligt voor aan de BAC ZVH?</i>	De BAC ZVH wordt gevraagd te besluiten om: - In te stemmen met het voor nu in april 2022 afzien van de subsidieaanvraag bij ZonMW - In te stemmen met het labelen van de POK-middelen 2021 voor de uitvoer van het programma Optimale ketensamenwerking
Conclusie Bespreking in de BAC ZVH	De BAC heeft kennisgenomen van de verstrekte informatie Op basis van de verkregen informatie besluit de BAC ZVH om: In te stemmen met de besluitpunten a en b En Het AB te adviseren in te stemmen met voorliggend besluit
Advies vanuit de BAC ZVH tot besluitvorming door het AB	De BAC ZVH adviseert het AB om: In te stemmen met het labelen van de POK-middelen 2021 voor de uitvoer van het programma Optimale ketensamenwerking
Bijlagen	

X Kerngroep ZVH

X BAC ZVH

X AB RDOG

(kruis AB ook aan als dit het eindstation is)

Kerngroep ZVH
BAC ZVH
AB RDOG

Vergadering d.d. 14 maart 2022
Vergadering d.d. 24 maart 2022
Vergadering d.d. 13 april 2022

Onderwerp: extra rijksmiddelen voor Zorg- en Veiligheidshuizen

Van: MT Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden

Opgesteld door: Marleen Fretz- Stuivenberg en Janneke van der Zalm

Datum: maart 2022

Wat voor stuk ligt er voor

Besluitvormend

Betreft het een wettelijke taak?
JA/NEE

(zo ja, welke?)

Nee

Korte omschrijving:

Aanleiding en korte weergave van feiten en context.

In de VNG-ledenbrief van 14 december 2022 met als onderwerp Versterking gemeentelijke dienstverlening naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), is aangekondigd dat het kabinet voorstelt om de uitvoeringscapaciteit bij de overheid te versterken en extra ondersteuning te bieden aan mensen in kwetsbare posities. Dit is een gezamenlijke opdracht voor het rijk, de uitvoeringsorganisaties en de medeoverheden. Hiervoor heeft het rijk structureel aanvullende middelen vrijgemaakt. Voor gemeenten is per direct tot en met 2027 per jaar € 150 miljoen beschikbaar. De verwachting is dat de benodigde transitie in de dienstverlening niet in 2027 zal zijn voltooid. De VNG en het rijk hebben daarom afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over de financiering voor de periode na 2027. Binnen deze middelen is jaarlijks 10 miljoen geoormerkt voor de ZVH te ontvangen via de 25 centrumgemeenten van de Veiligheidsregio's¹. Voor het ZVH Hollands Midden komt dat neer op een bedrag van € 383.038.

Deze middelen zijn bedoeld voor de versterking van de gecoördineerde aanpak voor mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid. Het gaat daarbij onder meer om mensen met (hoog) risicovol verward gedrag. De middelen zijn bestemd voor de versterking van de coördinatiefunctie van het Zorg- en Veiligheidshuis en het voeren van procesregie op deze doelgroep.

Op basis hiervan we aan de BAC het volgende bestedingsvoorstel voor de middelen in 2022:

1. Investeren in de versterking van kerntaken team Veiligheidshuis: de procesregie en informatiecoördinatie op onder andere de ketenveldnorm / levenslooppaanpak
2. Verbeteren en versteviging organisatie en coördinatie ketensamenwerking ZVH.

Tot slot is het voorstel om de uitkering van 2021 die niet meer kan worden besteed in 2021, in te zetten voor de regionale opdracht Optimale Ketensamenwerking.

Financiële aspecten

*Zijn er financiële consequenties?
Zo ja, wat zijn deze consequenties
en om welke middelen gaat het?*

Het betreft structurele rijksmiddelen met een doeluitkering via de centrumgemeenten voor het ZVH. Voor de individuele gemeenten zijn er geen financiële consequenties, slechts een voordeel van een financiële

¹ In onze regio is de centrumgemeente van de Veiligheidsregio de gemeente Leiden.

<i>(landelijk gemeentelijk, al dan niet geormerkt)</i>	impuls in hun regionale voorziening ZVH. Voor de gemeente Leiden betekent het dat zij jaarlijks dit deel van de uitkering op verzoek van de BAC ZVH doorgeleiden naar Hecht – RVE ZVH.
Eerder genomen besluiten <i>Eerdere bespreking en genomen besluiten</i>	30-06-2021; vaststelling programmabegroting 2022 van Hecht / RDOG waaronder het deel voor het ZVH 17-11-2021; aanhouding van besluit over inzet middelen door BAC ZVH in afwachting van VNG-ledenbrief en decembercirculaire.
Advies vanuit de Kerngroep ZVH	De Kerngroep adviseert positief op het doorgeleiden van dit voorstel naar de BAC.
Voorgenomen besluiten <i>Welke besluit ligt voor aan de BAC ZVH?</i>	De BAC ZVH wordt gevraagd te besluiten om: a) de gemeente Leiden te verzoeken om jaarlijks deze decentralisatie-uitkering door te geleiden naar Hecht/ de RDOG HM, RVE ZVH b) in te stemmen met de voorgestelde besteding van de uitkering voor 2022 c) de uitkering van 2021 in te zetten voor de regionale opdracht Optimale Ketensamenwerking
Conclusie Bespreking in de BAC ZVH	De BAC heeft kennisgenomen van de verstrekte informatie Op basis van de verkregen informatie besluit de BAC ZVH om: In te stemmen met de besluitpunten a t/m c En Het AB te adviseren in te stemmen met voorliggend besluit
Advies vanuit de BAC ZVH tot besluitvorming door het AB	De BAC ZVH adviseert het AB om: a) de gemeente Leiden te verzoeken om jaarlijks deze decentralisatie-uitkering door te geleiden naar Hecht/ de RDOG HM, RVE ZVH b) in te stemmen met de voorgestelde besteding van de uitkering voor 2022 c) de uitkering van 2021 in te zetten voor de regionale opdracht Optimale Ketensamenwerking
Bijlagen	- Memo POK-middelen t..b.v. ZVH

MEMO

Rijksmiddelen voor Zorg- en veiligheidshuizen

T.a.v: Bestuursadviescommissie (BAC) Zorg- en Veiligheidshuis (ZVH)
Van: management ZVH
Datum: 12 maart 2022

Door Janneke van der Zalm / Marleen Fretz-Stuivenberg

Geachte leden van de bestuursadviescommissie,

In de VNG-leden brief van 14 december 2022 met als onderwerp Versterking gemeentelijke dienstverlening naar aanleiding van de Parlementaire Onderzoekingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), is aangekondigd dat het kabinet voorstelt om de uitvoeringscapaciteit bij de overheid te versterken en extra ondersteuning te bieden aan mensen in kwetsbare posities. Dit is een gezamenlijke opdracht voor het rijk, de uitvoeringsorganisaties en de medeoverheden. Hiervoor heeft het rijk structureel aanvullende middelen vrijgemaakt. Voor gemeenten is per direct tot en met 2027 per jaar € 150 miljoen beschikbaar. De verwachting is dat de benodigde transitie in de dienstverlening niet in 2027 zal zijn voltooid. De VNG en het rijk hebben daarom afgesproken vroegtijdig met elkaar in gesprek te gaan over de financiering voor de periode na 2027.

Binnen deze middelen is jaarlijks 10 miljoen geormerkt voor de ZVH te ontvangen via de 25 centrumgemeenten van de Veiligheidsregio's¹. Voor het ZVH Hollands Midden komt dat neer op een bedrag van € 383.038. jaarlijks toe te voegen aan de begroting tot en met 2027.

Doel van de middelen

In de VNG-leden brief wordt het volgende aangegeven over de besteding van deze middelen: 'Deze middelen zijn bedoeld voor de versterking van de gecoördineerde aanpak voor mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid. Het gaat daarbij onder meer om mensen met (hoog) risicovol verward gedrag. De middelen zijn bestemd voor de versterking van de coördinatiefunctie van het Zorg- en Veiligheidshuis en het voeren van procesregie op deze doelgroep.'

Het Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden is ondergebracht bij Hecht (hiervoor de RDOG) en heeft een eigen begroting. Omdat de begroting voor 2021 en 2022 al zijn

¹ In onze regio is de centrumgemeente van de Veiligheidsregio de gemeente Leiden.

vastgesteld door het AB van Hecht en in het kader van goed partnerschap en transparantie leggen we de besteding van deze extra geldstroom voor dit en het komende jaar ter bespreking voor aan de BAC ZVH. Het gevraagde besluit is om de centrumgemeente Leiden te verzoeken de middelen door te geleiden naar het Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden en om in te stemmen met de voorgestelde besteding van de middelen.

Voorstel besteding middelen in 2022

In de toelichting op het voorstel ter besteding van de middelen is het belangrijk te vermelden dat het Zorg- en Veiligheidshuis Hollands Midden een unieke positie kent. Wij zijn het enige ZVH waarin er uitvoerende teams (voormalig MZVT) zijn ondergebracht en zijn daarmee werkgever van zo'n 200 medewerkers. We hebben een belangrijke veranderopgave: van verschillende losse werksoorten en organisaties naar één organisatie met een integrale manier van werken.

De middelen zoals hierboven beschreven worden in andere ZVH toegekend aan wat in het ZVH Hollands Midden *het team Veiligheidshuis* is. We nemen in onze voorstellen tot besteding van de rijksmiddelen dit team als leidraad en verbinden dit tevens aan de bredere opdracht van het Zorg- en Veiligheidshuis. Voor ons ZVHHM stellen we voor om de besteding van de middelen ter versterking van de gecoördineerde aanpak voor mensen met meervoudige problematiek op het grensvlak van zorg en veiligheid als volgt in te richten:

1. Investeren in *de versterking van coördinatie op onder andere de ketenveldnorm / levensloopaanpak*
 - Uitbreiding capaciteit procesregie en informatiecoördinatie t.b.v.
 - Versteving expertise o.a. doelgroep hoog risicovol verward gedrag
 - Versteving (keten)samenwerking op de doelgroep (risicovol) verward gedrag*Kosten ca. € 300.000*
2. *Verbeteren en versteving organisatie en coördinatie ketensamenwerking ZVH.*
 - Doorontwikkeling regionaal expertisecentrum Zorg en Veiligheid
 - Implementatie regionale afspraken privacy- en gegevensdeling / samenwerkingsconvenant*Kosten ca. € 83.000*

Bijdrage 2021 – inzetten voor programma Optimale ketensamenwerking

De extra rijksmiddelen worden met terugwerkende kracht ook voor 2021 uitgekeerd. Omdat deze in 2021 niet meer zijn besteed, stellen we voor om deze middelen aan te wenden voor de regionale opgave Optimalisering van de ketensamenwerking zoals vastgesteld in de BAC van 16 juni 2021 en waarvoor de beoogde in december aangevraagde subsidie in januari 2022 is afgewezen. Dit programma draagt bij aan de versterking van de coördinatiefunctie van het ZVH en de gehele ketenaanpak waar het ZVH onderdeel van uitmaakt. Zie ook de oplegger met het voorstel daartoe op de agenda bij punt 4.

AB HECHT

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-12

Onderwerp: Inkoop- en aanbestedingsbeleid

Van: Directie Hecht

Opgesteld : Jeroen Vreeling, inkoopcoördinator

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving

Het inkoopbeleid is aan vernieuwing toe, het huidige inkoopbeleid voldoet niet meer aan de behoeftes van de (nieuwe) organisatie en er zijn (ook duurzame) verbeterkansen benut. Gemaakte aanpassingen ten opzichte van het huidige beleid staan aangegeven op pag.1 bij versiebeheer.

Er is inmiddels een nieuwe versie van de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT). Het gebruik van de GIBIT is opgenomen in ons inkoopbeleid. De vorige versie had nog een addendum met de nodige aanpassen voor de RDOG. Deze nieuwe versie die vanaf april 2021 in werking is getreden, kan zonder benodigde aanpassing voor de RDOG Hollands Midden worden toegepast.

Het DB heeft in haar vergadering van 3 februari 2022 het vernieuwde inkoop- en aanbestedingsbeleid RDOG HM 2022-2026 akkoord bevonden. Daarnaast is het DB akkoord gegaan met het vervangen van de nieuwe huidige gemeentelijke voorwaarden voor IT (GIBIT) door de nieuwe GIBIT versie van april 2021.

Financiële aspecten

Er zijn geen directe financiële aspecten te benoemen die te maken hebben met het aanpassen van het inkoopbeleid.

Eerder genomen besluiten

- Vaststelling Inkoopbeleid RDOG Hollands Midden 2012 – 2013 en Algemene inkoopvoorwaarden RDOG Hollands Midden, AB vergadering 30 maart 2011
- Vaststelling aangepaste Inkoop- en aanbestedingsbeleid RDOG HM 2017-2024, AB vergadering 23 november 2017
- Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT) t.b.v. Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden, AB vergadering 23 november 2017

Het vorige inkoop beleid is vastgesteld door het AB. Volgens de Financiële Verordening, art 23 gaat het DB over het inkoopbeleid.

Voorgenomen besluiten

- Het AB wordt gevraagd kennis te nemen van het vernieuwde inkoop- en aanbestedingsbeleid en de vernieuwde voorwaarden GIBIT.

Bijlagen

AB-22-12a Inkoop en aanbestedingsbeleid RDOG HM 2022-2026

Voor GIBIT zie de link <https://www.vngrealisatie.nl/gibit>

AB-22-12a



Inkoop- en aanbestedingsbeleid

RDOGHM

2022 – 2026



Versiebeheer

Versie	Datum	Samenvatting van de wijzigingen	Vastgesteld door
2.0	13-01-2022	Hoofdstuk 2 : Doelstellingen, toevoeging sub g. communicatieparagraaf. 3.2 : Toevoeging, sub : inkoopvoorwaarden bij externe inhuur en betalingsvoorwaarden 3.7 : Spoed toepassing toegevoegd 4.2 : Invulling geven aan MVI 4.3 : Positieve gezondheid toegevoegd 6.2 : Verwijdering van de rol van de RAV als zelfstandig opererend inkooponderdeel 7.8 : Toevoeging : Beroepsprocedures	DO RDOGHM

Voorwoord

Goed inkopen is de juiste keuzes maken in de balans van publieke middelen en behoeften van de organisatie. Daarbij zijn doelmatigheid én rechtmatigheid van de werkwijze van groot belang. Daarom is op een goede wijze inkopen en aanbesteden ook van groot belang voor Hecht.

(N.B. Zoals u bekend, is Hecht de nieuwe naam van de gemeenschappelijke regeling RDOGHM en zullen wij deze vanaf heden waar mogelijk ook voeren in onze communicatie.)

Hecht is een concern met een grote variëteit aan taken in de publieke gezondheid, die wij uitvoeren voor 18 gemeenten. Onze taken zijn even divers als de financieringsbronnen. Als Gemeenschappelijke Regeling dienen wij ons te verantwoorden voor de besteding van ons budget. Rechtmatige inkoop van een grote diversiteit aan diensten en goederen is daar onderdeel van.

Voor Hecht is het belangrijk om aandacht te besteden aan de (verdere) professionalisering van de inkoop- en aanbestedingspraktijk in het licht van de doelmatigheid, rechtmatigheid en integriteit. Een professioneel inkoop- en aanbestedingsbeleid helpt Hecht om een rechtmatig en doelmatig inkoper te zijn. Het draagt niet alleen bij aan mogelijke besparingen, maar resulteert tevens in zichtbare verbeteringen van de kwaliteit van opdrachten. Denk daarbij ook aan efficiënte, maatschappelijke en innovatieve oplossingen.

Professionalisering van de aanbestedingspraktijk is niet alleen een kwestie van (Europese) wetten en regels, maar ook van aanvullend beleid. Hiervoor heeft de VNG een Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid ontwikkeld. Het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid is in samenwerking met gemeenten en na consultatie van het bedrijfsleven tot stand gekomen.

Hecht heeft besloten om bij de totstandkoming van haar aanvullende beleid zoveel mogelijk aan te sluiten bij het VNG Model Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Het toepassen van dit VNG Model draagt bij aan de professionalisering en uniformering van de gemeentelijke inkoop- en aanbestedingspraktijk. Het hanteren van één model door gemeenten (en gemeenschappelijke regelingen die voortkomen uit gemeenten) zorgt voor duidelijkheid richting (potentiële) leveranciers.

De afgelopen jaren hebben laten zien dat inkooptrajecten niet uitsluitend volgens de wet kunnen worden aangepakt. Met dit aanvullend beleid leggen wij tevens vast waar wel en geen speelruimte is om af te wijken als het echt spannend wordt. Denk dan aan een aanwijzing van de minister of opdracht van de voorzitter van de Veiligheidsregio maar ook calamiteiten in de organisatie kunnen om aanvullende ruimte vragen.

Door het vastleggen van dit aanvullend beleid, en daarmee ook van mogelijkheden om gemotiveerd af te wijken, denken we de inkoop professionaliteit transparant en versterkt te kunnen uitvoeren.

Leiden, januari 2022.

*D.A.E. Christmas
Algemeen directeur Hecht*

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoud	3
Inleiding	5
Organogram RDOGHM	5
1. Definities	5
2. Doelstellingen RDOGHM	7
3. Juridische uitgangspunten	9
3.1 Algemeen juridisch kader	9
3.2 Inkoopvoorwaarden	10
3.3 Algemene beginselen bij Inkoop.....	10
3.4 Grensoverschrijdend belang.....	11
3.5 Mandaat en volmacht	11
3.6 Afwijkingsbevoegdheid	11
3.7 Spoed	11
4. Ethische en ideële uitgangspunten.....	12
4.1 Integriteit	12
4.2 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI).....	12
4.3 Positieve gezondheid	13
4.4 Privacy en gegevensbescherming.....	14
5. Economische uitgangspunten	15
5.1 Product- en marktanalyse	15
5.2 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie.....	15
5.3 Lokale economie en MKB	15
5.4 Samenwerkingsverbanden	16
5.5 Bepalen van de inkoopprocedure	17
5.6 Raming en financiële budget	18
5.7 Eerlijke mededinging en commerciële belangen	18
6. Organisatorische uitgangspunten.....	19
6.1 Inkoopproces	19
6.2 Inkoop in de organisatie (uitgangspunten MSU)	20
6.3 Verantwoordelijkheden	21
6.4 Adviesfunctie	21
6.5 Contractbeheer	21
6.6 Contractmanagement	21
6.7 Archief.....	21
6.8 Interne controle	22
7. Klachtenregeling	23
7.1 Voorafgaand	23
7.2 Klachten	23
7.3 Wanneer	24
7.4 Ontvankelijkheid	24

7.5	Klachtenmeldpunt	24
7.6	Klacht van RDOGHM over een Ondernemer	25
7.7	Commissie van Aanbestedingsexperts	25
7.8	Beroepsprocedures	25

Inleiding

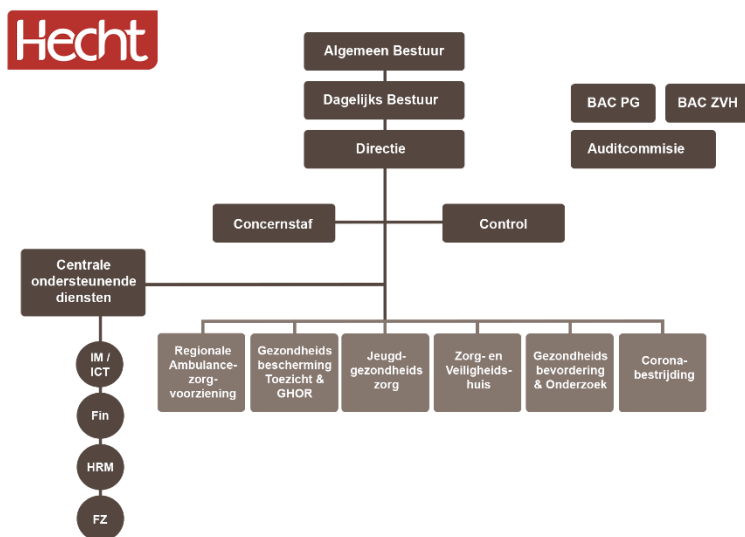
In het Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt het inkoopproces inzichtelijk en transparant gemaakt door de doelstellingen, uitgangspunten en kaders te schetsen waarbinnen Inkoop door de RDOGHM plaatsvindt. Het Inkoop- en aanbestedingsbeleid hanteert diverse definities, welke met een hoofdletter worden weergegeven (zie verder hoofdstuk 1). De RDOGHM streeft een aantal centrale doelstellingen na (zie verder hoofdstuk 2). Aangezien Inkoop plaatsvindt in een dynamische omgeving, dient de RDOGHM continu bezig te zijn met het doorvoeren van verbeteringen in de inkoopprocessen. Dit beleid sluit zoveel mogelijk aan op het algemene beleid van de RDOGHM.

Daarnaast gaat de RDOGHM bij Inkoop van Werken, Leveringen of Diensten uit van:

1. Juridische uitgangspunten: hoe gaat de RDOGHM om met de relevante regelgeving? (zie hoofdstuk 3)
2. Ethische en ideële uitgangspunten: hoe gaat de RDOGHM om met de maatschappij en het milieu in haar inkoopproces? (zie hoofdstuk 4)
3. Economische uitgangspunten: hoe gaat de RDOGHM om met de markt en Ondernemers? (zie hoofdstuk 5)
4. Organisatorische uitgangspunten: hoe koopt de RDOGHM in? (zie hoofdstuk 6)

Tot slot geeft dit beleid ook invulling aan een klachtenregeling ten behoeve van Inkoop. (zie hoofdstuk 7)

Organogram RDOGHM



Samen gezonder.

1. Definities

In dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt verstaan onder:

Contractant	De in een overeenkomst genoemde wederpartij van de RDOGHM.
Diensten	Onder Diensten vallen alle inkopen die niet onder Werken of Leveringen vallen.
Inkoop	(Rechts)handelingen van de RDOGHM gericht op de verwerving van Werken, Leveringen of Diensten en die een of meerdere facturen van een Ondernemer met betrekking tot bedoelde Werken, Leveringen of Diensten tot gevolg hebben.
Leveringen	Leveringen omvatten aankoop, huur, lease en huurkoop van producten. Dit zijn zaken die tastbaar zijn maar die niet onder Werken vallen.
Offerte	Een aanbod in de zin van het Burgerlijk Wetboek.
Offerteaanvraag	Een enkelvoudige of meervoudige offerteaanvraag van de RDOGHM voor te verrichten prestaties of een (Europese) aanbesteding conform de Aanbestedingswet 2012 en de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2014/24/EU en 2014/23/EU.
Ondernemer	Een 'aannemer', een 'leverancier' of een 'dienstverlener', als bedoeld in Artikel 1.1 Aanbestedingswet 2012.
RDOGHM	Regionale Dienst Openbare Gezondheid Hollands Midden statutair gevestigd te Leiden en ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel onder nummer 27365105.
Werken	Werken betreffen alle bouwkundige en civieltechnische werken. Hieronder valt de bouw van een brug, een kantoorgebouw of de aanleg van een weg. Onderhoudswerkzaamheden die verder gaan dan het enkel in stand houden van het werk en verbouwingswerkzaamheden vallen veelal ook onder Werken. In bijlage II van de Richtlijn 2014/24/EU staat een limitatieve lijst van werkzaamheden die onder Werken vallen.

2. Doelstellingen inkoop- en aanbestedingsbeleid RDOGHM

RDOGHM wil met dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid de volgende doelstellingen realiseren:

- a) rechtmatig en doelmatig
- b) integer, betrouwbaar, zakelijk en professioneel
- c) optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding
- d) positieve bijdrage aan het prestatieniveau
- e) administratieve lastenverlichting
- f) aansluiting algemene beleid
- g) bewust communiceren

a. De RDOGHM koopt rechtmatig en doelmatig in zodat gemeenschapsgelden op controleerbare en verantwoorde wijze worden aangewend en besteed.

De RDOGHM leeft daartoe bestaande wetgeving, regelgeving en bepalingen van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid na. Daarnaast koopt de RDOGHM efficiënt en effectief in. De inspanningen en uitgaven moeten daadwerkelijk bijdragen aan de realisatie van het beoogde doel. De kosten staan in redelijke verhouding tot de opbrengsten en het beheersen van de middelen van de RDOGHM staan centraal. De RDOGHM houdt daarbij in het oog dat er voldoende toegang is voor Ondernemers tot opdrachten.

b. De RDOGHM is een integere, betrouwbare, zakelijke en professionele inkoper en opdrachtgever.

Professionaliteit houdt in dat op bewuste en zakelijke wijze wordt omgegaan met Inkoop. Continu wordt geïnvesteerd in inhoudelijke kennis over de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten, marktomstandigheden en de relevante wet- en regelgeving. Het streven naar professioneel opdrachtgeverschap komt tot uitdrukking in betrokkenheid bij de inkoopambitie, Inkoopstrategie, tactieken, slagvaardige besluit- vorming, adequaat risicomangement, vertrouwen in de Contractant en in wederzijds respect tussen de RDOGHM en de Contractant. De RDOGHM spant zich in om alle inlichtingen en gegevens te verstrekken aan de Ondernemer voor zover die nodig zijn in het kader van het inkoopproces.

c. De RDOGHM koopt in tegen de meest optimale (integrale) prijskwaliteit verhouding.

Bij Inkoop van Werken, Leveringen en Diensten kan de RDOGHM ook interne en andere (externe) kosten betrekken in de afweging. Ook de kwaliteit van de in te kopen Werken, Leveringen en Diensten speelt een belangrijke rol.

d. Inkoop levert continue een positieve bijdrage aan het gehele prestatieniveau van de RDOGHM

Inkoop moet ondersteunend zijn aan het gehele prestatieniveau van de RDOGHM en daar direct en voortdurend aan bijdragen. De concrete doelstellingen van Inkoop zijn daarbij steeds rechtstreeks afgeleid van de organisatie doelstellingen.

e. De RDOGHM stelt een administratieve lastenverlichting voor zowel zichzelf als voor Ondernemers voorop.

Zowel de RDOGHM als Ondernemers verrichten vele administratieve handelingen tijdens het inkoopproces. De RDOGHM verlicht deze lasten door bijvoorbeeld proportionele eisen en criteria te stellen en door een efficiënt inkoopproces uit te voeren. Concreet kan de RDOGHM hiertoe

digitaal inkopen (en aanbesteden). De RDOGHM maakt, waar mogelijk, gebruik van het Uniform Europees Aanbestedingsdocument (UEA).

f. Dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid sluit aan op het algemene beleid van de RDOGHM

Om deze doelstellingen te realiseren zijn juridische, ethische en ideële, economische en organisatorische uitgangspunten vastgelegd in dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid. Deze uitgangspunten zijn in de volgende hoofdstukken uitgewerkt.

g. Er zijn eisen aan het communiceren van gecontracteerden over de RDOGHM

Het gebruik van de naam van de **RDOGHM** en de huisstijl waaronder het logo, de striping en het uniform is niet toegestaan. De **RDOGHM** kan als referentie genoemd worden door gecontracteerde leveranciers, alleen nadat hiervoor vooraf schriftelijk toestemming is gegeven. Daaraan kan de **RDOGHM** voorwaarden verbinden.

Het gebruik van de naam van de **RDOGHM** en de bijbehorende huisstijl in een portfolio of anderszins is niet toegestaan. **RDOGHM** kan als referentie genoemd worden door gecontracteerde leveranciers, alleen nadat hiervoor vooraf schriftelijk toestemming van Inkoop **RDOGHM**, in overleg met de afdeling communicatie) is gegeven. Daaraan kan de **RDOGHM** voorwaarden verbinden.

Alle intern en extern gerichte communicatie behoudens communicatie die direct samenhangt met lopende inkoop- of aanbestedingstrajecten geschiedt door of in afstemming met de inkoopcoördinator van de **RDOGHM**. Algemene berichten over de inkoop van de **RDOGHM** worden in beginsel op **RDOGHM** geplaatst. In lopende aanbestedingstrajecten wordt één medewerker van de **RDOGHM** aangewezen die alle contacten met ondernemers over de betreffende aanbesteding onderhoud. Het is voor andere medewerkers niet toegestaan om met ondernemers daarover te spreken

3. Juridische uitgangspunten

3.1 Algemeen juridisch kader

De RDOGHM leeft de relevante wet- en regelgeving na. De voor het Inkoop- en aanbestedingsbeleid meest relevante wet- en regelgeving volgen uit:

Aanbestedingswet 2012

Op 1 juli 2016 is de herziene Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. De wet implementeert de Europese aanbestedingsrichtlijnen 2014/23, 2014/24 en 2014/25. Deze aanbestedingsrichtlijnen vervangen de voormalige richtlijnen 2004/17 en 2004/18.

Aanbestedingsbesluit

Het Aanbestedingsbesluit is tegelijk met de herziene Aanbestedingswet 2012 in werking getreden. In de AMvB wordt een aantal zaken uit de Aanbestedingswet 2012 nader geregeld:

- Verplicht gebruik Aanbestedingsreglement Werken 2016 (ARW);
- Gebruik Uniform Europees Aanbestedingsdocument;
- Verplicht gebruik van de Gids proportionaliteit;
- Gedragsverklaring Aanbesteden (GVA);
- Gebruik van elektronische communicatiemiddelen gedurende het aanbestedingsproces.

Europese wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving op het gebied van aanbesteden is afkomstig van de Europese Unie. De 'Aanbestedingsrichtlijnen' vormen momenteel de belangrijkste basis. De interpretatie van deze Aanbestedingsrichtlijnen kan volgen uit Groenboeken, Interpretatieve Mededelingen etc. van de Europese Commissie.

Burgerlijk Wetboek

Het wettelijke kader voor overeenkomsten, inclusief de relevante jurisprudentie.

3.2 Inkoopvoorwaarden

De RDOGHM streeft er naar om uniforme documenten te hanteren, tenzij een concreet geval dit niet toelaat. Uniformiteit in de uitvoering draagt eraan bij dat Ondernemers weten waar ze aan toe zijn en landelijk gezien niet steeds met verschillende procedureregelingen worden geconfronteerd. De RDOGHM past bij de betreffende Inkoop (één van) de onderstaande inkoopvoorwaarden toe:

- Algemene inkoopvoorwaarden VNG voor leveringen en diensten, inclusief addendum ten behoeve van de RDOGHM
- Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT).
- Betalingsvoorwaarden
- Inkoopvoorwaarden bij externe inhuur

De RDOGHM kan beargumenteerd van deze inkoopvoorwaarden afwijken.

3.3 Algemene beginselen bij Inkoop

a. Algemene beginselen van het aanbestedingsrecht

De RDOGHM neemt bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten boven de (Europese) drempelwaarden en bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten onder de (Europese) drempelwaarden met een duidelijk grensoverschrijdend belang de volgende algemene beginselen van het aanbestedingsrecht in acht:

- **Gelijke behandeling:** Gelijke omstandigheden mogen niet verschillend worden behandeld, tenzij dat verschil objectief gerechtvaardigd is. Ook verkapte of indirecte discriminatie is verboden.
- **Non-discriminatie:** Discriminatie op grond van nationaliteit mag niet.
- **Transparantie:** De gevolgde procedure dient navolgbaar (en dus controleerbaar) te zijn. Dit is een logisch uitvloeisel van het beginsel van gelijke behandeling. Normaal zorgvuldige en oplettende inschrijvers moeten weten waar ze aan toe zijn.
- **Proportionaliteit (evenredigheid):** De gestelde eisen, voorwaarden en criteria aan de inschrijvers mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de opdracht. De RDOGHM past het beginsel van proportionaliteit toe bij de te stellen eisen, voorwaarden en criteria aan inschrijvers en inschrijvingen en met betrekking tot de contractvoorwaarden.
- **Wederzijdse erkenning:** Diensten en goederen van ondernemingen uit andere lidstaten van de Europese Unie moeten worden toegelaten voor zover die Diensten en goederen op gelijkwaardige wijze kunnen voorzien in de legitieme behoeften van de RDOGHM.

b. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

De RDOGHM neemt bij Inkoop de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht, zoals het gelijkheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en vertrouwensbeginsel.

3.4 Grensoverschrijdend belang

Voorafgaand aan Inkoop vindt een objectieve toets plaats of sprake is van een duidelijk grensoverschrijdend belang. Bij overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang past de RDOGHM de algemene beginselen van het aanbestedingsrecht toe. Overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang zijn overheidsopdrachten en concessieovereenkomsten waarbij buiten Nederland gevestigde Ondernemers interesse hebben of kunnen hebben. Dit kan blijken uit de uitgevoerde marktanalyse.

Of een overheidsopdracht of een concessieovereenkomst een duidelijk grensoverschrijdend belang heeft, zal afhangen van verschillende omstandigheden, zoals de waarde van de opdracht, de aard van de opdracht en de plaats waar de opdracht moet worden uitgevoerd.

Voor overheidsopdrachten of concessieovereenkomsten met een duidelijk grensoverschrijdend belang, zal de RDOGHM een passende mate van openbaarheid in acht nemen. Dit vloeit voort uit het transparantiebeginsel. Een aankondiging van de te verstrekken opdracht zal de RDOGHM op TenderNed plaatsen.

3.5 Mandaat en volmacht

Inkoop vindt plaats met inachtneming van de vigerende mandatering regeling van de RDOGHM. De RDOGHM wil slechts gebonden zijn aan verbintenissen en verplichtingen op basis van rechtsgeldige besluitvorming en civielrechtelijke vertegenwoordiging.

3.6 Afwijkingsbevoegdheid

Afwijkingen van dit Inkoop- en aanbestedingsbeleid zijn slechts mogelijk en toegestaan op basis van een deugdelijk gemotiveerd besluit van de directie van de RDOGHM en voor zover een en ander mogelijk is binnen de geldende wet- en regelgeving.

3.7 Spoed

Bij spoed zal de RDOGHM de spoeduitzondering ruim toepassen en structureren waar dat kan. Dit wordt op directieniveau bewaakt en getoetst. De directie bepaalt wanneer spoed van toepassing is en wanneer dat niet meer zo is.

4. Ethische en ideële uitgangspunten

4.1 Integriteit

a De RDOGHM stelt bestuurlijke en ambtelijke integriteit voorop.

De RDOGHM heeft hoog in het vaandel staan dat haar ambtenaren integer handelen. De ambtenaren houden zich aan de vastgestelde gedragscodes:

- Regeling ambtseed, ambtsbelofte en integriteitsverklaring RDOGHM.
- Gedragscode RDOGHM.
- Regeling Melding Vermoeden Misstanden RDOGHM.

De ambtenaren handelen zakelijk en objectief, waardoor bijvoorbeeld belangenverstrengeling wordt voorkomen.

b De RDOGHM contracteert enkel met integere Ondernemers.

De RDOGHM wil enkel zakendoen met integere Ondernemers die zich niet bezighouden met criminele of illegale praktijken. Een toetsing van de integriteit van Ondernemers is bij Inkoop (en aanbesteding) in beginsel mogelijk, bijvoorbeeld door de toepassing van uitsluitingsgronden, een UEA of het hanteren van de 'Gedragsverklaring Aanbesteden'.

4.2 Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI)

Op 22 januari 2021 heeft het Rijk het nieuw nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen (MVI), genaamd Opdrachtgeven met ambitie, inkopen met impact gepresenteerd. Dit plan heeft als doel het stimuleren van alle overheden om hun inkoopkracht in te zetten op het terrein van CO2-uitstoot, milieu-impact en grondstoffengebruik, om een inclusieve arbeidsmarkt te realiseren en om misstanden voor mens en milieu aan te pakken in internationale ketens. Het plan loopt van 2021 tot 2025. De ambitie van het Nationaal plan MVI 2021-2025 is om een krachtige impuls te geven aan de toepassing van MVI door overheden, zodat er veel meer impact ontstaat op de markt.

De RDOGHM stelt hierin vier hoofddoelen die in lijn zijn met het "Nationaal plan Maatschappelijk Verantwoord Inkopen 2021 – 2025" van de Rijksoverheid.

- 1 De RDOGHM streeft naar structurele inbedding van het MVI-thema in de gehele organisatie
- 2 De RDOGHM zet in op een strategische inzet op categorieën;
- 3 De RDOGHM zal het comply or explain principe toepassen bij het bereiken van MVI;
- 4 De RDOGHM streeft naar een integrale aanpak van MVI.

Iedere aanbesteding wordt getoetst op haalbaarheid en doelmatigheid. De inkoopcoördinator brengt dit in bij de directie middels een startformulier.

4.3 Positieve gezondheid

Positieve Gezondheid is een gedachtegoed dat uitgaat van een nieuwe benadering van gezondheid. Niet alleen het lichamelijk functioneren bepaalt hoe gezond je bent. Nog eens vijf andere dimensies spelen een rol, zoals zingeving en meedoen. Positieve Gezondheid gaat dus ook echt over het welzijn van mensen, en dat is belangrijk voor de RDOGHM want daarmee wordt er een gezondheid bevorderende omgeving geschept. Positieve Gezondheid gaat uiteindelijk om keuzes die mensen zelf maken. Mensen moeten het zelf doen, maar de RDOGHM kan de inwoners wel helpen. Bijvoorbeeld door een systeem en omgeving in te richten waarin een goede leefstijl meer centraal staat en makkelijker vol te houden is. De RDOGHM kan vervolgens de verbinding maken tussen verschillende gemeentes en initiatieven, maar de RDOGHM kan leveranciers óók vragen om mee te doen en kan positieve gezondheid als kwaliteitspunt meenemen in aanbestedingen. Iedere aanbesteding wordt getoetst op haalbaarheid en doelmatigheid. De inkoopcoördinator brengt dit in bij de directie middels een startformulier.

4.4 Privacy en gegevensbescherming

a Bij Inkoop neemt de RDOGHM de privacy en gegevensbescherming in acht.

Bij Inkoop moet rekening gehouden worden met privacy en gegevensbescherming. Bij Inkoop van Leveringen of Diensten moeten risico's ten aanzien van privacy en dataveiligheid worden onderkend. De RDOGHM moet ingevolge de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) maatregelen toepassen die voldoen aan de beginselen van gegevensbescherming door ontwerp en gegevensbescherming door standaardinstellingen (privacy by design and privacy by default). Deze beginselen moeten bij Inkoop in aanmerking worden genomen. Afspraken hierover worden vastgelegd in de (verwerkers)overeenkomsten.

5. Economische uitgangspunten

5.1 Product- en marktanalyse

a Inkoop vindt plaats op basis van een voorafgaande product- en marktanalyse, tenzij dit gelet op de waarde of de aard van de opdracht niet wordt gerechtvaardigd.

De RDOGHM acht het van belang om de markt te kennen door – indien mogelijk – een product en/of marktanalyse uit te voeren. Een productanalyse leidt tot inzicht in de aard van het 'product' en de relevante markt(vorm). Een marktanalyse leidt tot het inzicht in de relevante markt(vorm), de Ondernemers die daarop opereren en hoe de markt- en mogelijke machtsverhoudingen zijn (bijvoorbeeld: kopers- of verkopersmarkt). Een marktconsulatie met Ondernemers kan onderdeel uitmaken van de marktanalyse.

5.2 Onafhankelijkheid en keuze voor de ondernemersrelatie

a De RDOGHM acht een te grote afhankelijkheid van Ondernemers niet wenselijk.

De RDOGHM streeft naar onafhankelijkheid ten opzichte van Ondernemers (Contractanten) zowel tijdens als na de contractperiode. De RDOGHM moet in beginsel vrij zijn in het maken van keuzes bij haar Inkoop (waaronder de keuze van Ondernemer(s) en Contractant(en), maar ook vanwege de naleving van de (Europese) wet- en regelgeving.

b De RDOGHM kiest voor de meest aangewezen ondernemersrelatie.

Gedurende de contractperiode kan bij de Contractant afhankelijkheid ontstaan van de RDOGHM door bijvoorbeeld de te behalen doelstellingen, resultaten, productontwikkelingen (innovatie) of het creëren van prikkels. De RDOGHM kiest in dat geval voor de meest aangewezen ondernemersrelatie. De mate van (on)afhankelijkheid in een ondernemersrelatie wordt onder andere bepaald door de financiële waarde van de opdracht, switchkosten, mate van concurrentie in de sector (concentratiegraad) en beschikbaarheid van alternatieve Ondernemers.

5.3 Lokale economie en MKB

a De RDOGHM heeft oog voor de lokale economie, zonder dat dit tot enigerlei vorm van discriminatie van Ondernemers leidt.

In gevallen waar een enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag en/of een meervoudig onderhandse Offerteaanvraag volgens de geldende wet- en regelgeving is toegestaan, kan rekening worden gehouden met de lokale economie en lokale Ondernemers. 'Local sourcing' kan bijdragen aan de doelmatigheid van de Inkoop.

b De RDOGHM heeft oog voor gelijke kansen.

Uitgangspunt is dat Ondernemers gelijke kansen moeten krijgen. Dit kan de RDOGHM doen door gebruik te maken van percelen in aanbestedingen, het toestaan van het aangaan van combinaties en onderaanneming, het verminderen van de lasten en het voorkomen van het hanteren van onnodig zware selectie- en gunningscriteria.

5.4 Samenwerkingsverbanden

De RDOGHM hanteert als uitgangspunt dat zij oog heeft voor samenwerking bij Inkoop. Dit geldt zowel voor samenwerkingen binnen de eigen organisatie als voor samenwerkingen met gemeenten of andere aanbestedende diensten.

5.5 Bepalen van de inkoopprocedure

De RDOGHM zal - met inachtneming van de meest recente Gids Proportionaliteit- bij de onderstaande bedragen de volgende procedures hanteren, tenzij blijkt dat dit niet aansluit bij het type Inkoop en het karakter van de markt waarin de Ondernemers opereren. In dat laatste geval kan de RDOGHM ook kiezen voor een andere procedure, aangezien het voor bepaalde inkopen niet te kwantificeren is in een vast bedrag.

Overzicht drempelbedragen in euro's (excl. BTW) en de aanbestedingprocedure				
Procedure	Werken	Leveringen	Diensten	Minimum eisen publicatie
Enkelvoudig onderhands	< € 150.000	< € 50.000	< € 50.000	-
Meervoudig onderhands	€ 150.000 – € 1.500.000	€ 50.000 – € 215.000	€ 50.000 – € 215.000	-
Nationale Aanbestedings-procedures	€ 1.500.000 – € 5.382.000	€ 50.000 – € 215.000 Toetsing grensoverschrijdend belang	€ 50.000 – € 215.000 Toetsing grensoverschrijdend belang	Publicatie op TenderNed
Europese Aanbestedings-procedures	> € 5.382.000	> € 215.000	> € 215.000	Publicatie op TenderNed + TED database
Voor Overheidsopdrachten voor sociale en andere specifieke diensten geldt een Europese aanbestedingsdrempel van € 750.000,-				

De Europese drempelbedragen gelden vanaf 1 januari 2022 en zijn exclusief BTW. De drempelbedragen voor Europees aanbesteden worden elke twee jaar opnieuw vastgesteld door de Europese Commissie.

Enkelvoudig onderhandse Offerteaanvraag

De RDOGHM vraagt aan één Ondernemer een Offerte.

Meervoudig onderhandse Offerteaanvraag

De RDOGHM vraagt ten minste aan drie Ondernemers en ten hoogste aan vijf Ondernemers een Offerte.

Nationaal aanbesteden

Onder de (Europese) drempelbedragen zal de RDOGHM nationaal aanbesteden wanneer toetsing is gedaan op het grensoverschrijdend belang.

Europees aanbesteden

Boven de (Europese) drempelbedragen zal de RDOGHM in beginsel Europees aanbesteden, tenzij dit in een bepaald geval niet nodig is op grond van de geldende wet- en regelgeving.

5.6 Raming en financiële budget

Inkoop vindt plaats op basis van een deugdelijke en objectieve voorafgaande schriftelijke raming van de opdracht. De raming is ook van belang om de financiële haalbaarheid van de opdracht te bepalen. De RDOGHM wil immers niet het risico lopen dat zij verplichtingen aangaat die zij niet kan nakomen.

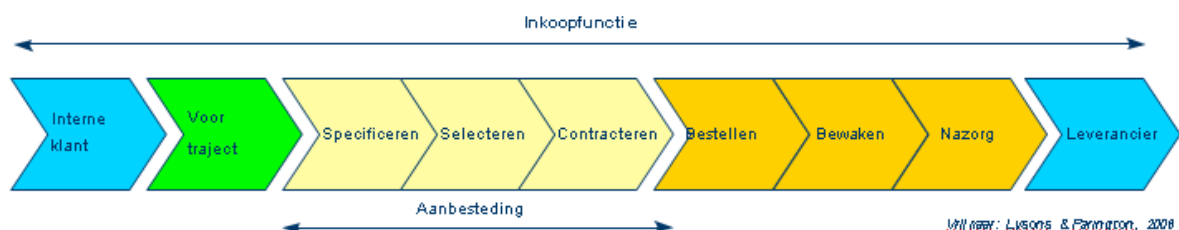
5.7 Eerlijke mededinging en commerciële belangen

De RDOGHM bevordert eerlijke mededinging. De betrokken Ondernemers moeten een eerlijke kans krijgen om de opdracht gegund te krijgen. Door in principe objectief, transparant en non-discriminerend te handelen, bevordert de RDOGHM een eerlijke mededinging. Dit zal bijdragen aan het in stand houden van een gezonde marktwerking (ook op de lange termijn). De RDOGHM wenst geen Ondernemers te betrekken in haar inkoopproces die de mededinging vervalsen.

6. Organisatorische uitgangspunten

6.1 Inkoopproces

Het inkoopproces bestaat uit verschillende fasen, startend vanaf het voortraject.



Stap	Fase inkoopproces	Toelichting
1	Voortraject	- Bepalen van inkoopbehoefte (op hoofdlijnen) - Bepalen van het aanbod (bijv. product- en marktanalyse) - Raming en bepalen van het financiële budget - Bepalen inkoopprocedure en strategie - Invulling geven aan projectstructuur
2	Specificeren	- Opstellen van eisen en wensen - Omschrijven van de opdracht - Opstellen Offerteaanvraag
3	Selecteren	- Eventuele voorselectie geïnteresseerde Ondernemers - Bekendmaking opdracht via verzenden van de Offerteaanvraag of Tendered - Offertes evalueren - Nader onderhandelen (indien mogelijk op grond van de geldende wet- en regelgeving) (Voorlopige) Gunning aan winnende Ondernemer
4	Contracteren	- Tekenen (raam) overeenkomst met (winnende) Contractant - Registreren getekende overeenkomst - Informeren afgewezen Ondernemers
5	Bestellen	- Uitvoeren van de opdracht - Eventueel met het doen van bestellingen
6	Bewaken	- Bewaken termijnen - Controleren nakoming afgesproken prestaties
7	Nazorg	Beheren van de overeenkomst, bijvoorbeeld prijsindexeringen of looptijd

6.2 Inkoop in de organisatie (uitgangspunten MSU)

Inkoop is door middel van een gecoördineerde inkoopfunctie georganiseerd. De uitgangspunten van het inkoopmodel dat door de Michigan State University (MSU) is ontwikkeld, worden hierin gevolgd.

Specifieke inkopen (Werken, Leveringen en Diensten die men binnen een RVE of afdeling nodig heeft, zoals ambulances en medicatie) worden decentraal ingekocht met dien verstande dat Inkoop in principe altijd een rol heeft bij zo'n inkoopproces.

Als voor bepaalde specifieke inkopen, specifieke inkoopexpertise nodig is, kan de manager besluiten om dit vanuit de gecoördineerde inkoopfunctie beschikbaar te stellen.

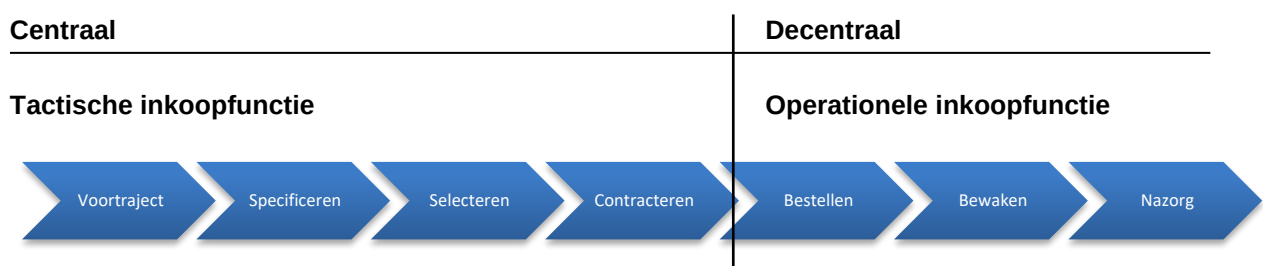
Concern brede inkopen (Werken, Leveringen en Diensten die meerdere RVE's of afdelingen nodig hebben, zoals energie, telefonie, kantoorartikelen, schoonmaak, inhuur van personeel, juridische diensten, accountantsdiensten en arbodiensten) worden centraal ingekocht.

Als voor bepaalde Werken, Leveringen en Diensten een substantieel deel van de inkoopbehoefte vooral benodigd is voor één RVE of afdeling, dan kan worden besloten om deze RVE of afdeling het Inkoop- of aanbestedingstraject te laten uitvoeren.

Binnen de RDOGHM kenmerkt de gecoördineerde inkoopfunctie zich door:

- Beperkte centrale inkoopfunctie
- Centrale en decentrale expertise wordt organisatie breed ingezet
- Bij concern brede inkopen gebeurt de uitvoering van de operationele inkoopfunctie door de RVE's of afdeling zelf. Hierdoor blijven de fasen van het plaatsen en bewaken van bestelling zo dicht mogelijk bij de gebruikers georganiseerd. (Wanneer het in een specifiek geval praktisch voordeel voor de RVE's of afdeling oplevert, kan de keuze worden gemaakt om dit centraal te organiseren.)

Schematisch ziet de centrale, concern brede, Inkoop er als volgt uit:



6.3 Verantwoordelijkheden

De gecoördineerde inkoopfunctie valt onder de verantwoordelijkheid van het management van de Concernstaf. Alle RVE-managers zijn verantwoordelijk voor het naleven van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid. De Algemeen directeur van de RDOGHM is eindverantwoordelijk voor het naleven van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid binnen de RDOGHM.

Ten behoeve van de identificatie van de behoefte aan concern brede Inkoop, leveren de RVE-managers op RVE-niveau jaarlijks tijdig hun inkoopplannen voor het volgende kalenderjaar bij de inkoopcoördinator aan.

Op basis van de inkoopplannen van de RVE en afdelingen enerzijds en de kwantitatieve analyse anderzijds stelt de inkoopcoördinator jaarlijks een jaarplan Inkoop op. Deze worden concern breed en op RVE- niveau besproken.

6.4 Adviesfunctie

De inkoopcoördinator brengt zowel gevraagd als ongevraagd advies uit omtrent aanbestedingen. Wanneer dit advies bindend is op basis van regelgeving en/of het Inkoop- en aanbestedingsbeleid, kan van het advies slechts worden afgeweken op basis van een besluit van de Algemeen directeur.

De inkoopcoördinator houdt een registratie van aanbestedingen bij van opdrachten met een geraamde waarde van meer dan € 50.000 excl. BTW. Iedere aanbesteding met een geraamde waarde boven € 50.000 excl. BTW moet worden gemeld aan de inkoopcoördinator. Geregistreerd wordt in elk geval of het Werken, Leveringen of Diensten betreffen, de aard en de geraamde waarde van de opdracht, welke aanbestedingsprocedure wordt gevolgd en, in voorkomend geval, een motivatie van de keuze voor een andere aanbestedingsprocedure dan in het Inkoop- en aanbestedingsbeleid is voorgeschreven.

6.5 Contractbeheer

Binnen de RDOGHM is contractbeheer centraal belegd bij de DIV. Contractbeheer is het verantwoordelijk registreren en archiveren van (data uit) contracten en het signaleren van expiratedata van contracten.

6.6 Contractmanagement

Binnen de RDOGHM is contractmanagement decentraal belegd en is de verantwoordelijkheid van de betreffende budgethouders. Zie budgethouders regeling. De contractmanager bewaakt of alle partijen bij een overeenkomst volledig voldoen aan hun verplichtingen, zodat wordt voldaan aan de doelstellingen van het contract en de algemene doelstellingen van de RDOGHM.

6.7 Archief

Essentiële informatie in inkoopdossiers, zoals contracten en offertes, wordt minimaal 7 jaar, na definitieve gunning van de aanbesteding, bewaart. Dit is met het oog op het opvragen van informatie door externe instanties zoals de Europese Commissie. Zie ook artikel 2.56 en artikel 2.138a van de Aanbestedingswet 2012.

6.8 Interne controle

- De concerncontroller en inkoopcoördinator bewaken dat het aanbestedingsproces binnen de kaders van het Inkoop- en aanbestedingsbeleid wordt uitgevoerd.
- De inkoopcoördinator stelt hiertoe jaarlijks een spendanalyse op volgens de geldende SDO richtlijnen¹.
- Viermaal per jaar wordt een tussentijdse spendanalyse opgesteld voor interne toepassing.
- De controller en inkoopcoördinator toetsen achteraf en steekproefsgewijs of de voorgeschreven inkoopprocedure heeft plaatsgevonden.
- Het resultaat wordt jaarlijks in een rechtmatigheidstoets vastgelegd.

¹ SDO-notitie [Uitvoering van de controle op aanbestedingsrechtmatigheid bij de jaarrekeningcontrole van decentrale overheden](#)

7. Klachtenregeling inkoop en aanbestedingsprocedure

In het kader van Inkoop kan het voorkomen dat tussen de RDOGHM en Ondernemers ontevredenheid ontstaat over hoe door partijen in de aanbestedingsprocedure wordt gehandeld. Dit kan leiden tot een klacht. Wanneer het een Ondernemer betreft die een klacht heeft over de RDOGHM dan mag van de RDOGHM worden verwacht dat de RDOGHM zich inspanst om de klacht te behandelen. Wanneer het de RDOGHM betreft die een klacht heeft over de wijze waarop een Ondernemer zich opstelt in een aanbestedingsprocedure, wordt van de Ondernemer verwacht dat Ondernemer er ook voor open staat om het eigen gedrag te onderzoeken en tot een oplossing te komen.

7.1 Voorafgaand

Niet elke vraag van een Ondernemer in een aanbestedingsprocedure hoeft een klacht op te leveren en niet elke klacht hoeft tot het doorlopen van de standaardprocedure voor klachtafhandeling te leiden. Vragen en verzoeken die gericht zijn op verduidelijking van aspecten van de aanbestedingsprocedure moet de Ondernemer tijdig bij de RDOGHM inbrengen, opdat deze daarop in de Nota van Inlichtingen kan ingaan. Dit geldt ook voor een verzoek tot het doorvoeren van een niet-wezenlijke wijziging in de aanbestedingsdocumenten.

Wanneer de Ondernemer het oneens blijft met de reactie in de Nota van Inlichtingen (of indien van toepassing in individuele inlichtingen) kan de Ondernemer bij de RDOGHM een klacht indienen. Dat geldt ook als een reactie uitblijft. Ook kan een Ondernemer direct een klacht indienen. Als een Ondernemer een bericht aan het klachtenmeldpunt stuurt, wordt er vanuit gegaan dat het een klacht betreft. Deze klachten worden afgehandeld volgens de klachtenprocedure van de RDOG.

7.2 Klachten

Een klacht is een schriftelijke melding van een Ondernemer die belang heeft bij de aanbesteding, aan de RDOGHM, waarin de Ondernemer gemotiveerd aangeeft op welke punten hij het niet eens is met de aanbesteding of een onderdeel daarvan. Ook brancheorganisaties en branche gerelateerde adviescentra kunnen ten behoeve van bij hen aangesloten Ondernemers klachten indienen.

Klachten kunnen aan de orde stellen dat een bepaald handelen of nalaten van de RDOGHM in een concrete aanbesteding in strijd is met wettelijke bepalingen of met andere voorschriften die voor die aanbesteding gelden. Ook kan geklaagd worden over het optreden van de RDOGHM dat inbreuk maakt op één of meer van de voor de aanbestedingen geldende beginselen van transparantie, non-discriminatie, gelijke behandeling en proportionaliteit. Een Ondernemer formuleert een klacht in directe bewoordingen. De klacht dient als zodanig herkenbaar te zijn.

Klachten hebben betrekking op aspecten van aanbestedingen die binnen de werking van de Aanbestedingswet 2012 vallen. De aanbestedingen kunnen Europees of nationaal zijn. Onder nationale aanbestedingen worden ook enkelvoudige en meervoudige onderhandse aanbestedingen begrepen. Klachten kunnen niet gaan over het aanbestedingsbeleid in het algemeen van de RDOGHM.

7.3 Wanneer

De Ondernemer doet er goed aan zijn klacht in een zo vroeg mogelijk stadium in te dienen. Van de RDOGHM wordt verwacht dat deze de klacht zo spoedig mogelijk in behandeling neemt en het onderzoek naar het al dan niet gegrond zijn van de klacht voortvarend voortzet en daarop waar nodig handelt. De ondernemer wordt verzocht bij het nemen van de beslissing op de klacht en de eventuele maatregelen naar aanleiding van die beslissing spoed betrachten, rekening houdend met de belangen van de klager en de andere bij de aanbesteding betrokken partijen.

7.4 Ontvankelijkheid

Alleen Ondernemers die belang hebben bij de verwerving van een specifieke overheidsopdracht kunnen een klacht indienen. Daaronder vallen alleen:

- geïnteresseerde Ondernemers,
- (potentiële) inschrijvers en gegadigden,
- onderaannemers van (potentiële) inschrijvers en gegadigden,
- brancheorganisaties en branche gerelateerde adviescentra van Ondernemers.

Onderaannemers kunnen een klacht indienen voor zover ze niet klagen over de relatie hoofdaannemer - onderaannemer.

Anoniem klagen kan niet. Wel kan een brancheorganisatie op eigen titel bezwaren met betrekking tot een specifieke aanbesteding, die bij een of meer Ondernemers van de branche leven, als klacht indienen.

7.5 Klachtenmeldpunt

De Ondernemer dient zijn klacht in bij het klachtenmeldpunt. Het klachtenmeldpunt is een aanspreekpunt binnen de RDOGHM dat onafhankelijk en met een frisse blik de klacht bekijkt en over de gegrondheid van de klacht een niet-bindend advies uitbrengt aan de directie van de RDOGHM.

Onafhankelijk betekent dat de persoon die het klachtenmeldpunt vormt niet direct betrokken is (geweest) bij (het opstellen van) de aanbesteding. Het klachtenmeldpunt hoeft ook niet altijd door dezelfde persoon te worden uitgevoerd, maar kan per aanbesteding wisselen. Bij elke aanbesteding vermeldt de RDOGHM in de aanbestedingsstukken waar Ondernemers een klacht kunnen indienen.

De RDOGHM laat zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van het klachtenmeldpunt en op passende wijze aan klager weten of zij het advies van het klachtenmeldpunt overneemt en of er eventueel maatregelen genomen dienen te worden.

7.6 Klacht van RDOGHM over een Ondernemer

In het geval dat de RDOGHM met betrekking tot een aanbesteding een klacht over het gedrag van een Ondernemer in een aanbesteding heeft, dan kan de RDOGHM die aan de orde stellen bij die Ondernemer. De Ondernemer bevestigt per omgaande de ontvangst van de klacht. De Ondernemer bestudeert de klacht met spoed en laat de RDOGHM gemotiveerd weten wat zijn reactie is op de klacht.

7.7 Commissie van Aanbestedingsexperts

De Commissie van Aanbestedingsexperts is ingesteld door de minister van Economische Zaken om de kwaliteit van het plaatsen van overheidsopdrachten in Nederland te verbeteren. De Commissie heeft de taak te bemiddelen tussen partijen bij klachten in verband met een aanbesteding en het geven van niet- bindende adviezen naar aanleiding van klachten in verband met een aanbesteding. De Commissie werkt onafhankelijk en onpartijdig. Zie ook: <https://www.commissievanaanbestedingsexperts.nl/>

In beginsel wordt een Ondernemer verzocht zijn klacht eerst bij de RDOGHM in te dienen en deze klacht pas aan de commissie van aanbestedingsexperts voor te leggen als de RDOGHM hetzij op de klacht heeft beslist hetzij in gebreke blijft om binnen redelijke tijd die beslissing te nemen.

7.8 Beroepsprocedures

Voor beroepsprocedures kan de ondernemer terecht bij de rechtbank te Den Haag.

Vergadering d.d. 13 april 2022
AB-22-13

Onderwerp: Huisvesting

Van: Directie

Opgesteld door: Directiesecretaris

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving

Hecht heeft voor de aankomende jaren een huisvestingsopgave. Eerder is hieromtrent het strategisch vastgoedplan opgesteld, deze dient als basis voor verdere vastgoedbeslissingen.

Locatie Alphen aan den Rijn

Onderdeel van deze vastgoedstrategie is om te onderzoeken of een locatie in Alphen aan den Rijn voor onze medewerkers een aantrekkelijke optie is. De gemeente heeft Hecht nadrukkelijk uitgenodigd in het stadhuis een werklocatie te starten. Na een positief advies van de OR is inmiddels een huurovereenkomst gesloten.

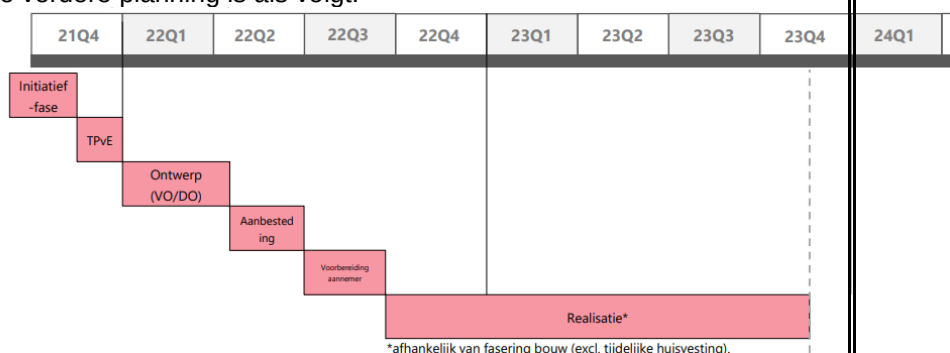
Locatie Leiden

De Parmentierweg in Leiden is verouderd en het gebouw voldoet niet aan de eisen die Hecht stelt aan de cliënt- en kantooromgeving. Daarnaast loopt het huurcontract van de Schipholweg in Leiden in december 2023 af. Voor deze locatie moet daarom alternatieve huisvesting gevonden worden. De intentie is om de Parmentierweg en Schipholweg in de toekomst samen te huisvesten. Daarvoor is een verbouwing – en afspraken over hybride werken - noodzakelijk.

De focus zal met name liggen op het optimaliseren van de indeling om het oppervlak beter en nuttiger te kunnen gebruiken. Het doel is een moderne, prettige, veilige en gezonde werkomgeving, die ook nog eens energiezuinig is (Label A).

Hoe nu verder?

Inmiddels is er een organisatiebrede kick-off bijeenkomst voor RVE managers geweest. Ook zijn er twee werkgroepbijeenkomsten geweest waarin medewerkers zijn meegenomen in de plannen. Het volgende ontwerp wordt weer bij hen getoetst. Daarna ligt het bij de stuurgroep. De verdere planning is als volgt.



Besluitvorming

In een eerdere vergadering heeft het DB het strategisch vastgoedplan vastgesteld, dat als basis dient voor verdere vastgoedbeslissingen. De directie heeft op 11 januari 2022 – conform optie 1b in het strategisch vastgoedplan - besloten om de Parmentierweg te gaan verbouwen.

Financiële aspecten

Het gereserveerde geld voor onderhoud aan de Parmentierweg (eigen vermogen) zal worden ingezet voor de opstartkosten.

Eerder genomen besluiten	DB-21-07 Het DB stemt in met het strategisch vastgoedplan als basis voor verdere vastgoedbeslissingen.
Voorgenomen besluiten	Het AB Hecht neemt kennis van de ontwikkelingen met betrekking tot huisvesting.
Bijlagen	Geen.

Vergadering d.d. 13 april 2022

AB-22-14

Onderwerp: Onderzoek beveiliging persoonsgegevens GGD GHOR en GGD'en

Van: Hecht

Opgesteld : Directiesecretaris

Datum: 31 maart 2022

Korte omschrijving

In haar eindbrief d.d. 8 november 2021 (DB-21-45a) heeft de Autoriteit Persoonsgegevens GGD GHOR verzocht om middels een voortgangsrapportage toe te lichten welke verbetermaatregelen zijn of worden getroffen om de door de AP geïdentificeerde risico's ten aanzien van de beveiliging van de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de coronapandemie te verminderen. Deze voortgangsrapportage ligt hier aan u voor.

De hoofdlijnen in de voortgangsrapportage zijn:

Verbetermaatregelen

Na de datadiefstal in januari 2021 zijn er - zoals de AP reeds eerder in haar eindbrief heeft vastgesteld - direct verdere verbetermaatregelen genomen ter bescherming van de persoonsgegevens die door de GGD-organisaties worden verwerkt in het kader van de bestrijding van de coronapandemie. De toegang tot de Corona applicaties is enkel en alleen mogelijk indien een medewerker getekend heeft voor zijn of haar (arbeids-)overeenkomst, een geheimhoudingsbeding en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) heeft overlegd. Ook zijn de werkinstructies en de trainingen op het gebied van de verwerking en bescherming van persoonsgegevens verder aangescherpt. Daarnaast zijn er verdere technische en functionele aanpassingen gedaan in de Corona applicaties. Er kunnen geen persoonsgegevens worden geëxporteerd of geprint uit CoronIT, HPZone en HPZone Lite. Er geldt alleen een uitzondering voor het printen en exporteren van gepseudonimiseerde gegevens voor een zeer beperkt aantal daartoe geautoriseerde personen die de rol van "HPZone-Administrative-Officer" en "HPZone-Coördinator" hebben, en waarbij de gepseudonimiseerde export voor statistische en onderzoeksdoeleinden is bedoeld. Deze prints en exports worden gelogd. Ook de weergave van de zoekresultaten is verder beperkt in de Corona applicaties. Bovendien kan een medewerker alleen toegang krijgen tot de Corona applicaties indien zijn GGD-account geactiveerd is door de betreffende GGD.

Aantal landelijke partners sterk gereduceerd

GGD GHOR Nederland informeert de AP dat momenteel één landelijke partnerorganisatie betrokken is bij het BCO, te weten: CED/SOS International. Er zijn door GGD GHOR Nederland afspraken gemaakt met deze landelijke partners voor de dienstverlening die zij bieden. Ook ten aanzien van de bescherming en het verwerken van persoonsgegevens, waaronder het implementeren van technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen.

Overgang naar GGD Contact

HPZone Lite wordt vervangen door GGD Contact. Deze applicatie is

	deels al in gebruik bij de GGD'en en CED/SOS International. GGD Contact wordt ontwikkeld door het Ministerie van VWS en wordt gebruikt voor het BCO. GGD Contact is een applicatie die functioneel en technisch aansluit bij het effectief en veilig uitvoeren van het BCO. GGD Contact is ontwikkeld en geïmplementeerd met in achtneming van applicatiebeveiliging, logging, monitoring, en veilig gebruik.
Financiële aspecten	n.v.t.
Eerder genomen besluiten	n.v.t.
Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd kennis te nemen van de voortgangsrapportage GGD GHOR.
Bijlagen	AB-22-14a Voortgangsrapportage AP inzake Onderzoek beveiliging persoonsgegevens

Jachthavenweg 121
1081 KM Amsterdam
Postbus 75265
1070 AG Amsterdam

VERTROUWELIJK

Autoriteit Persoonsgegevens
T.a.v. mw. mr. A. Boerwinkel / mw. Ir. M.J. Verdier
Bezuidenhoutseweg 30
2594 AV DEN HAAG

Elisabeth Thole
advocaat
thole@vandoorne.com
t 020 678 96293
f 020 795 46 52
m 06 1138 8561

Per aangetekende brief en per e-mail:
a.boerwinkel@autoriteitpersoonsgegevens.nl

Datum 28 februari 2022
Kenmerk AP z2021-02000
Betreft Voortgangsrapportage inzake aandachtspunten eindbrief AP van 8 november 2021

Geachte mevrouw Verdier,

GGD GHOR Nederland bevestigt de goede ontvangst van de finale eindbrief van de AP van 8 november 2021 met daarin de definitieve bevindingen van het onderzoek van de AP. GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en hebben direct na de datadiefstal in januari 2021 volop werk gemaakt van de verdere bescherming en beveiliging van persoonsgegevens. Partijen zijn de AP ook erkentelijk voor de beslissing om niet tot handhaving over te gaan alsmede voor de mondelinge toelichting die zij heeft gegeven op deze beslissing.

In haar eindbrief vraagt de AP aandacht voor een aantal aanvullende verbetermaatregelen, met het verzoek aan GGD GHOR Nederland om hierover uiterlijk op 1 maart 2022 middels een voortgangsrapportage te rapporteren. GGD GHOR Nederland, en ook de twee onderzochte GGD'en hebben de door de AP gesignaleerde verbetermaatregelen ter harte genomen. GGD GHOR Nederland heeft als bijlage bij deze brief een voortgangsrapportage aangehecht waarin zij een terugkoppeling geeft over de verbetermaatregelen die GGD GHOR Nederland heeft genomen. Hoewel de opdracht van de AP zich richt tot GGD GHOR Nederland, hebben de onderzochte GGD'en - in nauw overleg met GGD GHOR Nederland - besloten om ook zelf een voortgangsrapportage op te stellen waarmee zij de AP inzicht geven in de regionale verbetermaatregelen die zij hebben getroffen. De voortgangsrapportages van de twee onderzochte GGD'en treft u als bijlagen bij deze brief aan.

GGD GHOR Nederland en de onderzochte GGD'en hebben hard gewerkt om de beveiliging van persoonsgegevens verder aan te scherpen. Zij hebben dat gedaan gelijktijdig aan het bestrijden van de voortdurende pandemie met zeer grote impact op de organisatie en mensen.

Voortdurende uitdagingen vragen om uitzonderlijke prestaties

GGD GHOR Nederland en de onderzochte GGD'en hechten veel waarde aan de beveiliging van de persoonsgegevens in de coronasystemen. Zij vinden het dan ook uiterst belangrijk om zorgvuldig uitvoering te geven aan de door de AP geschetste verbeterpunten. Gelijktijdig aan de uitdagende nieuwe taken die zij kregen in het licht van de pandemiebestrijding, waaronder het versneld uitvoeren van een zeer grootschalige boostercampagne, en de grote opschaling bij het testen en traceren, hebben GGD GHOR Nederland en de onderzochte GGD'en zich maximaal ingespannen om de verbetermaatregelen door te voeren en de

voortgangsrapportage op te stellen. Dit heeft een aanzienlijke extra werklast opgeleverd voor de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor het waarborgen van de informatiebeveiliging, aangezien juist zij vanwege de bovengenoemde forse opschaling ook in het primaire proces nodig waren. GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en zijn er desalniettemin in geslaagd om vergaande verbetermaatregelen te treffen.

GGD GHOR Nederland (en met haar ook de twee onderzochte GGD'en) treden graag met de AP in gesprek over de in de voortgangsrapportages genoemde verbetermaatregelen. Ook blijven zij graag in constructief overleg over de vervolgstappen die nog worden getroffen.

Oproep aan de AP: erken de juridische en bestuurlijke structuur van de GGD-organisaties

De AP draagt in haar eindbrief aan GGD GHOR Nederland en de 25 GGD'en op om aanvullende maatregelen te nemen om persoonsgegevens beter te beschermen. Bij de aanpak van haar onderzoek en in haar eindbrief is de AP echter voorbijgegaan aan de bestuurlijke inrichting van de GGD-organisaties, ondanks de bezwaren die GGD GHOR Nederland en de onderzochte GGD'en op dit punt hebben gemaakt.

De AP heeft onderzoek gedaan bij GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en, en niet bij de overige 23 GGD'en. In haar eindbrief stelt de AP dat haar bevindingen zien op alle 25 GGD'en, dus ook op de 23 GGD'en die niet onderzocht zijn door de AP. Deze stellingname is niet in lijn met de juridische en bestuurlijke werkelijkheid. GGD GHOR Nederland is een vereniging van directeuren. De directeuren van de 25 GGD'en zijn leden van de vereniging, dus niet de GGD'en zelf zijn lid. De 25 GGD'en zijn bovendien elk eigenstandige (publieke) rechtspersonen. Dit maakt dat het onderzoek van de AP, alsmede haar bevindingen, zich per definitie alleen tot de onderzochte partijen kunnen richten. Iedere partij heeft een eigen verantwoordelijkheid voor het implementeren van technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen. GGD GHOR Nederland heeft derhalve geen zeggenschap noch bevoegdheid in het beveiligingsbeleid van iedere GGD te treden. Wel kan GGD GHOR Nederland gezien haar rol als beheerder van CoronIT en HPZone(Lite) op centraal niveau handreikingen ontwikkelen en bepaalde instellingen doorvoeren in de deze systemen, zoals de beperking van zoekfunctionaliteiten of het definiëren van de gebruikersrollen. De GGD'en zijn en blijven daarbij elk afzonderlijk verantwoordelijk voor de juiste verlening van autorisaties aan de hand van hun personeelsbestand.

GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en kunnen in het licht van bovenstaande uitsluitend over hun eigen voortgang op de door de AP genoemde verbetermaatregelen rapporteren. Om deze reden treft u naast deze brief een voortgangsrapportage aan van GGD GHOR Nederland met daarnaast – als willekeurig voorbeeld van regionale verbetermaatregelen die door de onderzochte GGD'en zijn getroffen – twee separate voortgangsrapportages van de onderzochte GGD'en.

Gevolgen datadiefstal

GGD GHOR Nederland en de onderzochte GGD'en benadrukken nogmaals dat zij het betreuren dat de datadiefstal heeft plaatsgevonden. GGD GHOR Nederland en enkele GGD'en hebben tegen de datadiefstal aangifte gedaan bij de politie. Op basis van deze aangifte is de politie een aantal onderzoeken gestart waaruit uiteindelijk acht verdachten gedagvaard zijn. De politie heeft kunnen vaststellen dat acht (ex-)medewerkers, in strijd met hun expliciete werkinstructies en training, de gegevens van in totaal circa 1250 burgers in Nederland onbevoegd heeft ingezien, gestolen en mogelijk verkocht. Grootchalige databestanden of de handel daarin zijn door de politie niet aangetroffen. De getroffen betrokkenen zijn zo snel mogelijk geïnformeerd over de datadiefstal. Inmiddels zijn ook enkele daders door de rechter strafrechtelijk veroordeeld voor de datadiefstal. GGD GHOR Nederland en de GGD'en zijn blij met deze veroordelingen omdat hier een krachtig signaal vanuit gaat dat het onrechtmatig inzien, kopiëren of delen van data uit de systemen strafbaar

is. Naast het beveiligen van systemen en monitoren van gebruik, blijft gedrag van mensen een kwetsbaarheid in de informatiebeveiliging.

Afsluiting

Ook na de oplevering van de voortgangsrapportages blijven GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en zich inzetten om de beveiligingsmaatregelen verder aan te scherpen waar nodig en te blijven sturen op gedrag. Het optimaliseren van de beveiliging is een continu proces dat ook na de voortgangsrapportages doorloopt. Graag gaan GGD GHOR Nederland en de twee onderzochte GGD'en in overleg met de AP over de voortgangsrapportages en de verdere uitwerking van de verbetermaatregelen. Voor het welslagen van het verbetertraject is een open en constructief overleg met de AP van groot belang, niet alleen om de door de AP geschetste verbeteringen binnen een complexe juridische en bestuurlijke omgeving goed te kunnen adresseren, maar ook gezien het belang bij een beveiliging die voldoet aan de daarvoor geldende eisen. Wij vernemen graag wanneer de AP beschikbaar is voor dit overleg.

GGD GHOR Nederland, en met haar de twee onderzochte GGD'en, verzoeken de AP expliciet om deze brief en de voortgangsrapportages met de daarbij horende bijlagen strikt vertrouwelijk te behandelen gelet op het gegeven dat deze documenten gevoelige informatie bevatten ten aanzien van onder andere de beveiliging van de systemen en applicaties die worden gebruikt door deze partijen.

Hoogachtend,
namens GGD GHOR Nederland,



Van Doorne N.V.
Elisabeth Thole

Bijgevoegd:

1. Voortgangsrapportage GGD GHOR Nederland met bijlagen
2. Voortgangsrapportages onderzochte GGD'en
 - 2A. Voortgangsrapportage onderzochte GGD met bijlagen
 - 2B. Voortgangsrapportage onderzochte GGD met bijlagen

Voortgangsrapportage GGD GHOR Nederland

Voortgangsrapportage GGD GHOR Nederland

De AP verzoekt in haar eindbrief van 8 november 2021 aan GGD GHOR Nederland om middels een voortgangsrapportage toe te lichten welke verbetermaatregelen zijn of worden getroffen om de door de AP geïdentificeerde risico's ten aanzien van de beveiliging van de persoonsgegevens die worden verwerkt in het kader van de coronapandemie te verminderen. De AP geeft daarbij aan dat dit zowel de huidige systemen betreft, zolang deze nog worden gebruikt voor de bestrijding van de coronapandemie, als de vervangende systemen wanneer deze in productie zijn genomen.

Verbetermaatregelen

Na de datadietstal in januari 2021 zijn er - zoals de AP reeds eerder in haar eindbrief heeft vastgesteld - direct verdere verbetermaatregelen genomen ter bescherming van de persoonsgegevens die door de GGD-organisaties worden verwerkt in het kader van de bestrijding van de coronapandemie. De toegang tot de Corona applicaties is enkel en alleen mogelijk indien een medewerker getekend heeft voor zijn of haar (arbeids-)overeenkomst, een geheimhoudingsbeding en een Verklaring Omtrent Gedrag (VOG) heeft overlegd. Ook zijn de werkinstructies en de trainingen op het gebied van de verwerking en bescherming van persoonsgegevens verder aangescherpt. Daarnaast zijn er verdere technische en functionele aanpassingen gedaan in de Corona applicaties. Er kunnen geen persoonsgegevens worden geëxporteerd of geprint uit CoronIT, HPZone en HPZone Lite. Er geldt alleen een uitzondering voor het printen en exporteren van gepseudonimiseerde gegevens voor een zeer beperkt aantal daartoe geautoriseerde personen die de rol van "HPZone-Administrative-Officer" en "HPZone-Coördinator" hebben, en waarbij de gepseudonimiseerde export voor statistische en onderzoeksdoeleinden is bedoeld. Deze prints en exports worden gelogd. Ook de weergave van de zoekresultaten is verder beperkt in de Corona applicaties. Bovendien kan een medewerker alleen toegang krijgen tot de Corona applicaties indien zijn GGD-account geactiveerd is door de betreffende GGD.

GGD GHOR Nederland heeft de AP in haar presentatie van 18 juni 2021 geïnformeerd over de inrichting van het Security Operations Center (SOC) en het Security Incident & Event Monitoring systeem (SIEM). Er vindt logging plaats van de handelingen die worden verricht door medewerkers in de Corona applicaties. Het SOC is verantwoordelijk voor het doen van handmatige en geautomatiseerde controle van de logging en het in kaart brengen van ongebruikelijke handelingen. Dit gebeurt op basis van vastgestelde criteria en procedures met als doel om afwijkende gebeurtenissen te detecteren. Gelet op de gevoelige aard van de persoonsgegevens die tijdens onderzoeken door het SOC worden verwerkt, is het SOC volledig compliant ingericht conform NEN7510. Het SOC is hierop door een gecertificeerde

auditor op getoetst. Door de inrichting van het SOC en de toepassing van de SIEM-oplossing, wordt afwijkend gedrag zover mogelijk vroegtijdig herkend en op geacteerd.

Aantal landelijke partners sterk gereduceerd

De AP benoemt in haar eindbrief van 8 november 2021 dat naast de 25 GGD'en, GGD GHOR Nederland en de IT-leveranciers van de systemen, in ieder geval zes landelijke partnerorganisaties (callcenters en alarmcentrales) betrokken zijn bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het testen, vaccineren en het bron- en contactonderzoek (BCO). GGD GHOR Nederland informeert de AP dat momenteel één landelijke partnerorganisatie betrokken is bij het BCO, te weten: CED/SOS International. CED/SOS International biedt landelijke capaciteit aan alle GGD'en om aan het BCO uitvoering te kunnen geven en maakt daarbij gebruik van HPZone Lite. Voor het maken van test- en vaccinatieafspraken is TelePerformance als landelijke callcenter gecontracteerd. TelePerformance maakt gebruik van CoronIT. GGD GHOR Nederland heeft tot slot Solid Event Crew ten behoeve van de 25 GGD'en gecontracteerd als landelijk service team voor het leveren van capaciteit ten behoeve van de bezetting van de test- en vaccinatielocaties. De medewerkers die op deze locaties werken krijgen toegang tot CoronIT voor zover dat noodzakelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden.

Er zijn door GGD GHOR Nederland afspraken gemaakt met deze landelijke partners voor de dienstverlening die zij bieden. Ook ten aanzien van de bescherming en het verwerken van persoonsgegevens, waaronder het implementeren van technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen. Een gebruiker van de genoemde Corona applicaties wordt zowel door GGD GHOR Nederland als de betreffende landelijke partner gevalideerd op het moment dat hij/zij toegang wil krijgen. Ook ten aanzien van het intrekken of wijzigen van autorisaties heeft GGD GHOR Nederland sluitende en controleerbare afspraken gemaakt met de landelijke partners.

Overgang naar GGD Contact

GGD GHOR Nederland informeert de AP dat HPZone Lite wordt vervangen door GGD Contact. Deze applicatie is deels al in gebruik bij de GGD'en en CED/SOS International. GGD Contact wordt ontwikkeld door het Ministerie van VWS en wordt gebruikt voor het BCO. GGD Contact is een applicatie die functioneel en technisch aansluit bij het effectief en veilig uitvoeren van het BCO. GGD Contact is ontwikkeld en geïmplementeerd met in achtneming van applicatiebeveiliging, logging, monitoring, en veilig gebruik. In deze voortgangsrapportage ontvangt de AP hierover een nadere toelichting.

Begin 2020 ontwikkelde het Coronavirus zich tot een pandemisch virus dat zich ook in Nederland snel verspreidde. In de bestrijding van de pandemie speelt bron- en contactopsporing een grote rol. Door het hoge aantal besmettingen, waren steeds meer medewerkers nodig om het BCO te doen. Het aantal medewerkers in dienst van de GGD'en was onvoldoende om het BCO uitvoering te kunnen geven.

Daarom is ij HPZone Lite ontwikkeld als extra "schil" om HPZone, zodat alle BCO-medewerkers vanuit de landelijke schil flexibel konden worden ingezet met alleen toegang tot de relevante Coronadata, en dus niet tot de volledige infectieziektedata uit HPZone (registratie van andere gemelde ziekten o.b.v. meldplicht Wpg). HPZone, waar omheen HPZone Lite ontwikkeld is, is het systeem dat sinds 2008 wordt gebruikt door de GGD'en in Nederland. HPZone is destijds ontwikkeld voor kleinschalig gebruik, dat wil zeggen: binnen het eigen werkgebied van iedere GGD. HPzone was niet ingericht voor een grootschalige pandemiebestrijding. Mede daarom was de ontwikkeling van HPZone Lite en GGD contact noodzakelijk. HPZone Lite wordt volledig uitgefaseerd op het moment dat alle functionaliteiten die het systeem heeft kunnen worden ingevuld door GGD Contact.

Het ministerie van VWS heeft aan GGD GHOR Nederland de opdracht gegeven om de vervanging van HPZone Lite door GGD Contact ten behoeve van het BCO in het kader van de pandemiebestrijding bij de GGD'en te coördineren en een deel van de dienstverlening aan de GGD'en met betrekking tot GGD Contact na implementatie op zich te nemen. GGD Contact is ontwikkeld conform de agile-ontwikkelmethodiek wat de komende maanden door zal lopen. GGD GHOR Nederland merkt op dat de toegang tot GGD Contact uitsluitend wordt verkregen via een beveiligde VPN-verbinding. In deze voortgangsrapportage informeert GGD GHOR Nederland de AP hier nader over. Tevens verwijst zij de AP naar het aangehechte informatiememorandum over GGD Contact **[Bijlage 1]**.

Verzoek AP

Toegangsbeveiliging

De AP heeft geconstateerd dat de drie onderzochte systemen vanaf eigen apparatuur rechtstreeks kunnen worden benaderd via een URL en dus zonder dat vereist is om eerst te zijn ingelogd op een beveiligde werkomgeving. Bij het verkrijgen van toegang tot de drie onderzochte systemen wordt wel tweefactor authenticatie toegepast.

Uit het onderzoek is voorts gebleken dat de twee onderzochte GGD'en laptops verstrekken aan een deel van hun medewerkers. Uit het onderzoek blijkt echter ook dat een grote groep medewerkers, waaronder medewerkers van de landelijke partners, op eigen apparatuur werkt. Hiervoor is geen eenduidig beleid aangetroffen. Daarnaast heeft de GGD GHOR aangegeven met de landelijke partners geen afspraken te hebben vastgelegd over het werken op eigen apparatuur.

De AP merkt op dat het gebruik van eigen apparatuur in combinatie met de mogelijkheid om op de onderzochte systemen in te loggen buiten een beveiligde werkomgeving, kan leiden tot beveiligingsrisico's. Dit houdt verband met het feit dat de eigen apparatuur niet in beheer is bij de werkgever. Hierdoor is niet bekend of de apparatuur aan bepaalde beveiligingseisen voldoet en is het niet mogelijk om bepaalde technische beveiligingsmaatregelen, zoals het uitvoeren van noodzakelijke beveiligingsupdates, op de apparatuur af te dwingen. Ook bestaat het risico dat

software op de apparatuur wordt geïnstalleerd die risico's voor de bescherming van persoonsgegevens met zich meebrengt. Dit kan deze apparatuur bijvoorbeeld kwetsbaarder maken voor aanvallen van buitenaf. Een mitigerende maatregel voor de risico's van werken op eigen apparatuur kan zijn ervoor zorg te dragen dat uitsluitend toegang tot de systemen kan worden verkregen binnen een beveiligde werkomgeving. Het feit dat via een internetbrowser en dus ook buiten een beveiligde werkomgeving kan worden ingelogd op de onderzochte systemen, kan dan ook, zoals gezegd, tot beveiligingsrisico's leiden. Op deze wijze kunnen immers de in de beveiligde werkomgeving genomen beveiligingsmaatregelen worden omzeild.

Met inachtneming van deze risico's, dienen GGD GHOR en de GGD'en passende beveiligingsmaatregelen te nemen en beleid vast te stellen dat is afgestemd op de risico's voor betrokkenen. De AP draagt GGD GHOR en de GGD'en op per direct dergelijke maatregelen te onderzoeken en vervolgens te implementeren én beleid vast te stellen over het gebruik van eigen apparatuur. De AP verwacht in een voortgangsrapportage een terugkoppeling van de verbetermaatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van de toegangsbeveiliging.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Toegangsbeveiliging

Werken op eigen apparatuur

GGD GHOR Nederland benadrukt dat iedere GGD zelfstandig verantwoordelijk is om beveiligingsmaatregelen te treffen en beleid vast te stellen over het gebruik van eigen apparatuur (BYOD-beleid). Iedere GGD is een publiekrechtelijke rechtspersoon en heeft per situatie ook rekening te houden met beleid vanuit de betreffende gemeente(n) en/of veiligheidsregio. Een GGD kan ervoor kiezen om medewerkers al dan niet op eigen apparatuur te laten werken. GGD GHOR Nederland heeft als koepelorganisatie geen bevoegdheid over het BYOD-beleid van GGD'en noch over de beveiligingsmaatregelen die een GGD daarop treft.

Volledigheidshalve informeert GGD GHOR Nederland de AP dat medewerkers die werkzaam zijn bij of voor GGD GHOR Nederland en die toegang hebben tot de Corona applicaties, deze applicaties alleen kunnen benaderen vanuit de beveiligde werkomgeving van GGD GHOR Nederland middels computerapparatuur die door GGD GHOR Nederland wordt verstrekt.

Beveiliging van de werkomgeving

De huidige Corona applicaties (CoronIT, HPZone Lite en GGD Contact) zijn benaderbaar via een URL-weblink. De toegang tot deze applicaties wordt pas vrijgegeven op het moment dat de identiteit van de gebruiker gevalideerd is met tweefactor authenticatie. De verbinding is versleuteld, waardoor meeluisteren en meekijken door onbevoegde derden niet mogelijk is. Als gevolg daarvan worden de door de AP gesignaleerde beveiligingsrisico's uit de eindbrief zoveel mogelijk gemitigeerd.

Tijdens het uitbreken van de coronapandemie moest er zo snel mogelijk een systeem komen waarmee medewerkers van de GGD'en het BCO konden verrichten en testafspraken konden maken. Later is ook het inplannen en registreren van vaccinaties hieraan toegevoegd, waaronder ook het maken van afspraken voor de boosterprikken. Gelet op de prioriteit die moest worden gegeven aan de pandemiebestrijding en de enorme tijdsdruk waaronder dit moest gebeuren, is er voor gekozen

om de Corona applicaties benaderbaar te laten zijn via een URL-weblink, zodat ook andere partijen die de GGD-organisaties helpen (de landelijke partners) toegang hadden tot de Corona applicaties. Bij het inloggen is altijd tweefactor authenticatie verplicht.

GGDesktop (Virtuele en beveiligde werkomgeving)

Daarnaast is GGD GHOR Nederland bezig met het opzetten van een zogenaamde "GGDesktop"-werkomgeving, een virtuele en beveiligde werkomgeving, waar ook de landelijk ketenpartner CED/SOS International (en later ook de andere partners) gebruik van zal maken. De Corona applicaties kunnen dan alleen worden benaderd vanuit GGDesktop. GGD GHOR Nederland is in het eerste kwartaal van dit jaar (2022) bezig met een pilot gevolgd door een uitrol voor deze virtuele en beveiligde GGDesktop-werkomgeving. Een pilot voor de GGD'en zal hierna plaatsvinden, waarbij zal worden vastgesteld wat er nodig is om zo'n zelfde omgeving bij alle GGD'en te implementeren.

De GGDesktop voldoet aan de daarvoor gestelde technische eisen en functioneel aan de behoeften van de gebruikers. GGD GHOR Nederland zal voor de implementatie van de virtuele GGDesktop-werkomgeving bij de GGD'en, leveranciers selecteren die zich kunnen inschrijven op Europees niveau voor de aanbesteding. Dit betreft een tijdsintensief traject. GGD GHOR Nederland is graag bereid om de AP op de hoogte houden van de implementatie van deze beveiligde werkomgeving. Gezien de complexiteit door het aantal eigenstandige organisaties dat betrokken is en het aantal benodigde werkplekken en de hoeveelheid applicaties die in gebruik zijn, is de verwachting dat de beveiligde werkomgeving niet voor eind 2022 in gebruik is genomen.

GGD GHOR Nederland ziet de volgende voordelen van de GGDesktop:

- De GGDesktop is flexibel op- en af- schaalbaar, zonder dat de continuïteit in het geding komt. Bovendien is de GGDesktop aantoonbaar veilig.
- Alle web-based applicaties werken met volledige functionaliteit in de GGDesktop-werkomgeving.
- De GGDesktop wordt volledig NEN7510, 7512 en 7513 compliant ingericht.
- In de GGDesktop worden alle handelingen gemonitord, en dus niet alleen de Corona applicaties.
- In de GGDesktop blijft iedere GGD verantwoordelijk voor het invoeren/wijzigingen van rollen voor gebruiker en de validatie met de Active Directory.
- Indien er wordt uitgelogd of de computer wordt uitgezet, dan is de lopende sessie in de GGDesktop volledig verdwenen. Er blijven dus geen gegevens achter op de computer.
- Vanuit de GGDesktop is het niet mogelijk om de lokale omgeving of een willekeurige cloud-omgeving te bereiken. Documenten kunnen niet elders worden opgeslagen.
- De Corona applicaties kunnen uiteindelijk niet meer gebruikt worden buiten de virtuele en beveiligde werkomgeving.
- Door het tonen van specifieke login informatie op het applicatiescherm kan er bij het eventueel fotograferen van de gegevens worden herleid door welke gebruiker de foto/screenshot is gemaakt.

De AP heeft GGD GHOR Nederland verzocht om een terugkoppeling te geven over de verbetermaatregelen die in het kader van de autorisaties zijn of worden getroffen.

Verzoek AP

Autorisaties

Autorisatie is het proces waarin een persoon bepaalde aan hem of haar toegekende rechten krijgt binnen een systeem. Autorisaties en het juiste beheer daarvan, zoals het tijdige aanpassen of intrekken van een autorisatie, kunnen bijdragen aan een passend beveiligingsbeleid binnen een organisatie. Het doel hiervan is dat medewerkers enkel toegang hebben tot persoonsgegevens of functionaliteiten die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van hun werk.

De AP concludeert dat het proces rond het tijdig aanpassen of intrekken van autorisaties nog niet altijd goed verloopt. Duidelijke afspraken tussen de betrokken partijen hierover zijn niet aangetroffen. Het autorisatieproces tot HPZone en HPZone Lite is in principe decentraal bij de GGD'en belegd. Elke GGD verzorgt zelf de toegang tot deze systemen en kent rollen toe aan eigen en ingehuurd medewerkers. Voor de medewerkers die door landelijke partners (callcenters en alarmcentrales) worden ingezet ter ondersteuning van de GGD'en bij het bron- en contactonderzoek, verloopt het autorisatieproces iets anders. Zij krijgen eerst door de landelijke partner de rollen toegekend die nodig zijn voor hun werkzaamheden en krijgen daarmee toegang tot het systeem HPZone (Lite), maar nog niet tot de gegevens daarin. Vervolgens verleent de GGD waarvoor de desbetreffende medewerker gaat werken toegang tot de regionale gegevens van die GGD. Deze medewerker heeft daarna alleen toegang tot de gegevens in HPZone (Lite) van personen in de regio van de betreffende GGD. Wanneer de medewerker van de landelijke partner vervolgens bij een andere GGD wordt ingezet, dient de landelijke partner de desbetreffende GGD te verzoeken om de toegang tot de regionale gegevens weer in te trekken.

Uit controles die de twee onderzochte GGD'en hebben uitgevoerd na het datalek van januari 2021 bleek dat diverse medewerkers over autorisaties beschikten die zij voor hun werkzaamheden niet of niet langer nodig hadden. Naar aanleiding van deze controles hebben de twee onderzochte GGD'en de niet noodzakelijke autorisaties ingetrokken. Door de onderzochte GGD'en is aangegeven dat zij niet altijd informatie van de landelijke partners ontvingen over gewijzigde werkzaamheden van medewerkers uit deze flexibele landelijke schil. De AP heeft tijdens het onderzoek geen duidelijke gedocumenteerde afspraken tussen de betrokken partijen aangetroffen, die zijn opgesteld naar aanleiding van het datalek in januari 2021, voor het toewijzen, wijzigen en intrekken van autorisaties.

Daarnaast heeft de AP geen toereikende documentatie aangetroffen die ten aanzien van HPZone en HPZone Lite inzichtelijk maakt welke specifieke rechten en functionaliteiten aan de verschillende rollen in de autorisatiematrix zijn gekoppeld.

Tegen deze achtergrond draagt de AP GGD GHOR en de GGD'en op om duidelijke afspraken te maken met de betrokken partijen met betrekking tot het autorisatieproces en de procedures eenduidig vast te leggen. Dit betreft zowel de huidige systemen zolang deze nog in gebruik zijn voor de bestrijding van de coronapandemie als de vervangende systemen wanneer deze in productie worden genomen. Voorts dienen GGD GHOR en de GGD'en de verleende autorisaties regelmatig te (blijven) beoordelen en ook hiervoor duidelijke afspraken te maken wie in dit verband welke acties dient te verrichten. De AP verwacht in een voortgangsrapportage een terugkoppeling van de verbetermaatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van de autorisaties.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Autorisaties

Afspraken GGD'en met landelijke partners

Op dit moment werken de GGD'en met CED/SOS International (BCO), TelePerformance (test- en vaccinatieafspraken) en Solid Event Crew (landelijk service team voor de bezetting van test- en vaccinatielocaties). Met deze partijen is door GGD GHOR Nederland afgesproken dat zij enkel medewerkers toegang mogen geven tot de Corona applicaties voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun werkzaamheden. Dit wordt wekelijks gevalideerd door de landelijke partners. Er vindt een periodieke audit plaats op dit proces. In aanvulling op de gemaakte afspraak dat de landelijke partners enkel medewerkers toegang kan geven tot de Corona applicaties voor zover dat noodzakelijk is voor de uitoefening van hun werkzaamheden, zijn GGD GHOR Nederland en CED/SOS International ook een procesbeschrijving overeengekomen waarbij afspraken zijn gemaakt over de uitdiensttreding van BCO-medewerkers **[Bijlage 2]**. Dit geldt ook voor het toekennen, wijzigen en intrekken van medewerkers die de test- en vaccinatielocaties bezetten. Solid Event Crew geeft op dagelijkse basis door welke medewerkers op een dag werkzaam zullen zijn, waarna de Servicedesk van GGD GHOR Nederland geautomatiseerd de autorisatie verleend voor de gebruiker voor die betreffende dag, en na afloop van die dag, geautomatiseerd ook weer intrekt. Elke dag worden alle rollen uit CoronIT verwijderd, en alleen de personen die de volgende dag ingeroosterd zijn krijgen weer rollen toebedeeld.

HPZone en HPZone Lite: verschillende rollen, rechten en functionaliteiten

In de Corona applicaties van HPZone en HPZone Lite zijn specifieke rechten en functionaliteiten gekoppeld aan een specifieke rol. GGD GHOR Nederland en de GGD'en volgen daarbij de rollen die staan beschreven in de handleiding van de softwareleverancier InFact **[Bijlage 3]**. In dat kader merkt GGD GHOR Nederland op dat iedere GGD zelfstandig verantwoordelijk is voor het toekennen/intrekken/wijzigen van rollen aan gebruikers. Als gevolg hiervan kunnen GGD'en eigen processen en werkwijzen hanteren op een wijze die voor hen het beste werkbaar is. GGD GHOR Nederland autoriseert de toegang van gebruikers tot de systemen op verzoek van de GGD'en. Elke GGD houdt een actieve lijst van gebruikers bij voor de Corona applicaties, in de zogenoemde Active Directory. De Active Directory wordt bijgehouden op basis van het HR-systeem van de betreffende GGD. Zodra een gebruiker inlogt, wordt zijn identiteit gecontroleerd via The Identity Hub en geverifieerd met de rol die hem/haar is toebedeeld in dezelfde Active Directory. Op deze wijze wordt gewaarborgd dat een gebruiker alleen de rol heeft die hem/haar is toebedeeld, inclusief de daar bijhorende rechten en functionaliteiten.

Binnen GGD GHOR Nederland wordt op dit moment onderzocht of het mogelijk is om het eigen HR-systeem van GGD GHOR Nederland te koppelen aan de Active Directory, zodat veranderingen in het personeelsbestand binnen GGD GHOR Nederland per direct worden doorgevoerd voor medewerkers van GGD GHOR Nederland. GGD GHOR Nederland verwacht dat deze automatische koppeling is ingevoerd per het tweede of derde kwartaal van 2022. Volledigheidshalve benadrukt GGD GHOR Nederland dat slechts een beperkte groep binnen GGD GHOR Nederland toegang heeft tot de applicatie CoronIT en dat haar medewerkers geen toegang hebben tot HPZone en HPZone Lite.

GGD Contact

Over GGD Contact merkt GGD GHOR Nederland op dat het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) afspraken heeft gemaakt met de GGD'en over het toekennen/intrekken/wijzigen van rollen aan de gebruikers. GGD GHOR Nederland is geen partij ten aanzien van het toekennen/intrekken/wijzigen van de autorisaties. Het Ministerie van VWS en de GGD'en hebben afgesproken dat het IDU-proces, het proces rondom de in-, door- en uitstroom van medewerkers, van de GGD'en moet worden gevolgd.

Voor meer informatie over de autorisaties binnen GGD Contact verwijst GGD GHOR Nederland de AP naar het memorandum waarin de verantwoordelijkheden binnen privacy- en

informatiebeveiligingsprocessen inzichtelijk worden gemaakt, te weten: toegangsbeveiliging, applicatiebeveiliging, logging en monitoring, en veilig gebruik **[Bijlage 1]**.

Zoals hierboven toegelicht, is de autorisatie van een gebruiker van GGD Contact de verantwoordelijkheid van de GGD'en. Dit houdt in dat een GGD bepaalt wie welke toegang krijgt, op basis van vooraf gedefinieerde systeemrollen en functionaliteit. De GGD is eigenstandig verantwoordelijk voor het koppelen van een rol aan een gebruiker. Een rol wordt toegekend aan de hand van de toelichting die wordt gegeven in de rollenbeschrijving van GGD Contact **[Bijlagen 4A en 4B]**. Een rol kan worden gekoppeld aan een gebruiker door het toevoegen van de gebruiker aan de Active Directory van de betreffende GGD. Op deze manier krijgen medewerkers een rol met bijbehorende functionaliteit in GGD Contact. Uitzonderingen of verbijzonderingen zijn daarbij niet mogelijk.

De AP heeft GGD GHOR Nederland verzocht om een terugkoppeling te geven over de logging en de controle op de logging.

Verzoek AP

Logging en de controle op de logging

Logging is het proces waarbij systeemactiviteiten, bijvoorbeeld bepaalde handelingen van een gebruiker in een systeem, worden vastgelegd in logbestanden. Het vastleggen van gebeurtenissen in logbestanden en regelmatige controle daarvan vormt een belangrijk onderdeel van informatiebeveiliging. Aan de hand van de logbestanden kan worden nagegaan wie bepaalde gegevens heeft bekeken of aangepast. Ook kunnen uit logbestanden pogingen om ongeautoriseerd toegang te krijgen worden geïdentificeerd. Op basis van de verkregen loginformatie kan efficiënter in actie worden gekomen bij een datalek en/of worden bepaald of aanvullende technische en organisatorische maatregelen nodig zijn.

Uit het onderzoek van de AP is gebleken dat op alle drie de onderzochte systemen logbestanden werden en nog steeds worden gemaakt van gebeurtenissen die in die systemen plaatsvinden, maar dat de logbestanden voorafgaand aan het datalek van januari 2021 niet regelmatig werden gecontroleerd. De logbestanden van CoronIT werden enkel naar aanleiding van een incident of klacht gecontroleerd door de GGD GHOR. Of de logbestanden van HPZone en HPZone Lite werden gecontroleerd en zo ja, door wie, heeft de AP niet kunnen vaststellen.

In september 2020 heeft GGD GHOR, in antwoord op vragen van de AP naar aanleiding van een eerdere datalekmelding, aangegeven dat in het vierde kwartaal van 2020 geautomatiseerde controle van de logbestanden zou worden ingericht. Op basis van deze informatie besloot de AP destijds de datalekmelding af te sluiten. In januari 2021 bleek deze geautomatiseerde controle nog niet te zijn ingericht. Na het datalek van januari 2021 gaf GGD GHOR aan de geautomatiseerde controle in de vorm van SIEM-oplossing (*Security Information & Event Management*) versneld te zullen implementeren; deze zou eind maart 2021 gereed zijn. Ook deze planning is niet gehaald. De AP constateert dat de SIEM oplossing in ieder geval ten tijde van het afronden van de onderzoeksfase in juni 2021 nog steeds niet was geïmplementeerd.

Als mitigerende en alternatieve maatregel heeft GGD GHOR, naar aanleiding van het datalek van januari 2021 en in afwachting van de SIEM-oplossing, dagelijkse handmatige controle van de logbestanden van alle drie de systemen ingericht. Deze controles worden met behulp van queries

uitgevoerd door een team bij het Security Operations Center (SOC) van GGD GHOR. Dit gebeurt op basis van bepaalde criteria en procedures met het doel om afwijkende gebeurtenissen vast te stellen. In het kader van de SIEM-oplossing werkt het SOC in samenwerking met twee externe partijen aan relevante *use cases* en *business rules* op basis van de kennis opgedaan bij de handmatige controle van de logbestanden van CoronIT, HPZone en HPZone Lite, ten einde bepaalde onregelmatigheden voorafte definiëren waarop automatisch kan worden gemonitord.

Met het oog op de aanstaande vervanging van de systemen HPZone en HPZone Lite, benadrukt de AP dat GGD GHOR en de GGD'en bij het in productie nemen van vervangende systemen van meet af aan de logging en de controle op de logging goed moeten inrichten zodat regelmatige controle van de logbestanden is verzekerd. De AP verwacht in een voortgangsrapportage een terugkoppeling van de maatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van de logging en de controle op de logging.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Logging en de controle op de logging

GGD GHOR Nederland kan de AP bevestigen dat de SIEM oplossing is geïmplementeerd per 1 september 2021. De leverancier van de SIEM oplossing is McAfee. GGD GHOR Nederland heeft het contract met McAfee eerder verstrekt aan de AP. Bijgaand treft de AP ook het opleveringsformulier waarin staat hoe de SIEM infrastructuur geïmplementeerd is en welke trainingen er door McAfee zijn gegeven aan GGD GHOR Nederland **[Bijlage 5]**.

GGD GHOR Nederland heeft de SIEM oplossing in gebruik genomen en alarmeringen ingesteld binnen CoronIT en voor het platform van HPZone en HPZone Lite. De handelingen binnen de applicaties HPZone en HPZone Lite worden gelogd. GGD GHOR Nederland voert geen real-time monitoring uit. De GGD'en voeren een eigen controle uit op hun Active Directory. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan de GGD de logging opvragen bij GGD GHOR Nederland, dan wel GGD GHOR Nederland verzoeken om de logging te analyseren.

Het Ministerie van VWS heeft in GGD Contact bepaald welk gedrag als afwijkend moet worden beschouwd, en heeft GGD GHOR Nederland de mogelijkheid gegeven om dat gedrag te monitoren. In de nabije toekomst worden de loggegevens van GGD Contact in de SIEM oplossing ingelezen. Op deze manier wordt gewaarborgd dat - bij het volledig in productie nemen van GGD Contact - van meet af aan de logging en de controle op de logging goed is ingericht en dat de controle van de logbestanden is verzekerd.

De AP heeft GGD GHOR Nederland verzocht om een terugkoppeling te geven over de verbetermaatregelen die in het kader van de export- en printfunctionaliteiten zijn of worden getroffen.

Verzoek AP

Export- en printfunctionaliteiten

Export- en printfunctionaliteiten maken het onder andere mogelijk om (lijsten met) persoonsgegevens gemakkelijk uit een systeem te halen. Door deze functionaliteiten alleen toe te kennen aan gebruikers die deze ook nodig hebben voor hun werkzaamheden, kan het risico op misbruik van persoonsgegevens worden verkleind.

De AP heeft vastgesteld dat naar aanleiding van het datalek van januari 2021 deze functionaliteiten in de drie onderzochte systemen zijn uitgeschakeld respectievelijk zijn teruggebracht tot een selecte groep gebruikers die deze nodig hebben voor hun werkzaamheden.

Voor CoronIT geldt dat de functionaliteit voor het uitprinten van afsprakenlijsten met persoonsgegevens kort na het datalek van januari 2021 is uitgeschakeld. Voor HPZone en HPZone Lite geldt dat de export- en printfunctie in HPZone is beperkt tot twee rollen en in HPZone Lite tot één rol. Deze rollen zijn aan een selecte groep van medewerkers toebedeeld die deze functionaliteit nodig hebben voor de uitvoering van hun werkzaamheden.

In het licht van de aanstaande vervanging van HPZone en HPZone Lite, benadrukt de AP dat reeds bij de ontwikkeling en implementatie van een nieuw systeem secuur moet worden gekeken naar welke gebruikers welke functionaliteiten nodig hebben en dat autorisaties daarmee in lijn moeten worden gebracht. De AP verwacht in een voortgangsrapportage een terugkoppeling van de verbetermaatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van de export- en printfunctionaliteiten.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Export- en printfunctionaliteiten

CoronIT

GGD GHOR Nederland heeft de AP eerder bevestigd dat de exportfunctionaliteit is uitgeschakeld in CoronIT. De printfunctionaliteit is enkel nog toegankelijk voor gebruikers waarbij het strikt noodzakelijk is dat zij gebruik moeten maken van deze functie voor de uitoefening van hun werkzaamheden.

HPZone & HP Zone Lite

GGD GHOR Nederland bevestigt de AP dat de export- en printfunctionaliteit van persoonsgegevens bij HPZone(Lite) is uitgezet. Printen en exporteren is alleen nog mogelijk van gepseudonimiseerde gegevens voor twee specifieke rollen (HPZone-Administrative-Officer en HPZone-Coördinator) ten behoeve van statistische en wetenschappelijke analyse.

GGD Contact

GGD Contact kent verschillende rollen met daarbij horende functionaliteiten. GGD Contact is nog in ontwikkeling en de ontwikkeling vindt plaats conform de daarvoor geldende normen. Er wordt continue beoordeeld of een bepaalde functionaliteit noodzakelijk is voor een rol die weer wordt toebedeeld aan een gebruiker. Niet alle rollen hebben immers dezelfde functionaliteiten. Dit geldt ook voor de export- en printfunctionaliteit, die momenteel nog niet is toegekend aan een bepaalde rol.

Het Ministerie van VWS is verantwoordelijk voor de juiste ontwikkel-, test- en implementatie activiteiten van GGD Contact.

De AP heeft GGD GHOR Nederland verzocht om een terugkoppeling te geven over de verbetermaatregelen die in het kader van de zoekfunctionaliteit zijn of worden getroffen.

Verzoek AP

Zoekfunctionaliteiten

Door zoekfunctionaliteiten in een systeem te beperken, kan het risico dat onbevoegd persoonsgegevens van een specifieke persoon, bijvoorbeeld van een bekende Nederlander, worden opgezocht en ingezien, worden verminderd. Dit kan bijvoorbeeld door de zoekfunctionaliteit zodanig in te stellen dat het niet mogelijk is om de gegevens van een specifieke persoon op te zoeken aan de hand van algemeen bekende of gemakkelijk op te zoeken kenmerken.

De AP heeft geconstateerd dat naar aanleiding van het datalek in januari 2021 in CoronIT de zoekfunctionaliteit is aangepast. Hierdoor is het niet meer mogelijk om enkel op achternaam of een combinatie van achternaam en geslacht of achternaam en geboortedatum de gegevens van een specifieke persoon in dit systeem op te zoeken. Uit het onderzoek van de AP blijkt echter dat een vergelijkbare beperking van de zoekfunctionaliteit in HPZone en HPZone Lite niet is aangebracht, volgens GGD GHOR vanwege technische beperkingen bij de leveranciers. Wel zijn maatregelen getroffen om ervoor te zorgen dat in het resultaat van een zoekopdracht minder persoonsgegevens zichtbaar zijn.

In het kader van het besluit de systemen HPZone en HPZone Lite te vervangen, wijst de AP GGD GHOR en de GGD'en nadrukkelijk op het feit dat bij de ontwikkeling en implementatie van een of meer nieuwe systemen, ook aandacht moet worden besteed aan de risico's voor de bescherming van persoonsgegevens die gepaard kunnen gaan met een ruime zoekfunctionaliteit. De AP verwacht in een voortgangsrapportage een terugkoppeling van de maatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van de zoekfunctionaliteiten.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Zoekfunctionaliteiten

CoronIT

GGD GHOR Nederland bevestigt de AP dat de zoekfunctionaliteit in CoronIT is aangepast. Hierdoor is het niet meer mogelijk om enkel op achternaam of een combinatie van achternaam en geslacht of achternaam en geboortedatum de gegevens van een specifieke persoon in CoronIT op te zoeken.

HPZone en HPZone Lite

Anders dan de AP stelt, namelijk dat uit haar onderzoek is gebleken dat een vergelijkbare beperking zoals in CoronIT van de zoekfunctionaliteit in HPZone en HPZone Lite niet is aangebracht, is deze vergelijkbare beperking wel degelijk aangebracht in HPZone en HPZone Lite. De zoekfunctie is zodanig aangepast in de zomer van 2021 dat er meerdere gegevens moeten worden ingevoerd voordat een zoekfunctie werkt. Een voorbeeld: op basis van de ingestelde beperkingen is het niet meer mogelijk om alleen op het BSN te zoeken. Deze beperking van de zoekmogelijkheid is verwerkt door de leverancier van HPZone (InFact) en is in productie genomen.

GGD Contact

GGD GHOR Nederland kan de AP bevestigen dat het nieuwe systeem, GGD Contact, - mede gelet op het principe van *privacy by design* - een strikte beperking van de zoekfunctionaliteit bevat.

GGD GHOR Nederland benadrukt dat GGD Contact alleen HPZone Lite zal vervangen. GGD Contact kent verschillende rollen met daarbij horende functionaliteiten. Er wordt continue beoordeeld of een bepaalde functionaliteit noodzakelijk is voor een rol die weer wordt toebedeeld aan een gebruiker. Niet alle rollen hebben immers dezelfde functionaliteiten. Bij dit ontwikkelingsproces wordt ook aandacht besteed aan de risico's voor de bescherming van persoonsgegevens die gepaard kunnen gaan met een ruime zoekfunctionaliteit.

De AP heeft GGD GHOR Nederland verzocht om een terugkoppeling te geven over een aantal punten, die voornamelijk betrekking hebben op de betrokkenheid van diverse partijen. De AP verwacht op deze punten een reactie alsmede een terugkoppeling van GGD GHOR Nederland.

Verzoek AP

Ten slotte

Uit het onderzoek van de AP is gebleken dat een groot aantal partijen betrokken is bij de verwerking van persoonsgegevens in de drie onderzochte systemen. In de eerste plaats betreft dit de 25 regionale GGD'en. Er bestaat in Nederland niet één GGD-organisatie. Er is een landelijk dekkend netwerk van 25 gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD'en). Dit zijn 25 afzonderlijke publiekrechtelijke rechtspersonen. Iedere GGD wordt aangestuurd door een eigen Directeur Publieke Gezondheid in de desbetreffende regio. Daarnaast bestaat GGD GHOR Nederland (GGD GHOR). GGD GHOR is de overkoepelende brancheorganisatie van de 25 regionale GGD'en en behartigt de belangen van de publieke gezondheid en veiligheid in Nederland. Ten behoeve van de werkzaamheden die de 25 GGD'en in het kader van de coronapandemie moesten verrichten (testen, vaccineren en bron- en contactonderzoek), heeft GGD GHOR een aantal zaken centraal op zich genomen. Dit betreft onder andere het laten ontwikkelen van applicaties die door alle 25 GGD'en worden gebruikt, zoals CoronIT en HPZone Lite en het sluiten van overeenkomsten met landelijke partnerorganisaties die werkzaamheden voor de GGD'en verrichten zoals het maken van test- en vaccinatieafspraken en het uitvoeren van bron- en contactonderzoek.

Naast de 25 GGD'en en GGD GHOR zijn in ieder geval zes landelijke partnerorganisaties (callcenters en alarmcentrales) en de IT-leveranciers van de systemen betrokken bij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van het testen, vaccineren en bron- en contactonderzoek. De landelijke partners en de GGD'en huren op hun beurt weer tijdelijk personeel in bij diverse uitzendbureaus.

De AP draagt GGD GHOR en de GGD'en op om onderling en met de overige betrokken partijen per direct duidelijke afspraken op het vlak van informatiebeveiliging te maken, vast te leggen en actueel te houden. Voor partijen dient duidelijk te zijn wie voor welke technische en/of organisatorische maatregelen verantwoordelijk is. Dat is nu onvoldoende geregeld. Uit de gesprekken is namelijk het beeld naar voren gekomen dat met name ten aanzien van HPZone Lite onduidelijkheid bestaat over de verantwoordelijkheidsverdeling. Voor zover sprake is van gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijkheid, wijst de AP op artikel 26, eerste lid, AVG dat vereist dat partijen in een onderlinge regeling op transparante wijze hun respectievelijke verantwoordelijkheden voor naleving van de AVG vastleggen.

De AP verwacht in een voortgangsrapportage hierop een reactie en een overzicht van de verbetermaatregelen die in dit verband zijn of worden getroffen.

Terugkoppeling GGD GHOR Nederland over de verbetermaatregelen ten aanzien van een aantal punten, die voornamelijk betrekking hebben op de betrokkenheid van diverse partijen.

Uitwerking GGD GHOR Nederland

Ten slotte

CoronIT

- GGD GHOR Nederland en de GGD'en kwalificeren ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in het systeem van CoronIT als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 26 AVG.
- GGD GHOR Nederland en de GGD'en hebben in dat kader het Convenant voor CoronIT gesloten (getekend door GGD GHOR Nederland op 30 april 2020).
- Op 1 januari 2022 is de tijdelijke Stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB) opgericht en afgesplitst van de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (GGD GHOR Nederland). De LCCB is een rechtspersoon met een wettelijke taak. De verhouding tussen Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en deze nieuwe tijdelijke stichting wordt momenteel gezien.

HPZone en HPZone Lite

- GGD GHOR Nederland en de GGD'en kwalificeren ten aanzien van de verwerking van persoonsgegevens in het systeem van HPZone en HPZone Lite als gezamenlijke verwerkingsverantwoordelijken in de zin van artikel 26 AVG.
- GGD GHOR Nederland en de GGD'en hebben in dat kader het Convenant inzake BCO gesloten.
- Op 1 januari 2022 is de tijdelijke Stichting Landelijke Coördinatie COVID-19 Bestrijding (LCCB) opgericht en afgesplitst van de Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (GGD GHOR Nederland). De LCCB is een rechtspersoon met een wettelijke taak. De verhouding tussen Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland en deze nieuwe tijdelijke stichting wordt momenteel gezien.

GGD Contact

- Het ministerie van VWS heeft aan GGD GHOR Nederland de opdracht gegeven om de vervanging van HPZone Lite door GGD Contact ten behoeve van BCO in het kader van de bestrijding van covid-19 bij de GGD'en te coördineren en een deel van de dienstverlening rondom GGD Contact aan de GGD'en na implementatie op zich te nemen.

- GGD GHOR Nederland zal bij het leveren van de diensten aan de GGD'en ook persoonsgegevens verwerken. Partijen hebben hun afspraken vastgelegd in een verwerkersovereenkomst, waarbij de GGD'en aangemerkt zijn als de verwerkingsverantwoordelijke en GGD GHOR Nederland als verwerker.
- GGD Contact wordt ontwikkeld door het ministerie van VWS in samenwerking met GGD GHOR Nederland en de GGD'en. Het ministerie van VWS is de ontwikkelaar van GGD Contact. GGD GHOR Nederland assisteert het ministerie van VWS in de begeleiding richting de regionale GGD'en en de landelijke partners.
- GGD GHOR Nederland verwijst de AP naar de gemaakte afspraken rondom GGD Contact **[Bijlage 6]**.

Overzicht bijlagen voortgangsrapportage GGD GHOR Nederland

Bijlage	Omschrijving
1	GGD Contact Security Privacy Memo
2	Procesbeschrijving CED/SOS International uitdiensttreding BCO-medewerkers
3	Rollen in HPZone en HPZone Lite
4A	Rollen GGD Contact landelijke schil
4B	Rollen GGD Contact GGD'en
5	Opleveringsformulier SIEM-oplossing
6A	Mantelovereenkomst GGD GHOR Nederland
6B	Service Level Agreement GGD Contact
6C	Verwerkersovereenkomst GGD GHOR Nederland – GGD inzake GGD Contact
6D	Dienstbeschrijving GGD GHOR Nederland
6E	Dossier afspraken en procedures GGD Contact
6F	Checklist onboarding applicaties

Bijlage 1

Memo – GGD Contact security & privacy

Datum: 25 november 2021

Introductie

In de bestrijding van de huidige COVID-19 pandemie speelt informatie een belangrijke rol. Zo wordt binnen het bron- en contactonderzoek grote aantallen persoonlijke gezondheidsinformatie van burgers verwerkt. Het is van groot belang zorgvuldig om te gaan met deze persoonlijke gezondheidsinformatie en het vertrouwen van burgers te waarborgen. Vanuit wet- en regelgeving wordt dit belang onderstreept. De Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) vereist bijvoorbeeld dat passende organisatorische en technische maatregelen worden getroffen ter bescherming van privacy van indexen en contacten. Daarnaast zijn verschillende industrie-standaarden ontwikkeld ter bescherming van persoonlijke (gezondheids)informatie. Denk bijvoorbeeld aan NEN 7510-1, BIO en gelieerde standaarden. GGD'en moeten minimaal voldoen aan de eisen zoals opgenomen in deze standaarden.

De beveiliging van gegevens is altijd een balans tussen veiligheid en bruikbaarheid, waar in het ontwerp een zo goed mogelijke afweging wordt gemaakt door de gebruikersvertegenwoordiging. In deze afweging hebben verschillende partijen een rol.

Het doel van deze memo is nogmaals de verantwoordelijkheden binnen kritische privacy- en informatiebeveiligingsprocessen inzichtelijk te maken, te weten: toegangsbeveiliging, applicatiebeveiliging, logging en monitoring, en veilig gebruik.

De maatregelen in dit memo komen voort uit een gezamenlijke inventarisatie van privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen ten behoeve van veilig werken met GGD Contact en de referentie DPIA van GGD Contact. De maatregelen zijn in lijn met de verschillende industrie-standaarden en bieden een duidelijk implementatiekader aan de verschillende betrokkenen. Op dit moment zijn GGD'en al bezig met het implementeren van privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen die voortvloeien uit de informatiebeveiligingsmaatregelen-inventarisatie en de organisatie-eigen DPIA.

Toegangsbeveiliging

Binnen GGD Contact wordt gevoelige gezondheidsinformatie van burgers verwerkt. Het is van belang dat toegang tot deze informatie wordt beperkt op basis van het 'need-to-know' principe. Om dit te bereiken zal ten eerste vastgesteld moeten worden *wie* een gebruiker is (authenticatie). Vervolgens zal bepaald moeten worden *wat* de geauthenticeerde gebruiker mag doen binnen GGD Contact en tot welke informatie de gebruiker toegang heeft (autorisatie).

Wat wordt er vanuit GGD Contact geleverd?

GGD Contact herkent gebruikers aan de hand van geverifieerde accounts. The Identity Hub (Identity Broker) verifieert de accounts op basis van informatie uit het Active Directory (AD) van de regionale GGD en voert een controle uit via multifactor authenticatie. Op basis van informatie uit het AD van de regionale GGD wordt toegang gegeven tot specifieke functionaliteiten in GGD Contact. GGD Contact steunt dus sterk op de informatie en controle zoals die uitgevoerd wordt bij de GGD. Toegang tot GGD Contact wordt ontsloten via het AmZX (Amsterdam Zorg Exchange) netwerk en/of via de door GGD GHOR aangeboden VPN oplossing.

Wat wordt er van de GGD verwacht?

Authenticatie van gebruikers is de verantwoordelijkheid van de regionale GGD'en.

Voor de authenticatie wordt binnen de regionale GGD onder meer gebruik gemaakt van een AD die onder meer de gebruikersnaam met password van eindgebruikers bevat en kan verifiëren.

Voor een goede toegangsbeveiliging zijn de volgende maatregelen bij de regionale GGD van belang:

1. Implementeer een formele registratie- en afmeldingsprocedure, bijvoorbeeld door dit standaard onderdeel te maken van het indienst- en uitdienstproces.
2. Gebruik unieke gebruikersidentificaties zodat gebruikers kunnen worden gekoppeld aan en verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor hun acties.

3. Nieuwe BCO-medewerkers en BCO-contractanten worden pas opgevoerd in het Active Directory nadat een geldige VOG is overhandigd.
4. Van nieuwe BCO-medewerkers en BCO-contractanten wordt minimaal de identiteit, het huidige adres en de vorige werkring op het moment van sollicitatie geverifieerd.
5. Contacten en/of vertrouwelijkheids- of geheimhoudingsovereenkomst voor BCO-medewerkers en BCO-contractanten bevatten expliciete verantwoordelijkheden voor informatiebeveiliging voor tijdens en na beëindiging of wijziging van het dienstverband.
6. Een identiteitscheck wordt uitgevoerd voordat geheime authenticatie-informatie wordt verstrekt aan de gebruiker.
7. Tijdelijke geheime authenticatie-informatie voor de Active Directory (AD) wordt op een veilige manier aan gebruikers verstrekt.
8. Het tijdelijke AD wachtwoord dient bij eerste inlog direct gewijzigd te worden. Dit is technisch afgedwongen.
9. Inloggen tot de BCO-(thuis)werkplek geschiedt middels een beveiligde inlogprocedure.
10. Het gebruik van sterke wachtwoorden wordt binnen de AD afgedwongen.
11. Het periodiek wijzigen van wachtwoorden wordt binnen de AD afgedwongen.
12. Twee-factor authenticatie is ingeregeld in de eigen AD.
13. Gebruikers worden geholpen passend om te gaan met geheime authenticatie-informatie door het beschikbaar stellen van een wachtwoordenkluis.

Indien een van bovenstaande maatregelen is uitbesteed, dient dit als expliciete eis opgenomen te zijn in de overeenkomst met de leverancier en zal hier op toegezien moeten worden.

Het is daarnaast van belang dat de regionale GGD'en passende maatregelen treffen met betrekking tot BCO-(thuis)werkplekken. Hieronder vallen de volgende maatregelen:

1. Er is een up-to-date inventarisatie van BCO-(thuis)werkplekken.
2. Aan BCO-(thuis)werkplekken is een eigenaar aangewezen.
3. BCO-medewerkers en BCO-contractanten worden bewust gemaakt van de informatiebeveiligingseisen met betrekking tot de BCO-(thuis)werkplekken.
4. BCO-(thuis)werkplekken worden beheerd door de organisatie door middel van een Mobile Device Management oplossing.
5. BCO-(thuis)werkplekken worden na beëindiging van een actieve sessie automatisch binnen 5 minuten vergrendeld door middel van schermbeveiliging die door een wachtwoord wordt beschermd.
6. BCO-medewerkers en BCO-contractanten beschikken niet over '*local admin*' rechten.
7. BCO-medewerkers en BCO-contractanten worden bewust gemaakt van het '*clear desk*'- en '*clear screen*'-beleid van de organisatie.
8. Ongeautoriseerde software installeren op BCO-(thuis)werkplekken is verboden en maatregelen zijn getroffen ter voorkomen en opsporen van ongeautoriseerde software.
9. BCO-(thuis)werkplekken hebben te allen tijde een up-to-date virusscanner (of andere anti-malware producten).
10. Software (zoals het Operating System en webbrowser) op BCO-(thuis)werkplekken wordt tijdig voorzien van de laatste versies/patches.

Het gebruik van (niet door organisatie beheerde) BCO-(thuis)werkplekken wordt afgeraden. Indien gebruik van eigen apparatuur door BCO-medewerkers en BCO-contractanten wordt toegestaan, dient een beleid over het gebruik van eigen apparatuur vastgesteld te worden waar voldoende rekening gehouden wordt met de risico's van werken op eigen apparatuur.

Autorisatie en rollen

De handelingen die een gebruiker mag verrichten zijn afhankelijk van de rol die een gebruiker toebedeeld heeft gekregen door een GGD. Elke rol specificeert wat een gebruiker mag binnen GGD Contact en tot welke informatie de gebruiker toegang heeft.

Wat wordt er vanuit GGD Contact geleverd?

De rollen zijn ontworpen vanuit de functionele werking van GGD Contact en het minimaliseren van privacy- en informatiebeveiligingsrisico's (zoals conflicterende taken en verantwoordelijkheden of ongeautoriseerde toegang tot informatie). Rollen worden afgestemd tussen de product owner, proceseigenaren en het

ontwikkelteam, geadviseerd door privacy- en informatiebeveiligingsexperts. Na afstemming worden rollen opgenomen in de rollenbeschrijving van GGD Contact. Daarin staat welke rollen waarvoor gebruikt mogen worden en welke randvoorwaarden er zijn voor gebruik van de rollen.

Wat wordt er van de GGD verwacht?

Autorisatie van gebruikers is de verantwoordelijkheid van de regionale GGD'en. Dit houdt in dat de GGD bepaalt wie welke toegang krijgt, op basis van voor gedefinieerde systeemrollen en functionaliteit. De regionale GGD is verantwoordelijk voor het koppelen van een of meerdere rollen aan een gebruiker (via een autorisatiematrix). Een rol wordt toegekend aan de hand van de toelichting die wordt gegeven in de rollenbeschrijving van GGD Contact. Een rol kan worden gekoppeld aan een gebruiker door het toevoegen van de gebruiker aan het betreffende AD-groep binnen het AD van de eigen GGD. Het combineren van rollen kan leiden tot het doorbreken van scheiding van taken of gebruik van GGD Contact voor andere functionaliteiten dan nu is toegestaan in GGD Contact.

In het geval van stapelen van rollen zal de regionale GGD mogelijke risico's moeten identificeren. Op basis van een risicoanalyse kunnen aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn om privacy en informatiebeveiligingsrisico's te minimaliseren. Redenen om (tijdelijk) rollen te stapelen, inclusief de risicoanalyse, moeten worden vastgelegd en vraagt om verscherpt toezicht.

Autorisatie van gebruikers is ook de verantwoordelijkheid van de regionale GGD'en. De volgende maatregelen zullen daarom door de GGD geïmplementeerd moeten worden:

1. Een formele gebruikerstoegangsverleningsprocedure moet worden geïmplementeerd om toegangsrechten voor gebruikers (BCO-medewerkers en BCO-contractanten) toe te wijzen of in te trekken.
2. Aanvragen voor toegang tot het BCO-portaal dienen geregistreerd te worden.
3. De organisatie wijst een persoon aan die verantwoordelijk is voor het goedkeuren van autorisatieaanvragen inzake GGD Contact.
4. Gebruikers worden pas aan de betreffende AD-groep toegevoegd na goedkeuring door de daarvoor aangewezen persoon.
5. De organisatie heeft een autorisatiematrix gedefinieerd waar gebruikersrollen zijn gekoppeld aan bedrijfsrollen/ functies.
6. De aangewezen persoon verifieert dat het verleende toegangsniveau in overeenstemming is met de gedefinieerde autorisatiematrix.
7. Toegangsrechten mogen niet worden geactiveerd voordat de autorisatieprocedures zijn afgerond.
8. Een centraal overzicht van toegangsrechten die aan een gebruikersidentificatie zijn toegekend om toegang te verkrijgen tot het BCO-portaal wordt bijgehouden.
9. Toegangsrechten van gebruikers van wie de rollen of functies zijn gewijzigd en toegangsrechten van gebruikers die de organisatie hebben verlaten worden *onmiddellijk* aangepast, verwijderd of geblokkeerd.
10. De gebruikersregistratiegegevens behoren wekelijks te worden beoordeeld om te garanderen dat ze volledig en juist zijn en dat toegang nog altijd vereist is op basis van de gedefinieerde autorisatiematrix.
11. Toekenning van de rol 'compliance officer' binnen GGD Contact wordt ter controle aangeboden aan de FG.

Indien een van bovenstaande maatregelen is uitbesteed, dient dit als expliciete eis opgenomen te zijn in de overeenkomst met de leverancier en zal hier op toegezien moeten worden.

Applicatiebeveiliging en veilig gebruik van GGD Contact

GGD Contact is een applicatie die gevoelige gezondheidsinformatie van burgers verwerkt. Het is daarom van belang dat de applicatie vrij is van kwetsbaarheden en privacy- en informatiebeveiligingsrisico's minimaliseert.

Wat wordt er vanuit GGD Contact geleverd?

GGD Contact wordt volgens de Agile Scrum methodiek ontwikkeld. Dit houdt in dat er iteratief meer functionaliteiten worden toegevoegd, maar ook dat GGD Contact nog niet direct de volledige functionaliteit

van HPZoneLite vervangt. Het Scrum-team bestaat uit een product owner (vanuit de GGD'en), ontwikkelaars (vanuit VWS), en een Scrum-master. Binnen het huidige ontwerp en de huidige scope geldt dat de applicatie is ontworpen en gebouwd vanuit onder meer de volgende ontwerpprincipes, die volgen uit de beveiligingsnormen NEN 7510, BIO en de privacywet:

- dataminimalisatie: er wordt niet meer informatie verwerkt (en dus ook getoond) dan strikt noodzakelijk is voor het doel waarvoor ze gebruikt dienen te worden.
- least privilege: de toegang tot functionaliteit en informatie worden zoveel mogelijk beperkt.
- functiescheiding: taken en verantwoordelijkheden worden beperkt om de kans op onbevoegd of onbedoelde wijzigingen of misbruik te voorkomen.
- herleidbaarheid: voor elke handeling moet duidelijk zijn waarom die wordt uitgevoerd, zowel om de doelbinding te garanderen als vastleggen en controle vanuit logging en monitoring.

Nieuwe functionaliteiten worden ontworpen volgens het principe 'privacy/security-by-design' en conform geldende standaarden voor privacy en informatiebeveiliging. Hiertoe wordt het Scrum-team tijdig geadviseerd door privacy- en informatiebeveiligingsexperts. De algemene functionaliteit van GGD Contact wordt beschreven in de referentie DPIA, waarvan VWS penvoerder is. Nieuwe functionaliteiten worden via addenda aan de DPIA toegevoegd.

Privacy en informatiebeveiliging is integraal onderdeel van het ontwikkelproces. Voordat de applicatie vrijgegeven wordt, dient gevalideerd te worden of voldaan is aan de privacy- en informatiebeveiligingseisen. Hiertoe worden onder andere PEN-testen uitgevoerd. Hiermee wordt de regionale GGD in staat gesteld om de applicatie veilig te gebruiken voor de scope waarvoor deze is gerealiseerd.

Wat wordt er van de GGD verwacht?

Privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen binnen GGD Contact zijn ontworpen voor een specifiek beoogd gebruik van GGD Contact. Als GGD Contact op een wijze wordt gebruikt die niet is beoogd, kan dat leiden tot risico's. Welke risico's ontstaan, hangt af van de wijze waarop de applicatie breder wordt gebruikt. Voorbeelden van risico's of neveneffecten die kunnen ontstaan bij breder gebruik:

- ongeautoriseerde toegang en/of directe toegang tot dossiers;
- ontbreken van adequate logging en monitoring op specifiek misbruik die ontstaat door bijvoorbeeld bredere of onjuiste toekenning van rollen, waarbij er geen directe herleidbaarheid meer is tussen uitvoering van werk en toegang tot dossiers. Dit omdat dit pas mogelijk is als een functionaliteit is gebouwd of voorzien;
- het tonen van meer informatie dan strikt noodzakelijk voor de uitvoering van het werk;
- onbeoogde werkwijzen die ontstaan zijn door breder gebruik, zijn in volgende releases niet meer beschikbaar, doordat wordt doorontwikkeld op de bekende scope.

Het is van belang dat onbeoogd gebruik tijdig door de GGD'en gesignaleerd en gecommuniceerd wordt zodat eventuele aanvullende privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen getroffen kunnen worden en eventuele verbeteringen in functionaliteiten binnen GGD Contact geïdentificeerd kunnen worden.

Een veilig gebruik van GGD Contact vraagt ook om maatregelen binnen de eigen GGD. Zo zetten GGD'en de referentie DPIA om naar een organisatie-eigen DPIA en implementeren de maatregelen die hieruit voortvloeien. Daarnaast is in samenspraak met de GGD'en een inventarisatie gemaakt van privacy- en informatiebeveiligingsmaatregelen ten behoeve van veilig werken met GGD Contact. Op basis van deze inventarisatie zijn waar nodig adviezen geformuleerd waarmee de regionale GGD'en nu zelf aan de slag kunnen. Hiertoe dienen actieplannen geformuleerd te worden ter goedkeuring door de DPG. Restrisico's zullen tevens inzichtelijk moeten worden gemaakt bij in gebruik name van GGD Contact en ter acceptatie gecommuniceerd moeten worden naar de DPG.

GGD GHOR coördineert en faciliteert het proces ter inventarisatie van risico's en maatregelen gerelateerd aan GGD Contact. Daartoe is een Teams omgeving opgezet waar implementatievoorgang van de maatregelen gemonitord kan worden. Bij toekomstige releases wordt tijdig geëvalueerd en gecommuniceerd of aanvullende maatregelen of wijzigingen aan maatregelen door de regionale GGD'en getroffen moeten worden.

Logging en monitoring

Logging moet mogelijk maken achteraf onweerlegbaar vast te stellen welke gebeurtenissen hebben plaatsgevonden op informatie en informatiesystemen. Daarnaast vormen logbestanden van gebeurtenissen de basis van geautomatiseerde monitorsystemen (zoals Security Informatie en Event Management (SIEM) systemen) die geconsolideerde rapporten en waarschuwingen over systembeveiliging kunnen verzamelen.

Wat wordt er vanuit GGD Contact geleverd?

GGD Contact voorziet voor de applicatie in loggingfunctionaliteiten conform de NEN 7513. Dit betekent dat GGD Contact de volgende operationele gebeurtenissen logt:

- Dossieracties: Alle gebeurtenissen waarbij acties plaatsvinden die betrekking hebben op een casus (dossier), moeten worden gelogd.
- Bijzondere gebeurtenissen: Alle gebeurtenissen die niet vallen onder de normale procedures voor toegang tot gegevens moeten worden gelogd.
- Gebeurtenissen die de toegangsregeling betreffen: Binnen GGD Contact gelden bepaalde regels voor het verlenen van toegang tot gegevens. De regels worden door GGD Contact in praktijk gebracht. GGD Contact bepaalt op basis van de ingestelde waarden of een gebruiker toegang krijgt tot de desbetreffende gegevens of niet. Om de betrouwbaarheid van de logging te kunnen bewaken, moeten alle gebeurtenissen die de instelling van de toegangsregeling betreffen, worden gelogd.

Naast operationele gebeurtenissen binnen GGD Contact is het van belang dat GGD Contact de volgende aanvullende gebeurtenissen logt:

- Het loggen van een bepaalde gebeurtenis inschakelen of uitschakelen: Het in- of uitschakelen van het loggen van een gebeurtenis moet altijd worden gelogd.
- Toegang tot loggegevens: Elke toegang tot de logging moet altijd worden gelogd omdat de loggegevens zeer gevoelige informatie kunnen bevatten. Uitschakelen van het loggen van toegang tot loggegevens moet niet mogelijk zijn.
- Loggegevens wijzigen of verwijderen: Wijzigen of verwijderen van loggegevens behoort in normale omstandigheden niet voor te komen. Wanneer dit in bijzondere gevallen echter toch noodzakelijk blijkt, moet deze gebeurtenis altijd worden gelogd en voorzien van een toelichting.

GGD GHOR en VWS zijn op dit moment verantwoordelijk voor het monitoren van operationele gebeurtenissen in GGD Contact. Hiertoe hebben GGD GHOR en VWS toegang tot een GGD Contact dashboard met gepseudonimiseerde loginformatie. In geval van een incident heeft GGD GHOR tevens via aparte accounts toegang tot een dashboard met direct herleidbare persoonsgegevens. Eventuele informatiebeveiligingsgebeurtenissen volgen het afgesproken incident managementproces waarin relevante GGD'en tijdig worden betrokken.

VWS is als tijdelijke beheersorganisatie van GGD Contact verantwoordelijk voor logging en monitoring van de infrastructuur van GGD Contact. Hiertoe maakt VWS gebruik van een Nederlandse hosting partij en Security Operations Center (SOC) die ISO/IEC 27001:2013 en NEN 7510-1:2017 gecertificeerd is. Eventuele informatiebeveiligingsgebeurtenissen volgen het afgesproken incident management proces waarin relevante GGD'en tijdig worden betrokken. Daarnaast is GGD GHOR verantwoordelijk voor logging en monitoring van gebeurtenissen in, door GGD GHOR beheerde, systemen (zoals bijvoorbeeld The Identity Hub). Daartoe heeft GGD GHOR een SIEM oplossing geïmplementeerd.

Wat wordt er van de GGD verwacht?

De regionale GGD is verantwoordelijk voor logging en monitoring van de eigen AD. Daartoe zal deze de volgende maatregelen moeten treffen:

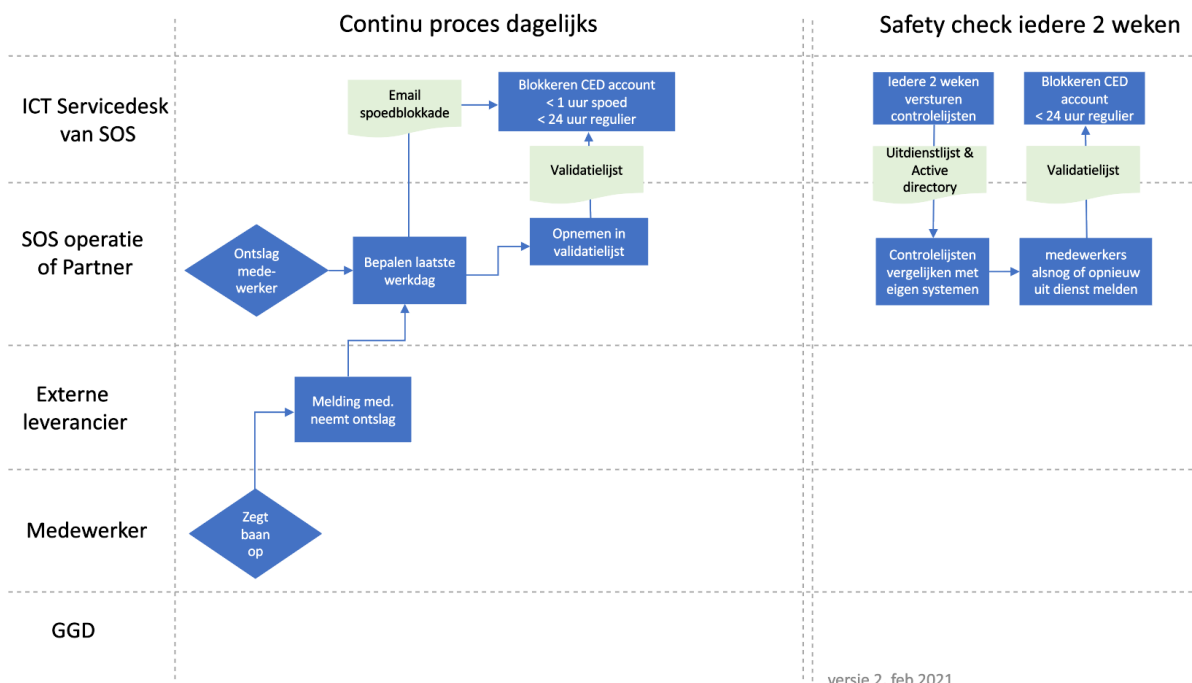
1. Audit logging binnen de AD is ingeschakeld. Gebeurtenissen inzake authenticatie en autorisatie van GGD Contact worden gelogd.
2. Audit loginformatie wordt ten minste 5 jaar bewaard.
3. Auditverslagen worden beveiligd en kunnen niet gemanipuleerd worden.
4. De AD is gesynchroniseerd met één referentietijdbron.
5. Audit loginformatie wordt regelmatig (geautomatiseerd) beoordeeld (via een SIEM oplossing).

NOTE: het is mogelijk dit proces uit te besteden naar het centrale Security Operations Center (SOC) van GGD GHOR. Hiervoor dienen afspraken gemaakt worden tussen GGD GHOR en de betreffende GGD.

Bijlage 2

Procesbeschrijving Uitdiensttreding BCO medewerkers werkzaam voor GGD

- Doel:** Zodra een medewerker uit dienst treedt, dient binnen 24 uur de toegang tot systemen met privacy gevoelige informatie geblokkeerd te zijn.
In spoedgevallen dient de toegang binnen 1 uur geblokkeerd te zijn.
- Aanpak:** Iedere medewerker van SOS of een van haar onderaannemers (partners) die toegang heeft tot de systemen van de GGD, heeft daarvoor een CED account nodig. Zodra dat account geblokkeerd is, is de toegang niet meer mogelijk.
- Procesflow:** De procesflow, bestaat uit een continu proces dat dagelijks wordt uitgevoerd en er zijn iedere 2 weken controles, de zogeheten safety checks. Dit is hierna afgebeeld.

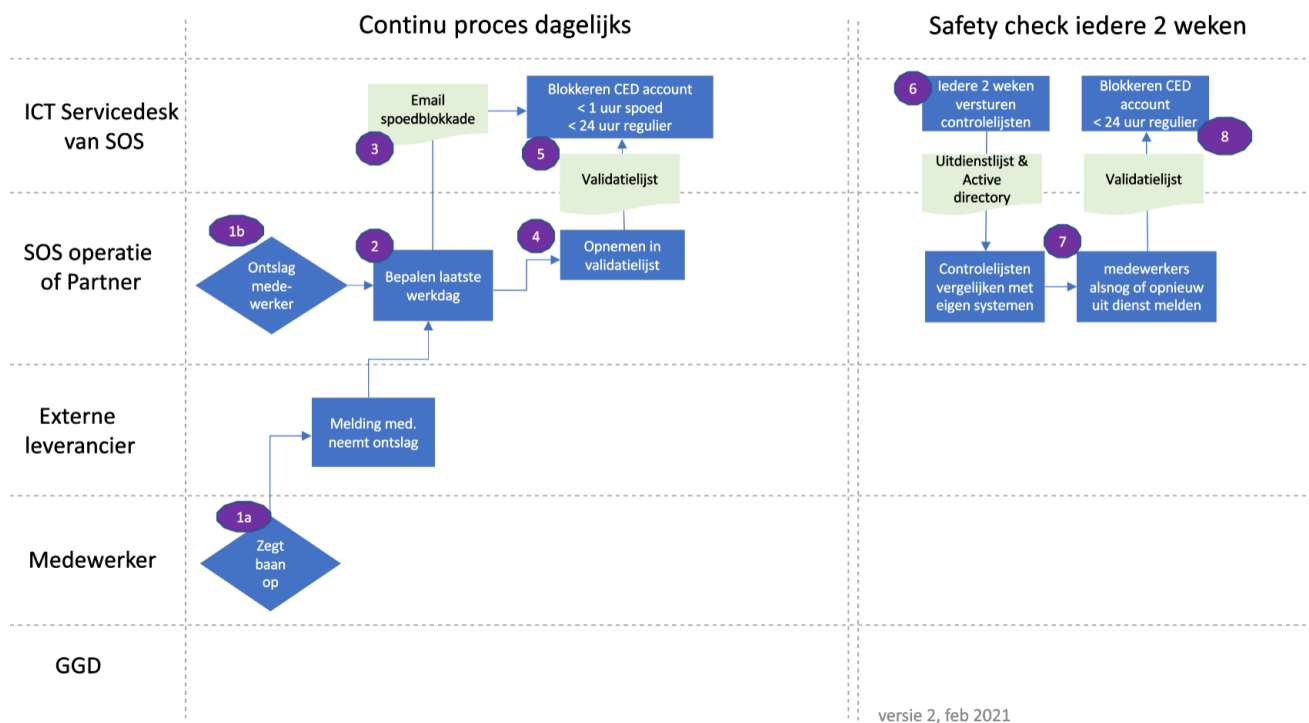


In bijlage 1 tref je de procesflow met de volledige toelichtende beschrijving.

RACI: In bijlage 2 is de Raci opgenomen, die beschrijft wie welke rol heeft en welke verantwoordelijkheid draagt in dit proces.

Eigenaar: Het landelijk capaciteit centrum van SOS is als regiepartner eigenaar van dit proces.

Bijlage 1 Procesflow met toelichting



Continu proces

1. Een medewerker zegt zelf zijn baan op (1a) of wordt aangezegd of ontslagen (1b). De medewerker meldt dit bij zijn werkgever. Dit kan de partner zijn, maar kan ook een externe leverancier zijn.
2. De partner bepaalt de laatste werkdag van de medewerker.
3. Indien de laatste werkdag per direct is en er een dringende reden is om met spoed het account te blokkeren, verstuurt de partner een mail met in het onderwerp spoed blokkade naar ggdsupport@ced.nl.
4. Bij een reguliere uitdiensttreding zet de partner de medewerker op de validatielijst en verstuurt deze op de eerstvolgende dag na de laatste werkdag voor 10 uur naar ggdsupport@ced.nl.
5. IT support van SOS blokkeert dagelijks¹ het CED account van de betreffende uitdiensttreders. Voor spoedmeldingen garandeert zij binnen 1 uur de blokkade, voor reguliere meldingen a.d.h.v. de validatielijst binnen 24 uur. Door het CED account te blokkeren de toegang tot HP Zone Lite niet meer mogelijk.

¹ Dagelijks = op werkdagen en zaterdag

Safety checks

6. Iedere 2 weken op de maandag van de oneven weken doet SOS een safety check. Deze bestaat uit het versturen van twee lijsten naar de partners:
 - a. een lijst met medewerkers van de partner waarvan in de afgelopen 2 weken het account is geblokkeerd. De uitdienstlijst.
 - b. Een lijst uit de zogeheten 'active directory'. Deze bevat een overzicht van alle medewerkers van de partner die een actieve CED account hebben.
7. De partner controleert of de lijsten kloppen met hun systemen:
 - a. Uitdienstlijst, naast validatielijst leggen -> Is iedereen daadwerkelijk uit dienst
 - b. Active directory vergelijken met eigen systeem -> Is iedereen die als actieve gebruiker staat, nog werkzaam?
8. Mensen die uit deze controle komen en alsnog uit dienst gemeld moeten worden, worden direct gemeld bij IT support van SOS en zij verzorgen de blokkade van het account.

Bijlage 2 Raci

Proces uitdiensttreding	ICT Servicedesk BCO van SOS		SOS operations of Partner		Externe leverancier *	Medewerker	GGD	
	Management	Uitvoering	Management	Uitvoering		Medewerker	Management	Uitvoering
Melding uit dienst maken			A		R	R		
Uitdiensttreders op validatielijst plaatsen Melding spoedblokkade account			A	R				
Blokken accounts < 24 uur Blokken account bij spoed < 1 uur	A	R						
Controlelijsten aanleveren	A	R						
Controles uitvoeren en feedback naar SOS	I	I	A	R				

*Externe leverancier van personeel aan SOS of partner: uitzendbureau of RPO partij

R	Responsible	Wie doet de taak? Wie voert uit?
A	Accountable	Wiens kop rolt als het mis gaat? Wie heeft mandaat om te beslissen?
S	Support	Wie ondersteunt de uitvoerder?
C	Consulted	Iedereen die mij meer kan vertellen over de taak? Wie is stakeholder en heeft een belang?
I	Informed	Iedereen wiens werk afhankelijk is van deze taak? Iedereen die geïnformeerd moet zijn.

Bijlage 3



Release Notes for Roles in HPZoneNL and HPZLite

Written by	Miss Katrina Ohrimenko
Approved by	Dr Chakib Kara-Zaïtri
Version A	04/02/2021

1 Executive Summary

These release notes provide guidance on the use of Roles that can be added to a User within Active Directory.

Important Notes:

1. Roles are managed outside of HPZone. Roles are added/removed to a User in Active Directory by a local IT team at the GGD.
2. For Roles to start appearing in HPZone/HPZLite, the User has to first log into HPZone or HPZLite.
3. Users have the same Roles for Live, Training and Test (UAT) sites.

2 List of Contents

1	Executive Summary.....	2
2	List of Contents	3
3	Address for Live, Training and UAT sites.....	4
4	Login Roles	4
4.1	HPZoneNL.....	4
4.2	HPZoneNL Admin	5
4.3	HPZLite	5
5	Additional Roles	6
	HPZone-Case-Manager.....	6
	HPZone-Investigating-Officer	6
	HPZone-Administrative-Officer	6
	HPZone-Regional-Role.....	7
	HPZone-National-Role.....	7
	HPZone-Information-Officer	7
	HPZone-Coordinator	7
6	HPZLite access for Partner Organisations (SOS, Red Cross, etc.).....	7
7	HPZLite access for a user from another GGD	8
8	HPZoneNL access for a user from the same region.....	8

3 Address for Live, Training and UAT sites

Production (Live) site

HPZoneNL: <https://www.hpzone.nl>

HPZLite: <https://hpzlite.hpzone.nl>

Training site

HPZoneNL: <https://training.hpzone.nl>

HPZLite: <https://hpzlite-training.hpzone.nl/>

UAT site (User Acceptance Testing)

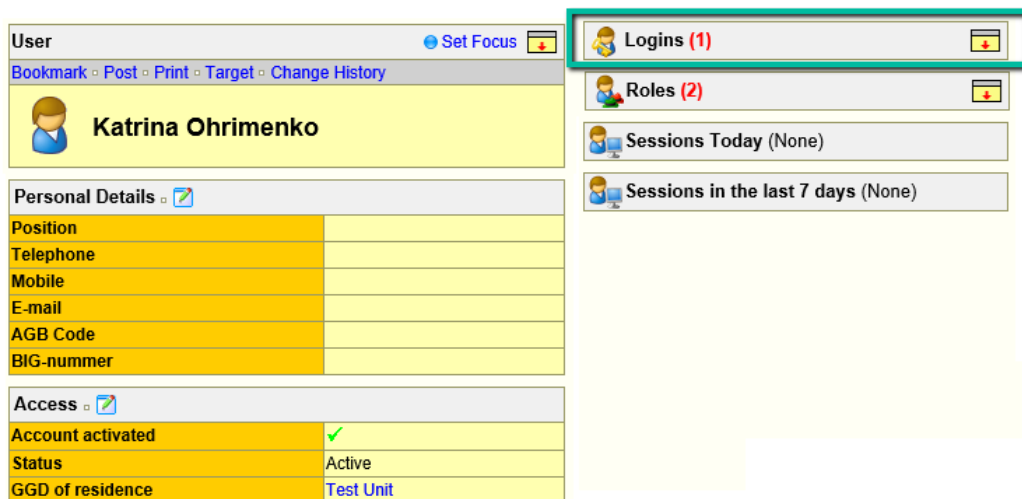
HPZoneNL: <https://testing.hpzone.nl/>

HPZLite: <https://hpzlite-testing.hpzone.nl/>

4 Login Roles

These Roles create a login and therefore provide access to HPZoneNL, HPZoneNL Admin or HPZLite. **Only 1 Role** per application is necessary.

From the User view, these will appear in the Logins pane, as highlighted below:



The screenshot shows the user profile for Katrina Ohrimenko. The 'Logins (1)' pane is highlighted with a red box. The 'Roles (2)' pane is also visible. The 'Sessions Today (None)' and 'Sessions in the last 7 days (None)' panes are empty. The 'Personal Details' pane shows fields for Position, Telephone, Mobile, E-mail, AGB Code, and BIG-nummer. The 'Access' pane shows 'Account activated' as checked, 'Status' as Active, and 'GGD of residence' as Test Unit.

4.1 HPZoneNL

G = Guest, S=Standard, P=Privileged (only one is necessary)

HPZone-L-HPZone-G = Will create a **Guest** login in HPZoneNL, this means a User is able to view all data, but cannot add new data or edit data. They can however add Events.

HPZone-L-HPZone-S = Will create a **Standard** login in HPZoneNL, this means a User is able to view, enter and edit data, but will **not** be able to **close** or **delete** items.

HPZone-L-HPZone-P = Will create a **Privileged** login in HPZoneNL, this is the highest level of access and means a User can delete and close items.

4.2 HPZoneNL Admin

There is only one role as shown below.

HPZone-L-Administration-P = Will create a Privileged login for the HPZoneNL Admin Interface. Provides a full view and edit rights within the Admin interface. Some of the main Admin interface features are:

- edit/create new Administrative Contexts, like a new School;
- edit/create GPs;
- edit/create GGD Letter templates;
- upload GGD specific documents (i.e. Local Support Material);
- edit/create GGD Actions for the Infection specific Workflow;
- restore deleted records;
- view User sessions and activity for a specific User or for all Users in one day;
- Grant access to Partner Organisation Users (like, SOS International, Red Cross). Note: The Admin who is granting access also needs to have **HPZone-Administrative-Officer** Role on their account. For full details refer to Section 6 below;
- Grant access to Regional Users (HPZoneNL access to GGDs from the same region, refer to Section 8) and National Users (HPZLite access from any GGD, refer to Section 7).

4.3 HPZLite

G = Guest, S=Standard, P=Privileged

HPZone-L-HPZoneLite-G = Will create a **Guest** login in HPZLite, this means a User is able to view COVID-19 data, but cannot add new data or edit data. They can however add Events.

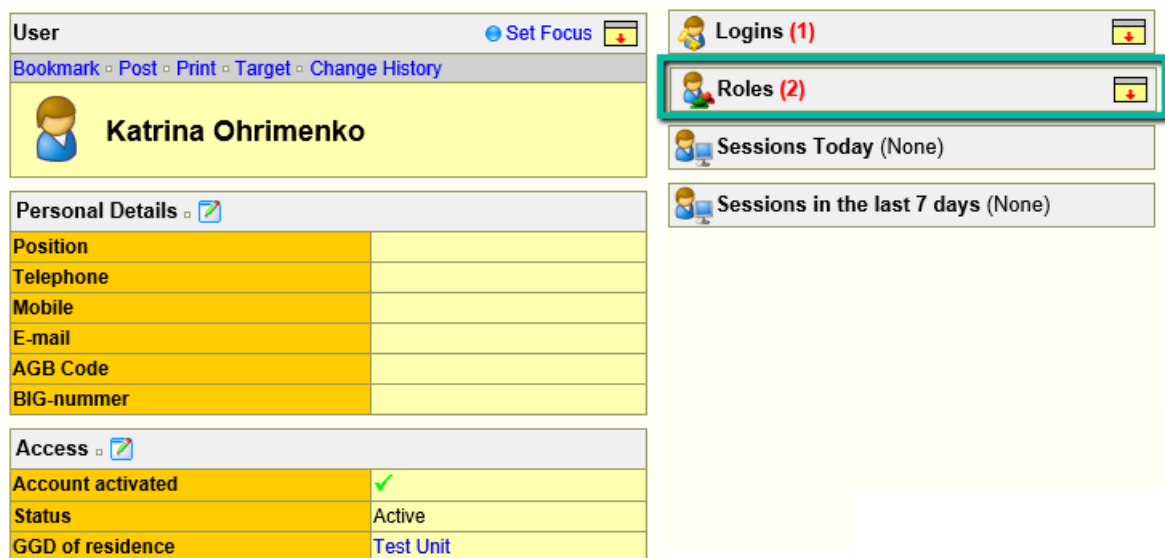
HPZone-L-HPZoneLite-S = Will create a **Standard** login in HPZLite, this means the User will be able to view, enter and edit COVID-19 data, but will **not** be able to **close** or **delete** items.

HPZone-L-HPZoneLite-P = Will create a **Privileged** login in HPZLite, this is the highest level of access and means a User can delete and close items.

5 Additional Roles

These Roles are used to allow/restrict Users to have certain features or privileges. Each User may have more than one Role.

If the User wishes to check what Additional Roles they have been assigned, they can do so from the User view>Roles pane, as highlighted below:



User Set Focus

[Bookmark](#) [Post](#) [Print](#) [Target](#) [Change History](#)

 **Katrina Ohrimenko**

Personal Details 

Position	
Telephone	
Mobile	
E-mail	
AGB Code	
BIG-nummer	

Access 

Account activated	✓
Status	Active
GGD of residence	Test Unit

Logins (1) 

Roles (2) 

Sessions Today (None)

Sessions in the last 7 days (None)

HPZone-Case-Manager

Will create a **Case Manager** Role for the User. One Role applies to both HPZoneNL and to HPZLite.

- This Role is used for filtering names that should appear on Case Manager list. Generally assigned to Doctors.
- Can also be used to filter who should be assigned to Local and National Actions.

HPZone-Investigating-Officer

Will create an **Investigating Officer** Role for the User. One Role applies to both HPZoneNL and to HPZLite.

- This Role is used for filtering names that should appear on Investigating Officer list. Investigating Officer is the User who will be doing the majority of investigative work on the Case, Contact or Outbreak.
- Can also be used to filter who should be assigned to Local and National Actions.

HPZone-Administrative-Officer

Will create an **Administrative Officer** Role. Applies to HPZoneNL and HPZoneNL Admin.

- This Role should be given to the GGD's HPZoneNL Admin User who is in charge of granting access to Partner Organisation Users. For full details refer to **Section 6** of this document.
- Can also be used to filter who should be assigned to Local and National Actions.
- Provides the ability to export data

HPZone-Regional-Role

Will create a **Regional** Role.

This Role enables an existing HPZoneNL user to gain access to another GGD's **HPZoneNL** in the same region. For full details refer to **Section 8** of this document.

HPZone-National-Role

Will create a **National** Role. This Role enables **HPZLite** access for:

- Partner Organisation User (like SOS, Red Cross). For full details refer to **Section 7** of this document;
- An existing HPZoneNL User from another GGD. For full details refer to **Section 8** of this document.

HPZone-Information-Officer

This is a lesser used Role. Applies to HPZoneNL only.

Used to filter who should be assigned to Local and National Actions.

HPZone-Coordinator

Will create a **HPZone Coordinator** Role. This Role currently is used for HPZone and HPZLite for:

- Provides the ability to export data;
- Enables access to Capacity Planning table in the Control page.

6 HPZLite access for Partner Organisations (SOS, Red Cross, etc.)

GGDs HPZone Admin can grant and revoke HPZLite access for Partner Organisations, like SOS International, Red Cross and others. Full procedure on this is covered in the attached document:



Release Notes for
Partner Organisation

7 HPZLite access for a user from another GGD

GGDs HPZone Admin can create HPZLite login to any existing HPZoneNL User from another GGD in order to provide access to the data. Full procedure on this is covered in the attached document:



Release Notes
Enabling Access use

8 HPZoneNL access for a user from the same region

GGDs HPZone Admin can create HPZoneNL login to any existing HPZoneNL User from the same region in order to provide access to the data. Full procedure on this is covered in the attached document:



Release Notes for
Enabling User acces

Bijlage 4A

Rollen landelijke schil

Ro	Werkverdel	Medewerker	Medewerker dossierkwaliteit	Medische supervisor (concept)	Gesprekscoach (concept)	Thuiswerk VPN toegang
Rol beschrijving	Deze rol, - verdeelt de werkvoorraad van cases binnen de eigen GGD - verdeelt de werkvoorraad naar landelijke partners.	Deze rol, - krijgt werk toebedeelt door de landelijke werkverdel; - voert het BCO-gesprek uit en legt deze vast; - neemt gegevens over naar HPzone*; - geeft (afgeronde) dossiers terug naar de werkverdel	Deze rol, - controleert de dossiers op kwaliteit door ze in te zien en te bewerken - past de 'gecheckt door landelijk'-status van het dossier aan	Deze rol, - ziet openstaande hulpvragen voor medische supervisie voor landelijke schil - wijst een openstaande hulpvraag aan zichzelf toe - ziet het dossier behorend bij toegewezen hulpvraag in - geeft het zelf-toegewezen hulpvraag terug - beantwoord toegewezen hulpvraag	Deze rol, - ziet openstaande algemene hulpvragen voor medische supervisie voor landelijke schil - wijst een openstaande hulpvraag aan zichzelf toe - ziet het dossier behorend bij toegewezen hulpvraag in - geeft het zelf-toegewezen hulpvraag terug - beantwoord toegewezen hulpvraag	Deze rol - is nodig voor toegang tot de Fortigate VPN oplossing t.b.v. toegang tot de AMZX. Deze rol dient uitsluitend te worden toegewezen aan landelijke medewerkers én aan GGD medewerkers waarvan de organisatie geen aansluiting kan realiseren op de AMZX (i.g.v. medewerkers niet werkzaam op GGD hoofdlocatie).
Beschikbaar vanaf release	1.2	1.2	ntb	ntb	ntb	1.2
Stapelrol	Ja	Ja	Ja, met inachtneming dat een medewerker niet zijn eigen dossiers op kwaliteit controleert.	Alleen als een medische supervisor tevens een rol heeft in het operationele proces bij het verdelen van werk of voeren van bron- en contactonderzoeksgesprekken.	Ja	Ja
Technische naam	DBCO-Landelijk-Werkverdel, nieuw: BCO-LS-Werkverdel	BCO-Landelijk-Gebruiker, nieuw: BCO-LS-Gebruiker	BCO-LS-Dossierkwaliteit	BCO-LS-MedischeSupervisie	BCO-LS-Gesprekscoach	AMZX-VPN
Geautoriseerde goedkeurder						
Authenticatiemiddel	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD of IDP	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD of IDP	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD of IDP
Toegang tot dataset	Alleen dossiers die ontstaan en gekoppeld zijn aan de organisatie van de werkverdel. Dossiers zijn beperkte tijd beschikbaar voor deze rol: de brondata moet een medewerker opslaan in HPzone.	Gebruiker heeft alleen toegang tot dossier die de gebruiker zelf heeft aangemaakt of zijn toegewezen aan de medewerker door de werkverdel. Dossiers zijn beperkte tijd beschikbaar voor deze rol: de brondata moet een medewerker opslaan in HPzone.	Alleen dossiers die ontstaan en gekoppeld zijn aan de regio van de dossierchecker. Met uitzondering van dossiers dat door de dossierchecker is opgepakt als vanuit de BCO-rol.	Alleen dossiers die ontstaan en gekoppeld zijn aan de organisatie van de medische supervisie.	Alleen dossiers die ontstaan en gekoppeld zijn aan de organisatie van de medische supervisie.	

Scherm									
Toegangsscherm	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Overzicht alle cases toegewezen aan [lijst]	x								
Overzicht mijn cases		x		x		x		x	
Handmatig case toevoegen		x							
Case / BCO vragenlijst		x		x		x		x	
Case / Contact detail		x		x		x		x	
Case / Context detail		x		x		x		x	
Case / Overzicht/samenvatting		x		x		x		x	
HPzone voor-ingevoerde tabbellen		x		x		x		x	
Acties/taken									
Ontdubbelen (release ntb)	Ja	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Identificeren (release ntb)	Ja	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Labels toekennen (release)		Nee		Nee		Nee		Nee	Nee
Toewijzen case aan andere BCO'er	Ja	Nee		Nee		Nee		Nee	Nee
Toewijzen case aan zichzelf uit werkverdelingsoverzicht - tijdelijk tot kwaliteitscontrole beschikbaar is	Ja (tijdelijk)	Nee		Nee		Nee		Nee	Nee
Toewijzen case aan landelijke partner	Ja	Nee		Nee		Nee		Nee	Nee
Toewijzen case aan werkvoorraad	Ja	Nee		Nee		Nee		Nee	Nee
Case behandelen uit vragenoverzicht	Nee	Nee		Nee		Ja		Ja	Nee
Case status bewerken	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Nieuwe case aanvragen uit de werkvoorraad	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Context aanmaken	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Medische hulpvraag stellen	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Niet-medische hulpvraag stellen	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Bestaande context koppelen/linken	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Context aanpassen	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Locatie aanmaken	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Contact aanmaken	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Contact aanpassen	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Contact verwijderen	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Status + toelichting meegeven bij teruggeven casus	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Koppelen GGD Contact app door middel van koppelcode	Nee	Ja		Nee		Nee		Nee	Nee
Case aanpassen	Nee	Ja		Ja		Nee		Nee	Nee
Kwaliteit dossier controleren	Nee	Nee		Ja		Nee		Nee	Nee
Medische hulpvraag beantwoorden	Nee	Nee		Nee		Ja		Nee	Nee
Niet-medische hulpvraag beantwoorden	Nee	Nee		Nee		Nee		Ja	Nee

Bijlage 4B

Rollen regionale GGD

Rol	Werkverdelers	Gebruikers	Compliance	Thuiswerk VPN toegang	Medewerker dossierkwaliteit	Medische supervisie (concept)	Gesprekscoach (concept)	Contextbeheerder
Functionaliteit	Deze rol, - maakt cases aan; - ziet een overzicht van cases voor de regio (te verdelen, verdeeld en afgerond); - verdeelt de werkvoorraad van cases binnen de eigen GGD; - verdeelt de werkvoorraad naar landelijke partners.	Deze rol, - krijgt werk toebedeeld door de werkverdelers; - voert het BCO-gesprek uit en legt deze vast; - neemt gegevens over naar HPzone*; - geeft (afgeronde) dossiers terug naar de werkverdelers	Deze rol, - biedt ondersteuning van het uitvoeren van recht op vergetelheid (verwijderverzoeken, conform AVG), recht van inzage (delen van persoonsgegevens, conform AVG) en inzage in het overzicht van de loggegevens (conform NEN 7513). - kan dossiers opzoeken en inzage doen in geval van datalek of securityincident.	Deze rol, - biedt toegang tot de Fortigate VPN oplossing t.b.v. toegang tot de AMZX. Deze rol dient uitsluitend te worden toegewezen aan landelijke medewerkers én aan GGD medewerkers waarvan de organisatie geen aansluiting kan realiseren op de AMZX (i.g.v. medewerkers niet werkzaam op GGD hoofdlocatie).	Deze rol, - controleert de dossiers op kwaliteit door ze in te zien en te bewerken - past de 'gecheckt'-status van het dossier aan	Deze rol, - ziet openstaande hulpvragen voor medische supervisie binnen eigen GGD in - wijst een openstaande hulpvraag aan zichzelf toe - ziet het dossier behorend bij toegewezen hulpvraag in - geeft het zelf-toegewezen hulpvraag terug - beantwoord toegewezen hulpvraag	Deze rol, - ziet openstaande algemene hulpvragen voor medische supervisie binnen eigen GGD in - wijst een openstaande hulpvraag aan zichzelf toe - ziet het dossier behorend bij toegewezen hulpvraag in - geeft het zelf-toegewezen hulpvraag terug - beantwoord toegewezen hulpvraag	Deze rol, - zoekt door alle locaties met een postcode binnen de GGD regio - ziet alle recent aangemaakte locaties met een postcode binnen jouw GGD regio in - keurt/verifieert locaties binnen de GGD regio. BCO-ers kunnen dan bij zoekresultaten met meerdere gelijkende treffers de geverifieerde kiezen - Voegt meerdere locaties binnen de eigen GGD regio tot 1 locatie samen. - Bewerkt contexten (naam, adres, categorie (bv horeca, kantoor, zorginstelling) - Voegt een uitbraaknummer (situationnummer) toe aan een context
Beschikbaar vanaf release	1.1	1.1	1.1.2	1.1	ntb	ntb	ntb	ntb
Te combineren	Ja, maar door tijdelijke zelftoebedeling (tijdelijk geaccepteerd risico door PO) zo min mogelijk combineren met rol gebruiker.		Nee, vanuit de rol is menging met het primaire proces onwenselijk. Deze rol moet niet gecombineerd worden met primair proces (werkverdelers en gebruiker). Dit kan worden bereikt door juiste roltoekenning door de GGD.	Ja	Ja, met inachtneming dat een medewerker niet zijn eigen dossiers op kwaliteit controleert.	Alleen als een medische supervisor tevens een rol heeft in het operationele proces bij het verdelen van werk of voeren van bron- en contactonderzoeksgesprekken.	Ja	Ja
Technische naam Geautoriseerde goedkeurder	DBCO-Werkverdelers	DBCO-Gebruikers	BCO-GGD-Compliance Toewijzing van de rol moet ter controle worden voorgelegd aan FG door de GGD, per persoon.	AMZX-VPN	BCO-GGD-Dossierkwaliteit	BCO-GGD-MedischeSupervisie Medewerker moet bevoegd zijn om medische vragen te beantwoorden. Het is aan de GGD om dit te beoordelen.	BCO-GGD-Gesprekscoach	BCO-GGD-Contextbeheerder
Authenticatiemiddel	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD	2-factorauthenticatie: sterk wachtwoord + OTP afgedwongen via AD GGD
Toegang tot dataset	Alleen dossiers die openstaan en gekoppeld zijn aan de regio van de werkverdelers. Dossiers zijn beperkte tijd beschikbaar voor deze rol: de brondata moet een medewerker opslaan in HPzone.	Gebruiker heeft alleen toegang tot dossier die de gebruiker zelf heeft aangemaakt of zijn toegewezen aan de medewerker door de werkverdelers. Dossiers zijn beperkte tijd beschikbaar voor deze rol: de brondata moet een medewerker opslaan in HPzone.	Personen binnen de regio waar de compliance officer in het AD/IDP staat. Dit omvat ook alle persoonsgegevens, ook historische data.		Alleen dossiers die openstaan en gekoppeld zijn aan de regio van de dossierchecker. Met uitzondering van dossiers dat door de dossierchecker is opgepakt als vanuit de BCO-rol.	Alleen dossiers die openstaan en gekoppeld zijn aan de regio van de medische supervisie.	Alleen dossiers die openstaan en gekoppeld zijn aan de regio van de gesprekscoach.	Alle contexten van de regio. Geen toegang tot informatie over hoeveel/wanneer/welke indexen aan een locatie gekoppeld zijn.

Scherm								
Toegangsscherm	x	x	x	x	x	x	x	x
Overzicht alle cases toegewezen aan	x							
Mijn cases / te controleren cases		x						
Handmatig case toevoegen	x	x						
Case / BCO vragenlijst		x						
Case / Contact detail		x						
Case / Context detail		x						
Case / Overzicht/samenvatting		x						
HPzone voor- ingevulde tabellen		x						
Contextoverzicht								
Overzicht rechten van betrokkenen			x					x
Overzicht persoonsgegevens			x					
Acties/taken								
Case aanmaken	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Ontdubbelen (release ntb)	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Identificeren (release ntb)	Ja	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Dossier verwijderen	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Labels toekennen (release)	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Toewijzen case aan andere BCO'er	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Toewijzen case aan zichzelf uit werkverdelingsoverzicht - tijdelijk tot kwaliteitscontrole beschikbaar is	Ja (tijdelijk)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Toewijzen case aan landelijke partner	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Toewijzen case aan werkvoorraad	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Archiveren cases	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Case behandelen uit vragenoverzicht	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja	Nee
Case status bewerken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Nieuwe case aanvragen uit de werkvoorraad	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Context aanmaken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Medische hulpvraag stellen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Niet-medische hulpvraag stellen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Bestaande context koppelen/linken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Context aanpassen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Locatie aanmaken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Contact aanmaken	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Contact aanpassen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Contact verwijderen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Status + toelichting meegeven bij Koppelen GGD Contact app door	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Case aanpassen	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Kwaliteit dossier controleren	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Selecteren overzicht uitgevoerde	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Persoon opzoeken op basis van	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Persoon opzoeken op basis van HPzone nummer - Tijdelijk tot automatische aanmaak dossiers	Nee	Nee	Ja (tijdelijk)	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Persoonsgegevens verwijderen	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Persoonsgegevens herstellen	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Persoonsgegevens (case)	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
Medische hulpvraag beantwoorden	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee	Nee
Niet-medische hulpvraag	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Tonen contexten	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Aanpassen contexten	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Samenvoegen contexten	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja
Context verifiëren	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja

* tijdelijk vanwege bestaan HPzone (Lite) naast GGD Contact binnen 1 regio.

Bijlage 5

Opleveringsformulier Security Information & Event Management (SIEM)

Doelstelling

Een Security Information & Event Management (SIEM) voorziening implementeren om loginformatie uit bedrijfskritische applicaties te verzamelen en te analyseren. Op basis van deze analyses kunnen kwetsbaarheden ontdekt worden en kunnen aanvallen en verdacht gedrag in een vroeg stadium gesignaleerd worden. Aan de hand van deze loginformatie worden dan vervolgens waarschuwingen verzonden naar het Security Operation Center (SOC).

Specificatie

GGD GHOR heeft ervoor gekozen om het McAfee SIEM product te implementeren binnen de organisatie. Hieronder is beschreven hoe de SIEM infrastructuur geïmplementeerd is en welke trainingen er door McAfee zijn gegeven aan de SOC medewerkers.

McAfee heeft de volgende werkzaamheden samen met GGD GHOR SOC medewerkers uitgevoerd.

- 1-dag workshop
 - Overleg wat de klant met de SIEM oplossing wil bereiken.
 - Overleg m.b.t. doel en eisen en wensen.
 - Overleg m.b.t. de infrastructuur.
 - Overleg m.b.t. aan te sluiten data bronnen.
 - Overleg m.b.t. Active Directory integratie.
 - Overleg m.b.t. use cases.
- Installeren en configureren van de volgende virtuele appliances.
 - 2x ESM-VM (in HA mode)
 - 2x ELM-VM
 - 1x ERC-VM
 - 2x ACE-VM
- Toevoegen van diverse data bronnen.
- Het maken van klant specifieke parsers voor de diverse data bronnen.
- Het aanmaken van use cases en correlation rules.
- Het aanmaken van dashboards en rapporten.
- Optimaliseren van de SIEM omgeving.
- Training.

Opgeleverd

- 07-2021 Start installatie en configuratie van de SIEM omgeving.
- 07-2021 Start inrichting van de SIEM omgeving.
- 07-2021 Aansluiten van de eerste data bron (CoronIT applicatie).
- 08/09-2021 Verfijnen van correlation rules.

De bovenstaande activiteiten zijn voor 1 september 2021 opgeleverd.

De onderstaande activiteiten zijn na 1 september uitgevoerd.

- 10-2021 McAfee basis training voor alle SOC analisten.
- 10-2021 Aansluiten van de tweede data bron (Teleperformance).
- 11-2021 McAfee advanced training voor bijna alle SOC analisten.
- 11-2021 Upgrade van de SIEM omgeving naar de nieuwste versie.

Handtekening SOC Manager

Naam:

Handtekening:

Bijlage 6A

Mantelovereenkomst
GGD GHOR Nederland – GGD
generieke ICT-diensten ten behoeve van GGD Contact

Versie: 1.0
Contractnummer: XXXX
Datum: 8 juni 2021

Documentgegevens

Versiehistorie

Versie	Datum	Auteur	Status document
0.1	31 mei 2021	Roel van Rijckevorsel	Nieuwe overeenkomst
0.3	3 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar verwerkt
0.98	4 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar/context informatie verwerkt
0.99	7 juni 2021	Derrick Brouwn	Review commentaar JS en Vendor Mgt verwerkt
1.0	8 juni	Erik Vermeulen	Review EY programma

Gerelateerde documenten

Document	Versie	Datum
Dienstbeschrijving GGD Contact	1.0	8 juni 2021
DAP GGD Contact	1.0	8 juni 2021
SLA GGD Contact	1.0	8 juni 2021
Verwerkingsovereenkomst GGD Contact	HVG IP / IT	31 augustus 2018

Distributielijst

Naam	Functie	Organisatie	Verzenden
Joelle Staps	Directeur a.i.	GGD GHOR Nederland	E-mail
Mustafa Kedilioglu	Manager Strategie en professionalisering IV	GGD GHOR Nederland	E-mail
Angela Valberg	Mgr Service Management	GGD GHOR Nederland	E-mail
Thom Verleg	Service Delivery Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Derrick Brouwn	Team Coördinator Vendor Mgt	GGD GHOR Nederland	E-mail
Jeroen Kanters	Vendor Manager		
Rene Hettfleisch	FB Coördinator BCO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Richard Binnenkamp	CISO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Peter de Koning	SOC Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
XXX	DPG regio	GGD	E-mail
XXX	DPG regio	GGD	E-mail
XXX	DPG regio	GGD	E-mail

Inhoudsopgave

Inhoud

Documentgegevens	2
Versiehistorie	2
Gerelateerde documenten	2
Distributielijst	2
Inhoudsopgave	3
1. Mantelovereenkomst	4
1.1 Looptijd en beëindiging	6
Mocht een wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en positionering van GGD GHOR Nederland hier om vragen, dan verplichten partijen zich over en weer mee te werken aan een eventuele overdracht van de rechten en verplichtingen uit hoofde van onderhavige overeenkomst.	6
1.2 Transitie	6
1.3 Wijziging in overeenkomst	7
1.4 Klachtafhandeling	7
1.5 Personeel van GGD GHOR Nederland	7
1.6 Contactgegevens en autorisatie	7
1.7 Geheimhouding Geheimhouding en privacy	7
1.8 Overig	7
2. Dienstenbeschrijving	9
2.1 RRapportage	9
2.2 Verbeteringen	9
3. Bijlagen	10

1. Mantelovereenkomst

De ondergetekenden:

De Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, gevestigd te (3524 SJ) Utrecht aan het adres Zwarte Woud 2, ingeschreven in het handelsregister onder KvK nummer 41184548, hierna eveneens te noemen “**GGD GHOR Nederland**” rechtsgeldig vertegenwoordigd door mevrouw J. Staps

En

GGD XXXX, te XXXX, aan de XXX, ingeschreven in het handelsregister onder KvK nummer XXXX, hierna eveneens te noemen “**GGD**”, rechtsgeldig vertegenwoordigd door XXX eveneens te noemen “**GGD**”.

De partijen bij deze mantelovereenkomst (“**Mantelovereenkomst**”) worden hierna gezamenlijk ook aangeduid als “**de Partijen**” en ieder als een “**Partij**”.

Overwegende dat:

- Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (“**VWS**”) aan GGD GHOR Nederland de opdracht heeft gegeven, de vervanging van het systeem voor de bestrijding van covid-19 te coördineren (“**Fase 1**”); ”). De uitrol van GGD Contact in dit kader zal binnen de GGD in iteraties verlopen. In de eerste iteratie (de initiële go-live) wordt GGD Contact naast HPZone (Lite) in gebruik genomen.
- De algemene ledenvergadering van GGD GHOR Nederland bestaat uit de directeuren publieke gezondheid (“**DPG’s**”) van alle GGD’en (“**de DPG-raad**”). De DPG-raad heeft op 15 april 2021 haar akkoord gegeven op de installatie van een projectstuurgroep Fase 1, die zich richt op de zo spoedig als mogelijk en verantwoorde uitrol van GGD Contact ter ondersteuning van het bron- en contactonderzoek (“**BCO**”) de GGD’en het bestaande systeem;
- Het om een collectieve faciliteit en dienstverlening gaat tussen GGD GHOR Nederland en de GGD’en
- VWS is op het moment van aangaan van deze Mantelovereenkomst eigenaar van GGD Contact en (tijdelijk) verantwoordelijk voor het beheer van deze toepassing. De afspraken over het gebruik van GGD Contact door GGD en de tijdelijke dienstverlening door VWS in dit kader, zijn onderwerp voor een aparte ‘dienstverleningsovereenkomst GGD Contact’ tussen GGD en VWS; Met de in gebruik name van GGD Contact zal GGD tevens gebruik gaan / blijven maken van een aantal generieke ICT-diensten GGD GHOR Nederland die samenhangen met het gebruik van GGD Contact door GGD. Hierover wensen partijen middels deze overeenkomst nadere afspraken te maken;
- VWS en GGD GHOR Nederland dragen zorg voor de afstemming tussen de dienstverlening uit hoofde van deze Mantelovereenkomsten de ‘dienstverleningsovereenkomst GGD Contact’ tussen VWS en GGD;
- Met de in gebruik name van GGD Contact zal GGD tevens gebruik gaan en/of blijven maken van een aantal generieke ICT-diensten van GGD GHOR Nederland die samenhangen met het gebruik van GGD Contact door GGD, zoals nader beschreven in bijlage 4 van deze Mantelovereenkomst (“**Diensten**”) . Hierover wensen partijen middels deze Mantelovereenkomst nadere afspraken te maken.
- Deze Mantelovereenkomst is door de projectstuurgroep Fase 1 d.d. 11 juni 2021 vastgelegd als de standaard overeenkomst voor alle GGD’en die gebruik gaan maken van GGD Contact en de hiervoor benodigde generieke ICT-diensten van GGD GHOR Nederland.

- Partijen hebben bepaald dat GGD GHOR Nederland voor bedoelde ICT-diensten verwerker is in het kader van de AVG, zoals opgenomen in bijlage 5 van deze Mantelovereenkomst.

Verklaren als volgt te zijn overeengekomen

GGD GHOR Nederland levert de in dit document en haar bijlage(n) gespecificeerde diensten. De bijlagen welke onder deze Mantelovereenkomst vallen zijn ("**Bijlagen**"):

- Dienstbeschrijving generieke ICT-diensten GGD GHOR Nederland
- Dossier Afspraken en Procedures
- Service Level Agreement
- Verwerkersovereenkomst
- Checklist onboarding applicaties

De bijlagen vormen een geheel met Mantel deze overeenkomst. Aanvullend op deze overeenkomst zijn De NLDigital Voorwaarden, gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel onder nummer 30174840, als bijlage toegevoegd. Bij tegenstrijdigheid prefereren De NLDigital voorwaarden boven de Mantelovereenkomst.

Toepasbaarheid

In deze Mantelovereenkomst, tenzij hierna expliciet anders aangegeven:

- I. (i) zijn verwijzingen naar overwegingen, artikelen en Bijlagen, verwijzingen naar overwegingen, artikelen (inclusief alle leden) van en Bijlagen bij deze Mantelovereenkomst;
- II. (ii) worden verwijzingen naar wettelijke bepalingen zo opgevat als verwijzingen naar wettelijke bepalingen zoals deze luiden bij het aangaan van de Mantelovereenkomst;
- III. (iii) zal enkelvoud ook meervoud omvatten en andersom;
- IV. (iv) vormen de Bijlagen en andere bijvoegsels bij deze Mantelovereenkomst een integraal deel van deze Mantelovereenkomst; en
- V. (vii) prevaleert hetgeen bepaald in deze Mantelovereenkomst in het geval van een tegenstrijdigheid of onverenigbaarheid tussen deze Mantelovereenkomst en de inhoud van Bijlagen bij deze Mantelovereenkomst.

In geval van strijdigheid tussen deze Mantelovereenkomst, prevaleert het bepaalde in deze Mantelovereenkomst in die hierna genoemde rangorde: (i) De Mantelovereenkomst; (ii) Bijlagen van de Mantelovereenkomst.

1.1 Looptijd en beëindiging

Deze Mantelovereenkomst treedt in werking op de datum waarop Partijen deze ondertekenen (“Ondertekeningsdatum”).

Deze Mantelovereenkomst eindigt automatisch na opzegging van de tijdelijke dienstverleningsovereenkomst tussen VWS en GGD betreffende GGD Contact.

Opzegging van deze Mantelovereenkomst dient schriftelijk te gebeuren en met inachtneming van een opzegtermijn van ten minste 1 maand.

Mocht een wijziging in de bestuurlijke verhoudingen en positionering van GGD GHOR Nederland hier om vragen, dan verplichten partijen zich over en weer mee te werken aan een eventuele overdracht van de rechten en verplichtingen uit hoofde van onderhavige overeenkomst.

1.2 Transitie

Een GGD die gebruik gaat maken van GGD Contact is tevens verplicht gebruik te gaan maken van de daarbij behorende diensten die aangeboden worden door GGD GHOR Nederland. De implementatie van de dienst “GGD Contact” wordt uitgevoerd door en onder verantwoordelijkheid van VWS RDO. Om een GGD te laten toetreden tot (een uitbreiding op) de dienstverlening van GGD GHOR Nederland is het noodzakelijk om een geborgde transitie uit te voeren. Daarvoor is een transitieproject waar diverse projectwerkzaamheden uit voortvloeien met best practices, opgedane ervaringen en reeds beschikbare werkinstructies / procedures. Op die manier wordt in een optimale overgang voorzien.

Partijen wensen in dat kader een samenwerking aan te gaan, waarbij GGD GHOR Nederland Diensten aan GGD zal leveren en GGD dit van GGD GHOR Nederland zal afnemen.

Partijen zullen elkaar in het kader van de samenwerking steeds tijdig alle in redelijkheid door de andere Partij te verlangen relevante gegevens of relevante inlichtingen verschaffen. In geval van beëindiging van deze overeenkomst zal in gezamenlijk overleg een exit plan worden opgesteld.

1.3 Wijziging in overeenkomst

Beide Partijen zijn gemachtigd om een verzoek tot wijziging aan deze Mantelovereenkomst voor te stellen, evenals wijzigingen aan de geleverde Diensten. In antwoord op het verzoek zullen beide Partijen binnen een maand de gewenste wijziging en de mogelijke consequenties bespreken, conform de hiervoor overeengekomen procedure die is opgenomen in het DAP. Daarnaast wordt gekeken of de wijziging past bij de collectieve faciliteit en dienstverlening. I (Bijlage 3).

1.4 Klachtafhandeling

Na melding van GGD dat GGD GHOR Nederland niet volgens deze overeenkomst Diensten levert, zal GGD GHOR Nederland handelen volgens haar klachtenprocedure die ondergebracht is in haar kwaliteitssysteem. De klachtenprocedure heeft tot doel om zeker te stellen dat klachten op beheerste en gecontroleerde wijze in behandeling worden genomen, de communicatie daarover te waarborgen en zo spoedig mogelijk, in overleg met de indiener van de klacht, te komen tot een correcte oplossing tot tevredenheid van de indiener van de klacht.

1.5 Personeel van GGD GHOR Nederland

GGD GHOR Nederland tracht om zoveel mogelijk personeel in te zetten met kennis van de organisatie en bedrijfsprocessen van GGD.

1.6 Contactgegevens en autorisatie

Partijen wijzen ieder hun eigen vertegenwoordiger aan die als eerste aanspreekpunt dient. Beide aanspreekpunten zijn gemachtigd om beslissingen te nemen in het operationele vlak van het uitvoeren en ontvangen van de dienstverlening die overeengekomen is. De vertegenwoordigers zijn 'single point of entry' voor de algemene communicatie over de geleverde Diensten. De incidentafhandeling vindt via de GGD GHOR Nederland Service Desk plaats.

1.7 Geheimhouding en privacy

Partijen zullen over en weer geheimhouding betrachten ten aanzien van onder meer maar niet uitsluitend alle gegevens, documentatie en know how die hen bekend zijn geworden in het kader van de onderhavige Mantelovereenkomst.

Deze geheimhoudingsverplichting zal Partijen blijven binden, ook indien de Mantelovereenkomst door de rechter of een arbiter is ontbonden of is beëindigd, tot 2 jaar na beëindiging.

De Algemene Verordening Gegevensbescherming ("AVG") is van toepassing op (een deel van) de Diensten op grond van de Mantelovereenkomst. Partijen hebben op een verwerkersovereenkomst gesloten die als Bijlage 5 bij de Mantelovereenkomst is aangehecht. Conform het bepaalde in de verwerkersovereenkomst, zal GGD GHOR Nederland op een zorgvuldige wijze in overeenstemming met de AVG gegevens en documentatie van GGD verwerken.

1.8 Overig

Deze Mantelovereenkomst zal worden uitgelegd in overeenstemming met en worden beheerst door Nederlands recht.

De nietigheid van een bepaling van deze Mantelovereenkomst heeft niet tot gevolg dat de Mantelovereenkomst in haar geheel nietig is. Partijen zullen zo spoedig mogelijk de nietige of ongeldige bepaling vervangen door bedingen die wel geldig en verbindend zijn en waarvan de

rechtsgevolgen, gelet op de inhoud en de strekking van deze Mantelovereenkomst zo veel mogelijk met die van de nietige of ongeldige bepaling zullen overeenstemmen. Hetzelfde geldt in het geval van een aan te vullen, niet beoogde leemte in de Mantelovereenkomst.

2. Dienstenbeschrijving

De Dienstbeschrijving bevat een specificatie van alle services die in de dienstverlening zoals bedoeld in deze Mantelovereenkomst vervat zijn. De serviceniveaus van deze Diensten zijn gedefinieerd in de Service Level Agreement (SLA), zoals opgenomen in Bijlage 2. De specifieke Diensten zijn Diensten te vinden in de Dienstbeschrijving.

2.1 Rapportage

GGD GHOR Nederland voorziet de GGD'en van de rapportages, zoals vastgelegd in de SLA (Bijlage 2). De rapportages voorzien in periodiek performance evaluatie van de geleverde services. In de SLA zijn Key Performance Indicators (KPI) opgenomen en gedefinieerd, die de performance van GGD GHOR Nederland meetbaar maken.

2.2 Verbeteringen

GGD GHOR Nederland streeft naar continue verbeteringen op de geleverde Diensten. Verbeteringen vinden met vooraanmelding plaats en voert GGD GHOR Nederland op een geborgde manier door. De implementatie van verbeteringen vallen onder het wijzigingsproces. Als uitgangspunt geldt dat verbeteringen geen negatieve invloed hebben op de performance van de dienstverlening.

3. Bijlagen

De navolgende bijlagen maken onlosmakelijk deel uit van deze Mantelovereenkomst. De inhoud (hoofddekt) van de Mantelovereenkomst heeft voorrang op de inhoud van de Bijlagen. Enkele Bijlagen worden pas tijdens uitvoering van de werkzaamheden opgesteld en kunnen ten tijde van vaststelling van deze mantelovereenkomst nog niet worden overlegd.

Bij strijdigheid tussen bijlagen onderling prevaleert de inhoud van het hoger gerangschikte document.

De totale Mantelovereenkomst bestaat na oplevering, uit:

1. Algemene Voorwaarden - Kies een item.
2. Service Level Agreement (afgekort SLA)
3. Dossier Afspraken en Procedures (afgekort DAP)
4. Dienstbeschrijving
5. Verwerkingsovereenkomst
6. Checklist onboarding applicaties

Leverancier: GGD GHOR Nederland

Opdrachtgever: GGD

Utrecht, _____ (Datum)

_____ (Plaats), _____ (Datum)

Joëlle Staps
Directeur a.i.

XXXX
GGD

Bijlage 6B

Service Level Agreement
GGD GHOR Nederland – GGD
Generieke ICT-diensten
ten behoeve van GGD Contact

Versie: 1.0
Contractnummer: XXXX
Datum: 8 juni 2021

Documentgegevens

Versiehistorie

Versie	Datum	Auteur	Status document
0.1	3 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Concept SLA
0.2	3 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar verwerkt
0.90	4 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Service levels ingevuld
0.99	7 juni	Derrick Brouwn	Review Vendor Mgt en FB
1.0	8 juni	Erik Vermeulen	Review EY programma

Gerelateerde documenten

Document	Versie	Datum
Mantelovereenkomst GGD GHOR Nederland – GGD	1.0	8 juni 2021
Dienstbeschrijving GGD Contact	1.0	8 juni 2021
DAP GGD Contact	1.0	8 juni 2021
Verwerkingsovereenkomst GGD Contact	HVG IP / IT	31 augustus 2018

Distributielijst

Naam	Functie	Organisatie	Verzenden
Joelle Staps	Directeur a.i.	GGD GHOR Nederland	E-mail
Mustafa Kedilioglu	Manager Strategie en professionalisering IV	GGD GHOR Nederland	E-mail
Angela Valberg	Mgr Service Management	GGD GHOR Nederland	E-mail
Thom Verleg	Service Delivery Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Derrick Brouwn	Contract Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Jeroen Kanters	Vendor Management	GGD GHOR Nederland	E-mail
Rene Hettfleisch	BCO Coördinator	GGD GHOR Nederland	E-mail
Richard Binnenkamp	CISO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Peter de Koning	Manager SOC	GGD GHOR Nederland	E-mail
XXXX	DPG Regio	GGD	E-mail
XXXX	DPG Regio	GGD	E-mail
XXXX	DPG Regio	GGD	E-mail

Inhoudsopgave

Inhoud

Documentgegevens.....	2
Versiehistorie	2
Gerelateerde documenten.....	2
Distributielijst	2
Inhoudsopgave	3
1. Doel en wijzigingen.....	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel	4
1.3 Uitbreidingen of wijzigingen.....	4
2. Verplichtingen en verantwoordelijkheden.....	4
2.1 Verplichtingen GGD GHOR Nederland	4
2.2 Verantwoordelijkheden GGD GHOR Nederland.....	5
2.2 Verantwoordelijkheden GGD	5
3. Aard en prestaties dienstverlening	6
3.1 Incidentproces.....	6
3.1.1. Doel.....	6
3.1.2. Definitie	6
3.1.3 Uitgangspunten	6
3.1.4 Classificatie	6
3.1.5 Urgentie.....	6
3.1.6 Impact.....	6
3.1.7 Communicatie en rapportage	7
3.2 Wijzigingsproces.....	7
3.2.1. Definitie	8
3.2.2 Classificatie	8
3.2 Patch management	8
Bijlage A: Classificatie matrix.....	9
Bijlage B – Service management process	10
Bijlage C - Functieomschrijving key-user	11

1. Doel en wijzigingen

1.1 Inleiding

Deze Service Level Agreement, hierna te noemen 'SLA', en de daarbij behorende bijlagen maken onderdeel uit van de contractenset onder de Mantelovereenkomst **XXX** (te noemen 'Mantelovereenkomst'). De inhoud heeft betrekking op de te leveren diensten door GGD GHOR Nederland te Utrecht.

1.2 Doel

Het doel van deze SLA is het vastleggen van de condities en niveaus van de dienstverlening die nodig zijn om invulling te geven aan de overeengekomen generieke ICT-diensten van GGD GHOR Nederland aan de GGD zoals beschreven in de Dienstbeschrijving ("**Diensten**").

De beschrijving van de SLA bestaat uit een definitie van indicatoren (de Servicelevels) die voor GGD van belang zijn met het oog op (de kwaliteit van) haar bedrijfsvoering. De betreffende indicatoren zijn meetbaar en beïnvloedbaar door GGD GHOR Nederland. Per indicator is de bijbehorende norm opgenomen. Deze normen zijn de meetbare criteria waarvan GGD GHOR Nederland moet voldoen om de Servicelevels richting GGD te garanderen.

Deze SLA is een gemeenschappelijk referentiekader voor de verwachtingen van de Service Levels en vormt een normstelling voor prestatiemetingen. Zowel GGD GHOR Nederland als de GGD zullen de benodigde inspanningen leveren om de afspraken genoemd in dit document, tezamen met die in de Mantelovereenkomst, Dienstbeschrijving, DAP en overige bijlagen vastgestelde afspraken te realiseren.

1.3 Uitbreidingen of wijzigingen

Uitbreidingen of wijzigingen in scope van de dienstverlening en/of servicelevels zijn mogelijk gedurende de looptijd van de Diensten, waar deze SLA op van toepassing is. Betreffende aanpassingen worden in onderling overleg vastgesteld en schriftelijk vastgelegd zoals bepaald in het DAP. Deze uitbreidingen en/of wijzigingen zullen waar mogelijk in een Addendum worden vastgelegd en waar noodzakelijk in een nieuwe versie van de SLA worden verwerkt.

2. Verplichtingen en verantwoordelijkheden

2.1 Verplichtingen GGD GHOR Nederland

GGD GHOR Nederland zal gedurende de looptijd trachten storingen die het gebruik van GGD Contact belemmeren te verhelpen en bovendien ondersteuning op afstand bieden. Indien GGD GHOR Nederland de storing niet zelf kan verhelpen of indien GGD GHOR Nederland niet gemachtigd is tot het verhelpen van storingen in een product van een derde, zal GGD GHOR Nederland zo spoedig mogelijk de productleverancier op de hoogte stellen van de storing en eventuele (door GGD GHOR Nederland gevalideerde) oplossingen die de productleverancier aandraagt doorvoeren.

GGD GHOR Nederland onderneemt al het nodige om de door de GGD duidelijk en schriftelijk kenbaar gemaakte veiligheidsrichtlijnen na te leven.

2.2 Verantwoordelijkheden GGD GHOR Nederland

Iedere dienst is schaalbaar en op verzoek aan te passen aan veranderende wensen en behoefte van de GGD. Aanpassingen verwerkt GGD GHOR Nederland in de DAP conform overeengekomen wijzigingsprocedure.

Hieronder een overzicht van de belangrijkste verantwoordelijkheden voor GGD GHOR Nederland:

- Levering van de dienst conform de contractuele Dienstbeschrijving.
- Beschikbaar stellen en houden van de functionaliteit voor zover vastgelegd in het DAP.
- Beheer van de ICT Infrastructuur waar deze GGD Contact direct of indirect ondersteund.
- Monitoring van de beheerde componenten.
- Telefonisch ondersteuning binnen het afgesproken service window.
- Single point of contact. GGD GHOR Nederland zet meldingen, die buiten het domein van de door GGD GHOR Nederland geleverde diensten, door naar derde partijen. Na doorzetting van de melding beperkt de verantwoordelijkheid zich tot het rapporteren van de status.
- Registratie van alle meldingen.
- GGD GHOR Nederland zorgt voor tijdige informatie over geplande werkzaamheden wanneer deze de dienstverlening zoals beschreven in de Dienstbeschrijving beïnvloeden.
- Maandelijkse SLA reporting aan en opstellen van Risk Letters voor GGD
- Informatieplicht bij storingen.
- Afstemming VWS.

2.3 Verantwoordelijkheden GGD

Hieronder een overzicht van de belangrijkste verantwoordelijkheden voor GGD:

- Regierol richting GGD gebruikersorganisatie.
- Eerste lijns gebruiksondersteuning (Key users).
- Devices (desktop, laptop, tablet) en (mobiele) telefonie.
- Beheer van technische IT-voorzieningen op de GGD locaties.
- Verbindingen (inclusief monitoring).
- Printers.

Daarnaast heeft GGD de verantwoordelijkheid en meldingsplicht richting GGD GHOR Nederland aangaande infrastructuur wijzigingen en andere wijzigingen die betrekking hebben en/of invloed kunnen hebben op de afgenomen dienstverlening. Alle wijzigingsverzoeken en wijzigingen die betrekking hebben op – of een relatie met GGD Contact hebben moeten onderling afgestemd en collectief geaccepteerd zijn voordat ze richting GGD GHOR Nederland gecommuniceerd mogen worden. Bij nalatigheid is GGD GHOR Nederland niet verantwoordelijk voor het nakomen van de servicelevels zoals vermeld in deze SLA.

2 Aard en prestaties dienstverlening

In dit hoofdstuk worden de service specificatie van de verschillende beheerprocessen die deel uitmaken van het GGD Contact beheer beschreven. In bijlage B is het Service Management proces grafisch weergegeven.

3.1 Incidentproces

3.1.1. Doel

Het incidentproces heeft als doel het zo snel mogelijk verhelpen van incidenten. De doelstelling is het terugbrengen van de dienstverlening naar het normale niveau, met zo min mogelijk gevolgen in de vorm van impact, benodigde mensen, middelen (financieel & materieel) en tijd.

3.1.2. Definitie

Een incident is een afwijking van de afgesproken norm (servicelevel) ten aanzien van geleverde (ICT) diensten. Denk hierbij aan niet beschikbaar zijn van een dienst, foutieve werking of vertraagde werking.

3.1.3 Uitgangspunten

Voor de incidentprocedure geldt:

- Alle key-users van de dienst GGD Contact kunnen een incident melden.
- Alle meldingen worden gemeld bij de Servicedesk (SD) van GGD GHOR Nederland. Dit kan per mail (ggd@ggdghor.nl) of telefonisch (085 – 064 59 29).
- De Servicedesk is dagelijks geopend van 7:00 uur tot 23:00 uur.
- Meldingen met de prioriteit P1 (Hoog) worden telefonisch gemeld bij Incident Management (P1 storingsdienst: 0857 - 602788).
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van prioriteit op basis van de formule impact x urgentie. De classificatiematrix is een leidraad.
- De GGD'en hebben inzage mogelijkheden in registratie en status van incidenten.

3.1.4 Classificatie

De classificatie van een incident gebeurt o.b.v. het bepalen van de urgentie en de impact. Hiervoor is de classificatiematrix de leidraad (zie Bijlage A). Hierin is ook de definitie opgenomen van prioriteit van incidenten.

3.1.5 Urgentie

De urgentie wordt bepaald door het incident en de mate waarop het betrekking heeft op continuïteit van infra, netwerk, applicaties (ketens) en betrekking heeft op beschikbaarheid, integriteit en/of vertrouwelijkheid. Gesignaleerde kwetsbaarheden, misbruik door medewerkers en/of externen vallen hier ook onder.

3.1.6 Impact

De impact wordt bepaald door de gevolgen voor gebruikers, voldoen aan wet-regelgeving, reputatieschade en/of politieke verantwoording.

3.1.7 Communicatie en rapportage

Afhankelijk van de classificatie van het incident communiceert de SD medewerker/ incidentmanager over de voortgang van de oplossing met de melder en betreffende stakeholders. In het geval van een P1 wordt onder verantwoordelijkheid van de incidentmanager nadat de oplossing gerealiseerd is, altijd een MIR (major Incident Report) en / of een RCA (Root Cause Analysis) opgesteld en gedeeld met betrokkenen.

Een MIR omvat in ieder geval:

- Komt het incident vaker voor
- Beschrijving van het incident
- Prioriteit en impact (a.d.h.v. classificatie)
- Getroffen gebruikers in %
- Consequenties incident
- Beschrijving workaround (indien relevant)
- Verder informatie indien relevant

Een RCA omvat in ieder geval:

- Korte omschrijving van het incident
- Korte omschrijving van de geschiedenis
- Hoe heft GGD GHOR Nederland het opgelost
- Wat is de hoofdoorzaak (5 * “waarom”)
- Activiteiten om dit in de toekomst te voorkomen
- Overige acties
- en aanbevelingen

3.2 Wijzigingsproces

Het wijzigingsproces wordt gebruikt om op een adequate manier antwoord te geven op en invulling te geven aan een wijzigingsverzoek van GGD. Dit proces voorziet in registratie, classificatie en terugkoppeling (passief) van verwachte duur (en inspanning) van wijzigingsverzoeken.

Er worden drie soorten wijzigingsverzoeken (changes) onderscheiden:

1. Standaard change
2. Niet-standaard change

In onderstaande tabel is een verdere specificatie van de changes gegeven:

Type change	Aanmelder	Autorisatie	Voor gedefinieerd
Standaard change	• GGD key – user • GGD GHOR Nederland • VWS RDO	Nee	Zie Dienstbeschrijving
Niet standaard change	• GGD key – user • GGD GHOR Nederland • VWS RDO	Ja, het CAB	Nee, impact analyse opstellen

In Bijlage C is de rolbeschrijving van een GGD Key-user opgenomen.

3.2.1. Definitie

De definities van de verschillende changes zijn:

Type change	Omschrijving
Standaard change	Die is een vooraf goedgekeurde change met laag risico, relatief veelvoorkomend, en volgens een vooraf bepaalde procedure of werkinstructie af te handelen (opvoeren, verwijderen van een medewerker)
Niet-standaard change	Dit is een wijziging die geen standaardwijziging of spoedwijziging is

3.2.2 Classificatie

De classificatie van de changes is als volgt:

- Standaard change: Een wijziging die via een vooraf opgestelde standaardinstructie op afstand uitgevoerd kan worden binnen kantoor tijd en minder dan 8 uur kost, met een lage impact / risico (aanmaken gebruiker, autorisatie verlening etc.).
- Minor change: een wijziging die minder dan 5 werkdagen tijd kost, op afstand uitgevoerd kan worden, binnen kantoor tijd (9.00 – 17.00 uur) zonder downtime, met lage impact / laag risico.
- Major change: een wijziging die meer dan 5 werkdagen tijd kost en / of hoge impact / hoog risico en downtime met zich meebrengt en / of onsite en / of buiten kantoor tijd uitgevoerd dient te worden.

3.3 Patch management

Periodiek gepland onderhoud ten behoeve van het volgens het DAP bepaalde systeem applicaties of netwerk componenten vindt afgestemd met de GGD plaats. Dit gebeurt zoveel mogelijk buiten reguliere kantoor uren. Ieder jaar geeft GGD GHOR Nederland een planning van de patch momenten zodat de GGD hierop kunnen anticiperen.

Eventuele uitzonderingen op de patch management methodiek stent GGD GHOR Nederland met de GGD af en worden vermeld in het DAP.

Indien GGD zelf (periodiek) gepland onderhoud heeft aan haar applicaties, dan dient GGD GHOR Nederland dit ten minste 5 werkdagen van tevoren door te geven aan de Service Desk van GGD GHOR Nederland.

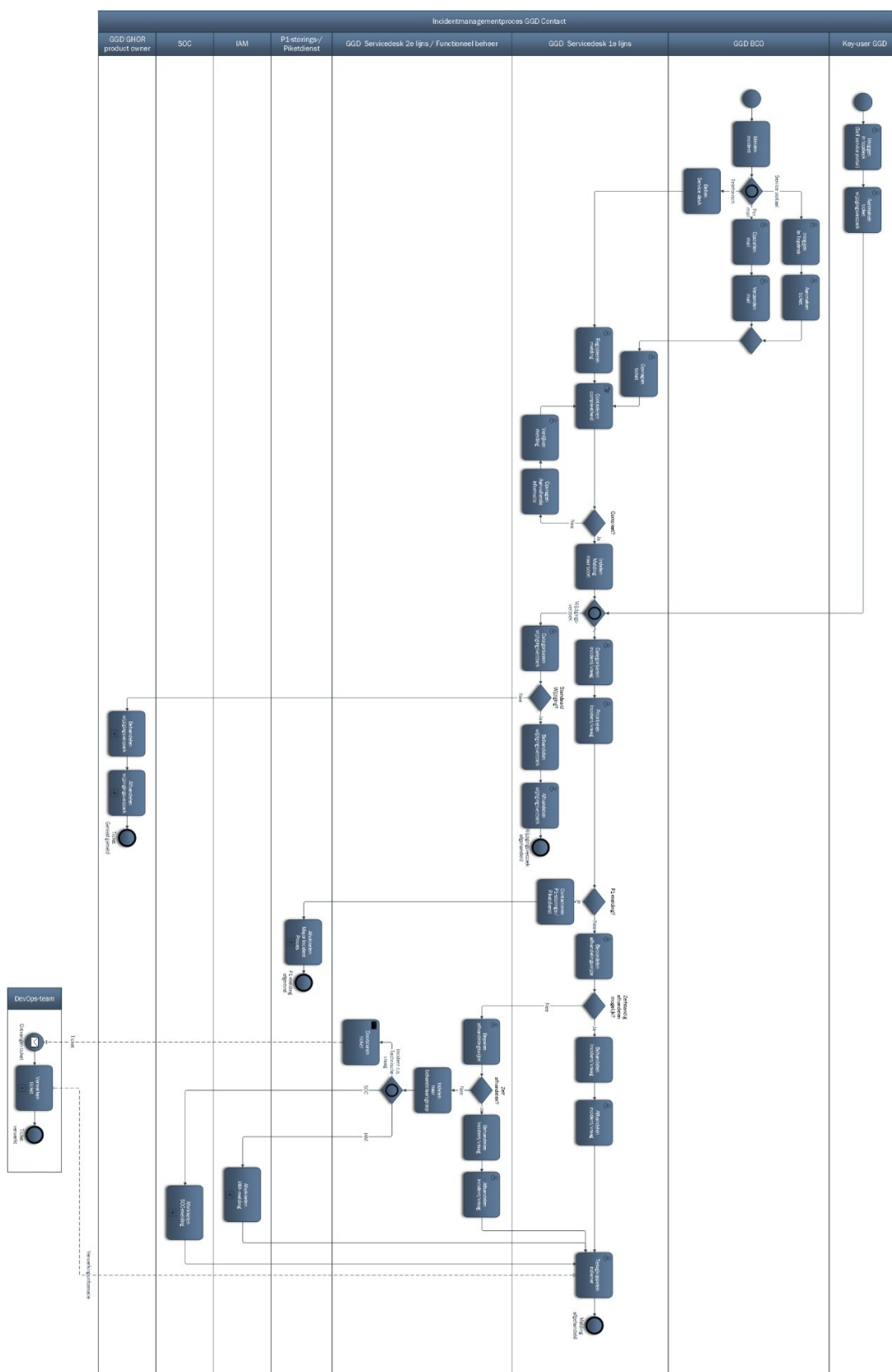
Bijlage A: Classificatie matrix

Prioriteitenmatrix

Urgentie ↓ Impact →	> 20 gebruikers	2 tot 20 gebruikers	1 gebruiker
Geen uitstel mogelijk	P1	P2	P3
Responstijd	30 minuten	30 minuten	2 uur
Doorlooptijd eerste lijn	4 uur	1 dag	1 week
Doorlooptijd tweede lijn	4 uur	1 dag	1 week
Servicewindow	5x9	5x9	5x9
Kan enige uitstel verdragen	P2	P3	P3
Responstijd	30 minuten	2 uur	2 uur
Doorlooptijd eerste lijn	1 dag	1 week	1 week
Doorlooptijd tweede lijn	1 dag	1 week	1 week
Servicewindow	5x9	5x9	5x9
Uitstel mogelijk	P3	P3	P4
Responstijd	2 uur	2 uur	4 uur
Doorlooptijd eerste lijn	1 week	1 week	2 weken
Doorlooptijd tweede lijn	1 week	1 week	2 weken
Servicewindow	5x9	5x9	5x9

Ten tijde van een hoge infectiedruk wordt het servicewindow opgerekt van 5 x 9 (8.00 – 17.00 uur) naar 7 x 16 (7.00 – 23.00 uur)

Bijlage B – Service management process



Bijlage C - Functieomschrijving key-user

Beheer	Key-user GGD Contact
Rolbeschrijving	De key-user is een toekomstig eindgebruiker van GGD Contact met een bovenmatige interesse & affiniteit voor digitalisering. Key-users staan er bij collega's om bekend dat ze thuis zijn in de betreffende applicatie en graag anderen ondersteunen bij het gebruik ervan. Is er issue of verbetermogelijkheid? De key-user inventariseert, verzamelt en communiceert punten richting Service Desk. De key-user is hiermee naast coach van collega's ook een 'vooruitgeschoven post' van de Service Desk. Tijdens de introductie én nieuwe release van GGD Contact speelt een key-user letterlijk en figuurlijk een sleutelrol. Proactieve ondersteuning van collega's t.b.v. een plezierige en snelle adoptie maar ook het tijdig opmerken, inventariseren, categoriseren en melden van issues en verbeteringen zijn belangrijke en primaire taken van een key-user. Key-users zijn de eersten die opleidingsmateriaal doorlopen en kennismaken met de applicatie. Zij worden voorafgaand en tijdens de transitie ondersteunt door een landelijke coach. De landelijk coach begeleidt key-users ook in de wijze waarop verbeter voorstellen, bugs en issues kunnen worden geïnventariseerd, beoordeeld, gecategoriseerd en gemeld kunnen worden bij de Service Desk. Voor GGD Contact gaat de voorkeur uit naar minimaal 8 key-users per organisatie, desgewenst / naar eigen inzicht uit te breiden naar bijvoorbeeld 1 key-user per 25 medewerkers. Daarnaast heeft het de voorkeur om 1 key-user per organisatie als aanspreekpunt te laten fungeren voor de huidige projectorganisatie van GGD Contact.
Verantwoorde Lijkheden	Een key-user is op <u>afdelingsniveau</u> / <u>teamniveau</u> verantwoordelijk voor: ○ Draagvlak creëren voor gebruik van de applicatie onder collega's ○ Verspreiden release notes en workarounds ○ Vraagbaak voor collega's ○ Inventariseren & verzamelen functionele gebruikerswensen ○ Inventariseren & verzamelen van bugs / issues ○ Melden van verzamelde gebruikerswensen, bugs & issues bij Service Desk ○ Aanspreekpunt voor servicedesk ○ Aanspreekpunt voor (ondersteuners van) Productowner i.g.v. vragen ○ Informeren eindgebruikers over inhoud nieuwe releases ○ Informeren eindgebruikers over actuele incidenten / verstoringen en oplossingen ○ Signaleren & terugkoppelen van procesverbeteringen ○ Signaleren & terugkoppelen van aanvullende opleidingsbehoefte ○ Afstemming en kennisdeling key-users eigen organisatie ○ Afstemming en kennisdeling key-users andere organisaties
Tijd besteding	De key-user kent verschillende verantwoordelijkheden. Afhankelijk van organisatiegrootte en aantal key-users, verdeling van taken/verantwoordelijkheden, aantal én impact van releases wordt een gemiddelde tijdsbesteding per week voorgesteld van 1 a 2 uur.

	Tijdens de introductie van de eerste release van GGD Contact wordt kortstondig een hogere inzet verwacht om tegemoet te komen aan gebruikersvragen en mogelijke issues / bugs en overige aandachtspunten. Key-users ontvangen telkens ruim van te voren informatie over nieuwe release zodat tijdig kan worden geanticipeerd op de mogelijke impact op processen. Ook tijdens volgende release wordt kortstondig een hogere inzet verwacht van key-users.
Competenties	Een key-user: ○ Heeft een meer dan brede interesse in digitaal werken ○ Beschikt over coachende vaardigheden om individuele collega's of groepen te ondersteunen in het gebruik van applicaties ○ Beschikt over algemene en/of specifieke proceskennis aangaande Bron- & Contact Onderzoek (BCO) ○ Beschikt over analytisch vermogen om applicaties en de processen die zij ondersteunen te doorgronden ○ Is in staat functionele gebruikerswensen en/of eisen te inventariseren, te beoordelen en te kunnen koppelen aan processen ○ Is in staat bugs en issues zich te inventariseren en te beoordelen, zodanig dat duidelijk wordt of deze al dan niet blokkerend of proces verstorend zijn ○ Beschikt over kwaliteiten die nodig zijn om opgehaalde wensen, eisen, bugs en issues helder te verwoorden en over te dragen aan de Service Desk ○ Beschikt over kwaliteit die nodig zijn om individuele of collectieve weerstanden bij collega's als gevolg van oneigenlijke bezwaren te doorbreken ○ Neemt initiatieven en doet concrete voorstellen t.b.v. verbetering van applicaties ○ Is in staat om het leren en ontwikkelen van collega's te ondersteunen ○ Draagt bij aan het optimaliseren van werkprocessen / workarounds
Communicatie & Contact	Key-users spelen een sleutelrol in het blijvende succes van een applicatie. Communicatie met verschillende stakeholders is hierbij van essentieel belang ○ De key-user onderhoudt tijdens de introductie van GGD Contact intensief contact met de landelijke coach vanuit het projectteam ○ De key- user onderhoudt op operationeel niveau contact met eindgebruikers van eigen organisatie ○ De key-user fungeert als 'vooruitgeschoven post' van de Service Desk naar de eindgebruikers en communiceert (intensief) met collega's van de Service Desk ○ De key-user neemt deel aan overleggen met key-users van de eigen organisatie én andere gelieerde organisaties ○ De key-user kan als aanspreekpunt dienen voor (ondersteuners van) productowner
Werkervaring	Bij voorkeur > ¾ jaar werkzaam binnen organisatie en onderdeel Bron- en Contact Onderzoek Pre: eerdere werkervaring als key-user of soortgelijke functie

Bijlage 6C

DEZE VERWERKERSOVEREENKOMST IN DE ZIN VAN ARTIKEL 28 AVG (deze “Verwerkersovereenkomst”) is getekend op 11 juni 2021,

TUSSEN:

- (1) GGD **XXXX**, te **XXXX**, aan de **XXX**, ingeschreven in het handelsregister onder KvK nummer **XXXX**, hierna eveneens te noemen “**GGD**”, rechtsgeldig vertegenwoordigd door **XXX** eveneens te noemen “**GGD**” (de “**Verwerkingsverantwoordelijke**”); [en]
- (2) De Stichting Projectenbureau Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland, gevestigd te (3524 SJ) Utrecht aan het adres Zwarte Woud 2, ingeschreven in het handelsregister onder KvK nummer 41184548, hierna eveneens te noemen “**GGD GHOR Nederland**” rechtsgeldig vertegenwoordigd door mevrouw J. Staps (de “**Verwerker**”).

De partijen bij deze Verwerkersovereenkomst worden hierna gezamenlijk ook aangeduid als de **Partijen** en ieder als een **Partij**.

OVERWEGENDE DAT:

- (A) Verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt in de zin van de Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (de “**AVG**”), waaronder maar niet beperkt tot persoonsgegevens inzake haar GGD Contact waarvan zij het doel van en de middelen voor vaststelt en daarom kwalificeert als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van artikel 4 lid 7 AVG;
- (B) Partijen de Mantelovereenkomst GGD GHOR – GGD generieke ICT-diensten ten behoeve van GGD Contact met ingangsdatum **##** hebben gesloten (de “**Mantelovereenkomst**”);
- (C) In het kader van de uitvoering van de Mantelovereenkomst Verwerkingsverantwoordelijke aan Verwerker direct en/of indirect persoonsgegevens zal verstrekken en/of Verwerker toegang zal verkrijgen tot persoonsgegevens van Verwerkingsverantwoordelijke;
- (D) Verwerker in het kader van de uitvoering van de Overeenkomst onder instructie van Verwerkingsverantwoordelijke persoonsgegevens verwerkt, zonder aan diens rechtstreeks gezag te zijn onderworpen en daarbij kwalificeert als verwerker in de zin van artikel 4 lid 8 AVG; en
- (E) Partijen, in aanvulling op de Mantelovereenkomst, hun rechten en plichten vast wensen te leggen in deze Verwerkersovereenkomst overeenkomstig de AVG, de Uitvoeringswet AVG en eventuele overige toepasselijke Europese en nationale wet- en regelgeving op het gebied van privacy (“**Toepasselijke Data Protectie Wetgeving**”).

PARTIJEN KOMEN OVEREEN als volgt:

1. DEFINITIES

Partijen hanteren in deze Verwerkersovereenkomst de onderstaande definities:

Autoriteit	De toezichthoudende autoriteit zoals bedoeld in artikel 51 AVG;
Betrokkene	De geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon op wie een Persoonsgegeven betrekking heeft;

Beveiligingsprotocollen	De door Verwerker te hanteren beveiligingsmaatregelen conform artikel 32 AVG;
Datalek	Een inbreuk op de beveiliging van Persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 4 lid 12 AVG;
Persoonsgegeven(s)	Alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon zoals bedoeld in artikel 4 lid 1 AVG, die Verwerker direct en/of indirect van Verwerkingsverantwoordelijke heeft verkregen en/of waartoe Verwerker toegang tot heeft gekregen van Verwerkingsverantwoordelijke.

2. DOEL VERWERKING PERSOONSgegevens

- 2.1 Verwerker zal de Persoonsgegevens uitsluitend verwerken ten behoeve van Verwerkingsverantwoordelijke, overeenkomstig de instructies en onder de verantwoordelijkheid van Verwerkingsverantwoordelijke. Verwerker heeft geen zeggenschap over het doel van en de middelen voor de verwerking van de Persoonsgegevens.
- 2.2 Gelet op het bepaalde in het vorige artikellid, zal de verwerking van Persoonsgegevens door Verwerker uitsluitend plaatsvinden in het kader van:
- i. de uitvoering van de Mantelovereenkomst en deze Verwerkersovereenkomst; en
 - ii. een wettelijke verplichting die Verwerker tot de verwerking van Persoonsgegevens verplicht, in dat geval stelt Verwerker de Verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking in kennis van dat wettelijk voorschrift.
- 2.3 De Persoonsgegevens blijven eigendom van Verwerkingsverantwoordelijke dan wel de betreffende Betrokkene.

3. VERPLICHTINGEN VERWERKER

- 3.1 Verwerker is verplicht op eerste verzoek van Verwerkingsverantwoordelijke die medewerking te verlenen die nodig is om de Persoonsgegevens in te zien, aan Verwerkingsverantwoordelijke over te dragen, te verwijderen en/of te vernietigen.
- 3.2 Verwerker is verplicht haar verplichtingen onder de Verwerkersovereenkomst schriftelijk op te leggen aan degenen die handelen onder het gezag van Verwerker, waaronder maar niet beperkt tot medewerkers van Verwerker en de door haar ingeschakelde (sub)verwerker(s). Verwerker is jegens Verwerkingsverantwoordelijke volledig aansprakelijk voor (schade voortvloeiend uit) de verwerking van Persoonsgegevens door (sub)verwerkers die zij conform artikel 13 van deze Verwerkersovereenkomst heeft ingeschakeld.
- 3.3 Verwerker is verplicht om aan Verwerkingsverantwoordelijke redelijke medewerking te verlenen die noodzakelijk is voor het voldoen aan de rechten van de Betrokkene zoals bedoeld in artikel 12 t/m artikel 22 AVG, het uitvoeren van gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (ook wel genoemd 'Privacy Impact Assessments') zoals bedoeld in artikel 35 AVG en het voldoen aan de wettelijke verplichtingen van Verwerkingsverantwoordelijke in dit verband.
- 3.4 Verwerker is verplicht een administratie te voeren waaruit gedetailleerd blijkt op welke wijze zij voldoet aan haar verplichtingen op basis van deze Verwerkersovereenkomst en de Toepasselijke Data Protectie Wetgeving. Verwerker is verplicht Verwerkingsverantwoordelijke op eerste verzoek inzage te verlenen in deze administratie en schriftelijk te informeren over de door haar genomen maatregelen

met betrekking tot de verplichtingen onder deze Verwerkersovereenkomst en de Toepasselijke Data Protectie Wetgeving.

4. BEVEILIGINGSMATREGELEN

- 4.1 Verwerker zal passende technische en organisatorische maatregelen nemen om de Persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies en/of enige vorm van onrechtmatige verwerking, ermee rekening houdend dat de Persoonsgegevens tevens bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 en artikel 10 AVG, nationaal identificatienummers in de zin van artikel 87 AVG en persoonsgegevens van gevoelige aard bevatten. Verwerker zal zich daartoe in ieder geval, maar niet uitsluitend, houden aan het niveau van beveiliging zoals vastgelegd in de Beveiligingsprotocollen.
- 4.2 Verwerker is zich bewust van het belang van beveiligingsmaatregelen en zal op verzoek jaarlijks op een door Verwerker aan te wijzen manier kenbaar maken welke passende technische en organisatorische maatregelen Verwerker heeft getroffen ter beveiliging van de Persoonsgegevens.

5. MELDPLICHT DATALEKKEN

- 5.1 In het geval van een Datalek, zal Verwerker Verwerkingsverantwoordelijke onmiddellijk, maar in ieder geval binnen 48 uur na ontdekking van het Datalek, schriftelijk informeren op het volgende e-mail adres: soc@ggdghor.nl.
- 5.2 Verwerker zal Verwerkingsverantwoordelijke binnen 48 uur na ontdekking van Datalek, indien op data moment beschikbaar, de informatie verstrekken die benodigd is voor het doen van de melding(en) zoals bedoeld in artikel 33 en 34 AVG en die ten minste betreft:
- i. de categorieën en een indicatie van het aantal Persoonsgegevens die zijn getroffen;
 - ii. de categorieën en een indicatie van het aantal Betrokkene die zijn getroffen;
 - iii. de aard van het Datalek;
 - iv. de periode waarin het Datalek heeft plaatsgevonden;
 - v. de maatregelen die zijn genomen om de negatieve gevolgen van het Datalek te beperken;
 - vi. een beschrijving van de geconstateerde en de vermoedelijke gevolgen van het Datalek;
 - vii. de maatregelen die Verwerker en/of de door haar ingeschakelde (sub)verwerker(s) heeft getroffen of voorstelt te treffen om deze gevolgen te verhelpen.
- 5.3 Verwerkingsverantwoordelijke zal zelf de meldingen als bedoeld in artikel 33 AVG doen aan de Autoriteit en indien noodzakelijk aan de Betrokkene overeenkomstig artikel 34 AVG. Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Verwerkingsverantwoordelijke, is Verwerker niet gerechtigd om Datalekken te melden aan de Autoriteit en/of Betrokkene.
- 5.4 Partijen kunnen schriftelijk overeenkomen dat en onder welke voorwaarden Verwerker meldingen in de zin van artikelen 33 en 34 AVG zal doen.

6. DOORGIFTE

- 6.1 Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Verwerkingsverantwoordelijke is het Verwerker niet toegestaan om Persoonsgegevens te verstrekken aan derden, behoudens door Verwerker ingeschakelde ZZP'ers en (sub)verwerkers in overeenstemming met artikel 13 van deze Verwerkersovereenkomst.
- 6.2 Zonder dat een of meerdere waarborgen als bedoeld in artikel 44 t/m artikel 49 AVG zijn getroffen, is het Verwerker niet toegestaan om Persoonsgegevens te verwerken en/of door te geven aan derde landen of internationale organisaties buiten de Europese Economische Ruimte. Verwerker is verplicht Verwerkingsverantwoordelijke schriftelijk te informeren over de door haar voorgenomen doorgifte van persoonsgegevens aan derde landen of internationale organisaties buiten de Europese Economische Ruimte en de getroffen maatregelen in dit kader.

7. CONTROLE EN AUDIT

- 7.1 Verwerker zal Verwerkingsverantwoordelijke voorzien van redelijkerwijs benodigde informatie en meewerken aan audits door Verwerkingsverantwoordelijke, of door een door Verwerkingsverantwoordelijke aangewezen derde, die redelijkerwijs verzocht worden en vereist zijn om aan te tonen dat Verwerker voldoet aan diens verplichtingen op grond van deze Verwerkersovereenkomst.
- 7.2 Het tijdstip waarop een audit zal plaatsvinden wordt in onderling overleg bepaald.
- 7.3 Verwerkingsverantwoordelijke zal aan Verwerker met inachtneming van een redelijke termijn vooraf een schriftelijke mededeling doen van een audit die Verwerkingsverantwoordelijke verzoekt uit te voeren in overeenstemming met artikel 7.1 met daarbij een toelichting van de gronden van de inspectie. Verwerkingsverantwoordelijke zal de hoeveelheid audits beperken en zorgdragen dat Verwerkingsverantwoordelijke of de door Verwerkingsverantwoordelijke aangewezen derde gebonden is aan geheimhoudingsverplichtingen, de redelijke instructies en aanwijzingen van Verwerker opvolgt, de ter plaatse van de inspectie geldende veiligheids- en andere voorschriften naleeft en geen schade veroorzaakt en ook niet anderszins de bedrijfsvoering verstoort. De Verwerker zal niet gehouden zijn om toegang te geven tot diens bedrijfsruimten voor de doeleinden van een inspectie:
- i. aan personen die zich niet kunnen identificeren en geen bewijs van bevoegdheid kunnen overleggen; of
 - ii. buiten normale werkuren en/of in de weekenden.
- 7.4 De kosten verbonden aan een audit zullen volledig voor rekening komen van de Verwerkingsverantwoordelijke.
- 7.5 Verwerkingsverantwoordelijke zal Verwerker zo spoedig mogelijk na het einde van een audit voorzien van een afschrift van het auditrapport en Verwerker een redelijke mogelijkheid bieden om schriftelijk op het auditrapport te reageren.

8. AUTORITEITEN

- 8.1 Verwerker erkent de bevoegdheid van Autoriteiten om:
- i. informatie in te winnen bij Verwerker respectievelijk bij door Verwerker ingeschakelde derden en/of de externe accountant van Verwerker omtrent de verwerking van Persoonsgegevens; en/of
 - ii. desgewenst onderzoek te doen of te laten doen bij Verwerker respectievelijk bij door Verwerker ingeschakelde derden en/of de externe accountant van Verwerker, bijvoorbeeld onderzoeken naar de bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen in het kader van de verwerking van Persoonsgegevens.
- en verplicht zich om aan dergelijke verzoeken redelijke medewerking te verlenen.

9. RECHTEN VAN BETROKKENE

- 9.1 Verwerker is verplicht Verwerkingsverantwoordelijke binnen een kalenderweek, te informeren als een Betrokkene een verzoek heeft gedaan ter uitoefening van zijn of haar rechten als bedoeld in artikel 12 t/m artikel 22 AVG.

9.2 Verwerker zal alleen communiceren met een Betrokkene en verzoeken als bedoeld in het vorige artikellid in behandeling nemen na voorafgaande schriftelijke toestemming van Verwerkingsverantwoordelijke.

9.3 Verwerker is verplicht om Verwerkingsverantwoordelijke redelijke medewerking te verlenen die redelijkerwijze noodzakelijk is voor de uitoefening van de rechten van Betrokkene op basis van de AVG.

10. GEHEIMHOUDING

10.1 Verwerker is verplicht tot geheimhouding van de Persoonsgegevens. Verwerker zal deze verplichting tot geheimhouding opleggen aan haar medewerkers en aan door Verwerker ingeschakelde derden.

10.2 Zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Verwerkingsverantwoordelijke, is het Verwerker niet toegestaan om informatie die redelijkerwijze te herleiden is tot deze Verwerkersovereenkomst en/of een Beveiligingsincident en/of een Datalek mede te delen met derden, waaronder maar niet beperkt tot Betrokkene, toezichthoudende autoriteiten en de media.

11. DUUR VAN DEZE VERWERKERSOVEREENKOMST

11.1 Deze Verwerkersovereenkomst treedt in werking na rechtsgeldige ondertekening door Partijen en wordt aangegaan voor de duur van de Overeenkomst. Behoudens hetgeen is bepaald in artikel 12 Verwerkersovereenkomst, eindigt deze Verwerkersovereenkomst van rechtswege op het moment van beëindiging of ontbinding van de Overeenkomst.

11.2 Artikel 10 (Geheimhouding) en artikel 16 (Toepasselijk recht en forumkeuze) zullen ook na de beëindiging of ontbinding van deze Verwerkersovereenkomst voor onbepaalde tijd tussen Partijen voortduren.

12. GEVOLGEN BEEINDIGING VERWERKERSOVEREENKOMST

Voor zover Verwerker na de beëindiging of ontbinding van deze Verwerkersovereenkomst nog beschikt over Persoonsgegevens, zal zij deze zo spoedig mogelijk vernietigen, danwel – naar keuze van Verwerkingsverantwoordelijke – aan Verwerkingsverantwoordelijke retourneren, tenzij Verwerker op grond van geldende wet- of regelgeving gehouden is de Persoonsgegevens te bewaren. In dit laatstgenoemde geval zal Verwerker al haar verplichtingen uit deze Verwerkersovereenkomst nakomen gedurende de gehele periode waarin zij op grond van geldende wet- of regelgeving gehouden is de Persoonsgegevens te bewaren.¹

13. INSCHAKELLEN (SUB)VERWERKERS

13.1 Verwerkingsverantwoordelijke verleent algemene toestemming voor het inschakelen van een (sub)verwerker. Voorafgaand aan het inschakelen van een (sub)verwerker licht Verwerker Verwerkingsverantwoordelijke in over beoogde veranderingen inzake de toevoeging of vervangen van andere (sub)verwerkers, waarbij Verwerkingsverantwoordelijke de mogelijkheid wordt geboden tegen deze veranderingen bezwaar te maken.²

13.2 Op eerste verzoek van Verwerkingsverantwoordelijke verstrekt Verwerker aan Verwerkingsverantwoordelijke een overzicht van door haar ingeschakelde (sub)verwerkers.

¹ Artikel 28 lid 3 sub g AVG verplicht Verwerker om Persoonsgegevens terug te geven dan wel te verwijderen na beëindiging van deze Verwerkersovereenkomst, naargelang van Verwerkingsverantwoordelijke.

² Artikel 28 lid 2 AVG bepaalt dat Verwerker geen andere verwerker in dienst neemt zonder voorafgaande specifieke of algemene schriftelijke toestemming van Verwerkingsverantwoordelijke. In het geval van algemene schriftelijke toestemming licht Verwerker Verwerkingsverantwoordelijke in over beoogde veranderingen inzake de toevoeging of vervanging van andere verwerkers.

14. KOSTEN

Kosten voortvloeiend uit rechten van Betrokkene zoals bedoeld in artikel 14 t/m artikel 22 AVG, uit gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (ook wel genoemd 'Privacy Impact Assessments') zoals bedoeld in artikel 35 AVG en/of uit onderzoeken of audits van de Autoriteit met betrekking tot de Persoonsgegevens zullen worden gedragen door Verwerkingsverantwoordelijke. Kosten die gemaakt worden door Verwerker op verzoek van Verwerkingsverantwoordelijke of Autoriteiten zijn voor rekening van Verwerkingsverantwoordelijke.

15. WIJZIGING IN WET- EN/OF REGELGEVING

Bij de wijziging van bestaande wet- en/of regelgeving en bij de invoering van nieuwe wet- en/of regelgeving, verleent Verwerker op het eerste verzoek van Verwerkingsverantwoordelijke alle medewerking die redelijkerwijze van haar verwacht mag worden, zoals maar niet beperkt tot het wijzigen van deze Verwerkersovereenkomst.

Aldus overeengekomen in tweevoud op **[datum ondertekening]** en ondertekend te **[plaats ondertekening]**:

[Verwerkingsverantwoordelijke]

[Verwerker]

Naam: [naam]
Functie: [functie]

Naam: [naam]
Functie: [functie]

Bijlage 1

Beschrijving verwerking Persoonsgegevens

Verwerker zal de Persoonsgegevens uitsluitend verwerken overeenkomstig de onderstaande instructies van Verwerkingsverantwoordelijke.

Onderwerp, aard en geschatte termijn van de verwerking

Het onderwerp, de aard en de geschatte termijn van de verwerking staan nader opgenomen in de Mantelovereenkomst (inclusief Bijlagen).

Doelen en wettelijke grondslagen van de verwerking

De doeleinden voor de verwerkingen inzake GGD Contact zijn opgenomen in de referentie DPIA inzake GGD Contact [indien mogelijk: link toevoegen], waarbij de dienstverlening van GGD GHOR in dit kader nader is uitgewerkt in de Mantelovereenkomst (inclusief Bijlagen). De wettelijke grondslag voor de GGD is het uitvoeren van een taak van algemeen belang, zoals tevens nader uitgewerkt in de DPIA inzake GGD Contact [indien mogelijk: link toevoegen].

Categorieën Persoonsgegevens

De categorieën Persoonsgegevens zijn de Persoonsgegevens die worden verwerkt in GGD Contact. Deze persoonsgegevens zijn opgenomen in de referentie DPIA inzake GGD Contact [indien mogelijk: link toevoegen en/of tabel Persoonsgegevens uit DPIA opnemen indien finaal].

Categorieën Betrokkene

De categorieën Betrokkenen zijn de Betrokkenen waarvan Persoonsgegevens worden verwerkt in GGD Contact. Deze Betrokkenen zijn als volgt:

- Index
- Contact Index
- BCO-medewerker

Bijlage 6D

Dienstbeschrijving
GGD GHOR Nederland – GGD
Generieke ICT-diensten ten behoeve van
GGD Contact

Versie: 1.0
Contractnummer: XXX
Datum: 8 juni 2021

Documentgegevens

Versiehistorie

Versie	Datum	Auteur	Status document
0.1	31 mei 2021	Roel van Rijckevorsel	Concept dienstbeschrijving
0.2	3 juni	Roel van Rijckevorsel	IAM en SIEM SOC benoemd
0.3	3 juni	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar verwerkt
0.98	4 juni	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar verwerkt
0.99	7 juni	Derrick Brouwn	Review Vendor Mgt en FB
1.0	8 juni	Erik Vermeulen	Review EY programma

Gerelateerde documenten

Document	Versie	Datum
Mantelovereenkomst GGD GHOR Nederland – GGD Contact	1.0	8 juni 2021
DAP GGD Contact	1.0	8 juni 2021
SLA GGD Contact	1.0	8 juni 2021
Verwerkingsovereenkomst GGD Contact	HVG IP / IT	31 augustus 2018

Distributielijst

Naam	Functie	Organisatie	Verzenden
Joelle Staps	Directeur a.i.	GGD GHOR Nederland	E-mail
Mustafa Kedilioglu	Manager Strategie en professionalisering IV	GGD GHOR Nederland	E-mail
Angela Valberg	Mgr Service Management	GGD GHOR Nederland	E-mail
Thom Verleg	Service Delivery Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Derrick Brouwn	Coördinator Vendor Mgt	GGD GHOR Nederland	E-mail
Jeroen Kanters	Vendor Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Rene Hettfleisch	Coördinator BCO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Richard Binnenkamp	CISO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Peter de Koning	SOC Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
XXX	DPG	GGD	E-mail
XXX	DPG	GGD	E-mail
XXX	DPG	GGD	E-mail

Inhoudsopgave

Inhoud

Documentgegevens	2
Versiehistorie	2
Gerelateerde documenten	2
Distributielijst	2
Inhoudsopgave	3
1. Dienstbeschrijving	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Dienstbeschrijving Service Desk	4
1.3 Dienstbeschrijving ggdcontact.nl	5
1.4 Dienstbeschrijving E-mail toegang Webhelp.....	5
1.5 Dienstbeschrijving Identity & Access Management.....	6
1.6 Dienstbeschrijving SIEM SOC.....	6
1.7 Dienstbeschrijving VPN Verbinding.....	7

1. Dienstbeschrijving

1.1 Inleiding

Deze Dienstbeschrijving maakt onderdeel uit van de Mantelovereenkomst **XXX** (te noemen 'Mantelovereenkomst'). De inhoud heeft betrekking op de te leveren diensten door GGD GHOR (nader te noemen Leverancier) te Utrecht.

In het kader van GGD Contact zal GGD GHOR Nederland ten behoeve van het gebruik van GGD Contact een aantal generieke ICT-diensten leveren (ook wel: Diensten), te weten:

Hieronder een nadere specificatie per generieke ICT-dienst.

- Service Desk
- Beheer van de website ggcontact.nl
- Beheer van de VPN verbinding t.b.v. GGD Contact
- Beheer E-mail toegang webhelp (GGD Contact helpdesk voor burgers)
- Beheer The Identity Hunb (TIH)
- Beheer SIEM / SOC oplossing

1.2 Dienstbeschrijving Service Desk

Voor GGD Contact voert GGD GHOR Nederland een aantal Service management processen uit voor alle GGD's, te weten de Service Desk, Incident Management en Change Management.

GGD GHOR Nederland biedt GGD een Servicedesk welke voor GGD medewerkers benaderbaar is in geval van vragen, incidenten of wijzigingen (alleen key-users).

Eenheden en opties

- Er worden door de Servicedesk een drietal processen ondersteund, te weten: Informatie aanvraag, Incident Management en Change Management.
- De processen zijn ingericht op basis van ITIL Service Management.
- Er wordt hierbij maximaal gebruik gemaakt van de standaardprocessen van GGD GHOR ten aanzien van Regievoering, Problem Management, Identity & Access management, Security Management etc.
- Voor ondersteuning van deze processen wordt gebruik gemaakt van de Service Management Tool: TopDesk.

Verplichtingen GGD GHOR Nederland

- Het aanbieden van de processen Informatie aanvraag, Incident Management en Change Management.
- Het doorvoeren van verbeteringen in de processen en het eventueel uitbreiden met extra diensten.
- Opleveren van rapportages.

Verplichting GGD

- Aanleveren wijzigingsverzoeken ten aanzien van processen en/ of diensten (alleen door key-users.), waarbij duidelijk omschreven wat de wens is en met welk doel.
- Veranderingen in werkprocessen, aan GGD Contact gerelateerde zaken en alles wat van invloed kan zijn op de juiste werking van GGD Contact na constatering binnen een dag doorgeven aan GGD GHOR Nederland.

- Alle mogelijke datalekken na constatering binnen maximaal 30 minuten doorgeven aan GGD GHOR Nederland.

Beheeractiviteiten GGD GHOR Nederland

- Alle meldingen worden gedaan bij de Service Desk (SD) van GGD GHOR. Dit kan per mail (servicedesk-ggdcontact@ggdghor.nl) of telefonisch (085 – 064 59 29).
- De Service Desk is dagelijks geopend van 7:00 uur tot 23:00 uur.
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van een eerste prioriteit op basis van de formule impact x urgentie.

1.3 Dienstbeschrijving ggdcontact.nl

Voor de dienst GGD Contact is een website (ggdcontact.nl) voor burgers ontwikkeld voor informatievoorziening over deze dienst. Deze site wordt functioneel beheerd door GGD GHOR Communicatie (content). Applicatie beheer en hosting is in handen van Bizway BV.

Eenheden en opties

- De website ggdcontact.nl is primair bedoeld voor burgers die informatie wensen over BCO.
- De website kan ook gebruikt worden door alle GGD medewerkers.

Verplichtingen GGD GHOR Nederland

- GGD GHOR Nederland (Communicatie) is verantwoordelijk voor het actueel en volledig houden van de content op de website.
- GGD Contact is 24* 7 beschikbaar (99,9%).
- Goede performance ten aanzien van het gebruik van de website: Pagina's worden in < 0,5 sec opgebouwd.

Verplichting GGD

- Aanleveren van goed omschreven wijzigingsverzoeken.

Beheeractiviteiten GGD GHOR Nederland

- GGD Contact 24* 7 monitoren op gebied van beschikbaarheid door hosting partij.
- Performance monitoring en treffen van maatregelen wanneer deze te gering is door.
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van prioriteit op basis van de formule impact x urgentie. De classificatiematrix is een leidraad.

1.4 Dienstbeschrijving E-mail toegang Webhelp

Het GGD Contact Callcenter voor eindgebruikers (burgers) is uitbesteed aan Webhelp. Er is ook een e-mailadres beschikbaar voor burgers: helpdesk@ggdcontact.nl.

Omdat Webhelp wegens privacy regelgeving geen persoonsgegevens in mag zien wordt er gebruik gemaakt van een E-mailforwarder van Freedom Internet. Hierdoor kan Webhelp veilig mails verwerken.

Eenheden en opties

- E-mail toegang tot Webhelp.
- Koppeling tussen Webhelp en GGD GHOR Service Management.

Verplichtingen GGD GHOR Nederland

- E-mail is 24* 7 beschikbaar (99,9%).
- Goede performance (geen congestie); aflevertijd < 10 minuten.

Verplichting VWS (Webhelp)

- Aanleveren van goed omschreven wijzigingsverzoeken.
- Burgers informeren over wijzigingen via haar bestaande kanalen.

Beheeractiviteiten GGD GHOR Nederland

- GGD Contact 24* 7 monitoren.
- Performance monitoring en treffen van maatregelen.
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van prioriteit op basis van de formule impact x urgentie.

1.5 Dienstbeschrijving Identity & Access Management

Om toegang te krijgen tot de GGD Contact omgeving moet men gebruik maken van de GGD GHOR Identity Hub. Hierdoor is een gecontroleerde en beveiligde toegang gewaarborgd. De Identity Hub wordt reeds gebruikt voor toegang tot een aantal GGD GHOR Nederland systemen als CoronIT, Kennisnet etc.

Eenheden en opties

- Aanmaken en afmelden van gebruikers (GGD Medewerkers).
- Ondersteunen bij het gebruik van de Identity Hub (TIH) .

Verplichtingen GGD GHOR Nederland

- Juiste werking van de Identity Hub.
- Ondersteuning ingeval de Identity Hub niet juist werkt.
- Goede performance van de Identity Hub (geen congestie).

Verplichting GGD

- Aanleveren van goed omschreven wijzigingsverzoeken.

Beheeractiviteiten GGD GHOR Nederland

- Performance monitoring van de Identity Hub en het treffen van maatregelen in geval van congestie.
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van prioriteit op basis van de formule impact x urgentie.

1.6 Dienstbeschrijving SIEM SOC

GGD GHOR Nederland maakt (direct of indirect) gebruik van een SIEM SOC systeem om verdacht gedrag van medewerkers te achterhalen en zo nodig te rapporteren / in te grijpen. SIEM staat voor "Security Information and Event Management". Wanneer verdacht gedrag geconstateerd wordt, zal contact opgenomen worden met de FG van de betreffende GGD. Dit is identiek aan de wijze hoe dit voor andere toepassingen van GGD GHOR Nederland is ingericht.

1.7 Dienstbeschrijving VPN Verbinding

Voor GGD medewerkers die niet op locatie zijn (en dus niet zijn aangesloten op het AMzX netwerk), is GGD Contact te benaderen via een VPN verbinding. GGD GHOR Nederland biedt GGD'en de mogelijkheid gebruik te maken van een door haar beheerde VPN-oplossing.

In tegenstelling tot de hierboven beschreven diensten is de VPN-oplossing een optionele dienst. Van de 6 'praktijktestregio's zal (voorlopig) alleen GGD West-Brabant gebruik gaan maken van de VPN-oplossing.

Eenheden en opties

- Ondersteunen bij installatie van de VPN client door medewerkers.
- Ondersteuning bij incidenten m.b.t. de VPN verbinding.

Verplichtingen GGD GHOR Nederland

- Juiste werking van de VPN verbinding.
- Ondersteuning ingeval de VPN verbinding niet juist werkt.
- Goede performance van de VPN Verbinding.

Verplichting GGD

- Aanleveren van goed omschreven wijzigingsverzoeken.

Beheeractiviteiten GGD GHOR Nederland

- Performance monitoring van de VPN verbinding en het treffen van maatregelen in geval van congestie.
- Alle meldingen worden geregistreerd, voorzien van prioriteit op basis van de formule impact x urgentie.

Bijlage 6E

Dossier Afspraken en Procedures
GGD GHOR Nederland – GGD generieke ICT-diensten
ten behoeve van
GGD Contact

Versie: 1.0
Contractnummer: XXXX
Datum: 8 juni 2021

Documentgegevens

Versiehistorie

Versie	Datum	Auteur	Status document
0.1	31 mei 2021	Roel van Rijckevorsel	Concept DAP
0.2	3 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Change proces aangevuld
0.3	3 juni 2021	Roel van Rijckevorsel	Review commentaar verwerkt. Update van Change proces.
0.98	4 juni	Roel van Rijckevorsel	Review Commentaar verwerkt
0.99	7 juni	Derrick Brouwn	Review Vendor Mgt en FB
1.0	8 juni	Erik Vermeulen	Review EY programma

Gerelateerde documenten

Document	Versie	Datum
Mantelovereenkomst GGD GHOR Nederland – GGD	1.0	8 juni 2021
Dienstbeschrijving GGD Contact	1.0	8 juni 2021
SLA GGD Contact	1.0	8 juni 2021
Verwerkingsovereenkomst GGD Contact	HVG IP / IT	31 augustus 2018

Distributielijst

Naam	Functie	Organisatie	Verzenden
Joelle Staps	Directeur a.i.	GGD GHOR Nederland	E-mail
Mustafa Kedilioglu	Manager Strategie en professionalisering IV	GGD GHOR Nederland	E-mail
Angela Valberg	Mgr Service Management	GGD GHOR Nederland	E-mail
Thom Verleg	Service Delivery Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
Derrick Brouwn	Coördinator Vendor Mgt	GGD GHOR Nederland	E-mail
Rene Hettfleisch	BCO Coördinator	GGD GHOR Nederland	E-mail
Richard Binnenkamp	CISO	GGD GHOR Nederland	E-mail
Peter de Koning	SOC Manager	GGD GHOR Nederland	E-mail
XXXX	DPG xxx	GGD	E-mail
XXXX	DPG xxx	GGD	E-mail
XXXX	DPG xxx	GGD	E-mail

Inhoudsopgave

Inhoud

Documentgegevens	2
Versiehistorie	2
Gerelateerde documenten	2
Distributielijst	2
Inhoudsopgave	3
1. Doel en wijzigingen	4
1.1 Inleiding	4
1.2 Doel	4
2. Contract Change Management	4
2.1 Veranderingen in onderliggende documenten	4
2.2 Niet standaard changes	4
2.3 Standaard changes	4
3. Verplichten en verantwoordelijkheden	5
3.1 Vastgestelde afspraken en procedures	5
3.1.1 Verantwoordelijkheden	5
3.2 Uitsluitingen	6
3.3 Verantwoordelijkheden GGD GHOR Nederland	6
3.4 Verantwoordelijkheden GGD	6
4. Vastgestelde afspraken en procedures	6
5. Contactgegevens	7
5.1 Aanmelden incidenten en changes	7
5.2 Aanmelden incidenten en changes	7
3.1.3 Procedure	5
3.1.4 Change Advisory Board	5

1. Doel en wijzigingen

1.1 Inleiding

Dit Dossier Afspraken en Procedures ((hierna te noemen '**DAP**') en de daarbij behorende bijlagen, hebben betrekking op de te leveren diensten door GGD GHOR Nederland te Utrecht en maakt onderdeel uit van de Mantelovereenkomst.

1.2 Doel

Het doel van dit DAP is het vastleggen van de verdeling van de operationele verantwoordelijkheden tussen GGD GHOR Nederland en de GGD. De focus ligt op de onderdelen die betrekking hebben op het raakvlak tussen GGD GHOR Nederland en de GGD en het vastleggen en beschrijven van de overlappende onderdelen.

2. Contract Change Management

Een contractchange is een wijziging in de overkoepelende contractvoorwaarden in de Mantelovereenkomst, SLA, DAP of dienstbeschrijving. Deze staat dus los van het in de SLA bepaalde Change Management.

Een wijzigingsverzoek van een van deze bovenstaande onderdelen dient voorgelegd te worden aan het MT Service management van GGD GHOR Nederland. Alle partijen dienen akkoord te gaan met de wijziging.

2.1 Veranderingen in onderliggende documenten

Gedurende de contractperiode zal er behoefte bestaan om onderliggende documenten aan te passen. Er ontstaan wijzigingen in de werkprocedures of afspraken die vastgelegd zijn in de SLA, DAP of dienstbeschrijving.

De FB coördinatoren van GGD GHOR Nederland zijn gemachtigd om wijzigingen voor te stellen en in onderling overleg de wijzigingen goed te keuren.

2.2 Niet standaard changes

Wijzigingen met financiële gevolgen worden door GGD GHOR Nederland opgesteld, gecoördineerd en gefiatteerd.

2.3 Standaard changes

De autorisatie voor goedkeuring en de uitvoering van de standaard changes, afwijkend van de SLA, is indien van toepassing verder gedefinieerd in dit DAP.

3. Verplichten en verantwoordelijkheden

3.1 Vastgestelde afspraken en procedures

De onderstaande afspraken en procedures zijn in onderling overleg vastgesteld.

3.1.1 Verantwoordelijkheden

GGD GHOR Nederland is verantwoordelijk voor de in dienstbeschrijving en opdrachtverstrekking vastgelegde dienstverlening, in overeenstemming met de Mantelovereenkomst en haar Bijlagen..

De verantwoordelijkheden voor de GGD'en zijn als volgt:

- Aanleveren wijzigingsverzoeken conform een afgesproken formaat, zodat het juiste detail niveau beschreven staat.

Een verdere specificering van de verantwoordelijkheden is opgenomen in de Dienstbeschrijving. De Dienstbeschrijving is leidend. Als GGD niet aan haar verantwoordelijkheid voorkomend uit de Mantelovereenkomst en hetgeen genoemd in paragraaf 3.4 voldoet, kan GGD GHOR Nederland niet gehouden worden aan nakoming van de overeengekomen servicelevels zoals opgenomen in de SLA. Uitgangspunt is dat beide partijen zich gezamenlijk maximaal inspannen om een optimale dienstverlening te leveren.

3.1.2 Procedure

Voor de wijzigingsprocedure geldt:

- Alle key-users van de dienst GGD Contact kunnen een change aanmelden.
- Alle Changes worden gemeld bij de Service Desk (SD) van GGD GHOR. Dit kan via de Topdesk Self Service Portal (SSP).
- Changes worden geclassificeerd door een Service Desk medewerker.
- Alle wijzigingen worden geregistreerd. De process owner houdt de status van een wijziging bij.
- GGD heeft inzage mogelijkheden in registratie en status van wijzigingsverzoeken.

3.1.3 Change Advisory Board

Het Change Advisory Board (CAB) is het besluit / adviesorgaan voor de niet-standaard en spoedwijzigingen. Tijdens dit overleg wordt de geïnitieerde change besproken en een besluit tot uitvoer genomen. Waar nodig sluiten naast GGD GHOR Nederland en vertegenwoordiging vanuit de eindgebruikers ook een derde partijen (bijvoorbeeld VWS) aan.

Tijdens het CAB komen de volgende onderwerpen aan de orde. Afhankelijk van de complexiteit en de impact worden de onderwerpen bepaald:

- Vaststellen doel van de change.
- Concretiseren van de change.
- Bepalen welke middelen nodig zijn bij de uitvoer van de change.
- Randvoorwaarden bepalen m.b.t. de uit te voeren change.
- Vaststellen impact van de change op de gebruikersorganisatie.
- Communicatieplan.
- Tijdstip van uitvoer.
- Accorderen plan van aanpak.
- Accorderen roll-back plan.

De volgende rollen dienen minimaal in een CAB aanwezig te zijn:

Functie	Rol	Partij
Product owner	Voorzitter	GGD
Process owner(s)	Besluit	GGD
Lead engineer consultant	Techniek	VWS (DevOps)
Change uitvoerder	Techniek	VWS (DevOps)
Service Desk	Beheer	GGD GHOR Nederland

3.2 Uitsluitingen

In de verplichtingen van GGD GHOR Nederland zijn werkzaamheden voorkomend als gevolg van de onderstaande factoren niet inbegrepen, tenzij anders vermeld:

- Storingen die worden veroorzaakt door het gebruik door GGD van het onderhoudsobject in combinatie met apparatuur, accessoires of software die niet zijn goedgekeurd door GGD GHOR Nederland, op een manier die afbreuk doet aan de functionaliteit van het onderhoudsobject.
- Storingen die worden veroorzaakt door wijzigingen die door GGD / VWS worden aangebracht of werkzaamheden aan het onderhoudsobject die zonder afstemming met GGD GHOR Nederland worden aangebracht.
- Storingen die worden veroorzaakt door virussen of andere externe invloeden, tenzij deze door onachtzaamheid van GGD GHOR Nederland worden veroorzaakt, of storingen die door derden worden veroorzaakt op andere manieren of via omstandigheden die buiten de invloedssfeer van GGD GHOR Nederland liggen.

3.3 Verantwoordelijkheden GGD GHOR Nederland

- GGD GHOR Nederland verricht geen werkzaamheden aan de GGD Contact omgeving die buiten de dienstverlening valt. Deze werkzaamheden worden, indien nodig, alleen in overleg met de GGD ingevuld.
- Indien GGD GHOR Nederland onverplicht overgaat tot het verrichten van werkzaamheden die redelijkerwijs dienstig zijn aan het goed functioneren van de GGD Contact omgeving en die geen uitstel kunnen leiden, dan wordt de GGD hier tijdig over geïnformeerd.

3.4 Verantwoordelijkheden GGD

- Ondersteuning van de eindgebruikers
- Training en communicatie van nieuwe functionaliteit in combinatie met GGD GHOR
- Wijzigingsproces: van Wens naar Requirement (JIRA melding)
- Fysiek beheren van lokale systeem- en patchruimtes van GGD (SER's en MER's) m.b.t. aspecten als koeling, bekabeling en gecontroleerde toegang.
- Hardware werkplek
- (Mobiele) telefonie
- Lokale verbindingen
- Beheer van randapparatuur

4. Vastgestelde afspraken en procedures

In Bijlage A worden de afspraken en procedures schematisch weergegeven.

5.5 Contactgegevens

5.1 Aanmelden incidenten en changes

Onderstaande operationele contactpersonen zijn bevoegd tot het aanmelden van incidenten en changes door de GGD.

Incidenten en Wijzigingsverzoeken kunnen enkel door de key-users van een GGD (zie bijlage B) aangemeld worden. Het accorderen van een wijziging verloopt volgens de Change Management procedure (Bijlage C).

Onderstaande contactpersonen zijn bevoegd incidenten en / of wijzigingen in te dienen:

GGD	Naam (key-user)	E-mail	Telefoonnummer	Opmerking

5.2 Aanmelden incidenten en changes

Ter ondersteuning van de dienst GGD Contact heeft GGD GHOR Nederland een Service Desk ingericht. De Service Desk is dagelijks geopend van 7:00 uur tot 23:00 uur. Het aanmelden van incidenten en / of wijzigingen kan via:

- Mail: ggdcontact@ggdghor.nl
- Telefoon: 085 – 064 59 29

Bijlage 6F



SOC Team
Zwarte Woud 2
3524 SJ Utrecht
Telefoon 030 252 3004
Email Soc@ggdghor.nl

Checklist Onboarding Applicaties

Eerst controleren, daarna aanschaffen

Definitieve versie: 1.02

Opdrachtgever	Peter de Koning	Manager SOC GGD GHOR
Auteur	Sebastian Kubacki	SOC GGD GHOR
	Kate el Bouhmi	SOC GGD GHOR
Kwaliteitszorg	Ronald Paans	Compliance Officer
Rapportnummer		
Classificatie	Intern	
Status	Definitief	
Datum	26 maart 2021	
File Naam	Checklist Onboarding Applicaties	

Template versie 0.02

Inhoud

1. Inleiding.....	4
1.1. Scope en doelgroep	4
1.2. Rollen en verantwoordelijkheden	4
1.3. Richtlijn voor het gebruik van de checklist	4
1.4. Review of audit door het SOC.....	4
1.5. Onderhoud van de checklist	4
2. Proces voor controle onboarding	5
3. Eisen voor applicaties.....	7
3.1. Werknemers en applicatiegebruikers	7
3.2. Coding en systeemdokumentatie	8
3.3. Testen op kwetsbaarheden in de beveiliging	9
3.4. Infrastructuur, back-up en monitoring.....	10
3.5. Organisatie	11
3.6. Dienstverlener	11
3.7. Beheerprocessen	12
3.7.1. Autorisatiebeheer.....	12
3.7.2. Configuratiebeheer.....	13
3.7.3. Wijzigingenbeheer.....	13
3.7.4. Incident- en probleembeheer.....	14
3.7.5. Beveiligingsbeheer	15
Bijlage A Lijst van afkortingen.....	16

Documentbeheer

Versiebeheer

Versie	Datum	Auteur	Omschrijving verandering	Status
0.01	09-03-2021	Sebastian Kubacki Kate el Bouhmi	Initiële opzet	Concept
0.02	10-03-2021	Kate el Bouhmi	Beveiligingsmaatregelen	Concept
0.90	10-03-2021	Sebastian Kubacki	Proces	Concept
1.00	11-03-2021	Ronald Paans	Finaliseren na accordering	Definitief
1.01	25-03-2021	Sebastian Kubacki	Verbeteren op basis feedback	Concept
1.02	26-03-2021	Sebastian Kubacki	Finaliseren na accordering	Definitief

Gecontroleerd door

Versie	Datum	Naam	Functie
0.90	10-03-2021	Ronald Paans	Compliance Officer
1.01	26-03-2021	Ronald Paans	Compliance Officer

Geautoriseerd door

Versie	Datum	Naam	Functie
1.00	11-03-2021	Peter de Koning	Manager SOC
1.02	26-03-2021	Peter de Koning	Manager SOC

Gerelateerde documenten

Documenttitel	Omschrijving
Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	Europese privacy-verordening
Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	Nederlandse richtlijn, gebaseerd op de internationale standaard ISO/IEC 27001:2013
NEN 7510 – Informatiebeveiliging in de Zorg	Nederlandse richtlijn, gebaseerd op de internationale standaard ISO/IEC 27001:2013 en specifiek voor de zorgsector

Volgende review en/of herziening, plus accordering (tenzij eerdere update)

Datum	Functie voor bewaking
01-06-2021	Manager SOC

1. Inleiding

Met deze checklist wil GGD GHOR borgen dat applicaties die worden aangeschaft passen binnen de infrastructuur van de GGD'en en op een veilige en betrouwbare wijze gegevens verwerken.

1.1. Scope en doelgroep

Deze checklist is van toepassing op alle applicaties die worden aangeschaft ter ondersteuning van de werkzaamheden van GGD GHOR en de GGD'en.

De doelgroep bestaat uit de GGD'en, partners voor de digitale infrastructuur en leveranciers van SaaS-oplossingen, programmatuur en apparatuur.

1.2. Rollen en verantwoordelijkheden

De Chief Information Officer (CIO) van GGD GHOR is verantwoordelijk voor de inhoud van deze checklist.

De inkopende afdelingsmanager is verantwoordelijk voor het invullen van de checklist en deze toe te zenden aan het Security Operating Center (SOC) van GGD GHOR.

Het SOC is verantwoordelijk om de checklist te verifiëren en te interveniëren als blijkt dat een aan te schaffen applicatie leidt tot risico's voor de beschikbaarheid van de dienstverlening, of de integriteit of vertrouwelijkheid van de te verwerken gegevens.

Interventies door het SOC worden gerapporteerd aan de CIO, de Chief Information Security Officer (CISO) en de Functionaris voor de Gegevensbescherming (FG) van GGD GHOR.

1.3. Richtlijn voor het gebruik van de checklist

De checklist bevat een aantal aandachtspunten. Deze zijn niet voor alle toepassingen relevant en, waar nodig, mogen op 'Niet van toepassing' (Nvt) worden gezet. Van belang is dat wordt nagedacht over de betreffende aandachtspunten en weloverwogen wordt vastgesteld of deze wel of niet van toepassing zijn.

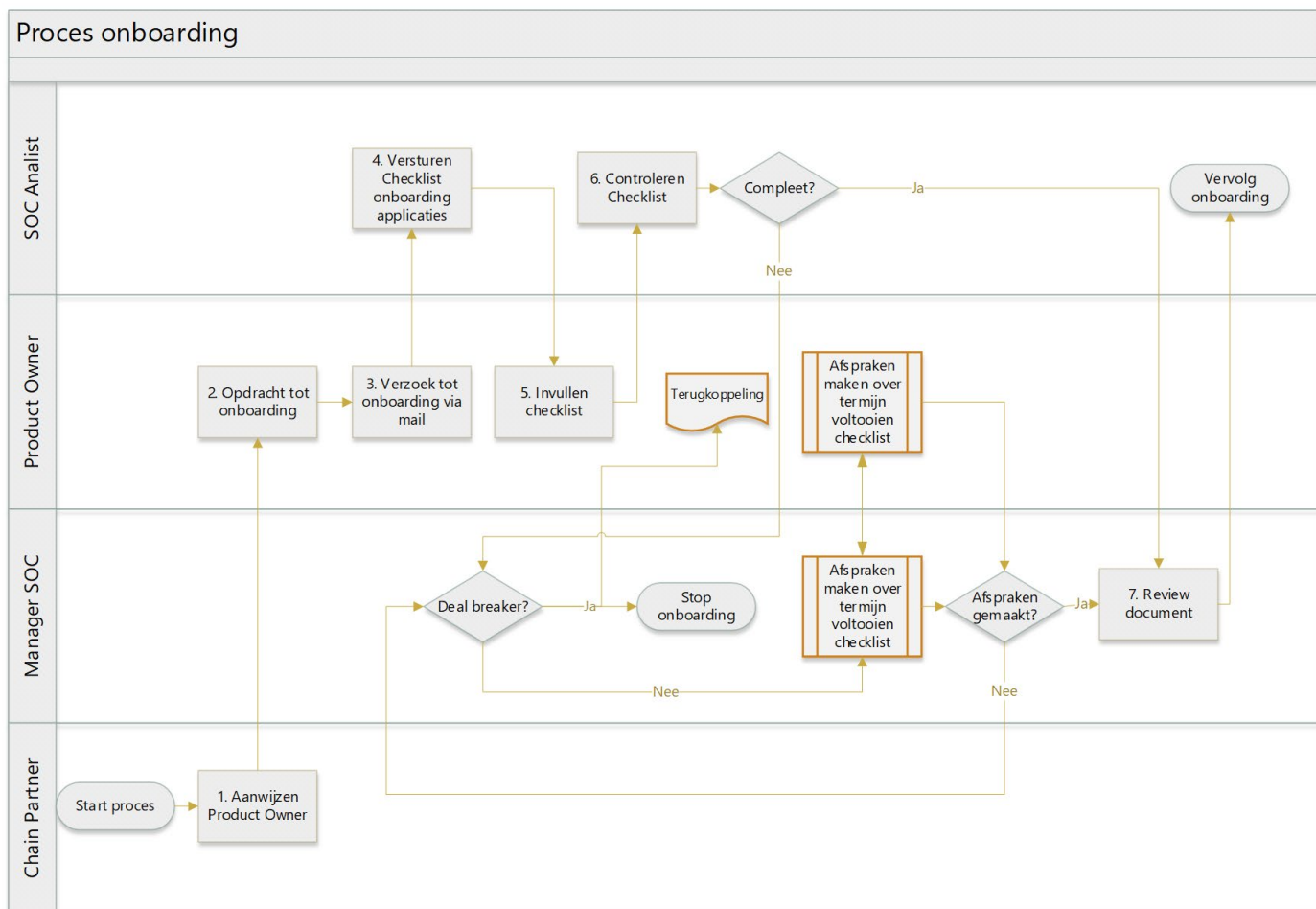
1.4. Review of audit door het SOC

Desgewenst kan het SOC een review of audit uitvoeren op een applicatie. Dit wordt met name geadviseerd voor applicaties die gevoelige persoonsgegevens verwerken of die onderdeel zijn van een essentieel bedrijfsproces bij een GGD.

1.5. Onderhoud van de checklist

Het SOC onderhoudt de checklist en communiceert deze naar de GGD'en.

2. Proces voor controle onboarding



De stappen binnen het proces zijn:

1. Aanwijzen Product Owner

Deze wordt aangewezen door de ketenpartner;

2. Opdracht tot onboarding

De Product Owner besluit dat controle nodig is, gezien een mogelijk risico dat kan worden veroorzaakt door de installatie of het gebruik van de applicatie;

3. Verzoek tot onboarding via mail

De Product Owner licht het SOC in over de voorgenomen aanschaf van de applicatie;

4. Versturen checklist onboarding applicaties

Het SOC stuurt de actuele versie van de checklist aan de Product Owner;

5. Invullen checklist

De Product Owner laat de checklist invullen, bij voorkeur in overleg met de lokale CISO en, indien sprake is van het verwerken van persoonsgegevens, met de lokale Privacy Officer (PO) en/of FG. De ingevulde checklist wordt naar het SOC gestuurd;

6. **Controleren checklist**

Het SOC controleert de ingevulde checklist op volledigheid en verifieert de risico-inschatting van de Product Owner. Dit kan leiden tot verder overleg, onder andere over aanpassing van de risico-classificatie of over de te treffen mitigerende maatregelen. Dit kan eventueel leiden tot het afwijzen van de applicatie. Als naar de mening van het SOC een getrouw beeld is gevormd van de risico's en risicomitigatie, wordt de review van de ingevulde checklist afgerond;

7. **Review document**

De Manager SOC neemt het besluit of de onboarding van de applicatie kan worden gecontinueerd.

3. Eisen voor applicaties

In de onderstaande tabel is de 'Vlag' bedoeld om het risico van een eventuele afwijking weer te geven, met:

Vlag	Ernst	Toelichting
H	Hoog	Onacceptabel risico voor integere en vertrouwelijke gegevensverwerking.
M	Midden	Risico voor integere en vertrouwelijke gegevensverwerking, waarvoor complexe compenserende maatregelen nodig zijn.
L	Laag	Risico voor integere en vertrouwelijke gegevensverwerking, waarvoor eenvoudige compenserende maatregelen nodig zijn.

3.1. Werknemers en applicatiegebruikers

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
1.1	Awareness van gebruikers en beheerders voor integriteit en vertrouwelijkheid bij het gebruik is geborgd					
1.2	De gebruiker ziet een notificatie bij opstarten, waarin staat dat de regels moeten worden gevolgd					
1.3	Procedures voor uitgeven, muteren en innemen van accounts en authenticatiemiddelen, uitgeven en resetten van wachtwoorden etc. zijn ingericht					
1.4	Gebruikers zijn ingelicht dat accounts niet mogen worden gedeeld					
1.5	Use cases voor verdacht en onverdacht gebruik (voor analyse in het SIEM) zijn beschikbaar					
1.6	Monitoren van verdachte en onverdachte activiteiten van de gebruiker is mogelijk					

3.2. Coding en systeemdokumentatie

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
2.1	Een formele standaard wordt gevolgd voor ontwerpdocumentatie					
2.2	Het functioneel ontwerp is beschikbaar					
2.3	Het technisch ontwerp is beschikbaar					
2.4	Het autorisatiebeheer in de applicatie kan worden gekoppeld aan het centrale rollenbeheer					
2.5	Logging en monitoring zijn beschikbaar					
2.6	De schaalbaarheid is geborgd, dus capaciteit kan worden uitgebreid					
2.7	Het uitvoeren van op beveiliging gerichte test-sessies is mogelijk					
2.8	Formele standaard documentatie over interface(s) is beschikbaar					
2.9	De koppelingen garanderen volledige en correcte gegevensoverdracht					
2.10	Cryptografie is toegepast op de applicatie en API's					

3.3. Testen op kwetsbaarheden in de beveiliging

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
3.1	Kwetsbaarheden bij het verzamelen van informatie, zoals het ontdekken van toepassingen, toegangspunten voor toepassingen en meer zijn in kaart gebracht en gemitigeerd of formeel geaccepteerd door de risico-eigenaar					
3.2	Kwetsbaarheden in configuratiebeheer, zoals toegang tot beheerdersinterfaces, SSL-zwakke, XSS-risico en meer zijn in kaart gebracht en gemitigeerd of formeel geaccepteerd door de risico-eigenaar					
3.3	Autorisatiekwetsbaarheden en authenticatiekwetsbaarheden zoals het opsommen van gebruikers, het doorlopen van paden, het manipuleren van rollen en meer zijn in kaart gebracht en gemitigeerd of formeel geaccepteerd door de risico-eigenaar					
3.4	Kwetsbaarheden in gegevensvalidatie, zoals SQL / LDAP / SMTP / code-injectie zijn in kaart gebracht en gemitigeerd of formeel geaccepteerd door de risico-eigenaar					
3.5	Penetratietests zijn uitgevoerd en gepland					

3.4. Infrastructuur, back-up en monitoring

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
4.1	De continuïteit van de applicatie is geborgd via redundante voorzieningen					
4.2	Een realtime beveiligingsservice is toegepast					
4.3	Back-ups worden regelmatig of realtime geproduceerd en restore-testen worden regelmatig uitgevoerd					
4.4	Maatregelen zijn getroffen om back-ups te beschermen tegen ransomware, via isolatie en controles					
4.5	Monitoring van blootgestelde services					
4.6	Monitoring van interne diensten					
4.7	Gevoelige omgevingen zijn geïsoleerd op netwerkniveau, door een veilige netwerkarchitectuur met VLAN's					
4.8	De toegang tot interne services en IP-adressen is beheerst					
4.9	OS- en docker-images zijn up-to-date					
4.10	Gezag en toezicht op de Data Base Administrators (DBA's) is ingericht					
4.11	Gebruik van een Ontwikkel, Test, Acceptatie en Productie (OTAP)-straat is geborgd					

3.5. Organisatie

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
5.1	De applicatie past binnen de veiligheidscultuur					
5.2	De applicatie draagt bij aan transparantie over diensten en gegevensverzamelingen					
5.3	De applicatie is niet in strijd met het beleid inzake openbare veiligheid					
5.4	De applicatie is niet in strijd met de naleving van het organisatiebeleid en wettelijke vereisten					
5.5	De applicatie past binnen het beleid voor bedrijfscontinuïteit en noodherstel					

3.6. Dienstverlener

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
6.1	De uptime in de SLA, die door dienstverlener wordt verstrekt, is geverifieerd					
6.2	Technische ondersteuning is beschikbaar vanuit de dienstverlener					
6.3	De geldigheid van certificaten, zoals ISO 27001, NEN 7510 etc. is geverifieerd					
6.4	Er is geverifieerd dat uitwijk mogelijk is naar een beveiligde uitwijklocatie					
6.5	Er is geverifieerd dat gegevens worden versleuteld tijdens transport via het interne netwerk					
6.6	Er is geverifieerd dat persoonsgegevens worden verwerkt conform de AVG (dit betreft PII – Personal Identifiable Information)					

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
6.7	Er is geverifieerd dat persoonsgegevens alleen binnen de Europese Economische Ruimte (EER) worden opgeslagen en altijd binnen de EER blijven					

3.7. Beheerprocessen

3.7.1. Autorisatiebeheer

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
7.1	Gedocumenteerde procedures voor autorisatiebeheer zijn beschikbaar					
7.2	Het gezamenlijk gebruik van een account is niet toegestaan (dus geen groepsaccounts, altijd individuele accounts)					
7.3	Rollen zijn gebaseerd op aantoonbare functiescheiding					
7.4	Accounts zijn ingedeeld in logisch opgebouwde groepen (zoals Organizational Units – OU's – in de AD), bijvoorbeeld als eindgebruiker, administrator, mailbox, service-account etc.					
7.5	Het afdwingen van een wachtwoordbeleid dat voldoet aan de BIO is ingericht					
7.6	Een adequate lock-out policy ter voorkoming van brute force aanval met raden van wachtwoorden is ingericht					
7.7	2-Factor Authenticatie is toegepast					
7.8	Periodieke controles op accounts ter voorkoming van vervuiling worden uitgevoerd					
7.9	Rapportage over accounts is beschikbaar					

3.7.2. Configuratiebeheer

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
8.1	Configuratie-items zijn geregistreerd in een Configuratie Management Data Base (CMDB), inclusief hun BIV-classificatie					
8.2	Een procedure voor het beheer en onderhoud van de CMDB is ingericht					
8.3	Rapportagefaciliteiten voor de configuratie-items in de CMDB zijn beschikbaar					

3.7.3. Wijzigingenbeheer

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
9.1	De classificatie van wijzigingen is ingericht					
9.2	De registratie en afhandeling van wijzigingen is ingericht					
9.3	De bewaking en tijdige afhandeling van wijzigingen is ingericht					
9.4	De evaluatie van mislukte wijzigingen is ingericht					
9.5	Rapportage over wijzigingen, wel of niet succesvol geïmplementeerd, en tijdigheid is ingericht					

3.7.4. Incident- en probleembeheer

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
10.1	De classificatie voor reguliere incidenten en beveiligingsincidenten is ingericht					
10.2	De registratie- en afhandeling van incidenten en problemen is ingericht					
10.3	De bewaking van tijdige afhandeling van incidenten en problemen is ingericht					
10.4	Incidentevaluatie en -preventie is ingericht					
10.5	Een reactieplan voor beveiligingsincidenten (incident response plan) is opgesteld en actueel					

3.7.5. Beveiligingsbeheer

Nr.	Beveiligingsmaatregel	J	N	Nvt	Vlag	Toelichting
11.1	De fysieke toegangsbeveiliging is ingericht					
11.2	De bescherming tegen phishing is ingericht					
11.3	De bescherming tegen DDoS-aanvallen is ingericht					
11.4	De bescherming tegen ransomware is ingericht					
11.5	Domeinen zijn afgeschermd, waar nodig					
11.6	De bescherming van domeinnamen is ingericht					
11.7	Het gebruik van beveiligde wifi-verbindingen is geborgd					
11.8	Het gebruik van Virtual Private Network (VPN), waar noodzakelijk, is geborgd					
11.9	De Demilitarized Zone (DMZ) is ingericht					
11.10	Intrusion Detection System (IDS) en Intrusion Prevention System (IPS) zijn ingericht					
11.11	De web application firewall en reverse proxy zijn ingericht					

Bijlage A Lijst van afkortingen

Afkorting	Toelichting
AD	Active Directory, Microsoft
API	Application Programming Interface
AVG	Algemene Verordening Gegevensbescherming
BIO	Baseline Informatiebeveiliging Overheid
BIV	Beschikbaarheid, Integriteit en Vertrouwelijkheid
CIO	Chief Information Officer
CISO	Chief Information Security Officer
CMDB	Configuration Management Data Base
DBA	Data Base Administrator
DMZ	Demilitarized Zone. Dit is een nul-netwerk met een binnen-firewall en een buiten-firewall, om te zorgen voor isolatie tussen netwerken.
DDoS	Distributed Denial of Service
EER	Europese Economische Ruimte
FG	Functionaris voor de Gegevensbescherming
IAM	Identity and Access Management
IDS	Intrusion Detection System
IP	Internet Protocol
IPS	Intrusion Prevention System
LDAP	Lightweight Directory Access Protocol. Het netwerkprotocol dat beschrijft hoe gegevens uit directoryservices moeten worden benaderd.
OS	Operating System
OTAP	Ontwikkel, Test, Acceptatie en Productie
OU	Organizational Units in de AD
PII	Personal Identifiable Information
PO	Privacy Officer
SaaS	Software as a Service. Dit zijn veelal applicaties die via een web-oplossing worden geleverd.
SDLC	Software Development Life Cycle
SIEM	Security Information and Event Management
SLA	Service Level Agreement
SMTP	Simple Mail Transfer Protocol
SOC	Security Operating Center
SQL	Structured Query Language. Dit is een programmeertaal voor toegang tot gegevensbestanden.
SSL	Secure Socket Layer. SSL is verouderd. TLS 1.2 of hoger dient te worden gebruikt.
VLAN	Virtual Local Area Network
VPN	Virtual Private Network. Dit is een versleutelde verbinding over internet.
XSS	Cross Site Scripting

AB HECHT

	Vergadering d.d. 13 april 2022 AB-22-15
	Onderwerp: Van: Directie Opgesteld door: Directiesecretaris Datum: 4 april 2022
Korte omschrijving	Op verzoek van het Dagelijks Bestuur zijn de belangrijkste gevolgen van de aankomende wijzigingen Wet gemeenschappelijke regelingen in kaart gebracht. Daarnaast is een notitie opgesteld met de belangrijkste wijzigingen van de Wet Open Overheid ten opzichte van de Wet Openbaar Bestuur.
Financiële aspecten	n.v.t.
Eerder genomen besluiten	N.v.t.
Voorgenomen besluiten	Het AB wordt gevraagd: - Kennis te nemen van de notitie Belangrijkste wijzigingen Wet Open Overheid; - Kennis te nemen van de notitie Gevolgen wetswijziging WGR.
Bijlagen	AB-22-15a Notitie Belangrijkste wijzigingen Wet Open Overheid AB-22-15b Notitie Gevolgen wetswijziging WGR

Belangrijkste wijzigingen Wet open overheid (WOO) ten opzichte van de Wob

1. Wij moeten ons inspannen om uit eigen beweging meer openbaar te gaan maken, dan nu het geval is (actieve openbaarmaking als inspanningsverplichting). Het gaat dan in elk geval over informatie over het beleid (de voorbereiding, uitvoering, naleving, handhaving en evaluatie daaronder begrepen).
2. De WOO geeft een opsomming van informatie die hieronder valt. Veel daarvan maken wij al openbaar. Nieuwe categorieën zijn onder meer:
 - a. Adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen;
 - b. convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen;
 - c. jaarplannen, jaarverslagen, evaluaties en andere documenten inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering;
 - d. beslissingen over uitgaven hoger dan € 250.000;
 - e. de inhoud van WOO- verzoeken, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie;
 - f. op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde documenten ter voorbereiding van besluitvorming over te voeren beleid of te treffen maatregelen die voornamelijk feitelijk materiaal betreffen;
 - g. beschikkingen (maar er zijn uitzonderingen);
 - h. schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.
3. Er dienen één of meer contactpersonen te worden aangesteld, ter beantwoording van vragen over de beschikbaarheid van publieke informatie.
4. De openbaarmaking dient te geschieden binnen twee weken na vaststelling of ontvangst van de informatie. De openbaarmaking van de genoemde documenten geschiedt elektronisch op een algemeen toegankelijke wijze door middel van een door Onze Minister in stand gehouden digitale infrastructuur. Deze infrastructuur is beschikbaar voor de openbaarmaking van andere documenten.
5. De begroting dient een openbaarheidsparagraaf te bevatten (na 1 mei 2022), waarin de beleidsvoornemens en de uitvoering van de WOO wordt geschetst.
6. In beginsel wordt alle informatie na vijf jaar openbaar. Dus ook informatie waarvan daarvoor openbaarmaking is geweigerd. Het bestuursorgaan dient gemotiveerd aan te geven waarom de met de beperkingen beschermde belangen ondanks het tijdsverloop zwaarder wegen dan het algemeen belang van openbaarheid.
7. De afhandeling van WOO-verzoeken is ingekort: vier + twee weken (was vier + vier weken). Het ontsluiten van informatie dient dus zonder veel moeite te gaan.
8. Nieuw is dat de WOO ook van toepassing is op besturen van koepelorganisaties van openbare lichamen. In de uitleg op de WOO worden hier de koepelorganisaties genoemd van decentrale openbare lichamen, te weten de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. M.i. moet ervan worden uitgegaan, dat ook GGD GHOR NL hieronder valt. In de praktijk zal dit overigens niet veel uitmaken, behalve dan dat GGD GHOR NL zelf aan de WOO moet voldoen en openbaren niet meer over de band van de GGD-en gaat.
9. Er is een Adviescollege openbaarheid en informatiehuis-houding.
10. Het bestuursorgaan treft maatregelen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van de digitale documenten. De minister geeft hiertoe in een meerjarenplan de aanzet.

De uitdaging waarvoor wij staan, ligt vooral in het goed en snel ontsluiten van publieke informatie. Dit betekent dat de organisatie doordrongen moet zijn van het belang van het ordelijk bewaren van informatie, ook als die informatie is neergelegd in e-mails en apps.



Belangrijkste wijzigingen nieuwe Wet Gemeenschappelijke Regelingen

1. De raden mogen op meer onderwerpen hun zienswijze geven, zoals over een ontwerp gemeenschappelijke regeling en over bepaalde besluiten. Hierover moeten bepalingen worden opgenomen in de gemeenschappelijke regeling.
2. Van het oordeel over de zienswijzen en de eventuele conclusies die daaraan worden verbonden, moet het DB schriftelijk en gemotiveerd kennis geven aan de raden. Dit geldt niet voor de zienswijze over een ontwerp gemeenschappelijke regeling. Wel bijvoorbeeld voor de zienswijze over de begroting.
3. Er komt inspraak voor ingezetenen van de deelnemende gemeenten en belanghebbenden bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van beleid van de gemeenschappelijke regeling. Dit wordt, tenzij in de regeling anders bepaalt, vormgegeven volgende de Uitgebreide voorbereidingsprocedure zoals neergelegd in afdeling 3.4. van de Algemene wet bestuursrecht. Ook hierover moeten in de gemeenschappelijke regeling bepalingen worden opgenomen.
4. De raden hebben de mogelijkheid tot het instellen van een adviescommissie, waarin leden uit de raden zitting hebben. De adviescommissie kan het AB van advies voorzien, de besluitvorming van de raden mbt de gemeenschappelijke regeling voorbereiden of de raden van advies voorzien. Het AB regelt de bevoegdheden, taken en werkwijze van de adviescommissie, maar niet nadat het de raden in de gelegenheid heeft gesteld hun wensen en bedenkingen naar voren te brengen.
5. De gemeenschappelijke regeling dient een evaluatiebepaling te bevatten.
6. Het bestuur dient de raden alle inlichtingen te verstrekken die de raden nodig hebben voor de uitoefening van hun taken. Hierover dienen in de gemeenschappelijke regeling bepalingen op te worden genomen.
7. Een aantal termijnen zijn opgerekt. Het DB zendt:
 - a. de begroting vóór 15 september aan gedeputeerde staten (was 1 augustus);
 - b. de algemene financiële en beleidsmatige kaders en de voorlopige jaarrekening vóór 30 april aan de raden (was 15 april);
 - c. de ontwerpbegroting 12 weken vóór aanbidding of vaststelling aan de raden (was 8 weken).

De Wijzigingswet treedt 1 juli 2022 in werking (Besluit van 21 maart 2022). De deelnemers aan een gemeenschappelijke regeling hebben twee jaar de tijd vanaf de inwerkingtreding om de regeling in overeenstemming te brengen met de nieuwe wet.

Themabijeenkomst AB 16 02 2022

Het strategisch meerjarenbeleid en
de opmaat naar de schillen en
takendiscussie



Themabijeenkomsten van het AB hebben het karakter van een benen op tafel bijeenkomst, met het doel van een vrije gedachtewisseling en brainstorm met elkaar en waarin geen besluiten worden genomen.

Terugblik op de informele themabijeenkomst Algemeen Bestuur over de strategische koers van Hecht.

Het is 16 februari 2022 als de leden van het Algemeen Bestuur, de directie van Hecht en ambtelijke collega's van gemeenten de strategische koers van Hecht bespreken.

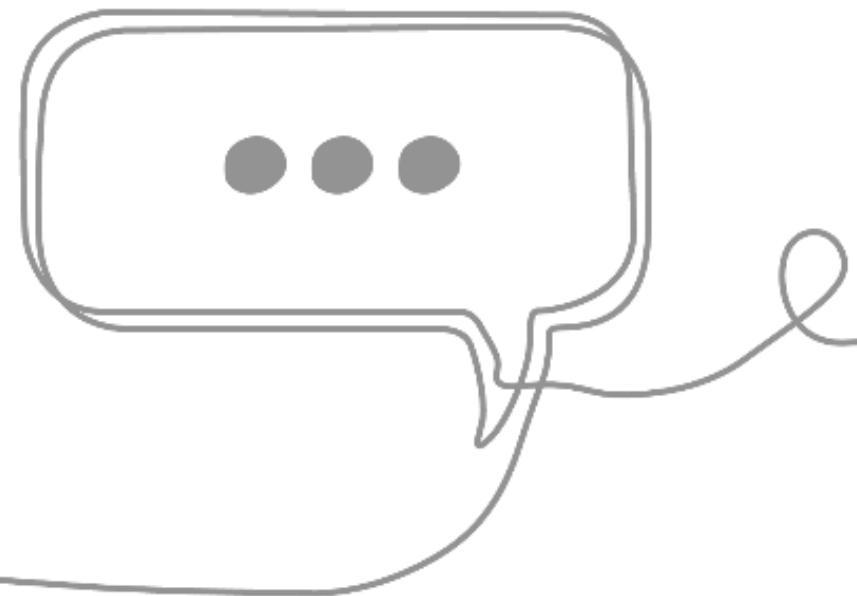
De directie licht het nut en de noodzaak van een nieuwe strategische koers voor Hecht toe. De medewerkers zijn gebaat bij een gemeenschappelijke strategie waaraan zij zich kunnen verbinden in hun professionele taakuitvoering. Hecht als gemeentelijke dienst van 18 gemeenten heeft inmiddels een heldere gemeenschappelijke missie, visie en kernwaarden. Vervolgstap is het bepalen van de gemeenschappelijke uitgangspunten, hoofdrichtingen en doelen van de meer-jarenstrategie.

De aanwezige portefeuillehouders Volksgezondheid die gezamenlijk het bestuur van Hecht vormen en hun beleidsmedewerkers hebben hun input gegeven over de meer-jarenstrategie van Hecht.

In drie gespreksrondes in subgroepen vond de dialoog plaats over 3 thema's:

1. De uitgangspunten en hoofdrichtingen van de koers;
2. Een voorstel over de schillen en financieringsafspraken; en
3. Het vormgeven van gezamenlijk eigenaarschap.

Het open gesprek levert herkenning, gezamenlijk draagvlak en aandachtspunten op voor het vervolg.





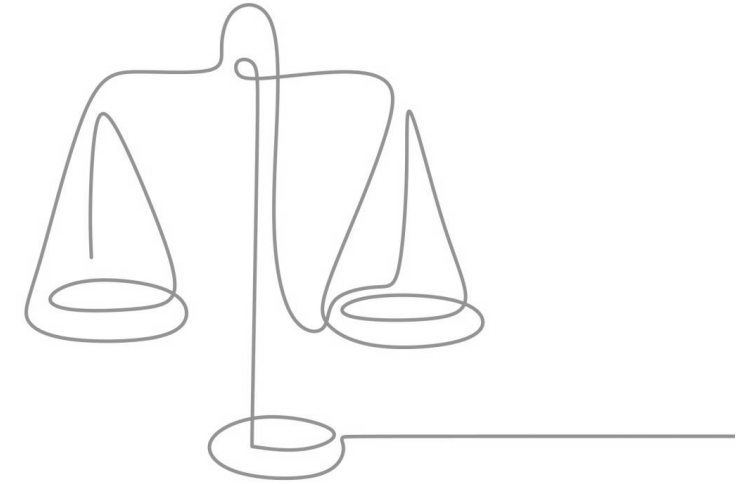
Strategie op hoofdlijnen.

De directie van Hecht geeft een presentatie van de strategische koers in concept, zoals deze in samenspraak met het Dagelijks Bestuur en een brede vertegenwoordiging van Hecht medewerkers tot stand is gekomen.

De portefeuillehouders benadrukken een goede overdracht naar het nieuw te vormen bestuur, onder meer over wat zij in de nieuwe governance structuur al hebben geleerd. Tevens is het van belang om de nieuwe bestuurders de ruimte te geven over de invulling en verdere uitwerking van de gezamenlijke koers mee te (blijven) denken.

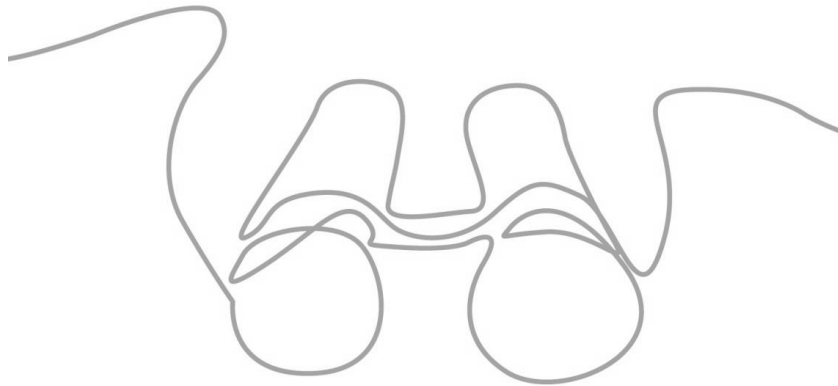
Opgemerkt wordt dat de corona pandemie heeft laten zien dat de gezondheid van de bevolking een gezamenlijk op te pakken onderwerp is. Kunnen we met elkaar een richting bepalen (gezamenlijke doelen) waarbij gemeentelijke organisaties en Hecht beter kunnen samenwerken om een gezondere samenleving neer te zetten? Wat gaan we anders en meer samen doen? En benutten we voldoende de aansluiting met de koepelorganisatie en het Rijk die signaleren dat we “klaar moeten zijn voor de volgende pandemie”? Dat zijn vragen die bij gemeenten leven.

De wens wordt uitgesproken om met data de effecten van preventie zichtbaar te maken, waarbij mogelijk ook data van de zorgverzekeraar benut kunnen worden.



“Het is van belang om de nieuwe bestuurders de ruimte te geven over de invulling en verdere uitwerking van de gezamenlijke koers mee te (blijven) denken.”

**“Optimaal samenwerken om onze
gezamenlijke ambities te halen:
doelgericht en wendbaar.”**



De directie geeft aan dat het belangrijk is dat we met elkaar in gesprek blijven of de doelen helder zijn en welke taken nu echt helpen om die doelen te realiseren. Optimaal samenwerken om onze gezamenlijke ambities te halen: doelgericht en wendbaar. De benoemde uitgangspunten, hoofdrichtingen en doelen vormen een framework en de doelen zijn niet dichtgetimmerd. We willen de huidige taken van Hecht aanpassen op de hoofdrichtingen met meer aandacht voor digitaal en data gedreven samenwerken.

Daarbij is Hecht24 een veranderprogramma, dat de organisatie moet versterken richting een wendbaar, flexibel en toekomstbestendige organisatie; het aanscherpen van de governance en het vernieuwen van de koers horen daarbij. De consultatieronde voor het programma “Gelijke kansen” is een 1e uitwerking van wat er in zo’n koers kan staan.

In drie rondes gaan subgroepen dieper in op enkele thema’s.

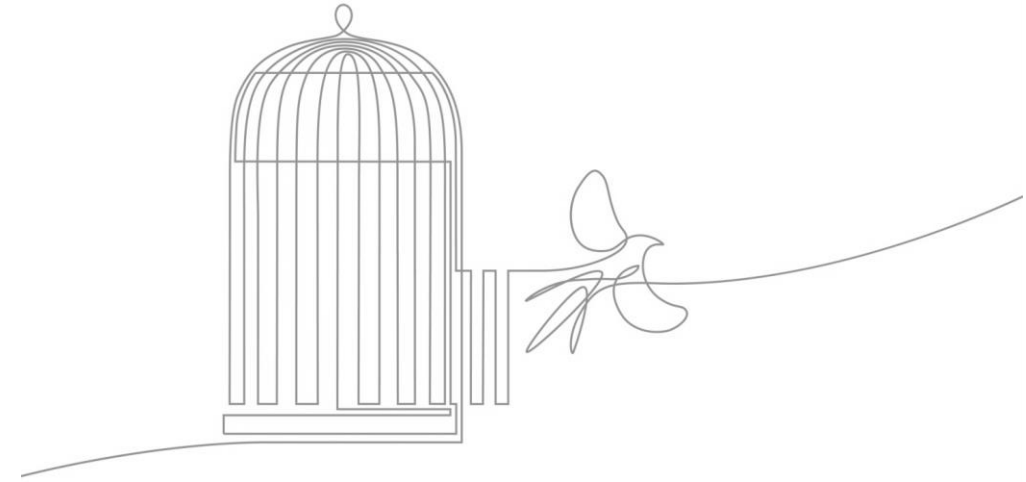


Ronde 1: reactie op de uitgangspunten en hoofdrichtingen van de koers.

De aanwezigen herkennen en erkennen de uitgangspunten en hoofdrichtingen van de koers. Daarbij wordt aandacht gevraagd voor samenwerking met zorgverzekeraars en oog houden voor investering en financiering; wie betaalt wat?

Het belang van preventie versterken wordt gedeeld; in de praktijk blijkt het lastig te zijn om effecten van preventie te meten. Voor heel veel zaken geldt dat het niet wetenschappelijk te bewijzen is. Dat blijft een probleem, waar we ook op strategisch/bestuurlijk niveau een nadere duiding aan moeten geven. Preventie blijft een zaak van langdurige inzet en regelmatige ijkmomenten om de voortgang te meten. Het voornemen is om de doelen verder te concretiseren en de maatschappelijke effecten te benoemen.

Preventie is onderdeel van een hele keten. Hoe houden we hierin Hecht als “uitvoeringsorganisatie” en “beleidsorganisatie” in balans? Een koers geeft wel richting voor te maken keuzes; Hecht zal bepaalde taken écht blijven uitvoeren of stopt met bepaalde taken die niet bijdragen aan de koers en gekozen doelen.



Hoe houden we hierin Hecht als “uitvoeringsorganisatie” en “beleidsorganisatie” in balans?

Collectiviteit versus beleidsvrijheid van gemeenten geeft spanning. Dat brengt met zich mee dat we in gesprek moeten welke dingen we beter effectief gezamenlijk kunnen doen. De portefeuillehouders zien het nijpende tekort aan personeel als een reden om taken regionaal en gemeenschappelijk op te pakken. Het is zoeken naar het juiste platform. Dat is een spannende discussie om te voeren, maar een noodzakelijke.

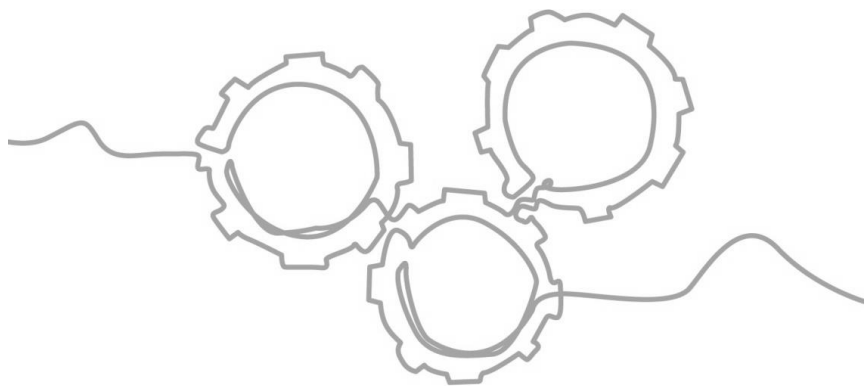
Gemeenten en Hecht willen aandacht besteden aan de mogelijke verschillende rollen van Hecht, maar ook in de samenwerking, zoals die van opdrachtgever-nemer en als gezamenlijk eigenaar. Hoe kunnen we dit samenspel versterken?



“Dat is een spannende discussie om te voeren, maar een noodzakelijke.”



Ronde 2: bespreking voorstel om de schillen en financieringsafspraken aan te passen.



“Ook de solidariteitsdiscussie speelt hier mee.”

Hecht presenteert een voorstel tot vereenvoudiging van de schillen indeling en van meerjarige afspraken voor afname van diensten; zoveel mogelijk taken in BPI/BPK financiering en eenduidige afspraken over verantwoording. Dat geeft stabiliteit in het opdrachtgeverschap en flexibiliteit in de uitvoering; vooral voor de medewerkers op de werkvloer en om aan te sluiten op de lokale situatie.

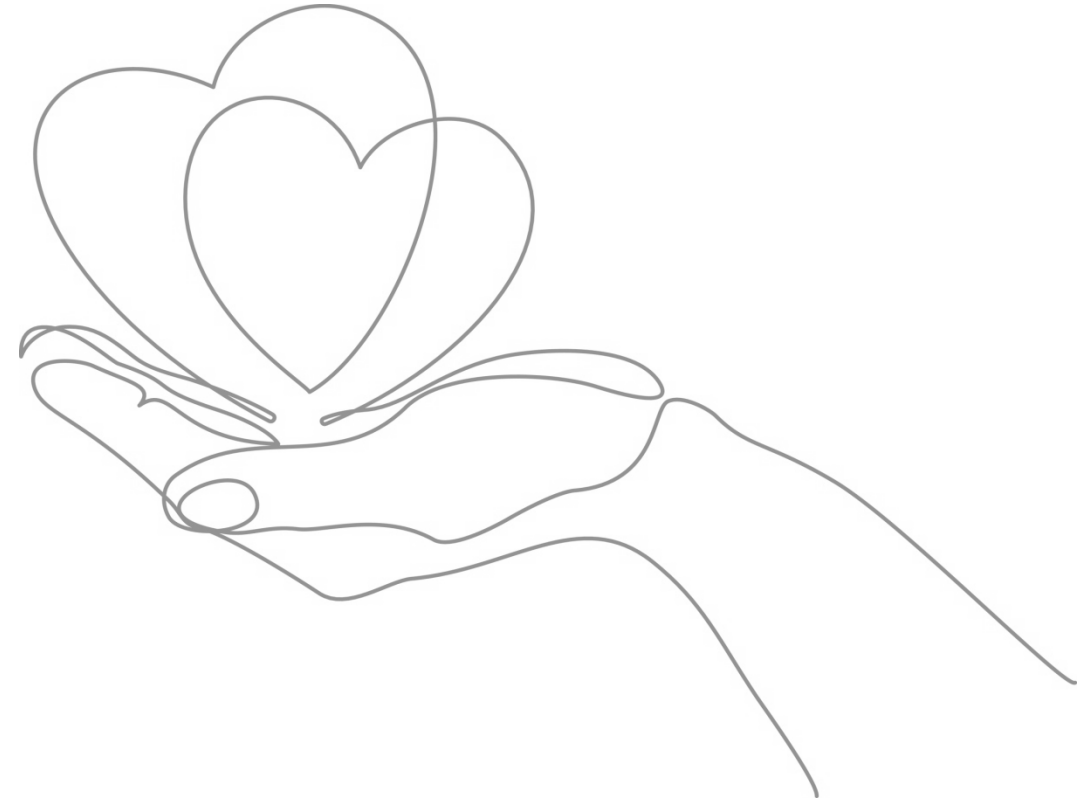
Bijna alle taken van Hecht zijn (publieke) overheidstaken d.w.z. gebaseerd op wet- en regelgeving. Er zijn weinig echte markttaken.

Alle taken zouden ook kostendekkend moeten worden. Meer lumpsum financiering geeft ook meer flexibiliteit.

Portefeuillehouders vinden het de moeite waard om de vermindering van het aantal schillen uit te werken; dat maakt het voor gemeenten en Hecht eenvoudiger. Het voordeel voor gemeenten om het op deze manier te doen is beter uitlegbaar (financieel en politiek). Aandachtspunt is het kostenaspect (wat betekent het financieel voor mijn gemeente?). Ook de solidariteitsdiscussie speelt hier mee. Wat kost het collectief, wat kost het de gemeenten individueel. Dat moet eerst worden uitgezocht.

De ambtelijke collega's hebben begrip voor de positie van Hecht (veel verschillende afspraken maakt minder efficiënt) maar zien geen voordeel in het aanpassen van de schillen voor de gemeenten. De meerwaarde voor de gemeenten is nog onvoldoende duidelijk. Er is eveneens behoefte om in gesprek te gaan over de taken (wat wel/niet uitvoeren) en de kwaliteit van de dienstverlening die gewenst wordt (gaan we voor een 6 of een 8).

Uit de discussie volgt dat we streven naar meer inzicht en flexibiliteit; en minder een wij /zij-gevoel. We doen het werk met elkaar voor één doelgroep: onze inwoners die we zo goed mogelijk willen bedienen. Ieders kwaliteiten optimaal inzetten. We willen goed de discussie met elkaar aangaan: wie kan dit het beste uitvoeren, hoe gaan we dit doen met elkaar.



“We doen het werk met elkaar voor één doelgroep: onze inwoners die we zo goed mogelijk willen bedienen.”

Onze pay-off:

Samen gezonder.

Ronde 3: Gezamenlijk eigenaarschap.



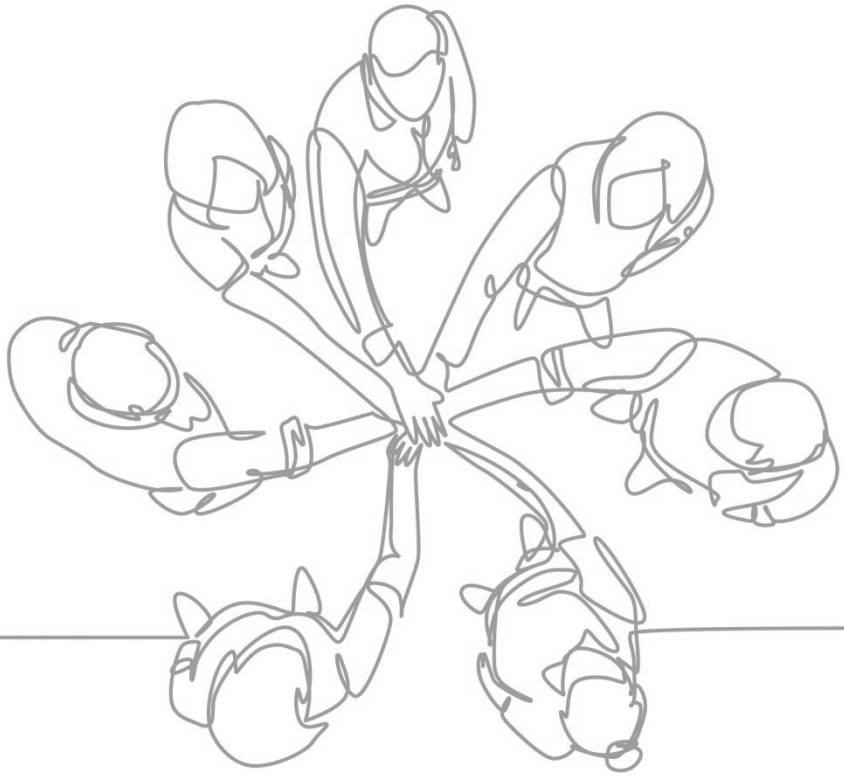
“Organiseer niet alles dicht, houd ruimte voor flexibiliteit.”

Hoe kunnen we gezamenlijk eigenaarschap vormgeven? Hoe gaan we het gesprek voeren over de keuzes die we gaan maken en welke aandachtspunten willen we daarover meegeven? Dat waren de vragen voor de laatste gespreksronde.

Tibor van Bekkum van bureau CommonEye geeft ons mee dat bij gezamenlijk eigenaarschap nemen van belang is in hoeverre er gezamenlijke ambities zijn. Dat is bepalend voor de samenwerking. Recht doen aan gezamenlijke belangen vraagt om transparantie en dialoog. Relaties in samenwerking: betekent ook een deel van je autonomie opgeven. Vertrouwen in elkaar is van belang en elkaar leren kennen zijn daarvoor succesfactoren. Het proces zo inrichten dat er een win-win situatie ontstaat is belangrijk voor de inzet. Organiseer niet alles dicht, houd ruimte voor flexibiliteit. Zet in op een eerste stap in de gekozen richting. Regelmatig evalueren van resultaten en hoe het loopt helpt.



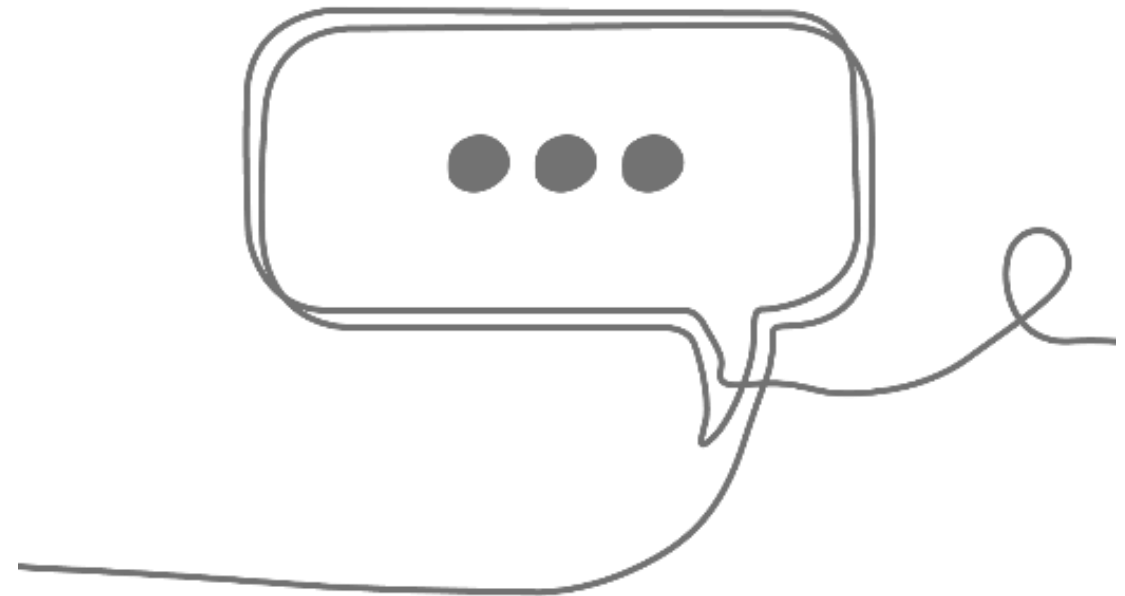
Afsluiting.



De bijeenkomst sluit af met de conclusie dat deze middag een goede dialoog heeft opgeleverd tussen gemeenten en Hecht over de koers en de samenwerking. Dit gesprek helpt Hecht verder. De directie is graag bereid langs te komen om uitleg te geven over de koers aan de raden. Er zal voor het vervolg voldoende tijd worden genomen. Een goede uitwerking is belangrijker dan snel klaar willen zijn. Het is de bedoeling om aanpassingen op grond van de nieuwe meer-jaren strategie door te voeren in de begroting van 2024.

Een aantal punten worden benoemd om mee te nemen in het vervolg:

- De koers die is neergezet wordt duidelijk erkend, het vraagt vooral nog om nadere invulling. De discussie over schillen/taken hoort bij het invullen van de koers, waarbij de implicaties voor gemeenten van de aanpassing helder moeten zijn.
- Het vervolgesprek moet in ieder geval gaan over: hoe we omgaan met het verschil tussen collectief eigenaarschap en te vormen coalities; hoe verhoudt zich dat tot de taken van Hecht en hoe zorgen we ervoor dat onze doelen bereikt worden. En aan te geven welke taken niet (meer) passend zijn voor Hecht. Er moet ruimte zijn om dat op verschillende niveaus (Hollands Midden, sub-regionaal en lokaal) in te richten.
- Blijvende aandacht van Hecht om goed aan te sluiten bij landelijke ontwikkelingen (kabinet, GGDGHOR NL); en zorg dat de wettelijke taken goed uitgevoerd blijven worden.



Hecht

Samen gezonder.

Bijlagen

terugkoppelingen vanuit de subregio's op discussie uit ronde 3

Terugkoppeling vanuit de Leidse Regio:

“In het gesprek met de Leidse regio hebben wij het vooral gehad over de overeenkomsten en verschillen tussen ons als gemeenten. Dat er ondanks sommige (gezondheids)verschillen er wel veel dezelfde doelstellingen zijn binnen onze regio en op welke manier wij daarmee om zouden kunnen gaan richting en samen met Hecht. Maar dat daarbij wel de vraag is in hoeverre een wettelijke taak op een 10 of op een 6,5 wordt uitgevoerd en of gemeenten hier eigen keuzes in kunnen maken.

Daarnaast hebben wij het gehad over de evaluatie van de BAC-AB-DB structuur die is ingevoerd en dat wij daar als gemeenten in de onderlinge afstemming nog wel een doorontwikkeling in zouden willen/moeten maken om hier het volledige potentieel van te kunnen benutten. Nu lijkt het soms juist een extra last te leggen in plaats van een verminderde.

Als laatste bespraken wij een benchmark die meer inzicht zal moeten geven hoe andere regio's hiermee omgaan.”

Terugkoppeling vanuit de sub-regio Duin- en Bollenstreek

Wat draagt voor u bij voor een productief gesprek tussen bestuur en Hecht aan het samen invulling geven van de koers (in samenspel met Hecht en partners)?

Deze vraag vonden wij lastig te beantwoorden en hier zijn we nog niet helemaal over uit.

- In eerdere discussies merkten we wel dat er veel diverse doelen, richtingen, aandachtspunten, principes en waarden in het huidige koersdocument (de PowerPoint) genoemd worden. Dit kan het gesprek bemoeilijken.
- Ook moet de rol van het AB bij het koersdocument duidelijk zijn. Deels heeft het immers ook betrekking op interne bedrijfsvoering van Hecht.
- De verschillende rollen van Hecht (eigenaar, opdrachtgever, opdrachtnemer) kunnen duidelijker naar voren komen in het koersdocument.

Welke belangrijke aandachtspunten wilt u meegeven aan het nieuwe bestuur in het gesprek over de koers, schillen en financiering (proces t/m oktober)?

- Ambitieuze koers: aandacht voor de strakke planning. Is dit wel realistisch?
- Aandacht voor ambtelijke capaciteit (zowel gemeentelijk als voor Hecht). Er wordt veel inzet gevraagd.
- De huidige BAC structuur goed benutten via sub-regionale vertegenwoordiging. Een evaluatie kan hierbij helpen; we hebben deze structuur nu een tijdje. Is de sub-regionale vertegenwoordiging (zowel ambtelijk als bestuurlijk) goed geregeld? En leidt het enerzijds tot betere besluitvorming, maar zorgt het anderzijds ook voor minder werk(druk) voor gemeenten en Hecht?
- Tijdige informatieverstrekking blijft aandachtspunt, bijv. voor AB vergaderingen.
- Ten aanzien van de aanpassing in schillen: welk probleem lost dit op? Het voordeel voor gemeenten is in ieder geval nog niet duidelijk.
- Tot slot het blijvende spanningsveld tussen (sub)regionaal en lokaal. Het is logisch dat een (groot) deel van dienstverlening van Hecht (sub)regionaal plaatsvindt, gezien de overstijgende problematiek, en niet oneindige capaciteit van Hecht. Toch moet de aandacht en inzet voor de individuele gemeente, het lokale, niet verloren gaat. Verschil in problematiek en verschil in aanpak tussen gemeenten is er immers altijd.
- In het verlengde hiervan: er wordt gesproken over een uniforme DVO met gelijke afspraken voor alle gemeenten die een dienst afnemen. Zorgt dit ervoor dat er minder ruimte is voor maatwerk?

Terugkoppeling vanuit de Rijnstreek

“Vanuit de Rijnstreek hebben wij onze keuzes gemaakt rustend op de visie en sturing in en op het sociale domein vanuit lokaal en sub-regionaal perspectief. Van deze flexibiliteit in de (lokale) beleidsvrijheid willen wij gebruik blijven maken. Onze lokale en sub-regionale uitvoering is gestoeld op een opdrachtgever en opdrachtnemer relatie waarin heldere sociaal maatschappelijke doelen en effecten zijn geformuleerd voor onze inwoners op lokaal en sub-regionaal niveau. Wij als gemeenten zijn immers verantwoordelijk voor het vormgeven van het gezondheidsbeleid. Hecht is voor ons een belangrijke speler voor de wettelijke taken en een van de spelers in het veld waarmee wij een opdrachtgever en opdrachtnemer relatie hebben. Uit het voorafgaande blijkt dat vanuit onze ambitie en visie prevaleert juist meer op wat aansluit of bijdraagt aan het lokale belang van onze inwoners en minder op het collectief tenzij hier sprake is of kan zijn van een autonome ontwikkeling. Wij zien als sub-regio de geschetste ambities als een interne beweging van Hecht. Een ambitie die binnen de huidige opdrachten en budgetten moeten worden vorm gegeven.

Wij zien ons als sturend op de opdracht en zien Hecht als uitvoerder van de lokale, sub-regionale en collectieve taken. De gemeentelijke rol is die van opdrachtgever en eigenaar waarin Hecht een partner (opdrachtnemer) is om het doel lokaal of sub regionaal te bereiken met de inwoner voorop. Dit vanuit een regionale bijdrage die aansluit op de keten.

In het koersdocument, de schillen presentatie als in de verhelderende toelichting van Dennis is nadrukkelijk ook naar voren gekomen dat er ruimte is voor de gemeente(n) om hiermee flexibel mee om te gaan met begrip voor elkaars visie, afwegingen en inrichting van het sociaal domein. Wij hebben de behoefte om van deze geboden ruimte gebruik te maken, waarin een balans in eigenaarschap en de vrije ruimte die wij nodig denken te hebben onderdeel van de afweging zal zijn. In die vrije ruimte is Hecht niet per definitie *first supplier*. Mooi dat Dennis daar oog voor heeft.

Met betrekking tot de schillen geven wij mee om hier gedegen de tijd voor te nemen om deze complexe materie en de gevolgen voor zowel Hecht als de gemeenten goed in beeld te brengen. Daarnaast willen wij de suggestie meegeven om de huidige schil 1 en schil 2a te behouden in het kader van de transparantie en om te onderzoeken welke voordelen het samenvoegen van de huidige schil 2b en schil 3 oplevert voor Hecht als voor de gemeenten om de administratieve last te mitigeren. Zo kunnen wij ten alle tijden inzichtelijk maken welke wettelijke taken van gemeenten bij Hecht belegd zijn en bied dit de ruimte om extra's inzet op de wettelijke taken als gemeenten individueel te regelen.”

Terugkoppeling vanuit Midden-Holland

“Vanuit mijn subgroep (Midden-Holland) is ingebracht dat we goed in de koers terugzien dat men vanuit de expertise van HECHT wil aansluiten op het lokale beleid. Dubbelingen dienen voorkomen te worden.

Verder is het van belang dat noties als “normaliseren, positieve gezondheid” terugkomen in de wijze van werken van HECHT. In de uitvoering van de jeugdzorg zijn we aan het zoeken naar afbakening van de reikwijdte; wat is jeugdhulp en wat zijn gewoon opvoedvragen of zaken die bij het leven horen?

Ook landelijke wil men de wet hierop aanpassen. Jeugdartsen (ook op scholen) dienen hierin goed meegenomen te worden.

Takendiscussie wordt vanuit onze regio niet opnieuw van belang geacht. Weerwoord geven aan gevoelen dat ‘elke gemeente 10 andere aanbieders kan vinden om deze taken uit te voeren.....’ Daar gaat veel energie mee verloren. Een zelfbewuste koers (en aansturing vanuit AB en DB) is van belang.

Wel aandacht voor te veel geloof in “preventie activiteiten” als het gaat om het voorkomen van gezondheidsverschillen. Hierbij zijn soms ook wettelijke zaken nodig waar nu nog niet in is voorzien (bijvoorbeeld de nieuwe Omgevingswet: mag men “weer een fastfoodketen” weigeren....?).

Verder wordt aandacht gevraagd voor scenario’s en de noodzaak om de basis middels Hecht24 eerst goed op orde te brengen.”

Piketpalen

Wij vragen het zittende AB in te stemmen met de 3 hoofdrichtingen van de strategische koers. Deze hoofdrichtingen zijn geformuleerd op basis van een strategische dialoog. Deze is zowel intern als met het DB en AB gevoerd. Als resultaat daarvan zijn de volgende drie hoofdrichtingen geformuleerd:

- a. Preventie
- b. Samenwerking
- c. Toekomstbestendige organisatie, door onder andere Hecht24

De huidige bestuurders geven aan dat zij instemmen met deze drie hoofdrichtingen. Deze strategische koers en uitgangspunten zullen ook met de nieuwe bestuurders worden besproken en met hen verder worden uitgewerkt.

Bij dit document horen 3 bijlagen:

- presentatie strategie en koers (al reeds ontvangen)
- terugkoppeling van de AB themabijeenkomst van 16 februari 2022 (DB-22-18)
- document bemensing AB, DB, BAC's (DB-22-19a)

Nadere uitwerking naar maatschappelijke effecten

Bij deze hoofdrichtingen hebben wij algemene doelen geformuleerd die zijn geïnspireerd op de maatschappelijke effecten die wij voor de regio zouden willen bereiken. Daarbij zullen wij aansluiten bij maatschappelijke effecten die door (nieuwe) raden worden gekozen bij het opstellen van de nieuwe collegeakkoorden ten aanzien van publieke gezondheid.

Hecht is de afgelopen jaren vaak gevraagd nieuwe diensten op te pakken of taken lokaal en/of regionaal uit te voeren. Gemeenten mogen verwachten dat Hecht alleen zaken oppakt waarvoor wij ook de beste uitvoerder zijn. Daarom zullen wij ook helderheid moeten geven over wat en waarom we sommige taken niet meer willen uitvoeren.

De subdoelen bij de hoofdrichtingen (zie pp) zijn geen gelimiteerde opsomming, maar omarmde doelen, die nog wel moeten worden geprioriteerd en kunnen worden aangevuld; als een initiatief niet aansluit bij de hoofdrichtingen zullen we dat initiatief niet oppakken (maar waar nodig toe leiden naar een partij voor wie het initiatief wel relevant is of aansluit bij de strategie van die organisatie).

Gezamenlijk eigenaarschap en eenvoudige (administratieve) afspraken

Uitgangspunt daarbij is een beweging van de verhouding van opdrachtgever-opdrachtnemer naar meer gezamenlijk eigenaarschap. Helderheid over de gezamenlijke doelen en beoogde maatschappelijke effecten en de rollen van betrokken partijen daarbij.

Hiermee willen we de volgende punten verder uitwerken:

1. Samenwerking verbeteren op de volgende punten:
 - a. Bestuurlijk en ambtelijk en de BAC-structuur (zie bijlage pp bemensing AB DB BAC's)
 - b. Verbinding lokaal – regionaal (regionaal waar dit kan en toegevoegde waarde heeft).
Komen tot een goed evenwicht van Collectiviteit en gemeentelijke keuzevrijheid.
Mogelijkheden voor lokale variatie in de uitvoering is het uitgangspunt
 - c. Samenspel met Raden
2. Verder uitwerken van de vereenvoudiging van het schillenmodel
 - a. Voordelen hiervan voor gemeenten en voor Hecht in kaart brengen
 - b. Impactanalyse, waaronder financiële implicaties
 - c. Uitgangspunt is het komen tot meerjarenafspraken in plaats van jaarlijkse subsidies en onderbouwing wat dit betekent voor zekerheid/continuïteit en flexibiliteit
3. Voor de BPI/BPK gaan we ervan uit dat we voor iedere gemeente ook binnen de BPI de best passende diensten willen leveren.
4. Voor “aanvullende diensten” het accent op optimaliseren van opdrachtgever-opdrachtnemerschap.

Zo gaan we samen door op de ingeslagen weg. Verminderen van ambtelijke en bestuurlijke drukte is een van de doelen. We gaan verder met het ontwikkelen van de bestuurlijke governancestructuur inclusief de BAC's. We streven naar helderheid over ieders taken en verantwoordelijkheden (ambtelijk en bestuurlijk) en het juiste gesprek op de juiste plek. Dit betekent doorontwikkeling van de gemeentelijke rol voor de invulling en ondersteuning van de BAC's. Daar past ook bij om goed te kijken naar de oude structuren en de overdaad aan overlegvormen te verminderen en de nieuwe structuren goed te benutten. Met duidelijke meerjarige afspraken en een overzichtelijke financieringsstructuur die het mogelijk maakt om lokaal te kunnen variëren in de uitvoering van de taken, om goed in te kunnen spelen op de lokale situatie.



Voorstel structuur AB DB BAC's

Besturen vanuit onderlinge samenwerking met vertrouwen en taakverdeling
en zo toewerken naar minder ambtelijke en bestuurlijke drukte

Uitgangspunten BAC's

- Ambtelijk komen tot gezamenlijke (Hecht en gemeenten) voorbereiding en waar mogelijk tot gezamenlijke annotaties
- Bestuurlijk verdelen van taken en daarmee vermindering van bestuurlijke drukte
- Goede afstemming ambtelijk en bestuurlijk in de subregio zorgt voor een goed advies van de BAC voor het AB (= taak gemeenten)
- Goede voorbereiding in de BAC zorgt voor vlotte besluitvorming in het AB

BAC's waar gaan ze over?

Input voor agendapunten

- Input uit bestuurders
- Input uit Hecht
- Adviesvragen uit AB
- Input uit ambtelijk circuit
- Input vanuit partners op bestuurlijk niveau

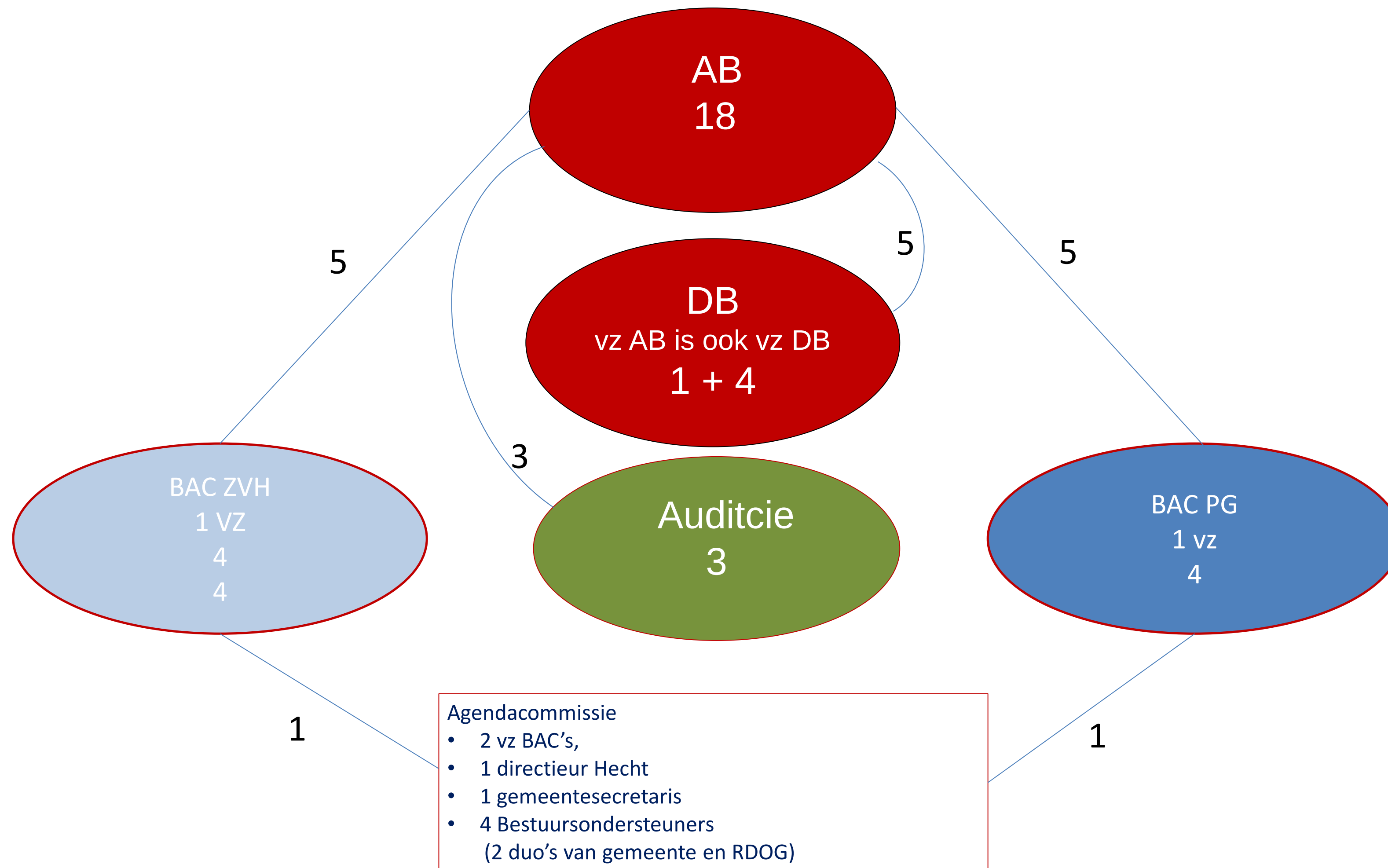
Landelijke ontwikkelingen is een vast agendapunt

- Auditcie heeft eigen taak en opdracht voor de P&C cyclus

Bespreken/besluiten/adviseren

- Resulteren in besluit (BAC ZVH) voor zover binnen kaders door AB gegeven
- Resulteren in advies (BAC ZVH en BAC PG) aan het AB (of soms DB) over het te nemen besluit
- Onderwerpen worden inhoudelijk en financieel besproken
- Niet bespreken in een BAC als een nieuwe taak geen keuze heeft voor gemeenten

- Auditcie bespreekt de P&C cyclus en adviseert het AB en DB



Hecht Bezetting AB DB BAC's

AB 18 vaste leden= 18 portefeuillehouders

DB 5 vaste leden: 1 vz en uit elke subregio 1 bestuurder (AB lid)

BAC auditcie Huidige regeling: 3 vaste leden met expertise op financiën

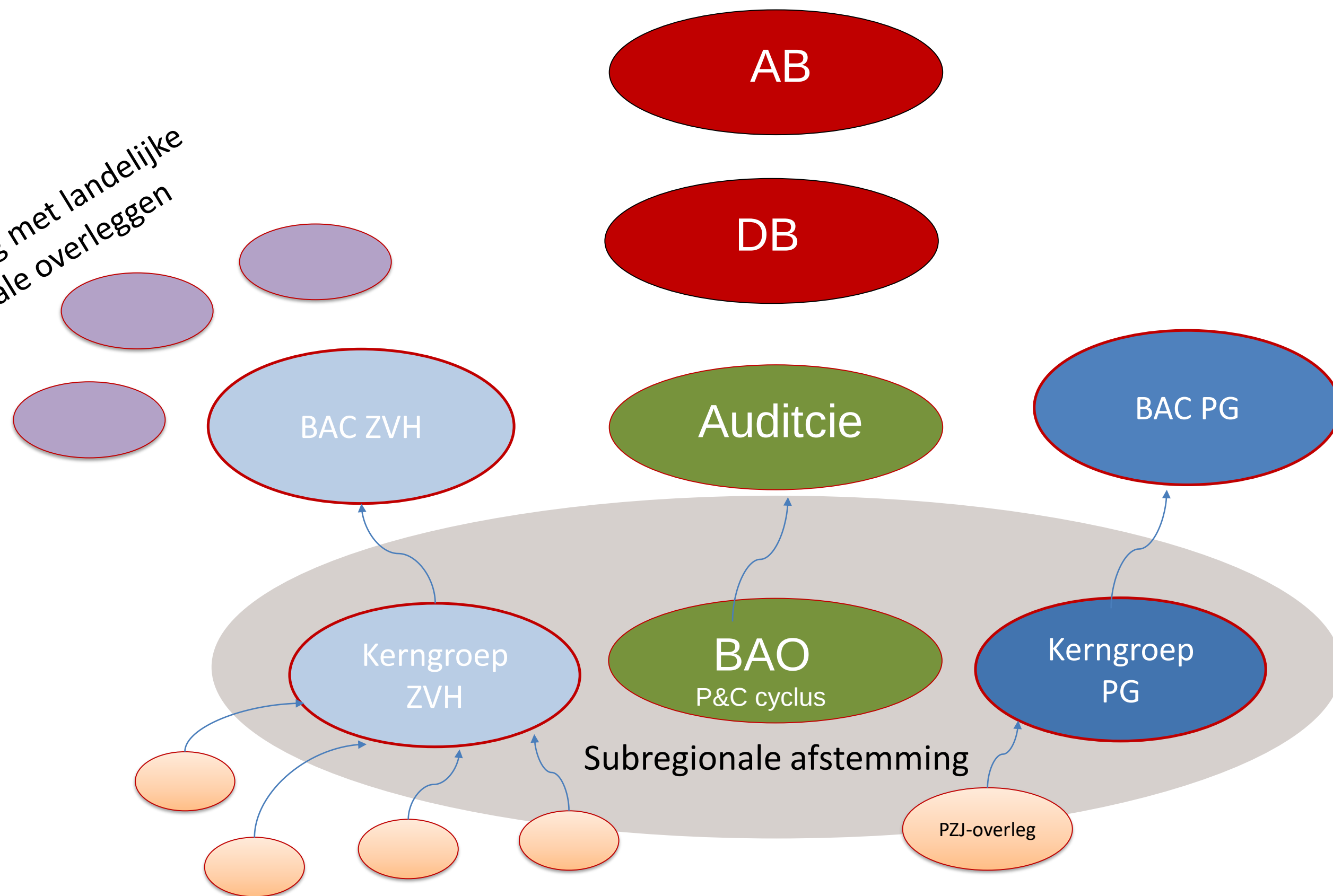
BAC PG 5 vaste leden: een vz (liefst AB lid) en een bestuurder uit elke subregio

BAC ZVH 9 vaste leden: een vz (liefst AB lid) en uit elke subregio een bestuurder uit zorgdomein en een bestuurder uit het veiligheidsdomein

Voorstel voor optimale vertegenwoordiging met spreiding van de inzet over alle gemeenten en vertegenwoordiging vanuit elke subregio:

- Elke gemeente levert een bestuurder voor het AB
- AB kiest een vz, die tevens vz is van het DB
- Vanuit AB wordt een keuze gemaakt voor deelname in DB, auditcommissie, of BAC PG of BAC ZVH.
- Dubbelingen zoveel mogelijk voorkomen. NB: in auditcommissie mag 1 DB lid zitten
- In Auditcommissie, BAC PG en BAC ZVH komt vanuit elke subregio 1 deelnemer.
- Deelnemer in de BAC PG of BAC ZVH kan AB lid zijn, maar mag ook een andere bestuurder zijn dan het AB lid. Dat vraagt om subregionale afstemming
- Ook wordt per sub regio een deelnemer vanuit het veiligheidsdomein voor de BAC ZVH geleverd.
- Elke adviescommissies kiest uit hun midden zelf een voorzitter
- VZ BAC PG en VZ BAC ZVH en Auditcommissie is geen DB lid.
- **Nieuw:** VZ BAC PG en VZ BAC ZVH is bij voorkeur een AB lid en wordt ook lid van agendacommissie. (de VZ Auditcommissie is automatisch al AB lid)

Afstemming met landelijke
en regionale overleggen



Bestaande ambtelijke
overleggen zoveel mogelijk
afbouwen

Agendacommissie:

- 2 vz BAC's,
- 1 directeur Hecht
- 1 gemeentesecretaris
- 4 Bestuursondersteuners
(2 duo's van gemeente en RDOG)



Afsluiter



Samen gezonder.