

Aan

GGD Amsterdam-Amstelland
Tav: Helena de Kat

Van

Jan Willem Botter en Maarten Waleboer

Plaats/datum

Rotterdam, 30 mei 2023

Betreft

Nader advies GR GGD Amsterdam-
Amstelland

PROOF Adviseurs BV.

Postbus 2704

3000 CS Rotterdam

info@proofadviseurs.nl

(+31)850471007

proofadviseurs.nl

Rabo NL43RABO0303425660

btw NL8550.87.250.B01

KvK 63089068

1 Inleiding

In het kader van de gewijzigde Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) is een traject gestart de gemeenschappelijke regeling van de GGD Amsterdam-Amstelland (hierna GR GGD) te herzien. Parallel aan dit traject zijn door de GGD Amsterdam-Amstelland aanvullende vragen gesteld over de inhoud van de GR GGD. In het kader van efficiënte besluitvorming is het wenselijk eventuele wijzigingen van de GR GGD, als mogelijk gevolg van de antwoorden op de aanvullende adviesvragen, direct mee te nemen tijdens het traject tot GR-wijziging vanwege de gewijzigde Wgr.

De volgende aanvullende vragen zijn gesteld:

1. Is het nodig de in de GR GGD genoemde taken uit hoofde van de Wet publieke gezondheid (Wpg) te vermelden in de GR GGD? Aangezien de uitvoering van deze taken door de colleges van de regiogemeenten¹ door middel van de gemeenschappelijke regeling openbare gezondheidszorg Amstelland (hierna: GR OGZ Amstelland) en een opdracht tot uitvoering van de taken is belegd bij de GGD Amsterdam.
2. Is de huidige GR GGD flexibel genoeg qua omschrijving van doel en taken en is de GR GGD daarmee voldoende toekomstbestendig?

Tijdens de kennismakings- en keuzesessie van ?? maart kwam nog ter sprake dat op dit moment sprake is van een gemengde regeling, dat wil zeggen dat zowel de raden als de colleges van de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn deelnemen aan de GR GGD, waarbij het de vraag is in hoeverre dit (nog) is toegestaan. Deze memo wordt ook direct aangegrepen om te adviseren op dit onderwerp.

Leeswijzer:

Deze memo starten wij met de conclusie en het advies. Daarna volgt de onderbouwing hiervan. In hoofdstuk 3 zoomen wij in op de gemeentelijke taken in de Wet publieke gezondheid en de noodzakelijkheid van het benoemen daarvan in de GR GGD. Daarna bespreken wij in hoofdstuk 4 de flexibiliteit en toekomstbestendigheid van GR GGD. Tot slot beschrijven wij in hoofdstuk 5 de noodzaak tot het aanpassen van de GR GGD omdat in de praktijk op dit moment sprake is van een collegeregeling en slechts college taken aan GR GGD zijn opgedragen.

¹ Dat betreft de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn.

2 Conclusie en advies

2.1 Conclusie

Wpg-taken moeten worden benoemd in de GR GGD

De GR GGD is het samenwerkingsverband waarmee de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn voldoen aan de verplichting van de Wpg om een openbaar lichaam genaamd Gemeentelijke Gezondheidsdienst in het leven te roepen om de (college)taken uit de Wpg uit te voeren. Om die reden kunnen de taken uit de Wpg niet uit de in de GR GGD benoemde taken verwijderd worden.

GR GGD is behoorlijk flexibel en toekomstbestendig maar mist nog een 'kapstok'-bepaling

Gelet op het in de GR GGD beschreven belang van de regeling is de regeling op dit moment flexibel ingericht. Het belang is ruim omschreven en veel taken zullen daarin ondergebracht kunnen worden, indien wenselijk. Dit betekent dat de ruime omschrijving van het belang in de GR niet gewijzigd hoeft te worden.

Wat wel mist op dit moment is een 'kapstok'-bepaling die het mogelijk maakt dat aan de GR GGD taken kunnen worden opgedragen die niet in de GR benoemd zijn. Het invoegen van een dergelijke 'kapstok'-bepaling maakt de regeling nog meer flexibel en toekomstbestendig. Colleges kunnen in dat geval in overleg met het algemeen bestuur van GR GGD taken aan de GR GGD opdragen met als voorwaarde dat de betreffende taak past onder het (ruim) omschreven belang in de gemeenschappelijke regeling. De bevoegdheid daartoe wordt via een mandaatbesluit door het betreffende college verleend en via een dienstverleningsovereenkomst wordt bepaald onder welke (financiële) voorwaarden de precieze taak wordt verricht. Het is in dat geval niet nodig om bij elke toevoeging van taken een GR-wijziging door te voeren.

Het algemeen bestuur mag niet besluiten tot uitbreiding van taken

Op dit moment is nog in de GR GGD opgenomen dat het algemeen bestuur van GR GGD mag besluiten tot uitbreiding van taken. Dit is in strijd met de Wgr. De deelnemers gaan over de toedeling van taken, dus dit zal altijd op initiatief van de deelnemers moeten zijn.

Raden mogen geen deelnemer zijn van een collegeregeling

Tot slot volgt uit de opgedragen taken dat GR GGD uitvoering geeft aan de college-taken die genoemd zijn in de Wpg. Op geen enkele manier blijkt dat raadsbevoegdheden zijn ingebracht. De facto is dus sprake van een collegeregeling, alhoewel de GR GGD is vormgegeven als een gemengde regeling, waarbij zowel raden als colleges deelnemer zijn van de regeling. Gelet op het hiervoor overwogene zijn de raden oneigenlijk deelnemer. Alleen als zij alsnog raadsbevoegdheden inbrengen in GR GGD kunnen zij deelnemer blijven van GR GGD. Indien daarvan geen sprake zal zijn, zullen de raden moeten uittreden zodat GR GGD niet alleen de facto een collegeregeling is, maar ook juridisch zo is vormgegeven. Een dergelijke uittreding heeft geen invloed op het vermogen van GR GGD of van de deelnemers aan GR GGD. Dit betekent dat de uittredingsregeling van GR GGD niet van toepassing is (en ook niet noodzakelijk is).

2.2 Advies:

Gelet op de conclusies zoals in paragraaf 2.1 zijn weergegeven adviseren wij als volgt:

1. Laat de benoeming van de Wpg-taken in de GR GGD ongewijzigd om aan de Wpg te (blijven) voldoen.
2. Voeg een 'kapstok'-bepaling toe aan het artikel waarin de taken aan de GR GGD zijn opgedragen, zodat ook buiten de gemeenschappelijke regeling, door middel van een

mandaatbesluit en een dienstverleningsovereenkomst, taken door de colleges aan de GR GGD kunnen worden opgedragen. Dit creëert (nog) meer flexibiliteit en toekomstbestendigheid.

3. Herschrijf de mogelijkheid tot uitbreiding van taken in de GR GGD, zodat niet meer het algemeen bestuur, maar de deelnemers in overleg met het algemeen bestuur besluiten tot de uitbreiding van taken die aan GR GGD worden opgedragen.
4. Beëindig het oneigenlijke deelnemerschap van de raden in GR GGD door de raden te laten besluiten uit te treden uit de GR GGD zodat de juridische situatie in overeenstemming wordt gebracht met de feitelijke situatie.

3 Is het nodig de Wpg-taken te benoemen in de GR GGD?

3.1 Verplichting tot inrichting gemeentelijke gezondheidsdienst

In de Wpg is een verplichting opgenomen voor colleges van burgemeester en wethouders om een gemeenschappelijke regeling te treffen met betrekking tot de instelling van een regionale gezondheidsdienst. Het moet hierbij gaan om een instelling en instandhouding van een openbaar lichaam met de aanduiding: gemeentelijke gezondheidsdienst. Binnen elke regio zoals aangeduid in bijlage 1 van de Wet op de veiligheidsregio's moet een dergelijke gemeentelijke gezondheidsdienst worden ingesteld.² Alle colleges die binnen een dergelijke regio vallen, treffen verplicht met elkaar een GR ten aanzien van de taken die genoemd worden in de Wpg en richten daarmee een openbaar lichaam in.

De GR GGD bevat de bepalingen om te voldoen aan de hiervoor vermelde verplichting in de Wpg. De GR GGD betreft de oprichting van een openbaar lichaam in de zin van de Wgr en in deze GR zijn ook de (college)taken uit de Wpg ondergebracht van de betreffende gemeenten. Met het treffen van deze gemeenschappelijke regeling voldoen de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn dus aan de verplichting die de Wpg hieromtrent stelt.

Dat de *uitvoering* van de betreffende taken door de GR GGD bij de GGD-Amsterdam is belegd, de uitvoeringsorganisatie die van oudsher bij de gemeente Amsterdam is ondergebracht, doet daaraan verder niet af.

De regiogemeenten (dat zijn dus de gemeenten waarvan de colleges deelnemen aan de GR GGD minus de gemeente Amsterdam) werken met elkaar samen in de GR Openbare Gezondheidszorg Amstelland (GR OGZ Amstelland). Deze regiogemeenten werken in de GR OGZ Amstelland gezamenlijk aan het opdrachtgeverschap richting de GGD Amsterdam voor de uitvoering van de (college)taken uit de Wpg. Op deze manier bundelen de gemeente Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn hun krachten en is het beter mogelijk tegenwicht te bieden aan de grote gemeente Amsterdam binnen de GR GGD en de uitvoering van de Wpg-taken door de opdrachtnemer GGD Amsterdam.

Voor zover verondersteld is dat vanwege het gezamenlijke opdrachtgeverschap van de regiogemeenten voor de Wpg-taken richting GGD Amsterdam het overbodig maakt dat de Wpg-taken in de GR GGD worden benoemd, berust dit op een misverstand. De wettelijke verplichting om in de regio zoals aangeduid in de Wet veiligheidsregio's om een openbaar lichaam in te richten ter uitvoering van de taken die de Wpg aan de colleges opdraagt wordt enkel en alleen vervuld met de GR GGD. De GR OGZ Amstelland is vormgegeven als een bedrijfsvoeringsorganisatie (en niet als een openbaar lichaam zoals vereist volgens de Wpg) en daarnaast 'dekt' de GR OGZ Amstelland niet de hele regio zoals aangeduid in de Wet veiligheidsregio's.

² Zie artikel 14, lid 1 en 2 Wpg.

De keuze van de regiogemeenten om zonder Amsterdam een gezamenlijk opdrachtgeverschap van deze taken in de GR OGZ Amstelland te beleggen is een vrijwillige keuze maar daarmee wordt niet voldaan aan de verplichting van het inrichten van een openbaar lichaam GGD voor de uitvoering van de Wpg-taken zoals opgenomen in die wet.

Wat er verder ook zij van het gekozen construct van GR GGD en GR OGZ Amstelland naast elkaar, één ding is zeker: alleen de GR GGD voldoet aan de eisen die de Wpg stelt. Dat betekent dat de GR GGD in samenhang met de (college)taken in de Wpg niet gemist kan worden.

4 Flexibiliteit en toekomstbestendigheid

De volgende vraag die is voorgelegd is de vraag of de GR GGD flexibel en toekomstbestendig is als het aankomt op andere taken die regionaal worden uitgevoerd maar die (nog) niet zijn ondergebracht in de GR GGD.

4.1 Doel en belang GR GGD

Om te kunnen bepalen hoe flexibel de GR GGD is, kijken we eerst naar het doel en het belang van de GR, zoals dat is opgenomen. Alle taken die aan de GR GGD worden opgedragen moeten namelijk vallen binnen het doel en het belang waarvoor de GR GGD is getroffen.

In hoofdstuk 3 van de GR GGD is opgenomen wat de doelstelling van de GR GGD is en welke taken aan GR GGD zijn opgedragen.

GR GGD heeft de volgende doelstelling:

- a) *Het beschermen en bevorderen van de gezondheid van de bevolking of van specifieke groepen daarbinnen, in het rechtsgebied van het lichaam;*
- b) *Het voorkomen en het vroegtijdig opsporen van ziekten onder de bevolking;*
- c) *Het bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg;*
- d) *Het zorg dragen voor een Advies en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling; met als doel onder andere;*
 - *de duur, de ernst en de kans op herhaling van huiselijk geweld en kindermishandeling in afzonderlijke gezinnen/families doen afnemen;*
 - *meer kinderen geweldloos kunnen laten opgroeien;*
- e) *Zorgdragen voor het Centrum Seksueel Geweld met als doel onder andere de versterking van de hulpverlening aan slachtoffers van seksueel geweld in de regio;*
- f) *Alles wat met het bovenstaande in de ruimste zin verband houdt.*

Uit het voorgaande blijkt dat de doelstelling van de GR GGD breed is geformuleerd. Alle taken die onder het bereik van deze doelstelling vallen, kunnen in beginsel aan het algemeen bestuur van de GR GGD worden opgedragen.

4.2 In de GR benoemde taken

In de GR GGD zijn vervolgens in artikel 4 expliciet een aantal taken opgenomen die vallen onder het doel van de GR GGD. Dit betreft in ieder geval de volgende taken:

- a) Het bevorderen van gezamenlijk overleg van de gemeenten inzake de uitvoering van volksgezondheidstaken, welke aan de gemeenten zijn opgedragen;
- b) Het doen uitvoeren van de gemeentelijke taken bij of krachtens de Wet publieke gezondheid door de GGD Amsterdam, voor zover deze taken behoren tot het gezamenlijke en aanvullende takenpakket.;
- c) Het vormgeven aan en doen uitvoeren van de gemeentelijke taken voor het AMHK bij of krachtens de Wmo en de Jeugdwet door de GGD Amsterdam;
- d) Het doen uitvoeren van taken voor het Centrum Seksueel Geweld;

- e) Al die taken ten aanzien waarvan het algemeen bestuur unaniem heeft besloten dat deze tot het takenpakket dienen te worden gerekend.

Verdere afspraken over de uitvoering van de taak onder b zijn in een dienstverleningsovereenkomst en een convenant vastgelegd. Ook voor de taken onder c en d is een (aparte) dienstverleningsovereenkomst gesloten tussen de deelnemers van de regeling.

4.3 Uitbreiding taken GR door algemeen bestuur?

Zoals volgt uit paragraaf 3.2 kan het algemeen bestuur, op grond van artikel 4, lid 1 onder e, klaarblijkelijk besluiten tot het uitbreiden van taken van de GR GGD Amsterdam.

Dit is in strijd met artikel 10, tweede lid Wgr. Het algemeen bestuur van een gemeenschappelijke regeling kan niet besluiten tot uitbreiding van taken. Een gemeenschappelijke regeling wordt taken toebedeeld op grond van delegatie of mandaat vanuit de deelnemers, het bestuur van de gemeenschappelijke regeling kan niet voor de deelnemers bepalen welke taken aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling worden op- of overgedragen.

Dit betekent ook dat het wijzigen of toevoegen van taken aan een gemeenschappelijke regeling moet gebeuren door een wijziging van de taken die in de GR genoemd worden (dus door een wijziging van de GR GGD door de deelnemende bestuursorganen) of door de deelnemende bestuursorganen buiten de gemeenschappelijke regeling om. In dit laatste geval moet de regeling wel in die mogelijkheid voorzien.³

Op dit moment is in de GR GGD nog geen artikel opgenomen waardoor het mogelijk is buiten de GR om taken te laten toevoegen aan GR GGD door de deelnemende bestuursorganen. Als het de wens is om de GR GGD flexibel en toekomstbestendig te maken, dan zal een dergelijke 'kapstok'-bepaling in de GR GGD moeten worden opgenomen.

Een dergelijke 'kapstok'-bepaling zou er als volgt uit kunnen zien: *"de deelnemers kunnen in overleg met het bestuur en in het kader van het in artikel 3 omschreven belang, afzonderlijk aan het algemeen bestuur de uitvoering van aanvullende taken opdragen. Hiertoe behoeft deze regeling niet gewijzigd te worden."*

Als wenselijk wordt geacht dat deze flexibiliteit wordt ingebracht, betekent dit dat de GR GGD op dit punt een aangepast moet worden. Daarmee wordt gegarandeerd dat elke college taak die binnen het in de GR GGD beschreven doel valt, kan worden opgedragen aan de GR GGD. Hiervan is dan slechts noodzakelijk dat de colleges daartoe een gelijkkluidend besluit nemen. Uiteraard is het niet mogelijk om zonder overleg met het bestuur van de GR GGD hiertoe over te gaan, aangezien een uitbreiding van taken ook gevolgen heeft voor de uitvoering en de organisatie die uitvoert.

4.4 Uitbreiding van taken GR GGD met taken regionaal uitgevoerde taken

Op 6 maart 2023 spraken wij met u ook over het toevoegen van taken die al wel regionaal worden uitgevoerd maar waarvan de uitvoering nog niet bij de GR GGD is belegd. Graag wenst u advies over de vraag welk soort van taken en activiteiten onder de GR GGD kunnen worden toegepast.

Hierbij heeft u in ieder geval de volgende onderwerpen genoemd:

- Steunpunt seksueel geweld;
- Financiële afspraken over het uitbreiden van opvangplekken, waarbij de taken vallen onder de Wet maatschappelijke opvang 2015.

³ *Kamerstukken II 2012/13, 33 587, nr. 3, p. 25-26.*

Voor zover twijfel bestaat over het steunpunt seksueel geweld: deze is op dit moment zelfs al opgenomen in de GR GGD, zoals ook in paragraaf 3.1 en 3.2 is beschreven. Dat betekent dat allerhande taken omtrent het steunpunt voor seksueel geweld onder de GR kunnen worden uitgevoerd. Hiervoor is dus ook geen wijziging van de GR GGD noodzakelijk.

Ook het maken van financiële afspraken over het uitbreiden van opvangplekken kunnen onder het doel van de GR GGD worden gebracht. Als het gaat om het uitbreiden van opvangplekken binnen de regio Amsterdam-Amstelland, dan kan prima geredeneerd worden dat het bieden van een juiste opvangplek de gezondheid beschermt van diegene die daar – al dan niet gedwongen – gebruik van moet maken. Het hebben van een veilige plek kan daarnaast ook voorkomen dat iemand psychisch afglijdt, zodat eveneens betoogd kan worden dat de openbare gezondheidszorg wordt bevorderd door het bieden van voldoende en goede opvangplekken. Daarmee is ook die activiteit onder te brengen onder de GR GGD.

Zoals in de GR GGD is opgenomen worden er geen taken gedelegeerd, maar alleen aan het bestuur gemandateerd. Dat betekent dat met het juiste mandaatbesluit de taken kunnen worden toegevoegd aan de GR GGD. Hiervoor is echter wel noodzakelijk dat ofwel deze taak wordt benoemd in de GR GGD, ofwel dat in de GR GGD de ruimte wordt geboden om buiten de gemeenschappelijke regeling om taken door de colleges opgedragen kunnen worden aan het algemeen bestuur van de GR GGD.

5 Geen gemengde regeling maar een collegeregeling

Uit de aanhef van de GR GGD blijkt dat de regeling is getroffen door zowel de raden als de colleges van de zes gemeente van de regio Amsterdam-Amstelland.

Sinds de wijziging van de Wgr in 2015 is wettelijk verankerd dat alleen die bestuursorganen aan een gemeenschappelijke regeling deel kunnen nemen wiens taken en bevoegdheden het betreft die in het samenwerkingsverband worden uitgevoerd. Uit de regeling volgt verder op geen enkele wijze dat de deelnemende raden (beleidsstellende of verordenende) bevoegdheden in de GR GGD hebben ingebracht. Ook wat dat betreft is slechts sprake van een (uitvoerende) collegeregeling. Dit betekent dat de deelname van de raden oneigenlijk is. Om aan de Wgr te voldoen dienen de raden ofwel bevoegdheden in te brengen, ofwel uit de GR GGD te treden. In dat laatste geval is niet alleen in de praktijk maar ook formeel-juridisch sprake van een collegeregeling. In de huidige GR GGD zijn geen raadsbevoegdheden ingebracht en, zo begrepen wij uit de bijeenkomst, het is ook niet bedoeling dat raadsbevoegdheden worden ingebracht.

Om die reden wordt voorgesteld dat de raden uittreden uit de GR GGD, zodat niet alleen in de praktijk maar ook formeel sprake is van een collegeregeling. Dit raakt in ieder geval de aanhef van de en achtereenvolgens alle artikelen waarin de raden worden genoemd of een taak toebedeeld hebben gekregen als deelnemer. Het meest in het oog springt daarbij de wijze waarop het algemeen bestuur tot stand komt. In de huidige GR is opgenomen dat de raden de leden van het algemeen bestuur kiest. Na uittreding is het echter de verantwoordelijkheid van de deelnemende colleges om uit hun midden de leden van het algemeen bestuur van de GR GGD te kiezen. Daarnaast heeft uittreding van de raden gevolgen voor de wijze waarop het proces van toekomstige GR-wijzigingen doorlopen wordt. Omdat de raden in dat geval geen deelnemer meer zijn, besluiten zij niet zelf over de wijziging van de GR, maar worden zij verplicht – voorafgaand aan het geven van toestemming aan de colleges voor wijziging van de GR – in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op de conceptregeling. Daarnaast kan het zo zijn dat de instrumenten, die met de in 2022 gewijzigde Wgr zijn geïntroduceerd, op meer belangstelling van de raden kunnen rekenen omdat zij meer op afstand staan van een collegeregeling dan van een regeling waaraan zij zelf deelnemen. Gelet op de gevolgen van de uittreding uit de GR GGD voor de raden dient er dus wat extra aandacht gevestigd te worden op de nieuwe instrumenten in de Wgr en de wijze waarop deze eventueel ingezet kunnen worden.

PRO

Omdat een uittreding van de raden geen daadwerkelijke gevolgen heeft voor het aantal deelnemers (er blijven immers nog steeds bestuursorganen van evenveel gemeenten deelnemen aan de GR GGD), heeft dit besluit tot uittreding van de raden geen financiële gevolgen. Zowel niet voor GR GGD als voor haar deelnemers. De uittredingsregeling in GR GGD hoeft dus niet toegepast te worden.

DOEF