

# Bestuurlijke toelichting op Jaarrekening 2014

## 1 Inleiding

Deze notitie vormt een bestuurlijke toelichting op de Jaarrekening 2014 en beoogt de jaarrekening te plaatsen in de context van het begrotingsjaar 2014 en de ontwikkelingen die zich daarin hebben voorgedaan, de belangrijkste afwijkingen van de begroting samen te vatten en tot slot stil te staan bij mogelijke oorzaken en gevolgen.

Deze toelichting heeft betrekking op het gehele boekjaar 2014. Waar relevant zal worden verwezen naar ontwikkelingen die al in de najaarsberap zijn genoemd.

## 2 Begroting 2014

### 2.1 Ontwikkeling van de programmabegroting 2014

De programmabegroting van GGD IJsselland wordt jaarlijks in juni voorafgaand aan het begrotingsjaar vastgesteld. Dit betekent dat niet alle actuele ontwikkelingen in de begroting kunnen worden verwerkt. De begroting wordt daarom (indien nodig) in het voorjaar en het najaar van het begrotingsjaar bijgesteld. Zo ook in 2014.

Voor 2014 zijn in totaal vier begrotingswijzigingen vastgesteld. Deze hadden betrekking op:

- Begrotingswijziging 2014/1: Dit betrof grotendeels een technische begrotingswijziging die enerzijds voortkwam uit herschikking van de producten binnen de programma's en anderzijds op het opnemen van langlopende gesubsidieerde projecten in de begroting. Door deze begrotingswijziging is het volume van de begroting met 1,6 miljoen toegenomen en heeft een verschuiving plaatsgevonden tussen de programma's. Deze begrotingswijziging heeft geen gevolgen gehad voor de inwonerbijdrage
- Begrotingswijziging 2014/2: Het verwerken van de dienstverleningsovereenkomst JGZ 0-4 met zeven gemeenten uit het voormalige Carinova werkgebied (Kortweg JGZ 0-4 Carinova). De totale omvang hiervan bedroeg afgerond 3 miljoen Euro, zonder een saldo omdat de uitgaven gelijk zijn aan de inkomsten.
- Begrotingswijziging 2014/3: Het verwerken van de dienstverleningsovereenkomst JGZ 0-4 met drie gemeenten uit het voormalige Icare werkgebied (Kortweg JGZ 0-4 Icare). De totale omvang hiervan bedroeg afgerond 3,5 miljoen Euro, zonder een saldo omdat de uitgaven gelijk zijn aan de inkomsten.
- Begrotingswijziging 2014/4: De verwerking van de uitkomsten uit de Bestuursrapportage Najaar 2014, (na 8 maanden exploitatie en de prognose voor het hele jaar). In deze wijziging zijn ook inkomsten uit niet eerder begrote projecten opgenomen.

Deze ontwikkelingen van het volume van de begroting zijn hieronder kort samengevat (bedragen x € 1.000):

	Primitieve begroting	Wijziging 1	Wijziging 2 en 3	Wijziging 4	Uiteindelijke begroting
<b>Inhoud</b>		Aanpassing producten	DVO's JGZ 0-4	Verwerking Berap	
<b>Programma</b>					
Gezondheid	12.804	1.224	6.643	211	20.882
Service en samenwerking	1.064	363		63	1.490
Algemene lasten en dekingsmiddelen	47	41		2.245	2.333
<b>Totaal</b>	<b>13.915</b>	<b>1.628</b>	<b>6.643</b>	<b>2.519</b>	<b>24.705</b>

Het overzicht laat een toename zien van € 10,8 miljoen. Dit geeft een beeld van de ontwikkelingen die de GGD heeft doorgemaakt in 2014.

## 2.2 Relevante bewegingen in de organisatie

GGD IJsselland kende in 2014 een aantal ontwikkelingen die gevolgen hadden voor het financieel resultaat en beheer. De belangrijkste hiervan zijn:

- De afdeling Jeugdgezondheidszorg is in korte tijd gegroeid met zo'n 140 medewerkers, de laatste uitbreiding per 1 januari 2014 betreft 65 medewerkers. Daarmee is uitvoering gegeven aan een nieuw type dienstverlening (JGZ 0-4), dat op meerdere punten essentieel anders is dan de JGZ 4-19 die al lange tijd wordt uitgevoerd.  
De groei betekent nieuwe medewerkers, nieuwe leidinggevend en integratie van nieuwe werkwijzen in systemen van de GGD. Een grote uitdaging, ook voor het financieel beheer en de personele planning. Bestaande beheersinstrumenten zoals een tijdverantwoordingsstelsel moesten worden aangepast en opnieuw geïmplementeerd.
- Ramingen dienstverlening JGZ 0-4: Voor de dienstverlening JGZ 0-4 zijn twee ondernemingsplannen opgesteld, waarin de financiële ontwikkeling van de dienstverlening is opgenomen. De dienstverlening wordt uitgevoerd binnen 2 aparte dienstverleningsovereenkomsten en het resultaat wordt met de deelnemende gemeenten verrekend.  
De begroting is grotendeels gebaseerd op de uitvoeringspraktijk zoals deze bij de eerdere organisaties (Icare en Carinova) heeft bestaan. Overzetten naar een nieuwe organisatie is tot op zekere hoogte altijd een 'sprong in het diepe'. In 2015 ontstaat hierin beter inzicht, wordt gewerkt aan realisatie van de ondernemingsplannen, dat wil zeggen realiseren van JGZ 0-18 (doorgaande lijn).
- Overdracht en ontwikkeling van de eenheid Bedrijfsvoering: Vanaf 2014 is de dienstverlening Bedrijfsvoering overgedragen aan de Veiligheidsregio. De nieuwe eenheid bedrijfsvoering stond voor een aantal uitdagingen:
  - De vorming van de eenheid Bedrijfsvoering met daarbij de uitvoering van het sociaal plan, plaatsing van medewerkers uit de GGD en eerdere brandweeronderdelen, alsmede het extern werven van een aantal vakteamleiders en overig personeel.
  - De 'inhuizing' van 65 nieuwe medewerkers voor Icare. Dit betekent het inlezen van personeelsgegevens, verwerken van aanstellingen, het verstrekken van accounts en faciliteiten, het aansluiten van de consultatiebureaus op het netwerk van GGD IJsselland, het overnemen van contracten etc.
  - De integratie van 11 brandweerkorpsen, met alle nieuwe medewerkers, vrijwilligers, materieel, kazernes etc bij de Veiligheidsregio in het kader van de regionalisatie van de brandweer.
  - Betrokkenheid bij de afstoting van vastgoed (Zeven Alleetjes, consultatiebureaus van de voormalige Carinova vestigingen), voorbereiding van verbouwingen aan Kazernes en het C-deel van het kantoor aan de Zeven Alleetjes.

## 2.3 Update eerder genoemde ontwikkelingen

In de bestuursrapportage (BERAP) van het najaar 2014 is gerapporteerd over enkele financiële ontwikkelingen die niet in de oorspronkelijke Programmabegroting 2014 waren opgenomen. Bij de jaarrekening van 2014 zijn deze onderwerpen in de exploitatie verwerkt; deze leiden niet tot financiële knelpunten. Het gaat hierbij om:

- Financiële dekking van de taakstellingen die voortkomen uit de Organisatieverandering 2012: De taakstelling die voor 2014 is geraamd is incidenteel in de exploitatie verwerkt, zoals eerder gemeld in de Najaars BERAP. Volgens planning wordt structurele dekking vanaf 2015 gevonden.
- Ontwikkelingen uit de Voorjaarsberap: de volgende eerder genoemde ontwikkelingen zijn in de exploitatie verwerkt binnen het programma Service en samenwerking:
  - Kosten die samenhangen met de ontwikkeling van de huisvesting hoofdlocatie GGD (Zeven Alleetjes in Zwolle).
  - Vernieuwing website
  - Ontwikkelen nieuwe bestuursagenda
  - Interim management JGZ
  - Externe deskundigheid voor ontwikkeling notitie 'Bewust omgaan met risico's (over Risicomanagement en Weerstandsvermogen).

- **Ontwikkeling balansposten:**  
Bij het opstellen van de jaarrekening 2013 is geconstateerd dat niet alle balansposten voldoende waren onderbouwd. Daarop zijn de betreffende balansposten (met betrekking tot overlopende passiva uit meerjarige projecten) geanalyseerd. Bijna alle “oude” posten zijn in de jaarrekening 2014 afgewikkeld. Het resultaat bedraagt per saldo nadelig € 4.500. Er resteren nog twee posten tot een totaal van € 31.000 die nog nader moeten worden onderzocht. Deze zijn conform besluit AB juni 2014 ondergebracht in de (tijdelijke) reserve ‘projecten’.

### 3 Samenvatting resultaat 2014

Ten opzichte van de primitieve begroting is een voordelig resultaat ontstaan van € 518.000. Hiervan was al € 67.000 voorzien in de BERAP van het najaar en verwerkt in de begrotingswijziging 2014/4. In de onderstaande tabel wordt een beknopt overzicht van de resultaten in de exploitatie 2014 gegeven. De oorspronkelijk vastgestelde begroting is sluitend. In de najaarsbestuursrapportage zijn wijzigingen vastgesteld die tot een saldo hebben geleid. In onderstaande tabel zijn de resultaten 2014 per programma weergegeven. De belangrijkste afwijkingen worden beknopt toegelicht.

Programma	Saldo Begroting na wijzigingen	Realisatie 2014	afwijking	Structureel (S) of Incidenteel (I)
Gezondheid	179 V	313 V	134 V	134 I
Service en Samenwerking	227 N	252 N	25 N	25 I
Algemene lasten en dekkingsmiddelen	115 V	357 V	242 V	242 I
<b>Totalen</b>	<b>67 V</b>	<b>418 V</b>	<b>351 V</b>	<b>351 I</b>

#### 3.1 Toelichting belangrijkste afwijkingen (specifiek)

De saldi in de kolom “afwijkingen” worden per programmaonderdeel op hoofdlijn toegelicht. Dit betekent dat niet het gehele saldo wordt verklaard.

##### **Programma gezondheid, voordeel € 134.000;**

Dit saldo betreft het resultaat op de primaire activiteiten. Het resultaat bestaat voornamelijk uit:

- Lagere loonkosten door het niet tijdig invullen van vacatureruimte of verloop van personeel bij diverse teams, o.a. JGZ 4 – 19, infectieziektebestrijding en publieke gezondheidszorg asielzoekers. Totaal bedraagt het voordeel afgerond € 50.000.
- Voordelen door hogere productiviteit van de medewerkers dan de prognose. Dit komt vooral tot uitdrukking in het resultaat van € 45.000 voordelig op de inzet van medewerkers voor incidentele projecten en € 12.000 voordeel op inspectie kinderopvang. Er is meer inzet gerealiseerd zonder evenredige toename van de formatie. (Zie ook 4.2)

##### **Programma Service & samenwerking, nadeel € 25.000;**

Het nadeel is incidenteel ontstaan door rechtspositionele verplichtingen met betrekking tot een voormalig medewerker van HALT.

##### **Algemene lasten en dekkingsmiddelen, voordeel € 242.000;**

Op dit onderdeel is het resultaat van bedrijfsvoering door de eenheid Bedrijfsvoering van Veiligheidsregio IJsselland t.b.v. GGD IJsselland verantwoord én datgene dat t.b.v. bedrijfsvoering binnen het primaire afdelingen van de GGD gebeurt.

##### Ondersteuning en bedrijfsvoering binnen de primaire afdelingen:

- Jeugdgezondheidszorg; In de BERAP geraamde financiële ruimte van € 65.000 voor achterstallige werkzaamheden is niet benut. Daarnaast zijn extra inkomsten uit diverse incidentele activiteiten binnen de bestaande capaciteit gerealiseerd tot een bedrag van € 105.000.
- Algemene Gezondheidszorg; Voordeel op loonkosten door niet invullen van vacatureruimte € 20.000.
- Kennis- en expertisecentrum; Voordeel door lagere loonkosten en inkomsten uit detachering totaal € 36.000.

### Ondersteuning en bedrijfsvoering door de eenheid bedrijfsvoering van de Veiligheidsregio (voordeel van per saldo € 116.000).

In de loop van het jaar worden activiteiten opgepakt waarmee in de begroting geen rekening is gehouden, dit betreft o.a. incidentele projecten. Deze activiteiten worden op basis van tarief uitgevoerd. Het tarief is o.a. opgebouwd uit een component voor dekking van te verwachten kosten bedrijfsvoering ten gevolge van de toename van activiteiten. Het totaal van de bedrijfsvoering-component dient voor dekking van algemene kosten bedrijfsvoering zoals overige personeelslasten (o.a. arbovoorziening, kosten werving en selectie, rechtspositionele verplichtingen ect.) huisvesting, administratie en algemeen beheer, en automatisering. Het saldo bedraagt € 116.000 voordelig door behoedzaam en efficiënt om te gaan met inzet van middelen.

Huisvesting GGD IJsselland.(nadeel per saldo € 100.000)

In de jaarrekening 2014 is de dekking van het knelpunt met betrekking tot de boekwaarde van het kantoorpand aan de Zeven Alleetjes verwerkt. In de najaarsbestuursrapportage 2014 is dit gemeld. Aangegeven is dat de Veiligheidsregio voor de helft bijdraagt in het knelpunt. In totaal is de boekwaarde met € 200.000 afgewaardeerd. Hiertegenover staat de bijdrage van de Veiligheidsregio van € 100.000. Per saldo betekent dit een nadeel van € 100.000 voor GGD IJsselland.

## **4 Aandachtspunten**

### **4.1 Verbeteren control personele inzet**

Een belangrijke factor in het ontstaan van het rekening resultaat betreft de afwijking in personele lasten. Dit komt voor een belangrijk deel voort uit onvoldoende actueel operationeel inzicht in beschikbare personele budgetten en de besteding daarvan. Op dit punt is de organisatie nog niet voldoende in control. Er is, vanwege het ontbreken van actueel operationeel inzicht, een zeer terughoudend beleid gevoerd met betrekking tot vervanging en inzet van extra personeel, hetgeen achteraf gezien te terughoudend lijkt.

Er lopen momenteel twee acties om dit inzicht te verbeteren: in de eerste plaats wordt er een koppeling gemaakt tussen de salarisadministratie en het financiële budget beheersingssysteem; waardoor actuele informatie over uitputting personeelsbudgetten beschikbaar komt. Vanaf begin mei hebben managers daardoor inzicht in de budgettaire personele ruimte en kunnen zij daarmee eerder sturen op vervanging of het inhuren van extra personeel, dan wel terugbrengen van tijdelijke krachten als overschrijding dreigt.

Daarnaast was de urenverantwoording van medewerkers in 2014 nog onvoldoende geschikt om een actueel inzicht te hebben in de gepleegde inzet op gesubsidieerde projecten en activiteiten. Ook hierin is een verbetering gemaakt, door de realisatie van een integrale tijdsverantwoordingssystematiek, waarin verlof, meeruren en tijdsverantwoording aan elkaar zijn gekoppeld. De doelstelling is dat 100% van de medewerkers hun tijd verantwoorden en dat hiervan met de vertraging van maximaal een maand een overzicht van kan worden gemaakt. De verantwoording van tijd wordt in 2015 meegenomen in de management-rapportages.

### **4.2 Meerjarenperspectief**

Door organisatieveranderingen hebben twee organisatieonderdelen te maken gehad met nieuwe taken: de afdeling Jeugdgezondheidszorg door de komst van JGZ 0-4 en de eenheid Bedrijfsvoering door de overgang naar Veiligheidsregio IJsselland, alsmede groei van zowel GGD IJsselland (JGZ0-4) als groei van Veiligheidsregio IJsselland (regionale brandweer).

Hierdoor is het moeilijk om te bepalen in welke mate er in het rekeningresultaat sprake is van een structurele ontwikkeling. Het is de bedoeling om hier het komende jaar inzicht in te krijgen. Twee trajecten zijn hierbij van belang:

- Voor de JGZ wordt gewerkt aan een Masterplan 0-18, dat uiteindelijk wordt vertaald in de personele inzet die nodig is om de taken adequaat uit te voeren. Daarbij wordt gewerkt aan het vormgeven van een doorgaande zorglijn JGZ 0-18 met één samenhangende financieringssysteem (ontschotten financieringsstromen JGZ).
- Voor de eenheid Bedrijfsvoering is eind 2014 een dienstverleningsovereenkomst opgesteld die jaarlijks wordt geëvalueerd en verder ontwikkeld. Daarbij wordt voortdurend gewerkt aan het beter organiseren van de dienstverlening. Dat leidt in de komende jaren tot beter zicht in de reële bekostiging van Bedrijfsvoering.

### **4.3 Prestaties van de GGD**

Het rekeningresultaat kan leiden tot de veronderstelling dat taken of diensten niet zijn uitgevoerd. Hiervan is geen sprake. Taken zijn gerealiseerd doordat medewerkers meer productieve uren hebben gewerkt dan was begroot. Dit gaat ten koste van 'indirect productieve' werkzaamheden zoals scholingen en overleg en ontwikkeling (hetgeen bijvoorbeeld ook blijkt uit onderuitputting van scholingsbudgetten). Kortom er is een enorme prestatie geleverd door betrokken medewerkers. Voor de lange termijn is dit geen wenselijke situatie omdat hierdoor de kwaliteit van de dienstverlening onder druk komt te staan.