

Openbare Q&A – versie 22 november 2022

1. Wat is de reden dat een nieuw Digitaal Dossier voor de jeugdgezondheidszorg nodig is?

Gemeenten zijn wettelijk verplicht om in de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) patiëntgegevens digitaal vast te leggen. In 2015 is gestart met de eerste voorbereiding om te komen tot een nieuw digitaal dossier jeugdgezondheidszorg (DDJGZ). Dit was noodzakelijk omdat het einde van het bestaande DDJGZ (MLCAS genaamd) in zicht was. De leverancier van het huidige digitale dossier gaf destijds aan het systeem niet verder te zullen ontwikkelen. Het was daardoor niet langer mogelijk om functionaliteiten toe te voegen en op termijn wordt ook het onderhoud voor het regulier functioneren van dit digitaal dossier gestaakt.

2. Wat houdt een digitaal dossier in?

Voor elk kind legt JGZ een digitaal dossier aan. In het dossier worden gegevens over de groei, ontwikkeling, vaccinaties e.d. vastgelegd. Het gaat om medische gegevens waarvoor arts-patiënt vertrouwelijkheid geldt. Het voeren van een dossier vloeit voort uit de Wet Geneeskundige Behandelovereenkomst (WGBO); sinds 2010 is op basis van de Wet Publieke Gezondheid (WPG) voor alle JGZ organisaties verplicht dit digitaal te doen. Vanaf 2018 is gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw digitaal dossier JGZ voor drie GGD'en Hollands Noorden, Twente en regio Utrecht onder de noemer GGID.

3. Waarom is een gezamenlijk traject met twee andere GGD'en gestart?

De GGD'en Hollands Noorden, regio's Utrecht en Twente delen dezelfde visie en ambitie en hebben daarom destijds het initiatief genomen om de krachten te bundelen. Elk van deze GGD'en gebruikte (en gebruikt tot op heden) MLCAS en wilde op dezelfde tijd met dezelfde visie en ambitie gezamenlijk aanbesteden. Zo is de gezamenlijke ontwikkeling van een GGD-dossier tot stand gekomen waarbij juist het GGD- werkproces leidend is voor de systeemontwikkeling.

Bij de start van het programma in 2016 was het helder dat de markt geen standaardoplossing bood die de gewenste doelen kon realiseren. Daarom sloegen de GGD'en Hollands Noorden, regio Utrecht en Twente de handen ineen om deze aanbesteding en het daaruit vloeiende ontwikkelprogramma gezamenlijk mogelijk te maken. Dit was de enige manier om de markt te dwingen tot een ontwikkeling. JGZ-organisaties zijn op individuele basis te klein om een dergelijk ontwikkeltraject aan te besteden, met de insteek dat mogelijk ook later andere GGD'en zouden kunnen aansluiten.

4. Wat willen de drie GGD'en samen bereiken?

De drie GGD'en hebben de gezamenlijke ambitie om een eigentijdse dossierapplicatie te ontwikkelen. Een dossier waarin professionals hun werk conform de eisen die daaraan gesteld worden kunnen registreren, waar de inwoner zelf ook in kan kijken en zelf over kan besluiten om het te delen met een ander, zelf afspraken in kan maken etc. Het algemeen bestuur heeft daartoe opdracht gegeven. Er was behoefte aan een tweede generatie digitalisering waarbij zou worden gekeken naar het potentieel van digitaal 'slim' werken. Dit is verwoord in de visie:

- Aansluiten bij verdergaande digitalisering en flexibilisering in de maatschappij
- Geleverde dienstverlening is plaats en tijd onafhankelijk
- Cliënt kan zelf regie voeren

Vragen met betrekking tot de aanbesteding

5. Waren er op het moment van de aanbesteding GGD'en met een goedlopend dossier en implementatie?

Zoals hierboven is toegelicht, bestond op het moment van de aanbesteding de markt uit leveranciers van digitale dossiers uit de eerste generatie digitalisering. Deze systemen werden door jeugdgezondheidszorgprofessionals als bewerkelijk gezien en waren niet passend bij de wensen van de GGD'en. Er was behoefte aan een systeem dat aansluit bij verdergaande digitalisering en flexibilisering in de maatschappij. Waarin professionals onafhankelijk van plaats en tijd kunnen werken met minder administratieve druk en waarin de cliënt zelf regie kan voeren. Een systeem waarbij maatwerk mogelijk was op de wensen van de GGD. De GGD'en Hollands Noorden, regio Utrecht en Twente delen dezelfde visie en ambitie. Daarnaast gebruikte (en gebruikt tot op heden) elk van deze GGD'en het systeem MLCAS en moesten zij op dezelfde tijd tot een aanbesteding overgaan vanwege het eind van de rechtmatige looptijd van het contract met de leverancier van MLCAS. Dit in tegenstelling tot andere GGD'en. Daarom sloegen de GGD'en Hollands Noorden, regio Utrecht en Twente de handen ineen om deze aanbesteding en het daaruit vloeiende ontwikkelprogramma gezamenlijk mogelijk te maken. Voor andere geïnteresseerde GGD'en bestond de mogelijkheid om ook het GGID te gaan gebruiken op het moment dat deze beschikbaar zou komen.

6. Waarom was een gezamenlijke aanbesteding wenselijk?

Samenwerking van GGD'en op dit dossier biedt voordelen. Enerzijds gaat het om het delen van de kosten van de aanbesteding. Anderzijds gaat het om het bundelen van inkoopkracht; de drie GGD'en samen kunnen met meer massa inkopen en zijn daarmee voor meer en andere leveranciers interessant. In de markt destijds van aanbieders van JGZ-dossiers bleek keer op keer dat de standaardaanbieders van JGZ-dossiers niet innovatief waren en wensen van gebruikers voor doorontwikkeling niet of nauwelijks honoreren.

7. Waarom is niet gekozen voor een al bestaande oplossing?

Het digitale dossier voor de jeugdgezondheidszorg is een zeer specifieke applicatie. Als gevolg daarvan was de markt hiervoor beperkt en waren standaardoplossingen die voldoen aan de eisen niet beschikbaar. Daarom is gekozen voor het ontwikkelen van een nieuwe applicatie, anders dan wat op dat moment al in de markt beschikbaar was. Ook het huidige MLCAS biedt voor de langere termijn niet de functionaliteiten die nodig zijn voor een eigentijds dossier.

8. Hadden de GGD'en een partner waarvan ze dachten dat deze de taken aankan?

In 2016 is het programma gestart en heeft er een marktconsultatie plaatsgevonden in verschillende ronden om te onderzoeken of hetgeen GGD'en wensten aan te besteden, haalbaar was.

Voor de aanschaf van een nieuwe applicatie is, vanwege de daaraan verbonden kosten, het volgen van een aanbestedingsprocedure volgens de Europese richtlijnen verplicht. De Europese aanbesteding is in 2017 uitgevoerd in de vorm van een concurrentiegerichte dialoog, in meerdere rondes, waarbij wensen van de aanbesteder en ideeën van leveranciers bij elkaar komen voor een zo goed mogelijk beeld van het gewenste resultaat. Bij de aanbesteding is gebruik gemaakt van externe deskundigheid (diverse disciplines). Op basis van vooraf gestelde criteria werd de opdracht na drie dialoogrondes gegund aan de Rotterdamse IT-leverancier Finalist. Bij de aanbesteding zijn ook kwaliteitscriteria

opgesteld. Uiteindelijk scoorde deze leverancier het beste en heeft de opdracht gegund gekregen.

9. Waren de uitgangspunten voldoende helder gedefinieerd?

Voor de aanbesteding is gestart, heeft een marktconsultatie plaatsgevonden waarin het kader is geschetst. Gekozen is voor een dialooggerichte aanbesteding, waarbij de ruimte wordt geboden voor geschikte partijen om verschillende oplossingen aan te dragen om in de behoefte van de aanbestedende dienst te kunnen voorzien. Er waren dialoogrondes waar aanbidders vragen konden stellen en met ons in gesprek gingen. Op grond van deze dialoogrondes is het Programma van Eisen verder gedetailleerd en aangescherpt (inclusief specificaties). Op basis van deze uitgangspunten heeft de leverancier een aanbieding gedaan die heeft geleid tot gunning.

10. Is het gedeelde opdrachtgeverschap vanuit 3 GGD'en belemmerend voor de voortgang?

Nee. De samenwerking tussen de 3 GGD'en is nog steeds in lijn met de oorspronkelijke intentieverklaring en samenwerkingsovereenkomst.

Vragen met betrekking tot de status van het digitaal dossier

11. Waarom is geheimhouding van belang?

In het licht van de aanbesteding was en is het van belang de vervolgstappen zorgvuldig vorm te geven binnen de kaders van de gestelde opdracht. Dit om te voorkomen dat eventuele vervolgstappen de economische, juridische en/of financiële positie van de GGD-en daarin schaden.

De GGD'en zijn in gesprek met de leverancier om te komen tot afronding van het digitale dossier GGID. Openbaarmaking van informatie tijdens dit proces betekent dat de relatie opdrachtnemer- opdrachtgever onder druk komt te staan en/of door derden onder druk kan worden gezet. Dit zou zowel de positie van de leverancier als de GGD-en kunnen schaden en daarmee de uitkomst van het proces. Dit geldt zowel voor zowel de route van een minnelijke regeling (schikking) als de route van contractontbinding.

Om uiteindelijk tot een bestuurlijk besluit van het algemeen bestuur te kunnen komen over de wijze waarop contractafwikkeling kan plaatsvinden is geheimhouding nodig. Alle benodigde informatie om tot dit besluit te komen betreft bedrijfsgevoelige (zowel voor GGD-en als leverancier) informatie.

Ook speelt mee dat openbaarmaking van de informatie over de gang van zaken in het GGID programma een juridische kwetsbaarheid geeft in een eventuele bodemprocedure door een derde partij.

Zodra de uitkomsten van het gesprek met de leverancier bekend zijn kan nadere informatie worden verstrekt over de definitieve afronding van het digitale dossier GGID.

12. Welke informatie kan openbaar worden gemaakt en welke niet?

De uitspraak van de rechtbank is nog niet gepubliceerd. Zodra de uitspraak is gepubliceerd, is deze openbaar toegankelijk. Inzake het bindend advies gelden geheimhoudingsbepalingen o.a. aanbestedingsrechtelijk. Vanuit het oogpunt van transparantie heeft het algemeen bestuur bij de laatste AB-vergadering van 2 november 2022 een groot deel van de documenten openbaar verklaard.

13. Waarom nu het besluit om niet verder te gaan met GGID?

In de afgelopen jaren werd de implementatie van het digitale dossier diverse keren uitgesteld omdat het niet voldeed aan de wensen en eisen van de GGD'en. Inmiddels heeft de implementatie van het product een impasse bereikt. Er is onvoldoende zicht dat binnen afzienbare tijd een werkbaar dossier opgeleverd kan worden. Bovendien zijn opties voor verlenging uitgeput en omdat aanvullende opdrachten aanbestedingsrechtelijk als ontoelaatbare wezenlijke wijziging kunnen worden gezien. Daarom is een nieuwe aanbesteding noodzakelijk.

14. Waarom wordt niet verder gegaan met de huidige leverancier?

Tot en met het voorjaar 2020 was er ondanks de tegenslagen steeds voldoende vertrouwen in een goede afloop van het programma. Het vertrouwen was vanaf dat moment tanende doordat interventies nodig waren die desondanks niet tot het gewenste resultaat leidden. Vanaf halverwege 2020 zijn diverse stevige interventies gedaan om de samenwerking en oplevering van het GGID door de leverancier op het juiste niveau te krijgen. Door de laatste ontwikkelingen zoals het bindend advies, voorlopig deskundigen bericht en het ontbreken van zicht op een werkbaar dossier binnen afzienbare termijn, is er inmiddels zowel ambtelijk als bestuurlijk onvoldoende vertrouwen in de goede afloop.

15. Hoe hebben de GGD'en getoetst dat het eindproduct niet werkbaar is? Of wat er nog nodig is? Is hier een kader voor?

GGD'en hebben een proces van testen ingericht en afgestemd met de leverancier. Na elke oplevering door de leverancier is dat proces gevolgd, ook bij tussenopleveringen.

GGD'en hebben getoetst of de belangrijkste onderdelen, als bepaald door de in het Plan van Eisen doorlopen kunnen worden, onder meer zonder dataverlies. Uit de testen bleek dat dit niet kon. Met name in de voorwaarden, dus het maken van een afspraak tussen cliënt en professional en het communiceren voor en na een consult, is het niet mogelijk om het proces te doorlopen. Daardoor kan de kern van het werk door JGZ-medewerkers nog niet uitgevoerd worden.

16. Hoe heeft het zover kunnen komen?

In 2015 is door de drie GGD'en Hollands Noorden, regio Utrecht en Twente de ambitie neergelegd voor een eigentijdse dossierapplicatie. Een systeem dat proces- en beslissingsondersteunend, flexibel, toekomstbestendig en innovatief is. Om zo in te kunnen spelen op de aan verandering onderhevige omgeving van de GGD'en, zodat de dienstverlening op het gewenste hoge niveau kon worden geborgd. Juist vanwege het innovatieve karakter van het gevraagde systeem is een concurrentie gerichte dialoog gebruikt als aanbestedingsvorm, conform advies commissie Elias (zie ook de beantwoording bij vraag 8 en 9).

Bij deze vorm van aanbesteden wordt gebruik gemaakt van de kennis en het innovatievermogen van marktpartijen. In de dialoogronden is naar voren gekomen dat marktpartijen om dit vermogen te bereiken adviseerden een sterke regierol op de totstandkoming van het product bij de leveranciers te leggen, maar er wel te waken om als GGD zelf de juiste inhoud aan boord te hebben. Juist hieraan is tijdens de uitvoering van programma invulling gegeven.

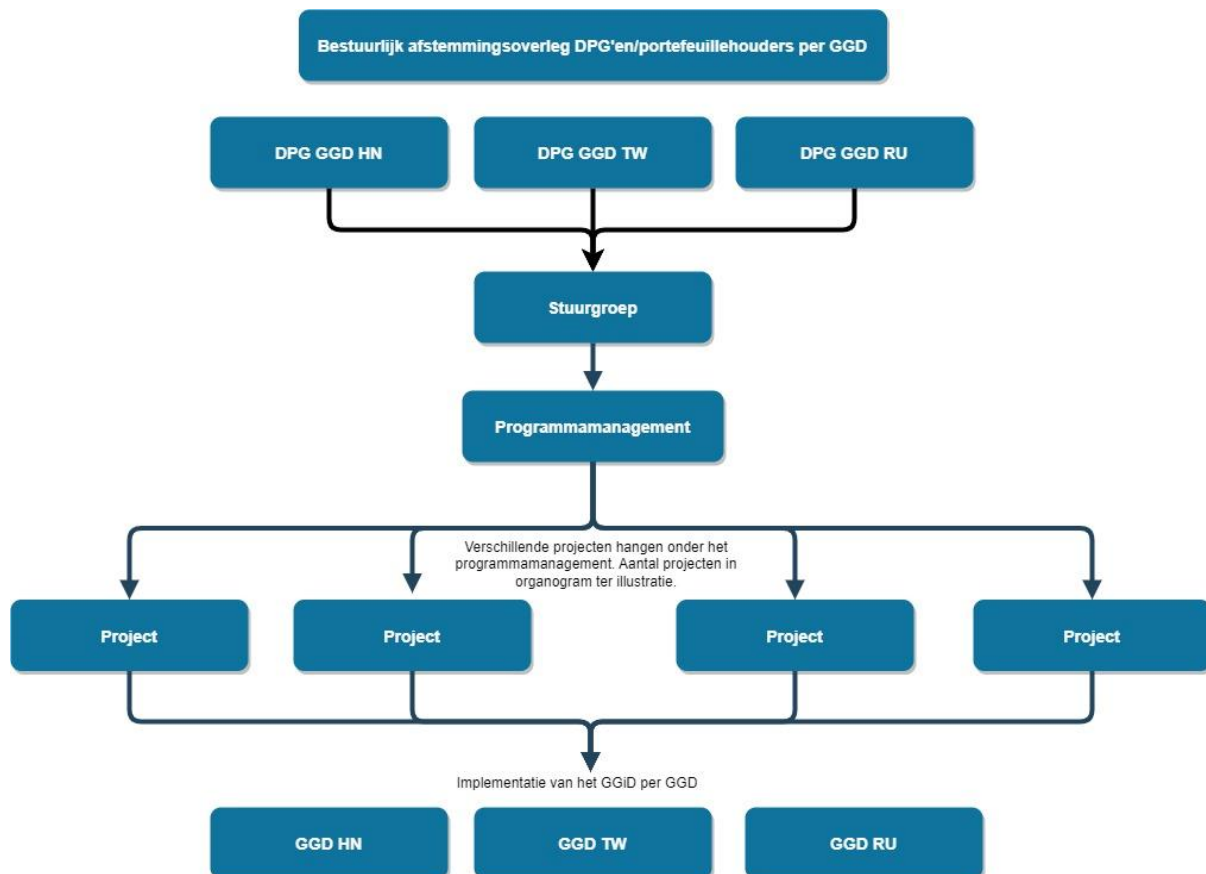
Deze keuze heeft destijds geleid tot een meer functionele specificatie van de behoefte van GGD'en in het programma van eisen als basis voor de dialoogronden in de aanbesteding, waar aanbieders vragen konden stellen en met ons in gesprek gingen. Er lag dus geen concreet en gedetailleerd uitgewerkte blauwdruk die voorschrijvend werkte voor

leveranciers of het ontwikkeltraject. Als dit wel was gedaan, had dit de regierol bij leveranciers weggenomen.

Gaandeweg bleek dat de ontwikkeling van een systeem dat voorziet in de ondersteuning van werkprocessen weerbarstiger en complexer is dan vooraf is ingeschat. Dit valt alle medewerkers die hierbij zijn betrokken zwaar. Zie hiervoor ook volgende vragen.

17. Hoe zat de sturing van het programma in elkaar?

De programmasturing is in onderstaande afbeelding toegelicht.



18. Wat is er gedaan om de ontstane situatie vlot te trekken?

Vanaf 2018, na het tekenen van de ontwikkelovereenkomst, is gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuw digitaal dossier jeugdgezondheidszorg voor drie GGD-en onder de noemer GGID. In de afgelopen jaren werd de implementatie van het digitale dossier diverse keren uitgesteld omdat het nog niet gebruiksklaar was. Begin 2021 is met behulp van externe deskundigen een traject van beoordeling van de stand van zaken over het verschil van inzicht met betrekking tot de scope (omvang) van het te leveren product en de realisatie van de gestelde doelen van het aanbestedingscontract gestart (bindend adviestraject). In november 2021 bleek dat het bindend advies van de externe deskundige niet leidde tot een gemeenschappelijk beeld tussen de leverancier en de GGD'en. Dat leidde tot een blijvend verschil van inzicht tussen de leverancier en GGD'en over de haalbaarheid van het opleveren van de gewenste functionaliteiten, binnen de resterende tijd en met de resterende financiële middelen. Omdat het bindend advies uiteindelijk niet leidde tot een gedeeld inzicht over de oplossing is een verzoek aan de rechter tot het instellen van een Voorlopig Deskundigenbericht (VDB) ingediend. Een Voorlopig Deskundigenbericht is een middel om objectief vast te laten stellen wat de status is van de oplevering. Dat wil zeggen, of het eindproduct functioneel voldeed. De rechtbank heeft

het verzoek niet gehonoreerd (d.d. 6 juli jl.). Inmiddels hebben GGD'en tegen die beslissing hoger beroep ingesteld.

Met de leverancier is continu intensief overleg geweest over het plan van aanpak voor afronding van de nog resterende werkzaamheden en de financiële verplichtingen van partijen om te komen tot een werkend GGID overeenkomstig de verleende opdracht. Het programmamanagement heeft altijd gewerkt met interne en externe toetsen over het verloop van het programma en het op te leveren product. Dit is gedaan bij wijze van objectivering om tunnelvisie door de programmaorganisatie te voorkomen. Gaandeweg het programma bleek dat problemen niet tijdig opgelost konden worden. Er was bijsturing nodig. Daarbij zijn de volgende vormen van externe onderzoeken gebruikt:

- Procesreviews (firma's SQS en rechtsopvolger Expleo, Mitopics, Significant): In deze onderzoeken is door externe deskundigen gekeken naar hoe het ontwikkelen samenwerkingsproces met de leverancier verliep. Dit gebeurde aan de hand van interviews waarbij altijd een 'foto' werd gedeeld over waar het programma stond en aanbevelingen werden gedaan tot verbetering. Dergelijke onderzoeksrapporten werden altijd besproken in de stuurgroep in het bijzijn van de leverancier. De aanbevelingen zijn praktisch allemaal omgezet in concrete verbeteracties. Een voorbeeld: zorg dat er een duidelijke definitie is van de scope van release 1a. Een dergelijke definitie is dan opgenomen als document dat in de stuurgroep werd vastgesteld en waarop in de uitvoering werd gemonitord.
- Security reviews (firma's Expleo, Securify, M&I, Mitopics): In deze onderzoeken is door extern deskundigen gekeken naar het niveau van beveiliging van de applicatie en de beheersorganisatie. Dit was erg belangrijk, omdat het JGZ dossier veel persoonsgegevens zou gaan bevatten. Er is beoordeeld of het programma van eisen goed werd ingevuld door de leverancier, maar ook of de applicatie bestand was tegen aanvallen door hackers. Dergelijke onderzoeken resulteerden vaak in hele concrete aanbevelingen over technische verbeteringen. Voorbeeld: update SOAP 1.1 naar 1.2 om een XXE vulnerability te verminderen. Deze specifieke actie in dit voorbeeld is uitgevoerd. De gangbare manier was om in latere audits dan wederom objectief te laten vaststellen dat een dergelijke kwetsbaarheid goed was opgelost.
- Code review (firma's SQS, Expleo): In deze onderzoeken is door externe deskundigen gekeken naar de kwaliteit van de softwarecode als maat voor de onderhoudbaarheid. Immers, hoe beter de structuur van de code is, hoe makkelijker de software onderhoudbaar is. Voorbeeld: analyseer de cyclische afhankelijkheden in de Java-code en verwijder deze waar mogelijk. Deze specifieke actie in dit voorbeeld is uitgevoerd. De gangbare manier was om in latere audits dan wederom objectief te laten vaststellen dat een dergelijke kwetsbaarheid goed was opgelost.
- Werkbaarheidsreview (firma Expleo): een onderzoek waarbij door externe deskundigen is gekeken naar de mate van werkbaarheid van de gebouwde applicatie. GGD medewerkers werden dan geïnterviewd en aan de hand van het doorlopen van de applicatie werd dan beschreven hoe werkbaar het systeem was en in wat er nodig was om de werkbaarheid te verhogen.

De uitkomsten van en uitkomsten uit de reviews zijn opgevolgd, zowel inhoudelijk als procesmatig, in het toewerken naar een werkbaar dossier.

19. Waarom waren de ingezette interventies niet afdoende?

Bij de oplevering door de leverancier eind februari 2021 was er naar mening van de GGD'en nog geen sprake van een voldoende werkend systeem. Gezamenlijk is een bindend adviesprocedure, met inzet van externe partijen, opgestart over de geschilpunten. GGD'en en leverancier hebben de onderbouwingen van hun standpunten in de bindend

adviesprocedure bij de bindend adviseurs aangeleverd. Het bindend advies werd gegeven door twee gezamenlijk aangestelde bindend adviseurs.

Naar aanleiding van het bindend advies is een specificatie van voor live-gang noodzakelijk geachte functionaliteit voor de oplevering opgesteld.

In 2021 heeft de leverancier vier releases opgeleverd, de laatste op 30 december. Het opgeleverde systeem (release van 30 december) is getest. De uitkomst daarvan is, dat GGD'en van mening zijn dat het systeem nog altijd niet de correcte werking van bedrijfsprocessen ondersteunt en dat de doelen nog niet zijn bereikt. De leverancier is het met deze conclusies niet eens en stelt een systeem geleverd te hebben dat klaar is voor gebruik. Het gezamenlijk aangevraagd bindend advies heeft derhalve geen oplossing geboden.

20. Wat werkt er nog niet aan het digitale dossier?

De software ondersteunt in de visie van GGD'en nog altijd niet de correcte werking van bedrijfsprocessen en de hoofdoelen uit het Programma van Eisen zijn nog niet bereikt.

21. Waarom hebben de GGD'en een aanvraag voor een voorlopig deskundigenbericht bij de rechtbank gedaan begin 2022?

Omdat het bindend advies geen oplossing heeft geboden is een verzoek aan de rechter tot het instellen van een Voorlopig Deskundigenbericht (VDB) ingediend. Een Voorlopig Deskundigenbericht is een middel om objectief vast te laten stellen wat de status is van de oplevering. De rechtbank heeft het verzoek niet gehonoreerd (d.d. 6 juli jl.). Inmiddels hebben GGD'en tegen die beslissing hoger beroep ingesteld.

22. Waarom is het voorlopig Deskundigenbericht niet-ontvankelijk verklaard?

De rechtbank is van mening dat het verzoek om een VDB niet anders was dan de vragen die al beantwoord zijn in het zogenaamde bindend advies. Inmiddels hebben GGD'en tegen die beslissing hoger beroep ingesteld.

23. Waarom zijn de GGD'en het niet eens met de rechtbank?

Met de uitspraak van de rechtbank is er nog altijd geen duidelijkheid hoe te komen tot een werkbaar dossier en is het geschil met de leverancier over de werkbaarheid van het dossier niet opgelost. Het bindend advies betrof slechts een tweetal specifieke onderwerpen, de aanvraag van het voorlopig deskundigen bericht aan de rechtbank betrof beoordeling van het totaal van hetgeen is opgeleverd door de leverancier.

24. Heeft het uitblijven van de oplevering GGiD effect op de continuïteit van de GGD'en?

Met het huidige MLCAS systeem is de continuïteit van de bedrijfsvoering gewaarborgd en kan het werk van de JGZ professional vooralsnog doorgang vinden. Hiermee heeft het inhoudelijk geen effect op onze jongeren / inwoners.

25. Op welke manier is over het proces gecommuniceerd?

Vanaf de start van de aanbesteding en de ontwikkeling van het dossier is met regelmaat over het proces communicatie geweest met het algemeen bestuur en de gemeenteraden. Begin 2018 zijn in diverse gemeenteraden presentaties gegeven over het GGiD programma en de coöperatie.

Begin 2019 is het AB geïnformeerd over het feit dat de status van het GGiD nog niet voldeed aan de eisen voor ingebruikname in regio Hollands Noorden. Naar aanleiding van de gesprekken hierover in het AB is de notitie "Vertraging ontwikkeling en

implementatie GGiD" opgesteld waarmee AB leden de raden naar eigen inzicht konden informeren (februari 2019).

Als in de zomer van 2019 blijkt dat ingebruikname ook bij GGDrU nog niet verantwoord is wordt het AB hierin meegenomen. In juli 2019 is daarom richting AB gecommuniceerd dat uitstel nodig is. Vervolgens was er intensief overleg tussen de drie GGD-en en de leverancier nodig om tot afspraken en besluitvorming over oplevering van het nog resterende deel van de opdracht te komen. Er waren tussen de leverancier en de GGD-en verschillen van inzicht ontstaan. Naar aanleiding van dit intensief overleg gedurende een groot deel van 2019 heeft de leverancier een plan van aanpak ingediend voor de uitvoering van de resterende werkzaamheden. Daarmee gaat gepaard een aanvullende betaling van € 1,5 miljoen euro als verdragingsvergoeding voor de leverancier. De GGD-en droegen in gelijke delen bij in deze betaling. GGDrU verwerkte deze kosten binnen bestaand financieel kader van begroting en ombuigingsplan. Dit besluit is in december 2019 door het AB genomen. De AB leden hebben daarbij afgesproken naar eigen inzicht en na het kerstreces langs de daarvoor gebruikelijk kanalen college en raad te informeren. De notitie "Toelichting ontwikkeling en implementatie GGiD, stand van zaken" is daarvoor gemaakt en aan AB leden verstrekt.

In 2020 en begin 2021 is er geen aanleiding om bestuurders danwel raden alarmerend te berichten over het GGiD. Dit viel ook samen met de uitbraak van COVID-19 en de tijdelijk andere focus van GGD'en. Wel is het AB waar dat kon met regelmaat geïnformeerd over het proces.

Begin maart 2022 is het AB geïnformeerd over de stand van zaken. Vervolgens is half april 2022 een raadsinformatiebrief opgesteld en gedeeld waarmee AB leden hun gemeenteraad konden informeren. Gelet op het belang van eenduidige informatie hebben de bestuurlijke portefeuillehouders van de drie GGD'en afgesproken dat aan elke gemeenteraad dezelfde inhoudelijke informatie wordt verstrekt.

In oktober 2022 is een extra bijeenkomst van het AB geweest over de stand van zaken, vooruitlopend op de AB vergadering van 2 november 2022 waar het besluit om te stoppen is genomen. De gemeenteraden zijn na het besluit in het AB hierover geïnformeerd en zijn uitgenodigd voor de informatiesessie voor raadsleden op 14 november 2022.

Daarnaast is in de reguliere p&c cyclus gerapporteerd over het GGiD. Vanaf het begin van het traject tot in de begroting 2023 is het GGiD benoemd als lopend project. GGDrU heeft bij het opstellen van de begrotingen altijd het uitgangspunt gehanteerd dat we de leverancier zouden houden aan de afspraken voor het op te leveren product en is er tot halverwege 2022 van uitgegaan dat dit ook gerealiseerd zou worden. In de paragraaf weerstandsvermogen is meermaals aangegeven dat uit de tests bleek dat het GGiD nog niet opgeleverd kon worden en dat het risico op meerkosten bestond.

Vragen met betrekking tot juridische consequenties

26. Bindend advies; waarom op basis hiervan niet naar rechter?

De insteek van het bindend advies was om een meningsverschil op een tweetal punten dat de GGD'en en leverancier verdeeld hield op te lossen. Dit meningsverschil spitste zich toe op de inhoud van een specifieke oplevering van het GGiD op 28-2-2021. De vraagstelling die is voorgelegd aan de bindend adviseurs is samen met de leverancier vastgesteld en in een bindend advies overeenkomst opgesteld. Hierin is ook opgenomen dat dat partijen voor diezelfde vraagstelling vrijwillig en ondubbelzinnig afstand doen van hun recht om hetzelfde vraagstuk voor te leggen aan de gewone rechter.

27. Wat zal er gebeuren wanneer in het hoger beroep gelijk wordt gegeven?

Wanneer het hoger beroep over het voorlopig deskundigenbericht wordt toegewezen zal een onafhankelijke deskundige bij de GGD'en en de leverancier onderzoek doen naar de vertaling van de ambitie naar concrete functionaliteiten. Zo'n onderzoek duurt een halfjaar tot driekwart jaar. Het resulteert in een oordeel over wat er wel en wat er niet is geleverd. In de tussentijd zal om eerdergenoemde redenen een nieuwe aanbesteding moeten worden uitgeschreven.

28. Is het denkbaar dat er een financieel gelijk komt en dat dat geld terug het project in stroomt?

Daar valt op dit moment (nog) niets over te zeggen. Het is het streven om de financiële gevolgen voor de GGDrU en daarmee voor de gemeenten zo beperkt mogelijk te houden.

Vragen met betrekking tot financiële consequenties en bedrijfsvoering

29. Welke financiële consequenties brengt dit besluit met zich mee?

Gezien de ontstane impasse zijn de werkzaamheden zoveel als mogelijk stilgelegd. Enkel de strikt noodzakelijke kosten lopen door (zoals juridische kosten en een deel van de programmakosten om het huidige traject te begeleiden). De totale af te boeken investering in het nieuwe dossier bedraagt ongeveer € 13 miljoen. Deze investering bestaat uit een gezamenlijk deel van de drie GGD'en en uit per GGD specifieke gedane investeringen. De gezamenlijke investering bestaat uit bouw- en programmakosten van in totaal ca. € 10,6 miljoen voor drie GGD'en. Elke GGD participeert hierin voor een derde deel. De individuele door de GGD-en gedane investeringen, zoals specifieke projectkosten, bedragen totaal ongeveer € 2,4 miljoen. In geval van stoppen is afboeking van de gedane investeringen noodzakelijk. De wijze waarop dit zal plaatsvinden en de financiële gevolgen verschilt per GGD.

30. Waar wordt de af te boeken investering voor GGDrU van betaald?

Er wordt in eerste instantie een beroep gedaan op de reserves van GGDrU. Helaas is dat maar beperkt mogelijk, omdat de reserves van GGDrU per einde 2022 8 ton hoger zijn dan wat GGDrU minimaal aan weerstandsvermogen aan moet houden. Door dat surplus in te zetten hoeven we aan gemeenten niet het volledige bedrag (in totaal 4,9 miljoen naar rato) te vragen bij te dragen, maar een lager bedrag. Het besluit om te stoppen met het ontwikkelen van GGiD zal ook leiden tot een actualisatie van de structurele besparingen gerelateerd aan GGiD zoals opgenomen in het Ombuigingenplan 2018-2021. Alternatieve structurele dekkingsopties binnen het bestaand financieel kader van GGDrU worden in kaart gebracht.

31. Wat is de orde grootte van de incidentele kosten?

De incidentele kosten voor de 25 gemeenten samen voortkomend uit het afboeken van het GGiD komen naar verwachting neer op circa 4,1 miljoen euro. Rekening houdend met 1.001.783 inwoners van de 25 JGZ-gemeenten per 1-1-21 komt de extra incidenteel benodigde bijdrage uit op circa €4,09 per inwoner. De incidentele kosten voor de 25 gemeenten voortkomend uit de aanbesteding van een nieuw digitaal dossier komen daarnaast naar verwachting uit op circa 500.000,-. Als onderdeel van de totale verwachte 500.000,- aan incidentele kosten voor het nieuwe digitaal dossier is 25k geschat voor juridische kosten. Door te koersen op het gebruikmaken van een 'van de plank' dossier, zullen we nauwelijks juridische kosten verwachten. In het geval dat er juridische procedures/rechtszaken volgen, zullen de kosten daarvan door drieën (de 3 betrokken GGD'en) worden gedeeld. Verder zijn er incidentele kosten te verwachten voortkomend uit de evaluatie waar nog geen inschatting van is.

32. Welke soort kosten komen op rekening van de gemeenten?

Alle incidentele kosten die gemoeid zijn met de gevolgen van stoppen voor GGDrU (zie hierboven toegelicht), komen voor rekening van de 25 JGZ-gemeenten.

33. Waarom is afboeking in 2022 noodzakelijk?

De externe accountant beoordeelt in haar controle van boekjaar 2022 aan de hand van de meest recente informatie of de waarde van de software zoals die op de balans per ultimo 2022 is opgenomen reëel is. Wanneer het Algemeen Bestuur in 2022 besluit tot het stoppen met GGiD zal de accountant deze informatie beoordelen als een onomkeerbaar besluit wat direct zal leiden tot een waardering van de software van nul euro. Dat betekent dat de afboeking van de waarde per direct (in boekjaar 2022) verwerkt zal moeten worden.

34. Is de inzet van reserves niet risicovol en wat betekent dat voor de toekomst?

Hierover hebben we advies ingewonnen bij de externe accountant en de provinciale toezichthouder. Beide bevestigen dat het mogelijk is om in te teren op de reserves. Wel moet GGDrU een minimumniveau aan weerstandsvermogen aanhouden. De toezichthouder en de accountant kwalificeren dit wel als scherp aan de wind varen met de noodzaak tot strakke monitoring van de financiële positie van GGDrU. Het is dus risicovol dat GGDrU door de onttrekking aan de reserves minder mogelijkheden heeft om zelf onverwachte tegenvallers op te vangen. We zijn en blijven in afstemming met onze toezichthouder en accountant.

35. Wat betekent dit voor de P&C cyclus van gemeenten?

Door GGDrU zal een afboeking van GGiD-investeringen moeten worden gedaan in boekjaar 2022. Voor GGDrU leidt dit tot een negatief eigen vermogen dat door gemeenten aangezuiverd dient te worden tot minimaal het niveau van het weerstandsvermogen. Afhankelijk van de financiële ruimte die de gemeente heeft en wanneer het passend is binnen de kaders van de rechtmatigheid conform het Besluit begroting Verantwoording (BBV) heeft de gemeente de mogelijkheid om dit direct te verrekenen in het boekjaar 2022 waardoor deze incidentele lasten niet drukken op de meerjarenbegroting. Indien dit niet mogelijk of wenselijk blijkt bestaat er de mogelijkheid voor de gemeente om de incidentele lasten over maximaal vier jaar te verspreiden. De keuze is aan elke gemeente individueel.

36. Heeft het stoppen met ontwikkelen van het GGiD ook financiële consequenties bij het aanbesteden van een nieuw digitaal dossier?

Stoppen met het GGiD betekent dat een nieuwe aanbesteding moet worden vormgegeven. De structurele kosten van een nieuw dossier worden gedekt binnen de bestaande begroting van de GGD. Voor de incidentele kosten is er binnen de begroting van de GGDrU geen dekking.

37. Welke soort kosten gaan gepaard met een nieuwe aanbesteding?

De voorbereidingen voor de aanbesteding van een nieuw digitaal dossier zijn in gang gezet en in kaart wordt gebracht welke incidentele kosten dit met zich mee brengt. Rekening gehouden moet worden met incidentele kosten zoals het aangaan van een aanbestedingstraject, juridische kosten en implementatiekosten. Structurele kosten zijn licentiekosten, daarvoor zit een bedrag in de begroting van GGDrU. Daaruit worden op dit moment ook licentiekosten betaald aan de huidige leverancier.

38. Wat zijn de kosten van alternatieve systemen?

Dat valt op dit moment nog niet te zeggen. In de begroting van GGDrU is ruimte voor vergoeding voor het gebruik van licenties van een JGZ systeem. Momenteel worden de

kosten van alternatieve systemen in kaart gebracht. Zodra hier meer over bekend is, zal het AB, en via hen de raad, hierover geïnformeerd worden.

39. Is er inmiddels in Nederland een dossier ontwikkeld waar wij op kunnen aansluiten?

De markt voor dergelijke applicaties is de afgelopen jaren gelukkig verder ontwikkeld. Er zijn enkele leveranciers op de markt die standaard pakketten leveren. Deze voldoen niet geheel aan de wensen van de GGD'en, maar bieden inmiddels al wel een deel van onze eerdere wensen. Vanwege de ervaringen met het GGID zal de nieuwe aanbesteding erop gericht zijn om gebruik te kunnen maken van een standaard pakket. Daarmee worden de risico's verminderd.

40. Zijn er gemeentes die er financieel zo slecht voor staan dat zij deze kosten (huidig en te verwachten) niet kunnen dragen?

Daar heeft GGDrU vooralsnog geen signalen over ontvangen.

41. Krijgt de Provincie als toezichthouder een zwaardere rol bij de nieuwe aanbesteding?

De toezichthouder heeft geen rol bij de aanbesteding. De verantwoordelijkheid van de aanbesteding ligt bij de GGD. Wel informeren we de provincie waar nodig en kijken we hoe het AB, als afgevaardigde van de gemeenten, kunnen betrekken bij het proces van de aanbesteding.

42. Zullen er nog kosten volgen voor het onrechtmatig gebruik van MLCAS?

Er zullen geen kosten volgen. De overeenkomst met de leverancier van MLCAS is dusdanig dat er voorlopig per regio om de 3 maanden een contract wordt vernieuwd. Deze situatie kan voortduren terwijl de nieuwe (nog te starten) aanbesteding loopt. Wanneer een nieuw product wordt geïmplementeerd, stopt de contractverlening. Er is geen boeteverplichtende limitatie op het (huidig) gebruik van MLCAS zolang we werken aan een rechtmatige gunning aan een leverancier op basis van eerdergenoemde aanbestedingsprocedure.

43. Zijn er nog mogelijkheden om bij het Rijk middelen te verwachten?

We verwachten niet dat het Rijk middelen beschikbaar zal stellen om deze tegenvaller op te vangen, omdat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het digitaal dossier jeugdgezondheidszorg.

44. Hoe komt het dat de kosten hoger zijn geworden voor het digitale dossier?

GGD-en hebben structureel budget begroot als dekking voor de jaarlijkse licentiekosten voor het gebruik van het DDJGZ. Deze licentiekosten zouden vervallen na de ingebruikname van het nieuw ontwikkelde GGID. De structurele financiële ruimte die daarmee zou ontstaan zou worden ingezet als dekking voor de afschrijvingskosten voortkomend uit de investering in de ontwikkeling van het GGID. De structurele kosten voor de GGD-en zouden daardoor gelijk blijven.

45. Kan het besluit tot stoppen worden uitgesteld?

De externe accountant beoordeelt in haar controle van boekjaar 2022 aan de hand van de meest recente informatie of de waarde van de software zoals die op de balans per ultimo 2022 is opgenomen reëel is. De ontstane impasse en het gegeven dat de GGD'en inmiddels onvoldoende vertrouwen hebben dat binnen afzienbare tijd een werkbaar dossier kan worden opgeleverd geeft veel onzekerheid over de huidige waarde zoals de software nu gewaardeerd is op de balans. Om meer zekerheid te krijgen, op basis van accountancy

regels, over de waarde van de software zal, de accountant een taxateur gaan inschakelen die gaat bepalen wat de marktwaarde van de nu ontwikkelde software is. Zeer waarschijnlijk zal hieruit naar uit naar voren komen dat deze lager is dan de waarde waarvoor het nu in de boeken staat waardoor een groot deel zo niet alles alsnog in 2022 moet worden afgeboekt. Een besluit tot uitstel te stoppen leidt derhalve niet tot uitstel van afboeking van de waarde van de software.

46. Wat is het verschil tussen programmakosten en projectkosten?

Programmamakosten zijn kosten die voor alle drie de GGD-en exact gelijk zijn. Omvang GGDrU-deel circa 1,7 miljoen over de totale duur van het GGiD-traject (1,35 miljoen euro per eind 2021 plus circa 360.000 euro in 2022). Deze kosten hebben voornamelijk betrekking op externe ureninzet door de programmamanager, de programmasecretaris, de product owners, de testers, en de beveiligingsspecialisten.

De projectkosten zijn GGD specifiek. De projectkosten voor GGDrU zijn hoger dan de projectkosten van de andere twee GGD'en. Dit is grotendeels te verklaren doordat GGDrU gebruik heeft moeten maken van externe projectleiders waarvan de kosten zijn geactiveerd. De andere twee GGD-en hebben in mindere mate gebruik gemaakt van externe inhuur en hebben in plaats daarvan meer gebruik gemaakt van eigen personeel waarvan de kosten niet mogen worden geactiveerd maar moeten worden genomen in de exploitatie. Deze ruimte had GGDrU niet.

Vragen met betrekking tot overige consequenties

47. Er was ook sprake van de oprichting van een coöperatie. Wat betekent dit besluit voor deze coöperatie?

De drie GGD'en hebben in maart 2020 voor beheer en doorontwikkeling van het systeem een coöperatie opgericht. Vanuit het voornemen om een digitaal dossier te ontwikkelen waar meer GGD'en op zouden kunnen aansluiten, is een coöperatieve vereniging, een coöperatie, de meest eenvoudige manier voor samenwerking. Bij een coöperatie zijn alle rechten en plichten jegens opdrachtgever belegd bij één rechtspersoon. Dit biedt het voordeel dat het binden van partijen minder complex is, meer rechtszekerheid geeft en minder kosten meebrengt. Oprichting en contractoverneming door deze coöperatie was bij aanvang van het programma (bouwen van een eigen digitaal dossier) reeds voorzien. De algemeen besturen van de GGD'en hebben ingestemd met de oprichting van de coöperatie, nadat de gemeenteraden de mogelijkheid hebben gehad om wensen en bedenkingen in te dienen. Deze coöperatie heeft als doelstelling het (doen) ontwerpen, (door-) ontwikkelen, beheren, onderhouden en exploiteren van het GGiD. Het eigenlijke moment van in bedrijf gaan is afhankelijk van in gebruik name van het digitale dossier. Met het stoppen GGiD zal ook de coöperatie ontbonden worden.

48. Wie heeft de eigendomsrechten van de door de leverancier gebouwde software?

De te ontwikkelen software zou na oplevering eigendom worden van de GGD'en. Omdat het product niet is opgeleverd, is dat wat is gemaakt tot nu toe in handen van de leverancier.

Vragen met betrekking tot de leerpunten

49. Wat voor leerpunten heeft u uit dit proces getrokken?

Om de belangrijkste leerervaringen rondom het GGiD te beschrijven, heeft het algemeen bestuur gevraagd een evaluatie uit te voeren. Deze evaluatie zal door een externe partij worden uitgevoerd zodat de leerpunten in het proces op een objectieve manier kunnen

worden vastgesteld. Het beoogde resultaat is een evaluatierapport met lessen en waar mogelijk aanbevelingen. Daarnaast zal ook op korte termijn intern worden geëvalueerd zodat de hieruit getrokken leerpunten direct meegenomen kunnen worden in de nieuwe aanbesteding. Belangrijk leerpunt is een systeem te kopen dat kant en klaar is. Daarnaast dienen we te accepteren dat we als gevolg daarvan onze organisatie/werkproces van de JGZ mogelijk deels moeten aanpassen. Dit geheel zal resulteren in een ander aanbestedingsproces, met een specifiek programma van eisen.