Noord- en Oost-Gelderland

Takendiscussie - tussentijds verslag en vervolgproces

Mei 2021

Werkgroep Takendiscussie:

Lia de Waard- Oudesluijs, Marcel Companjen en Jorik Huizinga

Inleiding

Vanaf het voorjaar van 2020 heeft het Algemeen Bestuur (AB) van de GGD NOG – parallel aan, en soms belemmerd door de Corona-crisis – in het kader van de takendiscussie gesproken over bestuurlijke richting van takenpakket en werkwijze van de GGD. In deze notitie presenteert de Werkgroep Takendiscussie, die door en uit het dagelijks bestuur (DB) is ingesteld, de tussenresultaten van de takendiscussie over de GGD Noord- en Oost-Gelderland (NOG). We beschrijven eerst de aanleiding voor de takendiscussie en gaan vervolgens in op de bouwstenen die tijdens de dialoog zijn opgeleverd. Vervolgens schetsen we de bestuurlijke dilemma's die tijdens de bespreking van de bouwstenen zijn gebleken en benoemen we het vervolgproces.

De aanleiding voor de takendiscussie

De aanleiding voor de takendiscussie bestaat uit twee elementen: een zoektocht naar het tegengaan van de gesignaleerde kwetsbaarheid van de GGD en naar besparingsmogelijkheden voor de gemeenten.

Startpunt voor de discussie ligt net voor het uitbreken van de Coronacrisis.

In het voorjaar 2020 heeft het dagelijks bestuur het startsein gegeven voor een takendiscussie. Aanleiding hiervoor was de toenemende druk vanuit een aantal gemeenten om bezuinigingen bij de GGD te realiseren. Enkele gemeenten willen, gezien hun financiële positie, (ook) bij de GGD NOG zoeken naar mogelijkheden voor kostenbesparing.

In februari 2020 schetst de directeur Publieke Gezondheid (DPG) haar indrukken van de organisatie sinds ze in oktober 2019 gestart is. De DPG signaleert een kwetsbare GGD, die aanzienlijke risico's op kwaliteit en continuïteit laat zien. Processen zijn bijzonder slank ingericht. Onder stabiele / ideale omstandigheden is de GGD in staat veel maatschappelijke waarde voor relatief weinig publieke middelen te leveren. Dat is absoluut een kwaliteit, maar het is ook een kwetsbaarheid als de omstandigheden veranderen. Deze kwetsbaarheid en risico's zijn door de DPG kort samengevat opgenomen in een reactie op de rapportage die Lysias heeft opgesteld (waarover hieronder meer; de rapportage vormt een bijlage bij deze notitie).

Inzet en opbrengst van de takendiscussie

Op basis van een gespreksronde met medewerkers GGD en gemeenten door de procesbegeleider heeft onze werkgroep eind vorig jaar[1] geconstateerd dat het van belang is het gesprek over de taken van de GGD te starten bij de gewenste manier van samenwerken tussen gemeenten en GGD. Keuzes op dit meer fundamentele niveau zijn immers bepalend voor keuzes rondom het takenpakket.

Over de gewenste wijze van samenwerken hebben de leden van het AB indringend gesproken in twee digitale bijeenkomsten met de werkgroep DB, de DPG en de procesbegeleider in een studiosetting. Daarbij zijn ook inzichten uit de kring van betrokken ambtenaren betrokken. Uit die gesprekken bleek dat er, ondanks aanvankelijke verschillen van inzicht een duidelijke rode draad te onderscheiden viel. De GGD wordt gezien als een belangrijke partner; voor kennis, netwerk en dienstverlening. Nabijheid en partnerschap zijn belangrijke uitgangspunten voor de relatie tussen gemeenten en GGD. En gezamenlijk optrekken van gemeenten onderling is een belangrijke voorwaarde om schaalvoordelen te realiseren en samen vorm te geven aan een basisinfrastructuur voor publieke gezondheid in onze regio. De GGD zal tegelijkertijd alles in het werk stellen om met haar bestaande producten en diensten zo flexibel en vraaggericht mogelijk aan te sluiten bij lokale vragen.

[1] Zie voor een uitgebreide toelichting op het doorlopen proces de bijgevoegde tijdlijn van de takendiscussie aan het eind van dit document.

Deze gedeelde inzichten hebben de basis gevormd voor een aantal uitgangspunten voor de wijze van sturing van de GGD. De resultaten zijn vastgelegd in een *Koersnotitie* (zie bijlage 1). Kern daarvan is: De besluitvorming die de basisinfrastructuur aangaat is altijd regionaal (NOG-niveau), en gemeenten worden vroeg in het ontwikkelproces van nieuwe producten en diensten betrokken. Samenspel en partnerschap staan voorop.

De Koersnotitie is door het AB besproken op 28 april en kan op steun van het AB rekenen. Het DB heeft de notitie op 10 mei met enkele kleine wijzigingen op basis van de bespreking op 28 april vastgesteld. Op 8 juli zal de Koersnotitie door het AB formeel worden vastgesteld. De Koersnotitie vormt daarmee een waardevolle opbrengst van de Takendiscussie. De notitie kan fungeren als kompas voor het antwoord op de vraag welke GGD we willen zijn, en hoe we ons als afzonderlijke gemeenten en als collectief van gemeenten (de eigenaren) tot de GGD verhouden?

Benchmark

Parallel aan het opstellen van de Koersnotitie is aan bureau Lysias Advies gevraagd om een quick scan uit te voeren naar het kostenniveau en takenpakket van de GGD NOG. Daarmee wordt invulling gegeven aan de tweede aanleiding voor de takendiscussie: de vraag naar mogelijke kostenbesparingen bij de GGD. De rapportage van Lysias is bijgevoegd als bijlage 2. Lysias concludeert dat voor een combinatie van versterken van de GGD-organisatie en het realiseren van kostenbesparingen twee strategische opties aan de orde zijn: het toevoegen van taken aan het takenpakket van de GGD (die nu door andere organisaties worden uitgevoerd) en het verkennen van synergievoordelen in de ondersteunende bedrijfsprocessen door samenwerking met andere organisaties. Lysias adviseert hiervoor bij gemeenten te verkennen welke voorkeuren gemeenten hebben.

Bestuurlijke keuzes en betekenis voor vervolgstappen

De adviesnotitie van Lysias is besproken met de leden van het AB op 8 en 28 april. Tijdens de bespreking is gebleken dat er onvoldoende draagvlak is binnen het AB voor een gesprek over het beleggen van taken bij de GGD die nu nog door andere organisaties worden uitgevoerd, zoals die door Lysias in de notitie genoemd zijn. De werkgroep concludeert daarom – in lijn met de uitgangspunten in de Koersnotitie van partnerschap en gezamenlijk ontwikkelen van (nieuwe) taken – dat het niet zinvol is om hiervoor nu vervolgstappen in gang te zetten. Dit advies van Lysias nemen we dus bestuurlijk niet over.

De werkgroep heeft wel steun geproefd voor het verkennen van samenwerkingsmogelijkheden (m.n. op het gebied van bedrijfsvoering) met organisaties als de Veiligheidsregio en Veilig Thuis. Daaraan voegt de werkgroep op basis van de bespreking nadrukkelijk toe: samenwerking met andere GGD'en.

Ook heeft de werkgroep in de bestuurlijke bespreking een oproep gehoord aan de GGD om in beeld te brengen wat er concreet nodig is om de kwetsbaarheden aan te pakken, welke investering daarmee grofweg gemoeid is – en welke dekking daarvoor te vinden is.

Deze conclusies hebben consequenties voor het vervolgproces:

- De werkgroep vindt het van belang bij het college van elke gemeente te inventariseren welke bestuurlijke wensen, bedenkingen en randvoorwaarden bestaan over samenwerkingsmogelijkheden van de GGD met andere regionale organisaties en andere GGD'en. Daartoe wordt door de GGD met elk AB-lid een gesprek gepland voor de zomer. In dat gesprek komen de volgende vragen aan de orde:
    - Welke potentiële partners ziet u?

- Welke wensen, bedenkingen en randvoorwaarden heeft u bij samenwerking met potentiële samenwerkingspartners binnen de regio Noord- en Oost-Gelderland en met andere GGD'en?
- Welke vorm van samenwerking vindt u bespreekbaar / wenselijk (bv. shared service bedrijfsvoering, inhoudelijke samenwerking of zelfs samenvoeging)?

Het verzoek aan de AB-leden is om dit gesprek binnen de gemeente ambtelijk voor te bereiden en bestuurlijk af te stemmen. Resultaat van deze oriënterende inventarisatie is een beeld van de scenario's die voor nader onderzoek in aanmerking komen. Op basis van de inventarisatie doet de werkgroep een voorstel aan het AB voor een selectie van nader te onderzoeken scenario's.

- De werkgroep vraagt de DPG om bij de potentiële samenwerkingspartners te verkennen hoe groot het draagvlak voor samenwerking is en welke vervolgstappen daarbij benodigd zijn.

- Begin september beleggen we een extra vergadering van het AB, waarin de resultaten van de twee voorgaande acties (inventarisatie gemeenten en verkenning potentiële samenwerkingspartners door DPG) dienen als bouwstenen voor een nieuw bestuurlijk weegmoment om te bepalen welke scenario's kansrijk zijn voor verdere uitwerking. Voor deze kansrijke scenario's is de vervolgstap om een of meer concrete business case(s) uit te werken. Wanneer hierbij sprake is van een business case voor samenwerking met een of meer potentiële samenwerkingspartners, dient ook het bestuur van de betrokken samenwerkingspartner mee opdrachtgever te zijn.
- De DPG brengt parallel hieraan in beeld wat er concreet nodig is om de kwetsbaarheden aan te pakken en de GGD conform de in de Koersnotitie genoemde werkwijze te laten functioneren. welke mogelijke scenario's hiervoor bestaan, welke investering daarmee grofweg gemoeid is – en welke dekking daarvoor te vinden is. Het resultaat zal op 18 november worden voorgelegd aan het AB.
- Op basis van het besluit van het AB in september zal de werkgroep opdracht geven voor het opstellen van business case(s) voor de kansrijke scenario's. De bedoeling is deze business cases op hoofdlijnen in oktober uit te werken en de resultaten ervan samen met de uitwerking van de doorontwikkelopdracht voor de interne GGD-organisatie aan de DPG aan het AB van 18 november voor te leggen. Het AB kan dan keuzes kan maken en een go/no go besluit nemen.
- Waar aanvankelijk het beeld was dat voor de zomer de uitkomsten van de takendiscussie aan de gemeenteraden zouden worden voorgelegd, is dat nu niet zinvol – en bovendien qua agendering in veel gemeenten niet meer goed mogelijk. In plaats daarvan kunnen de wethouders publiek gezondheid nu hun raden infomeren met behulp van deze notitie over de stand van zaken van de takendiscussie. Na het weegmoment begin september en het go / no go besluit in november worden de raden opnieuw betrokken. Afhankelijk van de uitkomsten van de oriëntatie kan dit zowel informerend als consulterend. De werkgroep doet hiervoor een voorstel.

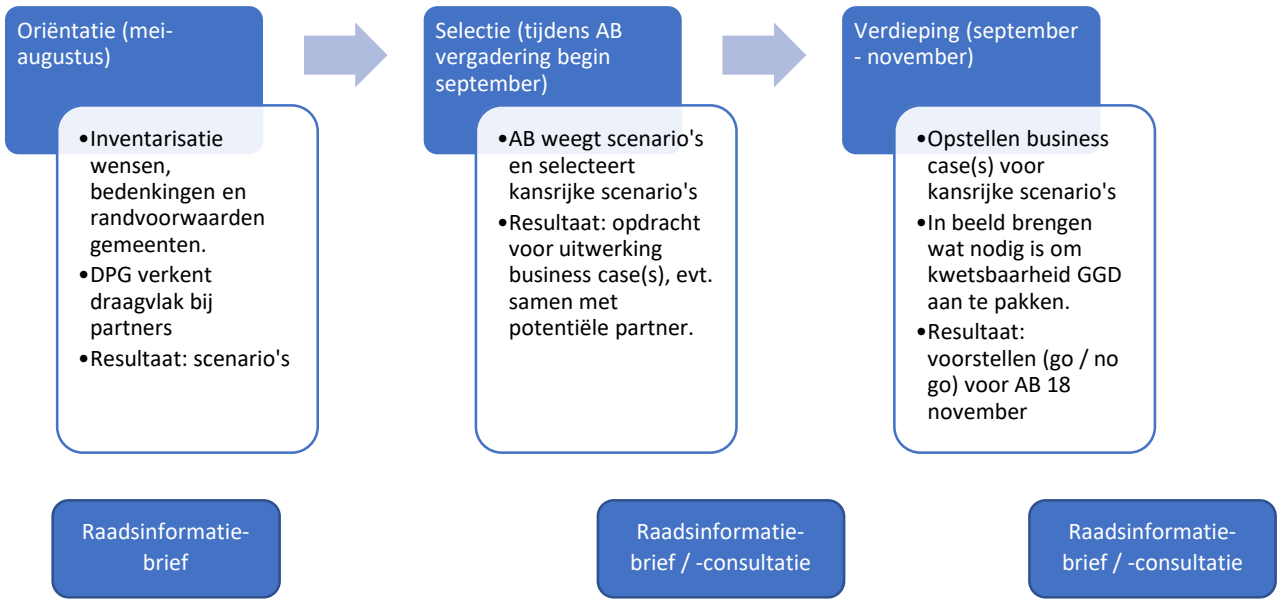
Planning vervolgtraject

- Eind mei - half juli: deze notitie en de bijgevoegde notities worden aan de colleges aangeboden om daarmee hun raden informeren over de stand van zaken van de takendiscussie en het verwachte vervolg;
- 8 juli: AB bespreekt de stand van zaken en het vervolg (inhoudelijk en proces) en besluit over vaststelling van de Koersnotitie

- Begin september: extra AB-bijeenkomst over vervolgproces en (tussen)opbrengsten oriëntatiefase (selectie uit te werken scenario's)
- Eind september – half november:
    - Uitwerken business cases voor geselecteerde scenario's;
    - Uitwerken wat er concreet nodig is om de kwetsbaarheden aan te pakken en de GGD conform de in de Koersnotitie genoemde werkwijze te laten functioneren;
    - Consulteren raden (waarbij de vraag aan de raden afhankelijk is van de uitkomsten van het verkennende onderzoek: het is – gegeven de onderwerpen die in de verdieping aan de orde komen niet te verwachten dat een formele zienswijze van de raden vereist is).
- 18 november: AB besluit over uitwerking uitkomsten takendiscussie in nadere voorstellen

Twee weken voorafgaand aan de besprekingen van het AB wordt regionaal ambtelijk overleg ingepland.

In onderstaande figuur is het proces kort samengevat:



Doorkijk naar periode na november

Met de voorgenomen besluitvorming in november rondt de GGD de takendiscussie af. Resultaat is dan een aantal go / no go-besluiten over concrete (samenwerkings)richtingen. Die zijn dan echter nog niet meteen geïmplementeerd. Afhankelijk van de exacte invulling van de scenario's moet vervolgens rekening worden gehouden met voorbereidings- en implementatietrajecten die bij ingrijpende veranderingen tot diep in 2022 kunnen doorlopen. Ook tijdens deze trajecten zullen het AB en (waar nodig) de colleges en raden nog verschillende besluitvormingsmomenten hebben. Een exacte invulling is afhankelijk van de gedurende het proces te nemen besluiten en is daarom nu nog niet te geven.

Bijlagen

1. Koersnotitie
2. Notitie benchmark en strategische opties GGD NOG

Verdieping: Tijdlijn van de Takendiscussie

De aanleiding voor de takendiscussie

Op 13 februari 2020 komt in de vergadering van het Algemeen Bestuur de aanzet tot het voeren van een takendiscussie. Directeur Jacqueline Baardman is sinds 1 oktober 2019 in functie en geeft tijdens de vergadering weer wat haar indrukken waren gedurende de eerste maanden. Ze geeft onder andere mee dat ze een kwetsbare GGD aantreft, die aanzienlijke risico's op kwaliteit en continuïteit laat zien. Als mogelijke oorzaken worden het in verhouding (met andere GGD 'en) smalle takenpakket en de mate waarin collectieve afstemming plaatsvindt genoemd. In de vergadering wordt dit besproken en verzocht om de taken en de robuustheid van de GGD daarom op de agenda te zetten voor het volgend overleg.

Het volgend overleg vindt pas plaats op 9 juli 2020, die van april komt te vervallen vanwege de hectiek van de eerste coronagolf. In de periode tussen februari en juli 2020 komen er meerdere verzoeken van gemeenteraden binnen bij de GGD NOG om op zoek te gaan naar besparingen.

De eerste voorbereidingen

Tijdens de vergadering van 9 juli vindt een verkenning plaats van hoe de AB-leden de takendiscussie willen voeren, met welke perspectieven. Het gesprek gaat voornamelijk over of dit het juiste moment is, gezien de druk die COVID19 op de organisatie legt. Besloten wordt dat die druk herkend wordt, maar dat de takendiscussie doorgang kan vinden.

Het DB begint met de voorbereidingen op de takendiscussie en richt daarvoor een werkgroep op met 3 leden uit hun midden: Lia de Waard, Jorik Huizinga en Marcel Companjen. Ook is een externe procesbegeleider (Martin Rommers) benaderd om een onderzoek te doen hoe de GGD en de samenwerkingsrelaties er voor staan en de bestuurlijke discussie voor te bereiden.

De takendiscussie begint

Het onderzoek van de externe procesbegeleider loopt wanneer het AB op 19 november opnieuw bijeen komt. Het AB stelt de procesnotitie van de procesbegeleider vast, met daarin als centrale vragen: *welke GGD willen we zijn?* en: *hoe verhouden we ons als aparte gemeente en als collectief van 22 gemeenten (de eigenaren) tot de GGD die we willen zijn?* Aandacht wordt gevraagd voor het betrekken van ambtenaren en het tijdig betrekken van de gemeenteraden. Bovenal worden op 19 november de 2 bijeenkomsten ingepland waarin de takendiscussie gevoerd gaat worden, op 28 januari en 2 maart 2021. De hoop is dan nog dat die mogelijk wel fysiek plaats kunnen vinden.
Op 28 januari is de lockdown echter verscherpt en is er zelfs sinds 2 dagen een avondklok ingesteld. Verre van de ideale omstandigheden voor deze discussie, maar er wordt gekozen om in een 'hybride' vorm door te gaan. Dit met het oog op het streven om in juli 2021 de takendiscussie af te kunnen ronden. De hybride vorm (de leden van de DB-werkgroep in studiosetting aanwezig in Warnsveld, de andere leden van het AB bellen in via Microsoft Teams, medewerkers GGD en gemeenten kijken via YouTube-stream mee) werkt gezien de omstandigheden goed.

In de voorbereiding op 28 januari is besloten dat de focus eerst dient te liggen op het uitspreken van de verwachtingen van de GGD en de verwachtingen van de onderlinge samenwerking. Dit alvorens over te gaan naar het cijfermatige deel van de takendiscussie. Het AB bespreekt de notitie met resultaten van het onderzoek van Martin Rommers, de dynamiek van de samenwerking wordt via twee opgenomen interviews weergegeven en de AB leden verkennen aan de hand van een aantal stellingen met elkaar hoe naar de GGD en de onderlinge samenwerking gekeken wordt.

Verdiepende slag

De op 28 januari opgehaalde input wordt gebruikt om een set gespreksthema's met elkaar verder uit te diepen op 2 maart, wederom grotendeels digitaal. De bijeenkomst levert een aantal schurende gesprekken op, maar ook de eerste contouren van een set uitgangspunten voor de omgang met de GGD en elkaar. Ook komt de vraag meermaals boven in welke mate de gemeenten de verschillende onderdelen en producten van de GGD kan bijsturen.

In de periode januari t/m maart is ook adviesbureau Lysias begonnen met een onderzoek naar de cijfermatige stand van zaken van de GGD. Hoe de GGD er qua input en output voor staat is lastig inzichtelijk te maken. Op veel producten zijn geen bindende kwaliteitsnormen vastgelegd bijvoorbeeld. Om toch een beeld te kunnen geven van hoe de GGD NOG er voor staat wordt een benchmark met de andere GGD'en van Nederland het meest bruikbaar geacht. Elke GGD in Nederland is net weer anders georganiseerd, maar in de benchmark wordt specifiek extra aandacht besteedt aan de meest met GGD NOG vergelijkbare GGD'en; Hollands Noorden, Brabant Zuidoost en Zuid Limburg.

Eerste resultaten; de koersnotitie en het benchmarkonderzoek van Lysias

Op de reguliere AB vergadering van 8 april komen veel zaken bijeen. De op 2 maart ontstane set aan uitgangspunten is verder uitgewerkt en gebundeld in een koersnotitie. Daarin is ook ter verduidelijking van de stuurmogelijkheden een infographic toegevoegd. Adviesbureau Lysias presenteert de resultaten van het benchmarkonderzoek en doet een voorzet voor de mogelijke vervolgstappen. En directeur Jacqueline Baardman geeft een reactie op het rapport van Lysias. Ze geeft aan de resultaten te herkennen en noemt een aantal prangende actuele knelpunten die opgelost moeten worden.

De tijd schiet tekort op 8 april en daarom wordt een extra uur ingepland op 28 april. Ter voorbereiding ontvangen de AB leden een uitgebreide notitie met de uitkomsten van het benchmarkonderzoek en de mogelijke vervolgstappen. Tijdens de bijeenkomst van 28 april blijkt dat een meerderheid van de AB leden geen heil ziet in het onderzoeken van taakuitbreiding van de GGD, wel tekent zich een duidelijke meerderheid af voor het onderzoeken van samenwerking met andere partijen. Ook wordt aangegeven dat er behoefte is aan verdere verdieping van waar de kwetsbaarheden zitten en hoe dit opgelost kan worden, waar mogelijk binnen budget. Tenslotte wordt op 28 april de behoefte geformuleerd om samen te vatten hoe het één en ander samenhangt, vandaar deze notitie.