

Rapportage in navolging van bestuurlijke conferentie van 17 juni 2016



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

13 juli 2016

Opdrachtgever

Dagelijks Bestuur Gemeenschappelijke Regeling PG&Z

Contact

Frank Candel

Katy Hofstede

Referentie

GG104-1-78(R.2)

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding en vraagstelling	4
1.2 Context	5
2 Bevindingen	8
2.1 Landelijke ontwikkeling.....	8
2.2 Algemene bevindingen	8
2.3 Inhoudelijk	9
2.4 Bestuurlijk	11
3 Context en openstaande vragen	14
3.1 De gemeenschappelijke regeling PG&Z	14
3.2 Organiseren.....	16
4 Agenda	19
4.1 Agenda.....	19
4.2 Concluderend.....	21

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In de gemeenschappelijke regeling publieke gezondheid en zorg (GR PG&Z) werken de 23 Groninger gemeenten samen. Deze GR is er voor de beleidsterreinen van de publieke gezondheidszorg en de jeugdhulp. Onder de GR vallen twee uitvoeringsorganisaties: de GGD Groningen en de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG).

Voorafgaand aan de decentralisaties per 2015 hebben de gemeenten in een regionaal transitie-arrangement (RTA) afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn gemaakt voor de duur van 3 jaar, wat betekent dat ze eind 2017 aflopen. Dat is een moment voor diverse gemeenten om zich opnieuw te oriënteren op de inrichting van de zorg voor jeugd. In de bestuurlijke context speelt daarnaast een proces van gemeentelijke herindelingen, en bovendien de verkiezingen, die qua tijdsfad min of meer parallel lopen met het aflopen van de afspraken binnen de GR PG&Z.

Het Dagelijks Bestuur (DB) van de gemeenschappelijke regeling heeft AEF opdracht gegeven tot het uitvoeren van een verkenning met de volgende hoofdvraag:

Hoe willen we in de bestuurlijke samenwerking vanaf 2018 verder met de regionale verbinding en hoe verhouden de gemeenschappelijke regeling PG&Z en de bijbehorende uitvoeringsorganisaties zich tot andere onderdelen/opgaven binnen het sociale domein?

In het kader van deze verkenning voerde AEF gesprekken met de leden van het Algemeen Bestuur (AB) van de gemeenschappelijke regeling. Ook sprak AEF met de directeurs van de uitvoeringsorganisaties: de GGD en de RIGG. De GGD en de RIGG voerden in opdracht van het bestuur ook een verkenning uit, om input te leveren voor de besluitvorming over de organisatievorm van de beide uitvoeringsorganisaties.

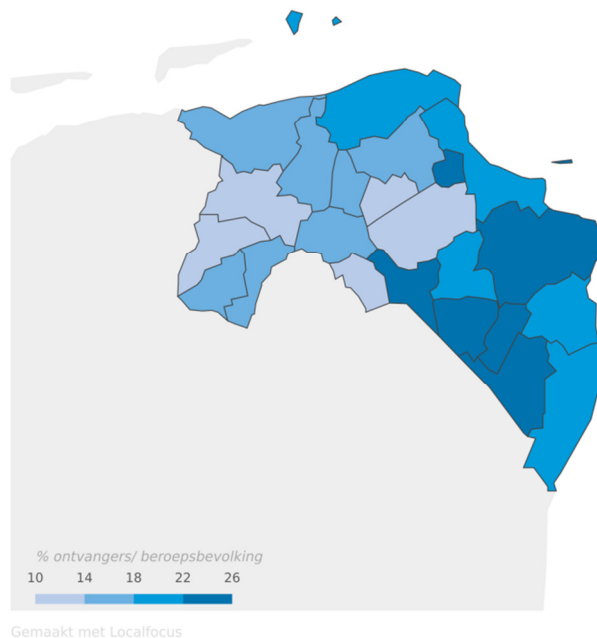
Deze rapportage gaat in op de gestelde vraag, en is een uitwerking van de presentatie zoals gegeven op 17 juni 2016. Bij deze gelegenheid koppelden zowel de GGD en de RIGG als AEF de bevindingen terug. Het Algemeen Bestuur (AB) van de GR kwam samen, en werd ingelicht over de resultaten van de verschillende verkenningen.

1.2 Context

Om de bevindingen uit de gespreksronde te kunnen plaatsen, is het goed om eerst te kijken naar de feiten: voor welke opgave staan de 23 Groninger gemeenten eigenlijk, als het gaat om de publieke gezondheid en jeugdzorg?

De sociale problematiek is in sommige delen van Groningen aanzienlijk. Dat is onder andere het gevolg van de krimp in deze regio. Krimp zorgt voor leegstand van huizen en vergrijzing. Vooral in noord- en oost-Groningen zijn gemeenten die al langer kampen met een relatief hoge werkeloosheid, wat gepaard gaat met het wegverhuizen van de meest hoogopgeleide en goed gepositioneerde inwoners. Dit wordt zichtbaar als je bijvoorbeeld het percentage uitkeringsgerechtigden per gemeente in beeld brengt:

% uitkeringsontvangers in beroepsbevolking
Cijfers van CBS Statline

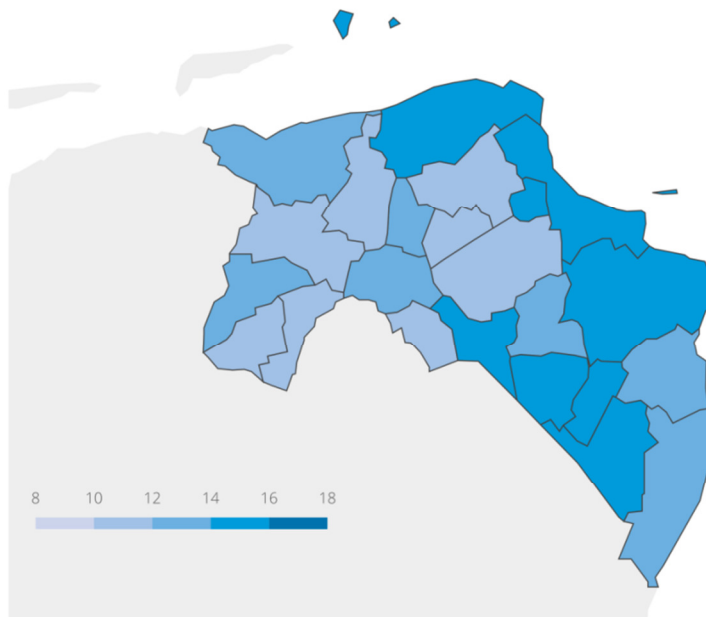


Zichtbaar is dat de gemeenten rondom de stad Groningen (waar veel relatief hoogopgeleide forenzen wonen) minder uitkeringsontvangers in de beroepsbevolking kennen. Het percentage uitkeringsontvangers in de beroepsbevolking ligt hier onder of rondom het landelijk gemiddelde van 16%. In de stad en in de verder van de stad gelegen landelijke gemeenten ligt het aantal uitkeringsgerechtigden daarboven.

Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar als we kijken naar het percentage jeugdigen dat in Groningen in jeugdhulp verblijft. Hieronder het beeld van het jaar 2013 (vóór de decentralisaties):

% jeugdigen in jeugdhulp 2013

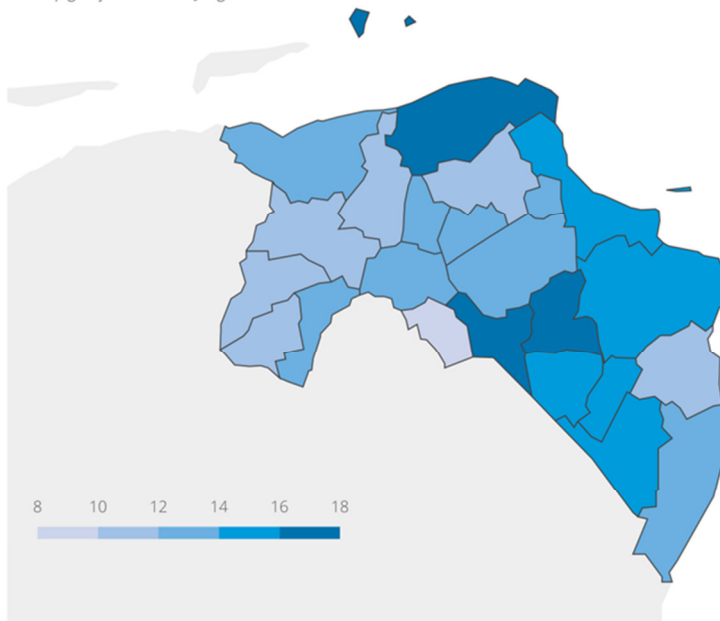
Cijfers van CBS Jeugdstatline



Het beeld van 2013 kan worden vergeleken met dat uit 2015.

% jeugdigen in jeugdhulp 2015

Voorlopige cijfers van CBS Jeugdstatline



Zichtbaar is dat een groot aantal gemeenten in 2015 een hoger percentage jeugdigen in jeugdhulp heeft dan dat in 2013 het geval was. Opgemerkt moet worden dat het hier gaat om percentages. Het *absolute aantal trajecten* is in de regio Groningen afgenomen.

Het is aantrekkelijk om te concluderen dat het 'goed gaat' zolang het absolute aantal jongeren in jeugdhulp afneemt, maar het geval wil dat in Groningen ook het totale aantal jongeren afneemt. Daardoor stijgt op veel plaatsen het percentage jongeren in jeugdhulp.

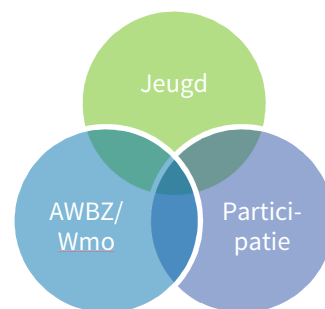
Een interessant gegeven is daarbij dat ongeveer de helft van het budget voor de jeugdhulp wordt verdeeld wordt op basis van het aantal jeugdigen. Ook voor andere parameters in het verdeelmodel worden specifieke jongeren geteld. Gekeken naar de soms ernstige problematiek in de Groningse gemeenten is het goed om deze ontwikkeling in de gaten te houden.

2 Bevindingen

2.1 Landelijke ontwikkeling

De situatie zoals die zich in Groningen voordoet, is onderdeel van een landelijke ontwikkeling. Ten eerste moet daarbij gedacht worden aan drie decentralisaties in het sociaal domein (Jeugd, Wmo en Participatie). Daarnaast spelen ontwikkelingen in de Publieke Gezondheidszorg, zoals de invoering van het Landelijk Professioneel Kader voor de Jeugdgezondheidszorg (JGZ).

De drie decentralisaties zijn veranderingen in de wetgeving en in het beleid. Taken worden verlegd van Rijk, provincie en zorgverzekeraars naar gemeenten. De daadwerkelijke overdracht van deze taken is nog geen 18 maanden geleden. Het is dus niet verwonderlijk dat er nog geëxperimenteerd wordt met organisatievormen, beleidstheorie en samenwerkingsvormen.



Ook in de JGZ wordt op het moment gezocht naar manieren om werkprocessen te flexibiliseren en digitaliseren. Het nieuwe Landelijk Professioneel Kader is een minder 'strak' geprotocolleerd geheel dan het Basistakkenpakket (dat tot 2015 van kracht was). De ruimte die ontstaat moet bijna overal in Nederland nog worden ingevuld.

2.2 Algemene bevindingen

De decentralisaties onderschreven

De beleidstheorie achter de decentralisaties wordt door de Groninger gemeenten herkend en onderschreven. Er bestaat een grote mate van overeenstemming over de manier waarop de decentralisaties geïmplementeerd zouden moeten worden.

Het doel van de decentralisaties is om maatwerk te leveren door taken 'dicht bij de burger' te beleggen. Dat kan door:

- Meer samenhang en integratie van hulp, behandeling en ondersteuning
- Preventie, vroeg-signalering en vroeg-interventie om zware problematiek te voorkomen
- Meer verantwoordelijkheid bij de burger en het netwerk te leggen.

Bestuurders en ambtenaren in Groningen zijn het er dan ook over eens: de belofte van de decentralisaties is dat gemeenten zelf, in het lokale domein, de zorg organiseren *op de manier die bij de vraag van hun burgers past*. Maatwerk is geboden.

Behaalde resultaten

Uit de gespreksronde blijkt dat gemeenten over de gehele linie positief zijn over de resultaten die de afgelopen anderhalf jaar geboekt zijn in de jeugdhulp. Met tevredenheid wordt teruggekeken op de oprichting van de RIGG. Het merendeel van de wethouders en ambtenaren die wij gesproken hebben, geeft aan dat de huidige resultaten niet waren behaald zonder de regionale samenwerking.

2.3 Inhoudelijk

Hier volgt de input van gemeenten op de eerste deelvraag van het onderzoek. Kort gesteld is die: wat zijn de belangrijkste vraagstukken en gewenste resultaten in de publieke gezondheid en jeugdhulp, als je dat bekijkt in de context van het brede sociaal domein?

Daarbij spelen er 3 belangrijke vraagstukken, waarmee meerdere gemeenten bezig zijn:

Lokaal versus regionaal

Een integraal sociaal domein

Publieke gezondheid en jeugdhulp

Lokaal versus regionaal

Het vraagstuk dat door de meeste gesprekspartners werd benoemd, was hoe de opgave van de decentralisaties (zorg dicht bij de burger) te combineren met regionaal geborgde expertise. Dit vraagstuk veronderstelt een combinatie van lokaal inrichten en regionaal organiseren. Het vereist dus samenwerking, maar wel zodanig dat ieder in de eigen gemeenten kan doen wat nodig is.

De bestuurders van de Groninger gemeenten zien de lokale opgave en de historie van hun gemeente. Zij weten dat de lokale werkelijkheid specifieke eisen stelt aan hun handelen. Het kan goed zijn dat in een gemeente door een bepaalde problematiek en bepaalde keuzes in het verleden andere dingen nodig zijn dan in de buurgemeente.

Tijdens de interviewronde kwam het vraagstuk van het lokale maatwerk dan ook aan de orde. Gemeenten zijn nog aan het zoeken welke organisatievorm en welke vorm van samenwerking aansluit bij hun behoeften: zouden zij de jeugdhulp bijvoorbeeld deels zelf in kunnen kopen? Zou dat helpen bij het organiseren van maatwerk? En blijft specialistische kennis geborgd als je die als gemeente zelf inkoopt?

Het gewenste resultaat op dit gebied is het vinden van een balans tussen regionaal en lokaal waarin:

- kennis verschoven kan worden van ‘achter’ naar ‘voren’
- daardoor dichterbij de burger goede zorg geleverd kan worden

- meer preventie en vroegsignalering plaatsvindt
- zware hulp voorkomen wordt.

Integraal werken

Een tweede vraagstukken dat in de gespreksronde veel aan de orde kwam, is hoe te komen tot een integraal sociaal domein. Bestuurders en ambtenaren onderschrijven het belang van integraliteit: de samenhang tussen beleidsterreinen.

Het vraagstuk van integraal werken speelt bijvoorbeeld in de bestuurlijke samenwerking. Over het algemeen is nog te merken dat gestreefd wordt naar een integraal sociaal domein, maar dat die situatie nog niet bereikt is. Het sociaal domein is zo breed, dat de portefeuilles die inhoudelijk op elkaar van invloed zijn bijna altijd op een bepaalde manier verdeeld zijn over verschillende leden van het college. Daarbij is de bestuurlijke organisatie van intergemeentelijke samenwerking niet over het brede sociale domein in één gremium of één regio-indeling gevat.

Het gaat echter niet alleen om de bestuurlijke eenvoud: het inhoudelijke argument voor integraliteit is wat de doorslag geeft. Het gewenste resultaat is dan ook dat de burger hulp aangeboden krijgt a) wanneer die nodig is en b) op zo'n manier dat de hulp echt past bij de cliënt.

Bestuurders en ambtenaren zijn er van overtuigd dat hiertoe domein-overstijgend gewerkt moet worden. Zij geven aan dat er nog onvoldoende beleid is vormgegeven dat over de domeinen heen strategie bepaalt. Gemeenten en regio's zijn nog bezig met het verkennen van de mogelijkheden om domein-overstijgend te werken.

Publieke gezondheid en jeugdhulp

Ook het functioneren van de beide uitvoeringsorganisaties die onder de GR vallen is een onderwerp waar gemeenten op het moment mee bezig zijn. De GGD en de RIGG zijn zowel bestuurlijk als inhoudelijk een onderwerp van gesprek geweest. Het inhoudelijke deel wordt hier besproken, het bestuurlijke in 2.4.

Publieke gezondheid

Wat het inhoudelijk functioneren van de GGD betreft was het algemene beeld helder: de GGD is deskundig en betrouwbaar. Zij voert haar wettelijke taken adequaat in, en is er wanneer je haar nodig hebt. Ook is er consensus over het beeld dat de GGD wat te institutioneel is: gemeenten hebben weinig inzicht in het eigenlijke werk dat de GGD doet, en zien de GGD als aanbodgericht en te weinig flexibel. De GGD speelt nog beperkt in op de specifieke (inrichtings-)vragen van gemeenten.

Over sommige onderwerpen wisselt het beeld van gemeenten. Daarbij gaat het vooral om a) het gevoelde eigenaarschap over de GGD en b) de wensen ten aanzien van het productenportfolio van de GGD. Het eigenaarschap wisselt per gemeente sterk: sommige gemeenten zien de GGD als 'van henzelf', sommigen geven aan dat de GGD meer als 'een 24^e Groninger gemeente' voelt, en anderen geven weer aan dat de GGD voelt 'als van de stad Groningen'. Hierin is niet één lijn te trekken.

Ook wisselen de ideeën over hoe het productenportfolio van de GGD zich zou moeten ontwikkelen. Een beperkt aantal gemeenten geeft aan dat de GGD zich het beste zou kunnen beperken tot haar kerntaken. Andere gemeenten zijn weer erg tevreden met het huidige

takenpakket van de GGD, en wensen alleen een verandering in de houding van de GGD. Een derde groep geeft aan dat het takenpakket goed is, maar dat zij wel meer zeggenschap zouden willen over de samenstelling van het pakket van taken dat de GGD voor hun individuele gemeente uitvoert. Zij zouden bijvoorbeeld willen kunnen wisselen in de opdracht die zij aan de GGD geven.

Jeugdhulp

Ook voor de RIGG geldt dat er over het algemeen tevredenheid is over de deskundigheid en betrouwbaarheid van de uitvoeringsorganisatie. De RIGG heeft tot nu toe een cruciale rol gespeeld in het maken van de transitie. Het beeld is dat de RIGG de transitie (en een deel van de transformatie) mogelijk heeft gemaakt. De positieve punten die genoemd worden zijn vooral de efficiëntie van de RIGG, het feit dat zij vernieuwende producten in de markt heeft gezet, en het feit dat zij gemeenten ambtelijk betreft bij haar werk.

In grote lijnen is de wens dat er een variant op de huidige RIGG blijft bestaan. Het merendeel van de gemeenten geeft aan dat de RIGG in ieder geval de komende jaren nodig zal zijn. Wel wordt de wens uitgesproken dat gemeenten meer grip krijgen op de RIGG, zodat de in het lokale benodigde expertise in samenwerking kan worden georganiseerd.

De meeste gemeenten zijn tevreden met het huidige portfolio van de RIGG. Veel van hen zijn van mening dat de RIGG in ieder geval niet groter moet worden dan zij nu is. De meeste gemeenten geven ook al aan dat zij op termijn een aantal van de taken die de RIGG nu uitvoert, zelf willen gaan uitvoeren. Het gaat dan vooral om de ambulante jeugdhulp. Gemeenten zijn nog wel zoekende wat betreft de ‘knip’ die gezet zou moeten worden tussen de inkoop door de gemeenten en die door de RIGG.

2.4 Bestuurlijk

Deze paragraaf bevat de input die gemeenten hebben geleverd ten aanzien van het bestuurlijk krachtenveld en de bestuurlijke blik op sturing van het brede sociale domein. Deze bevindingen zijn gevat onder 4 noemers:

Bestuurlijk krachtenveld

Herindeling

Uitvoeringsorganisaties

Timing

Bestuurlijk krachtenveld

Ten aanzien van de bestuurlijke ontwikkelingen in het sociaal domein zijn een aantal onderwerpen vaak ter tafel gekomen. Eén van deze onderwerpen is de variabele bestuurlijke inrichting van beleidsterreinen (binnen het sociaal domein). De bestuurlijke samenwerking in een bepaald gremium sluit daardoor niet per sé aan bij de gremia die over aanpalende beleidsterreinen beslissen.

De organisatie van de bestuurlijke samenwerking is per beleidsterrein verschillend. De GR PG&Z is het relevante gremium voor de publieke gezondheid en de jeugdhulp, maar op andere terreinen geldt weer een andere indeling.

Kort gezegd sluit de bestuurlijke inrichting van het brede sociaal domein nog niet aan op de samenhangende opgave. Dat is ook het geval voor het bestuur van de PG&Z: de samenwerking is op beide terreinen wel door dezelfde gemeenten aangegaan, maar bestuurlijk is het AB verantwoordelijk voor de publieke gezondheid, en het DB (met haar regiovertegenwoordiging) voor de jeugdhulp.

Herindeling

De meeste Groninger gemeenten zijn bezig met het verkennen of organiseren van een herindeling.

Per 2018/2019 zal:

- de gemeente **'Westerkwartier'** gevormd worden uit de huidige gemeenten Grootegast, Leek, Marum en Zuidhorn
- de gemeente **'Westerwolde'**, gevormd worden uit de gemeenten Bellingwedde en Vlagtwedde
- er een gemeente gevormd worden door **Slochteren, Hoogezand-Sappemeer en Menterwolde**
- de gemeente **Ten Boer** opgaan in de gemeente **Groningen**.

Ook vinden er gesprekken plaats ter verkenning van:

- het vormen van een **'Noordervleugel'** van 7 gemeenten in Noord-Oost Groningen *dan wel twee gemeenten*
- het vormen van één gemeente door **Veendam, Pekela en Stadskanaal**
- **Haren** heeft nog niet definitief richting bepaald

De herindelingen hebben een eigen dynamiek. Ze kosten tijd in de voorbereiding, maar zeker ook in de 'landing'. In een aantal nieuwe gemeenten zal de beleidsmatige en ambtelijke samenvoeging nog veel tijd vragen. Op andere plekke is er al meer in geïnvesteerd, en zal de komende jaren meer rust zijn. In sommige gemeenten is er nog geen herindelingsbesluit in zicht, en zal het vormgeven daarvan in de komende jaren nog veel aandacht kosten.

Uitvoeringsorganisaties

Hier gaan we in op de bestuurlijke ontwikkelingen rond de uitvoeringsorganisaties GGD en RIGG. Die zijn voor de twee organisaties verschillend.

Voor het beleidsterrein van de GGD geldt dat de bestuurders van alle gemeenten betrokken worden; zij nemen allemaal plaats in het algemeen bestuur van de Gr. Wel is het algemene beeld dat er in het bestuur vooral gesproken wordt over financiën en bestuur – en weinig over inhoud.

Ambtenaren voelen zich in het algemeen minder bij de GGD betrokken. Zij hebben in veel gevallen onvoldoende zicht op het werk dat de GGD doet. Dit is anders voor de RIGG: een aantal gemeenten heeft ambtenaren die in de praktijk een aantal uur in de week ook ambtenaar van het RIGG zijn. Zij zijn daardoor zeer sterk betrokken bij de RIGG, en voelen zich er onderdeel van.

Het feit dat dat alleen voor bepaalde gemeenten geldt, maakt wel dat de betrokkenheid bij en het zicht op de RIGG sterk verschilt van gemeente tot gemeente. De ene gemeente is sterk betrokken, en de volgende ziet het RIGG als een plek waar veel kennis zit, maar wat ook onbereikbaar is. Wel hebben ambtenaren in de brede zin het gevoel dat ze bij de RIGG betrokken worden, meer dat in de regel het geval is bij de GGD.

Bestuurders voelen zich wisselend betrokken bij de RIGG. Dat komt vooral omdat de RIGG bestuurd wordt door het DB. De leden van het AB die niet lid zijn van het DB, staan daardoor automatisch iets meer op afstand van de RIGG.

Timing

In de context van de bestuurlijke ontwikkelingen en de wensen voor de bestuurlijke inrichting van het sociaal domein kwam in vaak het element van timing en tijd naar voren. Veel van de gesprekspartners gaven aan dat zij uitgingen van een 'landingsperiode' van 2 à 3 jaar, na de decentralisaties. Zij realiseerden zich dat er ook nadien nog werk aan de winkel zou zijn, maar niet dat de 'woelige' transformatieperiode zo lang zou zijn als die blijkt. Dit leidt bij velen tot de wens om 'tijd en ruimte te kopen'. Er is ruimte gewenst om inhoudelijk te experimenteren met wat in een specifieke gemeente werkt.

Daarbij komt dat de dynamiek in veel gemeenten ook naast de ontwikkelingen in het sociaal domein groot is. De herindelingen vragen zoals gezegd de nodige tijd en energie. Daarbij zullen er tot en met 2019 of 2020 regelmatig verkiezingen zijn, mede als gevolg van de herindelingen. Ook geven gemeenten aan dat zij merken dat er niet alleen in gemeenteland veel speelt, maar ook daarbuiten: ook zorgaanbieders hebben tijd nodig om te transformeren.

3 Context en openstaande vragen

In dit hoofdstuk worden de benoemde vraagstukken besproken. Rode lijnen en aandachtspunten worden uitgelicht.

3.1 De gemeenschappelijke regeling PG&Z

Jeugdhulp

In vergelijking met andere delen van Nederland zijn de afgelopen 1,5 jaar bijzondere stappen gezet in de transformatie door de 23 Groninger gemeenten. Door de gezamenlijke inzet van diverse gemeenten zijn bijzondere resultaten geboekt; gedeelde inzet van alle gemeenten heeft geleid tot de inkoop van de eerste ‘gekantelde’ producten.

De uitgangssituatie van Groningen is hierdoor in de jeugdhulp bovengemiddeld goed, met name door het feit dat de gemeenten gezamenlijk de RIGG een transformatie- en inkoopopdracht hebben gegeven. Naar het oordeel van AEF is hier gezamenlijk bestuurlijk leiderschap getoond. Dit heeft de gemeenten in Groningen een voorsprong gegeven :

- Gemeenten zich hebben kunnen concentreren op de transitie en de inrichting van het lokale veld
- Er sprake is van een interactieve leeromgeving lokaal-regionaal
- Er is weinig energie (en geld) verloren gegaan aan inkoopprocessen
- Grote aanbieders zijn via de RIGG door de gemeenten gezamenlijk ‘gedwongen’ tot transformatie

Wel zijn er twee kanttekeningen te plaatsen bij deze positieve uitgangssituatie:

- Ten eerste is zij kwetsbaar. De RIGG bestaat uit een beperkt aantal mensen. Ook wanneer de ambtenaren mee telt die met één been bij de RIGG staan en met één been bij gemeenten, is duidelijk dat de verworven kennis en kunde niet breed gedeeld aanwezig is.
- Ten tweede is er een disbalans ontstaan in kennis en specialisatie tussen gemeenten enerzijds en uitvoeringsorganisaties anderzijds. De RIGG bezit veel kennis en kan de benodigde processen organiseren. Hoewel gemeenten blij zijn met de manier waarop de RIGG hen de afgelopen 1,5 ‘mee heeft genomen’ in de ontwikkelingen, zijn gemeenten wel afhankelijk van de RIGG om hen te informeren. Er is daardoor een zekere onbalans in de countervailing power van de gemeenten ten opzichte van de RIGG.

De verwachting is dat de herindeling op termijn de balans tussen gemeenten en RIGG zal verbeteren. Wel is het van belang nu al een aantal verbeteringen door te voeren in de

governance, opdat een betere dynamiek ontstaat om het jeugdveld samen verder te ontwikkelen.

Publieke gezondheid

Deze verbeteringen in de governance zullen ook zo hun uitwerking hebben op het andere beleidsveld van de GR: de publieke gezondheidszorg. Tussen GGD en gemeenten speelt namelijk ook een disbalans in de counterveiling power. De GGD is van oudsher een instituut met veel specialistische kennis. Ambtenaren noch bestuurders hebben zelden een scherp beeld van (de vele en complexe) taken die de GGD uitvoert.

In de besturing van de GGD kan verbetering gebracht worden als de GGD zich meer opstelt als dienst van de gemeenten – *naast* haar rol als specialistische (beleids-)organisatie. Het combineren van de verschillende rollen van de GGD vraagt veel. Zij moet soms zeer leidend zijn (in crisissituaties), maar op andere momenten juist weer volgend (als opdrachtnemer van de gemeenten). De opgave van de GGD zal de komende jaren dan ook zijn om haar rollen helder uit te dragen en gemeenten als opdrachtgevers zoveel mogelijk in positie te brengen/laten. Gemeenten zullen op hun beurt meer sturend moeten optreden – iets dat waarschijnlijk makkelijker zal gaan als de herindeling geleid heeft tot grotere bestuurs- en beleidskracht.

In de ontwikkeling van de GGD speelt daarnaast de meer inhoudelijke kwestie van het ontwikkelen van de Jeugdgezondheidszorg (JGZ). Voor veel gemeenten komt, nu de transitie op gang komt, in beeld dat de JGZ onderdeel is van het brede sociaal domein – en dus mee moet in de transformatie. Landelijk gezien is dit beeld op veel plekken zichtbaar: de JGZ loopt niet voorop in de ontwikkeling van een gekantelde manier van werken, en aansluiting bij de jeugdhulp is moeizaam.

Toegang

In het beleidsveld van de GR PG&Z speelt naast de genoemde onderwerpen nog één ander belangrijk vraagstuk: de toegang. Dit vraagstuk was niet expliciet onderdeel van de onderzoeksvraag, maar is dusdanig vaak aan de orde geweest dat we het hier wel willen noemen. De toegangsmedewerkers van het oude Bureau Jeugdzorg zijn ten tijde van de decentralisatie als tussenoplossing bij de GGD in dienst getreden.

Dat construct heeft niet naar tevredenheid gewerkt. De GGD was niet bekend met de toegangstaak, en gemeenten geven aan dat de GGD niet goed genoeg heeft gezorgd voor haar nieuwe medewerkers. De huidige directeur heeft dit punt wel opgepakt maar dat heeft het beeld niet kunnen keren. Op het moment zijn veel van de Groningse gemeenten van mening dat de toegangsmedewerkers waarschijnlijk het beste in dienst van de individuele gemeenten kunnen komen. Het aandachtspunt hierbij is wel dat de specialistische kennis van de toegangsmedewerkers bewaard dient te blijven – ‘één specialist is geen specialist’, dus er dient in dat scenario wel rekening gehouden te worden met de omstandigheden die de toegangsmedewerkers in staat stellen om hun werk goed te doen.

3.2 Organiseren

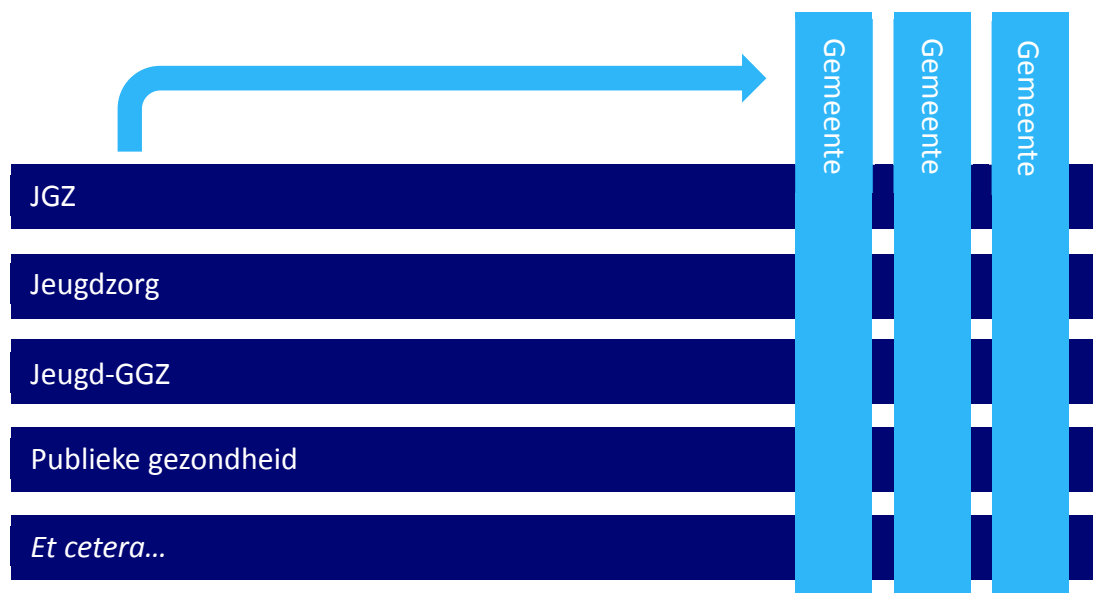
Kiezen voor een vorm

Bestuurders en ambtenaren willen in de transformatie 'de inhoud voorop' plaatsen. Dat vereist dat eerst de inhoudelijke opgave helder is, voordat een keuze gemaakt wordt over de vorm (van intergemeentelijke samenwerking en vervolgens organisaties).

Gemeenten moeten ook de ruimte hebben om praktisch gezien verschillende onderdelen van het sociaal domein op elkaar aan te laten sluiten. Dat kan op verschillende manieren.

Gemeenten hebben elk een verschillende historie. Naast het feit dat in de ene gemeenten door die historie een andere problematiek merkbaar is, is er sprake van padafhankelijkheid: de gemeente die 8 jaar geleden een sterk CJG heeft opgebouwd, kan nu gemakkelijk voortborduren op die keuze. Een gemeente daarentegen waarin het CJG niet zo sterk staat, doet er wellicht beter aan te kiezen voor een netwerkstructuur zonder 'organisatievorm'.

Dat deze keuze voor elke gemeente anders is, houdt echter niet in dat samenwerking onmogelijk is. De organisatievorm moet regionaal eenduidig zijn, maar lokaal divers. Immers: het sociaal domein kantelt. Niet de specialisatie maar juist de lokale oriëntatie komt voorop te staan (zoals zichtbaar is in de afbeelding hieronder).



De afbeelding toont de kanteling: het zijn niet langer vakgebieden die leidend zijn in de organisatie van het sociaal domein, maar de geografische oriëntatie - de gemeente. De vorm die gekozen wordt voor regionale samenwerking moet aansluiten op deze transformatiegedachte.

Vergeet de praktijk niet

In veel regio's is de afgelopen 1,5 veel energie gaan zitten in het inkopen van jeugdhulp. Opmerkelijk is dat daarbij ook het bredere gesprek over jeugdhulp vaak teruggebracht wordt tot de relatie tussen gemeenten en



aanbieders/uitvoeringsorganisaties. Ook in Groningen bestaat deze valkuil.

Het gesprek over het jeugdveld is compleet als alle relevante spelers in beeld zijn. Ook de burgers (waar het uiteindelijk om gaat) en de professionals (die het werk doen) moeten dus een positie hebben in de beleidstheorie. Voor professionals geldt, ten slotte, dat de gekozen organisatievorm van grote invloed kan zijn op hun functioneren. Ook bij het maken van de veel besproken keuze voor een organisatievorm is dus de positie en omgeving van professionals een factor van groot belang.

Niet organiseren maar doen

Zoals besproken is de balans tussen lokaal en regionaal op het moment een belangrijk vraagstuk voor de 23 Groninger gemeenten. De verschillen tussen gemeenten zijn soms groot, en hebben hun grondslag in schaalgrootte, opgave, voorkeur en gegroeide praktijk. Er zijn veel opties: wijkteams of jeugdteams? Instituten of netwerken? behouden of vernieuwen? Sociaal domein breed of specialiseren?

Voor al deze vragen geldt dat de kern *niet* ligt in de gekozen organisatievorm. De vraag is niet 'hoe organiseren', maar 'wat doen'.

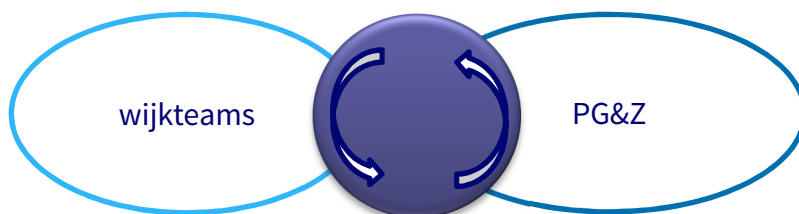
Uiteindelijk is niet de in gezamenlijkheid gekozen organisatievorm, maar de uitwerking daarvan in de lokale praktijk van belang. Kunnen mensen hun werk goed doen? Welke inzet en kennis is nodig? Kunnen we die ontwikkelen? In hoofdstuk Agenda gaan we in op wat deze vragen betekenen voor de te maken keuzen op organisatorisch vlak.

Solidariteit: niet alleen een financieel verhaal

De samenwerking tussen de Groninger gemeenten heeft de afgelopen jaren gezorgd voor een geslaagde transitie, en de eerste stappen van de transformatie. Gemeenten zien ook voor de toekomst de noodzaak tot het onderhouden van poules van gespecialiseerde professionals.

Wel is merkbaar dat solidariteit door het merendeel van de betrokkenen financieel wordt geduid. Maar juist de inhoudelijke samenwerking tussen gemeenten is wat de aanzet geeft tot een getransformeerd sociaal domein. Van elkaar leren bij het waarmaken van de transformatie 'in het lokale' biedt grote kansen voor verdere transformatie.

Op het raakvlak van het lokale sociaal domein en de regionale kennispoule kan een wisselwerking ontstaan, zoals in deze figuur afgebeeld:



Daarmee komt een sociaal domein in beeld waarin regionaal gepoolde kennis in de lokale situatie inzetbaar is – en de zorg dicht bij de burger geleverd kan worden, zonder dat de gespecialiseerde professional de professionele omgeving kwijt hoeft te raken. Inhoudelijke solidariteit is daarmee de beste verzekering tegen onnodige kosten en onverantwoorde fluctuaties. Het kan namelijk een situatie creëren waarin voor hulp meer in samenhang wordt

gegeven, en vroeg-signalering tot vroege interventie leidt. Het doel is om op termijn zware problematiek te voorkomen.

Bied professionals houvast in tijden van transformatie

Een laatste aandachtspunt is rust. Professionals in het sociaal domein worden stevig bevraagd door de grote verandering in hun werk en omgeving. De veranderopgave die met de decentralisaties komt, vraagt veel van professionals. Het veranderen van organisatievormen kan hieraan (onnodig) bijdragen, als onverhoeds wordt besloten tot vorm-interventies. Professionals die niet weten waar ze volgend jaar zullen werken, of (vaak) van werkgever moeten wisselen, worden onzeker. Er ontstaat zo kramp, en energie die eigenlijk in de inhoudelijke veranderopgave zou moeten zitten vloeit weg.

In combinatie met de ophanden zijnde verandering in de gemeentelijke indeling van Groningen is het dus raadzaam om voorzichtig om te springen met de omgeving waarin de professionals werken. Bovendien verandert er door diezelfde herindelingen ook al het één en ander aan de samenwerking die in bestuurlijk opzicht soms wat minder goed werkt: de invloed van de herindeling op de omvang van de GR wordt positief geduid.

4 Agenda

4.1 Agenda

Dit hoofdstuk bevat een agenda van vijf onderdelen. Dit zijn gebieden waarop de Groninger gemeenten hun ambities op het gebied van PG&Z kunnen verwezenlijken. Naast een bespreking van de vijf thema's bevat het hoofdstuk ook een mogelijke planning.



Programma's op inhoud

Zoals gezegd is de belangrijkste wens ten aanzien van de organisatie van het brede sociaal domein in Groningen om de inhoud voorop te zetten. Daarbij is er bestuurlijk weinig ruimte geweest de afgelopen 1,5 om over inhoud te praten. Ook kan er ambtelijk gewonnen worden in de inhoudelijke uitwisseling tussen gemeenten.

Er is dus winst te behalen door GR-breed programma waarin gezamenlijk een inhoudelijk gesprek plaatsvindt, en thematisch ontwikkeling plaatsvindt op de voor de transformatie relevante thema's. Dit zou de vorm kunnen krijgen van ambtelijke leerlijnen die in gezamenlijkheid door de gemeenten ontwikkeld worden.

Mogelijke onderwerpen voor dergelijke programma's zouden zijn:

- Van achteren naar voren: specialistische kennis lokaal borgen.
- Samenwerken van JGZ en Jeugdhulp om vroeg te signaleren en interveniëren
- Het ontwikkelen van ambulante alternatieven voor (gedwongen) opnames van zware problematiek
- De aansluiting tussen onderwijs en participatie
- Het derde milieu; kansen voor talentontwikkeling (sport, muziek etc.)

Inrichten en organiseren

Ten tweede kunnen nieuwe werkvormen gezocht worden voor de RIGG- en GGD-taken. Die zouden mogelijk maken dat gezamenlijk ingekochte expertise onder lokale regie en sturing uitgevoerd wordt. Dit is een kwestie van lokaal “inrichten” en gezamenlijk “organiseren”.

Een voorbeeld van afspraken die gemaakt kunnen worden om dit te bewerkstelligen, is het referentiekader voor de toegang. Het stelt iedere gemeente in staat om zelf te bepalen hoe de toegang aansluit op het sociaal domein in de eigen lokale werkelijkheid, maar zorgt wel voor gedeelde normen en dus de mogelijkheid om het ‘achterveld’ wél gezamenlijk te organiseren.

Het voordeel van zo’n gezamenlijke afspraak is dat het werknemers rust geeft. Door nu te kiezen voor het voortzetten van de organisatievormen die al bestaan, hebben werknemers voor een aantal jaren duidelijk wie hun werkgever is. Ook geeft een dergelijk model gemeenten en partijen helderheid over verantwoordelijkheden. Het zorgt dat gemeenten de handen vrij hebben om te transformeren.

Op termijn willen veel gemeenten toe naar een situatie waarin de ambulante jeugdhulp door de gemeente zelf wordt ingekocht. Dit sluit aan bij de gedachte van de decentralisaties, maar het is op het moment nog vroeg in het proces van transformatie om deze stap (geheel) te zetten. Het eerst inrichten van de lokale situatie geeft een basis om in de toekomst op voort te bouwen. Bovendien draagt een te snelle overdracht van de inkoop het risico in zich dat elke gemeente op bepaalde beleidsterreinen beter zicht heeft dan op andere, en dat op die terreinen een ‘gevecht’ ontstaat om de beste medewerkers – terwijl op andere beleidsterreinen minder zicht is en dus ‘beleidsarm’ wordt ingekocht.

Governance

Zoals besproken is er een gebrek aan *countervailing power* bij gemeenten ten opzicht van GGD en RIGG. Bij de GGD en de RIGG zit grote expertise op inkoop-technisch, inhoudelijk en organisatorisch vlak. De GGD is in tijden van crisis onmisbaar door deze specialistische kennis en kunde.

Bovendien is er een onbalans tussen gemeente als het aankomt op hun positie ten opzichte van de uitvoeringsorganisaties. Dit is vooral het geval bij de RIGG: sommige gemeenten zijn ambtelijk zeer goed aangesloten omdat zij werknemers hebben die ook bij de RIGG werkzaam zijn. Ook zijn de bestuurders die in het DB zitten meer betrokken bij het RIGG, en kunnen zij meer invloed uitoefenen.

Meer helderheid over de herindeling zou perspectief bieden op een gesprek over de gemeenschappelijke regeling; als het gesprek nu gevoerd wordt, blijft de herindeling er doorheen spelen. Duidelijkheid over de gemeenten die zich gaan vormen, maakt het mogelijk om het gesprek te voeren in de wetenschap dat er over een X aantal jaar een X aantal gemeenten zal zijn. Dat maakt het gesprek concreter, en realistischer. Op dat moment is het

mogelijk om de ambtelijke en bestuurlijke verbinding tussen gemeenten en uitvoeringsorganisaties meer te verankeren

In de tussentijd kan het probleemoplossend en veranderkundig vermogen versterkt worden door programmatisch te sturen. Bestuurders en ambtenaren kunnen aanhaken bij de thematische werkgroepen die hierboven besproken zijn.

Daarnaast kan de overwogen worden om naast de ‘klassieke’ bestuursvergaderingen ook ‘inhoudelijke’ bestuursvergaderingen te organiseren. De bijeenkomsten van het AB kunnen zo gebruikt worden om de noodzakelijk onderwerpen te bespreken (keuzes ten aanzien van de organisatie, P&C-cyclus), zonder dat de inhoudelijke onderwerpen in het geheel niet aan bod komen: die komen simpelweg op een ander moment ter tafel. Hierdoor kunnen bestuurders ook een inhoudelijk gesprek voeren, en kan er uitgewisseld worden over de gedeelde ontwikkelopgave.

Bestuurlijk proces

Het zou behulpzaam kunnen zijn om dit najaar een goed voorbereide bestuurlijke conferentie te organiseren voor het brede sociaal domein. Het beoogd resultaat van de conferentie zou kunnen zijn om:

- een stip op de horizon te plaatsen voor beter afgestemde bestuurlijke inrichting van het (brede) sociaal domein
- een gezamenlijk kader te ontwikkelen voor leren en ontwikkelen in het brede sociaal domein
- een route vast te stellen om te komen tot die bestuurlijke inrichting
- een stuurgroep opdracht te geven het proces te bewaken en belemmeringen bespreekbaar te maken.

Financiële solidariteit

Het handhaven van de financiële solidariteit wordt door een grote meerderheid van de bestuurders als wenselijk gezien. Wel vinden velen de mogelijkheid om op termijn een fair play verzekeringssysteem in te voeren interessant. Dit zou er voor zorgen dat gemeenten die grote stappen maken in het voorveld, ‘achteraf’ ook financiële voordelen ondervinden van hun investeringen. Een keuze om nu de solidariteit te handhaven, zou ook de ruimte bieden om te onderzoeken of een alternatief verzekeringssysteem of verrekenmodel ontwikkeld kan worden.

Het handhaven van de financiële solidariteit heeft nu grote voordelen:

- de dynamiek in de jeugdzorg is nog groot. De cijfers van het afgelopen anderhalf jaar biedt weinig voorspellende waarde naar de toekomst
- sowieso zal elke gemeente piek- en daljaren blijven kennen in het gebruik van dure zorg

4.2 Concluderend

De 23 Groninger gemeenten ontwikkelen elk voor zich een manier om de transformatie vorm te geven. Daarbij zoeken zij waar nodig en waar nuttig de samenwerking. Elke gemeenten beseft dat daarbij een balans gezocht moet worden tussen het lokaal inrichten en regionaal organiseren, die recht doet aan de gedachte van de decentralisaties; het leggen van alle beleidsmatige autoriteit en financiële middelen bij één speler moet ingezet worden om de zorg voor jeugd, de Wmo en participatie op elkaar aan te sluiten.

Daarbij blijft de grote vraag hoe je *samen* de transformatie gaat vormgeven: die ontwikkeling vindt plaats in het lokale domein, maar moet ondersteund worden door inspanningen op het regionale vlak.

