

Nadere Toelichting en onderbouwing positioneringskeuze Veilig Thuis

In de vergadering van het algemeen bestuur van de DG&J van 6 juli 2017 is een aantal besluiten genomen met betrekking tot de positionering van Veilig Thuis. Een van de kernbeslissingen is geweest om te kiezen voor een positionering van Veilig Thuis als cluster (afdeling) binnen de dienstgezondheid en Jeugd.

Door een aantal gemeenteraden is er voor gekozen om in de zienswijze op de begrotingswijzing 2017 van de Serviceorganisatie Jeugd ook passages op te nemen met betrekking tot (voorgenomen) positionering van Veilig Thuis.

Met betrekking tot de positionering van Veilig Thuis stellen de betreffende raden het volgende:

"Wij beschouwen Veilig Thuis als een onlosmakelijk onderdeel van de jeugd(zorg). Wij onderschrijven de gedachte dat dit een publieke taak is en onderschrijven eveneens de gedachte dat onnodige overheadkosten zoveel als mogelijk bespaard moeten worden. Wij zijn echter niet overtuigd van het huidige positioneringsvoorstel voor Veilig Thuis. We vragen daarom om een goede onderbouwing van deze keuze, afgezet tegen de andere mogelijkheden voor positionering"

In deze notitie voorzien we de gemaakte positioneringskeuze van de gevraagde nadere onderbouwing. Alvorens dat te doen gaan we eerst op hoofdlijnen in op de besluitvorming die vooraf is gegaan aan het besluit van het algemeen bestuur van 6 juli 2017.

Eerdere besluiten

De decentralisaties op het gebied van zorg, jeugdhulp en participatie geven gemeenten sinds 2015 veel mogelijkheden om zelf de regie te voeren om zorg en maatwerk te organiseren voor mensen die hulp en ondersteuning nodig hebben. In dat perspectief zijn ook de Veilig Thuis organisaties ontstaan. De colleges zijn op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo 2015) verplicht om zorg te dragen voor de uitvoering van Veilig-Thuis-taken en dat in regionaal verband vorm te geven.

In Zuid-Holland Zuid heeft dat er aanvankelijk toe geleid dat ten behoeve Veilig Thuis een projectorganisatie is ingericht waarin taken op het gebied van kindermishandeling en huiselijk geweld zijn samengebracht. In de projectorganisatie Veilig Thuis is de afgelopen jaren samengewerkt door twee betrokken partijen: Jeugdbescherming West (kindermishandeling) en Dienst Gezondheid & Jeugd (huiselijk geweld). Jeugdbescherming West is verantwoordelijk voor de uitvoering van de "jeugdbeschermingstaken" en doet dat in opdracht van de Serviceorganisatie Jeugd namens de 17 gemeenten van Zuid-Holland Zuid. De dienst Gezondheid en Jeugd is verantwoordelijk voor het onderdeel volwassenen (huiselijk geweld) en voert die taken uit in opdracht van de gemeenten i.c. de betreffende centrumgemeenten Dordrecht en Spijkenisse. Hoewel er dus sprake is van 2 organisaties, die samen een tijdelijke projectorganisatie vormen, is het bestuur van de DG&J ook nu al verantwoordelijk voor het (doen) organiseren van de taken van Veilig Thuis, zowel voor kindermishandeling als huiselijk geweld.

De huidige projectorganisatie heeft zich de afgelopen jaren goed ontwikkeld en boekt goede resultaten, mede door de extra middelen die daarvoor door de gemeenten beschikbaar zijn gesteld. Ook door de inspectie wordt Veilig Thuis - naar aanleiding van het meest recent uitgevoerde onderzoek advies¹ - beoordeeld met een voldoende; de hoogste kwalificatie.

Er zijn geen wachtlijsten en de inspectie constateerde dat meer dan 80% van de meldingen na triage wordt doorgezet naar het lokale veld van zorg- en hulpverleningsorganisaties. Ook de aansluiting met lokale teams en andere ketenpartners is ingeregeld.

De huidige projectorganisatie Veilig Thuis is gehuisvest in het gebouw aan de Johan de Wittstraat in Dordrecht. In hetzelfde gebouw zijn ook andere ketenpartners gehuisvest (w.o. ook het Veiligheidshuis) waardoor er sprake is van goede samenwerkingsrelaties met deze ketenpartners. Het besluit om Veilig Thuis te positioneren als cluster van de DSG&J heeft geen gevolgen voor de huisvesting.

Op basis van afspraken met inspecties, ministerie van VWS, VNG en het landelijk samenwerkingsverband van Veilig Thuis organisaties moet - waar dat nog niet is gebeurd – de (tijdelijke) projectorganisatie worden omgezet in vaste organisaties en organisatievormen, om zo te kunnen voldoen aan de eisen met betrekking tot het goed en toekomst-vast organiseren van de Veilig Thuis-functie. Inmiddels is dit voor nagenoeg alle Veilig Thuis organisaties geregeld.

Onderbouwing positionering

Het besluit van het algemeen bestuur van 6 juli 2017 om VT als cluster binnen de DG&J onder te brengen is genomen na een lange periode waarin verschillende positioneringsvarianten uitgebreid zijn onderzocht, vergeleken en overwogen.

Belangrijk markeermoment is in dit verband het in december 2016 genomen besluit om te kiezen voor publieke positionering van Veilig Thuis binnen de Gemeenschappelijke Regeling Dienst Gezondheid & Jeugd (GR DG&J). Op basis van de uitkomsten van een vergelijking op verschillende gezichtspunten en criteria was de conclusie dat **publieke positionering voor Veilig Thuis** als de beste en meest kansrijke optie werd beoordeeld. De gemeenten die hun zienswijze hebben gegeven op de positionering van Veilig Thuis geven aan deze keuze voor het publiek organiseren van Veilig Thuis te onderschrijven.

Na de in december 2016 gemaakte keuze voor het publiek organiseren van Veilig Thuis moest vervolgens nog het antwoord worden gegeven op de vraag hoe daar het beste invulling aan kon worden gegeven. Er resteerden nog drie alternatieven waaruit gekozen moest worden; het organiseren als apart onderdeel binnen de GR (met als variant daarop een stichting onder de GR) en het positioneren van VT-ZHZ als cluster binnen de Dienst Gezondheid & Jeugd.

¹ Inspectie Jeugdzorg, Inspectie voor de Gezondheidszorg (Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Inspectierapport: 'De kwaliteit van Veilig Thuis Zuid-Holland Zuid, stap 2, april 2017

Op basis van nader onderzoek en advies door Andersson Elffers Felix (AEF) is op 6 juli een keuze gemaakt voor één van deze varianten. AEF stelt in haar advies² dat alle drie de alternatieven in beginsel mogelijk zijn, maar dat de vorm van de stichting het minst in lijn ligt met de eerdere keuze voor publieke positionering.

In vergelijking met het organiseren van VT als apart organisatieonderdeel binnen de GR, biedt het organiseren van VT als cluster binnen de Dienst Gezondheid & Jeugd betere mogelijkheden om gewenste inhoudelijke verbindingen tot stand te brengen - ook met het lokale veld en de lokale agenda's - en om schaalvoordelen (op bijvoorbeeld de bedrijfsfuncties) te realiseren.

Andere overwegingen en argumenten bij de positioneringskeuze

In de discussie rond de positionering van VT is vanuit verschillende perspectieven en invalshoeken nadrukkelijk aangegeven dat Veilig Thuis – in het licht van de aard van haar activiteiten – in belangrijke mate zelfstandig en onafhankelijk moet kunnen optreden. Daarnaast zijn er zorgen geuit in het perspectief van de inmiddels achter ons liggende financiële problematiek van de DG&J en de risico's die dat zou geven voor Veilig Thuis. Verder is nadrukkelijk de wens uitgesproken om naast de binnen de GR gebruikelijke bestuurlijke sturing, ook recht te doen aan de wens om gemeenteraden nadrukkelijker in positie te brengen als het gaat om de advisering op de doorontwikkeling en het functioneren van Veilig Thuis. Op deze aspecten gaan we nu in.

Zelfstandigheid en onafhankelijkheid

Zoals in het voorgaande al geschetst zijn zowel door het algemeen bestuur als vanuit verschillende raden vragen gesteld en zorgen geuit op het gebied van de zelfstandigheid en de onafhankelijkheid van VT bij positionering als cluster binnen de DG&J. Die vragen en zorgen zijn vertaald in aandachtspunten en randvoorwaarden. In het onderstaande zal worden geschetst hoe daar invulling aan wordt gegeven, zodat er daadwerkelijk sprake is van voldoende waarborgen voor een zelfstandig en onafhankelijk VT.

In essentie gaat het om drie aspecten van zelfstandigheid, transparantie en onafhankelijkheid:

- A. Organisatorische zelfstandigheid
- B. Professionele onafhankelijkheid en autonomie
- C. Financiële zelfstandigheid en transparantie

Ad A. Organisatorische zelfstandigheid

VT wordt, naast de huidige clusters Dienstverlening, Regie-Onderzoek-Advies en Bedrijfsvoering een zelfstandig cluster in de DG&J organisatie.

² Aris van Veldhuisen & Lieke Bruinooge AEF, *Positionering Veilig Thuis ZHZ. Rapportage t.b.v. het Dagelijks Bestuur van de GR ZHZ* (Utrecht 9 juni 2017)

In dat cluster worden geen andere DG&J activiteiten ondergebracht. Het cluster zal worden geleid door de manager Veilig Thuis, die als integraal manager sturing geeft aan dit organisatieonderdeel en ook het boegbeeld zal zijn van het nieuwe cluster Veilig Thuis. De manager Veilig Thuis krijgt een mandaat dat vergelijkbaar is met dan van de andere clustermanagers. Dat mandaat geeft ruim voldoende mogelijkheden en middelen om in belangrijke mate zelfstandig sturing te geven aan het cluster Veilig Thuis. De manager VT zal deel uit gaan maken van het managementteam van de DG&J. De manager VT is als integraal manager verantwoordelijk voor het leiden van het cluster en zorgt daarnaast als MT-lid voor de verbinding met andere clusters en bijdragen aan DG&J brede vraagstukken en ontwikkelingen.

Ad B. Professionele onafhankelijkheid en autonomie

Het werk van Veilig Thuis is gebonden aan verschillende wettelijke kaders, landelijk overeengekomen richtlijnen en protocollen³. Die geven enerzijds kader en richting, maar borgen daarnaast ook het onafhankelijk en professioneel optreden van de organisatie en haar medewerkers. Door de .. inspectie wordt daar ook op toegezien.

Daarnaast gelden voor Veilig Thuis de gebruikelijke standaarden op het gebied van kwaliteitszorg. Ook voor het cluster Veilig Thuis gelden de richtlijnen en afspraken met betrekking tot de HKZ-certificering en daarop wordt in- en extern getoetst door onze certificeerder Lloyds.

De medewerkers van Veilig Thuis zijn (of moeten worden) gecertificeerd (SKJ-registratie) en ook dat geeft waarborgen voor zelfstandig, professioneel en autonoom optreden van medewerkers, die daar overigens ook zelf verantwoordelijk voor zijn. Dat zorgt er voor dat VT-functies niet zo maar door anderen (niet-geregistreerden) ingevuld kunnen worden en ook dat borgt in zekere mate de autonomie van Veilig Thuis.

Tenslotte is er in wezen geen verschil met de wijze waarop ook GGD-en in Nederland waarborgen moeten inbouwen voor het omgaan met (medisch) vertrouwelijke gegevens. Veilig Thuis beschikt over een privacy protocol en dat wordt toegepast. Het privacy protocol is ingebouwd in het huidige kwaliteitszorgsysteem van VT en dat gaat mee over naar het kwaliteitszorgsysteem van DG&J.

Ad C. Financiële zelfstandigheid en transparantie

Naast het vormen van een zelfstandig cluster binnen de organisatie DG&J, wordt voorgesteld om ook een apart begrotingsprogramma Veilig Thuis op te nemen in de programmabegroting van de DG&J.

³ Veilig Thuis werkt conform de wettelijke eisen (Wet maatschappelijke ondersteuning), het toetsingskader Veilig Thuis 2016, het protocol van handelen opgesteld door de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de vigerende veldnormen.

Door te kiezen voor een apart begrotingsprogramma wordt gewaarborgd dat middelen die bestemd zijn voor VT ook daadwerkelijk voor die doeleinden worden ingezet. Schuiven tussen begrotingsprogramma's is immers alleen toegestaan na bestuurlijke besluitvorming over een begrotingswijziging, waarvoor bovendien de regels met betrekking tot het vragen van zienswijzen van toepassing zijn. Zo kan goed worden geborgd dat middelen bestemd voor VT niet aan andere DG&J taken worden besteed en omgekeerd.

Daarnaast is het ook nog mogelijk om uit het oogpunt van transparantie, in aanvulling op de gebruikelijke P&C cyclus en daarbij behorende documenten bij eventuele vragen, extracomptabel inzicht te geven in de financiële huishouding van VT.

Het is zeker niet onwaarschijnlijk dat het rijk de komende periode extra middelen ter beschikking zal stellen voor de doorontwikkeling van Veilig Thuis. Als dit gebeurt kunnen deze direct worden toegevoegd aan het budget van Veilig Thuis als aanvullende middelen.

Bestuurlijke sturing en (ver)binding

In de discussies rond de positionering van VT is ook de wenselijkheid aangegeven om de bestuurlijke sturing, binding en verbindingen zodanig te organiseren dat recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid die de gemeenten (en ook gemeenteraden) hebben voor het goed functioneren van Veilig Thuis. Vanuit de GR ligt de verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke sturing op Veilig Thuis primair bij het algemeen bestuur. In aanvulling wordt voorgesteld om expliciet vast te leggen dat het algemeen bestuur, in aanvulling op de reguliere sturingscyclus, twee maal per jaar een bestuurlijke bijeenkomst rond Veilig Thuis zal organiseren, waarin gemeentebesturen en gemeenteraden zullen worden meegenomen in de ontwikkelingen op het gebied van Veilig Thuis.

Besluitvormingsproces Crisis Interventie Team (CIT)

Parallel aan de ontwikkelingen met betrekking tot de positionering van VT speelde de noodzaak antwoord te geven op de vragen met betrekking tot de doorontwikkeling en positionering van het CIT. In opdracht van de Service Organisatie Jeugd is daar onderzoek naar verricht en dat heeft geleid tot het voorstel om te komen tot een Integrale Crisisdienst en dat die crisisdienst het best kan worden ondergebracht bij VT. Het algemeen bestuur heeft op 28 september 2017 conform het voorstel besloten.

De implicatie daarvan is dat de medewerkers van Jeugdbescherming West die nu invulling geven aan het CIT (en ook nu al in nauwe samenwerking met VT-ZHZ werken) per 1 januari 2018 mee over zullen gaan naar de DG&J en onderdeel uit zullen gaan maken van het nieuw te vormen cluster Veilig Thuis.

Financiële uitgangspunten

De subsidieaanvraag integrale begroting Veilig Thuis 2017 is het uitgangspunt voor de begroting Veilig Thuis 2018: begroting 2017 = begroting 2018. Die lijn volgend is voor Veilig Thuis (inclusief de middelen voor het CIT) in 2018 € 6,4 miljoen beschikbaar, waarvan een deel, conform het BBV, nog moet worden toegerekend aan het programma overhead.

Die omvang is voldoende voor het adequaat uitvoeren van de basistaken van Veilig Thuis conform de hieraan gestelde wettelijke eisen, de inspectie-eisen en het vigerende kwaliteitskader Veilig Thuis. Gezien de relatief korte overgangperiode van krap een half jaar, is gekozen om de organisatie inclusief de huidige formatie (en bezetting) ongewijzigd onder te brengen bij de GR DG&J. Het kostenniveau 2017 zal daarmee niet veel afwijken van het geprognosticeerde kostenniveau van 2018. Verder zal in 2018 nadrukkelijk gezocht naar mogelijkheden om schaalvoordelen te realiseren en zal worden gekeken naar andere mogelijkheden voor kostenbeheersing.

Het onderbrengen van Veilig Thuis bij de Dienst Gezondheid & Jeugd heeft tot gevolg dat de huidige begroting DG&J 2018 moet worden aangepast. Over voorstellen met betrekking tot het wijzigen van de begroting 2018 zal in de vergadering van het algemeen bestuur van 14 december worden besloten. Vervolgens zullen de begrotingswijzigingen voor zienswijze worden voorgelegd aan de gemeenteraden.

In 2018 zullen voorstellen worden ontwikkeld om te komen tot een eenduidige en meer rechtstreekse wijze financiering van Veilig Thuis als cluster van de DG&J.

Samenvattend

In december 2016 is naar aanleiding van een vergelijking op basis van verschillende criteria gekozen voor het publiek organiseren van Veilig Thuis. Een keuze die door de gemeenteraden wordt onderschreven. Met deze keuze als vertrekpunt heeft het algemeen bestuur in de vergadering van 6 juli 2017 de keuze gemaakt voor het positionering van VT als cluster binnen de DG&J.

De "stichting onder de GR" viel af omdat deze van de overgebleven varianten het minst in de buurt ligt van het uitgangspunt om Veilig Thuis publiek te organiseren.

In vergelijking met het organiseren als aparte werkeenheid binnen de GR biedt het organiseren als apart cluster binnen de DG&J betere mogelijkheden om vanzelfsprekende verbindingen en relaties tot stand te brengen met andere activiteiten van de DG&J als bijvoorbeeld LVS, OGGZ, onderzoek, beleidsadvisering en de JGZ. De gekozen positioneringsvariant biedt daarnaast goede mogelijkheden voor inhoudelijke synergievoordelen en het inhoudelijk versterken van de keten van zowel Veilig Thuis als de keten van Publieke Gezondheid. Hierbij geldt dat de DG&J op dit moment al een substantieel deel van de uitvoering van Veilig Thuis uitvoert (huiselijk geweld).

Naast deze inhoudelijke overwegingen, biedt de gekozen positioneringsvariant de beste perspectieven op het realiseren van schaalvoordelen op bedrijfsvoeringsfuncties.

In de uitwerking van de gekozen positioneringskeuze is rekening gehouden met de opmerkingen en randvoorwaarden op het gebied van zelfstandigheid, autonomie en transparantie. De organisatorische zelfstandigheid is gewaarborgd en dat geldt ook voor de gewenste professionele onafhankelijkheid en de financiële zelfstandigheid en transparantie.

Er is invulling gegeven aan de wens om de bestuurlijke sturing, binding en verbindingen zodanig te organiseren dat recht wordt gedaan aan de verantwoordelijkheid die de gemeenten (en ook gemeenteraden) hebben voor het goed functioneren van Veilig Thuis door in aanvulling op de reguliere sturingscyclus twee maal per jaar een bestuurlijke bijeenkomst rond Veilig Thuis zal organiseren, waarin gemeentebesturen en gemeenteraden zullen worden meegenomen in de ontwikkelingen op het gebied van Veilig Thuis.

Zoals blijkt uit de jaarstukken van de afgelopen twee jaar (2015-2016) en de tweede burap 2017, is de DG&J inmiddels weer een stabiele organisatie, die ook financieel in control en gezond is. Ook vanuit dit gezichtspunt zijn er in de ogen van het algemeen bestuur dus geen belemmeringen meer om Veilig Thuis bij de DG&J onder te brengen.

