

Bijlage 3: Rapport ambtelijke verkenning overgang Veilig Thuis naar gemeenschappelijke regeling

Deel 1. Opdracht

Het ambtelijk overleg VT heeft de opdracht juridische entiteit van het PFO op zich genomen en vervolgens een werkgroep van ambtenaren (juridisch, financieel/bestuurskundig en inhoudelijk) geformeerd.

In de opdracht wordt uitgegaan van vier varianten (Stichting, VRK met twee sub varianten en een nieuw te organiseren GR). Voorafgaand aan de werkgroep sessies heeft het ambtelijk overleg de variant GR in twee sub varianten verdeeld: een nieuw op te zetten GR voor VT apart en een nieuw op te zetten GR voor VT met het Zorg en Veiligheidshuis om maximaal tegemoet te komen aan alle mogelijke varianten. Een nieuw op te zetten GR variant met VT en Zorg en Veiligheidshuis is niet verbreed naar andere (zorg) partijen omdat deze variant al in het evaluatie onderzoek aan de orde is geweest en zorgaanbieders met wie een contract is afgesloten geen partij kunnen zijn in een GR; er kunnen alleen relaties met hen worden onderhouden.

Het PFO heeft het criterium incidentele en structurele kosten toegevoegd aan de opdracht. De resterende criteria/randvoorwaarden zijn ontleend aan het evaluatieonderzoek dat in opdracht van het PFO in april j.l is verricht.

Het ambtelijk overleg heeft voorafgaand aan de werkgroep sessies een gesprek gevoerd met directeur-bestuurder van VT en een lid van de Raad van Toezicht over de door hen ingebrachte criteria namelijk radarfunctie en toekomstbestendigheid van de organisatie. Dit gesprek heeft geleid tot een aanpassing van de door VT ingebracht criteria namelijk: professionele ruimte voor Veilig Thuis (e) Ketensamenwerking (f) en Continuïteit in de dienstverlening (g). Ook is aan hen gevraagd op welke wijze zij input wilden leveren: door middel van het aansluiten bij een werksessie(s) of een gesprek. Er is gekozen voor twee aparte gesprekken.

Uitwerking opdracht

De werkgroep heeft in een eerste sessie voor en nadelen van de verschillende varianten en criteria in kaart gebracht en besproken (bijlage 1) en vragen geformuleerd die als voorbereiding op de gesprekken zijn toegestuurd aan de geïnterviewden (bijlage 2).

Er zijn door (drie) leden van de werkgroep drie gesprekken gevoerd: één gesprek met de directeur-bestuurder en een manager van Veilig Thuis, één gesprek met twee leden van de Raad van Toezicht en een gesprek gevoerd met de directeur Publieke Gezondheid van de VRK.

Alle partijen hebben zich maximaal ingezet om op zeer korte termijn tijd vrij te maken en input te leveren.

Aan de hand van de input van bovenstaande gesprekken (bijlage 3) heeft de ambtelijke werkgroep een volgende slag gemaakt in twee sessies.

Conceptrapportage is aan geïnterviewden toegestuurd om op feitelijke onjuistheden te screenen en aan agendaleden/ambtelijk overleg om na te gaan of rapportage doorgeleid kan worden naar PFO.

Opdracht en randvoorwaarden/criteria:

Beschrijf op basis van de criteria uit de evaluatie (en de benoemde aanvullingen daarop) de voor- en nadelen van onderstaande varianten, namelijk:

1. Het continueren van een Stichtingsvorm
2. ¹Onderbrengen bij de VRK met twee mogelijkheden:

¹ Variant VRK: in de praktijk blijkt dat het Zorg en Veiligheidshuis en de GGD binnen de VRK een eigen programma hebben. Om die reden hebben we de indeling aangepast tot variant a.VT valt onder GGD en variant 2b VT heeft apart programma naast GGD en Zorg en Veiligheidshuis.

- a. VT samen met GGD en Zorg en Veiligheidshuis
 - b. VT apart
3. Apart te organiseren GR met twee mogelijkheden:
- a. VT apart in een nieuw te organiseren GR
 - b. VT samen met Zorg en Veiligheidshuis in een nieuw te organiseren GR

Criteria/randvoorwaarden

De criteria/randvoorwaarden zijn:

- a. Gemeente is ook partner met verantwoordelijkheid voor kwaliteit
- b. Overeenstemming over budget
- c. Warme schil
- d. Snel helderheid
- e. Professionele ruimte voor veilig Thuis
- f. Ketensamenwerking
- g. Continuïteit in de dienstverlening
- h. Bekostiging (incidentele en structurele kosten)

Deel 2. Input van betrokken partijen

Aan partijen is gevraagd naar hun top drie met betrekking tot randvoorwaarden/criteria. Hieronder wordt de top drie per partij toegelicht. In bijlage 3 'Input partijen op alle criteria', is de input per partij op alle varianten en alle criteria opgenomen.

De werkgroep constateert dat het partnerschap van gemeenten, de professionele ruimte van VT, de warme schil en de continuïteit van dienstverlening voor partijen het meest cruciaal zijn.

2.1 Veilig Thuis (directeur-bestuurder en manager)

VT heeft de voorkeur voor een stichting, maar vindt het wel de moeite waard om de mogelijkheid van onderbrengen in een GR te onderzoeken. VT wil haar onafhankelijke positie behouden en vanuit haar specifieke eigenstandige taak kunnen opereren. Om deze reden wil VT niet onder de GGD georganiseerd worden. Een nieuwe GR met het Veiligheidshuis heeft de voorkeur (variant 3b). Dit omdat er raakvlakken liggen als het gaat om ex -gedetineerden en verwarde personen. Ook dan blijft het noodzakelijk dat VT haar professionele ruimte en eigenstandige identiteit behoudt.

Partnerschap

Aan de voorkant moeten VT en gemeenten afspraken kunnen maken gebaseerd op een meerjarenperspectief. Het landelijke netwerk VT geeft richtlijnen en kwaliteitskaders mee die gebruikt kunnen worden bij het maken van kwaliteitseisen.

Gemeenten en VT zijn gelijkwaardige partners waar de subsidievorm goed bij past. VT is en blijft verantwoordelijk voor de inhoud en de bedrijfsvoering. Er is een wederzijdse afhankelijkheid waar beide partijen in kunnen/moeten handelen. Gemeenten levert de middelen, VT levert kennis en capaciteit, beide partijen moeten samen het voorveld toerusten met een (dwingende) sturende rol voor de gemeenten. Er moeten duidelijke afspraken met ketenpartners worden gemaakt zodat VT haar kerntaak goed kan uitvoeren. Indien partijen zich niet aan de afspraken houden is het aan de gemeente als opdrachtgever om hen aan te spreken.

De subsidievorm betekent dat de gemeenten beschikkingen moeten afgeven. VT geeft aan flexibel genoeg te zijn om in te kunnen spelen op de procedures van de deelnemende gemeenten. Alleen moet het niet zo zijn dat een besluit van een gemeente om financieel minder bij te dragen invloed

heeft op de taakomvang van VT. In het geval van zo'n besluit, betekent het dat de overige gemeenten meer financieel moeten bijdragen.

Professionele ruimte

VT moet zelfstandig en onafhankelijk kunnen opereren. De medewerkers moeten bewegingsruimte én beslisruimte hebben. Zij moeten herkenbaar zijn én partijen kunnen aanspreken. Dit is in een subsidievorm gewaarborgd. Onder een GR kan dit een probleem vormen als de identiteit niet behouden kan worden. Professionele ruimte betekent ook dat directie en management zelfstandig moet kunnen opereren, zonder dat 'toestemming' van een hogere bestuurslaag nodig is. Het beeld is namelijk dat VT binnen de GR met veel management en/of bestuurslagen te maken krijgt, waardoor besluitvorming traag verloopt, dagelijkse aansturing belemmerd wordt én een te grote afstand tot de uitvoering is. Om deze redenen heeft onderbrengen bij GR/VRK niet de voorkeur.

Warme schil

De warme schil is momenteel onvoldoende gewaarborgd. Capaciteit moet uitgebreid worden en op de lange termijn kan een samenwerkingsverband worden aangegaan. VT wil voor de ondersteunende taken de samenwerking aangaan met een partij met eenzelfde CAO zodat het makkelijk wordt om bijvoorbeeld personeel uit te wisselen. Er zijn verkennende gesprekken gevoerd maar dit wordt pas weer opgepakt als er duidelijkheid is over de juridische entiteit. Het aansluiten bij een GR die al over een warme schil beschikt waar gebruik van kan worden gemaakt kan een meerwaarde opleveren.

2.2. Raad van Toezicht (twee leden)

Geen voorkeur voor een specifieke variant.

Partnerschap

In de huidige vorm leidt het traject van subsidieaanvraag tot vaststelling veel te veel af van de kerntaak van VT. VT moet achter elke gemeente zelf aan om de juiste middelen binnen te krijgen. Ook is er onvoldoende budget om de taken uit te voeren (sommige gemeenten hebben nog niet betaald terwijl er wel een beschikking is afgegeven) hetgeen leidt tot extra ballast bij VT. Gemeenten en VT hebben beiden een eigen verantwoordelijkheid en hebben beiden belang bij een stabiele organisatie. Dit betekent dat er voldoende middelen moeten zijn voor VT om de wettelijke en bovenwettelijke taken uit te voeren. Er moet daarom meer gewerkt worden vanuit een meerjarenperspectief zodat partijen kunnen anticiperen op de toekomst. Het gesprek tussen gemeenten en VT moet zich meer richten op ontwikkelingen die in de praktijk spelen of verwacht worden, zoals knelpunten in de instroom en doorstroom op specialistische hulp en krapte op de arbeidsmarkt. De aansturing van VT moet éénduidig zijn. VT kan niet geconfronteerd worden met keuzeverschillen tussen de gemeenten of per gemeente moeten lobbyen voor voldoende middelen. Het heeft de voorkeur als de aansturing, bekostiging, verantwoording enz. vanuit 1 loket georganiseerd wordt.

Professionele ruimte

VT moet zijn eigen identiteit behouden. Dit betreft zowel de herkenbaarheid en zichtbaarheid naar buiten toe, als voor het specifieke functieprofiel van VT medewerkers. Het voortzetten van de doorontwikkeling in het primaire proces is essentieel. Keuze voor een organisatievorm mag dit niet in de weg zitten. Gezien de kerntaak van VT heeft onderbrengen bij de GGD niet de voorkeur. Een constructie onder de VRK maar apart van de GGD zou wel kunnen. Het bijkomend voordeel van twee directeuren is wenselijk, omdat deze functie in de huidige vorm kwetsbaar is. Het is wel belangrijk dat

er vanuit de directie aandacht blijft voor de kerntaak van VT en dat de directe lijn tussen het bestuur en manager VT behouden blijft.

Gezien de krapte op de arbeidsmarkt is het belangrijk dat er geen negatieve arbeidsrechtelijke consequenties zijn voor de medewerkers van het primaire proces. De voorbereiding naar een andere organisatievorm moet zorgvuldig gebeuren met bemoeienis van de ondernemingsraad én de medewerkers moeten goed in het proces worden meegenomen. Hier is naar het oordeel van de Raad van Toezicht al snel een jaar voor nodig

Warme schil

Het primaire proces van VT moet goed ondersteund worden. In de huidige situatie is de warme schil veel te mager en te kwetsbaar. VT is te klein om zelfstandig een warme schil op te zetten. Dit zou betekenen dat personeel parttime wordt aangetrokken, waardoor de flexibiliteit die er nodig is niet georganiseerd kan worden. VT zal dus met een andere partij moeten gaan samenwerken. De GR brengt hier voordelen, namelijk het benutten van de bestaande ondersteunende diensten. Als de GR onder een andere CAO functioneert dan de CAO jeugdzorg is het wel noodzakelijk dat de GR de CAO jeugdzorg kan uitvoeren. Daarnaast is het belangrijk dat de verplichte ICT-voorzieningen meekunnen. Het zou mooi zijn als de warme schil zo snel mogelijk door VT benut kan worden.

2.3. VRK (directeur Publieke Gezondheid)

Geen voorkeur tussen stichting of GR. In het land komen beide varianten voor. Beide organisatievormen zijn mogelijk. De essentie zit in de verantwoordelijkheid die gemeenten willen nemen. De vorm is ondergeschikt aan deze keuze. Het meer op afstand organiseren van VT, vraagt om een subsidievorm. Hiermee staat de gemeente haar zeggenschap over de uitvoering af aan een ander bestuur en worden risico's bv op het gebied van ziekteverzuim als het ware afgekocht. Als de gemeente haar zeggenschap wil behouden, dan zijn er twee keuzes: het zelf organiseren of in een GR.

Vanuit de organisatie VRK gezien ligt er een belang om de organisatie maximaal te laten renderen. Het profiel van de organisatie schuift op naar veiligheid, zorg en preventie. Dit vraagt om meer samenwerking op het snijvlak veiligheid en zorg. Het toevoegen van VT in VRK brengt meer slagkracht mee wat in deze ontwikkeling goed benut kan worden.

Partnerschap

De kerntaak van VT vraagt om een stevige bestuurlijke bemoeienis waarbij het goed voor te stellen is dat gemeenten directe zeggenschap over de uitvoering willen hebben. Dit is goed te organiseren in een GR omdat alle betrokken gemeenten ook bestuurder zijn. Bij de keuze voor een GR moet aan de voorkant goed nagedacht worden over de inrichting zodat rollen en verantwoordelijkheden doelmatig georganiseerd worden en voorkomen wordt dat politieke dynamiek een rol speelt of bestuurders de rol van manager krijgen. Inrichten in een GR onder een apart programma zoals het Zorg- en Veiligheidshuis (ZVHH), biedt veel mogelijkheden: zicht op kosten en resultaten, regelruimte tussen middelen, mogelijkheid aparte bestuurlijke constructie (inclusief combinatie burgemeester + wethouders).

Professionele ruimte

Branding van VT is belangrijk. De burger mag nooit het beeld krijgen dat bijvoorbeeld de brandweer zich nu met huiselijk geweld bezighoudt. Voor welke organisatievorm ook gekozen wordt, VT mag nooit haar naam en identiteit verliezen. Bij het onderbrengen in een GR-vorm moet het taakveld VT

zelfstandig kunnen opereren en naar buiten toe treden. Zo is ook het Zorg- en Veiligheidshuis georganiseerd. Het is een apart programma met een eigen begroting. VT moet anderen kunnen aanspreken vanuit haar taak en zich vrij voelen in deze rol.

Regelruimte en regelvrijheid moeten goed geborgd zijn. Dit is vergelijkbaar met het Veiligheidshuis en binnen de VRK goed ingeregeld. Medewerkers handelen onder de naam van het Veiligheidshuis en kunnen ketenpartners die tevens een zuster zijn van de eigen organisatie aanspreken op taken en verantwoordelijkheid. De eigenstandige functie wordt dus niet belemmerd onder een GR, mits dit als zodanig georganiseerd wordt.

Warme schil

VRK beschikt over een stevige infrastructuur. Er zijn ondersteunde diensten die zaken regelen zoals telefooncentrale, HR en ICT-diensten. Onderbrengen onder GR maakt dat VT hier gebruik van kan maken. Twee juridische entiteiten die elkaars diensten gebruiken, ligt niet voor de hand. Als de Stichting of een nieuw te vormen GR gebruik wil maken van onze diensten wordt het juridisch en financieel gezien een stuk ingewikkelder.

Onderbrengen in een GR biedt daarnaast kansen op het gebied van ketensamenwerking. VT heeft immers een ketenrol te vervullen. Hierin kan het platform van het VRK helpend zijn. VRK heeft een positie op het snijvlak van gezondheid en veiligheid en werkt nauw samen met bijvoorbeeld zorgaanbieders, politie en justitie. Dit zijn ook de partners waarmee VT samenwerkt. VRK heeft ook op bestuurlijke niveau contacten waar VT gebruik van kan maken. Zo profiteert de zorgkant van de veiligheidsketen en andersom. De vraag is of VT (entree tot) dit bestuurlijk netwerk/platform zelfstandig kan realiseren gezien haar omvang en kleine setting.

2.4. Oordeel partijen over verschillende varianten (schematisch)

Aan partijen is gevraagd om aan te geven welke varianten haalbaar, wenselijk of onbespreekbaar zijn. In het tabel hieronder geeft de reactie per partij weer.

criterium/ rand- voorwaarden	Stichting	VRK		Nieuw op te zetten GR	
		VT valt onder GGD	VT apart programma naast VHH en GGD	VT apart in nieuwe GR	VT met VHH in nieuwe GR
Oordeel VT directie	Voorkeur Stichting is nu ook mogelijk en in praktijk haalbaar gebleken	Geen optie Onvoldoende raakvlakken met VRK en GGD. VT wil onafhankelijk blijven vanuit eigenstandige taak	Geen optie Onvoldoende raakvlakken met VRK en GGD. VT wil onafhankelijk blijven vanuit eigenstandige taak	Geen optie Geen voordelen tav huidige stichtingsvorm	Optie, Mits eigen identiteit en professionele ruimte geborgd wordt.
Oordeel Raad van Toezicht	Optie, mits borging warme schil en partnerschap gemeenten verbetert VT is kwetsbaar	Optie, mits eigen identiteit geborgd wordt. Meerwaarde warme schil	Optie, mits eigen identiteit geborgd wordt. Meerwaarde warme schil	Optie, mits eigen identiteit en warme schil geborgd wordt Meerwaarde is onduidelijk	Optie, mits eigen identiteit en warme schil geborgd wordt

	op deze punten				
Oordeel VRK	Optie, mits gemeenten meer op afstand willen sturen	Niet wenselijk vanwege belang eigen identiteit VT	Optie, vanwege mogelijkheid apart programma conform VHH. Winst te behalen voor VT en VRK	Veel nadelen gezien hetgeen opgetuigd moet worden voor een relatief kleine organisatie	Veel nadelen gezien hetgeen opgetuigd moet worden voor een relatief kleine organisatie

Deel 3 Bevindingen werkgroep

De ambtelijke werkgroep constateert dat de wijze waarop partnerschap van gemeenten gestalte krijgt bij een Stichting (variant 1) of een GR (welke variant dan ook) het meest essentieel van elkaar verschilt.

De visie van het bestuur (gemeenten) op het al dan niet willen meesturen bepaalt welke variant het meest geschikt is.

De werkgroep constateert dat alle partijen erkennen dat gemeenten een zekere mate van verantwoordelijkheid hebben voor VT en bereid zijn om zowel een Stichting als een GR te overwegen.

Indien gemeenten meer bestuurlijke invloed willen is de vorm van een GR meest passend: gemeenten sturen dan collectief.

Indien gemeenten meer op afstand willen blijven en ieder afzonderlijk via een subsidiebeschikking willen sturen is een Stichting passend. Partnerschap moet dan op een andere manier vorm gegeven worden, er ontstaat druk op bedrijfsvoering bij VT en er is minder samenhang in sturing vanuit gemeenten.

De werkgroep constateert ten aanzien van de warme schil dat deze er voor de Stichting en de nieuw te vormen GR (nog) niet is en dat bij de variant GR/VRK (2a en 2b) een beroep gedaan kan worden op de bestaande structuur van de VRK.

De werkgroep constateert dat alle partijen onderkennen dat de professionele ruimte (eigen identiteit) van VT van groot belang is en in alle varianten geborgd kan worden met uitzondering van de variant VRK onder GGD (variant 2a).

De werkgroep constateert ten aanzien van een nieuw te organiseren GR (beide varianten 3a en 3b) dat gelet op de beperkte schaalgrootte de efficiency en doelmatigheid niet wezenlijk verbetert ten opzichte van de huidige situatie en dat het ontbreken van een warme schil niet direct wordt opgelost.

De werkgroep constateert dat indien gekozen wordt voor een GR-construct, de variant VHH apart programma (variant 2b), als enige variant overblijft omdat in dit construct aan professionele ruimte, warme schil en de andere criteria/randvoorwaarden voldaan kan worden.

Deel 4 Kosten

4.1. Friciekosten (incidenteel)

Friciekosten die primair langs 2 lijnen lopen:

Proces:

Het voorbereiden en implementeren van een nieuw besturings- en organisatiemodel brengt kosten met zich mee. Inzet zal nodig zijn voor het inbedden in een bestaande GR (denk aan: juridische advisering, bestuurlijke besluitvormingsprocessen in alle gemeenten).

Daarnaast zal het borgen van de professionele ruimte, Clavis systeem (ICT) e.d. inhoudelijke inzet vragen van alle betrokkenen (gemeenten, VT en VRK)

Tenslotte brengt ook het afwickelen (liquideren) van de bestaande stichting proceskosten met zich mee (juridisch, financieel).

Organisatie en bedrijfsvoering:

Stichting Veilig Thuis heeft een aantal contracten waarvan niet zeker is of deze overgenomen kunnen worden of zonder kosten ontbonden kunnen worden (huurcontract, ICT hardware). Beëindigen van deze contracten brengt eenmalige kosten met zich mee. De potentiële omvang hiervan moet verder uitgezocht worden.

Vanuit VT en de Raad van Toezicht is nadrukkelijk benoemd dat de huidige arbeidsvoorwaarden van het personeel gerespecteerd dienen te worden (CAO-jeugdzorg). Indien het mogelijk is het personeel onder de eigen voorwaarden 1 op 1 over te nemen, zijn daaraan geen friciekosten verbonden.

Inbedden van een andere CAO bij de VRK betekent mogelijk friciekosten bij de VRK omdat een nieuwe regeling geïmplementeerd en uitgevoerd moet worden (extra taken 'warme schil'). In geval arbeidsvoorwaarden gelijkgetrokken worden, is er ook sprake van friciekosten (onderzoek verschillende arbeidsvoorwaarden). In de vervolgoopdracht is het van belang om verder in beeld te brengen wat de precieze verschillen zijn tussen arbeidsvoorwaarden bij de VRK en bij VT.

Indien er sprake zou zijn van het afvloeien van personeel, gelden daarvoor algemene regels en zullen transitievergoedingen betaald moeten worden. Ook deze condities moeten bij een vervolgoopdracht verder in beeld gebracht worden.

Tenslotte vraagt de besluitvorming de nodige doorlooptijd waarbij het risico van het 'weglekken' van capaciteit bij alle partijen ontstaat. Er zal immers vanuit alle partijen inbreng in het proces gevraagd worden.

4.2. Structurele kosten

Het model waarbij de stichting VT de taken blijft uitvoeren leidt niet tot friciekosten. In dit model zal het geconstateerde knelpunt rondom de warme schil wel om een oplossing vragen waaraan structurele kosten verbonden zijn.

Gebruik maken van de 'warme schil' van de GR VRK brengt ook structurele kosten met zich mee.

Deel 5 Vervolg

Ongeacht de keuze voor een Stichting of een GR variant zal naar de mening van de werkgroep een vervolgo opdracht nodig zijn. Voortzetten van de huidige vorm lost niet de problemen op zoals financiering vanuit 1 loket en partnerschap van gemeenten.

Als wordt besloten tot het anders organiseren van de taken van Veilig Thuis zal naar de mening van de werkgroep eveneens een vervolgo opdracht nodig zijn om voor de gekozen richting onderstaande punten verder uit te werken.

Beide varianten vragen capaciteit en inzet van alle betrokkenen (gemeenten, VT en VRK) en om een strakke sturing op het proces.²

- Bijlage 1** Verkenning voor en nadelen ambtelijke werkgroep
- Bijlage 2** Vragen aan VRK,VT en Raad van Toezicht
- Bijlage 3** Input partijen op alle criteria

² Comment Raad van Toezicht: VT heeft al een onderbezetting en moet alle zeilen bijzetten voor doorontwikkeling organisatie. Er zullen heldere afspraken gemaakt moeten worden over inzet verdere uitwerking.

VT: We hebben geen capaciteit beschikbaar om inzet te plegen in het vervolgproces omdat alle energie en capaciteit voor doorontwikkeling VT nodig is.