

# **Evaluatie Stichting Veilig Thuis Kennemerland met betrekking tot de juridische entiteit**

**Eindrapportage**

23 juni 2018

Marga Drewes

## Inhoudsopgave:

<b>1. Aanleiding .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Samenvattende bevindingen.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Bevindingen van de wethouders.....</b>	<b>5</b>
3.1 Zijn de redenen die in 2015 aanleiding waren voor de wethouders om te kiezen voor een private rechtsvorm nog geldig?	
3.2 Wat zijn de ervaringen van de wethouders die deel uitmaken van de Stuurgroep met Veilig Thuis als zelfstandige stichting?	
3.3 In hoeverre is naar het oordeel van de wethouders deze rechtsvorm passend gebleken en passend voor de volgende fase?	
<b>4. Bevindingen van Veilig Thuis Kennemerland.....</b>	<b>9</b>
4.1 Hoe heeft Veilig thuis de gemeenten ervaren in hun rol van opdrachtgever?	
4.2 Zijn er vanuit veilig Thuis aanwijzingen waardoor de gekozen rechtsvorm opnieuw zou moeten worden overwogen?	
4.3 Beoordeling van de geschiktheid van andere rechtsvormen voor de uitvoering van de taken van Veilig Thuis	
<b>5. Wat zegt de Inspectie Jeugdzorg en Gezondheidszorg over de rol van gemeenten.....</b>	<b>11</b>
5.1 Schriftelijke publicaties	
5.2 Telefonische toelichting	
<b>Bijlage 1: Overzicht gesprekken en schriftelijke bronnen .....</b>	<b>13</b>

## 1. Aanleiding

Per 1 januari 2016 is Veilig Thuis Kennemerland voorlopig ondergebracht in een stichting. Afgesproken is dat de juridische entiteit en de wijze van financiering van Stichting Veilig Thuis voor de zomer van 2018 worden geëvalueerd. De vraagstelling bij deze evaluatie is:

- Zijn de redenen die in 2015 aanleiding waren om te kiezen voor een private rechtsvorm, nog geldig?
- Is de wijze van financiering van Stichting Veilig Thuis passend gebleken en ook passend voor de komende periode?

Er zijn hiertoe interviews gehouden met betrokken wethouders van de vier gemeenten, die samen de Stuurgroep Veilig thuis vormen (zie bijlage 1). De overige wethouders zijn eind mei schriftelijk geconsulteerd op basis van een tussenrapportage met de resultaten van deze interviews. Tevens heeft Veilig thuis schriftelijk gereageerd op de hen voorgelegde vragen (zie bijlage 1) en is het ministerie van VWS en de Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg telefonisch geconsulteerd. Dit geheel vormt de input voor deze evaluatie, die afsluit met een aantal samenvattende bevindingen, op basis waarvan het Ambtelijk Overleg Veilig Thuis de wethouders zal adviseren over het vervolg.

## 2. Samenvattende bevindingen

### ***Geen eensluidende visie op gesignaleerde knelpunten in aansturen en opereren van Veilig Thuis Kennemerland (VTK)***

Er is bij alle betrokkenen grote waardering voor de snelle opbouw tot één nieuwe organisatie en de verbeterstappen op basis van de rapporten van de Inspectie. Over de samenwerking en over de financiën zijn noch Veilig Thuis Kennemerland, noch de betrokken gemeenten tevreden. Over de oorzaken van deze knelpunten en dus ook over de oplossingen wordt verschillend gedacht. Veilig Thuis Kennemerland vindt dat gemeenten hun rol van opdrachtgever niet goed uitvoeren, zich teveel met de uitvoering bemoeien en te weinig financiële middelen ter beschikking stellen. De gemeenten vinden dat Veilig Thuis de bedrijfsvoering niet goed op orde heeft, waardoor gemeenten steeds voor (financiële) verrassingen worden geplaagd en zich gedwongen voelen zich met de bedrijfsvoering te bemoeien. Een deel van de wethouders vindt daarbij dat Veilig Thuis bij strategische keuzes de gemeenten te laat betreft en hen voor voldongen feiten plaatst in plaats van samen de lijnen uit te zetten.

### ***De rol van de gemeenten bij Veilig Thuis Kennemerland***

Tussen Veilig Thuis Kennemerland en de gemeenten, maar ook tussen gemeenten onderling is een verschil te zien hoe zij tegen de rol van de gemeente bij Veilig Thuis aankijken. Het ene beeld is: gemeenten louter als financier en opdrachtgever zien, zoals bijvoorbeeld bij de inkoop van het zorgaanbod. Hier hoort bij: een opdracht geven met een gewenst resultaat en een budget. Hoe het wordt uitgevoerd is een zaak van de opdrachtnemer. Sturing gebeurt periodiek op hoofdlijnen en aan de hand van het jaarverslag. Het andere beeld is: Gemeenten als medeverantwoordelijk zien bij de uitvoering van deze belangrijke veiligheidstaken. Hier hoort bij: gemeenten zijn betrokken bij strategische keuzes waar Veilig Thuis voor staat, zeker waar het ontwikkeltaken betreft.

Overeenstemming tussen gemeenten onderling en tussen gemeenten en VTK over de rol en verantwoordelijkheid van de gemeenten bij VTK is een voorwaarde voor een goede toekomstige samenwerking, ongeacht de juridische entiteit.

De Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg geeft met haar uitspraken de richting aan om deze overeenstemming te vinden. Cruciaal hierin is, dat de gemeenten, anders dan bij het zorgaanbod, ook verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van Veilig Thuis. Als de kwaliteit van Veilig Thuis niet goed is, wordt niet alleen Veilig Thuis, maar worden ook de gemeenten hierop aangesproken. Langs deze lijn redenerend kan de gemeente niet op dezelfde manier opdrachtgever zijn als bij de inkoop van het zorgaanbod. Naast opdrachtgever en belangrijke partner om de veiligheidsketen inclusief preventie goed in te richten, is de gemeente ook medeverantwoordelijk voor de kwaliteit van Veilig Thuis. Dit vraagt om overeenstemming over de uitwerking hiervan in partnerschap en sturing, onder andere bij strategische keuzes en bij ontwikkeltaken.

### ***De financiën***

De Inspectie Jeugd en gezondheidszorg geeft aan, dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de taken van Veilig Thuis uit te voeren. Tussen de gemeenten en Veilig Thuis Kennemerland is geen overeenstemming over welk budget nodig is om de taken van Veilig Thuis uit te voeren. De discussie over het benodigde budget verstoort de samenwerking. Ongeacht de juridische entiteit, is overeenstemming nodig over een budget, waarmee de basistaken kwalitatief goed uit te voeren zijn.

De Inspectie acht de benchmark van Q-consult een goed instrument om te komen tot afspraken over het budget. De benchmark blijkt evenwel niet eenduidig geïnterpreteerd te zijn door Veilig Thuis Kennemerland en de gemeenten.

### **De schaalgrootte**

Een deel van de wethouders acht de beperkte schaalgrootte van VTK mede een oorzaak van de bedrijfsvoeringsproblemen en daarmee ook voor het niet goed anticiperen op financiële problemen. Zij pleiten voor een ‘warme (bedrijfsvoerings)schil’ om VTK heen, waar zij gebruik van kunnen maken. Het gaat dan om zaken als ICT, HRM, financiële reserve.

Ook de Raad van Toezicht van Veilig Thuis Kennemerland vindt het de moeite waard om de mogelijkheid te onderzoeken van een samenwerkingsverband voor de backofficezaken met organisaties die werkzaam zijn in hetzelfde domein.

Als je landelijk kijkt blijken dergelijke vormen van samenwerking met andere organisaties regel, en geen uitzondering te zijn. Tijdens het tweede onderzoek van de Inspectie bleek Veilig Thuis Kennemerland de enige zelfstandige stichting te zijn, die was opgezet zonder dergelijke samenwerkingsafspraken met andere organisaties.

### **Randvoorwaarden voor de definitieve organisatievorm**

De bevindingen in dit rapport leiden tot een aantal randvoorwaarden voor een definitieve organisatievorm.

- De gemeente is naast opdrachtgever ook partner die verantwoordelijk is voor de kwaliteit, hetgeen vraagt om overeenstemming hoe de relatie ingericht wordt. Welk type zaken vergen, voordat de uitvoering ter hand wordt genomen, vooraf overeenstemming.
- Er moet overeenstemming zijn over het budget.
- Er moet een ‘warme schil’ zijn voor bedrijfsvoeringszaken
- Er moet snel helderheid komen over de definitieve inrichting en dit moet snel en goed worden geëffectueerd.

### **Opties voor definitieve organisatievorm:**

Inspectie, noch gemeenten, noch Veilig Thuis Kennemerland zien het in de markt plaatsen van Veilig Thuis als een wenselijke optie. Het onderbrengen bij een bestaande stichting is door de gemeenten niet genoemd (of benoemd als een gepasseerd station) en door Veilig Thuis Kennemerland afgewezen, vooral omdat zij het belangrijk vinden om onafhankelijk van een grotere stichting met andere doelstellingen te kunnen blijven opereren.

Er blijven twee opties over die genoemd zijn als wenselijk in de gesprekken

- 1) Onderbrengen bij de gemeenschappelijke regeling van de VRK
- 2) Doorgaan als zelfstandige stichting

Onderstaand wordt aangegeven wat dit betekent vanuit de randvoorwaarden bezien:

Randvoorwaarde	GR onder de VRK	Zelfstandige stichting
Gemeente is ook partner met verantwoordelijkheid voor kwaliteit	Gemeente heeft ook rol van bestuurder. Nadere uitwerking is nodig over sturing en betrokkenheid gemeenten.	Overeenstemming bereiken met Stichting over rol, sturing en betrokkenheid gemeenten.
Overeenstemming over budget	Overleg en overeenstemming met VRK over budget (en andere zaken).	De patstelling over het budget moet worden doorbroken.
Warme schil	De VRK fungeert als warme schil. Condities en dergelijke moeten worden uitgewerkt.	Veilig Thuis moet partners vinden en afspraken maken over samenwerking.
Snel helderheid	Op korte termijn uitwerken van een voorstel met de VRK samen.	Op korte termijn maken van samenwerkingsafspraken.

### 3. Bevindingen van de wethouders

#### 3.1 Zijn de redenen die in 2015 aanleiding waren om te kiezen voor een private rechtsvorm nog geldig?

In 2015 was snelle actie, flexibiliteit en een eenhoofdige aansturing gewenst. In alle interviews kwam naar voren dat het in 2015 noodzakelijk was om snel en slagvaardig een organisatie voor Veilig thuis in te richten, nadat gebleken was dat het de twee ‘moederorganisaties’ (De Jeugd- en Gezinsbeschermers en Kontext) niet lukte om samen met één voorstel te komen. Onderbrenging van Veilig Thuis bij één van deze twee organisaties was daarmee van de baan. Snelheid, flexibiliteit (o.a. op personeelsgebied) en slagkracht waren in die fase nodig. Daarbij leek een zelfstandige stichting beter aan te sluiten dan een gemeenschappelijke regeling. Ook was er destijds de nodige kritiek op de GGD qua financiën en kwaliteit, wat meespeelde in de afweging om Veilig Thuis daar niet onder te brengen.

*In 2015 was er de bestuurlijke wens vanuit de regierol van gemeenten om Veilig Thuis op enige afstand van de gemeentebesturen te plaatsen.*

Voor één wethouder is dit nog steeds een principiële doorslaggevende factor om te kiezen voor deze zelfstandige stichting als structurele organisatievorm. De taken van Veilig Thuis ziet deze wethouder als te specialistisch en te ver afstaan van de gebruikelijke verantwoordelijkheden van de gemeente. Een meer directe bestuurlijke rol van de gemeente zoals bij een gemeenschappelijke regeling wordt daarbij niet passend gevonden.

De andere wethouders merkten op dat de gemeenten in de afgelopen twee jaar noodgedwongen heel dicht op de organisatie hebben gezeten, al ging het om een zelfstandige stichting. Zij zien de regierol van de gemeenten voor een organisatie als Veilig Thuis niet principieel verbonden aan één juridische entiteit, al zijn er wel verschillen zichtbaar in eerste voorkeuren:

- Of: een meer directe bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente is gewenst bij taken op het gebied van veiligheid en gezondheid waarvoor de gemeente verantwoordelijk is en de instelling een monopoliepositie heeft.
- Of: Bij de jeugdzorg gebeurt alles in opdracht. Idealiter zou je ook de Veilig Thuis taken willen kunnen aansturen in een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie.

Voor deze wethouders spelen naast hun eerste voorkeur ook praktische argumenten, die bepalend zijn voor de definitieve juridische entiteit van Veilig Thuis Kennemerland.

#### **Samenvattend:**

- Een deel van de argumenten die destijds aanleiding waren om te kiezen voor een private rechtsvorm is niet meer geldig. Dit gaat vooral om de argumenten die samenhangen met de start- en opbouwfase.
- Het argument om de taken van Veilig Thuis op afstand van de gemeentebesturen te plaatsen om een goede invulling te kunnen geven aan de regierol van de deelnemende gemeenten wordt verschillend beoordeeld:
  - één wethouder beoordeelt dit argument nog steeds als doorslaggevend.
  - De overige wethouders kijken daar anders tegenaan en/of achten vooral de praktische ervaringen die zijn opgedaan met de huidige organisatie van Veilig Thuis relevant voor het bepalen van de definitieve juridische entiteit.

### **3.2 Wat zijn de ervaringen van de wethouders die deel uitmaken van de Stuurgroep met Veilig Thuis Kennemerland als zelfstandige stichting?**

#### **Sturingsmogelijkheden**

Er is grote waardering voor de wijze waarop de kwartiermaker en de medewerkers van Veilig Thuis snel en goed tot één nieuwe organisatie voor Veilig Thuis zijn gekomen. Ook bleek de organisatie in staat verbeterstappen te zetten op het punt van kwaliteit naar aanleiding van de Inspectierapporten. De stichtingsvorm bleek geschikt om in deze startfase snel uit de startblokken te komen. De gemeenten zaten er vanwege de kwetsbare startsituatie dicht op, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Alle wethouders gaven aan, dat de gemeenten dicht op Veilig Thuis zijn blijven zitten dan gebruikelijk bij een gesubsidieerde stichting. Als reden hiervoor wordt aangegeven, dat een aantal essentiële zaken op het gebied van bedrijfsvoering niet goed ging. Gezien de functie die Veilig Thuis heeft en de verantwoordelijkheid daarvoor van de gemeenten kunnen gemeenten zich niet veroorloven op dit punt risico's te lopen. De wethouders vinden dat ze zich teveel met zaken als ICT, personeelszaken en ziekteverzuim hebben (moeten) beziggehouden en daarmee meer op de stoel van de Raad van Toezicht kwamen te zitten.

Daarnaast merkten de wethouders op dat ze teveel met financiële tegenvallers zijn geconfronteerd.

Om beter te kunnen sturen is besloten in de financiering een onderscheid te maken tussen de wettelijk verplichte basistaken en de ontwikkeltaken van VT.

De wethouders gaven aan, dat er bij een organisatie als Veilig Thuis een vorm van 'partnerschap' gewenst is met de gemeente, waarbij je samen de lijnen en ontwikkelrichting vaststelt. Voordat er een uitgewerkt plan op de gemeente afkomt, zou je eerst samen moeten bepalen welke kant het op moet gaan. Dit geldt bijvoorbeeld bij ontwikkelingen als de MDA++ of de Crisisdienst, maar ook

bij de aanbevelingen van de Inspectie. Deze vorm van sturing is, mede doordat problemen in de bedrijfsvoering veel aandacht vroegen, niet uit de verf gekomen in de afgelopen twee jaar.

#### **Externe ontwikkelingen die van invloed zijn**

Zoals hiervoor al aangegeven was het een pittige opgave waar Veilig Thuis voor stond: eenheid brengen in een organisatie die nog uit twee bloedgroepen bestond met verschillende culturen en werkwijzen. Tegelijk moest de winkel tijdens de 'verbouwing' openblijven voor het uitvoeren van de –doorgaans niet gemakkelijke- taken.

Daarnaast kwamen er ook van buitenaf nieuwe ontwikkelingen op Veilig Thuis af, zoals het MDCK, de ontwikkeling naar een MDA++ en de integrale crisisdienst. Ook de Inspectierapporten vroegen om een antwoord om de kwaliteit te verbeteren. Daarnaast verandert het wettelijk kader nog, zoals blijkt uit de aanscherping van de meldcode.

De externe omgeving van Veilig Thuis was en blijft ook de komende jaren nog in ontwikkeling.

#### **Samenvattend:**

De ervaringen van de wethouders met Veilig Thuis Kennemerland in de afgelopen twee jaar komen overeen:

- Waardering voor de snelle opbouw tot één nieuwe organisatie, terwijl de winkel tijdens de 'verbouwing' openbleef.
- Gemeenten hebben er dicht bovenop gezeten dan doorgaans in een subsidierelatie. In het begin vanwege de kwetsbaarheid, later vanwege problemen met de ICT, ziekteverzuim en financiële tegenvallers.
- Gewenst en gemist is een vorm van partnerschap, waarbij je bij strategische vragen (Inspectierapport, MDA++) eerst samen de richting bepaalt.

### **3.3 In hoeverre is naar het oordeel van de betrokkenen deze rechtsvorm passend voor de volgende fase?**

Wethouders achten de huidige rechtsvorm voor de startfase passend. Hun mening over de beste organisatievorm voor de volgende fase is verschillend.

#### ***Stichting was passend en is ook structureel passend***

Eén van de wethouders vindt de stichtingsvorm de enige juiste entiteit voor een organisatie als Veilig Thuis. De argumentatie daarbij is, dat nu de grootste hobbels zijn genomen en er een stabiele structuur is, gemeenten hun rol als verstreker van de subsidie/opdrachtgever zuiverder kunnen toepassen. Zij kunnen strikte kaders (budget, resultaat) meegeven bij de opdracht aan Veilig Thuis. In de Raad van Toezicht zitten capabele mensen, die moeten zorgen dat de governance op orde is met de gebruikelijke dynamiek tussen de bestuurder en de Raad van Toezicht. Ook moeten zij ervoor zorgen, dat de financiële huishouding zo is ingericht, dat je problemen eerder kan signaleren en eerder kunt bijsturen. Het frequente ambtelijke overleg is dan niet meer nodig. De subsidieregeling biedt voldoende mogelijkheden om te sturen als zaken niet goed gaan. Het zou daarbij wel goed zijn om eerst samen met gemeenten en Veilig thuis de rollen scherper te benoemen en aan te geven wat je over en weer van elkaar verwacht.

Als mogelijke oplossing voor de juridische vragen bij de mandatering van de subsidieverlening aan Haarlem wordt geopperd, dat alle gemeenten direct sturen op de stichting (zoals Heemstede nu doet).

#### ***Stichting was goed voor de startfase, maar nu past een andere juridische entiteit beter.***

Drie wethouders vinden dat een andere juridische entiteit beter passend is, en dan met name de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Kennemerland. Veilig Thuis zou hier als apart onderdeel deel van kunnen

uitmaken, vergelijkbaar met het Veiligheidshuis, niet persé als onderdeel van de GGD.

Bestuurlijk gaat het vooral om de visie, dat je als gemeente verantwoordelijk bent voor een goede uitvoering van de taken van Veilig Thuis, waarbij men een meer directe bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeente gewenst vindt. Bij onderbrenging in een gemeenschappelijke regeling heb je als gemeente de rol van bestuur van de organisatie, waarmee je ook zeggenschap hebt over de weg waarlangs de doelen worden bereikt. Dit is gewenst gezien de taken van Veilig Thuis en de politieke gevoeligheid ervan. Maar ook omdat de omgeving van Veilig Thuis nog sterk in ontwikkeling is (MDA++, Crisisdienst, veranderend wettelijk kader voor de Meldcode) en de verwevenheid met het lokale voorveld. Eén wethouder benoemt, dat een meer directe sturing door de gemeente gewenst is als je te maken hebt met een niet als stabiel ervaren uitvoeringsorganisatie in een zich ontwikkelende omgeving. Een andere wethouder geeft aan, dat de stichting de afgelopen jaren niet het vertrouwen heeft gegeven dat de gemeente meer op afstand 'volgens het boekje' kon gaan sturen. De Raad van Toezicht geeft naar het oordeel van deze wethouder te weinig blijk van een kritische houding.

Voor twee wethouders is een belangrijk praktisch argument voor een andere entiteit de schaalgrootte. Men vindt dat de beperkte schaalgrootte van de zelfstandige stichting een risico is gebleken. De problemen met ICT en personeelsbeleid maakten het gemis aan professionele stafdiensten zichtbaar. Ook financieel waren de zaken niet in control, problemen werden te laat gesignaleerd.

Onderbrenging bij de gemeenschappelijke regeling van de Veiligheidsregio Kennemerland (VRK) biedt hier volgens deze wethouders wel een oplossing voor. De VRK heeft hetzelfde werkgebied en er zijn raakvlakken met andere taken onder de VRK. Er zijn professionele stafdiensten als HRM en ICT waar men gebruik van kan maken. Ook is het voorzien in 24/7 dienstverlening minder

kwetsbaar bij een grote organisatie die al beschikt over een crisisdienst en een meldkamer.

Onderbrenging bij de VRK zou het mandaatprobleem oplossen dat is gesignaleerd bij de subsidiering van Veilig Thuis Kennemerland. Overigens achten deze wethouders een aparte gemeenschappelijke regeling geen optie, omdat daarmee het schaalprobleem niet wordt opgelost.

### ***Nog geen oordeel over de definitieve juridische entiteit***

Eén wethouder heeft op dit moment nog geen oordeel over de definitieve entiteit voor Veilig Thuis. Deze wethouder ziet de oorzaken van de problemen in de bedrijfsvoering niet zozeer in de schaalgrootte, er zijn meerdere kleine organisaties waar deze problemen niet spelen. Het heeft meer te maken met het feit, dat het om een nieuwe organisatie gaat met nog onvoldoende ervaring met bedrijfsprocessen en weerstandvermogen. Deze wethouder vindt het voor die keuze vooral van belang dat de gemeenten zich niet meer hoeven bezig te houden met ICT, verhuizingen, ziekteverzuim, maar zich kunnen concentreren met de kerntaken waarvoor Veilig thuis is ingericht. Het zoeken is naar een organisatie die de taken kwalitatief goed uitvoert als een gewaardeerde partner, maar waarbij je het niet zelf als gemeenten hoeft te organiseren. Waarbij er reële doelen worden gesteld die kunnen worden gerealiseerd. De vraag is bij welke entiteit dat het beste kan.

Heb je dat als je Veilig Thuis inbedt in een bredere context waar een ‘warme schil’ om de organisatie ligt van weerstandsvermogen en gedeelde back-office en stafdiensten. Of moet je er juist op vertrouwen dat de zelfstandige stichting stappen heeft gemaakt en in de komende fase bestending vindt, zodat je over twee jaar een meer zakelijke inkooprelatie kan aangaan. Het antwoord op deze vraag is voor deze wethouder op dit moment nog niet helder.

Om deze keuze te kunnen maken zou het behulpzaam zijn meer inzicht te hebben in wat onderbrenging bij de VRK precies inhoudt qua besturing en het

benutten van de ‘warme schil’ eromheen. Ook is het interessant om te weten of er een verschil is op het gebied van privacy bij een zelfstandige stichting of als onderdeel van de VRK.

### ***Andere mogelijke opties?***

Uit het Landelijk Beeld over Veilig Thuis van de Inspectie Jeugdzorg en Gezondheidszorg blijkt dat een aantal regio's Veilig Thuis hebben ondergebracht bij de Gecertificeerde Instelling, een ander deel bij de GGD of een andere gemeenschappelijke regeling en een aantal Veilig Thuis organisaties is een zelfstandige stichting geworden.

De optie van onderbrenging bij een grotere stichting is door geen van de wethouders naar voren gebracht. Wel is gemeld, dat de gecertificeerde instelling daarvoor de kans heeft gekregen in het begin, maar deze niet heeft benut.

### ***Wat brengt de overgang naar een andere juridische entiteit met zich mee?***

Vast staat dat de overgang naar een andere entiteit een tijdsinvestering vergt. Sommige wethouders schatten in dat dit vooral wat van het management zal vergen en geen effect hoeft te hebben op de continuïteit van de dienstverlening. Zij schatten dit in, omdat het gaat om de overgang van de hele organisatie (lock, stock and barrel) waarbij er baanzekerheid is voor het personeel.



#### **Samenvattend:**

- De zelfstandige stichting was passend in de beginfase.
- Over de definitieve organisatievorm zijn de meningen verdeeld
  - Eén wethouder vindt de zelfstandige stichting passend als definitieve entiteit
  - Twee wethouders vinden de zelfstandige stichting te kwetsbaar gebleken qua schaalgrootte en vinden onderbrenging bij de gemeenschappelijke regeling van de VRK—ook bestuurlijk- de beste optie.
  - Eén wethouder vindt onderbrenging bij de VRK gewenst omdat dat het beste aansluit bij de verantwoordelijkheid van gemeenten voor Veilig Thuis.
  - Eén wethouder weet het nog niet, vindt de schaalgrootte wel aanleiding om te zoeken naar ‘een warme schil’ en zou eerst meer inzicht willen in wat de voordelen van onderbrenging bij de VRK zouden zijn, zowel bestuurlijk als qua stafdiensten.
- De optie om Veilig Thuis onderdeel te maken van de DJ&GB is een gepasseerd station. Over de andere gecertificeerde instellingen is niet gesproken en ook onderbrenging bij een andere grotere stichting is niet genoemd.

## **4 Bevindingen van Veilig Thuis Kennemerland**

Veilig Thuis Kennemerland heeft ervoor gekozen om hun antwoorden niet via een interview, maar via een schriftelijke reactie te geven. De vragen zijn afzonderlijk beantwoord door het management, de bestuurder en de Raad van Toezicht. Hieronder worden de antwoorden samengevat als antwoord van Veilig

Thuis Kennemerland. Waar verschillen in de antwoorden daartoe aanleiding geven, zal erbij vermeld worden van welke geleding binnen Veilig thuis Kennemerland dit antwoord afkomstig was.

### ***4.1 Hoe heeft Veilig Thuis Kennemerland de gemeenten ervaren in hun rol van opdrachtgever?***

Veilig Thuis Kennemerland geeft aan, dat de gemeenten nog zoekende zijn naar en nog kunnen groeien in hun rol als opdrachtgever. De bestuurder geeft aan dat het na 2 jaar nog niet echt is gelukt om VTK als zelfstandige stichting daadwerkelijk op afstand te plaatsen en te sturen op prestatieafspraken, periodieke verantwoording op hoofdlijnen en jaarstukken. De Raad van toezicht meent dat de gemeenten moeite hebben hun rol van beleidsverantwoordelijke te onderscheiden van de rol van financier, waardoor ze te weinig afstand hielden van VTK als private partij. Dit bleek bijvoorbeeld uit het stellen van eisen aan de monitoring (maandelijkse en kwartaalrapportages voor de gemeenten), een aspect van de bedrijfsvoering. Ook werd naar hun mening te weinig onderkend door de gemeenten dat een inspectierol is belegd bij landelijke Inspecties.

Het jaarlijkse begrotingsproces is door Veilig Thuis Kennemerland als een moeizaam, tijdrovend en onduidelijk traject ervaren. Als voorbeeld noemen zij het uit elkaar halen van de reguliere begroting en die van het MDCK, en vervolgens de splitsing in MDA++ regionaal en bovenregionaal. Een ander genoemd voorbeeld is het traject rond de begroting van de Integrale Crisis Dienst (ICD). Daarbij is VTK van mening dat zij structureel te weinig geld krijgen voor de wettelijke taken en voor bovenwettelijke taken. Dit leidt tot een vicieuze cirkel van te hoge werkdruk en een hoog werkgerelateerd ziekteverzuim. De bestuurder wijst erop, dat deze vicieuze cirkel ook door de accountant is geconstateerd. Er is geen financiële ruimte voor opstartkosten

voor nieuwe ontwikkelingen, waardoor er regelmatig om een voorschot moet worden gevraagd om aan de financiële verplichtingen te voldoen.

Vanuit het management is aangegeven het erg jammer te vinden dat er spanning is komen te staan op de samenwerking tussen Veilig Thuis Kennemerland en de gemeenten door de moeizame begrotingsgesprekken.

Suggesties van Veilig Thuis voor verbetering:

- Een realistische meerjarensubsidie en –begroting, mede gebaseerd op landelijke taken en benchmarkgegevens met een reserve om zelf tegenvallers te kunnen opvangen. Meer financiële middelen voor taken als voorlichting en onderhouden van netwerk van aandachtfunctionarissen.
- Geen maandelijkse verantwoording, maar verantwoording via kwartaalrapportages en jaarstukken en op basis van prestatieafspraken met een beperkt aantal vooraf bepaalde prestatie-indicatoren waar de gemeenten op willen sturen.
- Betere rolverdeling tussen gemeenten als opdrachtgever, Veilig Thuis als opdrachtnemer en de Raad van Toezicht als toezichthouder.
- De Raad van Toezicht vindt dat de gemeenten op het punt van veiligheid beter moeten sturen op preventie, output en regie op het aansluiten van de ketens.
- Het management acht verbetering mogelijk door de kennis en informatie over de landelijke ontwikkelingen en wat dit betekent voor Veilig Thuis beter uit te wisselen en af te stemmen tussen gemeenten en Veilig Thuis.

#### ***4.2 Zijn er vanuit Veilig Thuis Kennemerland aanwijzingen waardoor de gekozen rechtsvorm opnieuw zou moeten worden overwogen.***

Veilig Thuis Kennemerland is van mening dat er geen aanwijzingen zijn waardoor de rechtsvorm zou moeten worden heroverwogen. Veilig Thuis Kennemerland vindt dat de stichting nu net in de fase van doorontwikkeling zit om als zelfstandige stichting volledig op eigen benen te kunnen staan. Momenteel wordt de organisatie door middel van een quick scan doorgelicht om de organisatie verder te optimaliseren. Er is geen aanleiding om tot een andere organisatievorm over te gaan. De bestuurder wijst op de verschuivingen van rechtsvorm, die je in andere regio's ziet, waaruit niet geconcludeerd kan worden wat de optimale rechtsvorm is.

Veilig Thuis Kennemerland is ISO gecertificeerd en als 'voldoende' gekwalificeerd door de inspectie. Het management van VTK ziet als voordeel van een zelfstandige stichting de slagkracht, bijvoorbeeld bij het aannemen van personeel. De Raad van Toezicht geeft aan dat het aspect van financiering ook bij een andere constructie nog steeds aan de orde zou zijn.

Gelet op alle nieuwe ontwikkelingen die dit jaar en volgend jaar spelen (ICD, Radarfunctie, aanscherping meldcode, uitvoeringsprogramma van de minister) achten zij een overgang naar een andere rechtsvorm te risicovol en niet verantwoord. De werkdruk is hoog, de arbeidsmarkt krap en iedere verstoring zal leiden tot een overbelasting van de medewerkers. Een overgang kost tijd en geld (frictiekosten), leidt tot ontrust en verdere leegloop en is niet goed voor de continuïteit.

De Raad van Toezicht ziet juist in de onafhankelijke positie de kracht van VTK om kritisch en onafhankelijk het functioneren van andere partijen te kunnen bezien en daarop te kunnen reflecteren. De aanstaande monitorfunctie voor de voortgang van het aanpakken van meldingen door andere partijen is hierbij gebaat. De Raad van Toezicht geeft daarnaast aan, dat uit benchmarkgegevens blijkt dat zelfstandige organisaties van Veilig Thuis goedkoper functioneren. De omvang van de organisatie leidt evenwel ook tot een beperkte mogelijkheid tot het opvangen van fluctuaties in werkaanbod of ondersteuning vanuit

beleidsondersteunende afdelingen. De Raad van Toezicht vindt het de moeite waard om de mogelijkheid te onderzoeken van een samenwerkingsverband met organisaties die werkzaam zijn in hetzelfde domein, zonder daarbij zelfstandige sturingsmogelijkheden aan te tasten.

#### **4.3 Beoordeling van de geschiktheid van andere rechtsvormen voor de uitvoering van de taken van Veilig Thuis.**

Veilig Thuis Kennemerland wijst op het onderscheid van geschiktheid van een organisatievorm en de wenselijkheid van die organisatievorm. Zie onder 4.2.

- Veilig Thuis Kennemerland vindt het wenselijk de **huidige organisatievorm van zelfstandige stichting** te continueren, mits de financieringsrelatie met de gemeenten stabiel wordt met een langere tijdshorizon. Als voordeel ziet men vooral de onafhankelijkheid en de relatief lagere kosten, volgens de benchmark. De Raad van Toezicht wijst erop, dat het aspect van financiering ook bij aan andere organisatievorm prominent aan de orde zou zijn.
- Bestuurder en management VTK zien een **gemeenschappelijke regeling** als een optie, maar zij wijzen op de mogelijke hogere kosten (volgens de landelijke benchmark) en mogelijk verlies van slagvaardigheid. Het management vindt een verandering van organisatievorm risicovol voor de continuïteit: het vraagt veel energie van het management, die nodig is voor de kerntaak en het kan leiden tot uitstroom van ervaren personeel. De Raad van Toezicht vindt deze optie niet voldoen aan eerdergenoemde criteria zoals onafhankelijkheid. Wel zien zij als voordeel dat er enige relatie met meer en diverse partijen gegarandeerd is in deze constructie. Tegelijk zien zij een gemeenschappelijke regeling onder de Veiligheidsregio als een positionering in het veiligheidsdomein en minder in het preventieve zorg- en welzijnsdomein, terwijl daar vaak de bron van onveiligheid ligt.
- De optie om **onderdeel te worden van een bestaande stichting** wordt nadrukkelijk niet als wenselijk gezien. Het kan ten koste gaan van de onafhankelijkheid; de doelstellingen van de stichting en van Veilig Thuis

zullen nooit helemaal overeenkomen. De Raad van Toezicht geeft aan dat hierbij eerder te denken is aan een samenwerkingsverband voor de backoffice-taken dan aan 'een onderdeel worden van'.

- **Het in de markt plaatsen van Veilig Thuis** wijst VTK af. Het is niet gewenst de organisatie en het deskundige personeel afhankelijk te laten zijn van aanbestedingseisen van de gemeenten. De Raad van Toezicht vindt deze optie niet passen, omdat het duurzaam borgen van een goed functionerend Veilig Thuis een verantwoordelijkheid van de overheid is. Het vergt langjarige stabiele omstandigheden om de benodigde kwaliteit en deskundigheid te garanderen. Deze kennis en kwaliteit kun je niet zomaar in de markt vinden.

Tot slot bepleit de Raad van toezicht om Veilig Thuis Kennemerland zekerheid te geven voor minimaal de komende vijf jaar ten behoeve van een stabiele en kwalitatief goed functionerende organisatie. Daarbij zien zij graag de ruimte voor Veilig thuis om zelf te zoeken naar samenwerkingsmogelijkheden die het functioneren van de organisatie ten goede komen.

## **5 Wat zegt de Inspectie Jeugdzorg en Gezondheidszorg over de rol van gemeenten bij Veilig Thuis**

### **5.1 Schriftelijke publicaties**

De Inspectie Jeugdzorg en Inspectie voor de Gezondheidszorg hebben in februari 2016 en in april 2017 twee landelijke rapporten gepubliceerd over de kwaliteit van Veilig Thuis. Hierin gaven zij ook aan wat zij van de gemeenten verwachten:

- Inspecties verwachten dat gemeenten zich inspannen om te komen tot een definitieve organisatievorm voor Veilig Thuis (VT).
- Een goed functionerende en stabiele Veilig Thuis organisatie is een essentieel onderdeel binnen de zorgketen.

- Gemeenten hebben de opdracht gekregen tot het organiseren van VT en zijn in directe zin verantwoordelijk voor VT. Ze moeten die verantwoordelijkheid ook nemen.
- Inspecties verwachten van gemeenten dat die zich periodiek laten informeren over instroom en doorstroom. Gemeenten dienen actief zicht te houden op en zo nodig sturend op te treden bij wachtlijsten en bij het oplossen van knelpunten. De gezamenlijke gemeenten en verantwoordelijke wethouders dienen toe te zien op de stand van zaken bij VT.
- Inspecties verwachten dat gemeenten zorg dragen voor voldoende capaciteit met de mogelijkheid om snel een beroep te kunnen doen op flexibele inzet van mensen en middelen.

### **5.2 Telefonische toelichting door Inspectie Jeugd en gezondheidszorg**

De Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg heeft geen voorkeur voor een type organisatie, ze laten dit helemaal aan de gemeenten en Veilig Thuis zelf over. Ze willen hier ook geen uitspraken over doen. Wel heeft de inspectie hun kijk op de rol van de gemeente telefonisch nader toegelicht.

Overigens heeft ook het Ministerie van VWS telefonisch doorgegeven, dat zij de inrichting van Veilig Thuis helemaal aan de gemeenten overlaten. Zij vinden Veilig Thuis een belangrijke functie vervullen die de komende jaren nog verder ontwikkeld wordt.

#### *Verantwoordelijkheid gemeenten voor kwaliteit*

In de WMO is opgenomen dat de gemeenten wettelijk verantwoordelijk zijn voor Veilig Thuis, ook voor de kwaliteit.

De inspectie ziet een groot verschil in de verantwoordelijkheid van gemeenten bij het zorgaanbod en bij Veilig Thuis. Als er bij het zorgaanbod iets niet goed

gaat, spreekt de Inspectie daar in eerste instantie de zorgaanbieder op aan, en niet de gemeente. Als er bij Veilig Thuis iets niet goed gaat, wordt daarop zowel Veilig Thuis als de gemeente aangesproken. Dit is vanwege de wettelijke verantwoordelijkheid van de gemeente voor de kwaliteit van Veilig Thuis. Dit is ongeacht de organisatorische constructie.

In een gemeenschappelijke regeling spreekt de inspectie de gemeenten daarnaast ook aan als bestuurder van Veilig Thuis. De Inspectie vindt het niet voor de hand liggen om Veilig Thuis als een product in de markt te zetten waarbij instellingen elkaar beconcurreren op prijs en kwaliteit om de opdracht te krijgen.

#### *Verantwoordelijkheid gemeenten voor voldoende middelen*

Gemeenten zijn ervoor verantwoordelijk dat er voldoende capaciteit beschikbaar gesteld kan worden. Q-consult heeft bij bijna alle VT-organisaties een benchmark gedaan en heeft een soort veldnormen/richtlijnen ontwikkeld. De inspectie vindt deze richtlijnen redelijk goed, ook omdat in de richtlijn de nuance is meegenomen dat elk VT andere taken heeft en anders is ingebed in een ander lokaal veld.

#### *Veilig Thuis Kennemerland de enige zelfstandige stichting zonder hulplijnen naar andere organisaties.*

Bij de laatste ronde (stap 2) van de Inspecties was Kennemerland de enige Veilig Thuis organisatie die als zelfstandige stichting zonder hulplijntjes naar een andere organisatie opereerde. Alle andere zelfstandige stichtingen hadden verbintenissen of personele unies (bv een gedragswetenschapper die kan inspringen) met grotere organisaties (bv welzijnsinstelling of Jeugdbescherming) voor bepaalde stafdiensten (HRM, ICT).

## Bijlage 1: Overzicht gesprekken en schriftelijke bronnen

### Interviews:

27 maart 2018	Wethouder Christa Kuiper	Heemstede
4 april 2018	Wethouder Tom Horn	Haarlemmermeer
5 april 2018 (telefonisch)	Amra Dzelilovic	Ministerie VWS
5 april 2018	Wethouder Annette Baerveldt	Velsen
12 april 2018	Wethouder Merijn Snoek en wethouder Jur Botter	Haarlem
18 mei 2018 (telefonisch)	Margreet Everts	Inspectie Jeugd en Gezondheidszorg

### Schriftelijke bronnen:

- Memo Organisatievorm Veilig Thuis Kennemerland, 2015
- Schriftelijke input van Management, Bestuur en Raad van Toezicht Veilig Thuis Kennemerland, mei 2018
- Onderzoek naar de kwaliteit van Veilig thuis Stap 1 Landelijk Beeld, 02-03-2016
- Onderzoek naar de kwaliteit van Veilig thuis Stap 2 Landelijk beeld, 01-04-2017

### Begeleidingscommissie:

Saskia Daru	- gemeente Haarlem
Lotte Loef (contactpersoon)	- gemeente Velsen
Els Rozema	- Gemeente Haarlem
Monique van Schie	- Gemeente Haarlemmermeer