BUREAU hhm

ONDERZOEKT | ADVISEERT | BEWEEGT

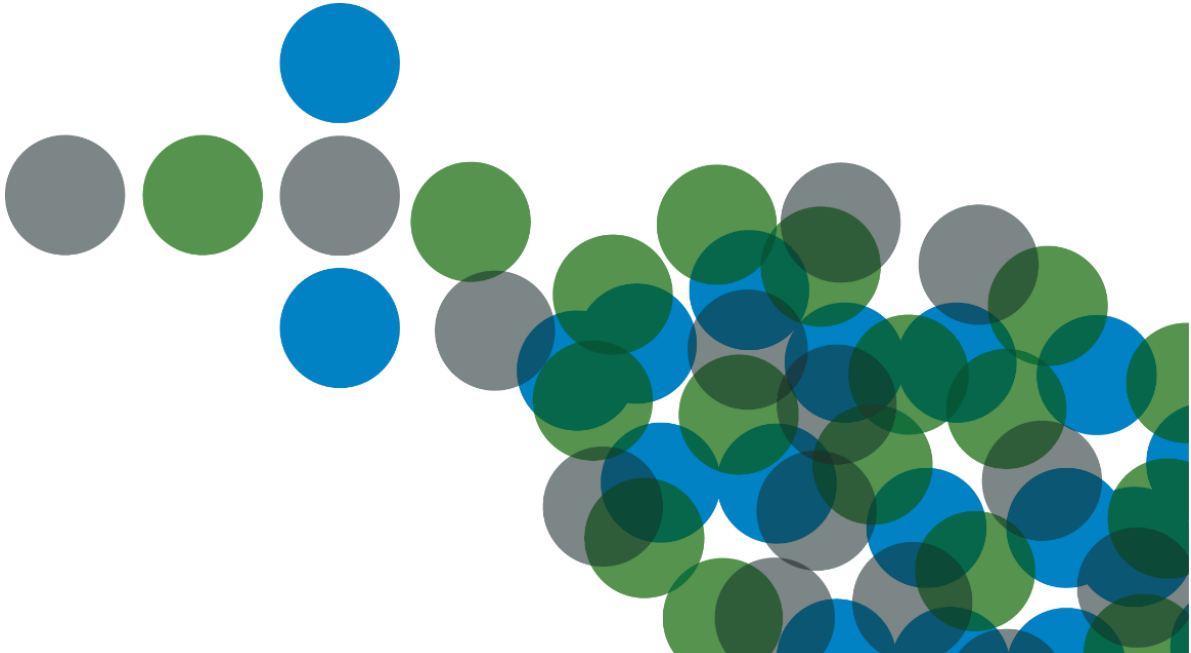
Beleggen en borgen taken Veilig Thuis Noord-Holland Noord

Auteur(s) Albertus Laan
Peter Bakker
Mieke Looman
Nelleke Dijk

Opdrachtgever Stuurgroep VTNHN

Kenmerk NK/20/0889/vtnhn
Publicatiedatum Juni 2020

© Bureau HHM



Inhoud

Samenvatting 3

1. Het onderzoek 5
1.1 Aanleiding 5
1.2 Aanpak 5
1.3 Leeswijzer 6

2. Achtergrond Veilig Thuis 7
2.1 Wettelijke taak Veilig Thuis 7
2.2 Landelijk en regionaal beeld 9
2.3 Meldcode en handelingsprotocol 10
2.4 Positie in de keten 13
2.5 Beschouwing 15

3. Positionering Veilig Thuis Noord-Holland Noord 16
3.1 Huidige positionering 16
3.2 Samenloop GR en DVO 17
3.3 Prestatie-indicatoren 19

4. Kostenanalyse Veilig Thuis Noord-Holland Noord 22
4.1 Begroting 22
4.2 Beschouwing 24

5. Beschrijving en weging van scenario's 26
5.1 Mogelijke scenario's 26
5.2 Positionering bij de GGD HN 26
5.3 Positionering bij een ander partij 30
5.4 Positionering als zelfstandige organisatie 31
5.5 Beschouwing 31

6. Conclusies en aanbevelingen 33
Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie 38
Bijlage 2. Afgenomen interviews 39
Bijlage 3. Afwegingskader scenario's 41

Dit rapport is geoptimaliseerd voor lezen op een beeldscherm.
Navigeer tussen de hoofdstukken met de cijfers in de kantlijn.
Met de pijl daaronder komt u terug bij de inhoudsopgave.

Samenvatting

De 18 gemeenten in de regio Noord-Holland Noord en de GGD Hollands Noorden (GGD HN) hebben een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten voor de uitvoering van taken van Veilig Thuis Noord-Holland Noord (VTNHN). Uit evaluatieonderzoek van de gemeenten blijkt dat deze situatie leidt tot diverse knelpunten, waardoor geen eenduidig beeld bestaat over het beleggen en borgen van taken van VTNHN in de toekomst.

In dit onderzoek gaan we na hoe de wettelijke taken van VTNHN zich verhouden tot de wensen en eisen van gemeenten als het gaat om de uitvoering van deze taken, in het licht van de brede ontwikkelopgave van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Ook geven we een advies voor de toekomstige positionering van VTNHN, waarbij we verschillende scenario's met elkaar vergelijken.

Aanpak
Voor de uitvoering van dit onderzoek bestudeerden we documentatie. Ook voerden we gesprekken met een groot aantal betrokken partijen, waaronder gemeenten (bestuurders, ambtenaren, lokale toegangen, raadsleden), de GGD HN, VTHNH en belangrijke ketenpartners. Met hen spraken we over (de oorzaken van) knelpunten die zich voordoen in de huidige situatie. Daarnaast onderzochten we of de begroting van VTNHN past bij de huidige omvang van de dienstverlening. Op basis van de documentstudie en de gesprekken stelden we scenario's op voor het in de toekomst positioneren van VTNHN, waarna we de voor- en nadelen van deze scenario's ten opzichte van elkaar gewogen hebben. De uitkomsten hiervan verwerkten we in de voorliggende rapportage.

Conclusies
We concluderen dat de problemen waar VTNHN de afgelopen jaren mee kampte (financiële tekorten, personeelstekorten, wachtlijsten en wachttijden, onderzoek en ondertoezichtstelling van de inspectie) sterk vergelijkbaar zijn met andere Veilig Thuis-organisaties en dat deze zich grotendeels voordoen onafhankelijk van de positionering van VTNHN. De problemen hebben er wel toe geleid dat de afgelopen jaren veel aandacht is uitgegaan naar het neerzetten van de organisatiestructuur, het uitwerken en implementeren van werkprocessen en het verbeteren van de bedrijfsvoering.

De aansluiting van de diensten van VTNHN op de werkwijze van lokale toegangen en andere ketenpartners vraagt dan ook blijvend aandacht, mede gezien de diversiteit van de lokale toegangen (waarbij sprake is van verschillen in visie, expertise en werkwijze) en de complexiteit van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling in de regio Noord-Holland Noord (onder meer op het gebied van crisissituaties en tijdelijke huisverboden). De 'relationele continuïteit' waarvan in de afgelopen periode in toenemender mate sprake is, helpt betrokkenen in de uitvoeringspraktijk in te spelen op elkaars wensen en verwachtingen. De lokale toegangen van gemeenten hebben daarbij behoefte aan meer lokale zichtbaarheid en aanwezigheid van VTNHN, onder andere als het gaat om afstemming op casusniveau. Het landelijke kwaliteitskader voor lokale toegangen, de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis' en landelijke ontwikkelingen rondom de jeugdbeschermingsketen (met aandacht voor het samenvoegen van functies en het herschikken van taken van Veilig Thuis-organisaties, Gecertificeerde Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming) vormen het kader voor de verdere optimalisatie van de samenwerking in de nabije toekomst.

Op basis van een analyse van cijfers van VTNHN en beschikbaar benchmarkmateriaal concluderen we dat de begroting van VTNHN voor 2020 past bij de huidige opgave van VTNHN (het aantal adviezen, meldingen en onderzoeken) en dat deze niet substantieel afwijkt van andere Veilig Thuis-organisaties. De voorspelbaarheid als het gaat om de omvang van de dienstverlening van VTNHN en daarmee de benodigde formatie en financiën is de afgelopen jaren bovendien fors toegenomen, waardoor gemeenten beter weten waar zij aan toe zijn.

Aanbevelingen

Doordat het ontbreekt aan landelijke kaders, worden de Veilig Thuis-organisaties in het land verschillend gepositioneerd. Als het gaat om scenario's voor het in de toekomst beleggen en borgen van de taken van VTNHN hebben we de volgende opties afgewogen:

- positionering bij de GGD HN, via een DVO;
- positionering bij de GGD HN, via een GR;
- positionering als zelfstandige organisatie;
- positionering bij een andere partij.

Daarbij hebben we onder meer gekeken naar de volgende aspecten:

- de reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid;
- de consequenties van een systeembreuk als gevolg van het elders positioneren van VTNHN;
- de mogelijkheden voor de aansturing van VTNHN in relatie tot de wettelijke taken en de doorontwikkeling van de keten.

Het continueren van de huidige situatie is wat ons betreft ongewenst, omdat dit niet leidt tot de gewenste reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid. Het bij een andere partij onderbrengen of verzelfstandigen van VTNHN leidt tot een systeembreuk, waardoor veel inspanningen gaan zitten in het losweken, overdragen en opnieuw neerzetten van VTNHN. Dit gaat ten koste van de noodzakelijke doorontwikkeling van VTNHN en van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. We bevelen daarom aan VTNHN blijvend bij de GGD HN te positioneren en onder te brengen in de Gemeenschappelijke Regeling (GR) van de GGD HN. De landelijke ontwikkelingen rondom de jeugdbeschermingsketen kunnen worden geëffectueerd bij de verdere uitwerking en invulling van dit scenario.

1. Het onderzoek

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding van het onderzoek en de gevolgde aanpak.

1.1 Aanleiding

De 18 gemeenten in de regio Noord-Holland Noord en GGD Hollands Noorden (GGD HN) hebben in 2018 een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten voor de uitvoering van de taken van Veilig Thuis Noord-Holland Noord (VTNHN). Uit een eigen evaluatieonderzoek blijkt dat de gemeenten graag meer grip willen hebben op VTNHN, zowel inhoudelijk als financieel. Bij de gemeenten bestaat geen eenduidig beeld over het beleggen en borgen van taken van Veilig Thuis in de toekomst. Bureau HHM is gevraagd om onderzoek uit te voeren naar dit vraagstuk.

Vraagstelling

Het onderzoek moet antwoord geven op de volgende vragen:

1. Wat houdt de wettelijke taak van Veilig Thuis in?
2. Zijn er landelijke richtlijnen hoe deze wettelijke taak uitgevoerd moet worden?
3. Hoe wordt de wettelijke taak op dit moment uitgevoerd door de GGD HN/ VTNHN?
4. In hoeverre is er ruimte voor gemeenten om (kwaliteits)eisen te stellen aan de uitvoering van deze wettelijke taak?
5. Welke (kwaliteits)eisen stellen de gemeenten aan de uitvoering van de wettelijke taak?
6. Wat is de impact van deze (kwaliteits)eisen op de uitvoering van VTNHN?
7. Hoe wordt Veilig Thuis elders in het land georganiseerd? Welke scenario's zijn denkbaar?
8. Wat zijn voor- en nadelen en randvoorwaarden op basis van de wensen en (kwaliteits)eisen van gemeenten?
9. Welke prestatie-indicatoren zijn aan te raden?
10. Welke kostenplaatje hangt aan de huidige organisatievorm van VTNHN en verschilt dit met vergelijkbare organisatievormen elders in het land?

1.2 Aanpak

Om deze onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden hebben we de volgende aanpak doorlopen:

Inventarisatie (knelpunten) huidige situatie

Eerst hebben we de huidige situatie rondom het beleggen en borgen van taken van VTNHN in kaart gebracht, inclusief knelpunten die zich daarbij voordoen. Dit hebben we gedaan door het bestuderen van beschikbare documenten. Zie bijlage 1 voor een overzicht van de geraadpleegde documentatie. Ook hebben we (groeps)interviews afgenomen. Daarbij hebben we gesproken met diverse betrokkenen, waaronder gemeenten (bestuurders, beleidsambtenaren en leidinggevenden van lokale toegangen), de GGD HN, VTNHN en belangrijke ketenpartners (de politie, de crisisdienst, aanbieders van maatschappelijke ondersteuning, jeugdhulpaanbieders, gecertificeerde instellingen, et cetera). Ook hebben we onderzocht in hoeverre de begroting van VTNHN past bij omvang van de dienstverlening (het aantal adviesvragen, meldingen en onderzoeken). Een overzicht van de respondenten staat in bijlage 2.

Tijdens de (groeps)interviews lag de focus op het maken van een verdiepingsslag op de evaluatie van de DVO die eerder door de gemeenten zelf is uitgevoerd. Daarbij hebben we ingezoomd op de oorzaken van de knelpunten die uit dat onderzoek naar voren zijn gekomen (tabel 1). Vervolgens hebben we doorgesproken over de mogelijke oplossingsrichtingen.

Knelpunten evaluatie DVO
Uit een eigen evaluatie door de gemeenten komen verschillende categorieën knelpunten naar voren: • De dienstverleningsovereenkomst zelf; • De inrichting van de governance; • De uitvoering van taken door VTNHN; • De werkdruk en ontstane wachtlijsten; • De wensen en (kwaliteits)eisen van gemeenten in relatie tot de landelijke richtlijnen en wettelijke kaders; • De samenwerking tussen de GGD HN/ VTNHN, gemeenten en ketenpartners (lokaal en regionaal); • De informatiepositie van gemeenten en de verantwoording door de GGD HN/ VTNHN; • De behoefte aan en mogelijkheden voor sturing door gemeenten (inhoudelijk en financieel).

Tabel 1. Knelpunten evaluatie DVO.

Opstellen en wegen mogelijke scenario's

Vervolgens hebben we scenario's opgesteld voor het beleggen en borgen van de taken van VTNHN in de toekomst, waarbij we deze scenario's ten opzichte van elkaar gewogen hebben. Ook hebben we contact opgenomen met andere regio's over hun ervaringen met de sturing op Veilig Thuis in relatie tot de gekozen wijze van beleggen en borgen van taken van Veilig Thuis.

Uitwerken (concept)rapportage

Op basis van de documentstudie en de gevoerde gesprekken hebben we een rapport uitgewerkt waarin we onze bevindingen presenteren. Een conceptversie hiervan is besproken met vertegenwoordigers van de betrokken gemeenten (ambtelijk en bestuurlijk) en de GGD/VTNHN.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we de wettelijke taken van Veilig Thuis en hoe VTNHN hieraan invulling geeft in de regio Noord-Holland Noord.

In hoofdstuk 3 beschrijven we hoe de taken van VTNHN nu zijn belegd en geborgd en welke knelpunten zich hierbij voordoen vanuit het perspectief van wethouders, beleidsambtenaren, de GGD HN/ VTNHN en ketenpartners.

In hoofdstuk 4 geeft onze analyse de begroting weer van VTNHN in relatie tot de omvang van de dienstverlening. Ook gaan we na hoe de begroting zich verhoudt tot die van andere Veilig Thuis-organisaties.

In hoofdstuk 5 presenteren we de scenario's voor het in de toekomst beleggen en borgen van de taken van VTNHN. We beoordelen deze scenario's op basis van een wegingskader. Deze hebben we opgebouwd uit aspecten die uit de documentstudie en de (groeps)interviews naar voren zijn gekomen.

In hoofdstuk 6 trekken we conclusies en geven we een advies over het in de toekomst beleggen en borgen van de taken van VTNHN.

2. Achtergrond Veilig Thuis

In dit hoofdstuk beschrijven we de wettelijke taak van Veilig Thuis-organsaties. Vervolgens werken we uit hoe in de regio Noord- Holland Noord invulling wordt gegeven aan het uitvoeren hiervan.

2.1 Wettelijke taak Veilig Thuis

Iedereen die te maken heeft met een vorm van huiselijk geweld en/of kindermishandeling kan terecht bij Veilig Thuis. De hulpverleners van Veilig Thuis bieden een luisterend oor, beantwoorden vragen en geven advies. Er kunnen bij Veilig Thuis ook meldingen worden gedaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. Naar aanleiding van een melding verwijst Veilig Thuis door naar de juiste hulpverleners. Indien nodig schakelt Veilig Thuis de Raad voor de Kinderbescherming of de politie in. Veilig Thuis-organisaties geven advies en bieden ondersteuning aan slachtoffers, plegers, omstanders en professionals.

Wettelijke taken

Veilig Thuis heeft de volgende wettelijke taken:

- advies geven;
- meldingen in ontvangst nemen;
- onderzoeken of daadwerkelijk sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling;
- vervolgstappen zetten, zoals het overdragen naar hulpverlening, informeren van de Raad voor de Kinderbescherming, of melding doen bij de politie;
- terugkoppelen aan de melder.

Alle Veilig Thuis-organisaties zijn verplicht om te werken volgens een landelijk vastgesteld handelingsprotocol[1]. Het handelingsprotocol is een model voor de professionals van Veilig Thuis om er voor te zorgen dat de wijze waarop gezinnen en huishoudens worden benaderd, de informatie die ze krijgen en de manier waarop betrokkenen op hun rechten worden gewezen, op een vergelijkbare wijze wordt uitgevoerd.

In het handelingsprotocol staan alle diensten die Veilig Thuis moet uitvoeren. Het handelingsprotocol vertaalt de wettelijke taak van Veilig Thuis naar acht diensten:

1. geven van advies en bieden van ondersteuning;
2. oppakken van meldingen;
3. voorzien in een veiligheidsbeoordeling;
4. voorzien in een overdracht na een veiligheidsbeoordeling;
5. creëren van veiligheidsvoorwaarden en invulling geven aan vervolg;
6. uitvoeren van onderzoek;
7. voorzien in overdracht;
8. monitoren van onderzochte situaties.

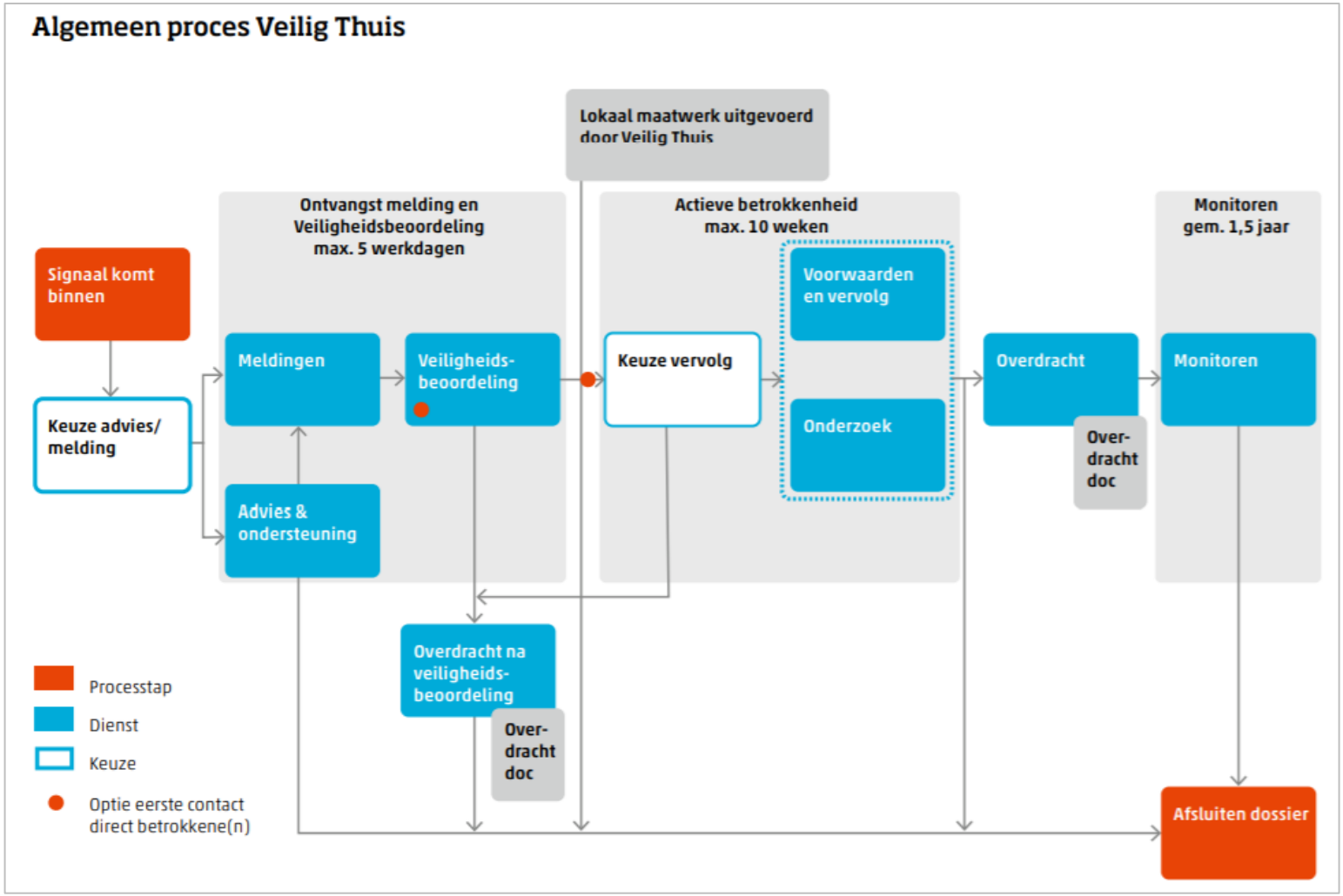
Bovenwettelijke taken

Veilig Thuis Noord-Holland Noord voert in opdracht van gemeenten aanvullend twee maatwerktaken uit:

1. de procesregie Tijdelijk Huisverbod en
2. het geven van voorlichting.

[1] Zie https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2019/veiligthuis-interactief-protocol_v3.pdf naar het landelijke handelingsprotocol.

Het onderstaande schema uit het handelingsprotocol Veilig Thuis geeft de samenhang weer tussen deze diensten binnen het algemene werkproces van Veilig Thuis.



Figuur 1. Het werkproces van Veilig Thuis-organisaties

2.2 Landelijk en regionaal beeld

Nederland telt 26 Veilig Thuis-organisaties. De organisaties zijn in 2015 opgericht, als samenvoeging van de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's). Veilig Thuis-organisaties verschillen in inrichting, positionering en aansturing. Een aantal Veilig Thuis-organisaties fungeert als een zelfstandige stichting, andere zijn ondergebracht bij een (jeugdzorg- of welzijns)aanbieder en weer andere Veilig Thuis-organisatie zijn ondergebracht bij een GGD. Het doel was dat de samenvoeging van de SHG's en de AMK's zou leiden tot betere resultaten als het gaat om tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling, tot minder overlap in de uitvoering en tot lagere kosten. Dit bleek en blijkt geen gemakkelijke opgave.

Landelijke problemen bij vrijwel alle Veilig Thuis-organisaties:

- Financiële tekorten.
- Wachtlijsten en wachttijden, mede als gevolg van stijgingen van het aantal adviezen en meldingen.
- Forse personeelstekorten, hoog ziekteverzuim, groot verloop en veel externe inhuur.
- Gevoel van weinig grip bij betrokken gemeenten, zowel inhoudelijk als financieel.
- Veel aandacht voor/ energie naar doorontwikkeling van de interne organisatie (organisatiestructuur, werkprocessen, bedrijfsvoering, et cetera).
- Knelpunten in samenwerking met ketenpartners, zoals de politie, de Raad voor de Kinderbescherming, aanbieders van jeugdhulp, gecertificeerde instellingen en gemeentelijke wijkteams.

De knelpunten doen zich grotendeels voor, onafhankelijk van de wijze waarop de taken van Veilig Thuis-organisaties zijn belegd.

Veilig Thuis Noord-Holland Noord

Veilig Thuis Noord-Holland Noord heeft ook te maken (gehad) met de bovengenoemde problemen.

- Het aantal adviezen door en meldingen bij VTNHN is de afgelopen jaren gestegen:

Jaar	Meldingen	Adviezen
2017	2.995	2.910
2018	3.375	3.589
2019	4.368	4.540

Tabel 2. Ontwikkeling aantal meldingen en adviezen

- Het aantal medewerkers is de afgelopen jaren toegenomen:

Jaar	Medewerkers
Juni 2018	63 fte
December 2018	72 fte
2019[2]	93,4 fte
2020	86 fte

Tabel 3. Ontwikkeling aantal medewerkers

[2] Dit is inclusief de formatiestijging als gevolg van een eenmalig ontwikkelbudget.

- De toename van het aantal adviezen en meldingen, in combinatie met een personeelstekort, leidde tot oplopende wachtlijsten en wachttijden. Dit was voor de inspectie reden om VTNHN in 2018 voor de duur van 9,5 maanden onder toezicht te stellen.
  Vanaf 16 januari 2019 is de ondertoezichtstelling opgeheven en heeft de inspectie vertrouwen uitgesproken in (de wijze waarop) VTNHN (de taken uitvoert).
- De kosten van VTNHN zijn de afgelopen jaren fors gestegen. Dit had onder meer te maken met de (achteraf) onjuiste aannames waarop de financiële startpositie van VTNHN was gebaseerd en op de groei van het aantal adviezen en meldingen. VTNHN startte in 2015 met een begroting van €2,9 miljoen, terwijl de begroting in 2019 €9,2 miljoen bedroeg. De oplopende kosten van VTNHN hebben de afgelopen jaren constant op de (bestuurlijke) agenda gestaan. Recentelijk is een verdeelsleutel afgesproken waarbij de gemeenten 50% van de kosten van VTNHN dragen gebaseerd op het aantal inwoners en 50% gebaseerd op het aantal adviezen en meldingen. Deze is vanaf oktober 2019 van toepassing.
- Er is veel discussie (geweest) over de aansluiting van de diensten van VTNHN op de lokale toegangen, als gevolg van onduidelijkheid over hoe het landelijke handelingsprotocol en de invulling daarvan door VTNHN aansluit op de diversiteit in de expertise en werkwijze van de lokale toegangen. Recent zijn de samenwerkingsafspraken geëvalueerd.[3] Ook heeft VTNHN er voor gekozen met vaste contactpersonen te gaan werken voor de lokale toegangen.
- De afgelopen jaren heeft VTNHN fors geïnvesteerd in de interne organisatie, zoals in het stroomlijnen van werkprocessen van de SHG's en AMK's en in het werven en inwerken van (tijdelijk) personeel voor het wegwerken van wachtlijsten. Er is een nieuwe manager gekomen, de nieuwe functies van procesdeskundigen en een businesscontroller zijn ingevuld en VTNHN heeft besloten om te gaan werken met drie teamleiders.

[3] Zie Samenwerkingsafspraken gemeentelijke toegang, Marcel van Lochem, oktober 2019.

2.3 Meldcode en handelingsprotocol

Verbeterde meldcode

Professionals die geconfronteerd worden met vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn verplicht hiervan melding te maken. Dit is uitgewerkt in de Wet verplichte meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling. Het gaat hierbij om vermoedens van onder meer fysiek, psychisch of seksueel geweld en vermoedens van verwaarlozing.

De meldcode geldt voor professionals die werkzaam zijn in de sectoren:

- gezondheidszorg
- onderwijs
- kinderopvang
- maatschappelijke ondersteuning
- jeugdhulp
- justitie

In 2017 werd geconstateerd dat veel gevallen van huiselijk geweld en kindermishandeling werden gemist. Dit heeft geleid tot de invoering van een verbeterde meldcode voor professionals in 2019 (figuur 2). Sindsdien is het de norm om altijd melding te doen bij Veilig Thuis bij vermoeden van acute en structurele onveiligheid. Allerlei beroepsgroepen zijn hiermee verplicht dit soort situaties te melden bij Veilig Thuis.

Als hulpmiddel om te komen tot een besluit om wel of niet te melden is het per 1 januari 2019 verplicht om als professional het afwegingskader te gebruiken uit meldcode. Dit betreft stap 4 en 5 van de meldcode. In stap 5 was voorheen geen onderscheid gemaakt tussen hulpverlenen of melden, in de aangepaste meldcode is dit wel het geval.

De professional neemt twee besluiten:

1. Is melden bij Veilig Thuis noodzakelijk?
2. Is zelf hulp bieden of organiseren (ook) mogelijk?

Een nadere invulling van het afwegingskader door/voor specifieke beroepsgroepen staat in de landelijke Toolkit huiselijk geweld en kindermishandeling.[4]



Figuur 2. Verbeterde meldcode

[4] https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huiselijk-geweld/meldcode

Geactualiseerd handelingsprotocol

Met ingang van 1 januari 2019 zijn ook wijzigingen doorgevoerd in het handelingsprotocol. In het aangescherpte handelingsprotocol zijn een aantal wijzigingen in het werkproces van Veilig Thuis aangebracht. Sommige wijzigingen hebben betrekking op de interne werkwijze van Veilig Thuis-organisaties. Andere wijzigingen hebben gevolgen voor de samenwerking met ketenpartners.

De veranderingen per 1 januari 2019 bestaan uit:

- **Toepassen verplicht afwegingskader voor professionals:**
  Dit is uitgewerkt in de verbeterde meldcode.

- **Beoordelen veiligheid, creëren veiligheidsvoorwaarden:**
  De werkwijze om de veiligheid te beoordelen (triage) is sinds de introductie in 2015 verder ontwikkeld. Vanaf 2019 beoordelen alle Veilig Thuis-organisaties de veiligheid bij alle binnengekomen meldingen op een eenduidige wijze (voorheen werd het triage-instrument vaak ingekort als de melding acuut was) en worden veiligheidsvoorwaarden gecreëerd om de directe veiligheid te herstellen[5]. Dit geldt ook voor VTNHN.

- **Intensiever monitoren**:
  Veilig Thuis moet vanaf 2019 bij alle casussen waar zij bemoeienis mee heeft een monitorfunctie vervullen. Veilig Thuis monitort gedurende een bepaalde periode de veiligheid voor alle direct betrokkenen en de stappen die worden gezet tot herstel. In het handelingsprotocol is aangegeven dat Veilig Thuis gedurende een periode van gemiddeld anderhalf jaar monitort. Er wordt uitgegaan van gemiddeld 15 uur per casus (dit was 2,5 uur per casus). Dit geldt ook voor VTNHN.

- **Afspraken maken met lokale toegangen;**
  Veilig Thuis-organisaties en gemeenten moeten afspraken maken over de aanpak die volgt na een melding. Lokaal en regionaal worden de criteria hiervoor afgestemd op de aanwezige expertise in de wijkteams. Dit is in de regio Noord-Holland Noord uitgewerkt in de (aangescherpte) samenwerkingsafspraken tussen VTNHN en de 18 gemeenten.

- **Voorzien in een radarfunctie;**
  Veilig Thuis-organisaties moeten voorzien in een radarfunctie, die ervoor zorgt dat zo goed als alle meldingen integraal bekend zijn bij Veilig Thuis. Dit geldt ook voor VTNHN.

Door het invoeren van de verbeterde meldcode is landelijk het aantal adviezen en meldingen in 2019 met circa 28% gestegen ten opzichte van 2017[6]. De stijging was in 2019 (ten opzichte van 2018) groter dan in 2018 (ten opzichte van 2017). Deze toename werd vooral veroorzaakt door de stijging van het aantal meldingen door professionals uit de zorg en het onderwijs, in mindere mate door de politie en niet-professionals.

5 De wettelijke termijn voor het uitvoeren van een veiligheidsbeoordeling bedraagt 5 werkdagen. De wettelijke termijn voor het uitvoeren van een vervolgdienst bedraagt 10 weken. Na het onderzoeken en beschrijven van de onveilige situatie, stelt Veilig Thuis veiligheidsvoorwaarden op om de directe veiligheid te herstellen.

6 https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2020/03/10/ontwikkelingen-adviezen-en-meldingen-veilig-thuis/ontwikkelingen-adviezen-en-meldingen-veilig-thuis.pdf

Actuele landelijke ontwikkelingen op het gebied van jeugdhulp

Op 20 maart 2020 heeft het Kabinet een brief naar de Tweede Kamer gestuurd met beleidsontwikkeling op het gebied van de jeugdhulp. Daarbij gaat het om thema's als regionale samenwerking, verbeteren van opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, het hanteren van reële tarieven, het verminderen van regeldruk en het leren van elkaar.

Op basis hiervan heeft de VNG de *norm voor opdrachtnemerschap* opgesteld. De VNG hoopt zo gedwongen regionale samenwerking te voorkomen en de regie bij de gemeenten te laten. De regionale samenwerking moet volgens de norm worden vastgelegd in een juridische entiteit. Ook moet een regionale visie worden opgesteld op de inkoop, de transformatie en de lokale toegangen. Daarmee raakt deze norm voor opdrachtgeverschap aan het vraagstuk van de positionering van Veilig Thuis in de regio Noord-Holland Noord. De visie moet uiterlijk juni 2021 gereed zijn.

In de brief staat dat gemeenten moeten zorgen voor een *effectievere bescherming van jeugdigen* door betere samenwerking en mogelijk ook het verkorten van de veiligheidsketen. Partners als Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en Gecertificeerde Instellingen kunnen wellicht beter werken door samenvoegen van functies en het herschikken van taken. Een landelijke projectgroep krijgt de opdracht een plan te maken voor het verder verbeteren van de samenwerking in de jeugdbeschermingsketen. Ook dit raakt aan het vraagstuk van het in de toekomst beleggen en borgen van de taken van VTNHN.

2.4 Positie in de keten

Veilig Thuis speelt, naast het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, als expertisecentrum een cruciale rol in de zorg voor een veilige omgeving voor kinderen en kwetsbare volwassenen in afhankelijkheidsrelaties. Een goed functionerende en stabiele Veilig Thuis-organisatie is een essentieel onderdeel binnen de keten van het tegengaan van huiselijk geweld en kindermishandeling. Dit geldt ook voor de regio Noord-Holland Noord.

Lokale toegangen

Een belangrijke ketenpartner van Veilig Thuis-organisaties zijn de lokale toegangen van gemeenten. VTNHN werkt in de regio Noord-Holland Noord samen met 18 gemeenten, verdeeld over drie subregio's. Deze gemeenten verschillen sterk van elkaar als het gaat om de visie op en de inrichting en werkwijze van de lokale toegang:

- Er is bijvoorbeeld sprake van verschillen in expertise op het gebied huiselijk geweld en kindermishandeling in de lokale toegangen. De ene gemeente werkt met medewerkers van het voormalige bureau jeugdzorg, waardoor de expertise op het gebied van onveilige gezinssituaties bij de lokale toegang groot is. De andere gemeente werkt vooral met Wmo-medewerkers, waardoor de kennis over onveilige gezinssituaties in beperkte mate aanwezig is. Dit heeft bijvoorbeeld gevolgen voor de wijze waarop VTNHN een casus kan overdragen.
- De ene gemeente heeft medewerkers in dienst met expertise op het gebied van partnergeweld en/of ouderenmishandeling, terwijl in andere gemeenten sprake is van handelingsverlegenheid op dit gebied vanwege het ontbreken van deze expertise.

- De ene gemeente werkt vanuit het principe van vraaggerichte zorg (als een inwoner geen hulpvraag heeft, onderneemt de toegang in principe geen actie), de andere gemeente niet. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop bijvoorbeeld de (monitorings)rol bij onveilige situaties wordt ingevuld als niet direct sprake is van een hulpvraag. In de ene gemeente komen deze situaties bij VTNHN terecht, in de andere gemeente bij de lokale toegang.
- De ene gemeente belegt de casusregie bij zorgaanbieders, terwijl de andere gemeente ervoor kiest om zelf invulling te geven aan de casusregie. Dit heeft gevolgen voor de wijze waarop VTNHN moet afstemmen met lokale toegangen en zorgaanbieders.

De onlangs geëvalueerde en aangescherpte samenwerkingsafspraken zijn helpend in (het verder verbeteren van) de samenwerking met de lokale toegangen, maar dekken niet alle verschillen waar VTNHN mee te maken heeft. Om gemeenten in staat te stellen te bepalen of hun lokale infrastructuur voldoende is ingericht om te komen tot een effectieve aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling heeft de VNG, ondersteund door het programma Geweld Hoort Nergens Thuis, een kwaliteitskader ontwikkeld[7]. De opdracht voor gemeenten is om de lokale infrastructuur aan te laten sluiten op wettelijke taken van Veilig Thuis, zoals uitgewerkt in het Handelingsprotocol Veilig Thuis 2019.

Integrale Crisisdienst Jeugd

Een andere belangrijke ketenpartner van VTNHN is de Integrale Crisisdienst Jeugd (ICD). De crisisdienst is bereikbaar voor crisissituaties buiten kantooruren voor alle meldingen over jeugdigen van 0 tot 18 jaar in de regio Noord-Holland Noord. De crisisdienst wordt vormgegeven door Parlan (Jeugdhulp), GGZ NHN (Geestelijke Gezondheidszorg) en De Jeugd- en gezinsbeschermers (een Gecertificeerde Instelling). Er is gekozen voor deze partijen vanwege hun aanvullende expertise. De crisisdienst zorgt buiten kantooruren, op verzoek van VTNHN, voor een eerste veiligheidsinschatting, waarborgt de veiligheid en draagt de casus de volgende dag over aan VTNHN. VTNHN en de crisisdienst van GGZ NHN zijn verantwoordelijk voor alle crisismeldingen van 18 jaar en ouder buiten kantooruren. Het Integrale Crisisdienst Jeugd werkt in de hele regio Noord-Holland Noord. De 18 gemeenten en de ICD hebben de gezamenlijke ambitie om de mogelijkheden voor een loket en een integrale crisisdienst van 0 tot 100 jaar te onderzoeken en daar ook de samenwerking met VTNHN in te betrekken[8].

Tijdelijk huisverbod

Bij een tijdelijk huisverbod wordt de casusregie uitgevoerd door verschillende organisaties. In subregio De Kop betreft dit 'Blijf van mijn lijf', in de subregio West-Friesland 'DNO doen' en in de subregio Noord Kennemerland 'De Blijfgroep' VTNHN is verantwoordelijk voor de procesregie. In de subregio Noord Kennemerland is een pilot gestart waarbij VTNHN samen met de politie de risico-inventarisatie huiselijk

[7] https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20191121_definitief_kwaliteitskader_werken_aan_veiligheid_voor_lokale_wijkteams_en_gemeenten.pdf

[8] Door de Integrale Crisisdienst Jeugd worden verschillende aandachtspunten genoemd als het gaat om crisishulpverlening in de regio Noord-Holland Noord: de inrichting van de GGZ-hulpverlening verschilt per subregio (bijvoorbeeld wel/geen IHT-team). In de regio zijn meerdere organisaties die dezelfde taken uitvoeren (meerdere GI's, meerdere organisaties voor vrouwenopvang, et cetera). Er zijn in de regio meerdere crisisdiensten actief, zoals het Crisisteam Jeugd (18-), een crisisdienst 18+ voor LVB en een crisisdienst 18+ voor GGZ. Dit zorgt voor complexiteit als het gaat om de hulpverlening in crisissituaties. Regionaal is er nog weinig verbinding op beleids-niveau tussen ketenpartners als de Raad voor de Kinderbescherming, de GI's en VTNHN. Op lokaal niveau is wel sprake van overleg. Zo doet de gemeente Alkmaar mee aan een landelijke pilot waarin wordt nagegaan hoe de Raad voor de Kinderbescherming, GI's en Veilig Thuis-organisaties beter kunnen samenwerken.

geweld (RIHG) invult. Hierbij beoordeelt VTNHN de inhoudelijke kant en de politie de strafkant. Gezamenlijk beoordelen zij integraal of een tijdelijk huisverbod bijdraagt aan het creëren van een veilig situatie. In de beide andere regio's voert alleen de politie de risico-inventarisatie uit. De uitvoering van het tijdelijk huisverbod wordt ingevuld door de genoemde organisaties. Zij zijn en blijven betrokken totdat de juiste hulp is ingeschakeld. De pilot wordt op termijn uitgebreid naar de andere subregio's.

Daarnaast werkt Veilig Thuis samen met andere ketenpartners, zoals de politie, de reclassering, justitie en organisaties binnen de zorgketen zoals de Raad voor de Kinderbescherming, (meerdere) Gecertificeerde Instellingen en de Vrouwenopvang. Deze partijen werken deels lokaal en deels (sub)regionaal. VTNHN moet inspelen op verschillen in visies en werkwijzen van al deze organisaties. Kortom, er is sprake van een complexe keten, waarin VTNHN een belangrijke (verbindende) speler is.

Zoals beschreven werkt VTNHN op basis van het landelijke handelings-protocol. Dit betekent dat VTNHN na de veiligheidsbeoordeling, het creëren van veiligheidsvoorwaarden en/of het doen van onderzoek, de casus in principe overdraagt aan (een) uitvoerende organisatie(s). In de regio Noord-Holland Noord geldt dat er behoefte is aan aanscherping van de rolinvulling van alle betrokken partijen in het licht van de gewenste optimalisatie van de zorg- en veiligheidsketen. Dit is ook een belangrijk aandachtspunt in de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis'.

2.5 Beschouwing

VTNHN is, net als andere Veilig Thuis-organisaties in het land, verplicht om te werken binnen de kaders van het aangescherpte en landelijke geldende handelingsprotocol. Daarnaast heeft VTNHN te maken met de gevolgen van de invoering van de verbeterde meldcode. Aanvullend op de wettelijke taken, worden twee bovenwettelijke taken uitgevoerd voor gemeenten in de regio Noord-Holland Noord.

VTNHN heeft te maken met vergelijkbare problematiek als vrijwel alle andere Veilig Thuis-organisaties. Zo was de afgelopen jaren sprake van een forse toename van het aantal adviezen en meldingen. Om hieraan invulling te kunnen geven is het aantal medewerkers uitgebreid, waarbij externe inhuur nodig was om wachtlijsten weg te werken. Dit leidde tot een gestage stijging van de kosten van VTNHN. De samenvoeging van de steunpunten huiselijk geweld en de advies- en meldpunten kinder-mishandeling was en is een grote opgave, ook voor VTNHN. Dit betekent dat veel aandacht is uitgegaan naar het neerzetten van een passende organisatiestructuur, het uitwerken en optimaliseren van de werkprocessen en naar het verbeteren van de bedrijfsvoering. Deze knelpunten doen zich in belangrijke mate voor onafhankelijk van de wijze waarop VTNHN is gepositioneerd.

Ook de aansluiting van de diensten van VTNHN op de lokale toegangen en op de andere ketenpartners vraagt blijvend aandacht, mede gezien de diversiteit in werkwijzen van lokale toegangen en de complexiteit in de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling in de regio Noord-Holland Noord. Als gevolg van de problematiek heeft het opbouwen van persoonlijke werkrelaties tussen de medewerkers van VTNHN en de medewerkers van lokale toegangen en van ketenpartners onder druk gestaan. Pas de afgelopen periode is in toenemende mate sprake van 'relationele continuïteit', ofwel van mensen die niet alleen elkaar, maar ook elkaars werkwijzen leren kennen. Hierdoor weten de medewerkers elkaar niet alleen sneller te vinden, maar kan men ook beter inspelen op elkaars eisen, wensen en verwachtingen.

3. Positionering Veilig Thuis Noord-Holland Noord

In dit hoofdstuk beschrijven we hoe VTNHN op dit moment is gepositioneerd en welke knelpunten zich daarbij voordoen in de sturing op VTNHN.

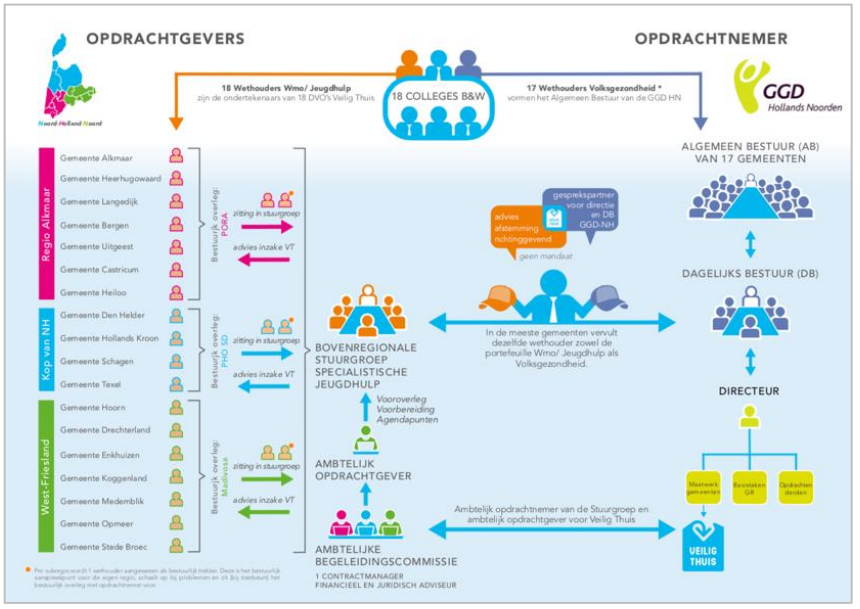
3.1 Huidige positionering

VTNHN is sinds 2015 gepositioneerd bij de GGD Hollands Noorden (GGD HN). Onder de regio van de GGD HN vallen 17 van de 18 betrokken gemeenten. De gemeente Uitgeest valt onder de regio GGD Kennemerland. Dit is wettelijk vastgesteld.

Voor de GGD HN is een gemeenschappelijk regeling (GR) vastgesteld. De GR-structuur van de GGD HN kent een algemeen bestuur (AB) en dagelijks bestuur (DB). Aan het AB en DB nemen wethouders deel van de betrokken gemeenten. Het AB besluit bij meerderheid, bijvoorbeeld over de begroting van de GGD HN.

De GGD HN heeft met gemeenten een Dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten voor de uitvoering van de taken van VTNHN. Hierbij is de GGD HN als opdrachtnemer verantwoordelijk voor de uitvoering van de taak van Veilig Thuis. Hiërarchisch valt VT onder de directeur van de GGD HN. De begroting van VT is een geoormerkt onderdeel van de begroting van de GGD HN. De opdrachtgevers van de GGD HN voor VTNHN zijn de 18 Colleges van B&W. Als er besluitvorming nodig is over de DVO en/of VTNHN moeten gemeenten individueel instemmen. De GGD HN legt verantwoording af aan de gemeenten over de uitvoering van de taken en de financiering van VTNHN.

De regio Noord-Holland Noord kent drie subregio's, namelijk de regio Alkmaar, de regio Kop van Noord Holland en de regio West-Friesland. Iedere subregio heeft een eigen bestuurlijk en ambtelijk overleg. Er is een regionale Stuurgroep Specialistische Jeugdhulp (RSJ), waar ook wethouders van een aantal betrokken gemeenten aan deelnemen. In de RSJ wordt onder meer de lokale besluitvorming over de DVO en VTNHN voorbereid. Onder de RSJ functioneert een Ambtelijke Opdrachtgever en Ambtelijke Begeleidingscommissie van VTNHN. In figuur 3 is de hierboven beschreven besluitvormingsstructuur rondom de GGD HN en VTNHN weergegeven.



Figuur 3. Besluitvormingsstructuur GGD HN en VTNHN

Historie

De huidige DVO dateert van 2018. Als bijlage bij de DVO zijn samenwerkingsafspraken gevoegd tussen lokale toegangen van gemeenten en VTNHN. De gemeenten hebben bewust gekozen voor een DVO, vanuit de gedachte dat gemeenten – ieder voor zich en gezamenlijk – maximaal konden sturen op VTNHN, inhoudelijk en financieel. De mate van detaillering van de DVO is onderwerp van gesprek geweest tussen de GGD HN/ VTNHN en de gemeenten, waarbij er voor is gekozen een om aantal onderdelen (nog) niet in te vullen gezien het feit dat VTNHN een organisatie in ontwikkeling was. In de praktijk bleek dat de DVO onvoldoende duidelijkheid bood in de situaties waarmee de gemeenten en VTNHN de afgelopen jaren zijn geconfronteerd (oplopende kosten, personeelsproblemen, ondertoezichtstelling inspectie, et cetera).

Als het gaat om ontbrekende onderdelen komt onder meer naar voren:

- Hoe gaan we om met situaties waarin (één) gemeente(n) afwijkend besluit(en)?
- Hoe gaan we om met situaties waarin (één van de) partijen de afspraken niet nakom(t)(en)?
- Hoe gaan we invulling geven aan het relatiebeheer en het contractmanagement?
- Wat zijn prestatie-indicatoren op basis waarvan VTNHN zich kan verantwoorden en op basis waarvan gemeenten kunnen sturen (in het licht van de opgave van de optimalisatie van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling)?
- Hoe gaan we om met situaties van (aanvullende) lokale eisen en wensen van gemeenten als het gaat om de dienstverlening van VTNHN (in relatie tot het landelijke handelingsprotocol)?
- Hoe gaan we om met situaties waarin de begroting van VTNHN (naar boven of beneden) moet worden bijgesteld?

Ook wordt aangegeven dat termen die in de DVO worden gehanteerd voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, wat tot verwarring leidt.

Voor de financiering van VTNHN zijn de historische budgetten voor de SHG's en de AMK's samengevoegd, op basis van een business case die was uitgewerkt door de GGD HN. Daarbij was (landelijk en regionaal) de aanname dat er door de vorming van Veilig Thuis-organisaties sprake zou zijn van een efficiëntieslag. Gaandeweg bleek dat de opbouw van de nieuwe organisatie, de samenwerking in de keten en de toename van het aantal adviezen, onderzoeken en meldingen een hoge mate van complexiteit kennen. De inhoudelijke knelpunten en de oplopende financiële tekorten van VTNHN hebben niet alleen veel gevraagd van de GGD HN en VTNHN, maar ook van de betrokken 18 gemeenten. Het werken met en de inhoud van de DVO leidde daarbij in de praktijk tot diverse knelpunten. De GGD HN en de 18 gemeenten hebben zelf evaluatieonderzoeken uitgevoerd naar (het functioneren van) de DVO. Deze onderzoeken vormden de aanleiding voor het uitvoeren van het voorliggende onderzoek naar het in de toekomst beleggen en borgen van de taken van VTNHN.

3.2 Samenloop GR en DVO

De combinatie van een gemeenschappelijke regeling voor de GGD HN en een dienstverleningsovereenkomst voor VTNHN leidt, in combinatie met 18 betrokken gemeenten en de drie subregio's, tot onduidelijkheid en bestuurlijke complexiteit. Uit gesprekken die we hebben gevoerd met onder meer wethouders, beleidsambtenaren, leidinggevenden van de GGD HN/ VTNHN en ketenpartners komen de volgende knelpunten naar voren:

Perspectief wethouders

De combinatie van een GR en DVO leidt tot onduidelijkheid over wat waar besproken moet worden. Dit geldt niet alleen voor betrokken wethouders en ambtenaren, maar ook voor de gemeenteraden. Ook is soms sprake van dubbele petten. Zo zijn er wethouders die zowel in het DB van de GGD HN zitten, als in de RSJ waarin de lokale besluitvorming over de DVO wordt voorbereid. Dit kan ertoe leiden dat wethouders te maken krijgen met verschillende en soms zelf tegenstrijdige belangen. Dit kan vooral voorkomen als besluitvorming in het licht van de DVO op gespannen voet staat met besluitvorming in het kader van de GR.

Ook wethouders die zelf geen dubbele pet hebben, geven aan hier last van te hebben in de besluitvorming rondom de GGD HN en VTNHN, omdat soms niet duidelijk is vanuit welk perspectief een betrokken collega met een dubbele pet handelt. De wethouders merken ook op dat de lokale besluitvorming in het kader van de DVO de afzonderlijke gemeenten weliswaar veel gelegenheid biedt om invloed uit te oefenen, maar dat per saldo regionaal commitment nodig is als het gaat om de te nemen besluiten, omdat alle betrokken gemeenten moeten instemmen met het voorgestelde besluit.

Wethouders pleiten voor een eenvoudig en eenduidig construct. Diverse wethouders merken op twijfels te hebben gehad over de vraag of de GGD HN 'de opgave VTNHN wel aankon', waarbij wordt opgemerkt dat de huidige situatie rondom VTNHN lijkt te zijn gestabiliseerd en dat de transparantie en de voorspelbaarheid als het gaat om bijvoorbeeld de formatie en financiën sterk is toegenomen. Er wordt nadrukkelijk gepleit voor een krachtige doorontwikkeling van de Veilig Thuis-organisatie en voor focus op de verdere optimalisatie van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling.

Perspectief ambtenaren

Ambtelijk wordt aangegeven dat de DVO onvoldoende is uitgewerkt op onderdelen, onder meer als het gaan om situaties waarbij sprake is van stagnerende besluitvorming (ofwel, als niet alle 18 gemeenten kunnen instemmen met een voorgesteld besluit). Ook is de huidige DVO is niet eenduidig uitlegbaar. Dit belemmert de sturing op VTNHN, waarbij wordt opgemerkt dat het überhaupt lastig is om te sturen binnen een DVO, vanwege de betrokkenheid van 3 subregio's en 18 gemeenten: 'er zijn (te)veel mensen en (te)veel meningen'. Het werken met een DVO is volgens ambtenaren weliswaar ingegeven vanuit de sturingsbehoeften van de gemeenten, terwijl tegelijk onduidelijk is 'wie waarop stuurt'.

Daarbij wordt opgemerkt dat het daarbij niet alleen gaat om de sturing op VTNHN, maar ook op de samenhang en ontwikkelingen binnen de hele keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling (in relatie tot de opgestelde regiovisie geweld hoort nergens thuis). Als het gaat om de uitvoeringspraktijk wordt aangegeven dat VTNHN beter kan aansluiten op de (verschillen in de) werkwijzen van lokale toegangen. De samenwerkingsafspraken dragen hier weliswaar aan bij, maar vooral als het gaat om de subregionale en de lokale zichtbaarheid en nabijheid bestaan er wensen bij gemeenten. Tegelijkertijd is de vraag in hoeverre de lokale toegangen voldoen aan het kwaliteitskader.

Perspectief GGD HN/ VTNHN

Vanuit VTNHN wordt opgemerkt dat het belangrijk is om goed aan te sluiten op de lokale toegangen. Onder meer door te werken met drie teamleiders en door het aanstellen van vaste contactpersonen wordt ingezet op het verder verbeteren hiervan. De situatie waarin 18 keer een besluit moet worden opgehaald door de GGD HN/VTNNHN, wordt als complex en tijdrovend ervaren, te meer omdat bij gemeenten uiteenlopende visies bestaan als het gaat om de rolinvulling van

VTNHN: 'wanneer doen we het goed?'. Er wordt benadrukt dat deze situatie soms leidt tot (sterke) vertraging in de besluitvorming, terwijl vraagstukken en voorgelegde besluiten juist vragen om tempo in die besluitvorming. Het besluit dat de 18 gemeenten nemen loopt daardoor niet altijd in de pas met de ontwikkelingen binnen de uitvoerings- en samenwerkingspraktijk. Ook wordt opgemerkt dat lokale verwachtingen en de regionale ambtelijke sturing vanuit de ambtelijke begeleidingscommissie niet altijd op elkaar aansluiten. Vanuit de GGD HN wordt opgemerkt dat ook binnen een DVO ruimte kan worden gecreëerd voor tempo in de besluitvorming door het creëren van vrijheidsgraden voor VTNHN, maar dat dit vraagt om aanpassingen van de DVO. VTNHN geeft aan dat het landelijke handelingsprotocol en de overeengekomen samenwerkingsafspraken ook grenzen stellen aan de lokale verwachtingen en (kwaliteits)eisen.

Perspectief ketenpartners

De ketenpartners geven aan in de praktijk beperkt geconfronteerd te worden met de bestuurlijke complexiteit rondom de GGD HN/ VTNHN. Wel merken zij op dat het op dit moment ontbreekt aan een regionale overlegstructuur op ambtelijk niveau. Dit wordt als een gemis ervaren, omdat op dit niveau ervaringen over knelpunten in de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen worden gedeeld en ideeën voor het verbeteren van de samenwerking kunnen worden opgepakt, uitgewerkt en uitgeprobeerd. Wel is het zo dat in subregio's met ketenpartners wordt gesproken over het optimaliseren van de keten en dat in pilots wordt geëxperimenteerd. De ervaringen die worden opgedaan worden niet 'regionaal opgetild', terwijl verschillende ketenpartners wel regionaal werken. Op uitvoeringsniveau is juist sprake van een groot aantal verschillende soorten overleggen, wat leidt tot een complex en onoverzichtelijk geheel.

Verschillende respondenten merken op dat de bestuurlijke complexiteit ambtelijke en bestuurlijke drukte met zich meebrengt. Ook heeft de focus (logischerwijs) de afgelopen jaren sterk gelegen op de financiële beheersing van VTNHN. De ambtelijke en bestuurlijke drukte en de sterke focus op financiële beheersing verdringen volgens betrokkenen het gesprek over de inhoudelijke doorontwikkeling. Tegelijk wordt opgemerkt dat hierin ook belangrijke stappen zijn gezet, zoals de samenwerking bij ZSM[9], MDA ++[10], de beschermingstafel[11], pilots op het gebied van het tijdelijk huisverbod, et cetera.

3.3 Prestatie-indicatoren

In de huidige DVO zijn geen kwaliteitseisen in de vorm van uitgewerkte prestatie-indicatoren opgenomen. Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan (enkele) prestatie-indicatoren om goed te kunnen sturen op VTNHN, onder meer vanuit het perspectief van contractmanagement. VTNHN merkt op dat in het landelijke handelingsprotocol normen zijn uitwerkt voor de diensten van Veilig Thuis-organisaties. In het landelijke

[9] ZSM is een methodiek in de strafketen en betekent Zorgvuldig, Snel en op Maat. Verdachten van een strafbaar feit worden binnen zes tot negen uur besproken in een 'afdoeningsoverleg' tussen de officier van justitie en relevante ketenpartners, waaronder Veilig Thuis-organisaties.

[10] MDA++ is een Multidisciplinaire Aanpak die voorziet in een bundeling van medische, forensische, psychosociale en justitiële specialisten in de aanpak van kindermishandeling, huiselijk en seksueel geweld.

[11] De beschermingstafel is een overleg waar ouders samen met betrokken hulpverleners en soms hun kind(eren) aan tafel zitten. Dit overleg kan worden ingezet door de lokale toegang, Veilig Thuis-organisaties en GI's wanneer ze vastlopen in een casus of zich zorgen maken over de kinderen binnen een gezin. De Beschermingstafel is vaak een laatste kans voor ouders om een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming te voorkomen.

handelingsprotocol zijn geen normen opgenomen voor niet-wettelijke taken die bij VTNHN zijn belegd. Ook wordt opgemerkt dat de jaarlijkse verantwoording plaatsvindt via de jaarrekening en het maatschappelijk jaarverslag. Daarnaast worden de gemeenten op de hoogte gehouden over de actuele ontwikkelingen in aantallen adviezen, meldingen en onderzoeken via periodieke rapportages. Gemeenten kunnen dagelijks de ontwikkelingen van deze aantallen inzien via een BI tool en het dashboard van VTNHN waar gemeenten toegang tot hebben.

Het verder uitwerken van de prestatie-indicatoren is nadrukkelijk een gezamenlijke opgave voor de gemeenten en VTNHN. Bij de uitwerking ervan is het van belang om rekening te houden met prestatie-indicatoren die de interne kwaliteit van (de dienstverlening van) VTNHN betreffen en prestatie-indicatoren die de kwaliteit van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling betreffen.

Als het gaat om de *kwaliteit van de interne organisatie* van VTNHN kan worden aangesloten bij normen uit het landelijke handelingsprotocol. Denk aan het aantal meldingen waarvan (niet) binnen vijf dagen is bepaald welke vervolgstappen worden ondernomen, het aantal onderzoeken dat (niet) binnen tien weken is afgerond, het aantal gegrond verklaarde klachten, de bereikbaarheid van VTNHN, et cetera. Maar denk ook aan inzicht in hoeveel gekwalificeerde medewerkers VTNHN in dienst heeft en/of inzet (inclusief inzicht in de aanwezig deskundigheid op het brede gebied van huiselijk geweld en kinder-mishandeling) in relatie tot het aantal adviezen, meldingen en onderzoeken, het ziekteverzuim, het aantal inhuurkrachten in relatie tot personeel dat in dienst is, et cetera.

Als het gaat om prestatie-indicatoren die inzicht geven in de *kwaliteit van de keten* is het belangrijk om te realiseren dat er sprake is van een complexe keten met onderlinge afhankelijkheden tussen de betrokken partijen. Prestatie-indicatoren zeggen in dat opzicht meer over de prestaties van de keten en minder over de prestaties van afzonderlijke partijen uit de keten. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn 'het aantal overgedragen casussen dat terugkomt bij VTNHN (omdat de partij waarnaar VTNHN de verantwoordelijkheid had overgedragen, zoals de lokale toegang, niet gekwalificeerd was voor de casus)', 'het aantal keren dat bij VTNHN een casus opnieuw wordt gemeld (omdat er bijvoorbeeld onvoldoende voortgang wordt geboekt door betrokken partijen), het aantal keren dat er een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling binnenkomt bij VTNHN, terwijl al een veiligheids-plan was opgesteld door VTNHN, het aantal keren dat een casus wordt gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming omdat het veiligheids-plan ontoereikend was, et cetera.

Om tot prestatieverbeteringen te komen is het vervolgens belangrijk dat de onderliggende oorzaken worden geanalyseerd, die dus zowel in de dienstverlening van VTNHN kunnen liggen als in de brede keten van partijen rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Het ligt voor de hand om de verdere uitwerking van de prestatie-indicatoren vorm te geven binnen de ontwikkelingen van de regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis', waarin wordt gestreefd naar verdere aanscherping van de rolinvulling van betrokkenen in de keten.

Bij de uitwerking van prestatie-indicatoren is het bovendien van belang om na te gaan welke informatie VTNHN technisch en juridisch kan leveren, welke inspanningen geleverd moeten worden om aanvullende

informatie aan te leveren en of deze inspanningen in verhouding staan tot de gewenste informatie.

3.4 Beschouwing

De gemeenten hebben er voor gekozen om VTNHN onder te brengen bij de GGD HN. Voor de GGD HN is een gemeenteschappelijke regeling (GR) vastgesteld (besluiten worden bij meerderheid genomen) en voor VTNHN is een dienstverleningsovereenkomst (DVO) afgesloten (alle gemeenten moeten instemmen met een besluit). Deze situatie leidt tot bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid. Daarbij is sprake van een paradoxale situatie: de DVO biedt gemeenten weliswaar veel positie ten opzichte van VTNHN en elkaar, maar leidt in de praktijk tot minder sturing of sturingsverlamming als de gemeenten niet op één lijn komen als het gaat om het te nemen besluit. Op bestuurlijk niveau is daarom nadrukkelijk de wens uitgesproken te komen tot een eenvoudig en eenduidig construct. Dit wordt ambtelijk onderschreven, waarbij het belang wordt benadrukt van goede sturingsmogelijkheden op VTNHN.

De toegenomen transparantie, stabiliteit en voorspelbaarheid als het gaat om VTNHN, op het gebied van onder meer de interne organisatie, de formatie en de financiën, creëert het momentum om hierover een besluit te nemen. Bij het te nemen besluit is ook de doorontwikkeling van VTNHN en de optimalisatie van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling een belangrijk aandachtspunt.

4. Kostenanalyse Veilig Thuis Noord-Holland Noord

In dit hoofdstuk beoordelen we het kostenplaatje van VTNHN. Per onderdeel vergelijken we de uitkomsten met benchmarkmateriaal en objectiveerbare gegevens.

4.1 Begroting

De begroting voor VTNHN is als volgt opgebouwd:

- Voor elk van de acht diensten uit het handelingsprotocol is bepaald wat de gemiddelde tijdbesteding is per dienst per functie.
- Vervolgens is op basis van historische gegevens een inschatting gemaakt van de jaarlijkse aantallen per dienst.
- Dat leidt tot een berekening van de benodigde formatie van het uitvoerend personeel.
- Aan de hand van de inschaling per functie en de salarisbedragen uit de cao worden de kosten van de inzet van het uitvoerend personeel berekend.
- Daar worden de kosten van de formatie voor de ondersteuning aan toegevoegd.
- Tot slot worden de overige bedrijfskosten toegevoegd.

Gemiddelde tijdbesteding per dienst per functie

De gemiddelde tijdbesteding per dienst per functie is gebaseerd op het onderzoek van het Landelijk netwerk Veilig Thuis in samenwerking met Q-consult. VTNHN heeft deze 'urennorm' per dienst getoetst. Dit leidt tot kleine verschuivingen in de tijd per dienst, maar overall blijft de totale benodigde inzet gelijk. Het voornemen van VTNHN is om in 2020 een tijdbestedingsonderzoek uit te voeren om de normuren en de productiviteit te toetsen.

Jaarlijkse aantallen per dienst

De aantallen per dienst per jaar worden gebaseerd op de ontwikkeling van de aantallen gedurende de afgelopen jaren en zo nodig gecorrigeerd voor landelijke ontwikkelingen. In de financiële begroting van VTNHN wordt dit uiteengezet. De jaarlijkse aantallen per dienst zijn een belangrijke parameter (kostendriver) in de totale kosten voor VTNHN. Veilig Thuis-organisaties proberen deze aantallen zo goed mogelijk in te schatten, maar hadden tot voor kort te maken met wijzigingen in de taken en werkwijze als gevolg van de invoering van de aangepaste meldcode. Ter illustratie: het aantal meldingen nam van 2017 naar 2018 toe van 2.995 naar 3.375 (13%) en van 2018 naar 2019 van 3.375 naar 4.368 (29%).

De voorspelbaarheid van deze aantallen neemt toe omdat er nu een meerjarig zicht ontstaat op de effecten van deze wijzigingen. Vrijwel alle Veilig Thuis -organisaties hebben de laatste jaren te maken gehad met significante wijzigingen in de jaarlijkse aantallen per dienst als gevolg van wijzigingen in de taken en werkwijze van Veilig Thuis-organisaties.

Formatie uitvoerend personeel

Met de urennorm per dienst per functie en de aantallen per dienst per jaar kan berekend worden hoeveel uren inzet van elk van de directe functies nodig is in een jaar. Dit betreft de inzet van de medewerkers Veilig Thuis, de gedragswetenschappers, de vertrouwensartsen en de administratief medewerkers. Wanneer die ureninzet gedeeld wordt

door het aantal productieve uren dat een fte per jaar kan leveren, ontstaat inzicht in het benodigde aantal fte per functie.
VTNHN gaat uit van 1.320 productieve uren per fte per jaar. Deze uren zijn door VTNHN als volgt onderbouwd:

Uren per fte per jaar	
Beschikbare uren (bruto)	1.872
Verlof (wettelijk)	144
Ziek (5%)	94
Overige uren	314
Productie-uren	1.320

De 314 'overige uren' zijn door VTNHN niet gespecificeerd. Op basis van onderzoek elders kunnen we dit inschatten. We missen namelijk nog de volgende componenten:

- Feestdagen (ongeveer 50 uur per jaar).
- Bovenwettelijk verlof (medewerkers kunnen uren bovenwettelijk verlof kopen met IKB[12]; we doen de aanname dat men gemiddeld 56 uur bovenwettelijk verlof koopt[13]).
- Bijzonder verlof en zorgverlof (gemiddeld één dag per jaar).
- Deskundigheidsbevordering, intervisie (ongeveer 65 uur per jaar).[14]
- Algemeen en teamoverleg (ongeveer 65 uur per jaar).
- 'Emotionele hersteltijd'[15]/persoonlijke verzorging (ongeveer 65 uur per jaar).

Dit komt in totaal uit op 309 uur per fte per jaar. Vergeleken met andere Veilig Thuis-organisaties is deze productiviteit mogelijk aan de hoge kant. Het uitgangspunt van 5% ziekteverzuim is laag in vergelijking met de zorgbrede verzuimcijfers (Vernet) die rond de 6% liggen en (b)lijkt in de praktijk moeilijk haalbaar. Wel heeft VTNHN de afgelopen periode stappen gezet om het ziekteverzuim fors omlaag te brengen.

Met de begrote aantallen per dienst, de gemiddelde tijdbesteding per dienst per functie en de 1.320 productieve uren per fte per jaar komen we voor 2020 uit op een begrote formatie van 76,2 fte (waarvan 62,9 fte medewerker Veilig Thuis, 4,6 fte administratief medewerker, 3,5 fte vertrouwensarts en 5,2 fte gedragswetenschapper.)

Inschaling uitvoerend personeel

Voor de medewerkers van VTNHN gold de cao CAR-UWO (sinds 2020 vallen de medewerkers onder de CAO-SGO.) De directe functies zijn als volgt ingeschaald: medewerker VT schaal 10; gedragswetenschapper schaal 11A, vertrouwensarts schaal 12 en administratief medewerker schaal 5.

In de jeugdzorg is in het functieboek uit de cao aangegeven welke schaal bij welke functie hoort. Het maximumsalaris uit de bijbehorende schalen uit de CAR-UWO ligt voor de medewerker Veilig Thuis en de vertrouwensarts enkele procenten (2-3%) hoger, voor de administratief

[12] Individueel keuzebudget.

[13] Dit is gelijk aan het aantal uren bovenwettelijk verlof in bijvoorbeeld de cao Jeugdzorg.

[14] Voor een organisatie met een relatief hoog percentage nieuwe medewerkers vergt deze component een hoger aantal uren per jaar.

[15] Binnen VT spelen geregeld heftige casussen die verwerkingstijd vergen.

medewerker ongeveer 4% lager en voor de gedragskundige ongeveer 10% hoger dan in de cao-jeugdzorg (alles prijspeil 2020).
Voor de begroting wordt ervan uitgegaan dat medewerkers standaard in de hoogste periodiek van de schaal beloond worden (de systematiek wordt uniform binnen de GGD Hollands Noorden toegepast[16]).

Naast de brutosalarissen heeft de werkgever nog te maken met:

- Vakantietoeslag en eindejaarsuitkering.
- Sociale lasten.

De hoogte van de vakantietoeslag en de eindejaarsuitkering zijn in de cao vastgelegd. De sociale lasten bestaan uit het werkgeversdeel van de wettelijk verplichte afdrachten voor sociale verzekeringen en de pensioenafdracht.

Kosten formatie ondersteunend personeel/overhead

Naast de kosten van het directe personeel zijn er ook kosten voor de inzet van ondersteunend personeel. Dat betreft de volgende functies: manager Veilig Thuis, business controller Veilig Thuis, secretaresses, teamleiders, beleidsmedewerkers, procesdeskundigen en klachten-functionarissen. De formatie ondersteunend personeel/overhead is voor 2020 begroot op 10 fte ten opzichte van 76,2 fte direct personeel. Dit betekent een verhouding van 88% direct personeel versus 12% ondersteunend personeel/overhead. Q-consult hanteerde in 2018 als benchmark de verhouding 92% versus 8%. VTNHN begroot voor 2020 een iets andere verhouding direct personeel versus ondersteunend personeel/overhead dan de genoemde benchmark uit 2018 vanwege een investering in procesoptimalisatie, bedrijfsvoering en aansturing.

Overige bedrijfskosten

De overige bedrijfskosten van VTNHN bestaan uit huisvestingskosten, bureaukosten, automatiseringskosten, algemene promotiekosten, directe productiekosten en kapitaallasten. Daarnaast zijn er de reis-kosten van het personeel en de overige personeelskosten. Tot slot is er nog de post 'ondersteuning GGD HN'.

Wanneer we de kosten van de formatie ondersteunend personeel/overhead en de overige bedrijfskosten uitdrukken als een opslagpercentage op de loonkosten van het directe personeel, dan komt dit voor de begroting 2020 uit op ongeveer 41%. Bureau HHM heeft onlangs voor een andere Veilig Thuis-organisatie onderzoek gedaan naar de hoogte van tarieven; daar bedroeg deze opslag ruim 44%.

Daarnaast hebben we de totale kosten per fte voor VTNHN vergeleken met de totale kosten per fte voor vijf andere VT-organisaties. Hiervoor hebben we gebruikgemaakt van de beschikbare jaarverslagen van VT-organisaties over 2018. De kosten per fte per jaar bij de vijf andere organisaties varieerden in 2018 tussen € 88.000 en € 101.000 per fte per jaar. Bij VTNHN lagen deze kosten in 2018 net onder € 88.000 per fte.

4.2 Beschouwing

Onze conclusie is dat VTNHN ten opzichte van vergelijkingsmateriaal in de pas loopt met andere Veilig Thuis-organisaties. De begroting is deugdelijk en herleidbaar opgebouwd. Ten opzichte van de afgelopen jaren (waarin VTNHN te maken had met wijzigingen in de meldcode en

[16] Bij VTNHN liggen de werkelijke periodieken lager, echter voor een eenduidige begrotingssystematiek wordt met de 'GGD- standaard' gerekend.

het handelingsprotocol) is de voorspelbaarheid van aantallen diensten per product sterk toegenomen.

Bij het opstellen van de begroting 2020 heeft VTNHN zich gericht op de uitvoering van de kerntaken. We weten van diverse andere Veilig Thuis-organisaties dat extra activiteiten (zoals het deelnemen aan lokale of regionale overleggen) een substantiële inzet gemoeid kan zijn. Binnen de scope van dit onderzoek hebben we niet op detailniveau kunnen doorkijken op de effecten van verschillen in de wijze van afstemming tussen medewerkers van VTNHN met lokale toegangen op de tijdbesteding per dienst per functie.

De productiviteitsnorm (1.320 uur) waarmee wordt gerekend is aan de hoge kant gezien recente cijfers over het verloop en het ziekteverzuim-percentage. Een hoog verloop betekent namelijk dat veel nieuwe medewerkers die gedurende het eerste jaar minder productief zijn (inwerken en opleiding). Een hoog ziekteverzuimpercentage drukt eveneens het aantal productieve uren.

VTNHN voert echter beleid om het ziekteverzuim en het verloop op orde te krijgen. Het percentage ziekteverzuim is van ongeveer 15% begin 2019 gedaald naar 5,7% over de periode januari tot en met april 2020. Daarnaast is in 2019 flinke slag gemaakt om de formatie op het benodigde aantal fte te brengen (in 2019 is 36 fte aangenomen). Door nu te investeren in het vasthouden, opleiden en ontwikkelen van personeel, kan de gemiddelde productiviteit in de loop van 2020/21 stijgen naar de norm van 1.320 uur per fte per jaar.

5. Beschrijving en weging van scenario's

In dit hoofdstuk beschrijven we scenario's voor het beleggen en borgen van de taken van VTNHN in de toekomst. Per scenario geven we de belangrijkste voordelen en nadelen weer. We vatten onze bevindingen samen in een samenvattend wegingskader.

5.1 Mogelijke scenario's

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 van dit rapport, worden Veilig Thuis-organisaties in het land verschillend gepositioneerd. In dit hoofdstuk werken we voor- en nadelen van vier scenario's uit voor de mogelijke positionering van VTNHN in de toekomst:

1. Positionering bij de GGD HN:
   a. binnen de (aangepaste) Dienstverleningsovereenkomst (DVO);
   b. binnen de Gemeenschappelijke Regeling (GR)[17];
2. Positionering bij een andere partij, zoals een Gecertificeerde Instelling of een organisatie die slachtoffers van huiselijk geweld opvangt.
3. Positionering als een zelfstandige organisatie.

5.2 Positionering bij de GGD HN

De 18 gemeenten in Noord-Holland Noord kunnen ervoor kiezen om VTNHN blijvend bij de GGD HN onder te brengen. Daarbij zijn er twee varianten, namelijk via een (aangescherpte) DVO of binnen de GR van de GGD HN. Hieronder werken we de positionering van VTNHN bij de GGD HN eerst in algemene zin uit, waarbij we ingaan op de voor- en nadelen hiervan. Aansluitend beschrijven we voor- en nadelen van de DVO en de GR.

Voordelen positionering VTNHN bij GGD HN

1. Op landelijk niveau wordt overleg gevoerd over het optimaliseren van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Het ligt voor de hand om de uitkomsten hiervan en de gevolgen voor de dienstverlening van Veilig Thuis-organisaties af te wachten, voordat ingrijpende beslissingen worden genomen over het eventueel elders beleggen en borgen van VTNHN.
2. De GGD HN heeft een belangrijke rol in de veiligheids- en gezondheidsregio Noord-Holland Noord[18].
3. Door VTNHN (vooralsnog) blijvend bij de GGD HN onder te brengen vermijden de gemeenten een 'systeembreuk'. De inspanningen van VTNHN en de gemeenten kunnen zich de komende periode richten op het verder versterken van VTNHN en op het optimaliseren van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling.
4. De 'relationele continuïteit', ofwel de relaties die zich de afgelopen jaren hebben ontwikkeld tussen betrokkenen in de uitvoering,[19]

[17] Dit kan in de huidige GR van de GGD zijn, of in een separate GR. Er kan ook worden gekozen voor een GR met meerdere resultaatverantwoordelijke eenheden.

[18] Met ingang van 2019 is het DB van de GGD met drie leden vertegenwoordigd in de nieuwe commissie Zorg & Veiligheid van de Veiligheidsregio. Daarmee maakt het GGD-bestuur deel uit van een bestuurlijke samenwerkings- en netwerkstructuur op het snijvlak van Zorg en Veiligheid via verbinding met de Veiligheidsregio op bestuursniveau.

[19] Als gevolg van het samenvoegen van SHG's en AMK's in Veilig Thuis-organisaties werden veel bestaande werkrelaties tussen betrokkenen in de uitvoeringspraktijk doorbroken, wat de samenwerking tussen partijen in de keten sterk heeft bemoeilijkt. De werkrelaties hebben zich de afgelopen jaren (deels) hersteld. Betrokkenen weten elkaar weer (steeds beter) te vinden.

wordt behouden (mits VTNHN in staat blijkt om het verloop blijvend laag te houden), zowel op het gebied van gemeentelijke toegangen als bij de ketenpartners. Als VTNHN elders wordt gepositioneerd waarbij het principe 'mens volgt werk' wordt gehanteerd, dan geldt dit argument niet.

5. De investeringen van (gemeenten in) VTNHN en de GGD HN blijven behouden, zoals op het gebied van doorvoeren van veranderingen in de organisatiestructuur, het optimaliseren van werkprocessen en de bedrijfsvoering (inclusief verantwoordingsinformatie), het werven en behouden van personeel, et cetera.
6. VTNHN werkt volgens landelijke kaders, richtlijnen en protocollen. Dit geldt ook voor de Jeugdgezondheidszorg (JGZ) die bij de GGD HN is belegd en die valt onder de Wet publieke gezondheidszorg. Binnen de GGD HN kunnen de JGZ en VTNHN relatief zelfstandig functioneren.
7. VTNHN en de JGZ maken beiden gebruik van de ondersteunende diensten van de GGD HN. Dit drukt de kosten op het gebied van overhead.

Nadelen positionering VTNHN bij GGD HN

1. Binnen het landelijke en ook regionale programma 'Geweld hoort nergens thuis: Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling' heeft een GGD een beperkte rol.
2. De GGD HN wordt door sommige gemeenten gezien als een grote en logge organisatie, waarop het lastig is om invloed uit te oefenen. In de beeldvorming is het voor gemeenten moeilijk om onderscheid te maken tussen de knelpunten die specifiek de GGD HN betreffen en knelpunten die VTNHN aangaan.

De gemeenten in de regio Noord-Holland Noord kunnen er voor kiezen om voor VTNHN een (aangepaste) DVO af te sluiten met de GGD HN. Dit heeft de volgende voor- en nadelen:

Voordelen DVO

1. In de huidige 'afspraaklacunes' kan (deels) worden voorzien door de DVO aan te scherpen. Denk aan vraagstukken als:
   a. Hoe willen we omgaan met situaties van stagnerende besluit-vorming?
   b. Hoe kunnen we meer handelingsvrijheid creëren voor VTNHN, zodat zich minder vaak knelpunten voordoen waarbij besluit-vorming door gemeenten noodzakelijk is?
   c. Welke prestatie-indicatoren hanteren we, zodat we (beter) ontwikkelingen van VTNHN kunnen monitoren en waar nodig kunnen (bij)sturen?
2. De gemeenten hebben bij een (aangepaste) DVO (gevoelsmatig) veel positie ten opzichte van VTNHN en ten opzichte van elkaar, omdat iedere gemeente afzonderlijk moet instemmen met een te nemen besluit.
3. De DVO wordt jaarlijks (of twee of drie jaarlijks, afhankelijk van de afspraken) geëvalueerd, waarbij de vraag wordt gesteld of de DVO moet worden verlengd en/of aangepast.
4. De huidige en recentelijk overeengekomen verdeelsleutel (deels op inwoneraantal, deels op meldingen) kan voortgezet worden.

Nadelen DVO

1. De huidige bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid als gevolg van het dubbele construct, namelijk de GR voor de GGD HN en de DVO voor VTNHN, blijft bestaan.

2. Colleges/raden kunnen geen zienswijze indienen op de begroting, de jaarplannen en de jaarverslagen van VTNHN en hebben daarmee een minder duidelijke positie in de beleidscyclus van de GGD HN/ VTNHN. De verantwoording ten aanzien van VTNHN loopt via de 18 colleges/raden.
3. De gemeentelijke behoefte aan aanscherping van de DVO staat op gespannen voet met het feit dat VTNHN in belangrijke mate een uitvoeringsorganisatie is: 'hoe meer detaillering in de DVO wordt opgenomen, hoe dichter gemeenten er op willen zitten'.
4. De jaarlijkse (of twee of drie jaarlijkse, afhankelijk van de afspraken) evaluatie van de DVO zorgt voor een permanente onrust als het gaat om de positionering van VTNHN. Deze evaluatie staat bovendien op gespannen voet met de structurele taak die VTNHN invult.
5. Noodzakelijke besluitvorming rondom VTNHN kan traag verlopen of zelfs stagneren, als niet alle gemeenten kunnen instemmen met een te nemen besluit. De veronderstelling dat de DVO meer (individuele gemeentelijke) sturingsmogelijkheden biedt, leidt dan in de praktijk tot (minder) sturing(sverlamming). Dit staat op gespannen voet met het tempo dat noodzakelijk is gezien vraagstukken die voorliggen. Ook kan de sturing op VTNHN in een DVO per gemeente verschillen. Daarnaast is het zo dat sprake is van onduidelijkheid als het gaat om de besluitvorming over zaken die alle gemeenten aangaan.
6. Inzetten op het doorontwikkelen en het optimaliseren van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling vraagt om bovenregionale sturing en besluitvorming. Een DVO waarbij 18 keer een lokaal besluit moet worden opgehaald past daar minder goed bij.
7. De Regionale Stuurgroep Jeugd (RSJ), die de lokale besluitvorming over de DVO en VTNHN voorbereidt, richt zich daarnaast primair op jeugdhulpgerelateerde vraagstukken, ofwel op de leeftijdscategorie 0 tot 18 jaar. Veilig Thuis-organisaties richten zich op de leeftijd van 0 tot 100. Daarmee is de voorbereiding van besluiten die de leeftijdscategorie 18 – 100 aangaan niet goed belegd.

De gemeenten in de regio Noord-Holland Noord kunnen er voor kiezen om VTNHN onder te brengen in de GR van de GGD HN. Dit heeft de volgende voor- en nadelen:

Voordelen GR

1. VTNHN wordt opgenomen in de besluitvormingsstructuur van de GR met een algemeen bestuur (AB) en een dagelijks bestuur (DB). Dit leidt tot (sterke) vermindering van bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid. Voor de betrokken wethouders, ambtenaren en gemeenteraden is duidelijk wat waar besproken wordt. Ook is geen sprake meer van petten van wethouders met enerzijds met een DB-pet en anderzijds een RSJ-pet[20]. Daarnaast is sprake van een stabiele basis voor langere tijd.
2. Colleges/raden kunnen een zienswijze indienen op de begroting, de jaarplannen en de jaarverslagen van VTNHN en hebben daarmee een duidelijke positie in de beleidscyclus van de GGD HN/ VTNHN.

[20] In de gemeenschappelijke regeling van de GGD zijn gemeenten eigenaar en opdrachtgever van de GGD. Zij spreken hun gemeentelijke wensen uit in het algemeen bestuur. Als een wethouder in het dagelijks bestuur van de GGD zit, dan spreekt de wethouder voor het belang van de GGD. Dit hoeft niet hetzelfde belang te zijn als het lokale gemeentelijke belang. Dit is inherent aan de werkwijze binnen een gemeenschappelijke regeling. Eventueel kan er voor gekozen worden om VTNHN onder de GR van de GGD HN te positioneren, maar om daarbij te gaan werken met een zogenaamde bestuurscommissie. Dit kan tegemoet komen aan meer betrokkenheid van de wethouders VTNHN , die dan bijvoorbeeld zitting kunnen hebben in deze bestuurscommissie. Het AB kan daarbij veel taken overdragen aan de bestuurscommissie met uitzondering van het vaststellen van begroting en rekening. Dit heeft wel weer gevolgen voor de bestuurlijke complexiteit.

De verantwoording ten aanzien van VTNHN loopt via de jaarcyclus en de jaarstukken van de GGD HN, waarbij de informatievoorziening vanuit de GGD HN en VTNHN gelijktijdig plaatsvindt.

3. De besluiten van gemeenten worden bij meerderheid genomen. Dit voorkomt vertraging in of stagnering van besluitvorming. Daarbij geldt dat de huidige onduidelijkheid bij de DVO als één of enkele gemeenten niet kunnen instemmen met een voorgesteld besluit is weggenomen. Uiteraard is het belangrijk dat maximaal wordt gestreefd naar instemming van alle betrokken gemeenten. Als (tempo in) besluitvorming leidt tot (versnelde) doorontwikkeling en optimalisatie van de keten rondom huiselijk geweld en kindermis-handeling, hebben alle afzonderlijke gemeenten daar bovendien (veel) baat bij.
4. De reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid creëert ruimte voor focus op de inhoudelijke doorontwikkeling en optimalisatie van de keten. Deze ruimte wordt verder vergroot als gevolg van de toegenomen voorspelbaarheid op het gebied van de formatie en financiën van VTNHN.
5. VTNHN en de JGZ zijn in belangrijke mate uitvoeringsorganisaties, waarbij een GR goed past.
5. De huidige en recentelijk overeengekomen verdeelsleutel (deels op inwoneraantal, deels op meldingen) kan binnen een GR voortgezet worden.

Nadelen GR

1. De gemeenten komen gevoelsmatig meer op afstand te staan ten opzichte van VTNHN dan bij een DVO.
2. Besluiten worden genomen bij meerderheid (waarbij het ook zo is dat grotere gemeenten meer stemrecht hebben dan de kleinere gemeenten), waardoor de afzonderlijke gemeenten (gevoelsmatig) minder positie hebben ten opzichte van VTNHN en ten opzichte van elkaar.
3. In vergelijking met de DVO kan binnen de GR gevoelsmatig minder als zakelijke contractpartners worden geopereerd[21].
4. De Regionale Stuurgroep Jeugd (RSJ) houdt zich primair bezig met jeugdhulpgerelateerde vraagstukken. Er is geen vanzelfsprekende verbinding tussen het AB en DB waarin besluiten worden genomen die de GGD HN/ VTNHN aangaan en de RSJ.
5. Voor het aanpassen en/of beëindigen van de uitvoering van de taken van VTNHN bij/door de GGD HN moet een formele GR-procedure worden doorlopen.

Gemeente Uitgeest

De positie van de gemeente Uitgeest is bijzonder, aangezien deze gemeente onder de GGD regio Kennemerland valt, terwijl VTNHN wordt uitgevoerd door de GGD HN. Binnen het werken met een DVO leidt dit niet tot problemen, omdat de GGD HN met alle gemeenten een DVO afsluit. Als wordt gekozen voor het opnemen van VTNHN in de GR van de GGD HN kan bijvoorbeeld een clausule worden opgenomen in de GR van de GGD HN voor de positie van Uitgeest.

[21] De huidige invulling van het contractmanagement, waarbij periodiek wordt overlegd met de contractmanager en met een selectie van beleidsambtenaren van betrokken gemeenten, kan onder een GD worden gecontinueerd.

5.3 Positionering bij een ander partij

De 18 gemeenten in de regio Noord-Holland Noord kunnen er ook voor kiezen om VTNHN bij een andere organisatie onder te brengen, zoals een Gecertificeerde Instelling of een organisatie die de slachtoffers van huiselijk geweld ondersteunt. Hieronder werken we de voor- en nadelen uit.

Voordelen andere partij

1. Verschillende organisaties waar VTNHN ondergebracht kan worden, functioneren binnen de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling en hebben een belangrijke plek binnen het landelijke en regionale programma 'Geweld hoort nergens thuis: Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling'. Dit biedt kansen voor (versnelde) doorontwikkeling en optimalisatie van de keten.
2. Er is sprake van een reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid. Het ligt voor de hand dat VTNHN vervolgens wordt ondergebracht in de huidige opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie met de betreffende partij en dat ook van de bijbehorende lijnen van besluitvorming gebruik wordt gemaakt.

Nadelen andere partij

1. Het onderbrengen van VTNHN bij een andere partij zorgt voor een 'systeembreuk'. Er gaan veel inspanningen zitten in het 'losweken, overdragen en opnieuw neerzetten en borgen' van VTNHN bij een andere organisatie. Dit gaat ten koste van de aandacht die nodig is voor de doorontwikkeling en optimalisatie van de keten. Daarnaast bestaat het risico op 'relationele discontinuïteit' in de uitvoering, omdat de samenwerkingsrelaties tussen VTNHN, gemeentelijke toegangen en ketenpartners verstoord kunnen worden. Als VTNHN elders wordt gepositioneerd waarbij het principe 'mens volgt werk' wordt gehanteerd, dan geldt dit argument niet. Daarnaast krijgen de gemeenten te maken met frictiekosten.
2. Het is de vraag of de gemeenten meer en beter kunnen sturen op VTNHN, zowel inhoudelijk als financieel, als deze organisatie wordt ondergebracht bij een andere partij. Dit is (deels) afhankelijk van (de invulling van) de huidige opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie met de betreffende partij en de bijbehorende lijnen van besluitvorming. Ook hier kunnen de gemeenten gevoelsmatig op afstand komen te staan. Daarnaast kan het zo zijn dat deze andere partij ook 18 keer een besluit moet ophalen bij de betrokken gemeenten.
3. De huidige knelpunten rondom de uitvoering en interne organisatie van VTNHN (denk aan knelpunten rondom formatie en financiën als gevolg van de stijging in het aantal adviezen, meldingen en onderzoeken, maar ook de interne organisatiestructuur, de werkprocessen en de bedrijfsvoering) zijn (grotendeels) onafhankelijk van de positionering van VTNHN. Deze knelpunten worden daarmee niet opgelost.
4. Het kiezen voor een geschikte partij is niet eenvoudig. Zo wordt de jeugdbescherming in de regio Noord-Holland Noord uitgevoerd door drie Gecertificeerde Instellingen. Ook is het zo dat GI's hulp bieden aan jeugdigen van 0 tot 18 jaar, terwijl Veilig Thuis-organisaties zich richten op de leeftijdscategorie van 0 tot 100 jaar. De GI's hebben daarmee geen natuurlijk connectie met leeftijdscategorie 18 tot 100. Ook als het gaat om partijen die slachtoffers van huiselijk geweld opvangen is sprake van drie organisaties die in de regio werken, namelijk 'De Blijfgroep', 'DNO Doen' en 'Blijf van mijn lijf. Ook is het zo dat Veilig Thuis-organisaties een specifieke rolinvulling hebben. Het onderbrengen van VTNHN bij een andere organisatie kan tot rolverwarring en onduidelijkheid leiden in de maatschappelijke

beeldvorming rondom Veilig Thuis, in relatie tot de dienstverlening van de desbetreffende organisatie.

5. Gezien de moeizame start van veel Veilig Thuis-organisaties heeft Veilig Thuis imagoschade opgelopen. Dit geldt ook voor VTNHN. Het is niet vanzelfsprekend dat andere organisaties VTNHN 'onder hun hoede willen nemen'.

5.4 Positionering als zelfstandige organisatie

De gemeenten kunnen er ook voor kiezen VTNHN te verzelfstandigen. Dit heeft de volgende voor- en nadelen, deels vergelijkbaar met de keuze voor het onderbrengen van VTNHN bij een andere organisatie.

Voordelen verzelfstandiging

1. Er is sprake van reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid. De gemeenten moeten een nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie aangaan met VTNHN en gezamenlijk afspraken maken over de bijbehorende lijnen van besluitvorming. Ten opzichte van een GR of DVO is een zelfstandige stichting minder politiek gevoelig.
2. VTNHN heeft geen last van een moederorganisatie (maar ook geen profijt) en kan zich volledig concentreren op het optimaliseren van de eigen dienstverlening, op de positie in de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling en op de verdere doorontwikkeling en optimalisatie van deze keten.

Nadelen verzelfstandiging

1. Het verzelfstandigen van VTNHN zorgt voor een 'systeembreuk'. Er gaan veel inspanningen zitten in het 'losweken, overdragen en opnieuw neerzetten en borgen' van VTNHN. Dit gaat ten koste van de aandacht die nodig is voor de doorontwikkeling en optimalisatie van de keten. Ook bestaat het risico op 'relationele discontinuïteit'. Als VTNHN elders wordt verzelfstandigd waarbij het principe 'mens volgt werk' wordt gehanteerd, dan geldt dit argument niet. Daarbij krijgen gemeenten te maken met frictiekosten.
2. Door de beperkte schaalgrootte van de zelfstandige organisatie kan VTNHN financiële fluctuaties en personeelsfluctuaties als het gaat om de bedrijfsondersteuning minder goed opgevangen.
3. Door de beperkte schaalgrootte van de zelfstandige organisatie is de bedrijfsvoering van VTNHN relatief duur.
4. Het is de vraag of de gemeenten meer en beter kunnen sturen op VTNHN, zowel inhoudelijk als financieel, als deze organisatie wordt verzelfstandigd. Dit is (deels) afhankelijk van (de invulling van) de nieuwe opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie met VTNHN en de bijbehorende lijnen van besluitvorming.
5. De huidige knelpunten rondom de uitvoering en interne organisatie van VTNHN (denk aan knelpunten rondom formatie en financiën als gevolg van de stijging in het aantal adviezen, meldingen en onderzoeken, maar ook de interne organisatiestructuur, de werkprocessen en de bedrijfsvoering) zijn (grotendeels) onafhankelijk van de positionering van VTNHN. Deze knelpunten worden daarmee niet opgelost.

5.5 Beschouwing

De scenario's voor de positionering van de taken van VTNHN hebben diverse voor- en nadelen. In hoofdstuk 6 wegen we deze ten opzichte van elkaar. Daarbij is het zo dat het voordeel bij het ene scenario een nadeel kan zijn bij een ander scenario. Bij het wegen van de voor- en nadelen zijn onder meer de volgende aspecten van belang:

- Welke knelpunten rondom VTNHN en de GGD HN zijn 'construct-gerelateerd' en wat zijn knelpunten die zich voordoen afhankelijk van de positionering van VTNHN?
- Hoe kan de bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid worden gereduceerd?
- Hoe kan de sturing op VTNHN zo goed mogelijk invulling krijgen?
- Wat zijn consequenties van het anders positioneren van VTNHN (inhoudelijk, financieel, relationeel, et cetera)?
- Welke construct past het beste bij de ontwikkelopgaven rondom VTNHN en bij de doorontwikkeling van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling?

1
2
3
4
5
6

6. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk trekken wij conclusies en doen we aanbevelingen voor het beleggen en borgen van de taken van Veilig Thuis Noord-Holland Noord in de toekomst.

De 18 gemeenten in de regio Noord-Holland Noord en de GGD Hollands Noorden hebben een dienstverleningsovereenkomst afgesloten voor de uitvoering van de taken van VTNHN. In de aansturing van VTNHN doen zich knelpunten voor die raken aan deze DVO en die de vraag oproepen waar de taken van VTNHN in de toekomst belegd en geborgd moeten worden. In dit onderzoek worden de mogelijkheden hiervoor verkend, waarbij twee clusters van vragen centraal staan:

1. Wat zijn de wettelijke taken van VTNHN, hoe worden deze ingevuld en welke (kwaliteits)eisen kunnen gemeenten stellen?
2. Hoe worden de Veilig Thuis-organisaties elders georganiseerd, welke scenario's voor de positionering van VTNHN zijn mogelijk en wat zijn de voor- en nadelen van deze scenario's?

6.1 Conclusies

Wat zijn de wettelijke taken van VTNHN, hoe worden deze ingevuld en welke (kwaliteits)eisen kunnen gemeenten stellen?

De diensten die Veilig Thuis Noord-Holland Noord moet leveren staan beschreven in het (aangescherpte) landelijke handelingsprotocol. Het betreft de volgende wettelijke taken:

1. geven van advies en bieden van ondersteuning;
2. oppakken van meldingen;
3. voorzien in een veiligheidsbeoordeling;
4. voorzien in een overdracht na een veiligheidsbeoordeling;
5. creëren van veiligheidsvoorwaarden en invulling geven aan vervolg;
6. uitvoeren van onderzoek;
7. voorzien in overdracht;
8. monitoren van onderzochte situaties.

Ook voert VTNHN twee regionale maatwerktaken uit, namelijk:

1. invulling geven aan procesregie Tijdelijk Huisverbod;
2. geven van voorlichting.

De samenvoeging van de Steunpunten Huiselijk Geweld (SHG's) en de Advies- en Meldpunten Kindermishandeling (AMK's) in Veilig Thuis-organisaties bleek een complexe opgave, landelijk en ook in de regio Noord-Holland Noord. Vrijwel alle Veilig Thuis-organisaties, waaronder VTNHN, kregen te maken met financiële tekorten, personeelstekorten, oplopende wachtlijsten en wachttijden, onderzoeken van de inspectie, knelpunten in de doorontwikkeling van de interne organisatie en van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling, et cetera. Deze problemen spelen bij vrijwel alle Veilig Thuis-organisaties en doen zich grotendeels voor, onafhankelijk van de wijze waarop de organisaties zijn gepositioneerd.

VTNHN heeft een belangrijke rol in de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Als het gaat om de lokale toegang verschillen gemeenten van elkaar in onder meer de aanwezige expertise, de visie van waaruit wordt gewerkt (wel/niet vraaggericht) en de wijze waarop de regievoering is belegd. Dit leidt tot diversiteit in verwachtingen van en ervaringen met VTNHN. De onlangs geëvalueerde, aangescherpte samenwerkingsafspraken helpen de samenwerking te verbeteren, maar dekken niet alle lokale verschillen waar VTNHN mee te maken heeft.

Het landelijke kwaliteitskader voor de lokale toegangen en de beoogde aanscherping van de rolinvulling van betrokken organisaties vanuit de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis' biedt een basis voor een verdere aanscherping van de samenwerkingsafspraken, waarbij vooral behoefte is aan meer duidelijkheid over 'hoe/tot wanneer blijft VTNHN bij een casus betrokken en wanneer/hoe draagt VTNHN een casus over?'. De relationele continuïteit die de afgelopen periode is ontstaan (professionals van de verschillende organisaties die elkaar en elkaars werkwijze hebben leren kennen), helpt betrokkenen in de uitvoerings-praktijk om beter in te spelen op elkaars wensen en verwachtingen.

Gemeenten geven aan behoefte te hebben aan lokale zichtbaarheid en aanwezigheid van VTNHN, onder andere als het gaat om afstemming op casusniveau (niet alleen bij calamiteiten/ reactief, maar vooral ook preventief/ proactief). Alle betrokkenen geven aan behoefte te hebben aan en noodzaak te zien voor doorontwikkeling van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling, waaronder het verbeteren van de samenwerking bij crisissituaties en bij tijdelijke huisverboden. Maar bijvoorbeeld ook als het gaat om het wegnemen van dubbelingen (zoals onderzoeken die opeenvolgend worden uitgevoerd door VTNHN en de Raad voor de Kinderbescherming), wat leidt tot minder betrokken professionals op casusniveau en kortere doorlooptijden. Landelijke ontwikkelingen op dit gebied, waaronder experimenten in verschillende pilots, kunnen op regionaal worden vertaald en vormgegeven binnen het kader van de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis'.

De begroting van VTNHN voor 2020 past bij de huidige opgave (aantal adviezen, onderzoeken en meldingen) en wijkt niet substantieel af van andere Veilig Thuis-organisaties.

Hoe worden de Veilig Thuis-organisaties elders in het land georganiseerd, welke scenario's voor de positionering van VTNHN zijn mogelijk, wat zijn de voor- en nadelen van deze scenario's?

Er zijn geen landelijke kaders als het gaat om de positionering van Veilig Thuis-organisaties. Het gevolg is dat deze organisaties in het land divers worden gepositioneerd, zoals:

- Bij een GGD, via een gemeenschappelijke regeling;
- Bij een GGD, via een dienstverleningsovereenkomst;
- Als zelfstandige stichting;
- Bij een andere partij (zoals een jeugdzorg- of welzijns)aanbieder of een gecertificeerde instelling).

De specifieke situatie in de regio Noord-Holland Noord, namelijk een gemeenschappelijke regeling (GR) voor de GGD HN en een dienst-verleningsovereenkomst (DVO) voor de uitvoering van de taken van VTNHN, in combinatie met 18 gemeenten en 3 subregio's, leidt tot bestuurlijke drukte en complexiteit (met onder meer onduidelijkheid over wat waar met wie besproken moet worden, dubbele petten van wethouders en traagheid in besluitvorming als niet alle gemeenten

kunnen instemmen met een voorgenomen besluit) als het gaat om de besluitvorming over en aansturing van VTNHN. In de huidige DVO zijn bepaalde onderdelen bovendien niet uitgewerkt en ook ontbreekt het aan passende prestatie-indicatoren, zowel als het gaat om de kwaliteit van de interne organisatie van VTNHN als om de keten van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Het uitwerken en vervolgens daadwerkelijk toepassen van de prestatie-indicatoren is nadrukkelijk een gezamenlijke opgave voor VTNHN en de gemeenten. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken tussen prestatie-indicatoren die betrekking hebben op de kwaliteit van:

- De interne organisatie van VTNHN[22].
- De keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling[23].

Vooral als het gaat om verbeteringen van de prestaties die de keten van huiselijk geweld en kindermishandeling betreffen, is het van belang met partners uit die diezelfde keten te zoeken naar onderliggende oorzaken van het achterblijven van die prestaties.

Bij het wegen van de mogelijkheden voor het in toekomst beleggen van borgen van de taken van VTNHN zijn onder meer de volgende aspecten van belang:

- De reductie in bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid.
- De consequenties van een systeembreuk als gevolg van het elders positioneren van VTNHN (tijds- en financiële investering, behoud van relationele continuïteit, et cetera).
- De mogelijkheden voor aansturing van VTNHN, zowel inhoudelijk als financieel, in relatie tot de wettelijke taken van Veilig Thuis en de opgave voor de doorontwikkeling en optimalisatie van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling.

In bijlage 3 bij deze rapportage hebben we de voor- en nadelen van de verschillende opties voor het in de toekomst positioneren van VTNHN samengevat weergeven.

6.2 Aanbevelingen

De huidige situatie, waarin sprake is van gemeenschappelijke regeling (GR) voor de GGD HN en een dienstverleningsovereenkomst (DVO) voor VTNHN wordt door betrokkenen als ongewenst ervaren. Vanuit het perspectief van de gewenste reductie in de bestuurlijke drukte, complexiteit en onduidelijkheid ligt het dan ook niet voor de hand om de huidige situatie te continueren.

Voor de komende periode is het volgens ons van belang te zorgen voor krachtige doorontwikkeling van de organisatie van VTNHN én van de brede keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling in de regio Noord-Holland Noord. Dit kan worden opgepakt binnen de kaders van de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis', rekening houdend met de landelijke ontwikkelingen op het gebied van de keten, waarvan de consequenties voor de rolinvulling van Veilig Thuis-organisaties nog onduidelijk zijn. Denk aan de norm voor opdrachtgeverschap, waarin is

[22] Zoals het aantal meldingen waarvan niet binnen vijf dagen duidelijk is welke vervolghulpverlening wordt ingezet, het aantal onderzoeken dat niet binnen tien weken is afgerond, het aantal gegrond verklaarde klachten, het aantal gekwalificeerde medewerkers in relatie tot het aantal meldingen/onderzoeken/adviezen, het aantal inhuurkrachten in relatie tot personeel in vaste dienst, et cetera.
[23] Zoals het aantal overgedragen casussen dat terugkomt bij VTNHN, het aantal keren dat een melding van huiselijk geweld of kindermishandeling binnenkomt bij VTNHN terwijl er een veiligheidsplan is opgesteld, het aantal keren dat een casus wordt gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming omdat het veiligheidsplan ontoereikend was, te cetera.

uitgewerkt dat de gemeenten een regionale visie moeten ontwikkelen, niet alleen op de inkoop en transformatie van de jeugdhulp, maar ook op rolinvulling van de lokale toegangen (deadline juni 2021). En denk aan de landelijke projectgroep die de mogelijkheden voor optimalisatie van de jeugdbeschermingsketen in kaart brengt en uitwerkt (zie het kader op pagina 12 van dit rapport), inclusief de mogelijke herschikking van taken van onder meer de Veilig Thuis-organisaties.

Het elders onderbrengen of het zelfstandig positioneren van VTNHN zorg voor een systeembreuk. Dit leidt er toe dat de komende periode veel inspanningen gaan zitten in het losweken, overdragen en opnieuw neerzetten van VTNHN. Dit gaat ten koste van de aandacht die nodig is voor de doorontwikkeling van VTNHN en van de keten rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Daarbij is het zo dat er in de regio niet één voor de hand liggende organisatie is waar de gemeenten VTNHN kunnen onderbrengen, maar dat er sprake is van meerdere alternatieve organisaties die veelal subregionaal werken. Ook krijgen gemeenten te maken met frictiekosten als VTNHN elders wordt onderbracht of als een zelfstandige organisatie wordt gepositioneerd. Door de beperkte schaal van een zelfstandige organisatie wordt de bedrijfsvoering van VTNHN bovendien relatief duur. Daarnaast bestaat het risico van relationele discontinuïteit, waardoor relaties met ketenpartners op uitvoerings-niveau (opnieuw) moeten worden hersteld of opgebouwd. Als het principe 'mens volgt werk' wordt gehanteerd, geldt dit argument niet.

Wij bevelen daarom aan om Veilig Thuis Noord-Holland Noord blijvend bij de GGD Hollands Noorden te positioneren en onder te brengen in de GR van de GGD HN[24]. Als het gaat om de positie van de gemeente Uitgeest kan een clausule worden opgenomen in deze GR.

Daarbij is het belangrijk te constateren dat de voorspelbaarheid, als het gaat om de omvang van de dienstverlening van VTNHN en daarmee de benodigde formatie en financiën, fors is toegenomen in de afgelopen jaren. In combinatie met de overeengekomen verdeelsleutel maakt dit dat afzonderlijke gemeenten beter weten 'waar ze aan toe zijn' als het gaat om VTNHN. Ook is het zo dat de begroting van VTNHN voor 2020 geen grote afwijkingen vertoont ten opzichte van de begrotingen van andere Veilig Thuis-organisaties (op basis van benchmarkmateriaal). Daarbij is het belangrijk dat de GGD HN inzicht geeft in de (financiële) prestaties van VTNHN (ten opzichte van de (financiële) prestaties van de GGD HN zelf)[25].

Als het gaat om de sturing op VTNHN is het belangrijk om te realiseren dat de Veilig Thuis-organisaties moeten werken volgens het landelijke handelingsprotocol. Tegelijk is cruciaal dat de gemeenten en VTNHN prestatie-indicatoren overeenkomen die niet alleen een beeld geven van de kwaliteit van de interne organisatie van VTNHN, maar ook van de kwaliteit van de keten. Een specifiek aandachtspunt daarbij is de aansluiting van VTNHN op de lokale toegangen van de gemeenten. De onlangs geëvalueerde samenwerkingsafspraken moeten verder worden aangescherpt in het licht van landelijke kwaliteitskader voor de lokale

[24] De landelijke ontwikkelingen rondom de jeugdbeschermingsketen kunnen worden geeffectueerd bij de verdere uitwerking en invulling van dit scenario.

[25] Zie ook de adviezen over financiële risicobeheersing die voortvloeien uit het rekenkameronderzoek *GGD Hollands Noorden: Financiële risico's in perspectief*.

toegangen en de nieuwe regiovisie 'Geweld hoort nergens thuis'. Door gezamenlijk oorzaken te onderzoeken van eventueel achterblijvende prestaties en vervolgens bijbehorende verbeterplannen vast te stellen, kunnen afspraken gemaakt over de te maken progressie door VTNHN. Daarbij kan de huidige invulling van het contractmanagement, waarbij periodiek overleg wordt gevoerd tussen VTNHN, de contractmanager en een selectie van beleidsambtenaren van de betrokken gemeenten in de GR worden gecontinueerd[26].

[26] Zie ook de adviezen over de kaderstellende en controlerende rolinvulling van gemeenteraden die voortvloeien uit het rekenkameronderzoek *GGD Hollands Noorden: Financiële risico's in perspectief*.

Bijlage 1. Geraadpleegde documentatie

- Dienstverleningsovereenkomst VT NHN
- Interne evaluatie DVO
- Evaluatieverslag DVO Veilig Thuis
- Landelijk handelingsprotocol
- Organogram GGD HN en VT NHN
- Governance Veilig Thuis
- Begroting VT NHN (aanbiedingsbrief, begroting en financiële begroting 2020).
- Diverse Interne productbeschrijvingen en protocollen van VT HN
- Diverse samenwerkingsafspraken tussen VT en ketenpartners
- Recidive onderzoek jeugdigen Veilig Thuis
- Jaarverslag Veilig Thuis
- Beleidsinformatie Veilig Thuis NH
- GR GGD HN
- Samenwerkingsafspraken VT NHN en de evaluatie samenwerkingsafspraken
- Verantwoordingsrapportages VT NHN (Q1 t/m Q4)
- Concept Regiovisie GHNT
- Kaders voor regionale samenwerking 2014
- WVGGZ voorstel governance GGDHN
- GGD Hollands Noorden: Financiële risico's in perspectief (rekenkameronderzoek)

Bijlage 2. Afgenomen interviews

Begeleidingscommissie

Gemeente	
Alkmaar	Carola Rothe (Alkmaar) Dorien van IJzendoorn (De Buch)
West-Friesland	Aletta Boelens
KOP NH	Arlette Booms

Individuele interviews

Gemeente/ organisatie	Respondent	Functie
West- Friesland	Aletta Boelens	Beleidsmedewerker
Veilig Thuis NHN	Marion Verstraaten	Manager
Veilig Thuis NHN	Gerrit Visser	Teamleider
Veilig Thuis	Ilse Rijkhoff, en Mark Besteman	Business Controllers
Den Helder	Pieter Kos	Wethouder
Stede Broec	Lydia Groot	Wethouder
GGD	Edward John Paulina	Directeur
Hoorn	Tyrza Boersma	Contractmanager
Hollands Kroon	Mary van Gent	Wethouder
Uitgeest	Cecilia van Wheel	Wethouder
Hollands Kroon	Anja Broers en Marina Rolvink	Bestuurlijk adviseur
Heerhugowaard en Langedijk	**Marc Jehee**	Interim beleidsadviseur

Groepsinterviews

Regio	Gremia
West-Friesland	Regionale raadsbijeenkomst
Alkmaar	Regionale raadsbijeenkomst
KOP NH	Regionale raadsbijeenkomst
West-Friesland	Bestuurlijk overleg MADIVOSA
Alkmaar	Bestuurlijk overleg PORA
KOP NH	Bestuurlijk overleg PHO
West-Friesland	Regionaal Beleidsoverleg Jeugd
Alkmaar	Regionaal Beleidsoverleg Jeugd
KOP NH	Regionaal Beleidsoverleg Jeugd
Regionaal	Zes leidinggevenden lokale toegangen
Alkmaar	Raadscommissie Sociaal 16 juni 2020

1
2
3
4
5
6

Ketenpartners

Organisatie	
Blijf groep	Christel Dingerdis
DJGB	Xander Frencken
JBRA	Miriam Laan Silvana Bos
DNO Doen	Majella van Ispelen
Raad voor de kinderbescherming	Irene Stols
Parlan	Sebastiaan Kool Fenne Appelman

Bijlage 3. Afwegingskader scenario's

Onderwerp	GGD GR/ DVO	Zelfstandige stichting	Andere partij
Relationele continuïteit	Er is sprake van relationele continuïteit.	Indien de werknemers overgaan is er sprake van behoud van relationele continuïteit met betrekking tot de uitvoering van het primair proces. Mogelijk ontstaan er wijzigingen in het management.	Indien de werknemers overgaan is er sprake van behoud van relationele continuïteit met betrekking tot de uitvoering van het primair proces. Mogelijk ontstaan er wijzigingen in het management.
Financieel	GGD is primair de bedrijfsvoering organisatie waar het personeel onder hangt VT.	Extra kosten (huisvesting, proces-ondersteuning, nieuwe systemen, et cetera). Eigenstandige positie kan fluctuaties minder goed opvangen.	Extra kosten gezien de herinrichting maar kan wel ondergebracht worden bij een bestaande bedrijfsvoering van een organisatie.
Investering tijd	Beperkte tijdsinvestering (aantal afspraken moeten helderder worden vastgelegd) De uitwerking is afhankelijk van de keuze DVO of GR.	Extra tijdsinvestering (overdrachts-, opbouw- en frictiekosten: energie gaat zitten in de organisatie in plaats van de inhoud, belangen en besluitvorming. Governance moet uitgewerkt worden.	Extra tijdsinvestering (overdrachts-, opbouw- en frictiekosten: energie gaat zitten in de organisatie in plaats van de inhoud, belangen en besluitvorming. Governance moet uitgewerkt worden.
Inhoudelijke positionering	VT functioneert in een andere keten dan de GGD. VT heeft een eigenstandige positie binnen de GGD, gebonden aan wettelijke kaders. VT/JGZ zijn beiden uitvoeringsorganisaties.	VT kan eigen koers bepalen, gebonden aan wettelijke kaders.	Niet één voor de hand liggende regionale partij. Verschillen met betrekking tot drie subregio's. De JB wordt uitgevoerd door 3 GI's. Opvang slachtoffers HG ook.
Stabiliteit keten	VT is nu stabiel, voorspelbaarheid in financiën, relaties zijn stabiel dus kan ingezet worden op inhoud/ doorontwikkeling.	Verandering betekent weer investeren in relaties, positie, informatieverschaffing, et cetera. Daarnaast mogelijk weerstand van medewerkers.	Verandering betekent weer investeren in relaties, positie, informatieverschaffing, et cetera. Daarnaast mogelijk weerstand van medewerkers.
Aansturing	Invloed is beperkt door wettelijke kaders. Afspraken moeten vastgelegd worden in een DVO/ GR.	Invloed is beperkt door wettelijke kaders. Een verzelfstandiging lost een (groot) deel van de ervaren knelpunten niet op.	Invloed is beperkt door wettelijke kaders. Onderbrengen bij een andere partij lost een (groot) deel van de ervaren knelpunten niet op.

1
2
3
4
5
6