

DE TOEKOMST VOOR VEILIG THUIS

GELDERLAND-ZUID

Keuzenotitie

Woerden, 30 mei 2016

Annika Verhagen
Peter Kouwenberg

In opdracht van de gemeente Tiel

Colofon

© VanMontfoort

Woerden, 31 mei 2016

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande toestemming van VanMontfoort. Bij overname is bronvermelding verplicht.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Vraagstelling	4
1.2	Oorsprong Veilig Thuis	5
1.3	Bestaande organisatie	6
1.4	Werkwijze	7
1.5	Visie van onze gesprekspartners op de huidige situatie	7
2	Organisatorische vormgeving.....	9
2.1	De GGD	9
2.2	Een zelfstandige stichting	10
2.3	Een andere organisatie: Jeugdbescherming Gelderland	11
2.4	Een andere Veilig Thuis organisatie.....	11
2.5	Het Veiligheidshuis	12
3	Conclusie en advies	13
3.1	Organisatie	13
3.2	Inhoud.....	14
3.3	Ketenregisseur	14
3.4	Advies	15
4	Over de schrijvers	16
	Bijlage Veilig Thuis: meer dan de som der delen	17

1 Inleiding

1.1 Vraagstelling

Op 21 april 2016 vraagt de gemeente Tiel via de heer P. (Peter) Kouwenberg van Jeugdzorg Expert aan VanMontfoort of zij een quickscan willen uitvoeren inzake de onderbrenging van Veilig Thuis Gelderland-Zuid (hierna te noemen Veilig Thuis).

Veilig Thuis is voor de gemeente Tiel ondergebracht bij de GGD Gelderland-Zuid. Ook de andere negen gemeenten uit regio Rivierenland en zeven gemeenten uit Rijk Nijmegen participeren in dit Veilig Thuis. De resultaten van Veilig Thuis zijn nog niet op orde. Op 22 april jl. is Veilig Thuis voor een maximale periode van 6 maanden door de Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg onder verscherpt toezicht gesteld. Er is zowel een verbeterplan (op basis van het inspectierapport november 2015) als een aanvalsplan en er zal een interim-bestuurder worden benoemd. De gemeenteraden in Rivierenland maken zich zorgen en willen meer zicht en invloed op Veilig Thuis om hun kaderstellende en controlerende taak goed te kunnen uitvoeren. De gemeenteraad van Tiel heeft op 16 december 2015 een motie aangenomen die de wethouder verzoekt een onderzoek te starten naar de mogelijkheden om niet-wettelijke contracttaken van de GGD, waaronder Veilig Thuis, elders onder te brengen. De gemeenteraad heeft de noodzaak tot dit onderzoek specifiek voor Veilig Thuis nog een bekrachtigd in de aangenomen motie van 23 maart. In haar vergadering van 28 april 2016 heeft het Algemeen Bestuur van de GGD Gelderland-Zuid als onderdeel van het Aanvalsplan Veilig Thuis besloten om dit onderzoek van de gemeente Tiel te onderschrijven en te verbreden naar alle deelnemende gemeenten van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Gelderland-Zuid. In onderhavige quickscan wordt onderzocht welke organisatievorm het beste past bij Veilig Thuis Gelderland-Zuid (aansluiten bij bestaande organisatie, bij een ander Veilig Thuis, een aparte stichting of aansluiten bij Gemeenschappelijke Regeling GGD).

De onderliggende vragen voor dit onderzoek zijn:

- Huidige situatie: Doorzetten van het huidige verbetertraject bij GGD Gelderland-Zuid. Wat zijn de meest in het oog springende voor- en nadelen hiervan?
- Alternatieven: Welke alternatieve mogelijkheden zijn er om Veilig Thuis onder te brengen? Wat zijn de meest in het oog springende voor- en nadelen hiervan?
- Advies: Welke onderbrenging van Veilig Thuis leidt het snelst tot een stabiel en goed functionerend Veilig Thuis?

De onderzoeksvraag van de gemeenteraad Tiel wordt inmiddels ondersteund door alle gemeenten in Rivierenland en Rijk Nijmegen. Derhalve beperken onze interviews zich niet alleen tot de gemeente Tiel, maar worden ook interviews gehouden met vertegenwoordigers van gemeenten uit Rivierenland en Rijk Nijmegen.

Wij zullen in ons advies ook stilstaan bij een aantal onderwerpen, die wij naast de organisatorische vormgeving zijn tegengekomen, en die wij van groot belang achten voor een goede ontwikkeling van Veilig Thuis.

1.2 Oorsprong Veilig Thuis

In Veilig Thuis is vanaf 1 januari 2015 het Steunpunt Huiselijk Geweld en het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) samengebracht, maar ook het Meldpunt Bijzondere Zorg neemt deel, dat met betrekking tot het tijdelijk huisverbod een adviesrol en regierol heeft. Tot 1 januari 2015 regelde de Wet op de Jeugdzorg dat iemand (een willekeurig burger, een professional of de politie) die zich zorgen maakt over een kind, deze zorg kan melden bij Bureau Jeugdzorg. Veruit de meeste van deze meldingen waren afkomstig van de politie. Deze zorgmeldingen van de politie kwamen allemaal binnen bij Bureau Jeugdzorg en werden besproken in het Veiligheidshuis.

Het is goed te realiseren dat deze verschillende onderdelen qua opdracht en werkwijze tot 1-1-2015 zeer veel van elkaar verschilden.

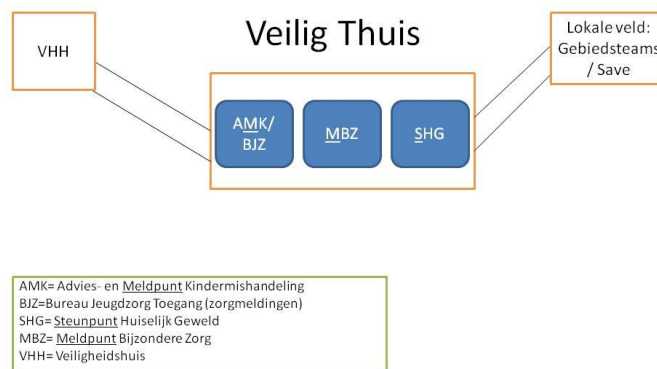
Het *Advies en Meldpunt Kindermishandeling*, was zoals de naam zegt een *Meldpunt*, waarin onderzoek kon worden gedaan naar de vermoedelijke mishandelings situatie. In het onderzoek werden gegevens over het kind en het gezin verzameld, die duidelijk moesten maken of er sprake is van kindermishandeling en de problemen die spelen. Het ging vooral uit van de belangen van het kind.

Het *Steunpunt Huiselijk Geweld* was een *Steunpunt*, dat vrouwen ondersteunde in situaties van relationeel geweld en ontving nauwelijks meldingen en deed geen onderzoek.

Het *Meldpunt Bijzondere Zorg* was een Meldpunt voor overlast en had een advies- en regierol m.b.t. het Tijdelijk Huisverbod.

De *zorgmeldingen (meldingen met concrete zorgen over veiligheid)* en *zorgsignalen (signalen met zorgen over een kind, bijvoorbeeld winkeldiefstal)* van de politie kwamen bij Bureau Jeugdzorg binnen en daar werd besloten hoe deze verder werden afgehandeld, bijvoorbeeld naar het AMK of naar een welzijnsorganisatie zoals maatschappelijk werk.

Het Veiligheidshuis Gelderland Zuid speelt een belangrijke rol in de samenwerking, afstemming en aansluiting van preventie, straf en nazorg. Daarmee draagt het bij aan het vergroten van de veiligheid, het terugdringen van de criminaliteitscijfers en het terugdringen van recidive (Bron: Ministerie van VenJ). Het Veiligheidshuis richt zich primair op daders en strafbare feiten.



In bovenstaand figuur wordt de vertaling van de oorsprong naar de huidige situatie geschetst.

In de bijlage wordt uitgebreider ingegaan op de ontstaansgeschiedenis, de ambitie en de keten van Veilig Thuis Gelderland-Zuid.

1.3 Bestaande organisatie

Per 1 januari 2015 zijn het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Meldpunt Bijzondere Zorg (MBZ) en Toegangsmedewerkers Zorgmeldingen van Bureau Jeugdzorg samengevoegd tot één integraal advies- en meldpunt voor zowel huiselijk geweld als kindermishandeling: Veilig Thuis, advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling. Veilig Thuis Gelderland-Zuid is ondergebracht bij de GGD Gelderland-Zuid. De medewerkers zijn nog in dienst van hun moederorganisaties: Jeugdbescherming Gelderland (AMK en zorgmeldingen), Moviera (voorheen de front-office SHG), de GGD (het Meldpunt Bijzondere Zorg). De medewerkers van het Meldpunt Bijzondere Zorg werken slechts een deel van hun beschikbare uren voor Veilig Thuis en nog deels voor het Meldpunt. Veilig Thuis Gelderland Zuid. bedient 16 gemeenten in het zuiden van de provincie Gelderland en de Limburgse gemeente Mook en Middelaar.

In oktober 2015 hebben de inspecties onderzoek gedaan bij Veilig Thuis. Het doel van het onderzoek was om te bepalen in hoeverre Veilig Thuis voldeed aan de verwachtingen uit het toetsingskader:

- voldoen aan (wettelijke) randvoorwaarden;
- zicht houden op de veiligheid en ervoor zorgt dat acuut onveilige situaties worden opgeheven en;
- voorzien in de voorwaarden om een verantwoorde uitvoering van zijn taken te kunnen realiseren.

De inspecties stelden dat Veilig Thuis Gelderland-Zuid aan alle verwachtingen uit het toetsingskader moet voldoen. Dit is bij 8 van de 24 verwachtingen het geval.

Veilig Thuis Gelderland-Zuid moest concrete verbetermaatregelen treffen die ertoe moeten leiden dat voldaan wordt aan alle verwachtingen. Veilig Thuis heeft op 18 november 2015 een verbeterplan gepresenteerd waarin concrete verbetermaatregelen zijn aangekondigd. Doordat de gemeenteraden van Rivierenland onvoldoende zicht en grip op de situatie bij Veilig Thuis Gelderland-Zuid kregen en zij zich wel zorgen maakten, vonden zij dat zij hun controlerende taak onvoldoende konden uitvoeren. In het Algemeen Bestuur van de GGD is op 14 april 2016 daarom afgesproken dat het besluit over de overdracht van de medewerkers van het AMK naar de GGD en het besluit over de structureel benodigde formatie vanaf 2017 wordt uitgesteld tot 30 juni 2016. Tevens is afgesproken dat de gemeenteraden voor 30 juni hierover een zienswijze kunnen geven. Parallel aan dit proces vragen de gemeenteraden aan wethouders om alternatieven te onderzoeken voor het onderbrengen van de taak Veilig Thuis. Het gaat daarbij om alternatieven die sneller tot de juiste verbeteringen bij Veilig Thuis leiden.

Naar aanleiding van een onaangekondigd bezoek op 15 april 2016 concluderen de Inspecties dat Veilig Thuis Gelderland-Zuid de afgelopen maanden een vertekend beeld over de wachtlijst aan de Inspecties heeft gegeven. De Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg hebben Veilig Thuis Gelderland-Zuid daarop met ingang van 22 april 2016 onder verscherpt toezicht gesteld. De Inspecties stellen vast dat hun vertrouwen in de aanpak en werkwijze van de directie van de GGD, onderdeel Veilig Thuis Gelderland-Zuid, ernstig geschaad is. Daarnaast

hebben de Inspecties er onvoldoende vertrouwen in dat Veilig Thuis Gelderland-Zuid de wachtlijsten binnen redelijke termijn kan wegwerken. Naar aanleiding hiervan stelt het Algemeen Bestuur van de GGD een aanvalsplan vast en is naast de inzet van een interim-bestuurder voor Veilig Thuis onderhavige quickscan verbreed naar alle deelnemende gemeenten van de Gemeenschappelijke Regeling GGD Gelderland-Zuid, waar momenteel Veilig Thuis is ondergebracht, waarvan de eerste twee jaar in de vorm van een project, te weten van 2015 tot 2017.

1.4 Werkwijze

Na een verkenning met de opdrachtgever en analyse van de beschikbare documenten zijn gesprekken gevoerd met diverse stakeholders rondom de vraag waar Veilig Thuis Gelderland-Zuid ondergebracht dient te worden, om het snelste en beste resultaat te kunnen behalen. Het doel van deze gesprekken is om vanuit verschillende invalshoeken informatie op te halen, die volgens de geïnterviewden relevant is, om mee te nemen in het advies van de quickscan. Er zijn gesprekken gevoerd met:

- Afvaardiging raadsleden gemeente Tiel, vanuit hun kaderstellende rol voor het onderzoek
- Vertegenwoordiging van het dagelijks bestuur GGD Gelderland-Zuid
- Afdelingshoofd Veilig Thuis Gelderland-Zuid
- Betrokken ambtenaren Rijk Nijmegen
- Betrokken ambtenaren Rivierenland
- Bestuurder Veiligheidshuis (burgemeester gemeente Tiel)
- Medewerker Veiligheidshuis
- Bestuurder en regiomanager vanuit Jeugdbescherming Gelderland
- Projectmanager Veilig Thuis Gelderland-Midden en Gelderland-Noord & Oost
- Vertegenwoordiger VNG met de landelijke opdracht om te komen tot een kwalitatief goed en duurzame Veilig Thuis organisatie.

Op basis van deze interviews zijn de alternatieven gewogen worden in relatie tot het zo snel mogelijk krijgen van een stabiel en kwalitatief goed functionerend Veilig Thuis Gelderland-Zuid.

1.5 Visie van onze gesprekspartners op de huidige situatie

In de diverse gesprekken in deze quickscan zijn door de gesprekspartners de volgende punten genoemd. De voorbereidingstijd voor de invoering van Veilig Thuis is te kort geweest om een kwalitatief goede organisatie neer te kunnen zetten. Er is daarbij door de GGD onderschat welke impact het samenvoegen van het AMK en SHG met zich meebracht.

Na de start heeft het ontbroken aan de juiste sturing en ontwikkeling. Vooral ook aan visie en aan zicht op de noodzakelijke inhoudelijke ontwikkelingen van Veilig Thuis en de samenvoeging van de verschillende culturen. Daarbij moet aangetekend worden dat Veilig Thuis niet een “simpel samenvoegen” van verschillende werkwijzen is, maar een geheel nieuw te ontwikkelen werkwijze. (zie ook de bijlage “Veilig Thuis: meer dan de som der delen”).

Er is veel wisseling van management geweest, waarbij het ontbrak aan inhoudelijke kennis van Veilig Thuis en de keten waarin het zich bevindt. Om de (interne) processen op orde proberen te krijgen, was Veilig Thuis sterk intern gericht (processen) en is er onvoldoende geïnvesteerd in de samenwerking intern (cultuur) en met de keten. Door onvoldoende verbinding met het voorliggend veld (o.a. gebiedsteams) en het veiligheidshuis in combinatie met het feit dat landelijk is afgesproken dat de politie alle zorgmeldingen en zorgsignalen bij Veilig Thuis meldt, is de wachtstapel en werkvoorraad sterk opgelopen. Ook de landelijke campagnes spelen daarbij een rol. Bij het bepalen van de aanvangsproductie van Veilig Thuis zijn de zorgmeldingen en zorgsignalen van de politie aan Bureau Jeugdzorg (toegang) echter ook onvoldoende meegenomen. De zorgsignalen worden niet, zoals voorheen, indien mogelijk direct afgeschaald naar de het voorliggend veld/gebiedsteams (bij BJZ werd ongeveer 50% direct afgeschaald) maar doorlopen het triageproces binnen Veilig Thuis. Dit zorgt voor veel extra werk.

Door de hoge werkdruk onder de medewerkers hebben zij onvoldoende ruimte gehad voor en sturing gehad op het ontwikkelproces, zowel qua cultuur als inhoud. De medewerkers zijn nog bij diverse organisaties in dienst, werkten niet bij elkaar op één plek en er werd met verschillende systemen gewerkt. Hierdoor lukte het onvoldoende om hierop sturing te geven.

Doordat het ontbrak aan sturingsinformatie zijn het Dagelijks Bestuur en het Algemeen Bestuur van de GGD en daarmee de gemeenteraden onvoldoende meegenomen in de problematiek.

Daarnaast zijn de gemeenteraden, ondanks hun zorgen, onvoldoende geïnformeerd over de problemen en oorzaken daarvan bij Veilig Thuis. Ook ontbrak het aan een goede onderbouwing voor de toename van de financiering voor Veilig Thuis.

Ondanks dat een aantal van de risico's van te voren bekend waren, is er onvoldoende op geanticipeerd en gereageerd om deze af te wenden.

Het beeld zoals geschetst hierboven zijn punten die in de gesprekken van de quickscan zijn genoemd.

2 Organisatorische vormgeving

Idealiter volgt de keuze voor het type organisatie uit de inhoud. Maar er is geen logische dwingende redenering vanuit het handelingsprotocol¹ van Veilig Thuis naar één bepaalde organisatievorm. De beroepskrachten moeten echter wel weten van wie ze hun salaris krijgen en sturing en personeelsbeleid moeten door één organisatie worden uitgevoerd. Onduidelijkheid over de organisatie geeft onduidelijkheid en onzekerheid voor medewerkers en gaat daardoor verstoring werken. Het is dan ook begrijpelijk, dat al onze gesprekspartners hebben benadrukt, dat er op korte termijn een keuze gemaakt moet worden over de organisatievorm.

Er zijn vier hoofdvormen waaruit een keuze gemaakt kan worden:

- Veilig Thuis blijft ondergebracht bij de GGD
- Veilig Thuis wordt ondergebracht in een zelfstandige stichting
- Veilig Thuis wordt ondergebracht bij een andere organisatie
- Veilig Thuis wordt ondergebracht bij een andere Veilig Thuis organisatie.

Binnen iedere hoofdvorm zijn nog weer varianten mogelijk

2.1 De GGD

De visie om Veilig Thuis onder te brengen bij de GGD was dat binnen de GGD breed integraal gekeken wordt (Bijzondere zorg en Jeugdgezondheidszorg) en dat is een meerwaarde voor Veilig Thuis dat zich ook integraal zal richten op de doelgroep 0-100 jaar. Daarbij maakt de GGD ook onderdeel uit van de veiligheidsketen. De GGD is bovendien onderdeel van diverse netwerken zoals ouderenzorg en thuiszorg, waar gesignaleerd kan worden.

Voordelen

1. Het *eerste voordeel* van deze vorm is dat de gemeenten middels de bestaande gemeenschappelijke regeling direct kunnen sturen op de uitvoering van Veilig Thuis. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor Veilig Thuis en kunnen beslissingen vanuit beleid of politiek vrij direct in de organisatie doorvoeren.
2. Een *tweede voordeel* is dat de medewerkers Jeugdbescherming Gelderland en Moviera reeds voorbereid zijn op een overdracht naar de GGD.

Nadelen

1. De kleine afstand tussen de politiek en het beleid enerzijds en de uitvoering anderzijds, kan evenwel gezien worden als een *eerste nadeel*. De uitvoering kan hierdoor een ambtelijk en meer bureaucratisch karakter krijgen.
2. Een *tweede nadeel* is dat een gemeenschappelijke regeling niet automatisch betekent dat er makkelijk gestuurd kan worden. Het politiek bestuur wordt daarnaast ook kwetsbaar wanneer de uitvoering niet goed loopt. Het is dan direct de verantwoordelijkheid van het politiek bestuur.

¹ Het handelingsprotocol van Veilig Thuis is landelijk vastgesteld en een leidende werkwijze voor Veilig Thuis organisaties.

Binnen de regio Rivierenlanden en Rijk Nijmegen zijn er geen andere organisaties met de brede integrale blik zoals de GGD. Hierdoor zal de keuze voor een andere organisatie niet aansluiten bij de visie zoals deze bij de start van Veilig Thuis was geformuleerd.

2.2 Een zelfstandige stichting

Een stichting kan door of op initiatief van de gemeenten worden opgericht. De medewerkers van Veilig Thuis komen allen in dienst van de stichting. De gemeenten verlenen de stichting subsidie en geven als opdracht het uitvoeren van de taken van Veilig Thuis.

Voordelen

1. Het *eerste voordeel* van deze variant is dat de uitvoering op afstand staat van het beleid en de politiek. De stichting staat los van de ambtelijke structuur en cultuur en kan daardoor wellicht gemakkelijker aansluiten bij het lokale veld en de veiligheidsketen. Er is meer duidelijkheid over wie Veilig Thuis uitvoert en zolang de gemeente de stichting financiert is er continuïteit en zekerheid voor de medewerkers.
2. Een *tweede voordeel* is dat de governancestructuur (structuur van waarborging van samenhang en transparantie in het bestuur en toezicht van een organisatie) bij een stichting is gegarandeerd. De Raad van Toezicht moet daarvoor diverse commissies hebben op het gebied van bedrijfsvoering en kwaliteit, en deze commissies moeten zich veel dieper in de haarvaten van de organisatie begeven.

Nadelen

1. Een *eerste nadeel* van deze variant is, dat deze stichting feitelijk een monopolist is, zonder directe sturing van de overheid. De vraag is welke middelen de gemeenten dan hebben om te sturen, wanneer de uitvoering niet verloopt naar tevredenheid.
Het verminderen of intrekken van de subsidie is de ultieme maatregel, maar dat leidt tot problemen bij de uitvoering van de taak, waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. De meest voor de hand liggende vorm is invloed van de gemeenten op de Raad van Toezicht en de directie, maar dit vraagt wel bijzondere regelgeving. Een ander middel is het beperken van de subsidie tot een bepaalde termijn. Weliswaar wordt de subsidie jaarlijks opnieuw vastgesteld, maar de gemeente kan bepalen, dat er na bijvoorbeeld 4 jaar een evaluatie zal plaatsvinden, waarbij ook de constructie van de stichting opnieuw zal worden gezien, met als mogelijkheid dat er dan alsnog gekozen wordt voor een van de andere varianten.
2. Een *tweede nadeel* is dat de omvang van Veilig Thuis Gelderland-Zuid met maximaal 35 fte te klein is om de stichting met de bijbehorende ondersteuning, overhead en structuren vorm te geven. De ondersteuning en overhead van deze stichting zullen te groot worden voor het aantal mensen dat daadwerkelijk in het primaire proces werkt. Hierdoor zal dit een kostbare constructie worden. In Kennemerland is er daarom voor dit moment tijdelijk gekozen voor deze constructie maar daar worden alle ondersteunende taken afgenomen van een welzijnsorganisatie. Ook zou een gezamenlijke stichting met Veilig Thuis Gelderland-Noord en Gelderland-Midden qua schaalgrootte tot de mogelijkheden behoren. Deze mogelijkheid wordt nader uitgewerkt onder punt 2.4.

2.3 Een andere organisatie: Jeugdbescherming Gelderland

Voor het onderbrengen bij een andere organisatie komt voor de korte termijn alleen Jeugdbescherming Gelderland naar voren, die daar ook toe bereid is.

Voordelen

1. Een *eerste voordeel* om Veilig Thuis hier onder te brengen is dat Jeugdbescherming Gelderland gewend is om te gaan met veiligheidsvraagstukken van kinderen. Ook heeft Jeugdbescherming Gelderland een infrastructuur heeft, waar registratie en bv. een klachtenregeling voor Veilig Thuis makkelijk in te passen is.
2. Een *tweede voordeel* is het feit dat Jeugdbescherming Gelderland een stichting is en de politiek alleen in een opdrachtsgeversrol komt.

Nadelen

1. Een *eerste nadeel* is dat de taak Jeugdbescherming per 2017 ook bij een andere organisatie dan bij Jeugdbescherming Gelderland kan worden ingekocht; er is immers vanaf die datum sprake van de mogelijkheid diensten in te kunnen kopen bij een andere organisatie.
2. Een *tweede nadeel* is dat Jeugdbescherming Gelderland alleen ervaring met de doelgroep jeugd heeft en niet de integrale kennis en ervaring op de complete doelgroep van Veilig Thuis (ook volwassenen).
3. Een *derde nadeel* is dat bij lange na niet bij alle partijen een positief beeld bestaat over en vertrouwen is in Jeugdbescherming Gelderland.
4. Een *vierde nadeel* is dat dit een onverwachte overdracht betekent voor de medewerkers die nu bij de GGD in dienst zijn, wat tot extra onrust onder het personeel zal leiden.

2.4 Een andere Veilig Thuis organisatie

Bij het samengaan van Veilig Thuis Gelderland-Zuid met een ander Veilig Thuis organisatie ligt een fusie met Veilig Thuis Gelderland-Midden en/of Veilig Thuis Gelderland-Noord & Oost het meest voor de hand.

Voordelen

1. Een *groot voordeel* is dat inhoud, ontwikkeling, protocollen en registratie sterk overeenkomen.

Nadelen

1. Een *eerste nadeel* is dat Veilig Thuis Gelderland-Noord & Oost en Gelderland-Midden op dit moment zelf middenin een ontwikkeling zitten, waarbij zij voornemens zijn om zich anders te organiseren dan nu. Dit zal daarom op korte termijn geen organisatorische stabiliteit opleveren. Veilig Thuis Gelderland-Noord & Oost zal een zelfstandige stichting worden en Veilig Thuis Gelderland-Midden zal als een aparte stichting onder de GGD gaan vallen.
2. Een *tweede nadeel* is dat met zoveel extra gemeenten het bestuurlijke opdrachtgeverschap vele malen complexer wordt.

Dit laatste geldt ook voor aansluiting bij een ander (goed functionerend) Veilig Thuis buiten de provincie, omdat het aantal gemeenten ook dan enorm veel groter zal zijn dan nu het geval is.

3. Een *derde nadeel* is dat dit een onverwachte overdracht betekent voor de medewerkers, wat tot extra onrust onder het personeel zal leiden.

2.5 Het Veiligheidshuis

Onderbrenging bij het Veiligheidshuis is *geen optie* omdat het Veiligheidshuis een samenwerkingsverband is en geen rechtspersoon. Het Veiligheidshuis heeft bovendien een andere focus dan Veilig Thuis. Het Veiligheidshuis richt zich op strafbare feiten en de daders. Veilig Thuis richt zich op signalen en de slachtoffers.

3 Conclusie en advies

3.1 Organisatie

Het realiseren van een andere organisatievorm kost tijd, geld en inzet van management en zal tot extra onrust bij het personeel leiden. Tijd, geld en inzet moet de komende periode juist aangewend worden om te komen tot de juiste ontwikkeling van Veilig Thuis. Een andere organisatorische constructie, dan onderbrenging bij de GGD, valt te vergelijken met het inrichten van een huis (ontwikkelen), terwijl de bouwers tegelijkertijd de constructie veranderen. Ook is het niet te verwachten dat dit tot een kostenbesparing zal leiden. Vanuit bovenstaande kan geconcludeerd worden dat het onderbrengen van Veilig Thuis, anders dan bij de GGD, geen extra voordelen oplevert, maar wel tot meer vertraging zal leiden in het ontwikkel- en verbeterproces.

Met de komst van de interim-bestuurder voor Veilig Thuis met volledig mandaat, waardoor Veilig Thuis voorlopig een aparte plek binnen de GGD inneemt, inclusief een eigen sturingsstructuur en begroting, kan alle energie gestoken worden in de ontwikkeling en verbetering. Daarom adviseren wij **alle medewerkers onder te brengen bij de GGD ten behoeve van het Project Veilig Thuis**, zodat ook daadwerkelijk één sturing en personeelsbeleid (inclusief beoordeling) kan plaatsvinden. In dat kader is het ook van groot belang dat de medewerkers, die zich binnen het Meldpunt Bijzondere Zorg met het Tijdelijk Huisverbod bezighouden, geheel in het Project worden ondergebracht.

Om ook bestuurlijk de juiste focus en aandacht aan Veilig Thuis te kunnen besteden, adviseren wij binnen het dagelijks bestuur een **portefeuillehouder** aan te stellen voor Veilig Thuis. Deze is dan voor de interim-bestuurder en voor de bestuurlijke spelers en gemeenteraden de bestuurlijke vertegenwoordiger van Veilig Thuis.

Het is een utopie om te verwachten dat, gezien de stand van zaken, Veilig Thuis over een half jaar zover zal zijn dat het verscherpt toezicht er af gaat, tenzij de Inspectie alleen de ontwikkelingsrichting als toets neemt. Dat is echter onwaarschijnlijk. Er moet simpelweg te veel worden gedaan om tot verbetering te komen. Het zou al heel wat zijn als er 50% van de doelen gehaald wordt, waarbij gekozen kan worden voor de meest kritische doelstellingen. Voor een volledige doorontwikkeling leert de ervaring elders dat daar zeker nog twee jaar voor uitgetrokken moet worden. In bijvoorbeeld de provincie Utrecht is Veilig Thuis al eerder dan 1 januari 2015 gestart. Bij Veilig Thuis Gelderland-Zuid heeft het tempo van de ontwikkeling te laag gelegen, waardoor Veilig Thuis op achterstand staat.

Ons advies is daarom om het huidige construct (aparte sturingsstructuur en begroting) vanaf dit moment **als een apart, zelfstandig project binnen de GGD gedurende deze periode van twee jaar** te behouden en na deze periode de situatie te evalueren.

3.2 Inhoud

Zoals eerder vermeld is Veilig Thuis meer dan de optelsom van de bloedgroepen. Veilig Thuis vraagt voor alle medewerkers een totaal nieuwe werkwijze. Immers nooit eerder zijn de meldingen voor jeugd en volwassenen bij elkaar gebracht zoals nu bij Veilig Thuis. De zorg zelf voor jeugdigen en volwassenen is nog steeds opgedeeld in twee gescheiden werelden.² Dit vraagt ontwikkeltijd en cultuurverandering van alle betrokkenen.

Opvallend is dat de inhoudelijke innovatieve kant ook nu, in het huidige construct, niet geborgd is. Deskundigheid, onder andere op het gebied van het handelingsprotocol en de ketenafspraken, alsmede kennis van inhoudelijk ontwikkeling en opleidingen, ontbreekt.

Een **Programmamanager**, ter ondersteuning van de huidige afdelingsmanager, die dit projectmatig onder de hoede neemt, is ons inziens een noodzaak voor dit innovatieproces. Alleen op deze wijze kunnen de ontwikkelingen in onder andere cultuur, werkprocessen en aansluiting bij de keten binnen Veilig Thuis vanuit de inhoud goed vorm gaan krijgen. Deze programmamanager is een zwaargewicht op de inhoud, het proces en cultuurveranderingen en is verantwoordelijk voor de (inhoudelijke) innovatie en ontwikkeling van Veilig Thuis. De positionering van de Programmamanager ten opzichte van de interim-bestuurder en de afdelingsmanager zal door de interim-bestuurder nader uitgewerkt moeten worden.

We adviseren om Veilig Thuis Gelderland-Zuid en de Programmamanager te ondersteunen met een **expertgroep**. Hierin zitten naast de Programmamanager ervaren deskundigen van goedwerkende Veilig Thuisorganisaties om de kwalitatieve input te vergroten en te leren van de best practices. Het is de verantwoordelijkheid van de interim-bestuurder om hier op een goede wijze vorm aan te geven.

Vanzelfsprekend zijn aan de inzet van de Programmamanager voor de duur van (minimaal) 2 jaar en de expertgroep kosten verbonden. Daarom adviseren wij om voldoende ontwikkelbudget te realiseren. Dit ontwikkelbudget is eenmalig en verdient zich terug in structurele kwaliteit voor inwoners in kwetsbare situaties.

3.3 Ketenregisseur

De grote hoeveelheid zorgmeldingen lijkt Veilig Thuis te overvallen. Landelijk is afgesproken dat de politie alle meldingen van zorg en zorgsignalen meldt bij Veilig Thuis. Er wordt daarop te weinig snel doorgezet (een melding van een winkeldiefstal kan bijvoorbeeld direct naar het gebiedsteam worden doorgezet). Dit zou de overbelasting sterkt verminderen. In Utrecht bijvoorbeeld is het aantal Veilig Thuisonderzoeken gehalveerd door de Save werkwijze, waarbij kort gezegd de gebiedsteams structureel worden versterkt met Jeugdbeschermingskennis. Ook in Rivierenland wordt gewerkt volgens de Save werkwijze.

De af- en opschaling en de visie daarop vraagt dus maximale aandacht. Het is aan te bevelen zowel in Rivierenland als in Rijk Nijmegen vanuit de gemeenten **ketenregisseurs** aan te stellen om dit proces te faciliteren en te organiseren.

² Alleen in de GGD's en de GGZ komt een combinatie van zorg voor kinderen en volwassenen voor

Daarnaast is het goed als Veilig Thuis met de deelnemers van het Veiligheidshuis op korte termijn rond de tafel gaat om te komen tot goede samenwerkingsafspraken rondom triage en afstemming. In Twente is bijvoorbeeld de politie dagelijks aanwezig en beschikbaar bij Veilig Thuis op de werkvloer voor afstemming en overleg.

3.4 Advies

Blijf Veilig Thuis Gelderland-Zuid onderbrengen bij de GGD Gelderland-Zuid. Zet daarbij het huidige construct met een interim-bestuurder voor Veilig Thuis met een aparte positionering en verantwoordelijkheid voor de duur van twee jaar voort tot 1 juni 2018. Evalueer dan dit construct. Om de noodzakelijke inhoudelijke ontwikkeling te realiseren zal een (inhoudelijk) programmamanager voor dezelfde periode aan het managementteam toegevoegd moeten worden om vanuit deze inhoud de noodzakelijke verbeteringen door te voeren. Deze programmamanager zal ondersteund worden door een expertgroep, waarin ervaren deskundigen vanuit andere Veilig Thuisorganisaties participeren.

Daarnaast zal structureel de inzet van twee ketenregisseurs noodzakelijk zijn om bij problemen in de samenwerking tussen Veilig Thuis en de rest van de keten het op- en afschalen te faciliteren en te coördineren.

4 Over de schrijvers

Annika Verhagen werkt al ruim twintig jaar binnen de jeugdzorg en jeugdhulpverlening, waarvan 15 jaar bij de Raad voor de Kinderbescherming. Binnen VanMontfoort is haar aandachtsgebied Veilig Thuis, Sociale Wijkteams en gemeenten. Ze adviseert onder andere gemeenten bij de ontwikkeling van de wijkteams en hoe deze te positioneren en organiseren. De samenwerking met Veilig Thuis is daar altijd onderdeel van. Zo heeft ze recentelijk de gemeente Breda geadviseerd over de organisatievorm voor de jeugdteams.

Peter Kouwenberg was o.a. jarenlang voorzitter van de Raad van bestuur van de William Schrikker Groep, en als zelfstandige adviseur adviseerde hij de Gemeente Den Haag over de vormgeving van Centrum voor Jeugd en Gezin. Hij schreef een rapport over de transitie van het gedwongen kader in opdracht van de Tweede Kamer, was Kwartiermaker Veilig Thuis in Amsterdam en in Utrecht en realiseerde de fusie die leidde tot Veilig Thuis Flevoland. Hij was adviseur gedwongen kader voor Rivierenland, is expert adviseur voor de Transitie Autoriteit Jeugdzorg en veranderingsmanager Jeugdbescherming Utrecht-Flevoland bij het Leger des Heils.

Bijlage

Veilig Thuis: meer dan de som der delen

In ons onderzoek kwamen wij regelmatig misverstanden tegen over de rol en betekenis van Veilig Thuis. Daarom hebben wij daar in deze bijlage wat uitvoeriger op in.

De bouwstenen

In Veilig Thuis is het Steunpunt Huiselijk Geweld en het Advies en Meldpunt Kindermishandeling samengebracht, maar ook het Meldpunt Bijzondere Zorg, dat met betrekking tot het tijdelijk huisverbod een adviesrol en regierol heeft en de voormalige Toegangsmedewerkers van Bureau Jeugdzorg bij wie vroeger de zorgmeldingen van de politie binnenkwamen.

Het is goed te realiseren dat deze verschillende onderdelen qua opdracht en werkwijze tot 1-1-2015 zeer veel van elkaar verschilden.

Het *Advies en Meldpunt Kindermishandeling*, was zoals de naam zegt een *Meldpunt*, waarin onderzoek kon worden gedaan naar de vermoedelijke mishandelings situatie. In het onderzoek werden gegevens over het kind en het gezin verzameld, die duidelijk moesten maken of er sprake is van kindermishandeling en de problemen die spelen. Het ging vooral uit van de belangen van het kind.

Het *Steunpunt Huiselijk Geweld* was een *Steunpunt*, dat vrouwen ondersteunde in situaties van relationeel geweld en ontving nauwelijks meldingen en deed geen onderzoek.

Het *Meldpunt Bijzondere Zorg* was een Meldpunt voor overlast en had een advies- en regierol m.b.t. het Tijdelijk Huisverbod.

De *zorgmeldingen (meldingen met concrete zorgen over veiligheid)* en *zorgsignalen (signalen die kunnen duiden op veiligheidsproblemen, bijvoorbeeld winkeldiefstal van een brood)* van de politie kwamen bij Bureau Jeugdzorg binnen en daar werd besloten hoe deze verder werden afgehandeld, bijvoorbeeld naar het AMK of naar een welzijnsorganisatie zoals maatschappelijk werk. Alle zorgmeldingen en zorgsignalen werden ook in het Veiligheidshuis besproken.

De ambitie

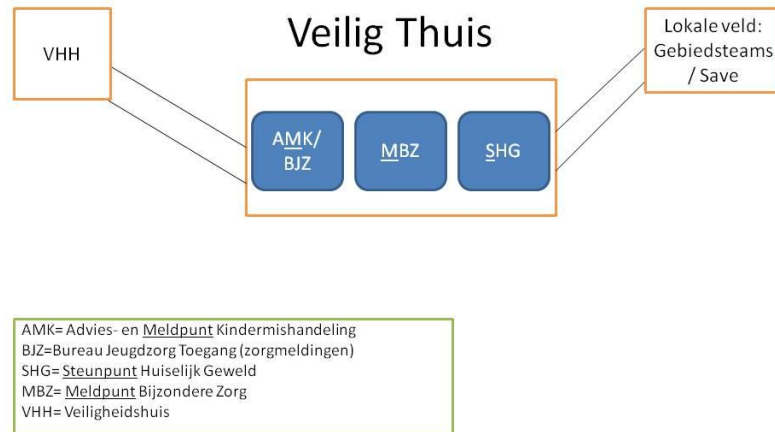
Zoals eerder vermeld, is Veilig Thuis meer dan de optelsom van de bloedgroepen. Veilig Thuis vraagt voor alle medewerkers een totaal nieuwe werkwijze. Immers nooit eerder zijn de meldingen voor jeugd en volwassenen bij elkaar gebracht zoals nu bij Veilig Thuis. De zorg voor jeugdigen en volwassenen is nog steeds opgedeeld in twee gescheiden werelden.³ Intern en extern vraagt dit om ontwikkeltijd en cultuurverandering van alle betrokkenen, binnen de organisatie en in de keten,

De Inspectie beschrijft Veilig Thuis in haar Onderzoek naar de Kwaliteit van Veilig Thuis (2015) als volgt:

Door in Veilig Thuis expertise op het gebied van kindermishandeling en expertise op het gebied van geweld in afhankelijkheidsrelaties samen te voegen, ontstaat een bundeling van krachten. Veilig Thuis is het expertisecentrum voor alle vormen van verwaarlozing, mishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties. Veilig Thuis beschikt ook over expertise op het gebied van ouderenmishandeling, financiële uitbuiting, eengerelateerd geweld, genitale verminking,

³ Alleen in de GGD's en de GGZ komt een combinatie van zorg voor kinderen en volwassenen voor

huwelijksdwang en seksueel misbruik. Althans dat is de toekomst, waar alle Veilig Thuis organisaties naar toe werken.



De keten

Veilig Thuis is een meld-, advies-, onderzoeks- en schakelpunt. Een schakelpunt enerzijds naar de wijkteams en anderzijds naar het Veiligheidshuis. Veilig Thuis biedt zelf geen hulp.

Het grote risico bij het opzetten van Veilig Thuis is dat er een groot onderzoek- en verdeelcentrum ontstaat voor allerlei zaken, ook voor zaken die minder ernstig zijn. Dat is wat er nu in Rivierenland is gebeurd.

De veiligheid van de burgers is ook een verantwoordelijkheid van het wijkteam en op dat niveau zouden vroegtijdig en snel veel signalen en meldingen afgevangen kunnen worden. Omdat de wijkteams zich vaak niet voldoende op inhoud en volume voelen toegerust voor deze taak, is bijvoorbeeld in de provincie Utrecht drie jaar voor de transitie begonnen om samen met alle gemeenten en het voormalige Bureau Jeugdzorg een visie en werkwijze te ontwikkelen, die dat mogelijk zou maken. Dit is SAVE (Samenwerken aan Veiligheid).

De SAVE teams zijn gepositioneerd direct achter de gebiedsteams. De SAVE-medewerkers sluiten tijdelijk aan bij het lokale gebiedsteam op het moment dat de veiligheid van een kind bedreigd wordt of als een jongere dreigt af te glijden in de criminaliteit. SAVE treedt terug zodra de situatie weer stabiel en veilig genoeg is. Het lokale gebiedsteam is de constante contactpersoon en coördinator voor het gezin.

Door deze werkwijze is in Utrecht het aantal onderzoeken in Veilig Thuis teruggebracht naar de helft van voor 2015.

SAVE in Rivierenland

In Rivierenland is gekozen om per 1 januari 2015 de SAVE-werkwijze in te voeren. Het Praatstuk PFO Rivierenland d.d. 11 februari 2016 zegt hierover het volgende: Onze regionale doelstelling om in de aanpak van kindermishandeling en huiselijk geweld een beweging naar voren te maken (naar gebiedsteams en SAVE-teams) is door de knelpunten aan de achterkant (bij Veilig Thuis) volledig teruggedraaid in 2015;

Landelijk was vooraf de inschatting dat 80% van de activiteiten gemoeid met zorgmeldingen

thuishoort bij de gebiedsteams. Regionaal was voor 2015 besloten 50% van de formatie voor zorgmeldingen in te zetten binnen de drie gebiedsgerichte SAVE teams. Op dit moment wordt de formatie zorgmeldingen oorspronkelijk bestemd voor inzet binnen het SAVE team (aan de voorkant) volledig ingezet binnen Veilig Thuis (aan de achterkant).

Registratie

Een registratiesysteem voor Veilig Thuis moet van *scratch on* worden opgebouwd en een goedwerkend registratiesysteem ontwikkelen kost een paar jaar, zoals de ervaring bij het nieuwe registratiesysteem van de gecertificeerde Instellingen leert, en heeft in aanvang nog veel kinderziektes.

Financiën

De eerste cijfers van de benchmark die Jan Dirk Sprokkereef voor de VNG uitvoert laat zien dat de kosten van Veilig Thuis tussen de € 6.000,- / € 7.000,- per 1000 inwoners per jaar ligt. Het aantal inwoners in Gelderland Zuid is 551.000. Voor Gelderland-Zuid betekent dit tussen de 3,3 en 3,9 miljoen euro per jaar. Er moet echter rekening worden gehouden met een extra ontwikkelbudget voor 2 à 3 jaar, zeker nu in de ontwikkeling van Veilig Thuis een achtstand is ontstaan. Wat de noodzakelijke structurele kosten en incidentele ontwikkelkosten van Veilig Thuis Gelderland-Zuid zijn, is de opdracht aan de interim-bestuurder om middels een begroting duidelijk en inzichtelijk te maken.

De VNG heeft gecommuniceerd dat het samenvoegen van AMK en SHG een efficiencywinst zou kunnen opleveren. Gezien de beschrijving hierboven van Veilig Thuis, zijn wij zeer terughoudend met dergelijke uitspraken. Natuurlijk kan het aandeel van Veilig Thuis in de keten worden teruggedrongen als er meer op wijkteam wordt geïnvesteerd. Maar dan worden dáár meer kosten gemaakt.

Als er sprake moet zijn van efficiencywinst dan zou deze kunnen ontstaan doordat de wijkteams vroegtijdiger betrokken zijn bij een zaak, er minder crisissen komen en er minder van zware residentiële zorg gebruik gemaakt hoeft te worden. Daarop inzetten is ons inziens reëler. Een gesloten jeugdzorgplaatsing kost immers op jaarbasis rond de € 100.000,-.