

Rekenkamer(commissie)s

Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen,
West Maas en Waal en Wijchen



HOOFDRAPPORT

Grip krijgen op Veilig Thuis

23 april 2018

COLOFON

Dit rapport is op basis van een gezamenlijk onderzoek opgesteld door de rekenkamer(commissie)s van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen.

Hieronder vindt u de contactgegevens per rekenkamer(commissie):

Telefoon	Website	E-mail
Berg en Dal		
06 51 51 77 53	www.bergendal.nl	griffie@bergendal.nl
Beuningen		
X	https://gemeentebestuur.beuningen.nl/gemeentebestuur/rekenkamer/	
Heumen		
024-3588467	www.heumen.nl	griffie@heumen.nl
Nijmegen		
024 - 3292338	www.nijmegen.nl/rekenkamer	rekenkamer@nijmegen.nl
West Maas en Waal		
14 0487	X	griffie@westmaasenwaal.nl
Wijchen		
024 - 7517203	www.wijchen.nl	griffie@wijchen.nl

INHOUDSOPGAVE HOOFDRAPPORT

Voorwoord

Samenvatting

1	Inleiding	1
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	1
1.2	Doel- en vraagstelling van het onderzoek	2
1.3	Kernbegrippen van het onderzoek	3
1.4	Normenkader van het onderzoek	4
1.5	Aanpak van het onderzoek	4
1.6	Leeswijzer	5
2	Veilig Thuis en de GGD	7
2.1	Bestuurlijke context: decentralisaties sociaal domein	7
2.2	Veilig Thuis	7
2.3	Achtergrondinformatie over GGD Gelderland Zuid	9
3	Analyse, conclusies en aanbevelingen	10
3.1	Analyse	10
3.2	Conclusies en aanbevelingen	16
4	Reactie colleges van burgemeester en wethouders en DB GGD Gelderland Zuid	26
5	Nawoord rekenkamers	31

Bij dit rapport hoort een [bijlagenboek](#), daarin zijn de volgende bijlagen opgenomen:

- 1 Historisch overzicht
- 2 Overzicht (verbeter)plannen in chronologische volgorde
- 3 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie rond (voorbereiding) VTGZ
- 4 Betrokkenheid gemeenteraden bij begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarstukken GGD GZ
- 5 Betrokkenheid gemeenteraden bij beleidsplannen en beleidsprogramma's GGD GZ
- 6 Normenkader
- 7 Reacties van colleges van burgemeester en wethouders op het rapport
- 8 Verklaring van gebruikt afkortingen

De rekenkamers van [Berg en Dal](#), [Beuningen](#), [Heumen](#), [Nijmegen](#) en [West Maas en Waal](#) vragen daarnaast in de aanbestedingsbrief of in een afzonderlijke oplegnotitie aandacht voor een aantal specifieke zaken die volgden uit het onderzoek.

VOORWOORD

Raadsleden zijn niet erg tevreden over hun mogelijkheden tot beïnvloeding van regionale samenwerkingsverbanden, zo blijkt uit diverse recente onderzoeken. Regionale samenwerking is en blijft voor velen van hen iets ongrijpbaars. Naast het ontbreken van effectieve sturings- en controle-instrumenten worden ook onvoldoende expertise, gebrek aan tijd en hulptroepen vaak als redenen genoemd waarom de kaderstellende en controlerende taak van gemeenteraden met betrekking tot samenwerkingsverbanden niet goed uit de verf komt. Een ongemakkelijk gevoel is het gevolg.

De regio Gelderland Zuid vormt daar geen uitzondering op. Dat blijkt als Veilig Thuis eind 2015 in een rapport van de inspecties op veel punten onvoldoende scoort en de inspecties het toezicht intensiveren. Dit beeld wordt nog eens versterkt als Veilig Thuis een paar maanden later onder verscherpt toezicht wordt geplaatst, nadat een klokkenluider melding maakte van misstanden en verzwezen wachtlijsten. Voor de gemeenteraden, sinds 1 januari 2015 verantwoordelijk voor het organiseren van deze vorm van zorg aan kwetsbare inwoners, leidt vooral die anonieme melding tot commotie en vragen. Begrijpelijk, want maandenlange wachtlijsten in geval van kindermishandeling, ouderenmishandeling of huiselijk geweld zijn niet uit te leggen en raken de kern van een samenleving die de zwakkeren wil beschermen. Dit kan nooit de bedoeling zijn geweest bij het overnemen van de taken in het sociale domein van de provincie en het rijk.

Inmiddels is veel gebeurd en gedaan rondom de Veilig Thuis-organisatie. Dit onderzoek van de gezamenlijke rekenkamer(commissie)s in de regio Nijmegen kijkt vanuit het perspectief van de gemeenteraden naar de hele gang van zaken en probeert een antwoord te geven op de vraag wat gemeenteraden dan wél kunnen doen. Om tot de beantwoording van die vraag te komen, zijn we in de tijd teruggegaan naar waar het proces van besluitvorming over Veilig Thuis begon. Dat was in 2013, in de aanloop naar de grote decentralisatie-operatie, waarbij gemeenten verantwoordelijk werden voor de uitvoering van de taken op het gebied van jeugd, werk en zorg.

Het is verleidelijk en deels begrijpelijk om de hoeveelheid werk die er toen op de gemeente(rade)n af kwam en de daarmee gepaard gaande hectiek als reden aan te voeren voor het feit dat niet alles goed verliep. Maar het maatschappelijk belang van de Veilig Thuis-taken is zo groot, dat het van belang is om de gevolgde besluitvorming rondom Veilig Thuis tegen het licht van de geldende normen te houden. Niet met als doel om een bestraffend oordeel te vellen over de gang van zaken en de betrokken actoren, maar vooral om er lering uit te trekken en mogelijk zelfs vast te stellen dat de geldende normen niet voldoen voor raadsleden om hun rol als volksvertegenwoordiger waar te kunnen maken.

Wij hopen dat de lessen die uit dit onderzoek zijn te trekken, de gemeenteraden helpen in hun handelen bij de totstandkoming en vormgeving van volgende, nieuwe gemeenschappelijke regelingen en het verbeteren van de al bestaande. Soms lijkt het bij dat type regelingen om louter abstracte, ver-van-het-bed-achtige constructies te gaan 'die nu eenmaal moeten.' Maar de casus Veilig Thuis maakt duidelijk dat het bij regionale samenwerkingsverbanden ook kan gaan om concrete regelingen voor kwetsbare groepen inwoners. Het helpt dat je van meet af aan het plaatje voor ogen hebt welke mensen die regionale samenwerking raakt, hoe je een en ander voor hen het beste regelt, wat je zou willen kunnen doen als achteraf onverhoopt blijkt dat het niet goed is geregeld en uiteraard hoe je wordt geïnformeerd over de ontwikkelingen. Grip krijgen begint bij begrijpen wat en voor wie je het doet.

SAMENVATTING

Sinds 1 januari 2015 functioneren in Nederland 26 regionale Veilig Thuis-organisaties. Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling. In de regio Gelderland Zuid is Veilig Thuis (VTGZ) ondergebracht bij de GGD Gelderland Zuid. Naar aanleiding van het instellen van het verscherpt toezicht bij VTGZ in april 2016 leefden er bij de gemeenteraden van de betrokken gemeenten veel vragen. Voor de rekenkamer(commissie)s in de regio Nijmegen waren deze aanleiding een gezamenlijk onderzoek te starten.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke inzichten en concrete handvatten voor versterking van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking kunnen uit de casus VTGZ worden afgeleid? Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we het onderzoek uitgevoerd aan de hand van onder meer de volgende deelvragen:

- Hoe is de besluitvorming verlopen?
- Hoe is de sturing, beheersing, het toezicht en de verantwoording geregeld?
- Welke beleidsmatige doelen zijn geformuleerd en hoe zijn deze financieel vertaald?
- Hoe zag de informatiestroom tussen DB, AB, colleges en gemeenteraden er uit?
- Hoe hebben de actoren gebruik gemaakt van hun bevoegdheden?
- Welke lessen zijn er te leren uit de gang van zaken?

De onderzoeksperiode betreft medio 2013 tot en met 4 april 2017. De bevindingen uit het onderzoek laten zien dat sprake was van meerdere problemen, die mede zijn ontstaan doordat verschillende actoren op verschillende momenten zaken hebben nagelaten.

In de fase van de voorbereiding¹ (medio 2013 tot 1 januari 2015) zijn de gemeenteraden in de regio Nijmegen niet of nauwelijks betrokken bij de besluitvorming over de inrichting van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) en de onderbrenging bij de GGD GZ. Ook het DB en AB van de GGD hebben in de voorbereidingsfase nauwelijks een rol gespeeld bij de (voorbereiding van de) besluitvorming rond VTGZ. De besluitvorming is verlopen via de lijn van het PFO en vervolgens de colleges van B&W. Op het moment van besluitvorming door de colleges in het najaar van 2014 is niet bekend of de GGD daadwerkelijk in staat is om de taken conform de gegeven voorwaarden uit te voeren. Bovendien is niet bekend wat de risico's zijn die de GGD loopt bij de uitvoering van de taak. In de fase van voorbereiding lopen de voorbereidende werkzaamheden achter op de planning. Met uitzondering van de exploitatiebegroting, zijn deze uiteindelijk helemaal niet meer uitgevoerd.

Op 1 januari 2015 is VTGZ formeel van start gegaan onder de vlag van de GGD. Hoewel al vrijwel direct na de start blijkt dat het niet loopt zoals voorzien, duurt het tot juni 2015 voordat de problemen (zichtbaar) bij het DB en AB op tafel komen. Er wordt dan nog van uitgegaan dat het om tijdelijke opstartproblemen gaat. Ook als de problemen in de zomer van 2015 hardnekkiger

¹ [Bijlage 1](#) bevat een chronologische beschrijving van het verloop van de bestuurlijke besluitvorming; in de bijlage is ook een [samenvattende tijdlijn](#) opgenomen.

blijken dan aanvankelijk gedacht, maakt een probleemanalyse geen onderdeel uit van de verbeterplannen, die elkaar in hoog tempo opvolgen. In elk volgend verbeterplan wordt ook niet geëvalueerd of de maatregelen uit het vorige plan effect hebben of dat deze onvoldoende blijken. Een ander punt is dat in de gehele onderzoeksperiode slechts beperkt een confrontatie wordt uitgevoerd tussen de middelen die nodig zijn voor een goede uitvoering van de taken en de daarvoor beschikbare middelen.

De invulling van de rollen door het PFO, AB en DB van de GGD en de colleges is in de praktijk rond Veilig Thuis vervaagd. Met name in de fase van voorbereiding zijn rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk onvoldoende gescheiden. Zo heeft het PFO bijvoorbeeld een aantal besluiten genomen rond Veilig Thuis, terwijl dit overlegorgaan geen beslissingsbevoegdheid heeft.

De werkwijze rond de problematiek bij Veilig Thuis was dat een probleem pas gedeeld werd, als een oplossing kon worden voorgelegd, en dat die oplossingen doorgaans een hoge mate van wensdenken lieten zien. Gevolg hiervan was dat de gemeenteraden steeds (erg) laat werden geïnformeerd over ontstane problemen en zij meer dan eens informatie zeer kort voor een vergadering, overlegmoment of regionale bijeenkomst ontvingen.

Daarbij komt dat de stukken die aan de raden worden gestuurd vaak geen duidelijke en onderbouwde besloopties bevatten. Hierdoor werd het voor de raden moeilijk om (beargumenteerd) bij te sturen, en konden zij in feite niets anders doen dan instemmen met de voorgestelde (forse) begrotingswijziging (en daarmee een verhoging van de gemeentelijke bijdrage aan de GGD ten laste van de eigen begroting). Opgemerkt moet worden dat de raden zelf ook niet of nauwelijks navraag hebben gedaan naar de stand van zaken en ontwikkelingen; als zij dat doen, is dat steeds naar aanleiding van berichten uit andere bronnen (anonieme brief, berichten in de media) dat het niet goed gaat. Een belangrijke verklaring voor deze reactieve werkwijze is dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Niet over de te realiseren doelen, maar ook niet over de wijze waarop en de frequentie waarmee de raden geïnformeerd zullen worden over de realisatie daarvan. Daarmee hadden de raden geen kader voor hun controle en dus geen 'noodrem'.

CONCLUSIES

Op hoofdlijnen zijn de conclusies van het onderzoek²:

1. De besluitvorming over Veilig Thuis is onvoldoende voorbereid en onderbouwd, zowel in de voorbereidings- als uitvoeringsfase
2. De besluitvorming over Veilig Thuis, zowel voor als na 1 januari 2015, is moeilijk traceerbaar, nagenoeg onnavolgbaar, weinig transparant en daardoor moeilijk controleerbaar
3. Rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van Veilig Thuis zijn in de praktijk onvoldoende gescheiden
4. Bestuurders hadden onvoldoende oog voor de verandercapaciteit van de uitvoeringsorganisatie
5. De gemeenteraden zijn onvoldoende betrokken bij en geïnformeerd over de besluitvorming en zijn daardoor niet in staat geweest hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen.

² U vindt de volledige conclusies en aanbevelingen in [hoofdstuk 3](#) van het rapport.

AANBEVELINGEN

De gemeenteraden van de gemeenten die participeren in een gemeenschappelijke regeling moeten erop kunnen vertrouwen dat de taken die aan die partij worden toebedeeld op een adequate manier worden uitgevoerd door diegenen die daarvoor verantwoordelijk zijn; te weten de bestuurders. Om de sturing en controle van de gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen te vergroten doen wij op hoofdlijnen de volgende aanbevelingen¹:

1. Voor de versterking van de kaderstellende rol van de raad

Regel zaken vooraf zodanig dat de raad erop kan vertrouwen dat de raad, de portefeuillehouder en het college hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken. Wij onderscheiden meerdere momenten van 'vooraf':

- op het moment dat gemeenten in samenwerking een nieuwe taak moeten opbouwen
- bij het benoemen van de leden van het DB
- in het kader van het opstellen van het beleidsplan
- in het kader van het opstellen van de begroting.

Daarnaast adviseren wij de gemeenschappelijke regeling van de GGD op een aantal punten aan te passen, en ook de financiële verordening.

2. Voor de versterking van de controlerende rol van de raad

Maak afspraken over de wijze van informatievoorziening en de manier hoe hiermee wordt omgegaan

Meer concreet:

- Stel een informatieprotocol op
- Zorg ervoor dat alle informatie op één centrale plek bij elkaar staat
- Overweeg als gemeenteraad te gaan werken met 'raadsrapporteurs'
- Werk met vaste momenten per jaar waarop samenwerkingsverbanden worden besproken in de raad

3. Voor de versterking van de kaderstellende én controlerende rol van de raad

- Onderzoek de mogelijkheden voor het instellen van een intergemeentelijke werkgroep bestuurlijke samenwerking
- Leer van ervaringen met controle en toezicht in andere sectoren

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING VOOR HET ONDERZOEK

Sinds 1 januari 2015 functioneren in Nederland 26 regionale Veilig Thuis-organisaties. Veilig Thuis is het advies- en meldpunt voor huiselijk geweld en kindermishandeling, waarin de voormalige Steunpunten Huiselijk Geweld en Advies- en Meldpunten Kindermishandeling zijn samengevoegd. In de regio Gelderland Zuid is Veilig Thuis ondergebracht bij de GGD Gelderland Zuid¹. In de tweede helft van 2015 voerden Rijksinspecties² de eerste stap uit van het toezicht bij alle 26 Veilig Thuis-organisaties. Dit toezicht richtte zich op basiseisen op het gebied van randvoorwaarden, veiligheid en organisatie. Uit dit onderzoek bleek dat Veilig Thuis Gelderland Zuid (VTGZ) op 16 van de 24 toetsingscriteria een onvoldoende scoorde. Daarop is het toezicht op VTGZ geïntensiveerd. Later, in april 2016, werd VTGZ zelfs onder verscherpt toezicht van de inspecties geplaatst.

Naar aanleiding van het instellen van het verscherpt toezicht bij VTGZ in april 2016 leefden er bij de gemeenteraden van de betrokken gemeenten veel vragen en is er een aanzienlijke informatiestroom in de richting van de gemeenteraden op gang gekomen. De vragen hadden niet alleen betrekking op de bestaande en toekomstige situatie, maar betroffen ook de vraag hoe de problemen waren ontstaan, waarom deze zo lang hadden kunnen voortduren en of zij daarover in al die tijd goed waren geïnformeerd. Voor de rekenkamer(commissie)s³ van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen (voor de leerbaarheid verder: regio Nijmegen) waren deze vragen aanleiding om een gezamenlijk onderzoek te starten. De rekenkamers zijn van mening dat het maatschappelijk, bestuurlijk en financieel belang van Veilig Thuis groot is en het daarmee dus hoog scoort op de criteria die zij hanteren bij het kiezen van een onderwerp voor onderzoek.

Breder gezien is de casus van Veilig Thuis een voorbeeld van een bestuurlijk samenwerkingsverband dat gemeenteraden van de deelnemende gemeenten voor uitdagingen stelt ten aanzien van controle en kaderstelling. Ondanks diverse recente adviezen en handreikingen⁴ worstelen gemeenteraden overal in het land met de vraag hoe zij invloed kunnen uitoefenen op de inrichting van samenwerkingsverbanden (governance) en op de uitvoering van taken door die verbanden.

¹ Voor de leesbaarheid wordt verder geschreven: GGD of GGD GZ.

² Met (Rijks)inspecties worden in dit rapport de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg bedoeld.

³ Het onderzoek is uitgevoerd door de rekenkamer(commissie)s van Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen. Voor de leesbaarheid schrijven wij in de rest van het rapport en in het bijlagenboek 'rekenkamers'.

⁴ Zie onder meer: B. Denters, P.-J. Klok en A. Kranenburg (2017). [Griep op het ongrijpbare](#). Handreiking nieuwe vormen van controle en verantwoording in een samenwerkend lokaal bestuur. Raadslid.Nu/Universiteit Twente; R. de Greef en R. Stolk (2015). [Grip op regionale samenwerking](#). Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers. Vereniging van Griffiers: Sdu.

De rekenkamers in de regio Nijmegen willen aan de hand van de ervaringen met de casus Veilig Thuis onderzoeken wat er te leren valt voor wat betreft de aansturing van en de informatievoorziening over bestuurlijke samenwerkingsverbanden, en willen hun gemeenteraden op basis daarvan concrete handvatten bieden voor versterking van hun kaderstellende en controlerende rol.

1.2 DOEL- EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het doel van het onderzoek is om inzicht te krijgen in de wijze waarop VTGZ en de bestuurlijke samenwerking ten aanzien van VTGZ is ingericht en heeft gefunctioneerd, en in het bijzonder in de rol die de gemeenteraden daarin hebben gespeeld. Dat inzicht kan hopelijk leiden tot verbeteringen in de kaderstelling en controle van VTGZ, maar met name ook van gemeenschappelijke regelingen en andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden in bredere zin.

De centrale vraag van het onderzoek is:

Welke inzichten en concrete handvatten voor versterking van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking kunnen uit de casus VTGZ worden afgeleid?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben we de volgende deelvragen⁵ geformuleerd, die bij het uitvoeren van het onderzoek leidend zijn geweest:

1. Hoe is de besluitvorming over de vorming van VTGZ en de onderbrenging bij de GGD GZ (inclusief de daaraan gestelde condities en voorwaarden) verlopen, en welke rol hebben de gemeenteraden hierin gespeeld?
2. Hoe is de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) bij de start van VTGZ geregeld? Hoe verhoudt deze zich tot de wettelijke regels? Wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenteraden, colleges, Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur? Hebben de gemeenteraden in dit verband specifieke kaders aan hun college gesteld?
3. Welke beleidsmatige doelen zijn geformuleerd voor VTGZ, hoe zijn deze tot stand gekomen hoe zijn ze financieel vertaald?
4. Hoe zag de informatiestroom tussen Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, colleges en gemeenteraden eruit rond de inrichting en het functioneren van VTGZ? En hoe zag die eruit voor de P&C-producten van de GGD GZ: begroting, begrotingswijzigingen, jaarstukken, beleidsplan en beleidsprogramma?
5. Hoe hebben de bovengenoemde actoren, en de gemeenteraden in het bijzonder, gebruik gemaakt van hun bevoegdheden bij de kaderstelling/aansturing van en de controle op VTGZ?

⁵ Deze deelvragen wijken hier en daar iets af van de vragen die bij aanvang van het onderzoek waren geformuleerd. Het gaat om een aanscherping als gevolg van voortschrijdende inzicht.

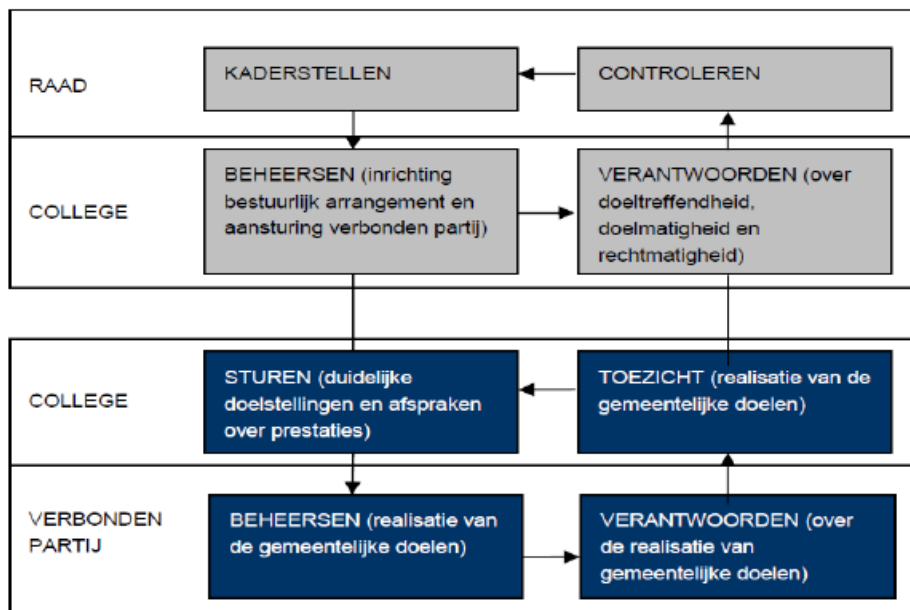
6. Welke lessen zijn er te leren uit de gang van zaken, zowel in de voorbereidende fase als tijdens de eerste jaren van VTGZ, en welke aanbevelingen komen hieruit voort voor de gemeenteraden, met name ten aanzien van hun kaderstellende en controlerende verantwoordelijkheid?

De onderzoeksperiode betreft medio 2013 tot en met 4 april 2017.

1.3 KERNBEGRIPPEN VAN HET ONDERZOEK

In dit onderzoek gaat het over samenwerkingsverbanden van gemeenten, en in het bijzonder de inrichting van de sturing van de samenwerkingsverbanden, de beheersing ervan, het toezicht erop en de verantwoording die erover wordt afgelegd. Samengevat is dat de **governance** van een samenwerkingsverband. De rol van de gemeenteraad hierin is tweeledig. Allereerst is er de **kaderstelling**: het stellen van kaders voor het college om het bestuurlijke samenwerkingsverband aan te gaan en in te richten, en ook het stellen van de beleidsmatige kaders waarbinnen het samenwerkingsverband de taken gaat uitvoeren. Hier hoort ook bij het stellen van kaders voor een nieuwe taak die bij een bestaand bestuurlijk samenwerkingsverband wordt ondergebracht. Ten tweede is er de **controle** van het college in zijn aansturing en beheersing van het samenwerkingsverband: zijn de taken doeltreffend, doelmatig en rechtmatig uitgevoerd?

In onderstaand schema zijn de rollen en verantwoordelijkheden van raad en college ten aanzien van het samenwerkingsverband duidelijk aangegeven:



Bron: Delftse Rekenkamer (2013). *Verbonden partijen*.

In dit rapport spreken we afwisselend over (bestuurlijke) samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. In het lokaal bestuur, en dus ook door ons, wordt voor samenwerkingsverbanden verder ook vaak de term 'verbonden partijen' gebruikt. Een 'verbonden partij' is een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke organisatie waarin de gemeente een bestuurlijk

én een financieel belang heeft⁶. Omdat de gemeente een bestuurlijk en meestal ook een financieel belang heeft in een gemeenschappelijke regeling, zijn de meeste gemeenschappelijke regelingen dus een verbonden partij voor de gemeente.

1.4 NORMENKADER VAN HET ONDERZOEK

Voor het normenkader voor dit onderzoek is uit de volgende bronnen geput:

1. Het wettelijk kader, en in het bijzonder de Gemeentewet en de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr);
2. De regels en afspraken in de gemeenschappelijke regeling GGD GZ;
3. Indien aan de orde: specifieke kaders voor aansturing en controle van gemeenschappelijke regelingen in de betrokken individuele gemeenten;
4. Algemene normen voor goede (inter)gemeentelijke besluitvorming en bestuur (zoals neergelegd in de Code voor Goed Bestuur);
5. Recente inzichten in (versterking van) de rol van gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking (zoals bijvoorbeeld weergegeven in de handreikingen genoemd in voetnoot 1).

Per deelvraag kunnen normen en/of algemeen geaccepteerde uitgangspunten worden onderscheiden. In [bijlage 6](#) worden deze meer specifiek weergegeven.

1.5 AANPAK VAN HET ONDERZOEK

Eind mei 2017 hebben de rekenkamers de gemeenteraden en colleges in hun gemeenten, maar ook het DB, AB en de directie van de GGD op de hoogte gesteld van de start van het onderzoek door toezending van een brief met de hoofdpunten van het onderzoeksplan.

In de daaropvolgende maanden is veel tijd en energie nodig gebleken voor de verzameling en analyse van de benodigde documenten. De stukken zijn vanaf eind mei 2017 opgevraagd. De stukken opgevraagd bij de GGD (agenda's met bijbehorende stukken en verslagen van de vergaderingen van AB en DB van GGD GZ) hadden wij medio juli 2017 compleet. Het verzamelen van de stukken over de voorbereidingsperiode bij centrumgemeente Nijmegen én het verkrijgen van inzicht in de stukkenstromen binnen de gemeenten kostte meer (doorloop)tijd. De stukken zijn zeer gefragmenteerd ontvangen. Dat gold met name in centrumgemeente Nijmegen, waar we naar toe verwezen zijn voor de stukken uit de voorbereidingsfase. In de fysieke dossiers is niets opgenomen over de totstandkoming van Veilig Thuis en ook digitaal bleek, ondanks de toezegging in het Voorstel Monitoring en Beheer dit voor alle betrokken beschikbaar te hebben en houden, geen sprake van een volledig dossier. De voorbereidingsfase bleek alleen te reconstrueren door zelf stukken te gaan lezen en vandaaruit te ontdekken welke stukken er nog meer zouden moeten zijn.

⁶ Om de gemeenteraad inzicht te geven in de verbonden partijen waarin de gemeente participeert, is het verplicht in de gemeentelijke begroting en jaarstukken een paragraaf verbonden partijen op te nemen.

Die stukken konden vaak niet zelfstandig worden gevonden, daarvoor was de hulp nodig van ambtenaren die toegang hebben tot de digitale mappen hierover. Door diverse personele wisselingen bleek het ook voor hen niet altijd eenvoudig de benodigde stukken te vinden. Het onderzoek is hierdoor in aanzienlijke mate vertraagd. Wij hebben de gemeenteraden en colleges en het AB en het DB van de GGD hierover op 24 oktober 2017 geïnformeerd met een [brief](#) en daarin ook de aangepaste planning met hen gedeeld.

Ondanks het feit dat Veilig Thuis een recent dossier betreft, heeft het bijna een half jaar geduurd voordat wij de stukken betreffende de voorbereidingsfase compleet hadden. Dat is opvallend, zeker ook gezien de opmerking uit het Voorstel Monitoring en Beheer van de hand van de regionale projectleider Veilig Thuis uit december 2014: 'Een compleet digitaal archief blijft voorlopig (2 jaar) beschikbaar voor de 19 gemeenten op de gemeenschappelijke schijf bij de gemeente Nijmegen. Dit ontslaat de overige 18 gemeenten van hun verplichting om de door de colleges en de bestuurlijke organen vastgestelde documenten te bewaren volgens de Archiefwet. Aan de GGD wordt de uitgangsdokumentatie, zie bijlage 1, overgedragen die ten grondslag lag aan de vormgeving van Veilig Thuis. De overige stukken zijn bij de GGD aanwezig.'

Nadat wij over een compleet dossier beschikten, zijn in de maanden oktober, november en december 2017 gesprekken gevoerd met portefeuillehouders en direct betrokken ambtenaren in de deelnemende gemeenten, met de ambtenaren van de gemeente Nijmegen die het opdrachtgeversoverleg met de GGD voerden, en daarnaast met de voorzitter van het DB en de Directeur Publieke Gezondheid (DPG) van de GGD.

Op 10 januari 2018 zijn de bevindingen voor verificatie aan de ambtelijke contactpersonen van de gemeenten en de GGD aangeboden. De rekenkamers hebben de opmerkingen die daaruit volgden, beoordeeld en waar nodig verwerkt. Op 26 februari 2018 is het bestuurlijk rapport, inclusief conclusies en aanbevelingen, samen met het bijlagenboek voorgelegd aan de colleges van B&W van de gemeenten die in het onderzoek zijn betrokken en aan het DB van de GGD. Hun reacties zijn opgenomen in voorliggend rapport en voorzien van een nawoord van de rekenkamers.

1.6 LEESWIJZER

Voorliggend bestuurlijk rapport vervolgt na het voorwoord, de samenvatting en hoofdstuk 1 (met een toelichting op de aanleiding en aanpak van het onderzoek), met een korte toelichting op Veilig Thuis, de GGD GZ en de context waarin Veilig Thuis in 2013 / 2014 georganiseerd moest worden (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 is een analyse opgenomen van de bevindingen die uitgebreid zijn uitgewerkt in de bijlagen. Deze zijn geordend naar de fase van voorbereiding (tot 1 januari 2015) en de fase van uitvoering (vanaf 1 januari 2015). Hoofdstuk 3 vervolgt met de conclusies en aanbevelingen. In hoofdstuk 4 zijn de reacties van de colleges en het DB van de GGD op de conclusies en aanbevelingen opgenomen. Deze zijn in hoofdstuk 5 voorzien van een nawoord van de rekenkamers.

Bij dit rapport hoort een [bijlagenboek](#). In de bijlagen is meer gedetailleerde achtergrondinformatie opgenomen, danwel een nadere onderbouwing van de bevindingen. In de digitale versie van dit rapport is steeds een link opgenomen naar de bijlage. Het gaat om de volgende bijlagen:

1 Historisch overzicht

Medio 2013 – medio 2014: Totstandkoming besluit onderbrenging AMHK bij GGD GZ

1 juli 2014 – 1 januari 2015: Voorbereiding inrichting VTGZ

1 januari 2015 – oktober 2015: Opstartfase VTGZ

Oktober 2015 – 28 april 2016: Periode van geïntensiveerd toezicht

28 april 2016 – 4 april 2017 Periode van verscherpt toezicht

2 Overzicht (verbeter)plannen in chronologische volgorde

3 Bestuurlijke en ambtelijke organisatie rond (voorbereiding) VTGZ

4 Betrokkenheid gemeenteraden bij begrotingen, begrotingswijzigingen en jaarstukken GGD GZ

5 Betrokkenheid gemeenteraden bij beleidsplannen en beleidsprogramma's GGD GZ

6 Normenkader

7 Reacties van colleges van burgemeester en wethouders

8 Verklaring van gebruikte afkortingen

Daarnaast vragen de rekenkamers van [Berg en Dal](#), [Beuningen](#), [Heumen](#), [Nijmegen](#) en [West Maas en Waal](#) in de aanbiedingsbrief bij het rapport of een afzonderlijke oplegnotitie aandacht voor een aantal specifieke gemeentelijke zaken die volgen uit het onderzoek.

2. VEILIG THUIS EN DE GGD GELDERLAND ZUID

In dit hoofdstuk wordt beknopt de achtergrond geschetst van de organisatie Veilig Thuis en de GGD. We beginnen met een beschrijving van de context waarin deze nieuwe organisatie tot stand kwam.

2.1 BESTUURLIJKE CONTEXT: DECENTRALISATIES SOCIAAL DOMEIN

In het regeerakkoord van oktober 2012 staan de voornemens vermeld van het nieuwe kabinet ten aanzien van de decentralisatie van omvangrijke taken op het gebied van jeugd, zorg en werk naar de gemeenten. In de daaropvolgende periode worden met grote voortvarendheid wetsvoorstellen voor de aangepaste Wmo en de nieuwe Jeugdwet en Participatiewet opgesteld en door het parlement vastgesteld. De transitie is een enorme opgave voor gemeenten, die tot kort voor de datum van inwerkingtreding van de wetten in onzekerheid worden gelaten over belangrijke voorwaarden zoals budgetten en bestaande cliëntenbestanden. Met name 2014 is een hectisch en chaotisch jaar voor alle gemeenten, waar met man en macht aan de voorbereidingen voor de uitvoering van de nieuwe taken per 1 januari 2015 wordt gewerkt. In deze periode moeten de gemeenten ook de taken van Veilig Thuis organiseren en inrichten. Omdat andere nieuwe taken, met name de huishoudelijke hulp en ook de jeugdzorg, de gemeenten enorm veel geld en tijd kosten, en omdat in de regio Nijmegen een deel van de taken van VTGZ (namelijk het Meldpunt Bijzondere Zorg) al door de GGD GZ wordt uitgevoerd, is er politiek en bestuurlijk relatief weinig aandacht voor de organisatie en inrichting van VTGZ⁷.

2.2 VEILIG THUIS

Per 1 januari 2015 zijn het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) en het Steunpunt Huiselijk Geweld opgegaan in een nieuwe, landelijke organisatie Veilig Thuis. Gemeenten hebben in 26 regio's een eigen regionale Veilig Thuis-organisatie in het leven geroepen. Er is één gratis landelijk telefoonnummer 0800 2000 waarop alle Veilig Thuis-organisaties zijn aangesloten.

In de loop van 2013 wordt duidelijk dat gemeenten in de nieuwe Wmo verantwoordelijk worden voor de organisatie van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK). In dit AMHK worden het Steunpunt Huiselijk Geweld (SHG) en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) samengevoegd. De gedachte achter de samenvoeging is dat één benadering voor alle slachtoffers effectiever en efficiënter zal zijn. Huiselijk geweld en kindermishandeling kunnen dan in samenhang aangepakt worden, waarbij de expertise die voor de afzonderlijke doelgroepen noodzakelijk is in stand kan blijven. Gemeenten zijn verplicht samen te werken met andere gemeenten bij de organisatie van het AMHK. Zij zijn vrij te kiezen met welke gemeenten zij samenwerken en hoe zij het AMHK organisatorisch vormgeven.

⁷ Zo blijkt ook uit alle in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken.

In de regio Gelderland Zuid werd het AMK tot 2015 uitgevoerd door Bureau Jeugdzorg (Bjz) Gelderland, een provinciaal georganiseerde organisatie. De taken van het SHG (op grond van de Wmo) werden tot 2015 uitgevoerd door Moviera (bemensing burgermeldpunt) en de GGD Gelderland Zuid (Meldpunt Bijzondere Zorg). In de aanloop naar 1 januari 2015 besluiten de colleges in de regio Gelderland Zuid dat Veilig Thuis bij de GGD GZ zal worden ondergebracht.

Wettelijke taken en toezicht

De wettelijke taken en bevoegdheden van de advies- en meldpunten (AMHK's) zijn opgenomen in de (gewijzigde) Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en nieuwe Jeugdwet. Veilig Thuis moet minimaal de volgende wettelijke taken uitvoeren:

- een herkenbaar en toegankelijk meldpunt zijn voor gevallen of vermoedens van huiselijk geweld en kindermishandeling;
- het geven van advies en informatie aan melders en burgers;
- na melding: het doen van onderzoek om te bepalen of er sprake is van kindermishandeling of huiselijk geweld;
- het - indien noodzakelijk - inschakelen van passende hulpverlening;
- het zo nodig in kennis stellen van de politie of de Raad voor de Kinderbescherming. Wanneer een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming wordt ingediend, wordt het college van burgemeester en wethouders daarvan in kennis gesteld;
- het terug rapporteren aan de melder van datgene wat met de melding is gebeurd.

De Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie voeren het landelijk toezicht in het kader van de Jeugdwet uit. Als waren zij één inspectie zien zij in het kader van de Jeugdwet toe op de kwaliteit van de jeugdhulp, de jeugdbescherming en jeugdreclassering en de andere instellingen in het jeugddomein.

In juni 2015 maken de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg het toetsingskader voor stap 1 van het toezicht naar Veilig Thuis bekend. Zij geven aan de kwaliteit van de 26 Veilig Thuis organisaties in 2015 te zullen gaan toetsen aan de hand van een aantal criteria afgeleid uit het landelijke toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd, met name qua (wettelijke) randvoorwaarden, veiligheid en organisatie. Naast deze criteria zijn aan het toetsingskader specifiek voor Veilig Thuis drie criteria toegevoegd die betrekking hebben op wettelijke eisen uit de Wmo 2015. De reikwijdte van de criteria is verbreed van kinderen naar alle leden van gezinnen en huishoudens die met Veilig Thuis te maken krijgen.

In de tweede helft van 2015 voeren de inspecties toezicht uit bij alle 26 Veilig Thuis-organisaties. Bij VTGZ gebeurt dat in oktober 2015. Veilig Thuis Gelderland Zuid scoort onvoldoende op 16 van de 24 criteria. Dat is reden voor de inspecties om het toezicht op VTGZ te intensiveren, wat onder meer leidt tot een verplicht verbeterplan en een voortgangsbezoek in januari 2016. In april 2016 wordt een onaangekondigd bezoek gebracht aan VTGZ, naar aanleiding van een anonieme melding vanuit de Veilig Thuis-organisatie. Op basis hiervan concluderen de inspecties dat VTGZ de afgelopen maanden een vertekend beeld over de wachtlijst aan de inspecties heeft gegeven, en zij stellen vast dat hiermee het vertrouwen van de inspecties in de aanpak en werkwijze van de

directie van de GGD, onderdeel Veilig Thuis, Gelderland Zuid ernstig geschaad is. Naar aanleiding daarvan wordt VTGZ onder verscherpt toezicht gesteld.

2.3 ACHTERGRONDINFORMATIE OVER GGD GZ

De GGD GZ is op 1 juli 2013 ontstaan uit een fusie tussen GGD Regio Nijmegen en GGD Rivierenland. De GGD behartigt de belangen van de deelnemende gemeenten op het terrein van de openbare gezondheidszorg voor de bevolking, en geeft uitvoering aan de Wet Publieke Gezondheid. De GGD GZ is een gemeenschappelijke regeling van de volgende gemeenten: Berg en Dal, Beuningen, Buren, Culemborg, Druten, Geldermalsen, Heumen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Nijmegen, Tiel, West Maas en Waal, Wijchen en Zaltbommel. De gemeenschappelijke regeling is gevestigd te Nijmegen. Het Algemeen Bestuur bestaat uit een vertegenwoordiger van elk van de 16 deelnemende gemeenten. Het Dagelijks Bestuur wordt gevormd door vijf van deze vertegenwoordigers.

3. ANALYSE, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk analyseren de rekenkamers de bevindingen uit het onderzoek, trekken zij conclusies en doen zij aanbevelingen.

3.1 ANALYSE

De analyse van de bevindingen presenteren wij geordend naar:

- de fase van voorbereiding (tot 1 januari 2015)
- de fase van uitvoering (van 1 januari 2015 tot 4 april 2017)

Fase van voorbereiding

In de fase van de voorbereiding zijn de gemeenteraden in de regio Nijmegen niet of nauwelijks betrokken bij de besluitvorming over de inrichting van het Advies- en Meldpunt Huiselijk geweld en Kindermishandling (AMHK) en de onderbrenging bij de GGD GZ, zo kunnen we vaststellen op basis van de chronologie in de bijlagen. Daar waar dit wel is gebeurd, vermelden we dit.

De vraag is op welke wijze de colleges van B&W de besluiten hebben genomen, en of zij zich bewust waren van de omvang, reikwijdte en risico's van de nieuwe taak toen zij deze namen. Een cruciaal moment in deze periode is de vergadering van de portefeuillehouders zorg en welzijn (PFO)⁸ van de regio Nijmegen op 10 juli 2014 over het 'Programma van Eisen' (PvE) voor het nieuw te vormen AMHK. In dit programma wordt ingegaan op de aanleiding en de uitgangspunten van de samenvoeging van vier bestaande instellingen op het terrein van huiselijk geweld en kindermishandeling. Tevens wordt ingegaan op de functionele eisen waaraan het AMHK moet voldoen en worden organisatorische en financiële voorwaarden geformuleerd. In het Programma van Eisen is opgenomen dat het AMHK wordt ondergebracht bij de GGD. De portefeuillehouders besluiten⁹ om:

- het programma van eisen ter besluitvorming voor te leggen aan de colleges van B&W 's van de betrokken gemeenten;
- het AMHK toe te voegen aan de taken van de GGD;
- vooruitlopend op besluitvorming door de colleges van B&W, de GGD verantwoordelijk te maken voor het realiseren van de uitvoeringspraktijk en een gefaseerde invoering van die praktijk.

In de daaropvolgende maanden september-november 2014 stellen alle colleges van B&W uit de regio Nijmegen het Programma van Eisen vast; daarmee stemmen zij ook in met het onderbrengen van de taak bij de GGD. Een drietal colleges stuurt het Programma van Eisen ter kennisneming naar hun gemeenteraad; bij twee gemeenten kunnen de raadsleden kennisnemen van de besluiten via de eigen begroting 2015, die dat najaar aan de raad wordt voorgelegd.

⁸ In [bijlage 3](#) is een toelichting opgenomen op het PFO en andere gremia die een rol speelden en spelen rond Veilig Thuis Gelderland Zuid.

⁹ Het PFO heeft geen formele beslissingsbevoegdheid; alleen de colleges van B&W kunnen dergelijke besluiten nemen. De formulering dat dit in het overleg 'is besloten' is overgenomen uit het verslag van het overleg.

De vervolgvraag is hoe het besluit van 10 juli 2014 over de inrichting en organisatievorm van het AMHK is voorbereid. In april 2014 is er een ambtelijke inventarisatie uitgevoerd naar de gewenste organisatievorm van het AMHK. Wat opvalt is dat de 'scorelijst' die hieraan ten grondslag ligt door slechts 3 van de 17 gemeenten is ingevuld. Van de andere betrokken partijen hebben alleen Bureau Jeugdzorg en het Veiligheidshuis dat gedaan. De GGD geeft aan de voorgestelde exercitie (op deze manier) niet zinvol te vinden. Waarom Moviera de scorelijst niet heeft ingevuld is niet bekend. Wat verder opvalt is dat het alternatief dat uit de Verkenning¹⁰ van september 2013 als goede tweede naar voren komt, namelijk organisatie van het AMHK op provinciaal niveau, niet in deze inventarisatie is meegenomen. Hoewel deze inventarisatie dus de nodige beperkingen kent, is de uitkomst 'aanhaking bij de GGD' gebruikt als onderbouwing voor het besluit van het PFO om de AMHK-taken bij de GGD onder te brengen. Een ander argument is dat de taken goed passen bij de overige taken die de GGD uitvoert.

Wij stellen vast dat alle wethouders zorg van de gemeenten in de regio Nijmegen lid van het AB van de GGD zijn; een deel van hen is ook lid van het DB. In hun hoedanigheid als DB-lid of AB-lid hebben ze in de voorbereidingsfase geen rol gespeeld bij de (voorbereiding van de) besluitvorming rond VTGZ. Het Programma van Eisen, noch de concrete opdracht van het PFO aan de directeur van de GGD (DPG) betreffende de voorbereiding van het AMHK, is door het DB of het AB van de GGD behandeld. De besluitvorming is verlopen via de lijn van het PFO en vervolgens de colleges van B&W van de betrokken gemeenten. Ook hebben DB en AB er niet voor gezorgd dat de GGD op ambtelijk niveau bij de voorbereiding wordt betrokken. Uit het onderzoek is gebleken dat de DPG niet om advies is gevraagd over de vraag of de GGD de AMHK-taken op verantwoorde wijze kan accepteren. De DPG heeft, net als het AB, wel geconcludeerd dat de AMHK-taken inhoudelijk goed passen bij het takenpakket dat de GGD al heeft. Op het moment van besluitvorming door de colleges in het najaar van 2014 is niet bekend of de GGD daadwerkelijk in staat is om de taken conform de in het PvE gegeven voorwaarden uit te voeren.

¹⁰ In opdracht van de vier portefeuillehouders zorg van de centrumgemeenten vrouwenopvang in Gelderland (Arnhem, Apeldoorn, Ede en Nijmegen) is opdracht gegeven aan een extern bureau voor het opstellen van een Verkenning AMHK in Gelderland (zie [bijlage 1](#)).

Bovendien is niet bekend wat de risico's zijn die de GGD loopt bij de uitvoering van de taak. Hoewel het DB en het AB van de GGD integraal¹¹ verantwoordelijk zijn, dus ook voor de organisatorische en financiële aspecten van het AMHK, besluit het AB – op voorstel van het DB – op 2 oktober 2014 om de gemeenschappelijke regeling te wijzigen en de AMHK-taak (tijdelijk) op te nemen in het takenpakket, zonder te weten wat de gevolgen op organisatorisch en financieel gebied zijn voor de gemeenschappelijke regeling. Tevens besluit het AB, ook op voorstel van het DB, om de wijziging van 'ondergeschikt belang'¹² te verklaren. De argumenten die worden gebruikt zijn dat het om een geringe uitbreiding van de taken van de GGD gaat, de wijziging goed past bij de overige taken van de GGD en de gemeenten budget hebben ontvangen van het Rijk voor de uitvoering van deze taak. Opmerkelijk is dat dit besluit niet gebaseerd is op onderzoek naar de gevolgen en risico's van het toevoegen van deze taak. Gevolg van dit besluit is wel dat de gemeentebesturen (de raden én de colleges) niet bij de toevoeging van het AMHK aan het takenpakket van de GGD hoeven te worden; en dat gebeurt ook niet. Bovendien zijn zij hierover ook niet geïnformeerd.

In de fase van voorbereiding lopen de voorbereidende werkzaamheden¹³ achter op de planning. Met uitzondering van de exploitatiebegroting zijn deze uiteindelijk helemaal niet meer uitgevoerd. Het is opvallend dat daar in het DB en AB niet over gesproken is, omdat bij de opdrachtverstrekking aan de GGD is aangegeven dat deze voorbereidende werkzaamheden nodig zijn om de uitvoeringspraktijk te realiseren binnen de gestelde kaders, medewerkers voor te bereiden op de nieuwe situatie en werkprocessen tijdig in te regelen. Daar komt bij dat ons onderzoek opleverde dat eind 2014 geen toets is uitgevoerd op de vraag in hoeverre geplande zaken bij de start van VTGZ op 1 januari 2015 gereed zullen zijn.

In oktober 2014 is een ambtelijke risico-inventarisatie voor de AMHK-taken uitgevoerd door de ambtelijke opdrachtgevers. Het betreft slechts een inventarisatie van mogelijke risico's, niet voorzien van een inschatting van de kans en de omvang van de geïdentificeerde risico's. Aan de risico-inventarisatie hebben slechts medewerkers van enkele gemeenten en betrokken organisaties meegewerkt. De resultaten ervan zijn besproken met de DPG, maar niet – voor zover blijkend uit de stukken – met het DB en AB van de GGD.

¹¹ Onder integrale verantwoordelijkheid wordt verstaan dat het DB en AB van de GGD niet alleen verantwoordelijk is voor de inhoudelijke (zorg-)component, maar ook voor de middelen die nodig zijn om de taken naar behoren te kunnen uitvoeren.

¹² De [gemeenschappelijke regeling voor de GGD Gelderland Zuid](#) kent de mogelijkheid (artikel 8) dat het AB zelfstandig de gemeenschappelijke regeling wijzigt (en de raden dus niet om zienswijzen gevraagd hoeven te worden). Dit kan alleen 'indien de voorgestelde wijziging van ondergeschikt belang is, geen uitbreiding betreft van de overgedragen bevoegdheden, en als daartoe door het algemeen bestuur wordt besloten met een meerderheid van tenminste twee derden van het aantal stemmen'.

¹³ Het gaat bijvoorbeeld om het opstellen van het Programma van Eisen 2.0, de afstemming over de haalbaarheid van het AMHK binnen de gestelde kaders in relatie tot het beschikbare budget en het te hanteren monitoringsinstrument. Voor een uitgebreid overzicht wordt verwezen naar [bijlage 1](#), bladzijde 1 tot en met 15 (tekstpassages in rode letters)).

Eind november 2014 is door de DPG het implementatieplan opgeleverd. Opvallend is dat dit stuk als zodanig niet aan de orde geweest is in het DB en AB van de GGD. Wel wordt er melding van gemaakt bij de bespreking van de stand van zaken rond Veilig Thuis in de AB-vergadering van 11 december 2014.

Tot slot stellen we vast dat de in de aanbiedingsbrief bij het PvE aangekondigde besluitvorming door de gemeenteraden over het definitieve budget dat beschikbaar zal zijn voor het AMHK/Veilig Thuis, nooit heeft plaatsgevonden. Eind 2014 / begin 2015 concludeert het PFO dat het niet nodig is de begroting separaat voor te leggen aan de colleges van B&W en de gemeenteraden. Dit is een opvallend besluit: in de eerste plaats omdat het PFO geen beslissingsbevoegdheid heeft, en in de tweede plaats omdat deze exploitatiebegroting had moeten leiden tot een begrotingswijziging die volgens de regels van de gemeenschappelijke regeling via het AB aan de gemeenteraden voor zienswijzen had moeten worden voorgelegd. We beschouwen dit als een belangrijk moment in de besluitvorming, omdat het DB van de GGD in juni 2015 wordt geconfronteerd met een tekort op de exploitatie van de GGD dat aanzienlijk groter is dan de geprognosticeerde € 75.000 (namelijk € 523.000 op basis van de managementinformatie van maart 2015) en dat vooral wordt veroorzaakt door Veilig Thuis. De bestuurlijk verantwoordelijken én de gemeenteraden lopen vanaf dat moment achter de feiten aan.

Fase van uitvoering

Op 1 januari 2015 is VTGZ formeel van start gegaan onder de vlag van de GGD. Hoewel al vrijwel direct na de start blijkt dat het niet loopt zoals voorzien, duurt het tot juni 2015 voordat de problemen (zichtbaar) bij het DB en AB op tafel komen. Er wordt dan nog van uitgegaan dat het om tijdelijke opstartproblemen gaat. In de notitie 'Probleemanalyse en voorstel voor oplossingen' die in juni op de agenda van het AB staat, zijn de problemen die spelen wel benoemd, maar zijn deze niet nader geanalyseerd.

Ook als de problemen in de zomer van 2015 hardnekkiger blijken dan aanvankelijk gedacht, worden deze in de verbeterplannen - die elkaar in hoog tempo opvolgden (zie [bijlage 2](#)) - niet geanalyseerd. In elk opvolgend verbeterplan wordt ook niet geëvalueerd of de maatregelen uit het vorige plan effect hebben of dat deze onvoldoende blijken. Een opvallend aspect betreft het onvermogen van de organisatie om de werkprocessen van de nieuw gevormde organisatie Veilig Thuis te beschrijven. Tot zeker het najaar van 2016 is het niet gelukt de werkprocessen te beschrijven. Waarom dat niet lukt, ondanks meermaals inzet van extra capaciteit, wordt niet duidelijk uit de verbeterplannen.

Evenmin is duidelijk waarom het niet gelukt is voortgangs- of verantwoordingsinformatie aan het DB, AB en de raden te presenteren. Tot de invoering van het nieuwe registratiesysteem in november 2015 wordt als reden gegeven dat dit lastig is, omdat nog wordt gewerkt met vier verschillende registratiesystemen (van de vier organisaties die samen Veilig Thuis hebben gevormd). Maar na invoering van het nieuwe systeem in november 2015 duurt het tot eind januari

2018 voordat de eerste voortgangsrapportage huiselijk geweld en kindermishandeling komt¹⁴. Waarom dat eerder niet kon, blijft onduidelijk.

Uit de stukken komt naar voren dat de landelijke campagne die in het najaar van 2014 is gestart, ter vergroting van de (naams)bekendheid van Veilig Thuis, door betrokkenen wordt gezien als oorzaak voor het (steeds weer) toenemende aantal meldingen dat bij Veilig Thuis binnenkomt. Door de ambtelijk en bestuurlijk verantwoordelijken is niet naar andere mogelijke oorzaken gezocht. Ook in de voorbereidingsfase is niet onderzocht waarom in de fase voor 1 januari 2015 het aantal meldingen in de regio Gelderland Zuid lager is dan in de andere regio's in Gelderland. Er is niet onderbouwd waarom het aantal meldingen waarvan bij de start wordt uitgegaan, lager ligt dan het aantal meldingen dat geïnventariseerd is in de Verkenning van september 2013 (en dat al opvallend laag is). Ook later in het proces is hier geen analyse van gemaakt. En ook is in de achtereenvolgende verbeterplannen nooit een inschatting gemaakt van de verwachting over de ontwikkeling van het aantal meldingen. Bij de schets van de problemen wordt volstaan met de mededeling dat deze groter zijn dan verwacht, dat deze steeds verder toenemen en dat het moeilijk is aan te geven hoe deze zich zullen ontwikkelen. Concrete cijfers worden zelden genoemd. Als dat al gebeurt, zijn er grote verschillen in de genoemde cijfers¹⁵. Meestal is aangegeven dat het aantal meldingen en telefoontjes (onverminderd) groot is (en verder toeneemt)¹⁶. Op veel andere momenten wordt de stijging alleen uitgedrukt in percentages¹⁷.

¹⁴ Deze voortgangsrapportage is in Beuningen en [Nijmegen](#) aan de raad gestuurd; in de andere gemeenten (nog) niet. In Berg en Dal is ervoor gekozen voortgangsinformatie met de raad te delen in de voor- en najaarsnota en jaarstukken in plaat van via een jaarlijkse voortgangsrapportage.

¹⁵ Zo is in de Notitie Financiering Veilig Thuis (juni 2015) aangegeven dat in het eerste kwartaal van 2015 2.600 meldingen en telefoontjes zijn binnengekomen; bij de begrotingswijziging voor de 2^e helft van 2016 wordt gesproken over 1.800 – 2.000 meldingen in 2015. En tijdens de Politieke Avond van 11 mei 2016 geeft de portefeuillehouder aan de raad van Nijmegen aan dat er 500 meldingen verwacht werden, maar dit er 1.600 werden.

¹⁶ Dat gebeurt bijvoorbeeld in de Notitie Financiering Veilig Thuis (juni 2015), de Notitie Stand van zaken en inzet extra capaciteit (september 2015), de Notitie Stand van zaken Veilig Thuis en consequenties voor de begroting (december 2015), de DB vergadering van 17 maart 2016 bij de bespreking van de begrotingswijzigingen 2016 en de Voortgangsrapportage Veilig Thuis die op 15 december 2016 in het AB aan de orde was.

¹⁷ Ter illustratie een rijtje met de ontwikkeling van het aantal meldingen zoals in verschillende stukken of mondelinge toelichtingen gemeld:

- 10 – 25% meer meldingen (september 2015 (Notitie Financiering Veilig Thuis))
- stijging van het aantal meldingen met 40% (december 2015 (toelichting op inspectierapport door DPG aan gemeenteraad Nijmegen))
- het aantal meldingen is meer dan verdubbeld (aangegeven door de portefeuillehouder bij de bespreking van de begrotingswijziging 1^e helft 2016 door de gemeenteraad van Nijmegen (16 maart 2016))
- er zijn drie keer meer meldingen binnengekomen dan waarvan werd uitgegaan in de projectbegroting (toelichting door DPG in AB vergadering 14 april 2016).

Opvallend is dat in het Jaarverslag 2016 van de GGD is aangegeven dat het aantal meldingen/ zorgmeldingen in 2016 (1946 meldingen/zorgmeldingen) geen betrouwbaar gegeven is (door registratie-achterstanden uit 2015 en storingen in de gekoppelde systemen).

In het onderzoek zijn we verder op een nieuwe verklaring gestuit voor de problemen bij Veilig Thuis, namelijk de dienstverleningsovereenkomst (DVO) die de GGD heeft gesloten met Jeugd Bescherming Gelderland (JBG, voorheen Bureau Jeugdzorg (BJZ)). Deze DVO had tot gevolg dat de medewerkers van JBG die werkten voor VTGZ niet werden aangestuurd door het management van VTGZ c.q. de GGD, maar door het management van JBG. In de gesprekken waar dit punt naar voren is gebracht, is ons aangegeven dat deze DVO afgesloten moest worden, omdat het Rijk de gemeenten de aanwijzing had gegeven om JBG vanaf 2015 nog twee jaar in stand te houden. Nader onderzoek door ons heeft geen bewijs voor een dergelijke aanwijzing opgeleverd; wel dat de gemeenten in 2015 een *budgetgarantie* dienden af te geven van minimaal 80% van het budget van het BJZ aan BJZ en/of hun rechtsopvolger(s) (inclusief afspraken over overname van medewerkers). Het lijkt erop dat het niet nodig was met een DVO te werken en dat de medewerkers van JBG al bij de start (of al veel sneller nadat de aansturingsproblemen zich manifesteerden) door de Veilig Thuis-organisatie overgenomen hadden kunnen worden. Wij hebben niet kunnen vaststellen of het DB en de ambtelijke leiding van de GGD hiervan op de hoogte waren.

Een ander punt is dat in de gehele onderzoeksperiode slechts beperkt een confrontatie wordt uitgevoerd tussen de benodigde en de beschikbare middelen. In de voorbereiding is geen onderbouwde inschatting van de benodigde middelen gemaakt, en dit is ook in de fase na 1 januari 2015 niet gebeurd. Als na de start al snel duidelijk wordt dat er tekorten ontstaan, wordt meer dan eens besloten om nu (nog) geen begrotingswijziging voor zienswijzen aan de raden voor te leggen. Zo wordt onder meer besloten om middelen te onttrekken aan een eigen reserve, om extra benodigde middelen vooralsnog als risico aan te houden en om een begrotingswijziging in tweeën te splitsen en op dat moment alleen het eerste deel voor zienswijzen aan de raden voor te leggen. In de gevoerde gesprekken is voor dat laatste geval bevestigd dat die aanpak vooral door bestuurlijke redenen is ingegeven: een begrotingswijziging van meer dan € 1.000.000 zou problemen geven in de raden.

We stellen vast dat de werkwijze rond de problematiek bij Veilig Thuis was dat een probleem pas gedeeld werd, als een oplossing kon worden voorgelegd, en dat die oplossingen doorgaans een hoge mate van wensdenken lieten zien. Gevolg hiervan was dat de gemeenteraden steeds (erg) laat werden geïnformeerd over ontstane problemen en zij meer dan eens informatie zeer kort voor een vergadering, overlegmoment of regionale bijeenkomst ontvingen. Daarbij komt – zo stellen we vast – dat de stukken die aan de raden worden gestuurd vaak geen heldere probleemanalyse en duidelijke beslisopties bevatten. Hierdoor werd het voor de raden moeilijk om (beargumenteerd) bij te sturen, en konden zij in feite niets anders doen dan instemmen met de voorgestelde (forse) begrotingswijziging (en daarmee een verhoging van de gemeentelijke bijdrage aan de GGD ten laste van de eigen begroting). Gemeenten zijn immers verplicht tekorten bij een gemeenschappelijke regeling aan te vullen. Bovendien gaat het bij Veilig Thuis om kwetsbare inwoners, die niet kunnen wachten op de uitkomsten van een discussie over een andere invulling van taken door de GGD. Opgemerkt moet worden dat de raden zelf ook niet of nauwelijks navraag

hebben gedaan naar de stand van zaken en ontwikkelingen; als zij dat doen, is dat steeds naar aanleiding van berichten uit andere bronnen (anonieme brief, berichten in de media) dat het niet goed gaat. Een belangrijke verklaring voor deze reactieve werkwijze is dat er vooraf geen duidelijke afspraken zijn gemaakt. Niet over de te realiseren doelen, maar ook niet over de wijze waarop en de frequentie waarmee de raden geïnformeerd zullen worden over de realisatie daarvan. Daarmee hadden de raden geen kader voor hun controle en dus geen 'noodrem'.

In de zomer van 2016 besluit het AB op initiatief van vier van haar leden (daartoe aangezet door enkele gemeenteraden) om een onderzoek te doen naar de vraag wat er is misgegaan. De onderzoeksvraag is geformuleerd door de toenmalige interimmanager van Veilig Thuis en luidt: 'Welke besluiten heeft het Algemeen Bestuur sinds de start van de voorbereidingen genomen over de organisatie en de financiën van Veilig Thuis Gelderland Zuid?'. Dit onderzoek heeft resulteert in een document getiteld 'Feitenrelaas', dat vooral een opsomming is van de besluiten die het AB heeft genomen. Er is in het onderzoek niet gekeken naar andere partijen, er is geen analyse uitgevoerd van de door het AB genomen besluiten en er is niet gekeken naar wat *niet* door het AB is besloten. Het AB en ook de gemeenteraden hebben het Feitenrelaas voor kennisgeving aangenomen. Het is in geen van de gemeenteraden besproken. Aan het leerpunt dat het DB uit het Feitenrelaas destilleert om het AB tot juli 2018 in elke vergadering te informeren via een voortgangsrapportage, is alleen in de twee daarop volgende AB-vergaderingen invulling gegeven.

3.2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De centrale vraag van het onderzoek was:

Welke inzichten en concrete handvatten voor versterking van de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking kunnen uit de casus Veilig Thuis worden afgeleid?

De inzichten die het onderzoek heeft opgeleverd, presenteren wij onder de conclusies en de handvatten onder de aanbevelingen.

CONCLUSIES

De bevindingen uit het onderzoek laten zien dat sprake was van meerdere problemen, die vooral zijn ontstaan doordat verschillende actoren op verschillende momenten zaken hebben nagelaten. In termen van conclusies betekent dit het volgende:

1. De besluitvorming over Veilig Thuis is onvoldoende voorbereid en onderbouwd, zowel in de voorbereidings- als uitvoeringsfase

In de fase van voorbereiding (voor 1 januari 2015) zijn essentiële stappen (zie normenkader in [bijlage 6](#)), die deels ook voorgenomen waren, niet gezet. In de fase van uitvoering (na 1 januari 2015) is bij ontstane problemen keer op keer onvoldoende geanalyseerd wat nu het echte probleem is, voordat besloten wordt tot de inzet van extra middelen.

Meer concreet:

- De colleges hebben onvoldoende gestuurd, en hebben (vooral via het PFO) enkel de opdracht gegeven aan de GGD om Veilig Thuis te gaan voorbereiden en uitvoeren.
- Het AB en DB van de GGD hebben niet onderzocht of de GGD in staat was om de AMHK-taken uit te voeren, met welke eventueel aanvullende acties en middelen dat wel zou kunnen en ook niet welke andere risico's zaten aan de uitvoering van de AMHK-taken door de GGD.
- Het AB en DB hebben zich niet actief een beeld gevormd van de voortgang van de voorbereiding. Zowel het AB als het DB hebben zich daarover één keer (zichtbaar) laten informeren. In het DB was dat op [20 november 2014](#), in het AB [11 december 2014](#). Hadden het AB en DB dit eerder en meer systematisch gedaan, dan hadden de problemen die in 2015 naar voren kwamen, eerder bekend kunnen zijn en hadden daarvoor beheersmaatregelen genomen kunnen worden. Een voorbeeld: vanaf 1 januari 2014, en vanaf 1 juli 2014 onder de paraplu van de GGD, zou geëxperimenteerd worden met samenwerking tussen de verschillende organisaties die VTGZ zouden gaan vormen. Deze experimenten hebben uiteindelijk helemaal niet plaatsgevonden, en dat is nooit aan de orde gesteld in het AB. De rekenkamers zijn van mening dat als die experimenten wél waren uitgevoerd, er in elk geval al veel eerder zicht was geweest op de problemen met de werkprocessen, de registratieproblemen en de cultuurverschillen, die later in belangrijke mate bepalend zijn voor de te lange wachttijden en -lijsten.
- Het enige besluit dat het AB in de voorbereidingsfase heeft genomen, betreft het toevoegen van de AMHK-taken aan het takenpakket van de GGD. Daarbij heeft zij deze taak als 'taak van ondergeschikt belang' gekwalificeerd. Dat gebeurde op voorstel van het DB, ook al was de argumentatie daarvoor erg dun en lag daar geen onderzoek naar de gevolgen en risico's van deze toevoeging aan ten grondslag. Het gevolg was dat er geen overleg met de raden nodig was, overleg dat er toe had kunnen leiden dat zorgen en risico-inschattingen in het openbaar waren besproken en dat er vanaf de start een grotere alertheid bij de raden was geweest.
- Hoewel al vrijwel direct na de start op 1 januari 2015 duidelijk wordt dat het niet loopt zoals voorzien, duurt het tot juni 2015 voordat de problemen (zichtbaar) bij het DB en AB op tafel komen. Vanaf dat moment volgen tal van verbeterplannen en begrotingswijzigingen, waarin het veelal ontbreekt aan een analyse van het probleem en/of wat maakt dat de maatregelen waartoe eerder besloten is, toch niet tot de oplossing van het probleem hebben geleid.
- Door het DB en AB van de GGD is onvoldoende verantwoording afgelegd over de gang van zaken. Eén keer, in juni 2016, is door een aantal AB leden verzocht te onderzoeken wat er niet goed gelopen is. Het naar aanleiding daarvan door de interimmanager opgestelde Feitenrelaas is slechts een opsomming van de besluiten die door het AB genomen zijn, en er is geen onderzoek gedaan naar de onderliggende oorzaken. Het AB neemt dit Feitenrelaas enkel voor kennisgeving aan.

2. De besluitvorming over Veilig Thuis, zowel voor als na 1 januari 2015, is moeilijk traceerbaar, nagenoeg onnavolgbaar, weinig transparant en daardoor moeilijk controleerbaar.

Voor de gehele onderzoeksperiode geldt dat het vrijwel onmogelijk is om als raadslid tijdens de rit en na verloop van tijd zelfstandig zicht te krijgen op het verloop van de besluitvorming en de gemaakte afspraken. Dat komt doordat:

- de informatie voor wat betreft de AB-vergaderingen op de website van de GGD niet compleet is;
- de zoekmachines op de websites van de gemeenten onvoldoende functioneren (en Google dat niet ondervangt, maar ook de papieren dossiers niet);
- er in de onderzochte gemeenten geen goed, fatsoenlijk geordend dossier voor raadsleden beschikbaar is;
- het zoeken nog eens bemoeilijkt wordt doordat documenten meer dan eens van onduidelijke namen of foutieve data zijn voorzien en in de documenten niet wordt verwezen naar stukken die daaraan voorafgingen of daarop gaan volgen;
- veel informatie informeel gedeeld is via bijvoorbeeld e-mails en bijpraatsessies; dit is zowel gebeurd in de richting van de leden van het AB als aan/in de gemeenteraden. Bij die laatste is het vaak ook nog zo dat die mails alleen naar een selectie van raadsleden werd gestuurd en ook alleen werd bijgepraat met een selectie van raadsleden.

Voor de voorbereidingsfase komt daar nog bij dat de stukken uit die periode alleen (ongeordend) digitaal beschikbaar zijn bij de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling van de gemeente Nijmegen.

3. Rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van Veilig Thuis zijn in de praktijk onvoldoende gescheiden

De portefeuillehouders zorg van de deelnemende gemeenten participeren in meerdere gremia, die verschillende rollen moeten vervullen ten aanzien van Veilig Thuis: het PFO, het AB van de GGD en sommigen ook in het DB van de GGD. Daarnaast zijn ze binnen hun eigen gemeente natuurlijk lid van het college van B&W. Dat betekent dat ze in verschillende hoedanigheden c.q. rollen overleggen over Veilig Thuis. In de voorbereidingsfase is het aan het PFO om voor de AMHK-taken de inhoud van het beleid en de inrichting van organisatie af te stemmen, en de besluitvorming in de individuele gemeenten voor te bereiden. De colleges van B&W zijn, na consultatie van of besluitvorming door de raden, opdrachtverstrekker aan de GGD. Het is daarna (of liever nog: daarvóór) aan het AB en DB van de GGD om te bepalen of de opdracht met de beschikbare middelen kan worden uitgevoerd. Vervolgens gaat het DB over de uitvoering daarvan, waarop het AB weer in beeld komt om toe te zien op die uitvoering (realisatie van doelen en inzet van middelen).

In het geval van Veilig Thuis is de invulling van die rollen vervaagd. Met name in de fase van voorbereiding zijn rollen en verantwoordelijkheden in de praktijk onvoldoende gescheiden. Zo heeft het PFO een grote rol in de voorbereidingsfase, ook nadat door het PFO vooruitlopend op de

besluitvorming door de colleges¹⁸, opdracht is gegeven aan de DPG van de GGD om Veilig Thuis verder voor te bereiden. In het PFO zijn meermaals besluiten genomen rond Veilig Thuis, terwijl dit overlegorgaan geen beslissingsbevoegdheid heeft (het is immers geen bestuursorgaan). Deze beslissingen hadden veelal in het AB moeten worden genomen. Dat was niet alleen formeel correct geweest, maar in die context waren er mogelijk andere vragen en discussies gekomen. Zo heeft het PFO bijvoorbeeld besloten dat de exploitatiebegroting 2015 voor Veilig Thuis niet ter vaststelling aan de gemeenten hoeft te worden aangeboden. Los van het feit dat het PFO niet de bevoegdheid heeft besluiten te nemen, had deze exploitatiebegroting tot een begrotingswijziging moeten leiden, die volgens de regels via het AB, voor zienswijzen aan de gemeenteraden had moeten worden voorgelegd. In de periode tussen 1 juli 2014 en 1 januari 2015, toen de voorbereiding van Veilig Thuis bij de GGD lag, ontving het PFO meer informatie over de voortgang van de voorbereidingen dan het AB en DB van de GGD. Zo kwamen de Risicoanalyse, het Voorstel voor Monitoring en Beheer en de Exploitatiebegroting 2015 bijvoorbeeld niet aan de orde in het AB en DB, maar wel in het PFO. Deze werkwijze leidt ertoe dat het AB en DB van de GGD onvoldoende hebben gestuurd in deze cruciale voorbereidingsfase.

4. Bestuurders hadden onvoldoende oog voor de verandercapaciteit van de uitvoeringsorganisatie

In de gehele onderzoeksperiode was er te weinig oog voor de bedrijfsmatige consequenties van de extra taken die de GGD moest gaan uitvoeren.

- In de voorbereidingsperiode tot 1 januari 2015 heeft het PFO een grote rol. Het PFO wordt gevormd door de portefeuillehouders zorg, is gericht op de voorbereiding van de besluitvorming door de colleges en heeft geen verantwoordelijkheid voor de GGD. Mede als gevolg hiervan werd het bedrijfsvoeringsaspect bij de GGD verwaarloosd.
- In voorbereidingsperiode tot 1 januari 2015 zijn er door het DB van de GGD onvoldoende maatregelen genomen en condities geschapen om de taak op het gebied van het AMHK adequaat te kunnen uitvoeren. Zo zijn er geen maatregelen genomen om de aansturingsproblemen weg te nemen die inherent zijn aan het werken met een dienstverleningsovereenkomst, en bestond er onvoldoende belangstelling voor en inzicht in de administratieve- en cultuurproblemen die de samenwerking van de verschillende organisaties met zich mee zou gaan brengen.
- Vervolgens was er binnen het DB onvoldoende aandacht voor en inzicht in de noodzakelijke (bij)sturing van de GGD; de geconstateerde problemen werden in juni 2015 in het DB nog als 'tijdelijk probleem' gekwalificeerd.
- Als gevolg van het voorgaande werd door het DB, maar ook door het AB, achter de feiten aangelopen en was onder verscherpt toezichtplaatsing voor de duur van een jaar nodig om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren.

¹⁸ Het PFO neemt dit besluit op 10 juli 2014, de colleges van de onderzochte gemeenten hebben het Programma van Eisen dat de basis was onder de opdracht was, vastgesteld in de periode september – november 2014.

5. De gemeenteraden zijn onvoldoende betrokken bij en geïnformeerd over de besluitvorming en zijn daardoor niet in staat geweest hun kaderstellende en controlerende rol goed te vervullen

In de voorbereidingsfase zijn de gemeenteraden vrijwel niet betrokken bij de besluitvorming. Zij hebben één maal (Beuningen, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen) of twee maal (Berg en Dal en Nijmegen) een informatiebrief ontvangen. Deze brieven zijn steeds voor kennisgeving aangenomen door de raden. Bij twee essentiële zaken zijn de raden ten onrechte niet betrokken. Zo zijn de raden niet betrokken (via het geven van zienswijzen) en zelfs niet expliciet geïnformeerd over de toevoeging van de AMHK-taken aan het takenpakket van de GGD door het AB, en ook niet over de financiële vertaling daarvan in de begroting van de GGD. Meer in zijn algemeenheid zijn het AB en de aangesloten gemeenten door het DB niet periodiek geïnformeerd over de voortgang van het project.

In de uitvoeringsfase zijn de raden steeds in een laat stadium geïnformeerd over ontwikkelingen. Pas nadat Veilig Thuis in april 2016 onder verscherpt toezicht werd geplaatst, werd periodiek informatie gedeeld. Dit was deels niet of moeilijk waarneembaar, omdat dit gebeurde in informele overleggen, via e-mail of bijvoorbeeld mondeling in commissievergaderingen. Essentiële verantwoordingsinformatie hebben de raden tot eind januari 2018 niet ontvangen. Dit kon gebeuren, doordat vooraf niets was vastgelegd over de inhoud en frequentie van de informatievoorziening. Als gevolg hiervan waren de gemeenteraden niet in staat om invulling te geven aan hun kaderstellende en controlerende rol. Een conclusie is ook dat de raden in het algemeen alleen in reactie op informatie van de colleges, de anonieme brief of berichten in de media, navraag deden naar de situatie.

AANBEVELINGEN

De gemeenteraden van de gemeenten die participeren in een gemeenschappelijke regeling moeten erop kunnen vertrouwen dat de taken die aan die partij worden toebedeeld op een adequate manier worden uitgevoerd door diegenen die daarvoor verantwoordelijk zijn; te weten de bestuurders. In onze aanbevelingen doen wij voorstellen om de sturing en controle van de gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Opgemerkt moet worden dat de afstand tussen de raad en een gemeenschappelijke regeling groter is en blijft, dan wanneer een taak door de gemeente zelf uitgevoerd wordt. De raad heeft hoe dan ook alleen invloed op hoofdlijnen. Daarnaast wijzen we erop dat het succes van een gemeenschappelijk afsprakenkader valt of staat met de inzet en bereidheid van de raden om, met name in controlerende zin, samen te werken met de raden van de andere deelnemende gemeenten.

1. Voor de versterking van de kaderstellende rol van de raad

Regel zaken vooraf zodanig dat de raad erop kan vertrouwen dat de raad, de portefeuillehouder en het college hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken.

Bestuurlijke samenwerkingsverbanden voeren in opdracht van de deelnemende gemeenten taken uit vanuit het idee dat de gestelde doelen beter of doelmatiger gerealiseerd kunnen worden door die partij, dan wanneer de gemeente dit zelfstandig had opgepakt. De gemeente zelf blijft verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen, maar kan daar niet meer direct op sturen. Dat maakt het des te belangrijker om zaken vooraf goed te regelen; temeer ook omdat de deelnemende gemeenten in het geval van een gemeenschappelijke regeling verplicht zijn financiële tekorten aan te vullen. Bij het formuleren van aanbevelingen over de voorfase onderscheiden wij meerdere momenten van 'vooraf':

- a. Op het moment dat gemeenten in samenwerking een nieuwe taak moeten oppakken;
- b. Bij het benoemen van leden in het DB;
- c. Elke vier jaar in het kader van het opstellen van het beleidsplan;
- d. Elk jaar in het kader van het opstellen van de begroting.

Wij lichten deze hierna toe en doen daarbij concrete aanbevelingen.

a. Op het moment dat gemeenten in samenwerking een nieuwe taak moeten oppakken:

De rekenkamers achten het van belang dat door de gemeentebesturen tenminste op hoofdlijnen wordt vastgelegd wat het *proces* is dat gevolgd wordt op het moment dat bepaald moet worden hoe gezamenlijk invulling wordt gegeven aan een nieuwe taak. De punten genoemd in ons normenkader ([bijlage 6](#)) kunnen hiervoor de basis vormen. Er moet bij gemeentebesturen onder meer aandacht zijn voor de noodzaak om de verschillende mogelijkheden die er zijn voor het onderbrengen van de nieuwe taak in een vroeg stadium te identificeren (gemeenschappelijke regeling, centrumgemeente, afzonderlijke stichting) en de voor- en nadelen hiervan – op basis van vooraf geformuleerde criteria - tegen elkaar af te wegen. Op het moment dat zo'n nieuwe samenwerkingstaak zich aandient, kan dit algemene kader dan nader geconcretiseerd worden naar inhoud en planning. Hiermee hebben de gemeenteraden dan een kader om het verloop van de voorbereiding te volgen, daar zo nodig vragen over te stellen aan hun college en zich uit te spreken.

b. Bij het benoemen van leden in het DB:

Sinds 1 januari 2016 is de gemeenschappelijke regeling van de GGD GZ een collegeregeling. De colleges gaan dus over de benoemingen in het AB; de leden van het AB kiezen de leden van het DB. In onze ogen zijn hierbij de volgende zaken van belang:

- Benut de mogelijkheid die de gemeenschappelijke regeling van de GGD biedt door één of enkele leden in het DB te benoemen van buiten het AB. Op die manier ontstaat een bredere mix van kennis, kunde, achtergronden en ervaringen én is meer ruimte om taken te verdelen. Ga ook na in hoeverre de andere gemeenschappelijke regelingen deze mogelijkheid bieden. Zo ja, overweeg die dan te benutten. Zo nee, overweeg dan de gemeenschappelijke regeling daarop aan te passen.

- Gezien de taak van het DB is het van groot belang dat tenminste één lid van het DB kennis heeft van bedrijfsvoering. Let daarop bij de keuze van de DB leden.
- Het DB moet voldoende tijd en aandacht kunnen en willen besteden aan de aansturing van de uitvoering. Besteed ook daar aandacht aan bij de keuze van de DB leden.
- Overweeg met het oog op de (extra) aandacht die aan specifieke zaken gegeven moet worden om in het DB te werken met een portefeuilleverdeling. Wij adviseren om ook voor deze aanbeveling na te gaan in hoeverre die ook voor andere gemeenschappelijke regelingen nuttig is.

c. Elke vier jaar in het kader van het opstellen van het beleidsplan:

Volgens de gemeenschappelijke regeling van de GGD wordt elke vier jaar een beleidsplan opgesteld. Nu is er bij het opstellen van dat beleidsplan geen rol voor de gemeenteraden voorzien, anders dan het inbrengen van zienswijzen op het door het DB vastgestelde concept. Om hun kaderstellende rol waar te kunnen maken, is het in onze ogen van belang dat de raden (net als organisaties waar de GGD mee samenwerkt) eerder in het proces betrokken worden. Het bespreken van zo'n beleidsplan biedt ook de mogelijkheid om in alle openheid, mogelijk ook met belangstelling en betrokkenheid van de buitenwereld, over de ambities en randvoorwaarden en dergelijke te spreken. Bij de behandeling van het laatste beleidsplan van de GGD is deze wens ook vanuit een aantal raden uitgesproken.

d. Elk jaar in het kader van het opstellen van de begroting:

Bij het vaststellen van de gewijzigde gemeenschappelijke regeling van de GGD per 1 januari 2016 is aangegeven dat het niet nodig is om een algemeen financieel en beleidsmatig kader voor het volgende begrotingsjaar toe te zenden aan de raden, omdat de raden al vroeg in het jaar over de concept-begroting beschikken. Dit is opmerkelijk, omdat de [Wet gemeenschappelijke regelingen](#) het aanbieden van zo'n document voorschrijft. Los van de wettelijke verplichting achten wij zo'n document van belang, omdat het de raden in de gelegenheid stelt aan te geven wat hun specifieke wensen voor de komende begroting zijn, vóórdat die wordt opgesteld; vergelijkbaar met de 'Kadernota'¹⁹ in de gemeentelijke cyclus van begroting en verantwoording. Bovendien draagt dit bij aan de zichtbaarheid van de totstandkoming van de prioriteiten in de begroting, omdat de behandeling in het openbaar plaatsvindt.

¹⁹ De 'Kadernota' heeft verschillende namen: in Berg en Dal, Heumen en Wijchen Kadernota, in Beuningen en Nijmegen Zomernota en in West Maas en Waal Perspectiefnota.

Voor de aanbevelingen 1c en 1d is aanpassing van de gemeenschappelijke regeling van de GGD noodzakelijk. Met het oog op de positie van de gemeenteraden bevelen wij aan de GR ook op een aantal andere punten aan te passen. Wij bevelen aan de volgende zaken toe te voegen:

- e. Laat het DB een besluitenlijst publiceren (net zoals de colleges van B&W een besluitenlijst publiceren)
- f. Zorg ervoor dat het concept-verslag van het AB zo snel mogelijk na de vergadering wordt toegestuurd aan de raden

Op dit moment is het nog zo dat het concept-verslag na vaststelling door het AB aan de raden wordt toegestuurd. Normaal gesproken betekent dit dat er een aantal maanden zit tussen het moment dat de vergadering plaatsvond en het moment dat de raden geïnformeerd worden over hetgeen daar is besproken. Wij zien geen enkele belemmering het concept-verslag zo snel mogelijk na de vergadering te delen.

De rekenkamers bevelen verder aan om artikel 8 (wijziging van ondergeschikt belang) te schrappen uit de gemeenschappelijke regeling. Ons argument daarvoor is dat de raden bij een wijziging van gemeenschappelijke regeling altijd in de gelegenheid moeten worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen.

Verder bevelen wij aan de financiële verordening van de GGD aan te passen door daarin, net zoals dat in de gemeentelijke financiële verordeningen geregeld is, op te nemen dat het AB elke vier jaar de programma-indeling van de begroting vastlegt, en daarover vooraf de raden om zienswijzen vraagt. De afgelopen jaren heeft het AB er elk jaar voor gekozen de begroting uit één programma te laten bestaan. Dit betekent dat raden van deelnemende gemeenten niet om een zienswijze hoeft te worden gevraagd zolang de totale baten en lasten van de GGD niet wijzigen. Immers: het DB mag met budgetten schuiven *binnen* een programma, maar niet *tussen* programma's. Als de begroting uit één programma bestaat kunnen tekorten op het ene onderdeel dus gecompenseerd worden met overschotten op een ander onderdeel. Door te kiezen voor meerdere programma's, wordt transparant, ook voor de buitenwereld, wat er speelt in de programma's, en nemen de mogelijkheden voor de raden om te sturen en te controleren toe.

2. Voor de versterking van de controlerende rol van de raad

Maak afspraken over de wijze van informatievoorziening en de manier hoe hiermee wordt omgegaan

Om te kunnen controleren is enerzijds een kader nodig, en anderzijds een goede informatievoorziening. Vervolgens is van belang om afspraken te maken binnen de gemeente, en in het geval van regionale samenwerkingsverbanden ook tussen de gemeenten, hoe hiermee omgegaan wordt. Met het oog hierop doen wij de volgende concrete aanbevelingen:

- Leg in een informatieprotocol vast welke informatie wanneer gedeeld wordt, aan welke kwaliteitseisen deze moet voldoen, hoe gehandeld wordt in bijzondere omstandigheden, hoe wordt omgegaan met tussentijdse informatie die via e-mail wordt gedeeld en dergelijke.

- Zorg ervoor dat alle informatie op één centrale plek bij elkaar staat. Het heeft de voorkeur om dat te doen op één website waarop de informatie van alle regionale samenwerkingsverbanden in een regio terug te vinden is. Een alternatief is daarvoor een pagina in te richten op de site van het betreffende samenwerkingsverband of op die van één van de deelnemende gemeenten. Zorg er tevens voor dat de onderliggende dossiers actueel, volledig en goed geordend zijn.
- Overweeg als gemeenteraad te gaan werken met 'raadsrapporteurs'. In zo'n systeem worden één of meer raadsleden aangewezen die een samenwerkingsverband volgen, hun producten en informatie beoordelen op de daarover gemaakte afspraken en de overige raadsleden over hun bevindingen informeren. Daarbij wordt soms nadrukkelijk gekozen voor de combinatie van één coalitie- en één oppositieraadslid. Te overwegen is zo'n systeem van raadsrapporteurs regionaal in te vullen door een (compact) team van raadsleden uit verschillende gemeenten samen te stellen, dat dan rapporteert aan alle gemeenteraden. Het is aan te bevelen dat die teams van raadsrapporteurs inhoudelijk ondersteund worden, enigszins vergelijkbaar met de huidige Adviesfunctie financiën in de regio Nijmegen. Die ondersteuning zou ook kunnen worden ingevuld vanuit de griffies. Alternatief zou zijn gezamenlijk advies te vragen aan de accountants of de rekenkamers.
- Werk met vaste momenten per jaar waarop samenwerkingsverbanden worden besproken in de raad. Dat kan zijn aan de hand van de paragraaf verbonden partijen uit de eigen begroting en jaarstukken, op het moment dat de begrotingen en jaarstukken van de verbonden partijen beschikbaar zijn en hier zienswijzen op ingediend moeten worden, of dat kan aan de hand van periodieke raadsinformatiebrieven met de stand van zaken per samenwerkingsverband. Daarnaast blijft het natuurlijk van belang alert te zijn op ontwikkelingen en zo nodig tussentijds vragen te stellen aan het college en/of met het AB-lid in gesprek te gaan.

3. Voor de versterking van de kaderstellende én controlerende rol van de raad

- **Onderzoek de mogelijkheden voor het instellen van een intergemeentelijke werkgroep bestuurlijke samenwerking**

De casus Veilig Thuis laat zien dat de gemeenteraden in alle fasen op afstand en achterstand stonden. Om de posities van de (gezamenlijke) raden te versterken, is het in onze ogen van belang dat de raden in regionaal verband meer samen optrekken waar het gaat om kaderstellen, informatievoorziening en controle. Het zou naar de mening van de rekenkamers te overwegen zijn dat de raden in een intergemeentelijke werkgroep bestuurlijke samenwerking met elkaar in gesprek gaan over hoe het beter zou kunnen. Op basis van criteria zoals maatschappelijk, financieel, en politiek-bestuurlijk risico zou kunnen worden bepaald welke bestuurlijke samenwerkingsverbanden extra aandacht van de raden vragen. Een andere overweging zou kunnen zijn, om de GGD als pilot te kiezen en daarmee ervaring op te doen voor andere (grote) bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Mogelijk kan hierover al worden gesproken tijdens de bijeenkomst die in de regio Gelderland Zuid op 28 mei 2018 naar aanleiding van dit rapport georganiseerd wordt, en kan er ook meteen

een vervolgbijeenkomst over dit onderwerp gepland worden. Het is ook te overwegen op die bijeenkomst nadere afspraken te maken over de wijze waarop raden samen optrekken en elkaar over en weer ondersteunen bij het invullen van de kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van bestuurlijke samenwerkingsverbanden. Te denken valt aan afspraken over welke raad het voortouw neemt bij het volgen van (ontwikkelingen bij) welk samenwerkingsverband en over hoe de andere raden daarover geïnformeerd en bij betrokken worden (zie ook aanbeveling 2). Onverlet blijft dat de gemeenteraden allemaal hun eigen verantwoordelijkheid hebben en houden; daar doet een intergemeentelijke werkgroep niets aan af.

- **Leer van ervaringen met controle en toezicht in andere sectoren**

De afgelopen jaren zijn er in veel sectoren (onderwijs, gezondheidszorg, cultuur, woningcorporaties, ...) codes voor *good governance* opgesteld. Voor de overheid gebeurde dat in de vorm van de Nederlandse code voor goed openbaar bestuur. Wij adviseren (in intergemeentelijk verband) gebruik te maken van deze codes en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan, bij het verbeteren van de governance bij bestuurlijke samenwerkingsverbanden.

Op 28 mei 2018 presenteren de rekenkamers die dit onderzoek uitvoerden het rapport aan de gemeenteraden in Gelderland Zuid. De conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers zijn onderwerp van gesprek tijdens deze bijeenkomst. Er zal voldoende ruimte zijn voor het praktisch concretiseren van de aanbevelingen.

De griffierskring Gelderland Zuid biedt met de [Gelderland Academie](#) een scholingsprogramma aan de gemeenteraden aan over gemeenschappelijke regelingen. In het scholingsprogramma dat gedurende de hele raadsperiode 2018 - 2022 gaat lopen, ligt de nadruk op:

- verbinding (tussen de raden, de gemeenschappelijke regelingen en andere betrokkenen);
- vaardigheden (welke instrumenten kunnen de raden inzetten om hun kaderstellende, volksvertegenwoordigende en controlerende taak goed uit te voeren?);
- verdieping (hier komen vragen aan de orde zoals: hoe geef je vorm aan good governance? welke rechtsvormen zijn er naast gemeenschappelijke regelingen?).

De rekenkamers zijn graag bereid een bijdrage te leveren aan dit scholingsprogramma.

4. REACTIE COLLEGES VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS EN DB GGD GELDERLAND ZUID

In het kader van hoor- en wederhoor zijn de colleges van Burgemeester en Wethouders van de gemeenten Berg en Dal, Beuningen, Heumen, Nijmegen, West Maas en Waal en Wijchen én het Dagelijks Bestuur van de GGD Gelderland Zuid in de gelegenheid gesteld te reageren op de conclusies en aanbevelingen uit dit rapport. De reacties van de colleges komen grotendeels overeen. Hierna is die reactie opgenomen, daar waar een college afwijkend heeft gereageerd, is dit in cursief aangegeven. De afzonderlijke volledige reacties van de colleges (inclusief die op de eventuele lokale oplegnotities) vindt u in [bijlage 7](#).

In voorliggend hoofdstuk is na de reactie van de colleges, de reactie van het Dagelijks Bestuur van de GGD Gelderland Zuid opgenomen.

REACTIE COLLEGES

In deze brief geven wij Bestuurlijk Hoor- en Wederhoor (BHW) op uw rapport 'Grip op Veilig Thuis'. De centrale vraag van het onderzoek was: "welke inzichten en concrete handvatten voor versterking van de kaderstellende en controlerende rol van gemeenteraden bij bestuurlijke samenwerking kunnen uit de casus VTGZ worden afgeleid?".

Vooropgesteld, wij delen met u het belang voor een goed functionerend Veilig Thuis zodat er snel en adequaat gehandeld wordt indien er sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling. Wij danken u dan ook voor het overzicht en inzicht dat u ons met het rapport geeft.

Tegelijkertijd willen wij benadrukken dat de voorbereidingen op Veilig Thuis gezien moeten worden in de brede context van de transitie op het sociaal domein. De gemeenten stonden in 2014 voor een enorme uitdaging om alles voor 1 januari 2015 georganiseerd te krijgen. Het ging om een groot pakket aan nieuwe taken, het samenwerken en schakelen op verschillende regionale schaalniveaus, waarbij de deelnemende gemeenten per thema wisselen. In deze gecompliceerde context speelden veel belangen over het behouden of moeten afstaan van taken en hiermee samenhangende organisatorische consequenties. Informatie over aantallen uit de periode vóór 2015 was zeer beperkt beschikbaar en moeilijk met elkaar te vergelijken. Veilig Thuis was één onderdeel van het totaalpakket aan nieuwe taken op grond van de Wmo 2015 (inclusief Beschermd Wonen, opvang en begeleiding) en Jeugdhulp.

In uw rapport geeft u aan dat de colleges onvoldoende gestuurd hebben op de voorbereiding van Veilig Thuis. Ons inziens vormde het programma van eisen, wat in september 2014 door ons is vastgesteld een helder kader voor de opdracht aan de GGD. Het onderbrengen van het AMHK bij de GGD en hen de opdracht te geven om zich hierop voor te bereiden waren hier als aparte beslispunten in opgenomen.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen (aanvulling):*
Geconstateerde onjuistheden
U beschrijft dat in de fase van uitvoering (pagina 13 van uw rapport) dat de problemen hardnekkiger blijken dan aanvankelijk gedacht en dat het Veilig Thuis niet lukt om werkprocessen te beschrijven en voortgangs-of verantwoordingsinformatie aan het DB, AB en de raden te presenteren. Wij willen u erop wijzen dat dit laatste niet geheel correct is, omdat de gemeenteraad tot de zomer van 2017 maandelijks informatie gekregen heeft van de GGD en sinds de zomer van 2017 stuurt de GGD maandelijks voortgangsrapportages naar de gemeente over Veilig Thuis zodat dit gemonitord kan worden. Voorts schrijft u op pagina 15 dat het Rijk de gemeenten een aanwijzing zou hebben gegeven om een DVO met JBG af te sluiten. Dit is echter niet het geval geweest. Wij verzoeken u deze twee onjuistheden te verwijderen uit uw rapport.

Wij onderschrijven met u het belang dat gemeenteraden die participeren in een gemeenschappelijke regeling erop moeten kunnen vertrouwen dat de taken die aan die partij worden toebedeeld op een adequate manier worden uitgevoerd. Vooral omdat de afstand tussen gemeenteraad en een gemeenschappelijke regeling groter is, dan wanneer een taak door de gemeente zelf wordt uitgevoerd. Daarvoor moeten colleges en gemeenteraden dan wel voldoende in positie zijn.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen (aanvulling): Dit ontslaat overigens de gemeenteraadsleden niet van de verplichting om zelf ook actief informatie te vergaren of zich te laten informeren.*

Wij onderschrijven daarom grotendeels uw aanbevelingen om de sturing en controle van de gemeenteraden op gemeenschappelijke regelingen te vergroten. Hieronder geven wij onze reactie op iedere aanbeveling.

Aanbeveling 1: Versterking kaderstellende rol van de raad; regel zaken vooraf dusdanig dat de raad erop kan vertrouwen dat de raad, het college en de portefeuillehouder hun verantwoordelijkheden kunnen waarmaken.

Wij achten de huidige bestaande vastgestelde kaders²⁰ voldoende om een afweging te kunnen maken. Wij zullen extra aandacht hiervoor vragen bij betrokkenen.

²⁰ De colleges verwijzen in hun reacties concreet naar:

- Kadernota Grip op verbonden partijen (Heumen)
- Kadernota verbonden partijen (Berg en Dal en Nijmegen)
- Paragraaf verbonden partijen (Wijchen)

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Nijmegen (aanvulling): Bij de evaluatie van de Kadernota verbonden partijen wordt nader aandacht gegeven aan de herzieningstermijn voor de specifieke kaders, zaken waarover nadere afspraken gemaakt moeten worden in het specifieke kader en de informatie die per verbonden partij op de website gedeeld wordt.*
- *West Maas en Waal: deze passage is niet opgenomen in de reactie van het college van de gemeente West Maas en Waal.*

Wij onderschrijven de aanbevelingen over de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het opstellen van het beleidsplan, het opstellen van een algemeen en financieel kader voorafgaand aan de begroting, het versturen van het concept-verslag van het AB en het schrappen van een taak 'van ondergeschikt belang'. Op basis hiervan zullen wij de regiogemeenten voorstellen om de gemeenschappelijke regeling van de GGD Gelderland Zuid aan te passen.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen: de laatste zin luidt in de reactie van het college van de gemeente Beuningen: Op basis hiervan zal in overleg met de regio-gemeenten een voorstel volgen om de gemeenschappelijke regeling van de GGD Gelderland Zuid aan te passen.*

Deze punten gelden wat ons betreft niet alleen voor de GR van de GGD Gelderland Zuid, maar dienen te worden meegenomen in een regiobrede discussie voor alle verbonden partijen.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen (aanvulling): In deze discussie kan ook gesproken worden over het benoemen van DB-leden en het aanpassen van de financiële verordening van de GGD.*
- *Heumen: de laatste zin is niet opgenomen in de reactie van het college van de gemeente Heumen.*

Daarnaast gaan wij in gesprek met de regiogemeenten over de aanbevelingen ten aanzien van het benoemen van DB-leden en het aanpassen van de financiële verordening van de GGD. Wij vinden het van belang om goed te kunnen sturen op de GGD en de mogelijkheden voor de gemeenteraad om te sturen en te controleren te vergroten. Voor de begroting 2019 vragen wij de GGD om die reden nu al om een begrotingsopbouw waar de volgende onderdelen in naar voren komen:

- Wettelijke taken (verplicht belegd bij de GGD op grond van de Wet Publieke Gezondheid
- Overige wettelijke taken van de gemeente belegd bij de GGD
- Facultatief aanvullende dienstverlening in opdracht van de gemeente.

Wij zullen hier deze maand al een brief over sturen met een afwegingskader voor de begroting 2019 voor de GGD Gelderland Zuid.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen: deze passage is niet opgenomen in de reactie van het college van de colleges van de gemeente Beuningen.*
- *Berg en Dal, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen: de laatste zin is niet opgenomen in de reacties van de colleges van de gemeenten Berg en Dal, Heumen, West Maas en Waal en Wijchen.*

Aanbeveling 2: versterking van de controlerende rol van de raad: maak afspraken over de wijze van informatievoorziening en de manier hoe hiermee wordt omgegaan.

Wij zullen extra aandacht vragen voor een goede informatievoorziening op de website van de GGD Gelderland Zuid en naar de gemeenteraden.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen (aanvulling): Het opstellen van een informatieprotocol kan hierbij een goede bijdrage zijn (zie ervaringen MGR).*
- *Nijmegen (aanvulling): Daarnaast wordt er voor de gemeente Nijmegen gewerkt aan een onderdeel verbonden partijen op de website (pcportal.nijmegen.nl) waar de relevante stukken te vinden zijn.*
- *Wijchen (aanvulling): Daarnaast omarmen wij het gebruik van de Samenwerkingswijzer Wijchen als platform om snel informatie over verbonden partijen te kunnen raadplegen.*

De overige twee punten bij deze aanbeveling richten zich primair op de gemeenteraad. Wij wachten voorstellen van de raad en griffie hieromtrent met belangstelling af.

Aanbeveling 3: versterking van de kaderstellende én controlerende rol van de raad

De aanbeveling omtrent de intergemeentelijke werkgroep bestuurlijke samenwerking richt zich op de gemeenteraad. De aanbeveling over het leren van ervaringen met toezicht en controle in andere sectoren nemen wij ter harte en wij nemen dit mee in het voorstel over de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Beuningen: 'en wij nemen dit mee in het voorstel over de aanpassing van de gemeenschappelijke regeling' is niet opgenomen in de reactie van het college van Beuningen.*

Wij zullen voor 1 oktober 2018 een voorstel doen over aanpassing van de gemeenschappelijke regeling van de GGD Gelderland Zuid naar aanleiding van de aanbevelingen in dit rapport.

Afwijkende reacties van de colleges van B&W:

- *Berg en Dal, Beuningen, Heumen en Wijchen: in plaats van 'voor 1 oktober 2018' is in de reacties van de colleges van Berg en Dal, Beuningen, Heumen en Wijchen 'dit najaar' opgenomen.*

In de verwachting u hiermee voorsnog voldoende te hebben geïnformeerd.

REACTIE DAGELIJKS BESTUUR GGD GZ

Het Dagelijks Bestuur van GGD Gelderland-Zuid heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport 'Grip op Veilig Thuis' en met name van de daarin beschreven conclusies en aanbevelingen. Daarnaast hebben wij de reacties op het rapport van de verschillende colleges tot ons genomen. Omdat de aanbevelingen in het rapport met name voorstellen zijn ten behoeve van de versterking van de gemeenteraad, verwijst het Dagelijks Bestuur van GGD Gelderland-Zuid naar de reacties van de verschillende colleges op het rapport.

5. NAWOORD REKENKAMERS

De rekenkamers waarderen de positieve insteek van de colleges van burgemeester en wethouders en de aangekondigde acties rond de uitvoering van een groot aantal aanbevelingen.

De rekenkamer(commissie)s willen op één punt een opmerking maken. De colleges van burgemeester en wethouders stellen dat zij naar hun oordeel voldoende gestuurd hebben, omdat zij in de periode september - november 2014 een Programma van Eisen voor Veilig Thuis hebben vastgesteld. De rekenkamer(commissie)s zien dat anders. Het vaststellen van het Programma van Eisen had een kader kunnen bieden voor het sturen van de voorbereiding en de uitvoering, maar is daarvoor onvoldoende gebruikt. Behalve dat de colleges na het vaststellen van het Programma van Eisen een aantal begrotingswijzigingen hebben vastgesteld, is Veilig Thuis nooit (zichtbaar) in de colleges besproken. Ook is er, zo wordt in het onderzoek vastgesteld, door de vertegenwoordigers uit de colleges in het Algemeen Bestuur van de GGD, onvoldoende de vinger aan de pols gehouden bij de voorbereiding en in de uitvoeringsfase en teruggekoppeld aan de colleges. Naar onze verwachting hadden dergelijke besprekingen in de colleges zowel in de voorbereidingsfase als in de fase van uitvoering een belangrijke meerwaarde kunnen hebben bij het bepalen van wat er aan de hand was, welke gevolgen dit had voor het kader en het oplossen van de problemen.

