

De Rekenkamer

Veilig Thuis Haaglanden

2023

De Rekenkamer heeft onderzoek gedaan naar Veilig Thuis Haaglanden (VTH). Aanleiding hiervoor vormden vragen vanuit de gemeenteraad. De raad is in de praktijk vaak het eerste aanspreekpunt wanneer er onverhoopt een incident (zoals huiselijk geweld) plaatsvindt. Raadsleden vroegen zich af hoe de raad op zo'n moment goed in positie kan worden gebracht. VTH valt onder de gemeenschappelijke regeling GGD. De gemeente Den Haag is in deze regeling tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer. Raadsleden vroegen zich daarom af of deze constructie behulpzaam of juist belemmerend is ten aanzien van VTH.

Met dit onderzoek wil de Rekenkamer voor de raad inzichtelijk maken hoe de governance van Veilig Thuis is geregeld en welke sturingsmogelijkheden de raad heeft. Ook wordt gekeken naar de samenwerking tussen de lokale teams en de gemeenschappelijke regeling GGD VTH. De Rekenkamer heeft diverse aanbevelingen geformuleerd aan zowel raad als college.

Bladwijzeroverzicht

- 1 Aanbiedingsbrief
- 2 Nota van bevindingen_Rapport
- 3 Bestuurlijke nota
- 4 Bestuurlijke reactie

Aanbiedingsbrief

Aan

De Gemeenteraad

Datum

14 april 2023

Van

De rekenkamercommissie

Bijlagen

3

Onderwerp

Onderzoeksrapport 'GR Veilig Thuis Haaglanden'

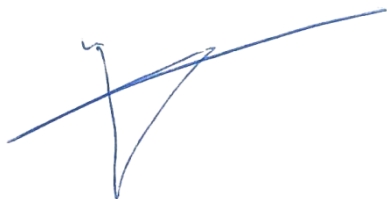
Geachte raads- en commissieleden,

De rekenkamercommissie biedt u hierbij haar onderzoeksrapportage en de bestuurlijke nota 'GR Veilig Thuis Haaglanden' aan.

Het onderzoek is uitgevoerd door StiBaBo in opdracht van de rekenkamercommissie van Zoetermeer. Na afronding van het rapport heeft de rekenkamercommissie dit, samen met haar bestuurlijke nota, voorgelegd aan het college voor een bestuurlijke reactie. Deze treft u bijgaand aan. De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie.

In overleg met het presidium zal een datum worden vastgesteld waarop het onderzoek in de commissie zal worden behandeld.

De voorzitter van de rekenkamercommissie,



Marko Bos

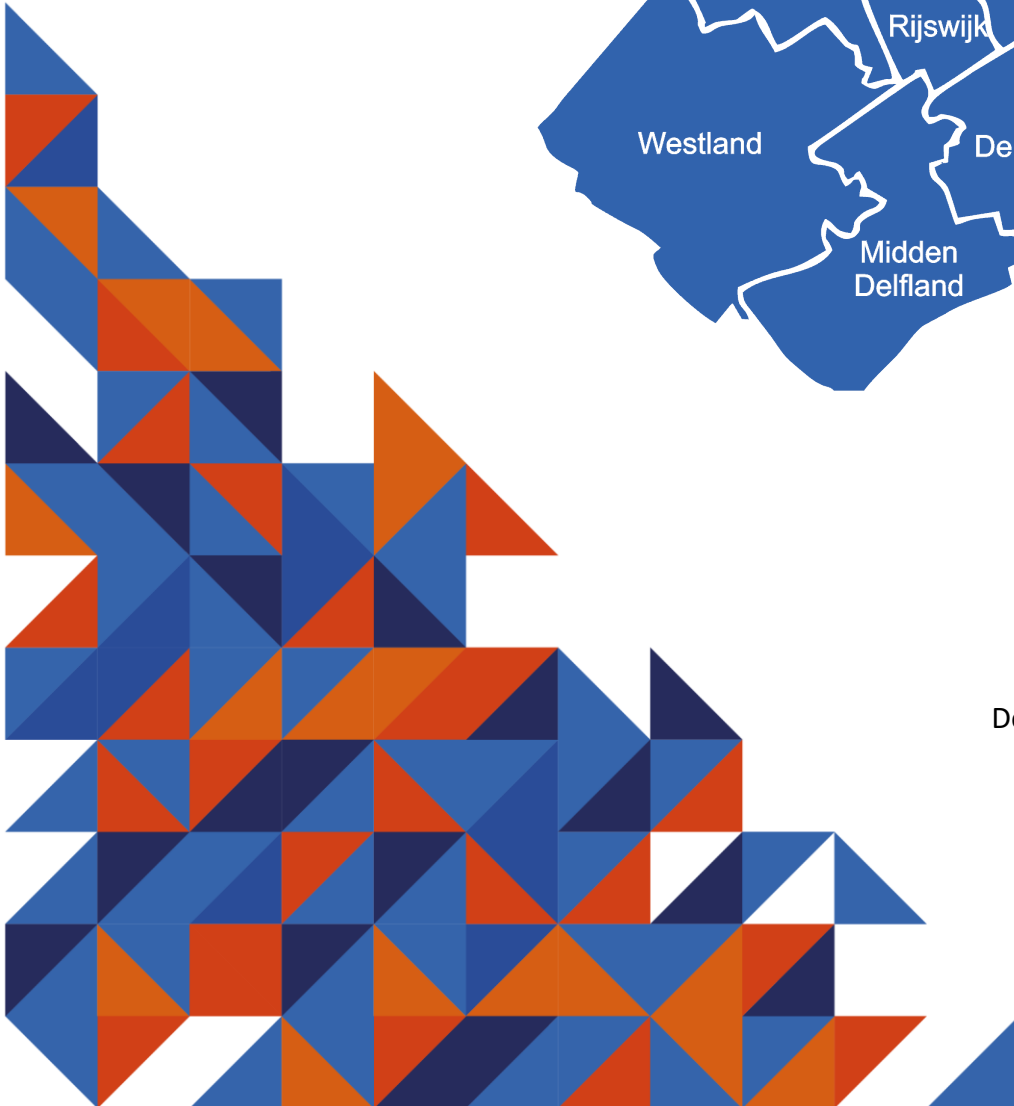
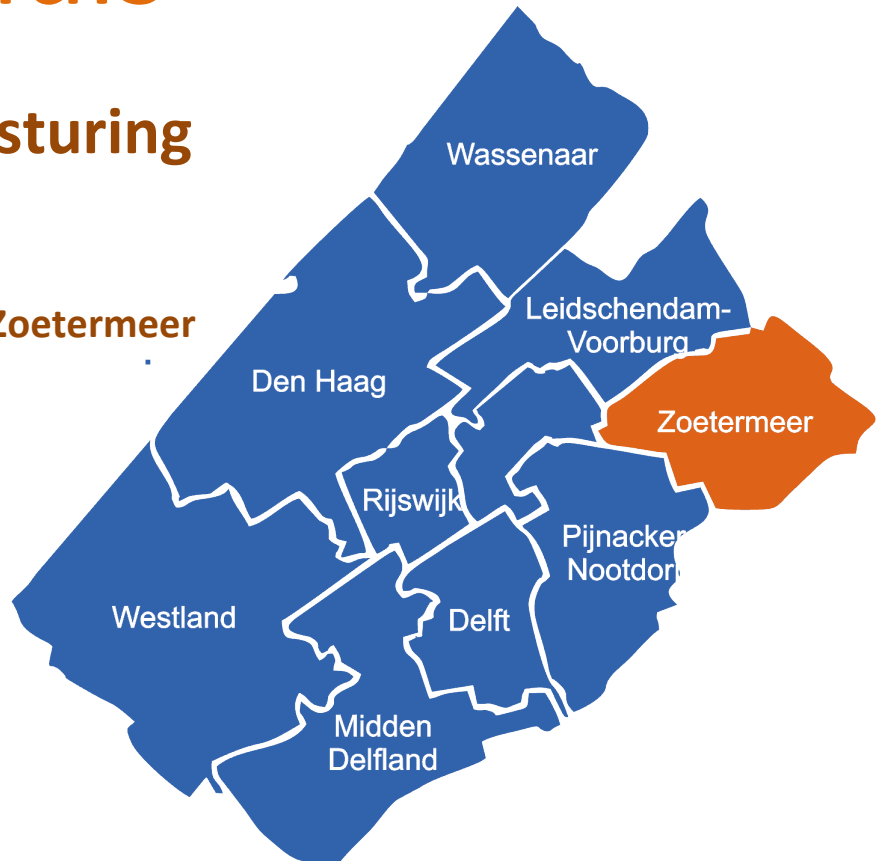
Nota van bevindingen / Rapport

Veilig Thuis

Governance & sturing

In opdracht van de
rekenkamercommissie Zoetermeer

november 2022



Douwe Jan Elzinga

Jan R. Lunsing

Elias de Haan

Inhoudsopgave

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Inleiding..... | 3 |
| 2 | Onderzoeksvragen | 4 |
| 3 | Opzet van het onderzoek..... | 7 |
| 4 | Bevindingen | 8 |
| 4.1 | Inrichting van de governance..... | 8 |
| 4.2 | Inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de raad..... | 12 |
| 4.3 | Sturing in de praktijk: beschrijving van vier cases | 14 |
| 4.3.1 | Informerende bijeenkomst | 15 |
| 4.3.2 | Zienswijze | 15 |
| 4.3.3 | Toezeggingen | 17 |
| 4.4 | Governance en het evaluatierapport | 17 |
| 4.5 | Doelmatigheid en doeltreffendheid | 20 |
| 5 | Beantwoording van de vragen..... | 22 |
| 5.1 | Governance | 22 |
| 5.2 | Sturingsmogelijkheden | 27 |
| 5.3 | Praktijk | 28 |
| 5.4 | Doelmatigheid en doeltreffendheid van de praktijk | 29 |
| 5.5 | De centrale onderzoeksvraag | 34 |
| | Bijlagen..... | 36 |
| I. | Organogram | 36 |
| II. | Gemeenschappelijke regeling..... | 38 |
| III. | Vergelijking met andere organisaties van Veilig Thuis | 38 |
| IV. | Spanningsveld | 39 |
| V. | Respondenten | 40 |
| VI. | Geraadpleegde documenten en Literatuur | 41 |
| VII. | Lijst van afkortingen..... | 42 |

1 Inleiding

Veilig Thuis Haaglanden, de organisatie voor advies en ondersteuning en het melden van huiselijk geweld en kindermishandeling, maakt onderdeel uit van de Gemeenschappelijke Regeling GGD en Veilig Thuis Haaglanden (GR-GGD/VTHVTHH). De gemeente Zoetermeer levert een jaarlijkse financiële bijdrage. De rekenkamercommissie is benieuwd naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van deze kostenpost.

Veilig Thuis bedient een zeer kwetsbare doelgroep en de gemeenteraadsleden worden in de praktijk vaak aangesproken als er onverhoopt een incident plaatsvindt. Hoe kan de gemeenteraad goed in positie worden gebracht? En in hoeverre is de sturingsmogelijkheid op de GR-GGD/VTHVTHH, een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente Den Haag tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is, behulpzaam of juist belemmerend ten aanzien van Veilig Thuis?

Veilig Thuis is een zogeheten landelijk dekkende organisatie op grond van hoofdstuk 4 WMO. Het Rijk bepaalt bij algemene maatregel van bestuur welke gemeenten samenwerken. Volgens dat besluit¹ zijn de Veilig Thuis samenwerkingsverbanden gelijk aan dat van de 25 GGD's. De regio's van de GGD zijn gelijkgesteld aan die van de veiligheidsregio's.²

De gemeente Zoetermeer moet samenwerken voor wat betreft de GGD en Veilig Thuis met de andere gemeenten die vallen onder Haaglanden. Dat maakt het mogelijk om VT Haaglanden onder te brengen bij dezelfde organisatie als GGD Haaglanden. Beide organisaties zijn onderdeel van de dienst Onderwijs, Cultuur en Welzijn van Den Haag. De gemeenten die samenwerken binnen Haaglanden hebben Veilig Thuis ondergebracht samen met de GGD in één gemeenschappelijke regeling voor de GGD en Veilig Thuis in GR-GGD/VTHVTHH. Er is dus niet sprake van een afzonderlijke GR-VT Haaglanden.

Dit rapport is geschreven in opdracht van de rekenkamercommissie Zoetermeer. De rekenkamercommissie heeft verzocht onderzoek te doen naar de sturing van Veilig Thuis. In hoofdstuk 2 worden de vragen beschreven die door dit onderzoek worden beantwoord in hoofdstuk 5. Voordat de antwoorden worden beschreven, worden de vragen uitgewerkt in de opzet van het onderzoek in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 zijn de bevindingen van het onderzoek beschreven.

¹ Een algemene maatregel van bestuur (AMvB) is een besluit van de regering. Het is besluit is gegrond op art. 4.1.1 lid 1 jo. 2.6.1 lid 2 WMO.

² Art. 14 lid 1 Wpg. In art. 8 Wvr wordt verwezen naar de bij de wet horende bijlage.

2 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek wordt de volgende centrale vraag gesteld:

Hoe is de governance van de GR-GGD/VTHVTHH ingericht, hoe is de sturing daarvan in de gemeentelijke praktijk en wat zijn de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de raad?

Deze vraag richt zich in het bijzonder op de verhouding van Veilig Thuis binnen de gemeenschappelijke regeling GGD-VT Haaglanden (GR GGD-VTH).

Het eerste mogelijke probleem is dat het hier gaat om een gemeenschappelijke regeling. Uit rekenkameronderzoek elders in Nederland blijkt dat het voor gemeenteraden ingewikkeld is de sturing op gemeenschappelijke regelingen goed te organiseren.³ Enigszins gechargeerd gezegd is de raad financieel verantwoordelijk, maar heeft hij vaak nauwelijks voldoende inzicht om de GR bij te sturen, doordat of wordt gesteld dat het om uitvoering gaat ofwel dat de argumenten van het college binnen de GR te weinig overtuigend waren om een meerderheid voor de wensen van de raad mee te krijgen.

Op de tweede plaats is dit een verplichte samenwerking op grond van art. 4.1.1 jo. 2.6.1 Wmo.⁴ Hierdoor hebben afzonderlijke deelnemers geen ultiem middel om ongewenste ontwikkelingen binnen het samenwerkingsverband tegen te gaan.⁵ Hoe ontevreden een gemeente ook is, ze kan er niet voor kiezen om het samenwerkingsverband te verlaten. Het Rijk heeft echter gemeend om dergelijke samenwerkingsverbanden toch op te leggen.

Een derde kenmerk is dat Den Haag binnen de GR GGD-VTH de grootste deelnemer is met meer dan 50% van de inwoners. De gemeente Den Haag kan meer dan andere deelnemers bepalen wat het beleid binnen de GR GGD-VTH is. Tegelijk kunnen de grote financiële bijdrage van Den Haag in combinatie met de grote risico's binnen de gemeente Den Haag deze gemeente al dan niet onbewust verleiden om de eigen problemen onevenredig hoog op de agenda te plaatsen. Dit kan ten koste gaan van de belangen van andere deelnemers.

³ Zie alle onderzoeken op de site van de NVRR over verbonden partijen.

⁴ Art. 2.6.1 lid 2 Wmo verwijst naar de mogelijkheid van de minister om een Amvb te maken die de samenwerking in bepaalde regio's verplicht. De minister heeft via een Amvb de regio's van Veilig Thuis in overeenkomst gebracht met de GGD, waar de regionale verdeling is bepaald in art. 14 lid 1 Wpg die weer verwijst naar art. 8 Wvr. Dit artikel verwijst naar de bijlage die bij deze wet hoort en waarin de lijst met gemeenten is opgenomen die bij de regio Haaglanden horen.

⁵ Het ultieme middel om ongewenste ontwikkelingen binnen een samenwerking te ontlopen, is te trekken uit het samenwerkingsverband. Bij verplichte samenwerking ontbreekt dat middel. Er kan zelfs niet mee worden bedreigd.

Een laatste opvallend kenmerk is dat een deel van de medewerkers van de GR GGD-VTH in dienst is van de gemeente Den Haag. Dat betekent dat de grootste partner binnen het samenwerkingsverband mogelijk een kennisvoorsprong heeft. Die kennisvoorsprong kan leiden tot een achterstand bij andere deelnemers. Fundamenteeler is dat Den Haag buiten de structuur om en dus zonder medeweten van de andere deelnemende gemeenten direct opdrachten kan geven aan of informatie kan uitwisselen met haar eigen medewerkers binnen de GR. Zelfs als dat nooit gebeurt, is alleen al het blote feit dat dit kanaal bestaat, een feit dat onnodig tot spanning tussen de deelnemers kan leiden.

Deze vier zorgen spelen in de achterhoofden van bestuurders en raadsleden van de gemeente Zoetermeer. De vraag die dit onderzoek stelt is in hoeverre deze vier aspecten het op de agenda plaatsen van de belangen van de gemeente Zoetermeer (en andere deelnemers kleiner dan Den Haag) schaadt.

Om dit te kunnen beantwoorden is de centrale vraag uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Inrichting governance

- a. Hoe is de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) bij de GR-GGD/VTH geregeld? Wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenteraden, colleges, Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur?
- b. Welke rollen heeft de gemeente Den Haag binnen de GR-GGD/VTH? In hoeverre zijn die verschillende rollen behulpzaam of belemmerend in de uitvoering van de GR-GGD/VTH?
- c. Welk instrumentarium staat het college en de raad ter beschikking?
- d. In hoeverre is de bedrijfsvoering transparant voor gemeenteraden, colleges, AB en DB? Zijn er redenen en mogelijkheden tot verbetering?

2. Inhoudelijke sturingsmogelijkheden

- a. Welke beleidskaders zijn er voor de GR-GGD/VTH?
- b. Hebben de gemeenteraden in dit verband specifieke kaders aan hun college gesteld?
- c. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Zoetermeer om controle uit te oefenen op de bestaande beleidskaders?
- d. Op welke wijze kan de gemeenteraad van Zoetermeer invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol op het beleidsterrein van huiselijk geweld?

3. Sturing in de praktijk:

- a. Wordt het beschikbare instrumentarium voor de GR-GGD/VTH (op de juiste wijze) toegepast door college en raad, zodat er voldoende grip wordt gehouden?
- b. Wat is de beleving van raadsleden bij de GR-GGD/VTH?

- c. Hoe ziet de informatiestroom tussen Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, colleges en gemeenteraden eruit rond de inrichting en het functioneren van de GR-GGD/VTH? En hoe ziet die eruit voor de P&C-producten (begroting, begrotingswijzigingen, jaarstukken, beleidsplan en beleidsprogramma) van de GR-GGD/VTH?
 - d. Hoe wordt de raad geïnformeerd over wachtlijsten, effecten, financiën etc. van de GR-GGD/VTH?
4. Doelmatigheid en doeltreffendheid:
- a. Hoe verloopt de samenwerking binnen de GR-GGD/VTH en de GGD? Worden mogelijkheden van synergie benut?
 - b. Hoe verloopt de samenwerking met ketenpartijen, in het bijzonder met lokale teams in Zoetermeer? In hoeverre is een lokaal uitvoeringsplan van meerwaarde?
 - c. Hoe verhouden de indirecte lasten zich tot de directe lasten?
 - d. Hoe wordt omgegaan met fluctuaties in het aantal meldingen?
 - e. Kan aan de raad voldoende inzichtelijk worden gemaakt of de bijdrage aan de GR-GGD/VTH doeltreffend en doelmatig wordt besteed?

3 Opzet van het onderzoek

Voor de beantwoording van de vragen worden drie cases nader beschreven. Eén van die casus is op verzoek van de wethouder in het onderzoek meegenomen. De informatie is verzameld aan de hand van interviews en een lijst van stukken. De geraadpleegde stukken zijn onder meer begrotingen, jaarverslagen, verslagen van vergaderingen, zienswijzen en tussenrapportages. Waar nodig is ook een raadsvergadering bekeken.

Voor diepgang is een aantal cases gevolgd. De cases betreffen mogelijke sturingsmethoden van de raad. Hoe wordt door de verschillende actoren omgegaan met een zienswijze en wat is de impact ervan? Hoe is door deze actoren omgegaan met de verzoeken uit Zoetermeer bij de uitvoering van het evaluatieonderzoek *Van stabiliseren naar ontwikkelen?*⁶ Er is besloten te kiezen voor vier onderling sterk verschillende cases. Hierdoor ontstaat inzicht in hoeverre de pogingen tot sturing leiden tot gewenste uitkomsten.

Bij dit onderzoek is gebruik gemaakt van documenten die zijn aangeleverd door de gemeente Zoetermeer en door VT Haaglanden. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van de gemeente Zoetermeer, VT Haaglanden en de gemeente Den Haag geïnterviewd.

Verder is er een workshop georganiseerd met een aantal raadsleden en vertegenwoordigers van de ambtelijke organisatie van Zoetermeer. Daarin stonden onder andere centraal de combinatie van opdrachtgever- en opdrachtnemersrol bij Den Haag, en de praktische mogelijkheden voor raadsleden om grip te krijgen op VT Haaglanden.

⁶ In 2022 verscheen het rapport *Van stabiliseren naar ontwikkelen*. Het algemeen bestuur van Veilig Thuis Haaglanden evalueert op zijn minst éénmaal per vier jaar zelf het functioneren van de gemeenschappelijke regeling (art. 33 GR.).

4 Bevindingen

4.1 Inrichting van de governance

De governance van GGD-VTH is geregeld in de Gemeenschappelijke regeling GGD en Veilig Thuis Haaglanden. De bevoegdheden worden daardoor gereguleerd door de Wet Gemeenschappelijke Regeling (Wgr), de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) en daarvan afgeleide regelgeving. Verder is er een Regiovisie Aanpak Huishoudelijk Geweld 2019-2022. Dit laatste document heeft betrekking op VTH als ketenpartner, maar geen betrekking op de GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden. Het is opgesteld door Regio Haaglanden⁷ en ketenpartners. De raad heeft hier niet direct invloed op.

Dat betekent dat de kaderstellende en controlerende rol formeel de weg vindt via het indienen van zienswijzen van de raad op de begroting. Als een lid van het college ook lid is van het Algemeen Bestuur van de Gemeenschappelijke Regeling, zoals bij GGD-VTH het geval is, kan de raad dit lid van het college via moties ook opdrachten meegeven. Daarnaast is er de rekeningcommissie van de GR VTH. Hierin wordt elke gemeenteraad vertegenwoordigd door een raadslid. Dit biedt een extra controlemogelijkheid voor raadsleden.

Een Gemeenschappelijke Regeling wordt bestuurd door een Algemeen Bestuur (AB). Deze kiest uit haar midden een Dagelijks Bestuur (DB). Zoetermeer heeft een zetel in het AB, maar niet in het DB. In het DB zijn drie van de deelnemende gemeenten vertegenwoordigd. Dat zijn op het moment van schrijven Pijnacker-Nootdorp (voorzitter), Delft (penningmeester) en Den Haag (lid). Volgens de GR heeft elk lid van het bestuur één stem.

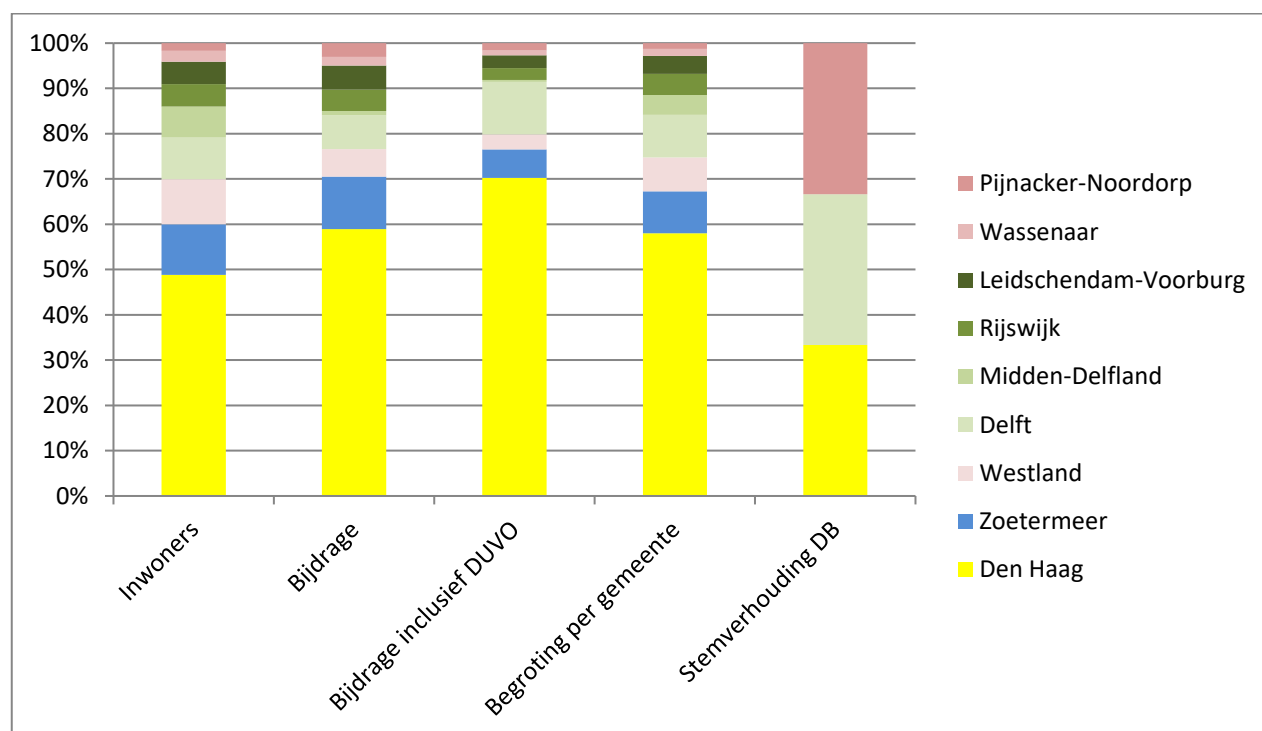
Binnen het AB is het stemgewicht per lid wel verschillend. Den Haag heeft zeven stemmen, Zoetermeer heeft net als Westland en Delft drie stemmen. Daarmee heeft Den Haag overigens als enige een geringer stemgewicht dan gerechtvaardigd zou zijn als het stemgewicht evenredig aan de financiële bijdrage of het aantal inwoners zou zijn. Zie onderstaande tabel.

⁷ Het gaat om dezelfde gemeenten als de gemeenten die zijn aangesloten bij de GR GGD-VT Haaglanden.

tabel 1: Stemgewichten in AB en DB volgens begroting 2022

| | Stemgewicht in DB ⁸ | Stemgewicht in AB | Inwoners in % | Bijdrage in % | Bijdrage incl. DUVO ⁹ |
|------------------------------|--------------------------------|-------------------|---------------|---------------|----------------------------------|
| Den Haag | 33,3% | 29,2% | 48,8% | 58,9% | 70,3% |
| Zoetermeer | | 12,5% | 11,2% | 11,6% | 6,3% |
| Westland | | 12,5% | 9,9% | 6,0% | 3,3% |
| Delft | 33,3% | 12,5% | 9,2% | 7,5% | 11,6% |
| Leidschendam-Voorburg | | 8,3% | 6,8% | 0,9% | 0,5% |
| Pijnacker-Nootdorp | 33,3% | 8,3% | 5,0% | 4,8% | 2,6% |
| Rijswijk | | 8,3% | 4,9% | 5,3% | 2,9% |
| Wassenaar | | 4,2% | 2,4% | 1,9% | 1,0% |
| Midden-Delfland | | 4,2% | 1,7% | 3,0% | 1,6% |

Het stemgewicht moet zo garanderen dat het overwicht van Den Haag binnen de gemeenschappelijke regeling kleiner is dan het zou zijn op grond van het aantal inwoners of de financiële bijdrage. Zoals blijkt uit tabel 1 en uit figuur 1 is het stemgewicht van de gemeente Den Haag in het dagelijks bestuur kleiner dan het aantal inwoners van Den Haag, de begroting van Den Haag of de bijdrage van de gemeente Den Haag aan de gemeenschappelijke regeling in verhouding tot de inwoners, begroting en bijdrage van andere gemeenten binnen de gemeenschappelijke regeling.



figuur 1: Verhoudingen bij vijf onderwerpen per gemeente GGD-VT Haaglanden

⁸ Gegevens berekend met behulp van de opgave in de begroting van GGD-VT Haaglanden 2022.

⁹ Decentralisatie Vrouwenuitkering die uitsluitend aan zogeheten centrumgemeenten wordt uitgekeerd.

Het effect dat het stemgewicht van Den Haag kleiner is dan de bijdrage van Den Haag wordt versterkt, doordat bij veruit de meeste AB en DB vergaderingen niet wordt gestemd, maar overeenstemming wordt bereikt. Binnen het DB en het AB kan een enkel bestuurslid op grond van argumenten steun voor een voorstel verwerven. Daarbij speelt dan niet het stemgewicht een rol, maar de kracht van het argument. Zo bezien is het overwicht van Den Haag behoorlijk geneutraliseerd.

Maar dat is niet het hele verhaal. Er zijn verschillende factoren die de onderhandelingspositie van Den Haag juist weer versterken. Dit zijn dat 1) Den Haag automatisch lid is van het DB, 2) dat het DB 50% van de stemmen heeft in het AB, en 3) dat Den Haag werkgever is van functionarissen van VTH, 4) naast opdrachtgever ook opdrachtnemer is en met Delft ontvanger van de DU VO-gelden is.

- Ad 1) Het lidmaatschap van het DB, betekent dat Den Haag een grote rol speelt bij het voorbereiden van de AB-vergaderingen. Hierdoor heeft deze gemeente, samen met de twee andere leden, Pijnacker-Nootdorp en Delft, een grotere invloed op de voorstellen die in het AB worden besproken, dan andere gemeenten.
- Ad 2) Dit wordt versterkt doordat de drie DB-leden exact 50% van de stemmen in het AB hebben. Hierdoor is bij afwezigheid van één ander lid, of meegaan van één ander lid, het voorstel van het DB al nauwelijks meer te wijzingen. Deze situatie is stabiel, doordat Den Haag volgens de GR automatisch lid is van het DB. Dat er (vrijwel) nooit wordt gestemd in het AB, doet daar niets van af, omdat leden van het bestuur zelden een verzoek tot stemming aanvragen, als ze weten dat ze de stemming zullen verliezen (meer informatie over de GR op p. 38).

Binnen het DB heeft Den Haag ook vrij grote kans om zijn wil door te drukken, doordat de vertegenwoordiger van deze gemeente kan steunen op een grotere ambtelijke organisatie dan de beide andere leden samen en daardoor beter voorbereid aan de vergadering kan beginnen.

Wel wordt door Den Haag gesteld dat er altijd rekening wordt gehouden met ieders inbreng en hier de ruimte voor is in de vergaderingen. Ook wanneer het een minderheidsstandpunt is, wordt gezamenlijk bekeken of/hoe deze inbreng meegenomen kan worden in het besluit of het stuk. Dit standpunt wordt voor zover bekend alleen door Zoetermeer ter discussie gesteld. Dat bewijst overigens niet, dat andere gemeenten het met de visie van Den Haag eens zijn. In een omgeving waar bestuurders elkaar steeds weer tegenkomen, is het lastig dit soort conflicten op tafel te leggen.

Ook is het vermoeden uitgesproken door respondenten van buiten Zoetermeer, dat de raad van Zoetermeer onrustig is, waardoor de positie van de wethouder van Zoetermeer minder gemakkelijk is. Dit zou volgens deze respondenten de *Afleiding* van Zoetermeer kunnen verklaren.

- Ad 3) Het evaluatierapport *Van stabiliseren naar ontwikkelen* stelt vast dat de controller en secretaris rolzuiver handelen, maar noemt ze wel 'kwetsbaar in hun positie'.¹⁰ Onderhavig onderzoek bevestigt beide bevindingen.
- Ad 4) Sommige taken worden door ambtenaren van Den Haag uitgevoerd. Dit is een situatie die uit het verleden is gegroeid. GGD-Haaglanden is een fusie uit 2014 van GGD-Den Haag en de GGD-Zuid-Holland West. VT Haaglanden is daar in 2018 aan toegevoegd. Dat GGD-Den Haag en de gemeente Den Haag eng samenwerkten, is volstrekt begrijpelijk. Deze gang van zaken is na de fusie uit praktische overwegingen zo gebeven. Ook hiervoor geldt dat de taken rolzuiver door de Haagse ambtenaren worden uitgevoerd, maar dat ze dit wel in een kwetsbare positie brengt. Eén van de problemen is dat het voor de gemeente Zoetermeer niet altijd duidelijk is of er geen dubbelingen in de kosten zijn. Het gaat hier om zorgen dat sommige kosten zowel door GGD-VT Haaglanden als door Den Haag zouden zijn gedeclareerd, waardoor ze twee maal op de begroting drukken. Berenschot heeft in opdracht van het AB hier onderzoek naar gedaan. De conclusie, aldus de Tweede Bestuursrapportage (2022), is dat het een goede systematiek is waarmee in afdoende mate een eenvoudige, transparante, juiste, passende en redelijke verrekening wordt gerealiseerd binnen bestaande afspraken. De bestuursrapportage meldt vervolgens dat de systematiek om de bedrijfsvoeringskosten te verrekenen wordt gecontinueerd.
- Het mes snijdt overigens aan twee kanten. Als Zoetermeer zorgen heeft, kan ze dit aan de GR of aan Den Haag vragen. Beide geven aan dat ze te allen tijde desgevraagd uitleg willen geven.
- Ad 5) Eén van de taken van Veilig Thuis worden uitgevoerd door middel van de zogeheten DU VO¹¹-middelen. Deze middelen worden door het Rijk aan Den Haag en Delft uitgekeerd, maar moeten worden benut voor problemen in de hele regio Haaglanden. Hierdoor is de financiële bijdrage van Den Haag, zij het door de inbreng van geormerkt geld, nog groter.

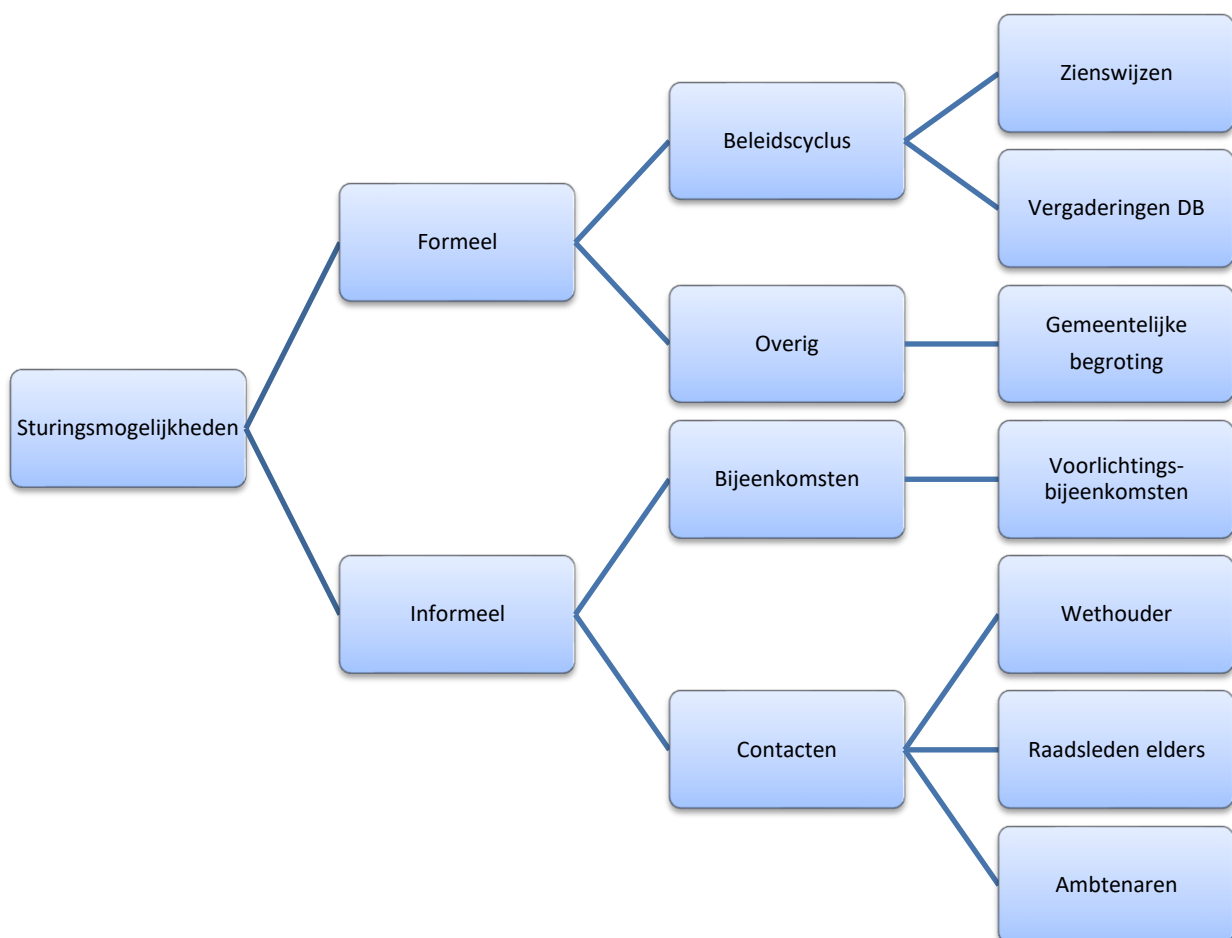
¹⁰ De GR-functionarissen (secretaris en controller) zijn formeel in dienst bij de gemeente Den Haag. Hiërarchisch gezien leggen zij verantwoording af aan hun manager binnen de gemeente Den Haag. Dit kan vragen oproepen over de onafhankelijkheid van de positie van deze GR-functionarissen. Echter, in de praktijk zijn deze functionarissen zich erg bewust van hun positie en onafhankelijke rol. De functionarissen zijn (bijna) niet vervangbaar, veel kennis en kunde over de GR zit bij deze personen. Dit lijkt weliswaar onafhankelijk van de 'ophanging van deze functies'.

¹¹ Decentralisatie Vrouwenuitkering. bedoeld voor het aanpakken van alle vormen van geweld in afhankelijkheidsrelaties: denk hierbij aan vrouwenopvang, kindermishandeling, ouderenmishandeling, seksueel geweld, eengerelateerd geweld en loverboyproblematiek. Hieruit wordt een deel van de kosten van Veilig Thuisorganisaties mee bestreden. Centrumgemeenten moeten vanaf 2015 afspraken maken met de lokale gemeenten in hun regio over beleid rond de Aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Vanuit de positie van de gemeente Zoetermeer, wordt de hierboven beschreven structuur als minder gelukkige wijze van de inrichting van de governance ervaren.

4.2 Inhoudelijke sturingsmogelijkheden van de raad

Een gemeenteraad heeft bij een gemeenschappelijke regeling formele en informele sturingsmogelijkheden. De formele sturingsmogelijkheden zijn weer onder te verdelen in sturingsmogelijkheden via de beleidscyclus en overige sturingsmogelijkheden. De informele sturingsmogelijkheden bestaan uit momenten waar raadsleden contact hebben met andere actoren die te maken hebben met het beleidsveld dat door de gemeenschappelijke regeling wordt afgedekt.



figuur 2: Sturingsmogelijkheden van de raad

Uit bovenstaand overzicht blijkt dus dat er veel sturingsmogelijkheden zijn. Het meest krachtige middel om te sturen is de begroting van Zoetermeer. Immers, daarin wordt vastgelegd hoeveel de raad gaat bijdragen aan VTH. Dit is echter een soort nucleaire optie, want hiermee zou het functioneren van VTH worden geblokkeerd. De inzet ervan zal veel aandacht trekken, maar de ervaring is, dat de gemeente die het inzet, uiteindelijk toch moet toegeven. De druk op Zoetermeer zou enorm worden en gevolgen hebben

voor alle overige vormen van samenwerking met omliggende gemeenten. Het gebruik van dit middel is dan ook nooit overwogen.

Een andere theoretische optie bij gemeenschappelijke regelingen is dat een gemeente uit de samenwerking vertrekt. Dit is bij GGD-VTH echter niet toegestaan. Het is één van de door het Rijk opgelegde samenwerkingsverbanden. Daarom is deze optie niet in figuur 2 opgenomen.

De reële formele sturingsmogelijkheden zijn beperkt tot het indienen van zienswijzen en verzoeken indienen aan de portefeuillehouder die ze kan inbrengen in het AB en, als Zoetermeer daar een zetel zou hebben, in het DB. Het DB neemt zelf geen politieke besluiten, maar door keuzes die het maakt, heeft het bestuur bewust of onbewust invloed op datgene wat aan het AB wordt voorgelegd en daardoor politieke betekenis. Bij GR GGD-VTH heeft Zoetermeer geen zetel in het DB. Een nadeel van deze wijze van sturen is de afstand van de raad tot de uitvoerende organisatie van VTH (zie hiervoor het organogram p. 36).

Soms blijkt het lastig om verzoeken aan de wethouder te doen. In de bijlage IV (p. 39) is te lezen hoe voor ook de wethouder lastig kan zijn om de handen aan het stuur te houden. In dit voorbeeld is er sprake van een spanningsveld tussen de organisatie van VT Haaglanden die in dienst is van Den Haag, en de sturing vanuit het AB, die de belangen van alle aangesloten gemeenten moet behartigen.

Naast de formele sturingsmogelijkheden zijn er informele sturingsmogelijkheden. Hierbij kan gedacht worden aan bijeenkomsten, zoals de bijeenkomst van 8 december 2021 die in paragraaf 4.3.1 wordt besproken. Dit kunnen bijeenkomsten zijn die op verzoek van de raad worden georganiseerd, maar ook bijeenkomsten waarbij het initiatief ligt bij de gemeenschappelijke regeling. Van dit laatste is sprake bij de bijeenkomst die in paragraaf 4.3.1 wordt toegelicht.

Verder kunnen raadsleden uiteraard in de wandelgangen met elkaar spreken of contact opnemen met partijgenoten of andere raadsleden bij andere gemeenten. Ook kunnen ze vragen stellen aan ambtenaren van de gemeente Zoetermeer of aan medewerkers van Veilig Thuis.

Contacten met raadsleden uit de andere gemeenten die zijn aangesloten bij Veilig Thuis kunnen helpen om zienswijzen en verzoeken aan portefeuillehouders op elkaar af te stemmen. Andere contacten kunnen vooral worden benut voor het verzamelen van informatie. Met die informatie kan de raad uiteraard gerichtere verzoeken aan portefeuillehouders doen en gerichtere zienswijzen indienen. Aan de andere kant, kan een dergelijk contact ook als gevolg hebben dat er elders meer inzicht is in de problemen waar Zoetermeer graag een oplossing voor zoekt.

Soms organiseren raadsleden een gezamenlijk overleg om de aansturing van een gemeenschappelijke regeling te verbeteren. Het meest vergaande voorbeeld dat we in Nederland

kennen is Drechtsteden, waar enige tijd een Drechtraad werd gevormd met vertegenwoordigers uit alle raden die gezamenlijk besluiten namen die later formeel moesten worden vastgelegd in de deelnemende raden. De Drechtraad ging over meerdere samenwerkingsverbanden. Je zou dat een geformaliseerde informele vorm van sturen kunnen noemen, omdat de Drechtraad formeel weliswaar geen zeggenschap had, maar de afzonderlijke raden de besluiten van de Drechtraad in de regel altijd overnamen.

Bij informerende bijeenkomsten is het soms mogelijk ook te sturen. Doordat op dergelijke momenten direct contact is tussen beleidsmakers en raadsleden, kunnen raadsleden de beleidsmaker informeren over wat zij van belang vinden. Hierdoor neemt de kans dat er beleidsvoorstellen komen die stroken met de wensen van de raad toe. De ervaring leert dat raadsleden de kracht van deze informele manier van sturen vaak onderschatten.

Op grond van interviews met ambtenaren van Zoetermeer en vertegenwoordigers van VT Haaglanden blijkt dat de meest effectieve sturing ofwel via zienswijzen verloopt, ofwel tot stand komt door op informele bijeenkomsten de eigen wensen kenbaar te maken. In het eerste geval krijgt de raad terugkoppeling of er iets mee wordt gedaan en in het laatste geval is dat niet altijd het geval. Dat is immers niet onderdeel van een vaste cyclus.

4.3 Sturing in de praktijk: beschrijving van vier cases

Eén case is een informerende bijeenkomst die door GR GGD-VT Haaglanden is georganiseerd en waar raadsleden zijn uitgenodigd. Een tweede case is een zienswijze op de begroting. Een derde case is een toezegging die door de portefeuillehouder is gedaan. De vierde case tenslotte is het evaluatieonderzoek naar het functioneren van de GR-GGD/VTH, waarbij vanuit Zoetermeer verzocht werd om aandacht te geven aan de governance van de gemeenschappelijke regeling.

Er zijn niet veel informerende bijeenkomsten. Er is gekozen om de raadsbijeenkomst van 8 december 2021 nader te onderzoeken. Deze bijeenkomst was onder meer bedoeld om vragen over het startdocument van het evaluatieonderzoek uit te voeren.

Bij de zienswijze is gekeken naar de meest uitgebreide zienswijze van 27 mei 2019. Het DB en de organisatie Veilig Thuis hebben voldoende tijd gehad om hierop te reageren. Niet alleen kan worden aangegeven wat ze gaan doen, maar ook resultaten melden als die er zijn.

Bij de derde case is gekozen om de toezegging nr. 208, 306 en 382 te volgen. In de onderzoeksperiode zijn drie toezeggingen gedaan. Elk van deze toezeggingen is nagekomen binnen de daarvoor gestelde tijd.

Bij de start van het evaluatieonderzoek heeft de wethouder van Zoetermeer de onderzoekers verzocht om aandacht te schenken aan de governance van de gemeenschappelijke regeling. Het rapport is 21 februari 2022 aan de raad gezonden.

4.3.1 Informerende bijeenkomst

Op 8 december 2021 organiseerde de GR GGD-VTH een digitale raadsbijeenkomst voor alle aangesloten gemeenten. Hier presenteert het onderzoeksbureau & Van der Laar ook het startdocument voor de evaluatie. Raadsleden kunnen desgewenst hierop reageren.

Er is een enquête (survey) uitgezet.

De digitale bijeenkomst maakt een overzicht van de aanwezigen niet eenvoudig. Er waren twee tot drie fracties uit Zoetermeer aanwezig. Zij hebben geen vragen gesteld en niet gereageerd op de loftuitingen vanuit andere gemeenten. Dat de laatste bijeenkomst vanwege corona digitaal was, werd overigens noch door VT Haaglanden noch door raadsleden uit Zoetermeer op prijs gesteld. Het stellen van vragen wordt zo meer ingewikkeld en de informatie die wordt gepresenteerd komt minder eenvoudig binnen.

Raadsleden stellen de informerende bijeenkomst wel op prijs. Dat de opkomst gering was, heeft vooral te maken met de overvolle agenda. Het is niet eenvoudig om naast het eigen werk en de reguliere raadswerkzaamheden ook contact te onderhouden met kiezers, partijgenoten in de eigen gemeenten en partijgenoten van andere gemeenten die ook betrokken zijn bij VT Haaglanden. Daardoor worden raadsleden gedwongen keuzes te maken. Veilig Thuis wordt zeker niet als onbelangrijk ervaren, maar er zijn zeer veel andere onderwerpen die ook hoog op de prioriteitenlijst van raadsleden staan.

4.3.2 Zienswijze

In de commissie Samenleving van 27 mei 2019 worden amendementen ingediend op de concept zienswijze. De raad laat merken dat hij nogal kritisch is over de wijze waarop het DB van de GGD-VTH reageert op eerdere zienswijzen. Een deel van de reacties heeft betrekking op een herhaling van oudere zienswijzen, waar volgens de raad nog onvoldoende is gereageerd. De kritiek leidt tot een uitbreiding van de zienswijze. Samengevat hebben de volgende punten betrekking op Veilig Thuis:

- Graag afspraken over informeren voortgang van de implementatie aanscherping meldcode huiselijk geweld
- Graag betrekken jeugdteam bij ontwikkelingen in VTH
- Wens betere afrekensystematiek 'begroting is rekening'
- We missen terugkoppeling doelmatigheidsonderzoek
- VTH heeft nu flexibele schil om begrotingsproblemen op te lossen; dit is tijdelijk – graag informatie hoe eigen weerstandsvermogen een oplossing is
- Zes risico's VTH zijn benoemd, maar niet begroot - verzoek dat wel te doen
- Graag informatie stand van zaken evaluatie verdeelsleutel VTH
- Verwacht dat VTH wachtlijsten wegwerkt en binnen wettelijke termijn afwerkt
- Graag terugkoppeling van deze zienswijze

Overigens blijkt de raad bij de totstandkoming van de zienswijze behoorlijk eensgezind en samen op te trekken met het college. Gedurende de commissievergadering wordt er ruim tijd besteed aan het onderwerp, waaruit het belang blijkt, maar tijdens de raadsvergadering is de zienswijze een hamerstuk dat zonder stemming unaniem wordt aangenomen.

Er wordt een behoorlijk deel van de punten in de loop van de tijd ingelost, met uitzondering van het voor sommige, zo niet alle fracties, belangrijkste punt: het afhandelen van wachtlijsten Veilig Thuis binnen de wettelijke termijn.¹² Veilig Thuis slaagt er niet in de wachtlijsten volledig terug te dringen. Er wordt in de loop der jaren wel enige vooruitgang geboekt en het is de raad ook duidelijk dat er op wordt ingezet, maar er blijven wachtlijsten en de raad blijft dit punt opvoeren als punt van aandacht.

Eerst blijkt uit de Tweede Bestuursrapportage Advies AAC VTH van 23 september 2020 dat de wachtlijsten oplopen. Uit de Voorjaarsbrief van 25 januari 2021 blijkt dat het is gelukt door inzet van extra capaciteit de lengte van de wachtlijsten terug te dringen. Op 5 mei 2021 wordt ondanks de voortgang opnieuw een nieuwe zienswijze ingediend, waaruit blijkt dat de raad over het algemeen tevreden is over de voortgang, maar nog steeds ontevreden over het bestaan van wachtlijsten. Nog steeds worden de wettelijke termijnen niet gehaald. Tijdens een raadsvergadering wordt de vraag gesteld, waartoe wettelijke termijnen dienen als de organisaties er niet slagen om hun werk binnen de termijn af te handelen.¹³

Uit voorgaande blijkt dat het AB van Veilig Thuis reageert op ingediende zienswijzen. Op aandringen van (onder meer) de raad van Zoetermeer, worden de meeste punten ingelost en slaagt Veilig Thuis erin door extra inzet de wachtlijsten korter te maken. Echter, de wettelijke termijnen blijven buiten bereik. Gezien de nadruk die de raad blijft leggen op precies dit punt, is dat zorgelijk. Het zijn overigens zorgen die worden gedeeld door Veilig Thuis zelf. De organisatie zou zelf niets liever willen dan dit probleem definitief oplossen, maar wordt gehinderd doordat het in dit tijdsgewricht vrijwel onmogelijk is voldoende personeel aan te trekken.¹⁴ Dit wordt overigens ook zodanig gecommuniceerd via de stukken die aan het AB en aan de raad worden gezonden.

Zienswijzen worden door Veilig Thuis serieus genomen. Wel is het zo, dat een zienswijze van één enkele gemeente minder draagvlak in het DB en AB heeft dan wanneer

¹² Een amendement op de zienswijze op dit punt wordt 3 juni 2019 ingediend door ZO Zoetermeer, D66, SP, CDA, VVD, Fractie VdB, PDvZ, PvdA en GroenLinks en zonder stemming door de raad aanvaard.

¹³ Hier moet worden opgemerkt, dat Veilig Thuis niet de enige ambtelijke organisatie is, die er niet in slaagt wettelijke termijnen te halen. Daarnaast slagen veel andere Veilig Thuis organisaties er ook niet in om de wachtlijsten binnen de termijnen terug te dringen. Zie bijvoorbeeld <https://www.inspectie-jenv.nl/actueel/nieuws/2022/05/13/kwetsbare-kinderen-nog-steeds-onvoldoende-beschermd> of Jaarverantwoording 2022 Samen Veilig Midden-Nederland.

¹⁴ Personeelsproblemen bij Veilig Thuis veroorzaakt ook elders in Nederland wachtlijsten. Zie hiervoor de bron uit noot 13.

gelijkluidende zienswijzen van meerdere gemeenten worden ingediend. Raadsleden van Zoetermeer weten dat ook. Om meer draagvlak voor een zienswijze te winnen, zoeken zij partijgenoten op om te proberen zienswijzen gezamenlijk in te dienen. Ook nemen wethouders wel contact met elkaar op, om zienswijzen te stroomlijnen. De meest effectieve manier is echter om in het ambtelijke overleg (AAC) overeenstemming te zoeken over welke zienswijzen portefeuillehouders aan de raden voorstellen, zodat ze door verschillende gemeenten gelijkluidend worden ingediend.

4.3.3 Toezeggingen

Toezeggingen door de wethouder worden in de regel gedaan na verzoeken vanuit de raad. Het instrument is in de onderzoeksperiode drie maal toegepast. De drie aan de raad gedane toezeggingen nr. 208, 306 en 382 zijn allen binnen de daartoe aangegeven tijd nagekomen.

Toezegging 208 is gedaan op 11 november 2019. De wethouder gaf aan de raad te informeren over de voortgang rondom de situatie Veilig Thuis via de eerste rapportage sociaal domein. Toezegging 208 is op 10 juni 2020 uitgevoerd door middel van een memo dat aan de raad is gezonden.

Toezegging 382 houdt in dat wordt toegezegd dat de wethouder begin april 2021 de resultaten van het onderzoek van het AB naar dubbelingen in de kosten die de GGD en de gemeente Den Haag maken naar de raad te sturen. Naar aanleiding van toezegging 382 is op 7 april 2021 een memo aan de raad gezonden.

Geen van de memo's heeft geleid tot nieuwe vragen. De drie toezeggingen laten een beeld zien van een op dit onderwerp betrokken raad en een wethouder die de betrokkenheid van de raad benut om haar werk goed uit te voeren. De wethouder heeft mede door de toezeggingen besloten dat het goed is een actieve rol te spelen in het Algemeen Bestuur van GR GGD/VTH. Deze actieve houding wordt herkend door de directie van VTH.

De wijze waarop het instrument wordt ingezet, laat zien dat de raad in dit dossier het instrument reactief inzet. De wethouder neemt de toezeggingen zeker serieus en komt ze voor zover het in haar vermogen ligt na. Alle toezeggingen richten zich op het incidenteel (208 en 382) dan wel structureel (306) informeren van de raad. Dit duidt op een raad die op dit punt beter wil worden geïnformeerd. Ook hier blijkt dat de raad het onderwerp van belang acht, maar tegelijk dat hij moeite heeft voldoende informatie tot zich te nemen.

4.4 Governance en het evaluatierapport

Raad en college van Zoetermeer hebben door middel van een zienswijze geprobeerd om invloed uit te oefenen op de te onderzoeken onderwerpen in het evaluatieonderzoek van de gemeenschappelijke regeling GGD-Veilig Thuis Haaglanden. Het belangrijkste element

dat zij inbracht was aandacht voor de governance-structuur van de GR GGD/VT Haaglanden. Dit is gehonoreerd.

Het evaluatierapport *Van Stabiliseren naar ontwikkelen* beschrijft een aantal aandachtspunten en oplossingen voor de gemeenschappelijke regeling GR-GGD/VTH.

Het rapport ademt met betrekking tot de governance een positieve sfeer. Het vertrouwen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemer is verbeterd, de Ambtelijke Advies Commissies (AAC) hebben grote stappen gemaakt en de hoofdconclusie is dat de governance als zodanig nauwelijks ter discussie staat. Verder zijn de P&C cyclus op orde en is de kwaliteit van de financiële verantwoording duidelijker.

Tegelijk is het rapport kritisch. De kritiek leidt tot concrete aanbevelingen voor het 'verder optimaliseren' zodat het kan doen waarvoor het is opgericht: het voorkomen van en de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. De drie groepen hoofdaanbevelingen zijn:

1. Stel strategische agenda 2030 op
2. Versterk rolneming stakeholders
3. Herijk aantal 'technische' elementen

De aanbevelingen zijn gericht op de hele gemeenschappelijke regeling GGD-VT Haaglanden.

Ad. 1.

De eerste groep aanbevelingen zet het bestuur aan het werk. Inhoudelijk biedt het afgezien van het opstellen van een lange termijnagenda geen aanknopingspunten voor sturing door de raden. Het gesprek over financiën en proces moet altijd over inhoud worden gevoerd en verder wordt opgeroepen om meer regionaal te denken en te handelen.

Ad. 2.

De tweede groep aanbevelingen raadt aan verder te werken aan onderlinge verbinding en vertrouwen, het bestuurlijk gesprek te voeren over de stemverhoudingen in het AB. Verder wordt aangeraden intensief gebruik te blijven maken van het AAC. Met betrekking tot de raad wordt aangeraden voorlichtingsavonden te organiseren en de begroting technisch toe te lichten. Het rapport constateert dat VT Haaglanden niet in de spotlight van de raden staat. Ten aanzien van de raad van Zoetermeer is duidelijk, dat ze gezien de ingediende zienswijzen wel degelijk aandacht voor VT Haaglanden heeft. Ook heeft ze de rekenkamer onderzocht hier onderzoek naar te doen. Tegelijk moet worden geconstateerd dat die aandacht moet concurreren met tal van andere taken, dat het moeilijk is om naar eigen beleven voldoende tijd aan het onderwerp te geven. Daarom adviseert het rapport niet om de raad de nieuwe mogelijkheden van de Wgr te bieden, zoals meer participatie, raadscommissies of een aangepaste zienswijze procedure.

Interessant is wat de reactie van gemeenten op het rapport is op het punt van de kwetsbare positie van de controller en secretaris van VT Haaglanden die formeel in dienst zijn van de gemeente, de grote stemmacht van het DB in het AB en de spanning die ontstaat doordat Den Haag niet alleen opdrachtgever is, maar ook opdrachtnemer van VT Haaglanden. De gemeente Den Haag lijkt echter niet van plan om in de genoemde punten hierin een advies te lezen om te onderzoeken of controller en secretaris elders kunnen worden ondergebracht. Zij leest in het rapport vooral dat de medewerkers rolzuiver opereren. Daarmee wordt het advies van het evaluatierapport om 'het bestuurlijke gesprek in het AB te voeren' feitelijk niet overgenomen. Op Zoetermeer na, zien andere gemeenten onvoldoende de noodzaak om dit punt te agenderen, zodat tot op heden het gesprek niet effectief gevoerd is. Den Haag wil wel werken aan het verbeteren van onderling vertrouwen en reflecteren op de bestuurlijke samenwerking.

Het is niet te verwachten dat zonder daadwerkelijke aanpassingen het probleem van de kwetsbare positie van de controller en secretaris van VT Haaglanden zal worden opgelost. Hierdoor wordt een kans gemist om te werken aan vertrouwen en het verminderen van regionaal denken en handelen. Het is immers een menselijke eigenschap dat men ertoe neigt de eigen organisatie moreel en kwalitatief beter te zien dan andere organisaties. Tegelijk bestaat de neiging andere organisaties als minder goed te beschouwen dan de eigen.¹⁵ Dit geldt ook voor situaties waarin machtsverhoudingen onevenwichtig zijn en wordt versterkt als partijen tegenover elkaar staan. Dat is de reden waarom een democratie pas werkt als machtsverhoudingen evenwichtig zijn.¹⁶

Het is daarom zaak om altijd te zoeken naar bestuurlijke verhoudingen, waarin geen enkele partij een machtspositie heeft die te dicht bij overmacht ligt, ook als die partij rolzuiver en integer handelt.

Ad. 3.

De derde groep aanbevelingen raadt aan het weerstandsvermogen te verhogen. Het weerstandsvermogen is zeer laag, waardoor het niet eenvoudig is adequaat reageren op onvoorziene situaties. In het rapport wordt verwezen naar de corona-crisis. Op dit moment is de inflatie actueel, die effect heeft de kosten van Veilig Thuis, terwijl de financiële krapte kan leiden tot meer problemen in thuissituaties en meer inzet gaat vragen van Veilig Thuis.

¹⁵ Zie Kahneman en Rehnson (1987) en Wrangham (2021).

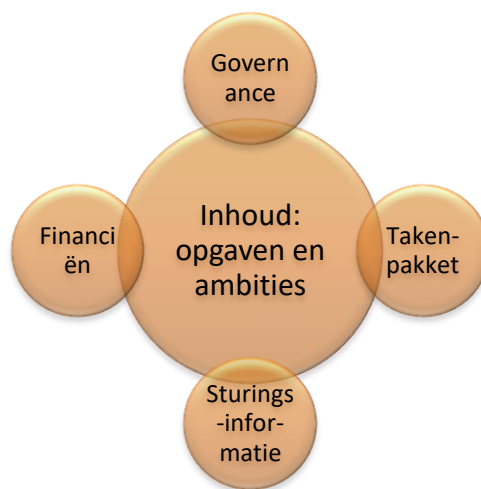
¹⁶ Dahl spreekt daarom liever van polyarchie dan van democratie (Dahl, 1984). In Europa spreekt men van *trias politica* en in de Verenigde Staten van *checks and balances*.

4.5 Doelmatigheid en doeltreffendheid

Zoals gemeld is een evaluatie *Van stabiliseren naar ontwikkelen* gepubliceerd. Het doel van dit document was de gemeenschappelijke regeling GGD-VT Haaglanden verder te optimaliseren. Dit wordt verder uitgewerkt in de tweede alinea, waarin de volgende doelen worden genoemd:

- Beter bestuurlijk-ambtelijk samenspel te realiseren
- Vertrouwen in de financiële situatie bevorderen
- Inzicht in de gewenste lokale en regionale taakuitvoering bevorderen
- Sturingsinformatie beter stroomlijnen

Volgens het rapport kan dat als volgt grafisch worden weergegeven:



figuur 3: sturing GGD-VT Haaglanden

De doelstellingen die betrekking hebben op Veilig Thuis zijn volgens het rapport de volgende:

- Iedere gemeente dient zorg te dragen voor een eigen advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling;
- VTH heeft als doel de samenwerking met collega-instellingen huiselijk geweld en kindermishandeling te voorkomen en te stoppen en zorg te dragen voor herstel en schade bij de direct betrokkenen;
- VTH heeft als doel de meldingen tijdig af te ronden en een expertisecentrum te zijn binnen de keten, het versterken van de ketensamenwerking en lokale teams.

Veilig Thuis is een organisatie die als belangrijkste taak heeft de keten in te zetten om de problemen rond huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken. Dat doet zij door meldingen van de verschillende aangesloten gemeenten te verzamelen en zo snel

mogelijk door andere organisaties op te laten pakken. Dat laatste moet binnen een wettelijke termijn, maar zoals ook elders in Nederland, slaagt Veilig Thuis Haaglanden daar niet in. Zoals ook bij de raad bekend is, zijn er wachtlijsten die ondanks herhaalde opdrachten van de aangesloten raden niet of nauwelijks kleiner worden. De oorzaak is volgens het rapport *Van stabiliseren naar ontwikkelen* de krapte op de arbeidsmarkt. Er is niet onderzocht in hoeverre complexe administratieve procedures die door het Rijk worden opgelegd onnodig bijdragen aan de wachtlijsten.

Uit bovenstaande volgt dat VTH de gestelde doelstelling niet heeft bereikt en dat VT Haaglanden niet voldoende doeltreffend is.

Er zijn wel goede redenen aan te dragen, waarvan de belangrijkste is dat het de VT Haaglanden niet lukt om voldoende mensen in dienst te nemen. Dit zal door de krapte op de arbeidsmarkt niet gauw veranderen. Daarom moet gezocht worden naar verbetering van de doelmatigheid.

De gemeente Zoetermeer kan een deel van de oplossing voor haar eigen inwoners aandragen door het eigen lokale team (team jeugd en gezinshulp) zo goed mogelijk in te richten. De gemeente Zoetermeer is hierbij niet helemaal afhankelijk van de andere gemeenten binnen de gemeenschappelijke regeling. Het Rijk heeft budget beschikbaar gesteld voor lokale teams. Dit budget wordt door Haaglanden naar rato van het aantal inwoners per gemeente verdeeld. De gemeenten bepalen hoe ze het voor hen beschikbare budget voor de versterking van lokale teams ten aanzien van huiselijk geweld inzetten. Het doel is om het kwaliteitskader van het Rijk te implementeren. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze dit invullen. Het doel is dat elke gemeente een lokaal veld heeft dat zo is ingericht, dat de lokale (wijk)teams goed zijn toegerust om de cirkel van geweld in gezinnen en huishoudens te kunnen doorbreken. En dat rollen, taken en verantwoordelijkheden helder zijn belegd met duidelijk eigenaarschap. Iedere gemeente wordt ondersteund om een lokaal verbeterplan op te stellen. Binnen de begroting van VTH is budget voor de gemeenten beschikbaar om de verbeterplannen te realiseren. Nog niet alle gemeenten zijn in de fase waarin de plannen concreet worden uitgevoerd en de beschikbare middelen worden ingezet.¹⁷

¹⁷ Zie p. 25 van de Tweede Bestuursrapportage 2022 GR GGD en VT Haaglanden. In de bestuursrapportage wordt de stand van zaken niet per gemeente opgegeven. Hierdoor is niet duidelijk hoe ver Zoetermeer is gevorderd.

5 Beantwoording van de vragen

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord. Het begint met de deelvragen die gegroepeerd zijn in de onderwerpen governance, sturingsmogelijkheden, de praktijk, en de doelmatigheid en doeltreffendheid van die praktijk. De antwoorden op de deelvragen, leveren het antwoord op de centrale vraag die in de laatste paragraaf wordt besproken.

5.1 Governance

Veilig Thuis is voor de gemeente Zoetermeer ondergebracht bij de GGD-VT Haaglanden. Dit is een gemeenschappelijke regeling. Gemeenschappelijke regelingen hebben voor en nadelen. Eén van de grote nadelen is dat de raad weinig sturing heeft, doordat de raad als hoofd van de gemeente geen afgevaardigde uit eigen kring in het Algemeen Bestuur heeft.¹⁸ De raad kan niet anders dan vertrouwen dat het college de raad goed informeert en de portefeuillehouder erin slaagt de wensen van de raad adequaat te verdedigen in het AB.

Daarom wordt hier de centrale vraag gesteld naar hoe de governance van de GR-GGD/VTH ingericht, hoe is de sturing daarvan in de gemeentelijke praktijk en wat de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de raad zijn?

Om dit te kunnen beantwoorden is de centrale vraag uitgewerkt in een aantal deelvragen:

1. Inrichting governance
 - a. Hoe is de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) bij de GR-GGD/VTH geregeld? Wat zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van gemeenteraden, colleges, Algemeen Bestuur en Dagelijks Bestuur?

In bijlage I, p.36 is een organogram opgenomen van de GGD-VT Haaglanden. Hieruit blijkt de afstand van de raad tot de uitvoerende organisatie groot is. Die afstand is overigens nog groter, doordat veel uitvoerende taken van Veilig Thuis door haar ketenpartners worden opgepakt.

De directeur van Veilig Thuis wordt aangesteld door het Algemeen Bestuur. Hij is echter in dienst bij de gemeente Den Haag. Inhoudelijk moet de directeur zich verantwoorden richting het Algemeen Bestuur, maar voor andere zaken, zoals scholing en contacten met personeelszaken, richt de directeur zich op de gemeente Den Haag. Ook de uitvoeringsorganisatie VT Haaglanden is ondergebracht bij de gemeente Den Haag. Veilig Thuis

¹⁸ Het mogelijk dat raadsleden lid zijn van het AB, maar steeds vaker worden gemeenschappelijke regelingen ingericht als collegeregelingen. Dat zijn gemeenschappelijke regelingen waaraan uitsluitend colleges deelnemen en waarbij uitsluitend collegebevoegdheden zijn betrokken.

Haaglanden zelf is dus niet meer dan een romporganisatie die de p&c-stukken producten opstelt en vergaderingen van het AB en DB organiseert.

Kort samengevat kan de rol van Den Haag binnen de governance als volgt worden gekarakteriseerd:

- Centrumgemeenten Delft en Den Haag ontvangen de DU VO-middelen;
- Centrumgemeenten Delft en Den Haag zitten (voor en na de verkiezingen van 2022) in het DB. Samen met Pijnacker-Nootdorp hebben ze de helft van alle stemmen;
- De portefeuillehouder van Haag maakt volgens de GR altijd deel uit van het DB;
- Dit geldt niet voor de portefeuillehouder van Delft;
- Uitvoeringsorganisatie van Veilig Thuis is ondergebracht bij gemeente Den Haag. De directeur VTH is tevens directeur uitvoering SD binnen gemeente Den Haag.

Den Haag heeft hiermee een centrale rol:

- Bepaalt waar de rijksmiddelen DU VO aan uitgegeven worden (er is overleg, maar Den Haag heeft in principe laatste woord);
- Geeft mede sturing aan de GR via het DB en het AB;
- Heeft medewerkers van GGD/VT Haaglanden in dienst;
- Geeft als opdrachtnemer uitvoering aan de besluiten van het AB van de GR.

Het Dagelijks Bestuur bereidt de vergaderingen van het Algemeen Bestuur voor. Het wordt daarbij ondersteund door een overleg van ambtenaren in het AAC. Hierin zitten ambtenaren van alle aangesloten gemeenten in. Zij geven advies aan het AB. Hoewel het AAC geen besluiten neemt, is de bijdrage cruciaal voor de inhoud van de besluiten. De sturing van de raad van Zoetermeer verloopt via de wethouder, maar is niet alleen afhankelijk van de inbreng van de wethouder in het AB, maar ook afhankelijk is van wat de wethouder aangeeft dat door de ambtenaar van Zoetermeer in het AAC wordt ingebracht.

Er is in dit onderzoek niet gebleken dat er vooroverleg is tussen wethouders met als doel het AB op een bepaalde wijze bij te sturen. Ook wordt er naar Nederlands gebruik vrijwel nooit gestemd in het AB, maar gezocht naar consensus. Op deze wijze is de bijdrage van elke afzonderlijke wethouder in het AB gelijkwaardig. Echter, die gelijkwaardigheid staat onder druk door de verschillende rollen van Den Haag binnen de gemeenschappelijke regeling zoals hierboven is beschreven.

De inrichting van de GR GGD-VT Haaglanden is uniek in Nederland. Bij andere GR GGD-VTH's is ook gezocht naar andere stemverhoudingen om de overmacht van de grootste deelnemer bij te stellen. Dan blijkt het niet noodzakelijk dat de medewerkers in dienst zijn van de grootste deelnemer zoals in Rotterdam Rijnmond, en dat net als in Groningen de stemmacht van de grootste deelnemer gelijk is aan die van andere deelnemers afzonderlijk (zie bijlage III, p. 38).

Gezien de omvang, zou dit ook in de grotere organisaties van Amstelland en Haaglanden ook zo kunnen worden georganiseerd.

- b. Welke rollen heeft de gemeente Den Haag binnen de GR-GGD/VTH? In hoeverre zijn die verschillende rollen behulpzaam of belemmerend in de uitvoering van de GR-GGD/VTH?

Den Haag is net als de andere gemeenten lid van het AB en draagt bij naar rato van het aantal inwoners. Overigens is dat minder dan het als de gemeente naar rato van de begroting zou bijdragen (zie figuur 1). Dat is in lijn met de redenering dat het gemeentefonds een extra bedrag aan gemeenten met een centrumfunctie toebedeeld, zodat de kosten van de centrumfunctie door de gemeente kunnen worden gedragen.

De uitvoeringsorganisatie VT Haaglanden is een onderdeel van de gemeente Den Haag. Daardoor heeft deze gemeente een dubbelrol: ze is zowel opdrachtgever als opdrachtnemer van de VT Haaglanden-organisatie. Uiteraard stelt Den Haag dat ze zuiver omgaat met beide rollen. Uit het onderzoek zijn geen zaken gevonden die in strijd zijn met deze bewering. Den Haag vindt verder dat het niet nodig is om de stemverhoudingen te wijzigen. Of deze gemeente daarbij steun heeft ontvangen van andere gemeenten, is niet duidelijk. Die steun is niet vanuit Zoetermeer verkregen.

Het is op zijn best in uitvoerende zin pragmatisch dat Den Haag taken op zich neemt, maar psychologisch zet dit andere gemeenten wel meer op afstand. Het is de vraag of Den Haag dit zou moeten willen. Bij elke afweging is het onmogelijk alle psychologische factoren, zoals wie de broodheer is, volledig te neutraliseren – ook als men dat absoluut wil.

Van de vier regiomanagers zijn er drie die verantwoordelijk voor een deel van Den Haag en één of meerdere andere gemeenten. De regiomanager die verantwoordelijk is voor het gebied van de gemeente Zoetermeer, is ook verantwoordelijk voor de gemeente Pijnacker-Nootdorp en een deel van Den Haag (zie het organogram in bijlage I, p.36).

- c. Welk instrumentarium staat het college en de raad ter beschikking?

De sturing van VTH door de raad verloopt vooral via de wethouder. Dit kan via zienswijzen, amendementen op voorstellen van zienswijzen en moties. Ook kan de wethouder aan haar ambtenaren de wensen van de raad doorgeven. Deze ambtenaren kunnen dat inbrengen in het AAC. Uiteraard kan de raad ook vragen stellen die ertoe leiden dat de wethouder toezeggingen doet en aandacht voor bepaalde onderwerpen mee gaat nemen naar AB-vergaderingen. Een nadeel van dit middel is, dat politieke debatten door de getrapte organisatie op afstand staan van de uitvoerende organisatie.

Andere manieren om meer invloed op de gemeenschappelijke regeling te krijgen is de sturing verbeteren door samenwerking te zoeken met raadsleden van de andere deelnemende gemeenten. Op deze wijze kunnen gelijklopende amendementen op zienswijzen

bij de verschillende gemeenten worden ingediend, zodat deze zienswijzen meer kans hebben invloed te krijgen op de besluitvorming van het AB. Hier is het politieke debat dus dichterbij de uitvoerende organisatie. Een nadeel blijft dat de controle opnieuw getrapt is en via de wethouder loopt.

De raad heeft actief geprobeerd meer aandacht te krijgen voor de wachtlijstproblematiek. De hierdoor verkregen aandacht heeft niet tot het gewenste effect geleid. GGD-VT Haaglanden zou overigens zelf ook graag de wachtlijstproblematiek oplossen, maar slaagt er door krapte op de arbeidsmarkt niet in om de beschikbare middelen om te zetten in de benodigde fte.

Informerende bijeenkomsten zijn niet een krachtig sturingsmiddel. Ze zijn vooral informatief bedoeld en worden door geen van de raden effectief benut om sturende vragen te stellen. Het is voor raadsleden ook niet eenvoudig tijd voldoende vrij te maken om deze bijeenkomsten goed voor te bereiden en bij te wonen. VT Haaglanden ziet de informerende bijeenkomst niet als een manier om input uit raden te halen.

De belangrijkste manier voor de raad om invloed te verkrijgen is het indienen van zienswijzen. Daarbij is het verstandig voor de raad om adviezen die de Zoetermeerse ambtenaar uit het AAC ophaalt en doorgeeft aan de portefeuillehouder ter harte neemt. Hierdoor is de kans groot dat de zienswijze van Zoetermeer op één lijn zit met zienswijzen uit andere gemeenten en de kans dat de zienswijze wordt overgenomen in het AB toeneemt. Als de raad wil afwijken van dit advies, is het verstandig dat te communiceren met raadsleden van andere gemeenten binnen Haaglanden.

Eén van de zaken waar zowel VT Haaglanden als de raad van Zoetermeer zich zorgen over maken, zijn de wachtlijsten. In het licht van de governance zou men zich kunnen afvragen of de wachtlijsten van Den Haag beter of slechter zouden worden bestreden dan wachtlijsten van andere gemeenten. Hiervoor worden in de jaarstukken geen gegevens aangeboden. Wel zijn in de tweede bestuursrapportages van 2020 en 2022 gegevens gevonden over de instroom van het aantal meldingen per gemeente en de wachtlijsten na veiligheidsbeoordeling per gemeente. Op grond hiervan kan worden berekend, dat in 2020 de wachtlijst van Zoetermeer ten opzichte van het aantal instromers zeer groot was in vergelijking met het aantal personen op de wachtlijst per instromer in Den Haag. In Zoetermeer stonden in 2020 meer dan twee maal zoveel mensen op de wachtlijst vergeleken met Den Haag. In 2022 is de verhouding nagenoeg gelijk getrokken. Het aantal mensen op de wachtlijst per 100 meldingen is in beide gemeenten gedaald, maar in Zoetermeer zo veel meer dan in Den Haag, dat het verschil gedaald is van 117% naar nog maar 15%.

| WachtlIJst per 100 instromers ¹⁹ | 2020 | | 2022 | |
|--|----------|------------|----------|------------|
| | Den Haag | Zoetermeer | Den Haag | Zoetermeer |
| Instroom aantal meldingen per gemeente | 3679 | 726 | 3710 | 807 |
| WachtlIJst na veiligheidsbeoordeling | 280 | 120 | 264 | 66 |
| Aantal op wachtlIJst per 100 instromers | 7,6 | 16,5 | 7,1 | 8,2 |

Overigens moet bij de beoordeling van deze gegevens wel worden genoteerd, dat de context niet is beschreven. Mogelijk zijn er heel goede verklaringen. De gegevens bieden vooral in 2020, maar ook nog in 2022 aanleiding om een vraag naar de oorzaak van het verschil te stellen. Of het is veroorzaakt door het overwicht van Den Haag binnen de governance van VT Haaglanden, is met deze kale gegevens niet bewezen.

- d. In hoeverre is de bedrijfsvoering transparant voor gemeenteraden, colleges, AB en DB? Zijn er redenen en mogelijkheden tot verbetering?

De transparantie van de bedrijfsvoering van een gemeenschappelijke regeling is altijd beperkt. Volgens het evaluatierapport heeft de GR GGD-VT Haaglanden vooruitgang geboekt. Ze levert de verplichte P&C onderdelen, zoals de begroting en een jaarverslag. Daarnaast worden er informatiebijeenkomsten georganiseerd die als doel hebben de raden te informeren over wat Veilig Thuis is en wat Veilig Thuis voor de aangesloten gemeenten doet. Meer informatiebijeenkomsten dan nu is voorgesteld hebben weinig zin, omdat de raad te weinig tijd heeft om die alle te bezoeken.

Het taakveld van Veilig Thuis is één van die taakvelden waar zaken incidenteel ernstig uit de hand kunnen lopen. Daarbij kan gedacht worden aan moord en doodslag in een situatie dat een gezin op een wachtlIJst staat. Het is dan verleidelijk voor de politiek om de zaken dan groot aan te pakken, de wethouder naar huis te sturen en te eisen dat de raad veel nauwkeuriger zal worden geïnformeerd. Als de zaak voldoende aandacht trekt, kan dit de nationale overheid ook verleiden tot verstrekkende maatregelen.²⁰ Het gevaar bestaat dan dat de effecten van de getroffen maatregelen vooral tot extra bureaucratie leiden die menskracht weghaalt bij de uitvoering, waardoor de kans op een vergelijkbaar incident toeneemt.²¹

¹⁹ Deze gegevens zijn berekend op basis van data uit twee bestuursrapportages. Waar mogelijk zijn de gegevens van het hele jaar gebruikt.

²⁰ Voor het mechanisme: zie Elchardus (2002).

²¹ Een landelijk voorbeeld zijn de omgevingsdiensten die na de vuurwerkramp in Enschede (13-5-2000) en de cafébrand in Volendam (31-12-2000) voor eens en altijd dit soort incidenten moesten voorkomen. Op zijn minst kan gesteld worden dat het veel tijd heeft gekost om de omgevingsdiensten effectief te laten opereren.

VT Haaglanden probeert incidenten tijdig te signaleren door gebruik te maken van wachtlijstbeheer. De wachtlijst wordt regelmatig doorgenomen om na te gaan of er nieuwe signalen zijn die een indicatie kunnen zijn om de prioritering bij te stellen.²²

5.2 Sturingsmogelijkheden

2. Inhoudelijke sturingsmogelijkheden

a. Welke beleidskaders zijn er voor de GR-GGD/VTH?

De gemeenschappelijke regeling is tevens een beleidskader. Verder wordt jaarlijks de begroting vastgesteld. Er is niet een apart beleidskader voor de inrichting van GGD en Veilig Thuis. De gemeenschappelijke regeling is vastgesteld op grond van de Wet publieke gezondheid. In de Wgr is bepaald dat de GR verplicht is.

Het evaluatierapport adviseert om een lange termijnagenda op te stellen voor VT Haaglanden. Het is belangrijk om hier werk van te maken. Het biedt de raad bij uitstek een mogelijkheid invloed uit te oefenen op een nadere invulling van het beleidskader.

b. Hebben de gemeenteraden in dit verband specifieke kaders aan hun college gesteld?

De raad heeft in zienswijzen kaders aan het AB meegegeven en verzoekt het college die daar te verdedigen. Het gaat daarbij om het vragen om extra aandacht voor de wachtlijstproblematiek, het verzoek de financiële risico's terug te dringen, het verbeteren van tussenrapportages en aandacht voor governance in het startdocument voor de toekomstgerichte evaluatie. Ook wil de raad dat er wordt gekeken naar eventuele dubbelingen in de toerekening van kosten van de centrale bedrijfsvoeringsonderdelen van Den Haag.

c. Welke mogelijkheden heeft de gemeenteraad van Zoetermeer om controle uit te oefenen op de bestaande beleidskaders?

De controle van de raad van Zoetermeer verloopt via het jaarverslag en de bestuursrapportages van GGD-VT Haaglanden. De input die de raad hierdoor ontvangt, kan worden benut om zienswijzen in te dienen op begrotingen en begrotingswijzigingen.

Naast de formele route kan de raad ook informatie ontvangen van burgers of van de wethouder. VT Haaglanden organiseert jaarlijks informatiebijeenkomsten. Door corona is de laatste bijeenkomst digitaal geweest, wat zowel door VT Haaglanden als de raadsleden als verminderd effectief is ervaren.

²² Zie ook Tweede Bestuursrapportage GGD en VT Haaglanden 2022, p. 22.

Daarnaast krijgt de raad ook inzage in andere documenten, zoals de toekomstgerichte evaluatie *Van Stabiliseren naar ontwikkelen*.

- d. Op welke wijze kan de gemeenteraad van Zoetermeer invulling geven aan zijn kaderstellende en controlerende rol op het beleidsterrein van huiselijk geweld?

De raad van Zoetermeer beschikt over dezelfde middelen als bij andere gemeenschappelijke regelingen: hij kan via zienswijzen richting het AB en vragen en verzoeken aan de wethouder kaders stellen. Het jaarverslag en de bestuursrapportages bieden mogelijkheden om de controlerende functie uit te oefenen. Voor een beschrijving hoe de raad van Zoetermeer dit heeft toegepast wordt verwezen naar de paragrafen 4.2 en 4.3.

5.3 Praktijk

3. Sturing in de praktijk:

- a. Wordt het beschikbare instrumentarium voor de GR-GGD/VTH (op de juiste wijze) toegepast door college en raad, zodat er voldoende grip wordt gehouden?

De raad benut het beschikbare instrumentarium. De vraag of er voldoende grip wordt gehouden, is uiteraard een politieke vraag en die moet de raad zelf beantwoorden. Overigens maakt de raad grif gebruik van de voorstellen die de wethouder aan de raad aanbiedt. Deze voorstellen zijn gebaseerd op de adviezen van het AAC.

- b. Wat is de beleving van raadsleden bij de GR-GGD/VTH?

De beleving van de raadsleden is dat ze weinig grip hebben op VT Haaglanden. Naast het fenomeen dat dit een eigenschap van verbonden partijen mag worden genoemd, wordt dat versterkt doordat het onderwerp Veilig Thuis om aandacht moet vechten met de vele andere onderwerpen die de raad moet behandelen.

- c. Hoe ziet de informatiestroom tussen Dagelijks Bestuur, Algemeen Bestuur, colleges en gemeenteraden eruit rond de inrichting en het functioneren van de GR-GGD/VTH? En hoe ziet die eruit voor de P&C-producten (begroting, begrotingswijzigingen, jaarstukken, beleidsplan en beleidsprogramma) van de GR-GGD/VTH?

De informatiestroom volgt de verplichte procedures. Daarnaast is een evaluatierapport geschreven. Dit richtte zich vooral op de governance van de GR GGD en Veilig Thuis, maar biedt weinig concrete aanbevelingen die gericht zijn op het verbeteren van de uitvoering.

Een nuttige, maar voor de raad onzichtbare aanvulling is het AAC. Hier adviseren de ambtenaren onder verantwoordelijkheid van de wethouder van de verschillende bij de GR aangesloten gemeenten het AB. Ook worden hier voorstellen voor zienswijzen besproken en gekeken of zienswijzen van verschillende gemeenten kunnen worden samengevoegd.

Een voorbeeld is te vinden in bijlage IV (p. 39).

In de paragraaf 5.4 wordt een vergelijking gemaakt van de begrotingen van VTH-Rotterdam Rijnmond en VT Haaglanden. Dit voorbeeld laat zien, dat er goede verbetermogelijkheden zijn om de raden meer inzicht te geven in het functioneren van VT Haaglanden.

- d. Hoe wordt de raad geïnformeerd over wachtlijsten, effecten, financiën etc. van de GR-GGD/VTH?

De stukken van Veilig Thuis worden altijd gepresenteerd in documenten van de gemeenschappelijke regeling GGD-VT Haaglanden. Dat geldt zowel voor de begroting, de bestuursrapportages en het jaarverslag. De begroting van GGD-VT Haaglanden kan worden gezien als het beleidsprogramma GGD-VT Haaglanden. Nadat de raad zienswijzen heeft verzonden aan het AB, wordt dit vastgesteld in het AB en worden de gevolgen ervan opgenomen in de begroting van Zoetermeer.

5.4 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de praktijk

4. Doelmatigheid en doeltreffendheid:

- a. Hoe verloopt de samenwerking binnen de GR-GGD/VTH en de GGD? Worden mogelijkheden van synergie benut?

Veilig Thuis is een typische ketenorganisatie. Ze voert zelf weinig anders uit dan het oppakken van meldingen die vaak via andere organisaties binnenkomen. Een deel ervan komt via de GGD binnen, maar andere meldingen komen binnen via de politie, welzijnswerk, de huisarts, thuiszorg, scholen of van burgers, zowel via slachtoffers als via mensen die melding maken van onveilige situaties bij bekenden. Vervolgens wordt voor elke melding een passende aanpak gezocht. Die aanpak kan worden bijvoorbeeld uitgevoerd door de GGD of een welzijnsorganisatie. Verder monitort Veilig Thuis of de aanpak werkt.

- b. Hoe verloopt de samenwerking met ketenpartijen, in het bijzonder het lokale team in Zoetermeer? In hoeverre is een lokaal uitvoeringsplan van meerwaarde?

Het lokale team Zoetermeer is het team jeugd en gezinshulp.²³ Het team jeugd en gezinshulp is gericht op het opbouwen van het lokale netwerk voor Veilig Thuis. De gemeente Zoetermeer krijgt hiervoor een kleine bijdrage van de GGD-VTH. De samenwerking is sinds 2021 in een opbouwfase. Het doel is dat het team jeugd en gezinshulp de lichtere gevallen kan oppakken, zodat de wachtlijstproblematiek van VTH wordt verlicht.

Een lokaal uitvoeringsplan heeft meerwaarde als de raad van Zoetermeer eigen accenten wil aanbrengen bij de inzet van het lokale team in Zoetermeer.

²³ Hier wordt gebruik gemaakt van de term lokaal team. Daarbij nemen we het gebruik van Veilig Thuis over. Bij de verschillende aangesloten gemeenten kunnen de lokale teams een andere naam hebben.

Ondertussen is er wel een kwaliteitskader voor alle gemeenten vastgesteld en stimuleert VT Haaglanden de gemeenten om zich daar aan te houden. Dat kan van invloed zijn op de ruimte om lokale accenten aan te brengen.

c. Hoe verhouden de indirecte lasten zich tot de directe lasten?

Op grond van de jaarstukken 2021 kan geconcludeerd worden dat de overhead 27,0% van de totale lasten beslaan. Dit is berekend op grond van de opgave van overhead. Het is de som van de overhead (indirecte kosten en bedrijfsvoeringstoelag) en kosten van de ondersteuning van de gemeenschappelijke regeling. De overhead voor Veilig Thuis was in 2020 29,2%, waardoor kan worden vastgesteld dat het percentage overhead daalt.

Als meer nauwkeurig wordt gekeken naar de (voorlopige) realisatie van 2021 is het bedrag minder overzichtelijk. Volgens deze realisatie zijn er in 2021 bedragen niet uitgegeven vanwege een (negatief) overschot van meldingen en de afrekening voor het versterken van lokale teams. Door deze financiële meevallers bij de directe lasten is de overhead groter en wel 32,7%.

Het is helaas niet eenvoudig om deze cijfers te vergelijken met de overhead van andere instellingen. VTH Rijnmond maakt in haar jaarverslag geen onderscheid tussen overhead en andere kosten, VTH Amstelland geeft het op. Hier is de overhead 19,1% en 20,1% van de totale lasten, maar het is niet duidelijk of exact hetzelfde wordt begrepen onder de kop overhead. Veilig Thuis Zuid Limburg stelt dat haar overhead in 2016 (P&O, financiën, ICT) 24,1% is, maar het is onduidelijk hoe de instelling tot dit getal komt.²⁴ Veilig Thuis Haaglanden beschrijft overhead als alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van de medewerkers in het primaire proces.

d. Hoe wordt omgegaan met fluctuaties in het aantal meldingen?

Veilig Thuis werkt met een flexibele schil die bedoeld is de fluctuaties op te vangen. Doordat Veilig Thuis er niet in slaagt om de wachtlijst op te lossen, is dit onvoldoende. In de praktijk leiden fluctuaties van het aantal meldingen en toename van de complexiteit van het aantal meldingen tot een langere wachtlijst, terwijl in rustiger perioden de wachtlijst korter wordt.

Het weerstandsvermogen is zeer laag, waardoor Veilig Thuis niet zonder verzoek om extra financiën kan reageren op kostenverhogingen. Echter, zelfs als het geld er wel is, hindert de arbeidsmarktsituatie dat er snel kan worden gereageerd. Dit is te zien in de hardnekkigheid van de wachtlijsten, ondanks voortdurende inzet om de lengte ervan terug te dringen.

²⁴ Bedrijfsplan 2017-2019, Veilig Thuis Zuid Limburg. Het betreft hier wel gedateerde cijfers.

Tabel 2: casussen op wachtlijsten na veiligheidsbeoordeling²⁵

| | apr-20 | jul-20 | aug-21 | aug-22 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Totaal VT Haaglanden | 580 | 545 | 452 | 509 |
| Zoetermeer | 87 | 120 | 54 | 79 |
| % wachtlijst Zoetermeer t.o.v. totaal | 15,0% | 22,0% | 11,9% | 15,5% |

Tabel 2 laat zien dat de fluctuaties van de wachtlijst groot zijn. Het aantal casussen op de wachtlijst van Zoetermeer kan binnen een jaar zomaar met vijftig toenemen of afnemen. Dergelijke fluctuaties zijn ook binnen VT Haaglanden groot. Soms groeit het aandeel van de wachtlijst van Zoetermeer in lijn met de totale wachtlijst en soms zijn de ontwikkelingen tegengesteld aan elkaar. Dat laat vooral zien dat de lengte van de wachtlijst zeer moeilijk is te voorspellen. In de tweede Bestuursrapportage van 2022 is een prognose opgenomen uit het eerste kwartaal opgenomen waarin de verwachting van de wachtlijst in het vierde kwartaal wordt geprojecteerd. Het verschil in de verschillende scenario's ligt tussen 171 en 792 casussen. Het zeer ongunstige scenario is maar liefst 4,6 maal zo ongunstig als het meest gunstige scenario. Het meest gunstige scenario is overigens de enige van de vijf die lager uitkomt als de doelstelling van VT Haaglanden voor 2022.

Dat betekent dat VT Haaglanden de fluctuaties alleen zou kunnen opvangen als er voldoende personeel beschikbaar is. Ook dat is niet het geval. In januari 2022 is de actuele bezetting in fte 6,9% onder de beschikbare formatie (11 fte). In juli is het tekort aan fte gegroeid tot 12,6% (20 fte). Met inhuurpartijen is een afspraak gemaakt om 9 fte in te huren, waardoor dit tekort met 5,7% afneemt.²⁶ Het is dus duidelijk dat in de loop van 2022 de problemen waar VT Haaglanden mee kampt, ondanks de gepleegde inzet, zijn gegroeid en de organisatie weinig weerstand kan bieden om te voorkomen dat de wachtlijsten verder oplopen.

Er wordt inzet gedaan om meer mensen in vaste dienst te krijgen, maar die inzet slaagt niet. Er vertrekken meer mensen, dan er mensen bij komen. Inhuur van derden vangt te weinig op. Het personeelsprobleem is daardoor zo groot, dat het onmogelijk is om mee te groeien en te krimpen met de sterke fluctuaties van de workload waarmee VT Haaglanden binnen en buiten de grenzen van Zoetermeer mee kampt. De werkdruk op het personeel is hoog.

Te veel nadruk van gemeenteraden op de lengte van de wachtlijst kan de organisatie verleiden om de aandacht vooral te richten op de eenvoudige casussen. Die kunnen snel worden doorgeleid naar een traject of snel worden afgehandeld. Het nadeel is dat de

²⁵ Berekening op basis van gegevens uit de 1e en 2e Bestuursrapportages 2020 en 2e Bestuursrapportage 2022.

²⁶ Berekening op basis van gegevens uit de: 2e Bestuursrapportage 2022.

meer complexe casussen daardoor juist langer moeten wachten. Op dit moment ontbreken gegevens om hierop te sturen.

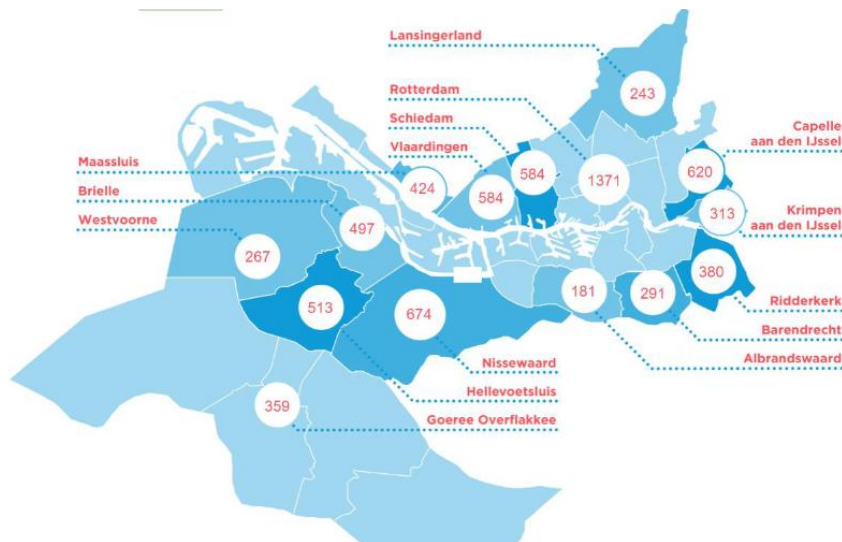
Het beleid is wel dat bij afzonderlijke casussen wordt onderzocht of de veiligheid acuut in het geding is. Als dat het geval is, wordt een dergelijke casus met prioriteit opgepakt.

- e. Kan aan de raad voldoende inzichtelijk worden gemaakt of de bijdrage aan de GR-GGD/VTH doeltreffend en doelmatig wordt besteed?

De informatie waarover de raad beschikt, gaat niet in op de op details. Hierdoor kan de raad niet zien of het budget doeltreffend en doelmatig wordt besteed. De vraag die de raad zich als eerste moet stellen is wat hij voldoende informatie vindt? Heeft de raad voldoende vertrouwen in de informatie waarover de wethouder beschikt en accepteert zij de cijfers die worden aangeboden. Aan die cijfers is af te lezen wat de raad krijgt en wat ervoor wordt gedaan, maar of datgene wat er wordt gedaan doeltreffender of doelmatiger kan worden ingezet blijft onduidelijk.

De raad kan verzoeken om vergelijkende cijfers, zoals een vergelijking van de kosten van Haaglanden met die van andere Veilig Thuis organisaties. Als zou blijken dat de prestaties per euro in Haaglanden lager zijn dan in bijvoorbeeld Amstelland (Amsterdam) of Rotterdam Rijnmond, dan vraagt dat om uitleg. Het zou dan kunnen dat Veilig Thuis Haaglanden te maken heeft met een meer complexe omgeving of dat ze minder efficiënt is en dus verbeteringen mogelijk zijn. Die cijfers krijgt de raad op dit moment niet.

Het leveren van die cijfers kost uiteraard wel weer extra ambtelijke inzet en maakt de overhead groter. Daardoor blijft het een zaak van de raad van Zoetermeer of hij wel over dit soort cijfers wil beschikken.



figuur 4: Aantal adviezen per 100.000 inwoners per gemeente in 2021

Mocht de raad wel meer informatie wensen, dan kan het een voorbeeld nemen aan het jaarverslag van VH Rotterdam-Rijnmond. Hierin worden bijvoorbeeld kaarten opgenomen, die het aantal meldingen per 1.000 inwoners laat zien. Dat geeft inzicht in gemeenten met meer meldingen en gemeenten met minder meldingen per 100.000 inwoners. De verschillen verschillen, zo laat figuur 4 zien, zijn behoorlijk groot. In hetzelfde jaarverslag is ook het aantal meldingen per gemeente terug te vinden. Voor het

| | 2019 |
|-------------------------------|--------------|
| VTH Amstelland | |
| Meldingen | 11.562 |
| Lasten | € 12.549.225 |
| Kosten per melding | € 1.085 |
| VTH Rotterdam Rijnmond | |
| Meldingen | 14.710 |
| Lasten | € 13.648.827 |
| Kosten per melding | € 928 |
| VT Haaglanden | |
| Meldingen | 10.391 |
| Lasten | € 11.823.000 |
| Kosten per melding | € 1.138 |

tabel 3: Meldingen en kosten uit jaarverslagen 2019

Amsterdam in deelnemen. Hier kan worden gepresenteerd hoeveel meldingen er zijn en hoeveel kosten per melding zijn gemaakt. Uiteraard kunnen meer vergelijkbare gegevens worden getoond. Er kan bijvoorbeeld worden aangegeven welk percentage van de meldingen wordt opgepakt en voorzien van een advies of hoe vaak meldingen die eenmaal gedaan zijn terugkeren. Door de vergelijking met andere gemeenschappelijke regelingen, wordt inzichtelijk of VT Haaglanden efficiënt en effectief met haar geld om gaat.

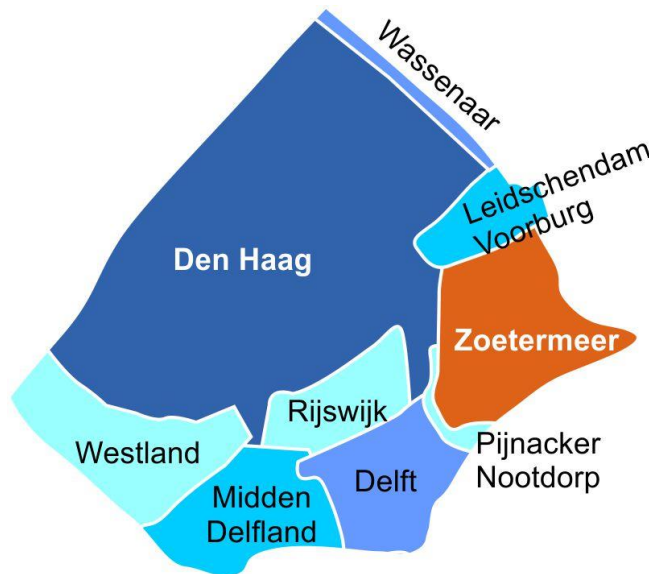
overige beoordelen we het jaarverslag van VTH Rotterdam-Rijnmond als toegankelijker en informatiever dan de jaarstukken van GGD-VT Haaglanden. Deze gegevens zijn ook te vinden in het jaarverslag van GGD-VT Haaglanden en zouden desgewenst ook in een tabel of kaart kunnen worden gepresenteerd.

Een andere mogelijkheid is vragen om informatie van vergelijkbare organisaties. In tabel 3 is gekozen om informatie van vergelijkbare gemeenschappelijke regelingen, die waarin Rotterdam en

Overigens is de informatie die hier wordt benoemd niet allemaal direct uit de jaarstukken van de drie gemeenschappelijke regelingen te destilleren.

5.5 De centrale onderzoeksvraag

- Hoe is de governance van de GR-GGD/VTH ingericht, hoe is de sturing daarvan in de gemeentelijke praktijk en wat zijn de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de raad?



figuur 5: Verhouding inwoners Haaglanden

VT Haaglanden maakt onderdeel uit van de gemeenschappelijke regeling GGD-VT Haaglanden. Zoetermeer kan daar niet uittreden. Den Haag is veruit de grootste deelnemer in inwoners en risico, draagt ook veruit het meeste bij, terwijl de uitvoering ook wordt verzorgd door Den Haag. Dit veroorzaakt een scheve verhouding, die de gemeente Den Haag nagenoeg alle macht in de gemeenschappelijke regeling schenkt. Delft en Den Haag ontvangen als zogeheten centrumgemeenten beide DU VO gelden, waardoor hun financiële bijdrage aan de gemeenschappelijke regeling relatief groter is dan hun aandeel in de bevolkingsomvang. Vanuit de DU VO regeling worden zij geacht dat geld ook te besteden in de belangen van de niet centrumgemeenten. Ook dat versterkt relatief de positie van Den Haag (en die van Delft).

Zolang Den Haag geen misbruik van haar positie maakt, hoeft dat geen probleem te zijn. Een conclusie van dit rapport is dat de ambtenaren geen misbruik willen maken. Het is echter voor Zoetermeer niet controleerbaar of ze er bedoeld of onbedoeld toch de Haagse problemen hogere prioriteit geven. Dat op zich is voldoende om aanpassing op dit punt te overwegen.

De sturing van de raad die het meest wordt gebruikt is de sturing via zienswijzen. Deze zijn soms in overeenstemming met zienswijzen van omliggende gemeenten meestal dankzij een voorbereiding in de AAC. De raad van Zoetermeer kan zelf de kracht van zienswijzen bevorderen, door in overleg te treden met raadsleden van omliggende gemeenten. Dat kan via partijgenoten of door een woordvoerdersoverleg te organiseren. Dat laatste kan, mede dankzij de ervaringen opgedaan tijdens de coronapandemie, ook digitaal worden georganiseerd.

Het feit dat AB-vergaderingen van GGD-VT Haaglanden met consensus worden besloten, betekent niet dat de wethouder van Zoetermeer veel invloed heeft. In consensus-overleg is er altijd sprake van geven en nemen en daardoor moet met elke wethouder overeenstemming worden bereikt. Natuurlijk kan één wethouder op een bepaald onderwerp dwars blijven liggen, maar uiteindelijk werkt met elkaar meedenken gemiddeld beter voor elke wethouder. Een overwinning op één punt zal later een Pyrrusoverwinning blijken.

Het is voor de raad wel mogelijk meer sturingsinformatie te vragen. In paragraaf 5.4 wordt een aantal voorbeelden benoemd. Daarbij kan wellicht inspiratie worden gevonden in het jaarverslag van VTH Rotterdam-Rijnmond.

Bijlagen

I. Organogram

Voor het maken van dit organogram is uitgegaan van het door VT Haaglanden aangeleverde organogram. Daar zijn de Haaglandse gemeenten aan toegevoegd en, voor de duidelijkheid, de raad van Zoetermeer.

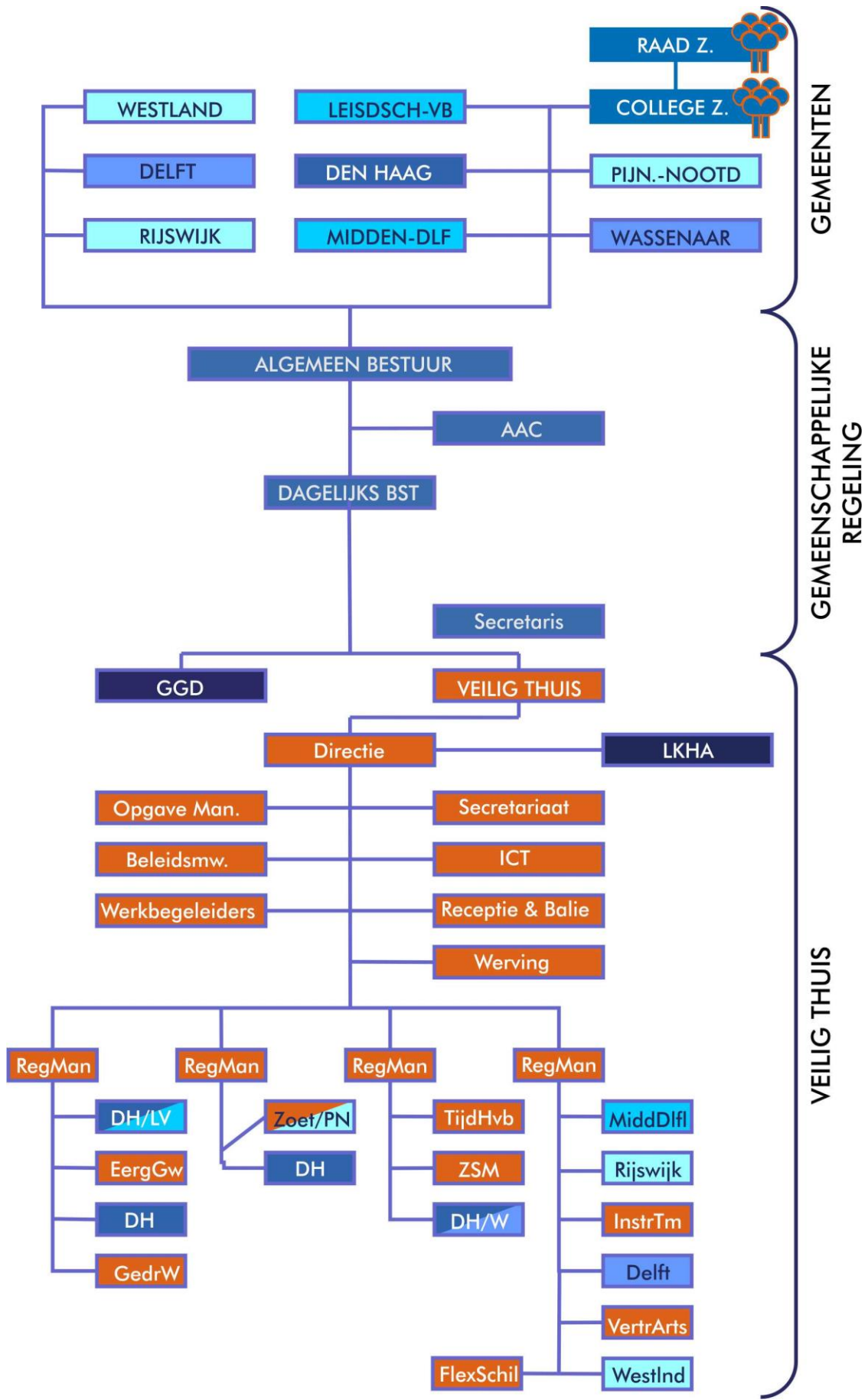
De gemeenschappelijke regeling bestaat uit negen gemeente. De gemeenten zijn door de portefeuillehouders uit het college vertegenwoordigd in het Algemeen Bestuur en door ambtenaren in de AAC (Ambtelijke Adviescommissie). Het Algemeen Bestuur kiest het Dagelijks Bestuur. Dit is verantwoordelijk voor de GR GGD-VTH. De GR GGD-VTH bestaat zelf uit twee onderdelen, Veilig Thuis en de GGD. Om het overzicht te behouden, is de GGD niet opgenomen in het organogram.

Het LKHA is het Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating. De Rijksoverheid heeft het LKHA ingesteld als centraal landelijk kennis- en expertisecentrum. Zij ontwikkelt kennis en informeert en adviseert professionals en beleidsmedewerkers. Bovendien behandelen zij complexe casussen van huwelijksdwang en/of achterlating als slachtoffers in het buitenland zijn of tussen de wal en het schip vallen. Het LKHA is ondergebracht bij Veilig Thuis Haaglanden. Het LKHA valt verder buiten de scope van dit onderzoek.

Onder de directie van VT Haaglanden vallen een aantal ondersteunende afdelingen en vier regiomanagers. Eén van de regiomanagers is verantwoordelijk voor de werkzaamheden die VT Haaglanden uitvoert voor Zoetermeer. Deze regiomanager is verder verantwoordelijk voor een deel van Den Haag en de gemeente Pijnacker.

Legenda organogram





Naast de organisatie van Veilig Thuis houden tal van andere organisaties zich bezig met de problematiek waar VT Haaglanden voor is opgericht. Aan de ene kant zijn er organisaties die problemen signaleren en aanbrengen bij Veilig Thuis. Aan de andere kant gaat het om organisaties die de problemen aanpakken. Veilig Thuis onderzoekt de meldingen die zij uit de samenleving ontvangt om te kijken welke aanpak kan werken.

Bij organisaties die meldingen doen moet gedacht worden aan scholen, de politie en welzijnswerkers. Burgers kunnen ook signalen geven. De welzijnswerkers zijn in dienst van Zoetermeer en bieden de gemeente mogelijkheden om zelf problemen aan te pakken.

Bij organisaties die problemen aanpakken kan gedacht worden aan vrijwillige hulp, de Raad van Kinderbescherming of de politie en het Openbaar Ministerie.

II. Gemeenschappelijke regeling

Het college van Den Haag levert op grond van artikel 12 lid 1 GR altijd een lid van het Dagelijks Bestuur (DB). Den Haag lid is op grond van art 12 lid 2 GR niet de penningmeester en op grond van art 17 lid 2 niet de voorzitter. Als een lid van het DB niet langer het vertrouwen van het AB bezit, kan deze op grond van art 12 lid 6 GR worden ontslagen. De regeling voorziet niet in een oplossing voor de situatie voor het geval dat het DB-lid van Den Haag het vertrouwen verliest en Den Haag weigert een andere portefeuillehouder aan te wijzen die wel het vertrouwen van het AB geniet.

Volgens art 14 lid 3 Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) wordt bepaald dat leden in het DB nimmer de meerderheid van het AB mogen uitmaken. In het evaluatierapport wordt opgemerkt dat in samenhang met de eis dat Den Haag altijd in het DB is vertegenwoordigd, het aantal opties voor leden in het DB beperkt is. Uit tabel 1 (p. 9) is te halen dat dit klopt. Naast Den Haag kan slechts één van de grotere gemeenten (Zoetermeer, Westland of Delft) tegelijk lid van het DB zijn. Een combinatie van deze gemeenten is niet mogelijk, omdat dan de 50% van het stemgewicht in het AB wordt gepasseerd. Als één van deze drie grotere gemeenten lid is, moet ook één van de kleinere gemeente een vertegenwoordiger in het DB aandragen.

Als naast Den Haag één van de grotere drie gemeenten lid is van het DB, heeft het DB exact 50% van het stemgewicht in het AB. Dit is op de rand van het toelaatbare, want hiermee heeft het DB net niet de meerderheid. Daarvoor is nog één stem extra nodig.

III. Vergelijking met andere organisaties van Veilig Thuis

Als de sturing van GGD-VT Haaglanden wordt vergeleken met de AB's van Amstelland, Groningen en West Brabant, dan blijkt dat Haaglanden net als Amstelland en Groningen behoren tot de gemeenschappelijke regelingen waarbij één gemeente fors groter dan de overige leden is. Den Haag, Amsterdam en Groningen kunnen de centrumgemeenten binnen de GR worden genoemd. West-Brabant heeft de minst grote centrumgemeente,

hoewel de grootste toch al meer dan 25% van de inwoners heeft. In tabel 4 is te zien dat Amsterdam in Amstelland een stemgewicht heeft van 50%.²⁷ Duidelijk is dat alle centrumgemeentes stemgewicht inlevert ten opzichte van hun aandeel van inwoners binnen de gemeenschappelijke regeling, terwijl dat in het Brabantse voorbeeld niet het geval is. Ook laten de voorbeelden zien, dat Groningen zich in verhouding het meest bescheiden opstelt. Het stemgewicht van Groningen (als relatief minst grote van de drie) is gelijk aan die van de andere deelnemers en de directeur is in dienst bij de GGD en niet bij de centrumgemeente. Ook in West-Brabant is de directeur in dienst bij de GGD-VTH.

| | Totaal inw. (2022) | Aandeel inw. grootste gemeente | Stemgewicht grootste lid in AB | | Verplicht lid DB | Directeur in dienst bij |
|--|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------|------------------|-------------------------|
| | | | Aantal | Procent | | |
| Haaglanden | 1.132.975 | 48,8% | 7 | 29,2 % | Den Haag | Den Haag |
| Amstelland ²⁸ | 1.084.468 | 81,4% | 6 | 50,0 % ²⁹ | Amsterdam | Amsterdam |
| West-Brabant ^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.} | 714.426 | 25,9% | 1 | 25,9 % (6,3 %) ³⁰ | - | GGD-VTH West Brabant |
| Groningen ^{Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.} | 590.170 | 39,8% | 1 | 10,0 % | - | GGD-Groningen |

tabel 4: Vergelijking verhouding aandeel inwoners en stemgewicht Haaglanden in het AB en andere GGD-VTH besturen.

De scheiding tussen ambtelijke organisatie van de grootste deelnemende gemeente en de organisatie van GGD-VTH is bij Veilig Thuis Rotterdam Rijnmond op vergelijkbare wijze geregeld als in Groningen en West-Brabant.

IV. Spanningsveld

Een voorbeeld waar spanning kan ontstaan, is het volgende:

Het uitvoeringsapparaat van VT Haaglanden heeft al lang een tekort aan medewerkers. Dit creëert allerlei uitdagingen waaronder het managen van de werkdruk en de werkbeleving van medewerkers. In mei 2022 hebben medewerkers een anonieme brief aan de Inspectie gestuurd. We lezen in de brief van het managementteam VT Haaglanden dat uit

²⁷ Amsterdam heeft twee wethouders in het AB. Eén van hen zit in het DB. Hierdoor voldoet de gemeenschappelijke regeling aan de vereisten van de wet, want zo kan de gemeente in het AB 50% van de stemmen hebben, maar hebben de leden van het DB samen minder dan 50% van de stemmen.

²⁸ Bron: bijlagenboek Van stabiliseren naar ontwikkelen, toekomstgerichte evaluatie GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden, & Van de Laar, 2022.

²⁹ Amsterdam heeft twee leden. Eén daarvan zit in het DB. Die heeft 25% van de stemmen. Op deze wijze slaagt de GR erin te voldoen aan de regel dat het DB niet meer dan 50% van de stemmen mag hebben. Er wordt blijkbaar van uitgegaan, dat de twee Amsterdamse vertegenwoordigers in het AB het niet altijd eens zijn. Dat is uiteraard wel vreemd, want ze worden ook geacht als leden van één college in het openbaar met één mond te spreken.

³⁰ In de regel heeft elke gemeente 1 stem; bij het vaststellen van de begroting is het stemgewicht naar rato van het aantal inwoners.

de brandbrief en uit een breed gesprek tussen de Inspectie, medewerkers, de opgavemanager en de OR de volgende zorgen naar voren komen:

1. Er ontbreekt een duidelijke visie
2. Er is onvoldoende duidelijk wie welke rol/taken heeft
3. Er is een hoge werkdruk
4. Er is onvoldoende zorg voor medewerkers (werkende pc's, werkplekken, inschaling lager dan bij andere VTH's etc).

De Inspectie neemt deze klachten zeer serieus en heeft VT Haaglanden gesommeerd om een verbeterplan te maken. De deadline die daarvoor is gesteld, is 23 september 2022. De Inspectie gaat dit plan monitoren.

VT Haaglanden heeft de AB-leden over deze gang van zaken geïnformeerd. Verder is aangegeven dat de AB-vergadering op 13 oktober over de voortgang wordt ingelicht. De ambtelijke organisatie van Zoetermeer heeft haar wethouder geadviseerd om het AB eerder bij elkaar te roepen. Het is immers duidelijk dat het AB niet of te laat invloed op het verbeterplan heeft, als ze pas na de deadline hierover kan vergaderen.

Dit kan leiden tot een spanningsveld. Doordat de medewerkers ook werkzaam zijn voor Den Haag, heeft de gemeente twee petten op. Enerzijds de pet van goede werkgever en anderzijds de pet van opdrachtgever. Het kan in dit soort situaties onduidelijk worden welke pet vertegenwoordigers van de gemeente dragen.

V. VT Haaglanden Respondenten

VT Haaglanden

- Directeur Veilig Thuis Haaglanden
- Secretaris gemeenschappelijke regeling GR-GGD/VT Haaglanden
- Medewerker VT Haaglanden

Zoetermeer

- Wethouder o.a. Zorg & Welzijn
- Ambtenaar Zoetermeer vanaf juni 2022 (niet geïnterviewd)
- Netwerkgeregisseur Adviesraad sociaal domein en Gezondheidsbeleid gemeente Zoetermeer
- Interim netwerkgeregisseur Huiselijk Geweld Zoetermeer tot juli 2022

Workshop-deelnemers

- Commissielid SP
- Raadslid VVD
- Raadslid Zó Zoetermeer

- Raadslid PvdA
- Ambtenaar Zoetermeer
- Ambtenaar Zoetermeer
- Voormalig interim netwerkregisseur Huiselijk Geweld Zoetermeer

Gemeente Den Haag

- Accounthouder GGD-VT Haaglanden.

VI. Geraadpleegde documenten en Literatuur

Dahl, R. (1984). Polyarchy, pluralism and scale. *Scandinavian Political Studies*, 7(4), 226-240.

Elchardus, M. (2002). *De dramademocratie*. Tiel (B): Lannoo.

Factsheet: Financiering Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling, VNG, 2018.

Gemeenschappelijke Regeling GGD en Veilig Thuis Haaglanden, 2017 (2018).

Geweld hoort nergens thuis, ministerie Justitie en Veiligheid, ministerie Volksgezondheid, Welzijn en Sport, VNG, 2018.

Jaarstukken 2020 GGD-VT Haaglanden.

Jaarstukken 2021 GGD-VT Haaglanden.

Jaarverslag 2019 Veilig Thuis Rotterdam-Rijnmond.

Jaarverslag 2021 Veilig Thuis Rotterdam-Rijnmond.

Jaarverslag GR GGD Amsterdam-Amstelland 2019, conceptversie 9-3-2020.

Kahneman, D., & Rehnson, J. (1987). Why hawks win. *Foreign Policy*, 34-38.

Kamerbrief 14-9-2022: <https://sociaalweb.nl/beleid/kamerbrief-over-verbetering-van-de-jeugd-beschermingsketen/>, geraadpleegd 9 januari 2022.

Ontwerp begroting 2022 van de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Veilig Thuis Haaglanden.

Ontwerp begrotingswijziging 2021 van de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Veilig Thuis Haaglanden.

Organisatiestatuuut GGD-VT Haaglanden.

Regiovisie Aanpak Huiselijk Geweld, Regio Haaglanden, 2019-2022.

Startdocument toekomstgerichte evaluatie GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden, &Van de Laar, 2021.

Tweede Bestuursrapportage van de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Veilig Thuis Haaglanden, 2020.

Tweede Bestuursrapportage van de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentelijke Gezondheidsdienst en Veilig Thuis Haaglanden, 2022.

Van Stabiliseren naar ontwikkelen, toekomstgerichte evaluatie GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden, &Van de Laar, eindrapport & bijlagenboek, 2022

Voorlopige Jaarstukken 2019 GGD-VT Haaglanden.

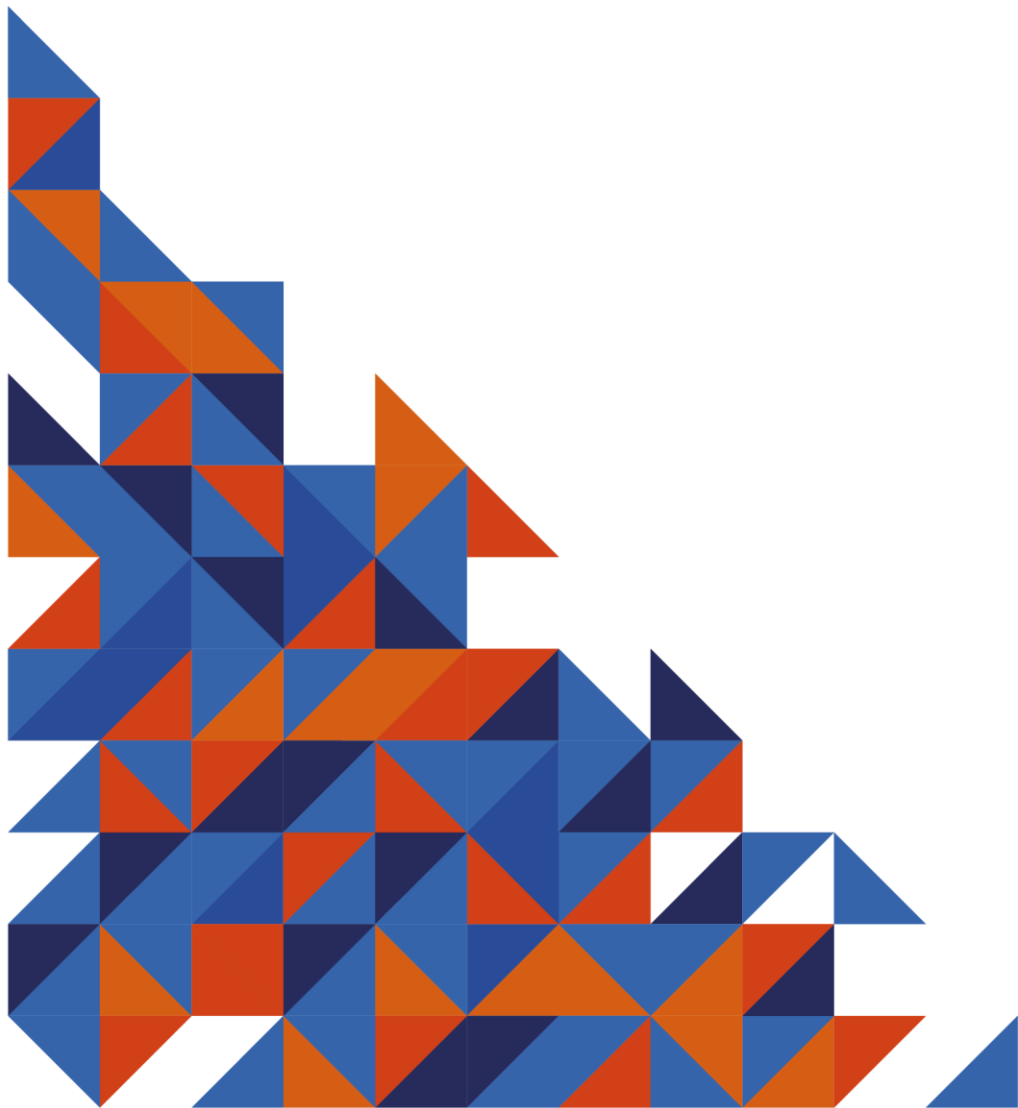
Voorstel nieuwe systematiek toeslag bedrijfsvoeringskosten Den Haag GGD en Veilig Thuis, 2020.

Wrangham, R. (2021). *De goedheidsparadox*. Amsterdam: Hollands Diep.

Zienswijze ontwerpbegroting 2022 en begrotingswijzigingen 2021 GR GGD en Veilig Thuis Haaglanden, Zoetermeer.

VII. Lijst van afkortingen

| | |
|------------|--|
| AAC | Ambtelijke Advies Commissie |
| AB | Algemeen Bestuur |
| AMvB | Algemene Maatregel van Bestuur |
| DB | Dagelijks Bestuur |
| DU VO | Decentralisatie-uitkering Vrouwenopvang |
| FTE | Full time equivalent |
| GR | De juridische regeling Gemeenschappelijke Regeling GGD-VT Haaglanden |
| GR-GGD/VTH | De organisatie van de Gemeenschappelijke Regeling GGD-VT Haaglanden |
| LKHA | Landelijk Knooppunt Huwelijksdwang en Achterlating |
| VTH | Veilig Thuis |
| Wgr | Wet gemeenschappelijke regelingen |
| WMO | Wet Maatschappelijke ondersteuning |
| Wpg | Wet publieke gezondheid |
| Wvr | Wet veiligheidsregio's |



Bestuurlijke nota



Bestuurlijke nota

GR Veilig Thuis

februari 2023

GR Veilig Thuis

Achtergrond

In haar jaarplan 2021 heeft de rekenkamercommissie aangekondigd een onderzoek te doen naar Veilig Thuis. Aanleiding hiervoor vormden vragen vanuit de gemeenteraad. De raad is in de praktijk vaak het eerste aanspreekpunt wanneer er onverhoopt een incident plaatsvindt. Raadsleden vroegen zich af hoe de raad goed in positie kan worden gebracht. Men vroeg zich met name af in hoeverre is de sturingsmogelijkheid op de GGD Haaglanden, een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente Den Haag tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is, behulpzaam of juist belemmerend is ten aanzien van Veilig Thuis.

De rekenkamercommissie is van mening dat onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de GR Veilig Thuis (GR VT) zowel een maatschappelijk als financieel belang dient. Het gaat om een voorziening voor de meest kwetsbare personen en er gaat veel geld in om (in 2021 droeg Zoetermeer ruim €1 miljoen bij, in 2022 bijna €1,2 miljoen).

Rekenkameronderzoek

De centrale onderzoeksvraag is als volgt: *“Hoe is de governance van de GR VT ingericht, hoe is de sturing daarvan in de gemeentelijke praktijk en wat zijn de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de raad?”*

Het doel van het onderzoek is:

- de governance van de GR VT inzichtelijk maken voor de raad;
- de sturingsmogelijkheden die de raad heeft in kaart te brengen;
- zicht te krijgen op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de GR VT, met inbegrip van de samenwerking met de lokale teams in Zoetermeer;
- bezien hoe de transparantie van de bedrijfsvoering voor alle betrokkenen kan worden vergroot.

Het onderzoek is uitgevoerd door StiBaBo. Het onderzoek bestond uit een documentonderzoek en interviews. Er is tevens een groeps gesprek gevoerd waarbij een afvaardiging uit de gemeenteraad én uit de ambtelijke organisatie aanwezig was.

Conclusies

1. In VT Haaglanden heeft de gemeente Den Haag een relatief machtige positie. Deze weerspiegelt tot op zekere hoogte de relatieve verhoudingen in bevolkingsaantallen. Problematisch is de combinatie van opdrachtgever en opdrachtnemer van Den Haag in VT Haaglanden.
2. Sturingsmogelijkheden van gemeenschappelijke regelingen zijn beperkt. Zienswijzen zijn voor de raad het belangrijkste instrument. Het effect ervan kan worden versterkt door een vorm van afstemming tussen gemeenteraden op basis waarvan gemeenschappelijk gedragen zienswijzen kunnen worden ingediend.
3. VT Haaglanden heeft zienswijzen van de raad van Zoetermeer de afgelopen tijd serieus genomen, maar de voornaamste zorg van Zoetermeer en andere gemeenten – de lange wachtlijsten – is niet weggenomen (dat komt mede door de krappe arbeidsmarkt).
4. De informatievoorziening aan de raad voldoet aan de wettelijke eisen, maar VT Haaglanden kan – door het goede voorbeeld van VT Rotterdam Rijnmond te volgen – transparanter berichten over zijn functioneren.
5. VT Haaglanden is een centrale schakel in de keten om problemen rond huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken. Zoetermeer kan zelf voor de eigen inwoners de keten helpen versterken door het eigen lokale team zo goed mogelijk in te richten.

Aanbevelingen

Aan college respectievelijk het lid namens Zoetermeer in het AB van VT Haaglanden

1. Bevorder actief de totstandkoming van een langetermijnagenda van de VT Haaglanden. De opstelling ervan geeft de raad een belangrijk handvat om invloed uit te oefenen op de nadere invulling van het beleidskader.
2. Stel in het AB van VT Haaglanden de problematische samenloop van opdrachtgever en opdrachtnemer aan de orde en stel voor dat ambtenaren van Den Haag die tijdelijk werken voor VT Haaglanden, dat voor die periode onder het gezag van VT Haaglanden doen.

Aan de raad

1. Overweeg met andere raden de instelling van een gezamenlijk platform om zienswijzen onderling af te stemmen. Dat vergt een extra tijdsinvestering, maar kan de grip van de raad op deze GR helpen versterken.

Bestuurlijke reactie



gemeente
Zoetermeer

> Retouradres Postbus 15, 2700 AA Zoetermeer

Aan de Rekenkamercommissie Zoetermeer

Bezoekadressen
Engelandlaan 502
2711 EB Zoetermeer
Stadhuisplein 1
2711 EC Zoetermeer

Postadres
Postbus 15
2700 AA Zoetermeer

Telefoon 14 079
www.zoetermeer.nl

Datum
30-03-23

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2023-015831

Bijlagen
n.v.t.

Onderwerp: Bestuurlijke reactie rekenkameronderzoek Gemeenschappelijke regeling Veilig Thuis Haaglanden

Geachte Rekenkamercommissie,

Op 14 februari 2023 ontving het college uw onderzoeksrapport Veilig Thuis Governance en sturing en de bestuurlijke nota, waarvoor onze hartelijke dank. U doet ons en de raad aanbevelingen over de Governance en sturing voor het onderdeel Veilig Thuis Haaglanden (verder: VTH) in de Gemeenschappelijke regeling GGD en Veilig Thuis Haaglanden (verder: GR GGD en VTH). In deze bestuurlijke reactie reageert het college op zowel de conclusies als de aanbevelingen.

Aanleiding onderzoek

Vragen vanuit de gemeenteraad waren voor u aanleiding om een onderzoek te starten. De raad is in de praktijk vaak het eerste aanspreekpunt wanneer er onverhoopt een incident plaatsvindt. Raadsleden vroegen zich af hoe de raad goed in positie kan worden gebracht. Ze vroegen zich met name af in hoeverre de sturingsmogelijkheid op de GR GGD en VTH, een gemeenschappelijke regeling waarbij de gemeente Den Haag tegelijkertijd opdrachtgever en opdrachtnemer is, behulpzaam of juist belemmerend is ten aanzien van VTH.

Centrale onderzoeksvraag

U stelde de centrale onderzoeksvraag: 'hoe is de Governance GR GGD en VTH ingericht, en hoe is de sturing in de gemeentelijke praktijk en wat zijn de inhoudelijke sturingsmogelijkheden voor de raad?'

Conclusies uit het rapport Veilig Thuis Governance en sturing

Uit uw onderzoeksrapport zijn de volgende conclusies voortgekomen:

- 1. In VTH heeft de gemeente Den Haag een relatief machtige positie. Deze weerspiegelt tot op zekere hoogte de relatieve verhoudingen in bevolkingsaantallen. Problematisch is de combinatie van opdrachtgever en opdrachtnemer van Den Haag in VTH.*

- 2. Sturingsmogelijkheden van gemeenschappelijke regelingen zijn beperkt. Zienswijzen zijn voor de raad het belangrijkste instrument. Het effect ervan kan worden versterkt door een vorm van afstemming tussen gemeenteraden op basis waarvan gemeenschappelijk gedragen zienswijzen kunnen worden ingediend.*
- 3. VTH heeft zienswijzen van de raad van Zoetermeer de afgelopen tijd serieus genomen, maar de voornaamste zorg van Zoetermeer en andere gemeenten – de lange wachtlijsten – is niet weggenomen (dat komt mede door de krappe arbeidsmarkt).*
- 4. De informatievoorziening aan de raad voldoet aan de wettelijke eisen, maar VTH kan – door het goede voorbeeld van VT Rotterdam Rijnmond te volgen – transparanter berichten over zijn functioneren.*
- 5. VTH is een centrale schakel in de keten om problemen rond huiselijk geweld en kindermishandeling aan te pakken. Zoetermeer kan zelf voor de eigen inwoners de keten helpen versterken door het eigen lokale team zo goed mogelijk in te richten.*

Het college heeft kennisgenomen van de conclusies die u uit het onderzoeksrapport heeft getrokken. De conclusies zijn herkenbaar voor het college.

Aanbevelingen

U heeft de volgende aanbevelingen gedaan aan het college/het lid namens Zoetermeer in het algemeen bestuur én de gemeenteraad:

Aan college/het lid namens Zoetermeer in het algemeen bestuur:

- 1. Bevorder actief de totstandkoming van een lange termijnagenda van VTH. De opstelling ervan geeft de raad een belangrijk handvat om invloed uit te oefenen op de nadere invulling van het beleidskader.*

Reactie college:

Een lange termijn agenda kan aanknopingspunten geven waarop de raad de komende jaren kan sturen via de zienswijze procedure op de jaarlijkse bestuursrapportages. Er wordt gewerkt aan een conceptagenda voor de bestuursperiode 2022-2026. Dit concept is geagendeerd voor de vergadering van 20 april 2023 van het algemeen bestuur. Na vaststelling in vergadering worden de vergaderstukken door de GR GGD en VTH naar de raden verzonden en zijn ze te downloaden op <https://www.ggdhaaglanden.nl/over-ggd-haaglanden/bestuur/>

- 2. Stel in het algemeen bestuur de problematische samenloop van opdrachtgever en opdrachtnemer aan de orde en stel voor dat ambtenaren van gemeente Den Haag die tijdelijk werken voor VTH, dat voor die periode onder het gezag van VTH doen.*

Reactie college:

De uitdagende samenloop van opdrachtgever en opdrachtnemer is herkenbaar voor het college. Het governance model is in 2022 geëvalueerd bij de evaluatie van de gemeenschappelijke regeling in opdracht opdracht

van het algemeen bestuur van de GR GGD en VTH. Het Evaluatierapport 'Van stabiliseren naar ontwikkelen' is op 15 februari 2022 uitgekomen. De hoofdconclusie is dat de governance als zodanig nauwelijks ter discussie staat. In de vergadering van het algemeen bestuur op 25 februari 2022 heeft het algemeen bestuur de bevindingen uit het rapport omarmd met uitzondering van Zoetermeer. De GR GGD en VTH heeft het rapport na vaststelling aan de raden gezonden.

Hoewel het college de aanbeveling van de rekenkamercommissie kan onderschrijven, lijkt het opnieuw agenderen van het onderwerp een jaar na de bespreking van het evaluatierapport door het algemeen bestuur niet efficiënt en effectief. Het college ziet er om deze reden van af om de aanbeveling over te nemen.

Aan de raad:

1. *Overweeg met andere raden de instelling van een gezamenlijk platform om zienswijzen onderling af te stemmen. Dat vergt een extra tijdsinvestering, maar kan de grip van de raad op deze GR GGD en VTH helpen versterken.*

Reactie college:

Het college zou de raad voor zijn beraadslaging over deze aanbeveling mee willen geven dat een gezamenlijke boodschap mogelijk krachtiger is dan de boodschap van een individuele gemeente.

Burgemeester en wethouders van Zoetermeer,

de secretaris,

de burgemeester,



B.J.D. Huykman

Drs. M.J. Bezuijen