

Ontwikkeling van een integrale governance Zorg en Veiligheid in Drenthe en de organisatorische inbedding van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe.

November 2023

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE	2
DEEL I BESTUURLIJKE SAMENVATTING	4
OPDRACHT EN PROCES TOT NU TOE	4
<i>Bestuurlijk opdrachtgevers</i>	4
OPGEHAALDE BEELDEN, UITGANGSPUNTEN EN RANDVOORWAARDEN	5
GOVERNANCEMODEL ZORG EN VEILIGHEID	6
1. <i>Inhoud en middelen komen samen in besluitvorming</i>	6
2. <i>Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen</i>	7
3. <i>Kennisdeling en allianties in de lobby</i>	8
ORGANISATORISCHE INBEDDING ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS DRENTHE	8
1. <i>De sturing op het functioneren en de inzet van het netwerk ZVHD</i>	8
2. <i>De organisatorische inbedding</i>	8
CULTUUR EN GEDRAG	9
PROCES	9
DEEL II ADVIESRAPPORT	11
INLEIDING	11
OPDRACHT	11
1. HET BELANG VAN EEN INTEGRALE GOVERNANCE ZORG EN VEILIGHEID	12
1.1 COMPLEXITEIT VRAAGT OM INTEGRALE STURING	12
1.2 HET BELANG VOOR INWONERS	12
1.3. HET BELANG VOOR PROFESSIONALS.....	13
2. KADERS VOOR HET ADVIES	14
2.1. WAAR MOET HET MODEL AAN VOLDOEN?.....	14
2.2. NEEM LANDELIJKE ONTWIKKELINGEN MEE	15
2.3. OVERZICHT EN ONDERSCHIED IN ROLLEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN	15
2.3.1. <i>De eerste pijler: inhoud en middelen komen samen in besluitvorming</i>	15
2.3.2. <i>De tweede pijler: Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen</i>	16
2.3.3. <i>De derde pijler: Kennisdeling en allianties in de lobby</i>	16
3. INVULLING DRENTSE GOVERNANCE ZORG EN VEILIGHEID	16
3.1 EERSTE PIJLER: INHOUD EN MIDDELEN KOMEN SAMEN IN BESLUITVORMING - STRUCTUUR.....	16
3.1.1. <i>Omvormen van de bestaande gemeenschappelijke regeling (GR)</i>	16
3.1.2. <i>Algemeen Bestuur en Bestuursadviescommissies</i>	17
3.1.3. <i>Sturing, verhouding en samenhang tussen AB en Bestuursadviescommissies</i>	18
3.1.4. <i>Bestuursadviescommissies en lokaal bestuur en gemeenteraad</i>	19
3.2 TWEEDE PIJLER: INTEGRAAL EN IN GELIJKWAARDIG PARTNERSCHAP STUREN.....	19
3.2.1. <i>Organiseer Bestuurlijke Netwerk Tafel brede domein van Zorg en Veiligheid</i>	19
3.2.2 <i>Verhouding en samenhang Bestuurlijke netwerktafel Zorg en Veiligheid en BAC Zorg en Veiligheid</i> 20	
3.2.3 <i>De omgevormde GR en de bestaande tafels rondom Zorg en Veiligheid</i>	20
3.3 DERDE PIJLER: KENNISDELING EN ALLIANTIES IN DE LOBBY	21
4. ORGANISATORISCHE INBEDDING VAN HET ZORG- EN VEILIGHEIDSHUIS DRENTHE	21
4.1 DE STURING OP HET FUNCTIONEREN EN INZET NETWERK ZVHD DOOR DE STUURGROEP	22
4.2 DE ORGANISATORISCHE INBEDDING WAARBIJ EENVOUDIGE BEDRIJFSVOERING EN VERBINDING MET AANVERWANTE ORGANISATIES MOGELIJK WORDT GEMAAKT	22
4.3 VERHOUDING EN SAMENHANG STUURGROEP ZVHD EN BAC ZORG EN VEILIGHEID	23
4.4 VERHOUDING EN SAMENHANG BESTUURLIJKE NETWERKTAFEL ZORG EN VEILIGHEID EN STUURGROEP ZORG EN VEILIGHEIDSHUIS DRENTHE.....	23
4.5 DE INTEGRALE GOVERNANCE EN ORGANISATORISCHE INBEDDING ZVHD IN SAMENHANG.....	23
5. RANDVOORWAARDEN	24

5.1	VOORWAARDEN EN ONDERSTEUNING	24
5.2	LOKALE INTEGRALE VERBINDING TUSSEN DE DOMEINEN	24
5.3	CULTUUR EN GEDRAG	24
6.	ANDERE KANSEN EN MOGELIJKHEDEN NA OMVORMING GR GGD	25
7.	ADVIES, BESLUITVORMINGSPROCES EN DOORKIJK NAAR VERVOLGPROCES	26
7.1.	ADVIES	26
7.2	BESLUITVORMINGSPROCES EN AFRONDEN OPDRACHT	26
7.3	DOORKIJK NAAR HET VERVOLGPROCES - VERVOLGOPDRACHTEN	27
	DEEL III TOELICHTING IN BIJLAGEN	28
	BIJLAGE 1 OPDRACHT EN PROCES VAN DE OPDRACHT	28
	OPDRACHT	28
	PROCES	29
	ORGANISATIE VAN HET PROJECT	29
	BIJLAGE 2 COMPLEXITEIT VAN DE PROBLEMATIEK ZORG EN VEILIGHEID	29
	BIJLAGE 3 TOEKOMSTSCENARIO KIND- EN GEZINSBESCHERMING	31
	BIJLAGE 4 BEELDEN VAN BESTUURDERS SAMENGEVAT	33
	BESTUURLIJKE SPAGHETTI	33
	DE DRENTSE BESTUURSCULTUUR	34
	DIFFUSE ZIENSWIJZEN GOVERNANCE ZORG EN VEILIGHEID	34
	BEELDEN OVER HET ZORG EN VEILIGHEIDSHUIS DRENTHE	34
	VOORWAARDEN INBEDDING ZORG EN VEILIGHEIDSHUIS DRENTHE.....	35
	CONCLUSIE GESPREKKEN BESTUURDERS: ALS JE HET BESTE WILT VOOR DE INWONERS VAN DRENTHE....	35
	BIJLAGE 5 NADERE UITWERKING UITGANGSPUNTEN	36
	ORGANISEER EEN BESTUURLIJKE TAFEL WAAR KOERS, RICHTING EN PRIORITEITEN WORDEN BEPAALD	36
	ORGANISEER EEN GEMEENTELIJKE TAFEL ZORG- EN VEILIGHEID DIE BESLUITEN KAN NEMEN EN WAAR INHOUD EN FINANCIËN BIJ ELKAAR KOMEN	36
	ZORG EN VEILIGHEID IS MEER DAN DE TAKEN DIE HET ZVHD UITVOERT	37
	GEEF ZVHD EEN EIGENSTANDIGE, ONAFHANKELIJKE POSITIE OM REGIEROL UIT TE KUNNEN VOEREN	37
	BED HET ZVHD ORGANISATORISCH IN EEN GR-ORGANISATIE ZODAT FOCUS VAN BEDRIJFSVOERING NAAR INHOUD KAN, INHOUD IS LEIDEND IN KEUZE GR.....	38

Deel I Bestuurlijke samenvatting

Inwoners zijn er bij gebaat dat de juiste zorg en de juiste maatregelen worden genomen zodat zij veilig kunnen leven en wonen. In de complexiteit van het systeem waar we in Nederland in zijn beland is samenwerking tussen organisaties op het gebied van zorg en veiligheid niet vanzelfsprekend. Professionals doen hun uiterste best om het juiste te doen voor hun cliënten; de inwoners van Drenthe, maar lopen tegen de muren van ‘het systeem’ op. Dit heeft tot gevolg dat hulp niet op gang komt, niet de juiste hulp kan worden ingezet of door lange wachttijden ontvankelijkheid voor hulp verdwijnt. Dit levert situaties op waarin de onveiligheid zich opnieuw kan voordoen of erger wordt, soms met fatale gevolgen, omdat oorzaken niet worden aangepakt. En dit laatste doet zich helaas ook in Drenthe voor.

Opdracht en proces tot nu toe

Vanuit het besef dat de veiligheid van inwoners in Drenthe voorop staat en bestuurders voor hen het beste willen, hebben de DB's van GGD en VRD een bestuurlijke opdracht gegeven om voor Drenthe een integrale governance Zorg en Veiligheid te ontwikkelen. Daarnaast hebben de DB's van GGD en VRD de opdracht gegeven om met een voorstel te komen voor de organisatorische inbedding van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (ZVHD). Als randvoorwaarden zijn meegegeven dat de inhoud voorop staat en leidend moet zijn, de cliënt en de inwoners centraal staan en dat er rekening wordt gehouden met de koers uit het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.

Bestuurlijk opdrachtgevers

Dit proces is aangestuurd door 3 bestuurlijk opdrachtgevers die een verbinding hebben met de gremia die de opdracht hebben vastgesteld, te weten het DB VRD en DB GGD en met de stuurgroep ZVHD. Dit betreffen:

- Karel Loohuis, DB lid van de VRD en voorzitter Stuurgroep ZVHD
- Jan Seton, AB lid van de VRD en (voormalig) lid van de Stuurgroep ZVHD
- Raymond Wanders, voorzitter DB en AB GGD Drenthe

De adviseurs die deze opdracht hebben uitgevoerd, zijn:

- Els van der Weele
- Jolanda Waaijer
- Bas Bastiaans (tot 1 september 2023)

Zij hebben alle drie een relatie met het onderwerp Zorg en Veiligheid, zijn betrokken (geweest) in vraagstukken, hebben kennis van het werkveld en kennen de provincie. Zij zijn allen extern adviseur.

Gedurende het proces ontstonden ook op andere domeinen kansen en mogelijkheden om inhoud en middelen te verbinden, efficiëntie in bestuurlijke overlegstructuren en bestuurlijke tafels met netwerkpartners te organiseren. Hoewel dit niet sec tot de opdracht behoorde is er voor gekozen deze kansen en mogelijkheden wel te delen in dit advies. Hiermee kan ook worden geanticipeerd op andere landelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de hervormingsagenda Jeugd, en kan nog meer worden bijgedragen aan het oplossen van genoemde uitgangspunten en benoemde knelpunten.

Dit advies is tot stand gekomen in een proces waarbij veel mensen betrokken zijn. De beelden die zijn opgehaald zijn in bestuurlijke bijeenkomsten besproken. Hierna zijn de contouren van het governancemodel uitgewerkt. Deze zijn besproken met de leden van de DB's VRD en GGD, waarna het model verder is uitgewerkt. Gelet op de bijzondere positie van de Stuurgroep ZVHD is hen om advies gevraagd waar het de inbedding van het ZVHD betreft. Zij kunnen instemmen met de lijn in dit advies. Ook is advies gevraagd aan het DB van de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG). Het advies raakt hen ook waar het de impact voor de thematafel Zorg en Veiligheid betreft. Het DB van de VDG staat hier positief tegenover.

Opgehaalde beelden, uitgangspunten en randvoorwaarden

Op basis van 25 gevoerde gesprekken waarin ruim 60 mensen¹ zijn gesproken, kan een goed beeld worden gevormd over hoe de huidige overlegstructuur op zorg en veiligheid wordt ervaren. Het beeld dat hieruit voortkomt is niet nieuw en komt overeen met eerder verschenen rapporten².

Een belangrijk onderdeel van dit beeld is de eensgezindheid dat het er in Drenthe veel tafels zijn waar gesproken wordt over (onderdelen van) zorg en veiligheid. Het is onduidelijk wat je op welke tafel bespreekt en waar besluiten worden genomen en wat de status is van een bespreking op een tafel waar geen besluiten worden genomen. Veel bestuurders noemen het een bestuurlijke spaghetti waar ze vanaf willen. Ze zijn op zoek naar een governance structuur die helder is, zodat ze 'het' niet meer over hoeven te hebben en zich kunnen richten op inhoud. Een bestuurlijke tafel zorg en veiligheid waar over inhoud en thema's integraal met alle netwerkpartners wordt gesproken, wordt gemist.

Op basis van de opgehaalde beelden is helder geworden aan welke uitgangspunten het nieuw te ontwikkelen model moet voldoen. De uitgangspunten zijn:

- Creëer een omgeving waar de client en professional centraal staan, waar inhoud en financiën samenkomen en waar bestuurders niet vaker dan nodig is bijeen komen.
- Ontwikkel een model waar de rollen, taken en ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn, waarin duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover besluit.
- Het model draagt bij aan daadkracht in besluitvorming en helderheid in standpunten.
- De structuur draagt bij aan de gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de koers, de visie en de voortgang van de werking van het netwerk met de juiste partners.

Deze uitgangspunten zijn vertaald in kaders en randvoorwaarden voor de adviesrichting:

1. Organiseer een gemeentelijke tafel zorg en veiligheid die besluiten kan nemen en waar inhoud en financiën bij elkaar komen.
2. Organiseer een bestuurlijke tafel met gemeentelijke- en netwerkpartners waar koers richting en prioriteiten worden bepaald.
3. Zorg ervoor dat Drenthe-breed expertise verhoogd wordt en gegevens, informatie en data samenkomen om gezamenlijk goed te sturen op Zorg en Veiligheid.
4. Zorg voor een model waarin de rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen organisaties en op de overlegtafels helder zijn

¹ Gesproken zijn gemeentebestuurders en bestuurders van netwerkpartners uit het netwerk zorg en straf.

² Opbrengst bestuurlijke gespreksronde Verbetering Samenwerking Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (Van Schie, 2020) en Het BRE Drenthe (Van den Berg et.al, 2022)

5. Naast inhoud en structuur is ook aandacht voor gedrag en de hygiëne binnen de overlegstructuur (de (Drentse) bestuurscultuur).

De beelden, de uitgangspunten en de randvoorwaarden zijn in maart 2023 besproken en afgestemd in twee bestuurlijke sessies.

Governancemodel Zorg en Veiligheid

Onder het adagium 'Hoe complexer de materie, hoe simpeler de structuur' is beoogd de veelheid van netwerken te versimpelen en overzichtelijker te maken. Het voorstel is een bestuurlijke governance voor zorg en veiligheid op te bouwen aan de hand van drie pijlers:

1. Inhoud en middelen komen samen in besluitvorming
2. Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen
3. Kennisdeling en allianties in de lobby

1. Inhoud en middelen komen samen in besluitvorming

Om inhoud en middelen samen te laten komen in een duidelijke structuur blijft een gemeenschappelijke regeling (GR) de meest logische oplossing. Hier zijn rollen en verantwoordelijkheid helder, is er een duidelijke besluitvormingsstructuur, verantwoordingstructuur en is er helder opdrachtgeverschap en gezamenlijke regionale regie. Ook zijn er duidelijke lijnen naar de gemeenteraden zodat legitimatie is geborgd. Uit de gesprekken is gebleken dat er geen bestuurlijk draagvlak is voor het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Wel is draagvlak voor het wijzigen van of toevoegen aan een bestaande gemeenschappelijke regeling op een manier die toekomstbestendig is en die vanuit de inhoud geredeneerd logisch is.

Het voorstel is om de bestaande GR GGD Drenthe om te vormen zodat deze gaat bestaan uit twee stevige onderdelen: Zorg en Veiligheid en Publieke gezondheid (namen zijn werktitels) die beiden een bestuurlijke vertegenwoordiging krijgen in een Bestuursadviescommissie (BAC). Hier komen inhoud en middelen bij elkaar en wordt gesproken over koers en strategie.

Om de bestuurlijke gesprekken in samenhang op inhoud en middelen te kunnen voeren is het van belang dat alle betrokken bestuurlijke portefeuilles vertegenwoordigd zijn. Kijkend naar de taken die in de omgevormde GR worden uitgevoerd is het van belang dat de portefeuilles volksgezondheid, WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid in het Algemeen Bestuur (AB) vertegenwoordigd zijn. Om er voor te zorgen dat de inhoudelijke gesprekken over publieke gezondheid, preventie en over zorg en veiligheid op de goede tafels gevoerd kunnen worden, worden gelieerd aan het AB twee Bestuursadviescommissies (BAC) ingesteld: een Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en een Bestuursadviescommissie Publieke gezondheid en preventie. In dit model hebben Bestuursadviescommissies een belangrijke inhoudelijke rol waar het gaat over koers en strategie. De Bestuursadviescommissies zijn formeel niet besluitvormend, maar geven zwaarwegend advies aan het Algemeen Bestuur van de GR waar de formele besluitvorming (volgend op het advies) plaatsvindt.

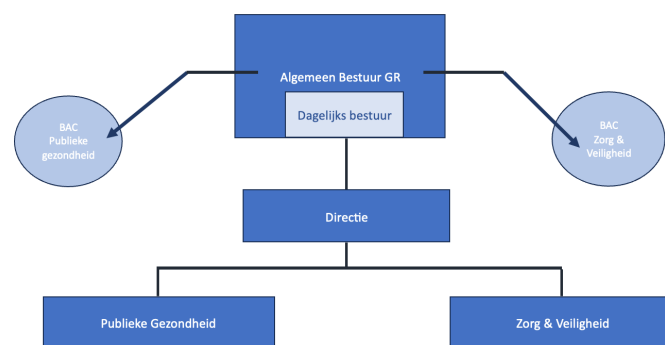
Hiermee ontstaat er een structuur waarin er een Algemeen Bestuur (AB) is waarin iedere gemeente zitting heeft en waarin alle betrokken portefeuilles in beginsel vertegenwoordigd

zijn. De Bestuursadviescommissie vaardigen voor het AB leden af zodat er een linkin pin is tussen hetgeen in de Bestuursadviescommissies wordt besproken en waarover de Bestuursadviescommissie adviseert aan het AB. Hierdoor is er overlap, ontstaan er logische verbindingen waardoor discussies niet overnieuw gedaan (hoeven te) worden in het AB en is continuïteit en congruentie geborgd.

Gemeenten bepalen zelf wie zij afvaardigen, maar zijn gezamenlijk wel verantwoordelijk dat er een goede afvaardiging in de Bestuursadviescommissies zit.

De Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid richt zich op de inhoudelijke strategie en koers van het brede spectrum Zorg en Veiligheid. Voorgesteld wordt om de Bestuursadviescommissie Zorg & Veiligheid te laten bestaan uit portefeuillehouders WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid. De Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid richt zich op de reguliere en additionele GGD-taken. Voorgesteld wordt deze Bestuursadviescommissie te laten bestaan uit de Drentse wethouders (publieke) gezondheidszorg en preventie.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:

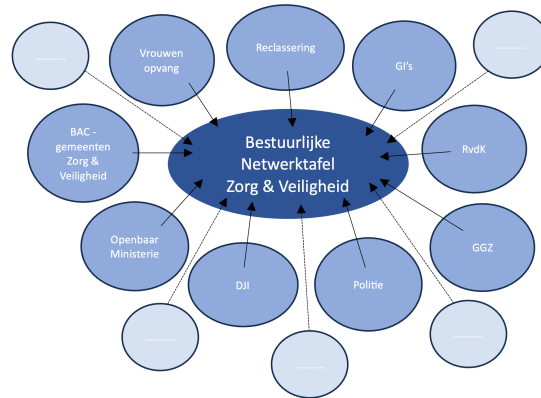


2. Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen

Het zorg en veiligheidsdomein beslaat de brede aanpak van veiligheid in de openbare ruimte en achter de voordeur. Het gaat hier veelal om situaties waar complexe problematiek aan ten grondslag ligt en waar de verschillende (gemeentelijke) domeinen zorg, justitie en openbare orde en veiligheid in samenhang nodig zijn om te komen tot de juiste interventies en oplossingen. Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat er brede behoefte is om Drenthe breed met gemeenten en netwerkpartners strategische bestuurlijke onderwerpen te bespreken op het snijvlak van Zorg en veiligheid.

Voorgesteld wordt daarom een Bestuurlijke Netwerk Tafel (BNT) Zorg en Veiligheid in te richten waar partners uit het netwerk zorg en veiligheid en de 12 gemeenten aan deelnemen op basis van gelijkwaardigheid. Hier bespreken zij bestuurlijk de strategische onderwerpen die vallen binnen het brede spectrum van zorg en veiligheid. Hier wordt koers en richting bepaald, worden prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt en vindt het bestuurlijke gesprek plaats over resultaten en verantwoording. De expertise en data van de netwerkpartners en gemeenten worden geanalyseerd, gedeeld en op de strategische agenda vertaald naar ambities en beleid. Partners die onderdeel zijn van het netwerk hebben allemaal ook een eigenstandige rol in het brede domein van zorg- en veiligheid.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



3. Kennisdeling en allianties in de lobby

De derde pijler richt zich vooral op het netwerk en de strategische allianties die er zijn voor kennisdeling en lobby. Elkaar kennen en elkaars kennis en expertise inzetten en gebruik maken van elkaars specifieke bevoegdheden is een belangrijke succesfactor om complexe problematiek in een complex georganiseerd speelveld te organiseren. Denk hierbij aan het onderwijs, medisch domein, etc. Ontmoeting en uitwisseling, enkele keren per jaar is daarvoor belangrijk. Deze bijeenkomsten kunnen input vormen voor de BNT of gebruikt worden om een gezamenlijke lobby te starten.

Organisatorische inbedding Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe

Voor de inbedding van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe (ZVHD) gaat het om:

1. de sturing op het functioneren en de inzet van het netwerk ZVHD.
2. de organisatorische inbedding waarbij eenvoudige bedrijfsvoering en verbinding met aanverwante organisaties mogelijk wordt gemaakt.

Het gaat hier dus niet over het bespreken van onderwerpen die het brede spectrum van Zorg en Veiligheid omvatten. Deze gesprekken vinden plaats op de BNT Zorg en Veiligheid. Dit is logisch omdat zorg en veiligheid breder is dan de taken van het ZVHD.

1. De sturing op het functioneren en de inzet van het netwerk ZVHD.

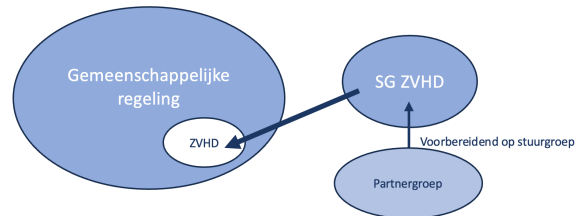
De Stuurgroep ZVHD heeft en houdt de sturing op de strategische regie van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe, zoals bedoeld in artikel 4.5 van het Convenant. Zij maakt geen onderdeel uit van de om te vormen GR; wat overigens juridisch ook niet zou kunnen. Zij heeft in de sturing op het netwerk van het ZVHD een onafhankelijke positie en legt geen verantwoording af binnen de GR. Het samenwerkingsconvenant ZVHD blijft van kracht.

2. De organisatorische inbedding

De netwerkorganisatie ZVHD wordt organisatorische ingebed in de om te vormen GR. Hierdoor worden de PIJOFACH-taken goed georganiseerd en krijgt de manager van het ZVHD de managementverantwoordelijkheid die bij deze rol hoort. Ook wordt verbinding met

aanverwante organisaties mogelijk gemaakt. Ook de financieringsstroom van gemeenten naar het ZVHD wordt transparanter. De uitvoering van het ZVHD is hiermee geborgd in een rechtsvorm met publieke controle.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



Cultuur en gedrag

De structuur waarin je iets inbedt en organiseert moet daarvoor ondersteunend zijn en is niet leidend. Een passende structuur biedt houvast voor helderheid in rollen, taken en verantwoordelijkheden en hygiëne in de bespreking en besluitvorming. Het advies wat in dit rapport gegeven wordt kan alleen maar tot een succes worden gemaakt door bestuurders zelf door in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid te nemen voor goede communicatie en afstemming, loslaten wat losgelaten kan worden, samenhang te willen aanbrengen in de onderwerpen en zich te verhouden tot ieders rol en taak en dit regelmatig te evalueren.

Proces

In het besluitvormingsproces om te komen tot een governancemodel Zorg en Veiligheid is een proces ingericht dat bestaat uit twee stappen. De eerste stap is een besluit over het kader waarbinnen de governance zorg en veiligheid verder moet worden uitgewerkt. De tweede stap richt zich op besluitvorming over de om te vormen GR en de verdere uitwerking van het governancemodel.

Dit advies richt zich op de besluitvorming over de eerste stap; het kader waarbinnen de governance Zorg en Veiligheid verder wordt uitgewerkt. De opdracht is hiermee afgerond.

Met het opleveren van dit advies is een kader neergelegd op basis waarvan integraal, in samenwerking met netwerkpartners, op bestuurlijk niveau kan worden gesproken over het brede spectrum van zorg en veiligheid. De gekozen structuur faciliteert dat inhoud en middelen bij elkaar komen en dat lokaal en regionaal integraal gestuurd kan worden op de aanpak van zorg en veiligheid en past in het kader van toekomstige ontwikkelingen, zoals het toekomstscenario. Het biedt daarnaast kansen mogelijkheden om -al dan niet gefaseerd- de bestuurlijke drukte te verminderen en het bestuurlijk landschap overzichtelijk te maken. Met het voorstel over de organisatorische inbedding van het ZVHD is een advies neergelegd waar een inbedding wordt voorgesteld op basis van inhoud (samenhang en overlap). Daarnaast is helder onderscheid gemaakt tussen sturing door de stuurgroep ZVHD op het ZVHD op basis van het convenant en het bespreken van de thema's die het brede spectrum zorg en veiligheid omvatten op de bestuurlijke netwerktafel Zorg en Veiligheid.

Deel II Adviesrapport

Inleiding

“De veiligheid van inwoners van Drenthe, zowel in huiselijk kring als in de openbare ruimte, gaat ons allen aan het hart. En we zien dat we hier momenteel niet op de meeste effectieve en efficiënte wijze sturing aan geven. We willen dat professionals optimaal in staat zijn om hun werk te doen zodat onveiligheid voorkomen wordt, opgelost wordt en oorzaken worden weggenomen. We willen het beste voor de inwoners van Drenthe”

Hiermee ontstond de wens en opdracht voor de ontwikkeling van een integrale governance Zorg en Veiligheid. Daarbij is, volgens de opdracht, meegenomen onder welke structuur het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (ZVHD) organisatorisch ingebed zou kunnen worden. Met het uitbrengen van dit advies wordt de opdracht afgerond die het Dagelijks Bestuur (DB) van de Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en van de GGD Drenthe in 2022 hebben gegeven.

Opdracht

De DB's van GGD en VRD hebben een bestuurlijke opdracht gegeven om voor Drenthe een integrale governance Zorg en Veiligheid te ontwikkelen. Daarnaast hebben de DB's van GGD en VRD de opdracht gegeven om met een voorstel te komen voor de organisatorische inbedding van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (ZVHD).

Aan de beide opdrachten zijn als randvoorwaarden meegegeven dat:

- De inhoud voorop moet staan en leidend moet zijn.
- De cliënt en de inwoners centraal staan.
- Er rekening wordt gehouden met de koers uit het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming.

Gedurende het proces ontstonden ook op andere domeinen kansen en mogelijkheden om inhoud en middelen te verbinden, efficiëntie in bestuurlijke overlegstructuren en bestuurlijke tafels met netwerkpartners te organiseren. Hoewel dit niet sec tot de opdracht behoorde is er voor gekozen deze kansen en mogelijkheden wel te delen in dit advies, omdat hiermee ook kan worden geanticipeerd op andere landelijke ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de hervormingsagenda Jeugd. Hiermee kan nog meer worden bijgedragen aan het oplossen van genoemde uitgangspunten en benoemde knelpunten.

Dit advies is tot stand gekomen in een proces waar veel mensen bij betrokken zijn. De beelden die zijn opgehaald zijn in bestuurlijke bijeenkomsten besproken. Hierna zijn de contouren van het governancemodel uitgewerkt. Deze zijn besproken met de leden van de DB's VRD en GGD, waarna het model verder is uitgewerkt. Gelet op de bijzondere positie van de Stuurgroep ZVHD is hen om advies gevraagd waar het de inbedding van het ZVHD betreft. Zij kunnen instemmen met de lijn in dit advies. Ook is advies gevraagd aan het DB van de Vereniging Drentse Gemeenten (VDG). Het advies raakt hen ook waar het de impact voor de thematafel Zorg en Veiligheid betreft. Het DB van de VDG staat hier positief tegenover.

1. Het belang van een integrale governance Zorg en Veiligheid

1.1 Complexiteit vraagt om integrale sturing

De problematiek rondom onveiligheid in afhankelijkheidsrelaties (huiselijk geweld en kindermishandeling) of in de openbare ruimte is complex. In een situatie waar sprake is van onveiligheid, zijn vrijwel altijd meerdere personen en ook meerdere instanties betrokkenen. Dit vraagt om continue afstemming in de samenwerking om er voor te zorgen dat inwoners niet tussen de wal en het schip vallen. Het Ministerie van VWS, VenJ en de VNG hebben deze complexiteit beschreven in de circulaire 'Integrale sturing op de aanpak van HG en KM' (juni 2020). Zij zeggen hierover het volgende:

“De betrokken partijen werken in afzonderlijke ketens en voeren dit werk uit vanuit verschillende wettelijke kaders en beleidsdomeinen. Grofweg gaat het om samenwerking tussen zorg en veiligheid. Maar ook samenwerking met domeinen als welzijn, werk & inkomen, onderwijs en huisvesting is van groot belang om stabiele veiligheid te creëren. Gebleken is dat het bij complexe casuïstiek zeer lastig is om de zorg echt integraal, over domeinen en met en om de cliënt heen te organiseren. Dat is wel nodig want met de huidige aanpak slagen we er onvoldoende in situaties van onveiligheid structureel te doorbreken.

Domein-overstijgende samenwerking zorgt voor een goed evenwicht tussen preventie en repressie. Zo kan multi-problematiek of escalatie worden voorkomen. Daarmee wordt beter recht gedaan aan de situatie van het individu, zijn of haar omgeving en de belangen van onze samenleving. Zonder een gerichte aanpak van de achterliggende oorzaken lijkt een repressieve aanpak niets anders dan symptoombestrijding. Andersom kan zorg baat hebben bij een dwingend kader om daarmee, in het belang van de cliënt, tot de meest effectieve interventie te komen.

Effectief samenwerken vraagt om actieve sturing vanuit bestuurders van gemeenten en partner-organisaties. Want bestaande kaders als wetgeving en financiering blijken effectieve samenwerking vaak in de weg te zitten.”

1.2 Het belang voor inwoners

Inwoners van Drenthe zijn er bij gebaat dat de juiste zorg en de juiste maatregelen worden genomen zodat zij veilig kunnen leven en wonen. In de complexiteit van het systeem waar we in Nederland in zijn beland is samenwerking tussen organisaties op het gebied van zorg en veiligheid niet vanzelfsprekend. Professionals doen hun uiterste best om het juiste te doen voor hun cliënten; de inwoners van Drenthe, maar lopen tegen de muren van 'het systeem' op. Dit heeft tot gevolg dat hulp niet op gang komt, niet de juiste hulp kan worden ingezet of door lange wachttijden ontvankelijkheid voor hulp verdwijnt. Dit levert situaties op waarin de onveiligheid zich opnieuw kan voordoen of erger wordt, soms met fatale gevolgen, omdat oorzaken niet worden aangepakt. En dit laatste doet zich helaas ook in Drenthe voor.

Integrale bestuurlijke sturing is nodig om daar waar de veiligheid van inwoners in het gedrang komt, te kijken aan welke knoppen er gedraaid kan worden om 'het systeem' beter te laten functioneren. Het is van belang om dit samen te doen als gemeentelijke partners en partners uit het netwerk zorg en veiligheid, omdat niemand deze vraagstukken alleen kan oplossen. De schakels in het netwerk hebben elkaar nodig om ballast voor inwoners zoveel als mogelijk weg te nemen, wellicht ook kaders of richtlijnen aan te passen of goede werkafspraken te maken waardoor de inwoner centraal komt te staan in plaats van het systeem waarbinnen alle organisaties functioneren. Met een bestuurlijke netwerktafel kunnen problemen in de werking van het netwerk in samenhang gehoord en opgelost kunnen worden.

Een ander belangrijk element om op bestuurlijk strategisch niveau over zorg en veiligheid te spreken heeft te maken met het anticiperen van vraagstukken, trends en ontwikkelingen die spelen. Er is een schat aan informatie beschikbaar bij gemeenten, reclassering, politie, etc. die veel beter gedeeld zou kunnen worden en waar iedere netwerkpartner zijn voordeel mee kan doen. Hierdoor beweeg je met elkaar meer naar de voorkant en kan er wellicht door inzet van gerichte preventie of vroegsignalering in de uitvoering onveiligheid worden voorkomen. Het is evident dat de inwoners van Drenthe hierbij gebaat zijn.

De verwachting is dat met dit governance model waarin inhoud en verbinding leidend zijn in de bestuurlijke structuren, de professionals meer worden gefaciliteerd zodat zij zich vooral met de inhoud bezig kunnen houden. Professionals van de verschillende organisaties kunnen elkaar meer aan de voorkant ontmoeten en samenwerken. Knelpunten kunnen sneller en effectiever geagendeerd worden. Dit model stelt professionals vanuit gemeenten en netwerk-organisaties beter in staat onveiligheid, samen met inwoners, te voorkomen, effectief op te lossen en de oorzaken weg te nemen.

1.3. Het belang voor professionals

Met meer samenhang en betere samenwerking is er meer kans op een gezin, een plan, een regisseur. Als bestuurders integraal werken, kun je er niet onderuit om ook op de werkvloer zorg, jeugd, WMO en OO&V bij elkaar te organiseren.

We constateren op dit moment dat er in Drenthe veel bestuurlijke tafels zijn waar over (elementen van) zorg en veiligheid wordt gesproken. Dit zorgt voor veel versnippering en onduidelijkheid welke tafel waar over gaat, wat op welke tafel wordt besproken en op welke bestuurlijke tafel besluiten worden genomen. Los van de versnippering die niet wenselijk is, schuilt er ook een groot risico in het gegeven dat niemand het overzicht heeft van alles wat wordt besproken. Het is hiermee dus ook niet helder is óf alles besproken wordt en in samenhang besluiten hierover worden genomen.

Het hebben van een bestuurlijke tafel waar alle bestuurlijke zaken op strategisch niveau worden besproken, creëert duidelijkheid en overzicht. Het geeft ook duidelijkheid in besluitvorming en opdrachtgeverschap. Voor professionals in de uitvoering wordt het hierdoor helder waar zij een vraagstuk kunnen agenderen dat in uitvoering speelt en waar bestuurlijk iets van gevonden moet worden. Directere lijn naar de juiste bestuurders. Ook worden de processen logischer waar gesproken kan worden over een ontwikkeling zoals het toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming.

Op dit moment wordt in ieder geval 4 verschillende bestuurlijke tafels over onderdelen van deze ontwikkeling gesproken. Met het samenbrengen van zorg en veiligheid wordt dit nog op één bestuurlijke tafel besproken. De inhoudelijke koers wordt (in de volle breedte) helderder en het te voeren proces wordt duidelijker. Dit geldt ook voor wie er verantwoordelijk voor is en het kost veel minder tijd omdat het op 1 tafel wordt besproken in plaats van vier.

2. Kaders voor het advies

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe de verschillende organisaties binnen het Governance netwerk zich tot elkaar verhouden, in welke rollen, met welke taken en bevoegdheden en met welke doelen en resultaten zij met elkaar in overleg moeten en kunnen treden.

2.1. Waar moet het model aan voldoen?

Om effectief te sturen op de koers en strategie en de uitvoering van uitvoerende en coördinerende organisaties op het snijvlak van zorg en veiligheid is het noodzakelijk heldere afspraken te maken over sturing, besluitvorming en rollen en positie van alle partners en gemeenten hierin. Deze sturing is nodig zodat professionals hun werk effectief en efficiënt kunnen uitvoeren en zo te werken aan een veilig Drenthe.

Op basis van deze beelden is helder geworden aan welke uitgangspunten het nieuw te ontwikkelen model moet voldoen. De uitgangspunten zijn:

- Creëer een omgeving waar de client en professional centraal staan, waar inhoud en financiën samenkomen en waar bestuurders niet vaker dan nodig is bijeen komen.
- Ontwikkel een model waar de rollen, taken en ieders verantwoordelijkheden duidelijk zijn, waarin duidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarover besluit.
- Het model draagt bij aan daadkracht in besluitvorming en helderheid in standpunten.
- De structuur draagt bij aan de gezamenlijk gevoelde verantwoordelijkheid voor de koers, de visie en de voortgang van de werking van het netwerk met de juiste partners.

Deze uitgangspunten zijn vertaald in kaders en randvoorwaarden voor de adviesrichting:

1. Organiseer een gemeentelijke tafel zorg en veiligheid die besluiten kan nemen en waar inhoud en financiën bij elkaar komen.
2. Organiseer een bestuurlijke tafel met gemeentelijke- en netwerkpartners waar koers richting en prioriteiten worden bepaald.
3. Zorg ervoor dat Drenthe-breed expertise verhoogd wordt en gegevens, informatie en data samenkomen om gezamenlijk goed te sturen op Zorg en Veiligheid.
4. Zorg voor een model waarin de rollen, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden binnen organisaties en op de overlegtafels helder zijn
5. Naast inhoud en structuur is ook aandacht voor gedrag en de hygiëne binnen de overlegstructuur (de (Drentse) bestuurscultuur).

De beelden, de uitgangspunten en de randvoorwaarden zijn in maart 2023 besproken en afgestemd in twee bestuurlijke sessies.

2.2. Neem landelijke ontwikkelingen mee

De opdrachtgevers hebben bij het formuleren van de opdracht nadrukkelijk opgenomen dat de landelijke ontwikkelingen uit het programma 'Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming' ook meegenomen moeten worden. In dit programma staat:

“Aangezien de Regionale Veiligheidsteams gaan opereren vanuit een publiekrechtelijke gemeentelijke samenwerking, ligt het voor de hand dat de sturing ervan bij een samenwerkingsverband van gemeenten komt te liggen. Omdat het Regionaal Veiligheidsteam bevoegdheden heeft die verder gaan dan vrijwillige betrokkenheid en waarbij sprake kan zijn van ingrijpen in het gezins- en privéleven van kinderen en gezinnen, moet er sprake zijn van een rechtsvorm onder publieke controle.

Dit wil zeggen: controle vanuit een democratisch gelegitimeerd orgaan dat duidelijke landelijke kaders kent, en dat aanspreekbaar is op haar handelen door de Rijksoverheid.

Om de overige expertise op het gebied van geweld in afhankelijkheidsrelaties nauw verbonden te houden aan de Regionale Veiligheidsteams, wordt deze logischerwijs onder hetzelfde (publiekrechtelijke) dak geplaatst. (.....) Dit vraagt om een passende organisatievorm met bijbehorende financiering, en duidelijkheid over de verhouding van het Regionaal Veiligheidsteam ten opzichte van organisaties zoals jeugdhulpaanbieders, maatschappelijk werk, en (V-)GGZ.”

2.3. Overzicht en onderscheid in rollen en verantwoordelijkheden

Onder het adagium “Hoe complexer de materie, hoe simpeler de structuur” is het van belang de veelheid van netwerken te versimpelen en overzichtelijker te maken. Dit is ook de wens van een ruime meerderheid van bestuurders die zijn gesproken. Er wordt daarom voorgesteld om een bestuurlijke governance voor zorg en veiligheid op te bouwen aan de hand van drie pijlers. De pijlers zijn:

- Inhoud en middelen komen samen in besluitvorming
- Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen
- Kennisdeling en allianties in de lobby

2.3.1. De eerste pijler: inhoud en middelen komen samen in besluitvorming

In de eerste pijler zijn de gemeenten vertegenwoordigd. Zij hebben een belangrijke wettelijke taak en regierol waar het om zorg en veiligheid gaat. In de gemeentelijke sturing is het van belang dat bestuurders besluiten nemen en zicht houden op uitvoering en voortgang. Dat zij hiervoor de verantwoordelijkheid dragen en verantwoording over kunnen afleggen binnen hun eigen colleges en gemeenteraad. Daadkrachtig zijn in besluitvorming is daarbij een belangrijk aspect. Om inhoud en middelen bij elkaar te brengen moeten de verschillende gemeentelijke domeinen die bij zorg en veiligheid zijn betrokken (Jeugd, WMO en openbare orde en veiligheid) vertegenwoordigd zijn. Hierdoor komen de verschillende perspectieven vanuit de gemeentelijke domeinen bij elkaar. Dit is van belang om op inhoud integraal te kijken als ook in de afweging ambities versus inzet middelen. Daadkrachtig besluiten, heldere rollen en duidelijkheid over besluiten en de doorwerking hiervan, zijn in de gesprekken benoemd als belangrijke uitgangspunten. Plus het aspect dat gemeenten naar niet gemeentelijke partners eenduidig zijn in hun standpunt.

2.3.2. De tweede pijler: Integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen

In de 2^e pijler komt het samenspel in het netwerk aan de orde. Hier komen gemeentelijke-, zorg- en veiligheidspartners die een belangrijke rol spelen in de aanpak rondom Zorg en veiligheid bij elkaar om op bestuurlijk niveau vanuit gelijkwaardig partnerschap te spreken over breed strategische bestuurlijke onderwerpen in het spectrum van Zorg en veiligheid. Het kan dan gaan over inhoudelijke koers, het bespreken strategische vraagstukken die het eigen domein overstijgen, elkaar onderling informeren en voeden op trends en ontwikkelingen in de Drentse samenleving op het gebied van zorg en of straf. Een dergelijke bestuurlijke netwerktafel heeft ook een belangrijke functie om elkaar te ontmoeten, elkaar te kennen en te weten waar je elkaar voor kunt benaderen.

2.3.3. De derde pijler: Kennisdeling en allianties in de lobby

De 3^e pijler richt zich vooral op het netwerk en de strategische allianties die er zijn voor kennisdeling en lobby. Ook wordt de opgave waar professionals dagelijks aan werken, levend gehouden. De deelnemers zijn naast gemeenten (of een afvaardiging daarvan) en de zorg- en veiligheidspartners ook andere netwerkpartners zoals bijvoorbeeld het onderwijs. Kennisdelen, het gezamenlijk adresseren van opgaven en ontwikkelingen en elkaar ontmoeten en/of elkaar opzoeken om een goede lobby te voeren kunnen aanleidingen zijn om een tafel te organiseren. De deelnemers die uitgenodigd worden, kunnen ook verschillen per thema.

3. Invulling Drentse governance Zorg en Veiligheid

In het vorige hoofdstuk zijn de kaders, de randvoorwaarden en de landelijke ontwikkelingen Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming beschreven. In opmaat naar de inrichting van de structuur zijn daarnaast de 3 pijlers voor een integrale governance Zorg en Veiligheid toegelicht. In dit hoofdstuk wordt dit concreet ingevuld en wordt aangegeven hoe dit georganiseerd kan worden. Hier is rekening gehouden met de kaders van de opdracht, de wettelijke kaders en voorwaarden van gemeenten en netwerkpartners, de uitgangspunten uit de verschillende gesprekken die gevoerd zijn en de landelijke ontwikkelingen. Deze onderdelen worden in de bijlagen uitgebreid toegelicht.

3.1 Eerste pijler: Inhoud en middelen komen samen in besluitvorming - structuur

3.1.1. Omvormen van de bestaande gemeenschappelijke regeling (GR)

Het voorstel is om de bestaande GR GGD Drenthe om te vormen zodat deze gaat bestaan uit twee stevige onderdelen: Zorg en Veiligheid en Publieke gezondheid en preventie (namen zijn werktitels) die beiden een bestuurlijke vertegenwoordiging krijgen in een Bestuursadviescommissie (BAC). Hier komen inhoud en middelen bij elkaar en wordt gesproken over koers en strategie.

Op deze manier zijn rollen en verantwoordelijkheid helder, is er een duidelijke besluitvormingsstructuur, verantwoordingstructuur en is er helder opdrachtgeverschap en gezamenlijke regionale regie. Er zou gekozen kunnen worden om hiervoor een nieuwe gemeenschappelijke regeling Zorg en Veiligheid op te richten. Op zichzelf is dit geen onlogische stap gelet op het Toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming dat op gemeenten afkomt.

Op basis van de bestuurlijke gesprekken die zijn gevoerd, is echter duidelijk geworden dat er geen bestuurlijk draagvlak is voor het oprichten van een nieuwe gemeenschappelijke regeling. Wel is draagvlak voor het omvormen van of toevoegen aan een bestaande gemeenschappelijke regeling. Conform de bestuurlijke behoefte moet dit worden georganiseerd op een manier die toekomstbestendig is en die vanuit de inhoud geredeneerd logisch is.

Om de bestuurlijke gesprekken in samenhang op inhoud en middelen te kunnen voeren is het van belang dat alle betrokken bestuurlijke portefeuilles vertegenwoordigd zijn. Kijkend naar de taken die in de omgevormde GR worden uitgevoerd is het van belang dat de portefeuilles volksgezondheid, WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid in het Algemeen Bestuur (AB) vertegenwoordigd zijn. Om er voor te zorgen dat de inhoudelijke gesprekken over publieke gezondheid, preventie en over zorg en veiligheid op de goede tafels gevoerd kunnen worden, worden twee Bestuursadviescommissies (BAC) ingesteld: een Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en een Bestuursadviescommissie Publieke gezondheid en preventie. In dit model hebben Bestuursadviescommissies een belangrijke inhoudelijke rol waar het gaat over koers en strategie. De Bestuursadviescommissies zijn formeel niet besluitvormend en geven zwaarwegend advies aan het Algemeen Bestuur van de omgevormde GR waar de formele besluitvorming (volgend op het advies) plaatsvindt.

3.1.2. Algemeen Bestuur en Bestuursadviescommissies

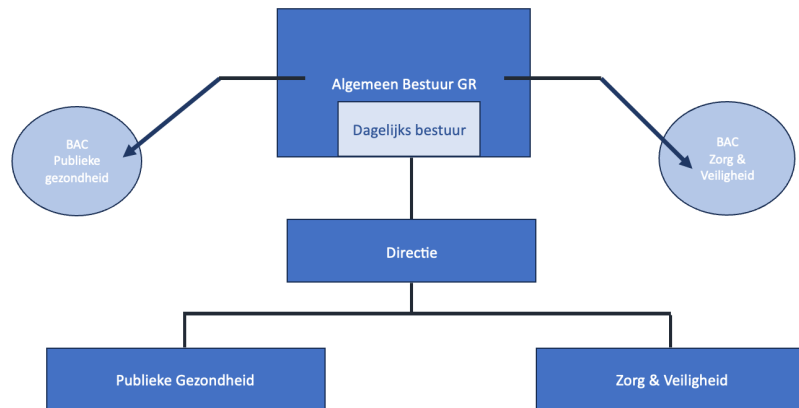
Om de bestuurlijke gesprekken in samenhang op inhoud en middelen te kunnen voeren is het van belang dat de betrokken bestuurlijke portefeuilles vertegenwoordigd zijn. Kijkend naar de taken die in deze omgevormde GR worden uitgevoerd is het van belang dat de portefeuilles volksgezondheid, WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid in het Algemeen Bestuur (AB) vertegenwoordigd zijn. Om er voor te zorgen dat de inhoudelijke gesprekken over publieke gezondheid, preventie en over zorg en veiligheid op de goede tafels gevoerd kunnen worden, worden twee Bestuursadviescommissies (BAC) ingesteld: een BAC Zorg en Veiligheid en een BAC Publieke gezondheid en preventie. In dit model hebben BAC's een belangrijke inhoudelijke rol waar het gaat over koers en strategie. De BAC's zijn formeel niet besluitvormend, maar geven zwaarwegend advies aan het Algemeen Bestuur waar de formele besluitvorming plaatsvindt. Hoewel het AB vanuit de verantwoordelijkheid die zij heeft een eigen afweging maakt, is het de bedoeling dat het AB discussies niet overdoet en volgend is op het gegeven advies.

Hiermee ontstaat er een structuur waarin er een Algemeen Bestuur (AB) is waarin iedere gemeente zitting heeft en waarin alle betrokken portefeuilles in beginsel vertegenwoordigd zijn. Gelieerd aan het AB worden 2 Bestuursadviescommissies (BAC) gevormd. De Bestuursadviescommissies vaardigen voor het AB leden af zodat er een link is tussen hetgeen in de BAC wordt besproken en waarover de BAC adviseert aan het AB. Hierdoor is er overlap, ontstaan er logische verbindingen en is continuïteit en congruentie geborgd. Gemeenten bepalen zelf wie zij afvaardigen, maar zijn gezamenlijk wel verantwoordelijk dat er overall een goede afvaardiging in de Bestuursadviescommissies zit.

De BAC Zorg en Veiligheid richt zich op de inhoudelijke strategie en koers van het brede spectrum Zorg en Veiligheid. Voorgesteld wordt om de BAC Zorg & Veiligheid te laten bestaan uit portefeuillehouders WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid. Dit vraagt in

de volgende fase een nadere uitwerking over de rollen en taken van de verschillende portefeuillehouders, wethouders en burgemeesters, en hoe zij zich in de BAC ten opzichte van elkaar verhouden. De BAC Publieke Gezondheid richt zich op de reguliere en additionele GGD-taken. Voorgesteld wordt deze Bestuursadviescommissie te laten bestaan uit de Drentse wethouders (publieke) gezondheidszorg en preventie.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



3.1.3. Sturing, verhouding en samenhang tussen AB en Bestuursadviescommissies

Een belangrijke vraag is hoe de bestuurlijke adviescommissies zich verhouden tot het algemeen bestuur van de omgevormde GR. In de Bestuursadviescommissies komen inhoud en middelen bij elkaar. Daar worden de inhoudelijke gesprekken gevoerd en komt de inhoudelijke koers en visie tot stand. De Bestuursadviescommissie neemt geen formele besluiten, maar is voor het AB een belangrijke adviescommissie. Het advies heeft de status van een zwaarwegend advies dat in de regel door het AB wordt opgevolgd. Het is niet de bedoeling dat het AB discussies overdoet. Wel kan het voorkomen dat er uitzonderlijke situaties zijn waarin het AB hiertoe is genoodzaakt. Wil je het geheel goed laten functioneren conform de bedoeling, dan zal dit hoge uitzondering moeten zijn. De rol van het AB spitst zich daarmee meer toe op het houden van overzicht op de gehele GR, ook in relatie tot begroting en verantwoording.

De Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid is opdrachtgever voor:

- (De taken van) Veilig Thuis
- (De taken van) het Centrum seksueel geweld
- (De taken van) het toekomstig op te richten Regionaal Veiligheidsteam in het Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming
- De PIJOFACH-taken voor het ZVHD

Hiermee wordt samenhang tussen de verschillende taken en organisaties gecreëerd en komen inhoud en financiën op gebied van zorg en veiligheid samen.

Hiermee zijn de PIJOFACH-taken voor het ZVHD organisatorisch geborgd en kan zij haar taken uitvoeren in verbinding met andere disciplines en toch haar onafhankelijke rol behouden.

De Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid is opdrachtgever voor de GGD en de GHOR.

3.1.4. Bestuursadviescommissies en lokaal bestuur en gemeenteraad

De bindende adviezen die genomen worden in de beide Bestuursadviescommissies zijn van invloed op het lokale beleid van de afzonderlijke gemeenten. Vertegenwoordigers in de beide Bestuursadviescommissies zullen de agenda en besluitvorming in de lokale colleges voorbereiden. Dat vraagt van de bestuurders in de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid dat zij hun lokale bestuur integraal vertegenwoordigen. Immers, de opgaven in het domein van Zorg en Veiligheid zijn complex en vragen een integrale en domein-overstijgende aanpak. Dit draagt bij aan een meer integrale sturing op Zorg en Veiligheid, zowel lokaal als regionaal.

De gemeenteraden van de 12 gemeenten hebben in deze constructie meer zicht op de gehele aanpak en opgaven rondom Zorg en Veiligheid. Zij kunnen hun kaderstellende en controlerende functie op een juiste wijze vormgeven. We adviseren dit in de volgende fase verder en gedetailleerder uit te werken. Op voorhand kan worden gesteld dat gemeenteraden in dit voorgestelde model de aanpak van Zorg en Veiligheid meer in samenhang en transparantie terugzien in de begroting en in de realisatie. Dit sluit ook aan bij de gemeentelijke P&C cyclus. Hiermee wordt afscheid genomen van de versnipperde besprekingen op 4 bestuurlijke tafels en onduidelijkheid waar de besluiten moeten worden genomen.

Uitgangspunt is nu niet om overdracht van lokale bevoegdheden naar de om te vormen GR te wijzigen. Vooralsnog zien wij nu geen noodzakelijke wijzigingen ten opzichte van de huidige GR-constructie. Het voorstel is om de details uit te werken in de volgende fase op basis van de inhoudelijke vervolgesprekken.

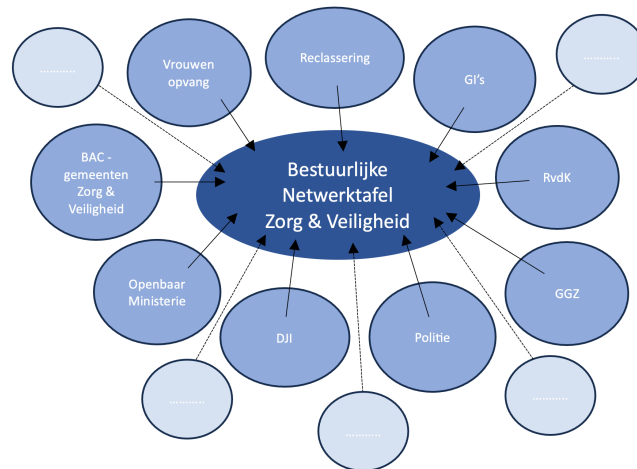
3.2 Tweede pijler: integraal en in gelijkwaardig partnerschap sturen

3.2.1. Organiseer Bestuurlijke Netwerk Tafel brede domein van Zorg en Veiligheid

Het zorg en veiligheidsdomein beslaat de brede aanpak van veiligheid in de openbare ruimte en achter de voordeur. Het gaat hier veelal om situaties waar complexe problematiek aan ten grondslag ligt en waar de verschillende (gemeentelijke) domeinen zorg, justitie en openbare orde en veiligheid in samenhang nodig zijn om te komen tot de juiste interventies en oplossingen. Uit de gesprekken die gevoerd zijn blijkt dat er brede behoefte is om Drenthe breed met gemeenten en netwerkpartners strategische bestuurlijke onderwerpen te bespreken op het snijvlak van Zorg en veiligheid.

Voorgesteld wordt daarom een Bestuurlijke Netwerk Tafel (BNT) Zorg en Veiligheid in te richten waar partners uit het netwerk zorg en veiligheid en de 12 gemeenten aan deelnemen op basis van gelijkwaardigheid. Hier bespreken zij bestuurlijk de strategische onderwerpen die vallen binnen het brede spectrum van zorg en veiligheid. Hier wordt koers en richting bepaald, worden prioriteiten gesteld en keuzes gemaakt en vindt het bestuurlijke gesprek plaats over resultaten en verantwoording. De expertise en data van de netwerkpartners en gemeenten worden geanalyseerd, gedeeld en op de strategische agenda vertaald naar ambities en beleid. Partners die onderdeel zijn van het netwerk hebben allemaal ook een eigenstandige rol in het brede domein van zorg- en veiligheid.

Schematisch ziet dit er dan als volgt uit:



De vraagstukken die spelen in het zorg- en veiligheidsdomein zijn breder dan hetgeen bijvoorbeeld wordt uitgevoerd door Veilig Thuis, het ZVHD, programma's zoals Toekomstscenario, MDA++, etc. Alle partners die onderdeel zijn van het netwerk ZVHD hebben allemaal ook een eigenstandige rol in het brede domein van zorg- en veiligheid.

3.2.2 Verhouding en samenhang Bestuurlijke netwerktafel Zorg en Veiligheid en BAC Zorg en Veiligheid

Iedere gemeente is vertegenwoordigd in de Bestuursadviescommissie Zorg en veiligheid. Hoewel gemeenten over hun eigen vertegenwoordiging in een Bestuursadviescommissie van een gaan GR, is ons advies een evenwichtige afvaardiging van Openbare orde en veiligheid, Jeugd en WMO om zo alle domeinen te beleggen in de besluitvorming rondom Zorg en veiligheid. In de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid worden geen formele besluiten genomen, maar zwaarwegende adviezen gegeven aan het AB over opgaven waar de Drentse gemeenten bij betrokken zijn, een regierol of een opdrachtgevende rol hebben. In de Bestuurlijke netwerktafel Zorg en Veiligheid wordt de koers en strategie bepaald met betrekking tot Drenthe regionale opgaven. Trends en ontwikkelingen worden besproken en vertaald naar te ontwikkelen beleid.

Deze bestuurlijke netwerktafel bestaat uit directies van relevante partners op het gebied van Zorg en veiligheid en de bestuurlijke vertegenwoordiging van de 12 gemeenten; de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid. Daar waar gemeenten in gezamenlijkheid vorm moeten geven aan hun bevoegdheden rondom opdrachtgeverschap en/of financiën (zoals bijvoorbeeld doorgeleide rijksmiddelen) doen zij dit binnen de Bestuursadviescommissie. Denk aan regionale besluitvorming Toekomstscenario, Hervormingsagenda Jeugd, etc. Gemeenten kunnen dit niet alleen. De input, koers en strategie voor de te nemen besluiten wordt gehaald uit en besproken op de Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid.

3.2.3 De omgevormde GR en de bestaande tafels rondom Zorg en Veiligheid

Met de omvorming van de bestaande GR, de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en de bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid is er een plek gecreëerd in Drenthe waar strategie en koers in gezamenlijkheid ontwikkeld kunnen worden. Hier kan sturing op de

aanpak van het brede spectrum Zorg en veiligheid plaatsvinden met gemeenten en netwerkpartners en wordt expertise en organisaties rondom dit vraagstuk onder een dak georganiseerd (Zie ook programma Toekomstscenario). In de bestuurlijke gesprekken is, los van het inhoudelijke cliëntperspectief, ook aangegeven dat met integrale governance Zorg en Veiligheid moet worden voorkomen dat er dubbelingen zijn. Dat betekent dat in het nieuwe voorstel een aantal bestuurlijke tafels kan opgaan in de nieuwe constructie.

- De bestuurlijke Thematafel Zorg en Veiligheid van de VDG
- Het ABO Jeugd waar het Zorg en Veiligheids-onderwerpen betreft (Regiovisie GHNT, Programma Toekomstscenario, Veilig Thuis, etc.)
- De onderdelen op het Burgemeestersveiligheidsoverleg (BVO) die de strategie en aanpak Zorg en Veiligheid beslaan.

3.3 Derde pijler: kennisdeling en allianties in de lobby

In de verschillende lokale, regionale en landelijke programma's rondom zorg en veiligheid is het delen en vergroten van de kennis een belangrijk onderdeel. Dit vindt plaats in de derde pijler. Enkele keren per jaar vindt ontmoeting plaats en worden kennis, trends en Drentse ontwikkelingen rondom Zorg en Veiligheid uitgewisseld. Daarnaast vormen deze bijeenkomsten input voor de BNT. Elkaar kennen en elkaars kennis, expertise inzetten en gebruik maken van elkaars specifieke bevoegdheden is een belangrijke succesfactor om complexe problematiek in een complex georganiseerd speelveld te organiseren. Denk hierbij aan het onderwijs, medisch domein, etc..

4. Organisatorische inbedding van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe

In de gevoerde gesprekken bleek dat de koers, richting en beleid in brede spectrum van Zorg en Veiligheid, de strategische regie op het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe, de sturing op de werking van het ZVHD, inhoud en organisatie in de huidige praktijk door elkaar lopen. Daarbij is opgemerkt dat zorg en veiligheid meer is dan de taken die door het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe worden uitgevoerd.

Met het inrichten van een nieuwe governance wordt dit ontrafeld. Voor de inbedding van het ZVHD wordt er een knip gemaakt tussen de strategische regie op het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe en het bespreken van onderwerpen die het brede spectrum van Zorg en Veiligheid omvatten. Hierin zijn twee zaken van belang:

- De sturing op het functioneren en de inzet van het netwerk ZVHD door de Stuurgroep.
- De organisatorische inbedding waarbij eenvoudige bedrijfsvoering en verbinding met aanverwante organisaties mogelijk wordt gemaakt.

Het gaat hier dus niet over het bespreken van onderwerpen die het brede spectrum van Zorg en Veiligheid omvatten. Deze gesprekken vinden plaats op de BNT Zorg en Veiligheid. Dit is logisch omdat zorg en veiligheid breder is dan de taken van het ZVHD.

4.1 De sturing op het functioneren en inzet netwerk ZVHD door de Stuurgroep

De Stuurgroep ZVHD heeft en houdt de sturing op de strategische regie van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe, zoals bedoeld in artikel 4.5 van het Convenant. Zij maakt geen onderdeel uit van de om te vormen GR; wat overigens juridisch ook niet zou kunnen. Zij heeft in de sturing op het netwerk van het ZVHD een onafhankelijke positie en legt geen verantwoording af binnen de GR. Het samenwerkingsconvenant ZVHD blijft van kracht. De Stuurgroep ZVHD heeft in de sturing op het netwerk van het ZVHD een onafhankelijke positie en legt geen verantwoording af binnen de GR.

Het samenwerkingsconvenant ZVHD blijft van kracht. De Stuurgroep van het ZVHD is, op basis van het samenwerkingsconvenant, verantwoordelijk voor een aantal zaken (uit samenwerkingsconvenant ZVHD):

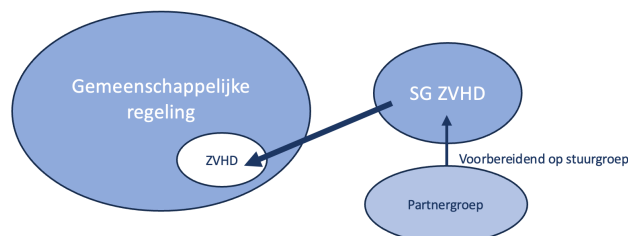
“De Stuurgroep is verantwoordelijk voor het in het kader van de Strategische Regie opstellen van operationele en beleidsmatige kaders voor de opdracht van het zorg- en veiligheidshuis in de vorm van een Jaarplan en beslist over eventueel bijstellen/afwijken van deze kaders. Jaarlijks stelt de Stuurgroep in een Jaarplan een inhoudelijk en financieel beleid vast als opdracht voor het zorg- en veiligheidshuis. Dit Jaarplan bevat ten minste de volgende onderdelen:

- *Langetermijnvisie;*
- *Prioriteiten voor het betreffende kalenderjaar;*
- *Begroting en jaarrekening inclusief jaarverslag;*
- *Het borgen van de kwaliteit van de samenwerking, de plannen van aanpak en de informatiebeveiliging en de evaluatie daarvan.”*

De partnergroep is ondersteunend en voorbereidend aan de Stuurgroep ZVHD voorafgaand aan de vergaderingen van de Stuurgroep ZVHD.

4.2 De organisatorische inbedding waarbij eenvoudige bedrijfsvoering en verbinding met aanverwante organisaties mogelijk wordt gemaakt

Met de organisatorische inbedding van het ZVHD binnen de omgevormde GR-organisatie worden de PIJOFACH-taken ook goed georganiseerd. Hiermee krijgt de manager van het ZVHD de managementverantwoordelijkheid die bij deze rol hoort. Ook de financieringsstroom van gemeenten naar het ZVHD wordt transparanter. De uitvoering van het ZVHD is hiermee geborgd in een rechtsvorm met publieke controle.



4.3 Verhouding en samenhang Stuurgroep ZVHD en BAC Zorg en Veiligheid

De Stuurgroep is verantwoordelijk voor de strategische regie van de werking van het ZVHD. Dat betekent dat zij jaarlijks het jaarplan, de begroting en de verantwoording hierover vaststellen. Ook wordt de kwaliteit van de samenwerking in het ZVHD besproken en geborgd. In de Stuurgroep zit een vertegenwoordiging van de 12 gemeenten, afkomstig uit de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid. Op deze manier brengen gemeenten een eenduidig standpunt in bij de Stuurgroep ZVHD en kunnen de gemeentelijk afgevaardigden gelegitimeerd besluiten nemen in de Stuurgroep ZVHD. De 12 gemeenten beslissen in de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid over de (gemeentelijke) financiën voor het ZVHD.

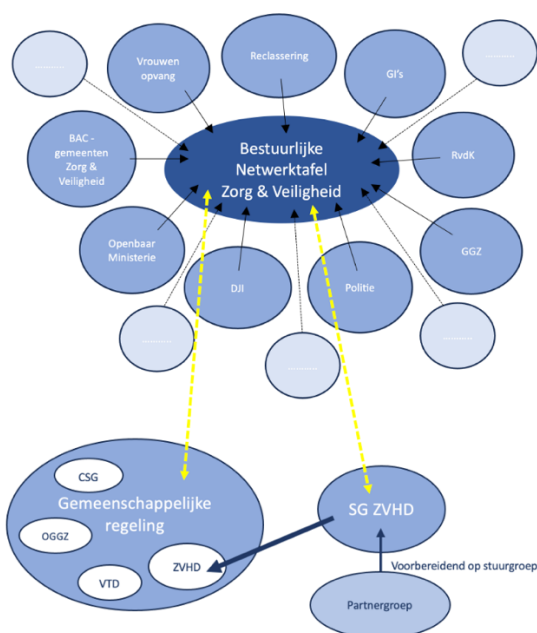
4.4 Verhouding en samenhang Bestuurlijke netwerktafel Zorg en Veiligheid en Stuurgroep Zorg en Veiligheidshuis Drenthe

In de BNT Zorg en Veiligheid wordt de koers en strategie bepaald met betrekking tot Drenthe regionale opgaven. Trends en ontwikkelingen worden besproken en vertaald naar te ontwikkelen beleid. Deze bestuurlijke netwerktafel bestaat uit directies en bestuurders van relevante partners op het gebied van Zorg en veiligheid en de bestuurlijke vertegenwoordiging van de 12 gemeenten; de BAC Zorg en Veiligheid. Op deze tafel worden de onderwerpen besproken die het brede spectrum van zorg en veiligheid omvatten. Dit kunnen trends, knelpunten en ontwikkelingen die te maken hebben met het brede spectrum van Zorg en veiligheid.

Op deze tafel wordt niet gesproken over de werking van het ZVHD. Dit wordt besproken in de Stuurgroep van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe (zie hierna). Wel kunnen vanuit het ZVHD onderwerpen geagendeerd worden voor de BNT Zorg en Veiligheid.

4.5 De Integrale governance en organisatorische inbedding ZVHD in samenhang

Hier komen alle onderdelen bij elkaar. Aan de bestuurlijke netwerktafel komen de netwerkpartners zorg en veiligheid bijeen. Zij zitten daar allen namens hun achterban. Er wordt gesproken op basis van gelijkwaardigheid.



Hiernaast is te zien dat organisatorisch samenhang en verbinding gecreëerd wordt tussen het ZVHD en aanverwante organisaties/netwerken zoals VTD, MDA++ (en later het Regionale Veiligheidsteam). Zichtbaar is dat de Stuurgroep ZVHD strategische regie en sturing op het netwerk van het ZVHD voert.

Dit model zorgt er voor dat de gemeente als netwerkpartner binnen de BAC Z&V besluit binnen de GR over de zaken waar zij verantwoordelijkheid heeft en die zij ook moet financieren (doorgeleide rijksmiddelen). Daar kan ook het gemeentelijk perspectief van alle gemeenten worden besproken (net zoals dat bij de andere partners ook gebeurt op tafels binnen hun eigen organisaties).

5. Randvoorwaarden

Er is in deze notitie al een aantal randvoorwaarden genoemd. Ook in de bestuurlijke gesprekken en bijeenkomsten zijn vragen gesteld over randvoorwaarden en uitgangspunten en suggesties meegegeven. Ook hier geldt dat deze randvoorwaarden zorgvuldig en in een breder verband nader moeten worden uitgewerkt.

5.1 Voorwaarden en ondersteuning

Om de bestuurlijke gremia goed te laten functioneren is er een compacte strategische kern nodig van medewerkers die:

- er voor zorgen dat de bestuurlijke sessies goed worden voorbereid en dat er inhoudelijke onderwerpen worden geagendeerd die een strategisch karakter hebben.
- dit voorbereiden samen met beleidsmedewerkers uit de gemeentelijke organisaties en strategisch- of bestuursadviseurs van de netwerkpartnerorganisaties.
- de verbinding leggen tussen de verschillende beleidsonderdelen, zorgen voor integraliteit en dubbelingen voorkomen.

5.2 Lokale integrale verbinding tussen de domeinen

Wat helder wordt uit dit advies is dat de verbinding tussen de domeinen Jeugd, WMO en Openbare Orde en Veiligheid belangrijk is. Tijdens de gesprekken is waargenomen dat de integrale benadering tussen deze domeinen op bestuurlijk niveau op enkele plekken al vorm is gegeven. De invoering van deze governance benadrukt dit belang nog meer, omdat de integrale voorbereiding op de Bestuursadviescommissie-overleggen in 'eigen huis' moet worden georganiseerd. Dat geldt ook voor het integrale bestuurlijke gesprek. Met het invoeren van deze governance wordt hier een extra impuls gegeven aan een toch al noodzakelijke integrale benadering van zorg en veiligheid op het lokaal niveau.

5.3 Cultuur en gedrag

Het advies is, zoals ook de opdracht in zich heeft, vanuit de inhoud opgebouwd. Maar een nieuw model Governance zal moeten voldoen aan de drie onderdelen van een goed werken organisatie-ontwikkelmodel

- Inhoud
- Structuur
- Cultuur

De inhoud en strategie moeten belegd zijn op een plek waar de juiste expertise aan tafel zit, waar expertise toegevoegd kan worden, waar de juiste Drentse opgaven geagendeerd kunnen worden en waar ontwikkelingen en opgaven in samenhang en in verbinding met elkaar besproken kunnen worden. Enkel dan ontwikkel je een samenhangend beleid.

De structuur waarin je iets inbedt en organiseert moet daarvoor ondersteunend zijn en is niet leidend. Een passende structuur biedt houvast voor helderheid in rollen, taken en verantwoordelijkheden en hygiëne in de bespreking en besluitvorming. Met name de inhoudelijke verbinding in samenwerking, besluitvorming en samenhang is in het advies meegenomen. Maar enkel inhoudelijke strategie en een daarbij passende structuur is geen garantie voor een werkende integrale governance of een gelijkwaardige en gezamenlijke sturing op het ZVHD.

Zowel in de individuele gesprekken met organisaties en bestuurders als in de gesprekken waar de eerst bevindingen en beelden zijn besproken, kwam naar voren dat het cultuur-aspect een derde en onontbeerlijke succesfactor is. De gemaakte afspraken zullen juiste opvolging moeten hebben, de bereidheid om te reflecteren op het eigen en elkaars functioneren is een belangrijke basis voor effectieve bestuurlijke samenwerking. Ook in andere rapporten³ wordt het cultuuraspect genoemd als basis om inhoudelijke verbinding en gezamenlijke sturing te laten slagen. Het advies wat in dit rapport gegeven wordt kan alleen maar tot een succes worden gemaakt door bestuurders zelf. Door in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid te nemen voor het nakomen van afspraken, goede communicatie en afstemming, loslaten wat losgelaten kan worden, samenhang te willen aanbrengen in de onderwerpen en zich te verhouden tot ieders rol en taak en dit regelmatig te evalueren.

6. Andere kansen en mogelijkheden na omvorming GR GGD

Dit advies richt zich primair op de inrichting van een integrale governance zorg en veiligheid en de inbedding van het ZVHD. Tijdens het proces ontstonden ook op andere domeinen kansen en mogelijkheden om inhoud en middelen te verbinden, efficiëntie in bestuurlijke overlegstructuren en bestuurlijke tafels met netwerkpartners te organiseren. Hiermee wordt het bestuurlijk landschap een stuk overzichtelijker, kan daadkracht toenemen omdat besluitvormingslijnen helderder en korter worden. Ook ontstaat zo meer samenhang tussen de Bestuursadviescommissies en de bestuurlijke tafels waar gemeenten en netwerkpartners aan deelnemen. Zoals eerder benoemd hoort dit niet sec tot de opdracht.

Omwille van de kansen en de mogelijkheden die er inzitten om een toekomstbestendige vereenvoudigde structuur neer te zetten, is er voor gekozen deze kansen en mogelijkheden wel te delen in dit advies. Ook omdat hiermee kan worden geanticipeerd op andere landelijke ontwikkelingen zoals de hervormingsagenda Jeugd. De urgentie die er is op de vraagstukken die spelen in de samenleving rondom preventie, de houdbaarheid van de zorg, de wachtlijsten in de jeugdzorg, etc. vragen meer en meer om samenhang. Het kan dan helpend zijn zaken bestuurlijk nog meer bij elkaar te brengen, besluiten in samenhang te nemen en waar nodig actief de verbindingen te leggen en de synergie te benutten.

Kansen en mogelijkheden om over na te denken, zijn:

- De mogelijkheid om in het domein Publieke Gezondheid aanverwante bestuurlijke tafels (agenda technisch) te verbinden aan de BAC Publieke Gezondheid of op te laten gaan in een Bestuurlijke Netwerk Tafel Publieke Gezondheid. Denk hierbij aan de VDG-portefeuille Gezondheid & Welzijn.
- De mogelijkheid om ook het onderdeel Jeugdzorg en preventie binnen het domein Jeugd onder de omgevormde GR te plaatsen in een Bestuursadviescommissie en een of meerdere Bestuurlijke Netwerk tafels, met als doel de opgaven rondom de jeugdzorg en preventie te koppelen met de domeinen Zorg en Veiligheid en Publieke gezondheid en strategisch met elkaar te verbinden.

³ Opbrengst bestuurlijke gespreksronde Verbetering Samenwerking Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe (Van Schie, 2020) en Het BRE Drenthe (Van den Berg et.al, 2022)

Het is voorstelbaar om deze mogelijkheden gefaseerd te onderzoeken en nader uit te werken, omdat het onderzoek zich nu heeft gericht op zorg en veiligheid. Het DB van de VDG staat open om kansen en ontwikkeling voor de VDG portefeuille Gezondheid en Welzijn nader te onderzoeken.

7. Advies, besluitvormingsproces en doorkijk naar vervolgproces

7.1. Advies

Op basis van de gevoerde gesprekken en de behoefte aan meer samenhang tussen inhoud en middelen, duidelijke (besluitvormings)structuren en minder bestuurlijke tafels wordt het volgende advies gegeven:

1. Vorm de huidige GR GGD om tot een GR met een Algemeen Bestuur en twee Bestuursadviescommissies. De Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en een Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid.
2. Organiseer een Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid waar gemeenten en netwerkpartners op basis van gelijkwaardigheid spreken over het brede spectrum zorg en veiligheid.
3. Breng bestaande bestuurlijke tafels, of onderdelen daarvan, waar de thematiek het brede spectrum van Zorg en Veiligheid raken, onder bij de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en/of de Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid.
4. Geef in de verdere uitwerking vorm aan het inrichten van een (vergader)hygiëne voor besprekingen en besluitvorming en neem hier nadrukkelijk de Drentse cultuuraspecten mee, zoals beschreven in het rapport.
5. Onderzoek of er mogelijkheden zijn om, en zo ja welke, koppelingen en verbindingen te leggen zijn rondom de huidige bestuurlijke tafels op het vlak van gezondheid en welzijn en de Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid.
6. Onderzoek, vooruitlopend op de Hervormingsagenda Jeugd, of er mogelijkheden zijn om andere bestuurlijke tafels op het vlak van Jeugdzorg en preventie op eenzelfde wijze als de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en de Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid te organiseren.
7. Houd de Stuurgroep Zorg en Veiligheidshuis Drenthe -conform het Samenwerkingsconvenant- verantwoordelijk voor de strategische regie op de werking van het netwerk Zorg en Veiligheidshuis Drenthe. Herijk het convenant ZVHD op afstemming met de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en de bestuurlijke netwerktafel Zorg en veiligheid.
8. Bed de netwerkorganisatie Zorg en Veiligheidshuis Drenthe organisatorisch in bij de omgevormde GR (PIJOFACH taken).

7.2 Besluitvormingsproces en afronden opdracht

In het besluitvormingsproces om te komen tot een governancemodel Zorg en Veiligheid bestaat uit twee onderdelen. Allereerst besluitvorming over een richtinggevende uitspraak (kader waarbinnen de governance wordt uitgewerkt) en daarna besluiten die genomen moeten worden over de uitwerking en het kunnen invoering van de governance.

Dit advies richt zich op de besluitvorming over het kader waarbinnen de governance Zorg en Veiligheid verder wordt uitgewerkt.

Met het uitbrengen van het advies is de opdracht afgerond. Het is dan aan de DB's van VRD en GGD om de regie op het besluitvormingsproces op het eerste onderdeel te voeren. Desgewenst zijn zowel de bestuurlijk opdrachtnemers als de adviseurs beschikbaar om dit proces te ondersteunen. Nadat besluitvorming over het kader heeft plaatsgevonden is het eveneens aan de besturen om een vervolgoopdracht te formuleren voor het tweede onderdeel.

7.3 Doorkijk naar het vervolgproces - vervolgoopdrachten

Nadat besluitvorming in de Algemeen Besturen van VRD en GGD over het kader heeft plaatsgevonden, is het aan de besturen om een vervolgoopdracht te formuleren voor de verdere uitwerking van de governance zorg en veiligheid en de omvorming van de gemeenschappelijke regeling GGD naar een nieuwe GR.

Wij geven een advies mee dat een vervolgoopdracht moet worden geformuleerd gelet op de beslispunten (uit paragraaf 8.1):

- Vorm de huidige GR GGD om tot een GR met een Algemeen Bestuur en twee Bestuursadviescommissies. De Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en een Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid.
- Organiseer een Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid waar gemeenten en netwerkpartners op basis van gelijkwaardigheid spreken over het brede spectrum zorg en veiligheid.
- Breng bestaande bestuurlijke tafels of onderdelen daarvan waar de thematiek het brede spectrum van Zorg en Veiligheid raken, onder bij de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid of de Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid.
- Geef in de verdere uitwerking vorm aan het inrichten van een (vergader)hygiëne voor besprekingen en besluitvorming en neem hier nadrukkelijk de Drentse cultuuraspecten mee, zoals beschreven in het rapport.
- Houd de Stuurgroep Zorg en Veiligheidshuis Drenthe -conform het Samenwerkingsconvenant- verantwoordelijk voor de strategische regie op de werking van het netwerk Zorg en Veiligheidshuis Drenthe. Herijk het convenant ZVHD op afstemming met de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en de bestuurlijke netwerktafel Zorg en veiligheid.
- Bed de netwerkorganisatie Zorg en Veiligheidshuis Drenthe organisatorisch in bij de omgevormde GR (PIJOFACH-taken).

Eveneens is het dan aan de besturen om mogelijke vervolgoopdrachten te formuleren over het starten van onderzoeken om andere mogelijkheden en kansen tot vereenvoudiging te onderzoeken. Dit betreft de beslispunten (uit paragraaf 8.1):

- Onderzoek of er mogelijkheden zijn om, en zo ja welke, koppelingen en verbindingen te leggen zijn rondom de huidige bestuurlijke tafels op het vlak van gezondheid en welzijn en de Bestuursadviescommissie Publieke Gezondheid.
- Onderzoek, vooruitlopend op de Hervormingsagenda Jeugd, of er mogelijkheden zijn om andere bestuurlijke tafels op het vlak van Jeugdzorg en preventie op eenzelfde wijze als de Bestuursadviescommissie Zorg en Veiligheid en de Bestuurlijke Netwerktafel Zorg en Veiligheid te organiseren.

Deel III Toelichting in bijlagen

Bijlage 1 Opdracht en proces van de opdracht

Opdracht

Het Dagelijks Bestuur (DB) van de Veiligheidsregio Drenthe (VRD) en van de GGD Drenthe hebben in 2022 opdracht gegeven om een nieuwe governance-structuur voor Zorg en Veiligheid in Drenthe te ontwikkelen en een advies uit te brengen over de organisatorische inbedding van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe. De opdracht luidt dat:

- er een nieuwe governance-structuur voor Drenthe wordt ontwikkeld van waaruit integrale sturing, besluitvorming en monitoring op de gewenste resultaten gaat ontstaan op het gebied van zorg en veiligheid en waarbij de inhoud leidend is;
- de inbedding en de personele- en financiële aansturing van het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe hier onderdeel van uitmaakt;
- wordt gezorgd voor een passende fasering en dat de structuur wordt uitgebreid naar een integrale bestuurlijke sturing in de zin van opdrachtgeverschap en een vorm van partnerschap via bestuurlijk allianties met netwerkpartners;
- wordt onderzocht in hoeverre gebruik kan worden gemaakt van bestaande bestuursstructuren.

Deze opdracht is een verbreding van een eerdere opdracht die in 2021 was gegeven door het AB van de GGD Drenthe in samenspraak met de portefeuillehouder GHNT. Daar is besloten om een governance-structuur uit te werken als basis voor een stevige aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling, waardoor integraal gestuurd kan worden op de gewenste resultaten en waarbij de inhoud leidend is. Vanuit het AB van de VRD is opdracht gegeven om te kijken onder welke structuur het Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe ondergebracht moet worden om versnippering in het landschap zorg- en veiligheid te voorkomen. Het betreft dan zowel de bestuurlijke als de operationele sturing. Tijdens de Stuurgroep Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe op 25 maart 2022 is eveneens benoemd dat inhoud en structuur beter aan elkaar moeten worden gekoppeld, waardoor inrichting van de governance in Drenthe wordt geoptimaliseerd.

Met het geven van deze opdracht zijn deze twee onderdelen met elkaar verbonden. Bestuurders hebben daarnaast meegegeven dat het advies zich niet alleen moet verhouden tot de Drentse situatie in lokaal, regionaal en bovenregionaal verband maar ook tot de landelijke ontwikkelingen zoals het toekomstscenario Kind- en gezinsbescherming en de Hervormingsagenda Jeugd.

Dit besluit is ter kennisname aan de orde geweest in AB VRD en AB GGD en de Stuurgroep ZVHD. Hierbij is meegegeven dat er aandacht moet zijn voor een goede en zorgvuldige communicatie met de betrokken gremia zoals de VDG en het ZVHD. Beide gremia zijn opgenomen in de consultatieronde en zijn om advies gevraagd over respectievelijk de adviesrichting Integrale Governance Zorg en Veiligheid en organisatorische inbedding van het ZVHD.

Proces

Het advies om te komen tot een integrale governance Zorg en Veiligheid is tot stand gekomen op basis van gesprekken die zijn gevoerd in de periode van oktober 2022 tot en met februari 2023 met gemeentelijk portefeuillehouders WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid, bestuurders van de netwerkpartners in de Stuurgroep Zorg en Veiligheidshuis Drenthe en met de Vrouwenopvang. In maart 2023 zijn twee bijeenkomsten georganiseerd waarvoor alle geïnterviewden zijn uitgenodigd, de beelden zijn teruggekoppeld en bestuurlijke consultatie over de conclusies en het vervolg van het proces heeft plaatsgevonden. Hierin zijn de conclusies uit de gesprekken gedeeld en is commitment uitgesproken voor een nieuw integraal governance model zorg en veiligheid. Daarna is er een periode geweest waarin consultatie en advies van de Stuurgroep ZVHD en het DB van de Vereniging Drentse Gemeenten (VRD) heeft plaatsgevonden. Om het advies verder gestalte te geven is verschillende documentatie geraadpleegd in Drenthe en voorbeelden van Governance structuren in Nederland.

Organisatie van het project

Dit project is bestuurlijk aangestuurd door drie bestuurders die een verbinding hebben met het dagelijks- en algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regelingen VRD en GGD en die lid zijn (of zijn geweest) van de Stuurgroep Zorg- en Veiligheidshuis Drenthe.

De bestuurlijk opdrachtgevers zijn:

- de heer K. Loohuis, DB lid van de VRD en voorzitter Stuurgroep ZVHD
- de heer J. Seton, AB lid van de VRD en (voormalig) lid van de Stuurgroep ZVHD
- de heer R. Waanders, voorzitter DB en AB GGD Drenthe

De adviseurs die deze opdracht hebben uitgevoerd, zijn:

- Els van der Weele
- Jolanda Waaijer
- Bas Bastiaans (tot 1 september 2023)

Zij hebben alle drie een relatie met het onderwerp Zorg en Veiligheid, zijn betrokken (geweest) in vraagstukken, hebben kennis van het werkveld en kennen de provincie. Zij zijn allen extern adviseur.

Bijlage 2 Complexiteit van de problematiek zorg en veiligheid

In een situatie waar sprake is van onveiligheid in de thuissituatie of in de openbare ruimte, zijn -zowel bij de oorzaak van de onveiligheid als bij de oplossing ervan- vrijwel altijd meerdere personen en ook meerdere instanties betrokkenen. Bij de personen die direct betrokkenen zijn bij zo'n onveilige situatie spelen meestal ook meerdere problemen op verschillende leefgebieden. Het Ministerie van VWS, VenJ en VNG⁴ schrijft hierover:

“De betrokken partijen werken in afzonderlijke ketens en voeren dit werk uit vanuit verschillende wettelijke kaders en beleidsdomeinen. Grofweg gaat het om samenwerking tussen zorg en veiligheid. Maar ook de samenwerking met domeinen als welzijn, werk & inkomen, onderwijs en huisvesting is van groot belang om stabiele veiligheid te creëren. Gebleken is dat het bij complexe casuïstiek zeer lastig is om de zorg echt integraal, over

⁴ Bron Ministerie van VWS, VenJ en VNG; integrale sturing op de aanpak van HG en KM, juni 2020

domeinen en met en om de cliënt heen te organiseren. Dat is wel nodig want met de huidige aanpak slagen we er onvoldoende in situaties van onveiligheid structureel te doorbreken.

Domein-overstijgende samenwerking zorgt voor een goed evenwicht tussen preventie en repressie en kan zo Multi-problematiek of escalatie voorkomen. Daarmee doen we beter recht aan de situatie van het individu, zijn of haar omgeving en de belangen van onze samenleving. Zonder een gerichte aanpak van de achterliggende oorzaken lijkt een repressieve aanpak niets anders dan symptoombestrijding. Andersom kan zorg baat hebben bij een dwingend kader om daarmee, in het belang van de cliënt, tot de meest effectieve interventie te komen.

Effectief samenwerken vraagt om actieve sturing vanuit bestuurders van gemeenten en partner-organisaties. Want bestaande kaders als wetgeving en financiering blijken effectieve samenwerking vaak in de weg te zitten. Zo zien we in de praktijk regelmatig terug dat organisaties weliswaar effectief handelen volgens de eigen opdracht en taken maar dat er niet gestuurd wordt op het gezamenlijke, organisatie-overstijgende, doel van samenwerken om veiligheid te bewerkstelligen in gezinnen en huishoudens. Die verkokering doorbreken kan niet alleen in de uitvoering; daar moet vanuit het bestuurlijk niveau steun voor zijn vanuit de visie dat alleen een integrale aanpak het verschil kan maken. Zij kunnen er gezamenlijk voor zorgen dat besluiten in de verschillende domeinen elkaar niet tegenwerken of een doorbraak bewerkstelligen wanneer professionals tegen de grenzen van de regelgeving of financiën aanlopen. Het resultaat zal zijn dat besluiten die elkaar in de praktijk tegenwerken worden voorkomen en structuren die samenwerking in de weg staan worden doorbroken.

Gemeenten hebben een regierol in de opgave om een veilige woon- en leefomgeving te realiseren. Naast de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling zijn de aanpak van personen met verward gedrag, de ketenveldnorm en de Wet Verplichte GGZ voorbeelden van opgaven die vragen om een effectieve verbinding tussen zorg en veiligheid. Dat gaat niet vanzelf. De gemeentelijke regierol is nog onvoldoende uitgewerkt als het gaat om (vroeg-) signaleren, uitwisselen van informatie, maken van keuzes en het vinden van een adequate aanpak in de verbinding met zorg en veiligheid.”

De praktijk en onderzoek door het Verwey Jonker instituut leert ons dat er altijd meerdere partijen nodig zijn om er voor te zorgen dat:

- onveiligheid stopt;
- er rondom een gezin een aanpak wordt ingezet die erop is gericht een omgeving te creëren waarin het veilig is en die ook veilig blijft. En waarbij oorzaken van onveiligheid weggenomen kunnen worden.

Iedereen die op welke wijze dan ook betrokkene is bij geweld en onveiligheid is gebaat bij een aanpak die zich richt op het hele systeem waar deze betrokkene deel van uitmaakt. Een systeem is bijvoorbeeld een gezin waar het onveilig is, omdat een ouder geweld gebruikt. Het is dan belangrijk dat de aanpak waardoor stabiele en duurzame veiligheid kan worden gecreëerd, zich richt op alle leden van het gezin. Zo kan directe veiligheid worden gecreëerd, kunnen oorzaken worden weggenomen waardoor veiligheid stabiel blijft en duurzaam wordt, zodat de mensen in het systeem (en daarmee het systeem) zich kunnen herstellen.

Gebeurt dit niet dan blijft de situatie dat iedere keer wordt geacteerd op het symptoom dat de onveiligheid veroorzaakt en wordt de eigenlijke oorzaak niet aangepakt. De metafoor 'dweilen met de kraan open' is hier dan van toepassing.

Om veiligheid voor direct betrokkene en hun omgeving te kunnen realiseren, is in Drenthe dus een optimale samenwerking tussen partners in het netwerk en tussen de verschillende domeinen noodzakelijk. In de praktijk blijkt echter dat het organiseren van deze samenwerking net zo complex is als de problematiek die bestreden moet worden. Zorg echt integraal organiseren, vanuit de verschillende domeinen en met en om de cliënt heen, blijkt lastig. Een belangrijke oorzaak is dat er sturing mist op het gezamenlijke doel dat organisaties zou moeten binden, namelijk het leveren van inzet dat ertoe moet leiden dat in een gezin directe en duurzame veiligheid ontstaat. Iedere organisatie en professional doet zijn best en werkt volgens de eigen wettelijke kaders en de eigen opdracht vaak ook nog wel effectief. Echter in het geheel levert het niet het gewenste resultaat op. Organisaties werken langs elkaar heen en werken elkaar soms zelfs tegen vanwege verschillende wettelijke kaders of er ontstaan door overdracht lacunes waardoor hulp stopt, de beschikbare hulp niet aansluit op de hulpvraag of hulp onvoldoende op gang komt. Met alle gevolgen van dien! Helder is in ieder geval dat het aanpakken en het voorkomen van onveilige situaties in de leefomgeving van mensen vraagt om een andere, meer integrale netwerk aanpak. Wat we kunnen vaststellen is dat de huidige aanpak niet afdoende is, want deze heeft er onvoldoende toe geleid dat situaties van onveiligheid achter de voordeur en in de openbare ruimte structureel zijn doorbroken.

In de aanpak komt het regelmatig voor dat zorg op basis van vrijwilligheid onvoldoende is om duurzame en stabiele veiligheid te creëren. In dit soort situaties komen zorg en veiligheid samen en kunnen maatregelen vanuit een gedwongen kader worden ingezet, denk hierbij aan het inzetten van een strafrechtelijk traject en ook aan het onder toezicht stellen van kinderen. Het is een samenspel waar zorg en straf elkaar zou moeten en ook kunnen versterken. Daarnaast is samenwerking tussen verschillende domeinen als welzijn, werk & inkomen, onderwijs en huisvesting van groot belang om stabiele en op termijn duurzame veiligheid te creëren.

Bijlage 3 Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de minister voor Rechtsbescherming (JenV) willen de jeugdbescherming effectiever en slimmer organiseren. Als gevolg hiervan zijn zij het landelijk programma Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming (Toekomstscenario) gestart.

Het huidige stelsel is complex en knelt. Kinderen en gezinnen voelen zich onvoldoende gehoord en gezien. Er zijn veel betrokken organisaties zoals lokale wijkteams, Veilig Thuis, Gecertificeerde Instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming, maar ook zorg- en justitiepartners. De vele schakels sluiten niet altijd op elkaar aan, met als gevolg dat de juiste hulp en bescherming tekort kan schieten. Er is niet één gezicht, één professional die bij de gezinnen kan blijven.

Om van begin tot eind een relatie op te bouwen, de problematiek in samenhang te beoordelen én systeemgericht en integraal aan een oplossing te werken. Er worden kansen gemist. In het toekomstscenario wordt toegewerkt naar een situatie waarin kinderen, gezinnen en volwassenen kunnen rekenen op tijdige en passende hulp, ondersteuning en bescherming wanneer dit nodig is. Het toekomstscenario gaat uit van vier basisprincipes:

- (1) Gezinsgericht
- (2) Rechtsbeschermend en transparant
- (3) Eenvoudig
- (4) Lerend

Het landelijk programmateam Toekomstscenario ondersteunt de verschillende regio's in haar opgave om toe te werken naar de werkwijze van het Toekomstscenario. In 11 regio's loopt er een proeftuin waar de nieuwe wijze van samenwerking en de vorming van een Regionaal Veiligheidsteam wordt beproefd. In het landelijk programma Toekomstscenario wordt expliciet een verbinding gelegd met de Hervormingsagenda Jeugd.

In het programma Toekomstscenario is de vorming van een Regionaal Veiligheidsteam een belangrijke pijler. Deze wordt niet alleen op inhoud en samenwerking beproefd maar ook wordt onderzocht welke wetgeving hiervoor nodig is.

Bijlage 4 Beelden van bestuurders samengevat

Op basis van de vele gevoerde gesprekken (september 2022 - februari 2023) en de bestuurlijke consultatie in het voorjaar van 2023 kan de conclusie getrokken worden dat er bestuurlijk behoefte is aan een nieuwe bestuurlijke governance voor zorg en veiligheid. Daarbij moet steeds voorop staan dat een nieuw model van meerwaarde moet zijn voor de inwoners van Drenthe. In de vele gesprekken die zijn gevoerd is ingezoomd op de betrokkenheid van de betreffende organisatie/gemeente bij het vraagstuk veiligheid en huiselijk geweld. Iedere gemeente in Drenthe heeft ermee te maken. Denk hierbij aan situaties waar inwoners te maken krijgen met huiselijk geweld, seksueel geweld, als ook inwoners en gezinnen die kwetsbaar zijn, overlast veroorzaken, dusdanige (psychische) problematiek hebben dat zij een serieus gevaar vormen voor zichzelf en de samenleving. Mensen met vaak een opeenstapeling van problemen, waardoor ze te maken hebben met uiteenlopende zorg- en veiligheidsorganisaties. Mensen over wie je je als overheid of professional grote zorgen kunt maken. Het is heel duidelijk en de grootste gemene deler uit alle gesprekken: Iedereen wil het beste voor de inwoners van Drenthe. Dit uitgangspunt is de grote gemene deler van de gesprekken met de bestuurders van de Drentse gemeenten en de betrokken partners van zorg en straf.

Bestuurlijke spaghetti

Een ander punt waar bestuurders het met elkaar over eens zijn is dat het landschap met de vele bestuurlijke overlegtafels op het gebied van zorg en veiligheid - maar ook wel op het vlak van zorg en welzijn - onoverzichtelijk en onduidelijk is. Er zijn steeds tafels bijgekomen en er zijn nooit tafels afgegaan. Kijkend naar zorg en veiligheid dan is er een stuurgroep Zorg- en Veiligheidshuis, ABO jeugd, AB-GGD (VTD), AB-VRD (ZVHD), VDG tafel zorg en veiligheid.

Er is veel onduidelijkheid over wat je op welke tafel bespreekt, waar besluiten worden genomen en wat de status is van een bespreking op een tafel waar geen besluiten worden genomen. Niemand weet wie nu het totale overzicht heeft, iedereen ziet een klein stukje. Daarmee is ook niet duidelijk of alles in beeld is of dat zaken tussen wal en schip raken. Veel bestuurders noemen het een bestuurlijke spaghetti waar ze vanaf willen. Ze zijn op zoek naar een governance structuur die helder is, zodat ze 'het' niet meer over hoeven te hebben en zich kunnen richten op inhoud.

Een goede bestuurlijke tafel zorg en veiligheid waar over inhoud en thema's integraal met alle netwerkpartners wordt gesproken, ontbreekt. Dit wordt door een groot deel van de Drentse bestuurders gemist. Het wordt zeker ook door de niet gemeentelijke netwerkpartners gemist. Er is behoefte aan een model voor governance van zorg en veiligheid dat past bij de het principe om de juiste besluiten te nemen die (de uitvoerende professionals) helpen om problemen voor de inwoners op te lossen.

De Drentse bestuurscultuur

Om onder deze omstandigheden er toch een mouw aan te passen lossen de bestuurders in Drenthe knelpunten vaak onderling en informeel op. De regio is overzichtelijk en veel bestuurders kennen elkaar al lang en goed. Er zijn veel korte lijnen en men komt elkaar regelmatig tegen. De kracht van elkaar kennen helpt om op casusniveau informeel samen te werken. Afspraken op papier worden niet altijd nagekomen. Men fixt een oplossing onderling. Zo werkt het nu vaak in Drenthe. Gevolg hiervan is, ondanks dat het wordt 'geregeld', het voor meerdere partners onduidelijk is waar wat wordt besloten. En ook wat de status van het genomen besluit is. Er is onvoldoende overzicht. Goed sturen op inhoud en volgens de bedoeling lukt niet. Dit schuurt met enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Diffuse zienswijzen governance zorg en veiligheid

Bij de Drentse bestuurders zijn verschillende zienswijze over:

- of er een integrale governance zou moeten zijn;
- hoe een integrale governance er uit zou moeten zien;
- wat een integrale governance toevoegt;

De beelden hierover zijn divers en lopen uiteen. Ze zijn soms ook zeer uitgesproken. De noodzaak om tot een regionaal model te komen wordt verschillend gezien en ervaren. Er is een verschil in visie wat je lokaal organiseert en wat regionaal kan of moet.

Beelden over het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe

Evenals de beelden over de het thema zorg en veiligheid verschillen ook de inzichten over de netwerkorganisatie van het Zorg en Veiligheidshuis Drenthe. Er is onder de gemeenten geen gemene deler in de groep over het nut en de noodzaak van de organisatie. Het voeren van procesregie bij complexe casuïstiek met een hoog veiligheidsrisico wordt als helpend ervaren. De partners van zorg en straf en de bestuurders van de gemeenten vinden het waardevol dat men in Drenthe elkaar kent en er korte lijnen zijn. In de huidige governance gaat het echter te weinig over de inhoud en strategie. Het gaat met name over de bedrijfsvoering.

De meerderheid van de gesproken bestuurders vindt dat het in de stuurgroep, of op een bestuurlijke tafel, zou moeten gaan over

- De werking van het netwerk; Hoe wordt de uitvoering gefaciliteerd door het bestuur?
- Energie moet gaan naar de mensen om wie het gaat!
- Bespreken van knelpunten en meest efficiënte inzet van schaarse capaciteit.
- Trends en ontwikkelingen die op gebied van Zorg en Veiligheid spelen in Drenthe of op Drenthe afkomen, bespreken of organiseren dat ze breder worden besproken (kennis – delen ervaringen – agenderen/signaleren).

Voorwaarden inbedding Zorg en Veiligheidshuis Drenthe

Belangrijk is dat er breed overleg is tussen gemeentelijke- en niet gemeentelijke netwerkpartners. Belangrijke weergaven van de gesprekken hierover:

- Niet gemeentelijke partners zijn belangrijke partners om mede de inhoudelijke koers op zorg en veiligheid te kunnen bepalen. Zij moeten mee kunnen blijven doen en zeggenschap houden.
- ZVHD moet eigenstandig positie houden om procesregie goed uit te kunnen blijven voeren
- Waar je het inbedt is niet relevant als je deze onafhankelijke positie maar goed organiseert en borgt.
- Inhoudelijk is er veel overlap tussen ZVHD, VTD en MDA++, DEXT. Ze vullen elkaar aan, moeten veel onderling afstemmen – kan gaan om zelfde casuïstiek.

In het Toekomstscenario Kind & Gezinsbescherming is deze clustering ook voorzien

Conclusie gesprekken bestuurders: als je het beste wilt voor de inwoners van Drenthe...

Als een ding duidelijk naar voren komt is dat er behoefte is om een punt te zetten achter de vele keren waarin er op bestuurlijke tafels wordt gesproken over proces, rollen, taken en verantwoordelijkheden. De wens is dat op de bestuurlijke tafels over inhoud kan worden gesproken en dat er een model en een inbedding wordt gepresenteerd die dit faciliteert en er voor zorgt dat het de komende jaren ook niet meer over modellen hoeft te gaan. Door de niet gemeentelijke netwerkpartners is de wens uitgesproken dat gemeenten meer met een mond spreken. Ook zouden ze vaker uitgenodigd willen worden voor bestuurlijke tafels om over inhoud mee te spreken. Nu zitten ze alleen aan tafel in de stuurgroep Zorg- en Veiligheidshuis waar in hun optiek vooral veel aandacht is voor bedrijfsvoering en veel minder voor strategisch inhoudelijke vraagstukken. Een belangrijke randvoorwaarde die meegegeven is, is dat als er een nieuwe bestuurlijke tafel bijkomt, er ook tafels af moeten om bestuurlijke drukte te verminderen en bestuurlijke structuren helderder en overzichtelijker te maken.

Naast de beelden die opgehaald zijn vanuit de verschillende gesprekken met de bestuurders trekken we de volgende conclusies:

- Een nieuw model voor governance van zorg en veiligheid helpt, maar lost “het” niet op, want het gaat ook over cultuur en gedrag.
- Een andere inbedding ZVHD kan helpen om de focus naar de inhoud te krijgen
- Randvoorwaarden voor inbedding ZVHD zijn bepalender dan de plek waar je het inbedt.
- Als je gaat voor een nieuwe integrale governance en andere inbedding ZVHD zal de uitkomst voor niemand optimaal zijn!

Bijlage 5 Nadere uitwerking uitgangspunten

Bij de start van de opdracht zijn uitgangspunten geformuleerd voor governance model en de organisatorische inbedding van het ZVHD. In de loop van het proces is dit op basis van de gevoerde gesprekken zijn hier zaken aan toegevoegd. Hieronder staan de belangrijkste uitgangspunten nog eens nader uitgewerkt.

Organiseer een bestuurlijke tafel waar koers, richting en prioriteiten worden bepaald

Er is duidelijk behoefte om als gemeenten en netwerkpartners in het domein van zorg en veiligheid met elkaar te spreken over de bestuurlijk strategische thema's, koers en richting te bepalen, te prioriteren en keuzes te maken. En elkaar te ontmoeten en de onderlinge relaties te onderhouden. Het is belangrijk dat dit een tafel is waar gemeenten en de andere zorg-, straf- en justitiële partners gelijkwaardig aan tafel zitten, allemaal hun onderwerpen kunnen inbrengen en gezamenlijk koers en richting voor Drenthe bepalen. Het is gericht op de langere termijn en kan zich evengoed richten op vraagstukken die nu spelen of op de kortere termijn gaan spelen. Als het al gaat over individuele casuïstiek dan is dit eigenlijk altijd om kennis te delen of om te leren en te verbeteren. De frequentie van zo'n tafel is tussen de 2 en 4 keer per jaar. Je zou het de bestuurlijke netwerktafel zorg en veiligheid of een bestuurlijke overlegtafel zorg en veiligheid kunnen noemen.

Organiseer een gemeentelijke tafel zorg- en veiligheid die besluiten kan nemen en waar inhoud en financiën bij elkaar komen

Binnen de huidige structuur is er geen tafel waar integraal besluiten kunnen worden genomen over zorg- en veiligheidsvraagstukken. Het effect daarvan is dat het moeilijk is om relevante thema's in de volle breedte te bespreken en dat het heel lang duurt voordat er besluiten zijn genomen, als er al besluiten worden genomen. Ook ontbreekt het overzicht en noodzakelijke samenhang, omdat voorstellen op verschillende tafels met wisselende samenstellingen vanuit deelperspectieven wordt besproken.

Door een tafel in te richten waar iedere gemeente aan deelneemt en de deelnemende gemeentebestuurders vanuit de verschillende perspectieven kijken en inbrengen, ontstaat er een breder beeld, meer overzicht en meer betrokkenheid. Door hier ook de mogelijkheid voor besluitvorming aan toe te voegen wordt duidelijkheid en snelheid gecreëerd. Ontwikkelingen zoals het toekomstscenario vragen hier ook om.

Een bijkomend voordeel is dat de gemeente als partner in het netwerk zorg- en veiligheid ook met een mond kan spreken. Dit geeft ook de andere netwerkpartners duidelijkheid over waar de gemeenten staan en wat de regionale koers is in de opgaven. Bovendien wordt op deze manier de bestuurlijke netwerktafel niet belast met zaken waar gemeenten eerst met elkaar over moeten spreken. De lijnen worden zuiverder en dit draagt er aan bij om het netwerk beter te laten functioneren. Gemeenten kunnen dan ook gelegitimeerd aan een netwerktafel besluiten nemen, omdat zij niet terug hoeven naar hun colleges. Besluitvorming heeft immers plaatsgevonden. Als daar besluiten zijn genomen (en zo nodig bekrachtigd in het AB) dan is ook helder dat gemeenten zich hebben gecommitteerd. Gemeenten trekken zo gezamenlijk op en opereren daarmee voor netwerkpartners eenduidig.

Zorg en veiligheid is meer dan de taken die het ZVHD uitvoert

De vraagstukken die spelen in het zorg- en veiligheidsdomein zijn breder is dan hetgeen wordt uitgevoerd door het ZVHD. Alle partners die onderdeel zijn van het netwerk ZVHD hebben allemaal ook een eigenstandige rol in het brede domein van zorg- en veiligheid. Het ZVHD spitst zich toe op een deel van de casuïstiek die complex is en waar zorg en meestal ook straf bij elkaar komen en, via de partnergroep ZVHD, op de werking van het netwerk rondom het ZVHD.

Er spelen in dit domein nog veel meer vraagstukken, opgaven en beleidsthema's op het gebied van zorg- en veiligheid waarin meerdere netwerkpartners een rol hebben en waarin keuzes gemaakt moeten worden hoe hier in Drenthe mee omgegaan wordt. Dit maakt dat er als het ware twee verschillende lijnen zijn waar je met elkaar als gemeenten en netwerkpartners keuzes moet maken, richting moet geven of opdrachten moet wegzetten. Een lijn gaat over zorg- en veiligheid in de breedte en een lijn waar het sec gaat over de aansturing van de werking van het netwerk van het ZVHD.

In de gesprekken die zijn gevoerd in het proces om te komen tot een integrale governance zorg en veiligheid en tot een organisatorische inbedding van het ZVHD zijn beide lijnen duidelijk naar voren gekomen en besproken. Dat betekent dat in het advies beide lijnen/opgaven een plek hebben.

Geef ZVHD een eigenstandige, onafhankelijke positie om regierol uit te kunnen voeren

De medewerkers van het ZVHD vervullen een belangrijke coördinerende rol bij complexe domein overstijgende zorg- en veiligheidsproblemen. Samen met het netwerk dragen ze zo bij aan de algemene veiligheid, het verbeteren van de persoonlijke situatie, het voorkomen en verminderen van recidive, (ernstige) overlast, criminaliteit en/of maatschappelijke uitval. Het ZVHD heeft een regierol in individuele casuïstiek. De inzet kan een combinatie van repressie, bestuurlijke interventies en zorg zijn, hetgeen moet worden gezien als een zwaarwegend algemeen belang. Om het netwerk goed te kunnen laten functioneren moet het ZVHD in staat zijn om partners in het netwerk aan te spreken als dat nodig is. Het is dan ook belangrijk dat het team van medewerkers onder leiding van de manager ZVHD onafhankelijk en eigenstandig haar rol kan invullen. "Waar je het inbedt is niet relevant als je deze onafhankelijke positie maar goed organiseert en borgt" is aangegeven in het voortraject. In het advies is er wel vanuit de inhoud naar de plek van inbedding gekeken. Met als belangrijkste argument of daar samenhang met aanverwante organisaties en onderwerpen mogelijk is.

Het ZVHD moet altijd in staat zijn om netwerkpartners aan te spreken als zij hun rol in casuïstiek niet pakken. Ook als dit een afdeling of team is van dezelfde organisatie als waar ZVHD onderdeel van is. Een belangrijke randvoorwaarde bij de organisatorische inbedding. Dit laat onverlet dat het team medewerkers van ZVHD organisatorisch in een bestaande organisatie kan worden ingebed. Inbedding vraagt van het management wel om rolduidelijkheid en autonomie op de uitvoering van de regierol.

Kijkend naar de rol van het ZVHD dan heeft zij vooral een rol op tactisch-operationeel niveau. Zowel gemeentelijke als niet-gemeentelijke partners zien nu geen rol voor ZVHD in regionale beleidsontwikkeling. Primair richt de focus van het ZVHD zich op de casuïstiek die speelt. Dit laat onverlet dat de kennis, de expertise en de data waarover het ZVHD beschikt, waardevol is waar het gaat om signaleren van trends of het blootleggen van knelpunten c.q. aandachtspunten die bestuurlijk moeten worden geagendeerd en besproken. Om zodoende beleid te ontwikkelen vanuit de praktijk. De manager heeft hier in onze optiek ook een signalerende en agenderende rol op strategisch niveau.

Bed het ZVHD organisatorisch in een GR-organisatie zodat focus van bedrijfsvoering naar inhoud kan, inhoud is leidend in keuze GR

Een groot aantal bestuurders zou willen dat in een bestuurlijke bespreking rondom Zorg en Veiligheid de focus van de bedrijfsvoering van het ZVHD verlegd wordt naar de brede inhoud. In een van de kaders voor deze opdracht is meegegeven dat cliënten en professionals centraal moeten staan in het advies en de oplossingsrichting. De complexiteit van de casuïstiek rondom zorg en veiligheid is enorm. Niet alleen door de complexiteit van de verschillende problemen waar een huishouden mee te maken kan hebben, maar misschien nog wel meer door de wirwar van wet, regelgeving en organisatorische verzuiling van de hulp en ondersteuning. Eerder in dit document is al aangegeven van dat verbinding en samenhang tussen verschillende landelijke, regionale en lokale ontwikkelingen van groot belang is om de juiste koers te varen en de juiste besluiten te nemen in gezamenlijkheid. Juist om deze complexiteit in het zorg- en straflandschap te verminderen. In het advies is dan ook nadrukkelijk meegenomen waar op bestuurlijk en uitvoerend niveau het beste deze verbinding en samenhang gevonden kan worden.

Borging binnen een GR organisatie biedt de mogelijkheid om inhoudelijke verbindingen te maken op gemeentelijk bestuurlijk niveau, op inhoudelijk niveau met organisaties waar casuïstiek wordt besproken die linkt aan casuïstiek in het ZVHD en biedt de mogelijkheid om de netwerkpartners een gelijkwaardige plek te geven in zowel de aansturing van het netwerk rondom ZVHD als de brede strategie rondom zorg en veiligheid.