Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Rapportage toezichtonderzoek

Vormgeving zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid

Voorwoord

Gemeenten staan vanaf 2015 voor de belangrijke opgave om, samen met andere betrokken organisaties, voor gezinnen met complexe problematiek de zorg en ondersteuning die nodig is te regelen. Het gaat om gezinnen waarin sprake is van langdurige werkloosheid, schulden, huisvestingsproblemen, (geestes)ziekte, verslaving, verstandelijke beperking, opvoedproblemen en huiselijk geweld, in wisselende combinaties en in wisselende intensiteit. Deze problemen leiden tot grote risico's voor de gezonde en veilige ontwikkeling van de kinderen in die gezinnen, zeker als deze kinderen extra kwetsbaar zijn vanwege een lichte verstandelijke handicap en/of gedragsproblematiek.

De dubbele kwetsbaarheid van deze kinderen geeft Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) aanleiding om, zeker in deze periode van transitie en transformatie, haar toezicht te richten op de groep gezinnen met – chronische – complexe problematiek (gezinnen met geringe sociale redzaamheid). Daarbij realiseren de samenwerkende jeugdinspecties zich dat het organiseren van de benodigde zorg en ondersteuning voor deze gezinnen een ingewikkelde opgave is.

Om die reden heeft STJ in 2013 onderzocht op welke wijze 21 gemeenten de zorg en ondersteuning aan deze gezinnen met geringe sociale redzaamheid (GGSR) hebben vormgegeven. Op basis van het onderzoek constateert STJ dat er specifieke aandacht is voor deze gezinnen en dat de gemeenten – samen met andere betrokken organisaties – actief werken aan of met een aanpak om de problemen van deze gezinnen beheersbaar te maken. Gemeenten en netwerkpartners doen dit over het algemeen volgens de werkwijze die in de nieuwe Jeugdwet beoogd wordt, te weten '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. De samenwerkende jeugdinspecties zien daarnaast een aantal risico's die het leveren van de benodigde zorg en ondersteuning aan deze gezinnen kan ondermijnen. Deze risico's zijn betreffen onder meer dat de doorzettingsmacht voor de regisseur en de nazorg voor deze gezinnen vaak niet geregeld zijn.

STJ realiseert zich dat deze fase van het toezichtonderzoek vooralsnog 'de papieren werkelijkheid' weergeeft. Het toezichtonderzoek naar hoe de zorg en ondersteuning er in de praktijk uitziet ronden de samenwerkende jeugdinspecties deze zomer af. De uitwerking op de gezinnen zelf zal pas de komende jaren duidelijk worden. Daarom blijft STJ haar toezicht, ook na de invoering van de nieuwe Jeugdwet, op deze kwetsbare groep gezinnen richten.

Hoogachtend,
namens de samenwerkende jeugdinspecties,

drs. J.K. van Wijngaarden, arts
hoofdinspecteur
Inspectie voor de Gezondheidszorg

Inhoudsopgave

Voorwoord **2**

1 Inleiding **4**

2 Conclusies en aanbevelingen **8**
2.1 Conclusies 8
2.2 Aanbevelingen 9

3 Bevindingen **10**
3.1 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur is vrijwel overal uitgangspunt 10
3.2 De aanpakken sluiten aan bij het gezin 12
3.3 Zicht op gezinnen met complexe problematiek ontbreekt 13
3.4 Voorwaarden 1G1P1R onvoldoende geregeld 14
3.5 Beschikbaarheid zorg laat te wensen over 15
3.6 Meer aandacht voor nazorg nodig 17

4 Tot slot **18**

Utrecht, april 2014

1 Inleiding

Gemeenten zijn met de invoering van het nieuwe jeugdstelsel vanaf 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van alle jeugdhulp. Hiermee wordt het makkelijker verbindingen te leggen tussen jeugdzorg, gezondheidszorg, onderwijs, werk en inkomen, en veiligheid. De verbinding tussen deze domeinen is essentieel voor de hulpverlening aan gezinnen met een combinatie van problemen op deze verschillende terreinen.

Volgens de nieuwe jeugdwet moeten, als er sprake is van multiproblematiek, onder andere jeugdhulp, schoolmaatschappelijk werk, (jeugd)psychiatrische zorg en schuldhulpverlening op gezinsniveau volgens het principe *1 gezin, 1 plan, 1 regisseur* worden aangeboden. Daarbij wordt zoveel mogelijk uitgegaan van de eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk daaromheen. Het idee is dat gemeenten zich richten op effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.

In aanloop naar het nieuwe jeugdstelsel hebben de samenwerkende jeugdinspecties onderzocht in hoeverre gemeenten en hun lokale netwerkpartners klaar zijn voor deze verantwoordelijkheid. Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ[1]) heeft dit gedaan door te onderzoeken hoe gemeenten met hun netwerkpartners de zorg en ondersteuning hebben vormgegeven aan gezinnen met de meest complexe problemen. STJ noemt deze gezinnen 'gezinnen met een geringe sociale redzaamheid'.

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid (GGSR) zijn zelf niet goed in staat om adequate hulp te organiseren voor de problemen waarmee ze worden geconfronteerd. Het gaat om een combinatie van problemen met een complex en hardnekkig karakter, zoals werkloosheid, schulden, (geestes) ziekte en/of verslaving en/of verstandelijke beperking, huisvestings- en opvoedproblemen en huiselijk geweld. Deze gezinnen kennen vaak een historie van hulpverleningstrajecten die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid of zijn vastgelopen. Kinderen die in deze gezinnen opgroeien, lopen risico's ten aanzien van een gezonde en veilige ontwikkeling.

De zorg en ondersteuning voor deze kwetsbare gezinnen mag niet alleen afhangen van de (toevallige) inzet van betrokken medewerkers of organisaties. Het vraagt van gemeenten om samen met betrokken lokale netwerkpartners een overkoepelende visie te formuleren en afspraken te maken over hoe de zorg en ondersteuning voor deze gezinnen op verantwoorde wijze tot stand kan komen.

Toezichtonderzoek STJ

Gezien het belang van een gezamenlijke visie en afspraken tussen de gemeente en lokale netwerkpartners heeft STJ er voor gekozen om in de eerste fase van het toezichtonderzoek de borging van verantwoorde zorg en ondersteuning op beleidsniveau te toetsen. Daarbij is ook gekeken of de vastgelegde werkwijze dan wel de gemaakte afspraken richtinggevend zijn voor de betrokken lokale netwerkpartners binnen de gemeente. STJ heeft hiertoe telkens de gemeente en de drie meest betrokken netwerkpartners over de aanpak bevraagd. Op die manier is bijvoorbeeld in kaart gebracht in hoeverre de aanpak van de gemeente en de netwerkpartners[2] dezelfde doelen heeft, en of gemeenten en netwerkpartners dezelfde betekenis geven aan begrippen als 'één gezin, één plan', 'sociaal netwerk' en 'regie'.

---

[1] Binnen Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) is al het rijkstoezicht georganiseerd dat betrekking heeft op (de zorg voor) jongeren en dat gezamenlijk wordt uitgevoerd. In het toezicht op de verantwoorde zorg en ondersteuning voor gezinnen met geringe sociale redzaamheid richt STJ zich op de problemen van en door jongeren en hun ouders.
De vijf inspecties die participeren in STJ zijn: de Inspectie voor de Gezondheidszorg, de Inspectie van het Onderwijs, de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie Veiligheid en Justitie en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
Voor meer informatie over STJ zie www.jeugdinspecties.nl.

[2] Onder netwerkpartners verstaat STJ de organisaties die zich hebben verbonden aan de aanpak en die zorg en ondersteuning leveren op alle leefgebieden van zowel de ouders als van de kinderen (gezin, wonen, werk/inkomen, gezondheid, onderwijs, veiligheid).

Het onderzoek naar het beleid en afspraken over de zorg en ondersteuning aan GGSR heeft in 2013 plaatsgevonden in 21 gemeenten. Deze gemeenten, het grootste deel maakt onderdeel uit van de G32, zijn geselecteerd omdat het vanwege hun omvang aannemelijk is dat de problematiek van GGSR speelt en verwacht mag worden dat zij beleid voor deze groep gezinnen maken. Bovendien zijn dit gemeenten waar relatief veel geld vanuit de rijksoverheid naar toe gaat en wisselen zij onderling ook kennis en ervaringen uit.

STJ heeft deze gemeenten gevraagd welke aanpakken worden ingezet voor de groep gezinnen met geringe sociale redzaamheid.

Onder een aanpak verstaat STJ: ***de werkwijze binnen een gemeente om intensieve zorg en ondersteuning te bieden aan GGSR, gericht op het oplossen of beheersbaar maken van de problematiek van een gezin.***

De gemeenten hebben de volgende aanpakken aangedragen:

Alkmaar
Helpende hand in de wijk

Almere
Multiprobleem gezinnen
Versterkt verder

Bergen op Zoom
Signalerings- en vangnetfunctie

Delft
Gezinscoaching

Den Helder
1G1P Nieuw Den Helder

Deventer
Bijzondere zorg team

Dordrecht
Reset
Gezinscoaching

Ede
Praktische gezinsondersteuning
Gezinsmanagement/WIG

Eindhoven
Casusregie en inzet gezinscoaching
Wij-Eindhoven

Emmen
CJG-aanpak
OGGZ-aanpak

Gouda
MPG-overleg

Haarlemmermeer
Frontlineteam

Hengelo
GRIP

Leeuwarden
Interventieteam gezinnen
Voorwaardelijke interventie gezinnen

Lelystad
Gezinscoaching

Maastricht
Integrale aanpak Veiligheidshuis

Oosterhout
Bemoeizorg
Gezinsmanagement

Sittard-Geleen
Participatiehuis
TASs/Mijn Zuid

Spijkenisse
Brede zorgcoördinatie

Venlo
Er op af aanpak vanuit zorgnetwerken

Zwolle
Bemoeizorg Jeugd
Bijzondere Doelgroepen

In totaal hebben de 21 gemeenten dus 30 aanpakken aangedragen, die STJ vervolgens heeft beoordeeld aan de hand van het toetsingskader (figuur 1).

Figuur 1 *Toetsingskader beleidsniveau*

De criteria op beleidsniveau geven aan wanneer de zorg en ondersteuning voldoende is en gaan over de wijze waarop de gemeente met lokale partijen de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid hebben vormgegeven.

Thema	Criteria beleidsniveau
Toeleiding	- GGSR zijn in beeld - De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is
Gezin centraal	- De aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal
De aanpak	- Planmatig - Een toegeruste regisseur - Samenhangend - Vasthoudend
Samenwerking	- Coördinatie - Benodigde partijen* werken mee - Toereikende informatie
Continue	- De duur van de aanpak is toereikend - De aanpak is flexibel - De aanpak krijgt indien nodig een vervolg

* Denk aan schuldhulpverlening, bewindvoering, sociale zaken gemeente, maatschappelijk werk, (j-)GGZ, instellingen voor gezinsvoogdij & jeugdreclassering (bureau jeugdzorg en landelijk werkende instellingen), AMK, thuiszorg en -begeleiding, politie, gehandicaptenzorg, MEE, jeugd- en opvoedhulporganisaties, jeugdgezondheidszorg, woningbouw, onderwijs, arbeidsintegratie gemeente, huisarts, reclassering, voedselbank, CJG, UWV, leerplicht, jongerenwerk, enz.

Meer informatie over het toetsingskader en de onderliggende indicatoren staat op **www.toezichtggsr.nl**.

De uitkomsten van de eerste fase van het toezichtonderzoek zijn per gemeente vastgesteld in een factsheet en gepubliceerd op **www.toezichtggsr.nl**. Samenwerkend Toezicht Jeugd verwacht dat elke gemeente en haar netwerkpartners de verbeterpunten die uit het toezichtonderzoek naar voren komen oppakken en na een jaar rapporteren over de wijze waarop dat gedaan is en wat de resultaten daarvan zijn.

Deze rapportage

Deze rapportage presenteert de resultaten uit de eerste fase van het toezichtonderzoek op een geaggregeerd niveau. In de rapportage staat hoe de 21 gemeenten samen met de lokale netwerkpartners de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid vormgeven (in totaal 30 aanpakken).

Met het oog op de toekomst benadrukt STJ in deze rapportage elementen waar in de nieuwe Jeugdwet veel aandacht aan wordt besteed in relatie tot de zorg en ondersteuning van gezinnen met complexe problematiek. Onder andere het werken vanuit het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur en het ondersteunen van de eigen kracht en het betrekken van het sociaal netwerk van deze gezinnen. Niet alle elementen waarop in het toezichtonderzoek de aanpakken zijn getoetst, zijn weergegeven in deze rapportage. Deze zijn terug te vinden op www.toezichtggsr.nl.

In elke paragraaf geeft STJ enkele voorbeelden die uit het toezichtonderzoek naar voren zijn gekomen. Deze geven soms een verklaring voor de bevinding op dat onderwerp of geven de diversiteit weer die is waargenomen binnen een onderwerp. Ook worden er goede voorbeelden genoemd die als inspiratie kunnen dienen voor gemeenten die bezig zijn met een aanpak en de netwerkpartners die zich met deze groep gezinnen bezighouden.

Deze rapportage zegt nog niets over de vraag hoe het beleid in de praktijk uitpakt. De praktijk (dus hoe de zorg en ondersteuning van de gezinnen er feitelijk uitziet) onderzoekt STJ momenteel in vier gemeenten in de tweede fase van het toezichtonderzoek. Deze gemeenten zijn Delft, Lelystad, Maastricht en Zwolle. De resultaten van dit onderzoek verschijnen in de zomer van 2014.

Verantwoording

STJ realiseert zich dat deze rapportage de stand van zaken in 2013 weergeeft, een jaar waarin het denken over het sociale domein binnen de gemeenten in volle gang was. Gemeenten en hun netwerkpartners waren tijdens het STJ-toezichtonderzoek volop bezig om de integrale zorg en ondersteuning aan kinderen en hun ouders verder vorm te geven. Een groot aantal gemeenten heeft bestaande aanpakken voor multi-probleemgezinnen verder doorontwikkeld en/of ondergebracht in nieuwe sociale wijkteams.

Desondanks verwachten de samenwerkende jeugdinspecties dat de rapportage handvatten biedt voor gemeenten en de lokale netwerkpartners die bezig zijn met de voorbereidingen voor 2015, het jaar waarin zij verantwoordelijk worden voor de uitvoering van alle jeugdhulp. STJ wil met deze rapportage aandacht vragen voor de groep gezinnen die het vanwege hun beperkingen nooit helemaal op eigen kracht, zonder enige vorm van stut of steun, zullen redden.

2 Conclusies en aanbevelingen

2.1 Conclusies

Op hoofdlijnen zijn de samenwerkende jeugdinspecties positief over de manier waarop de 21 gemeenten samen met netwerkpartners de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid hebben vormgegeven. Zij hebben dat vrijwel allemaal gedaan volgens de principes '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' (1G1P1R), het gebruiken van de eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk daar om heen.

- ***1 gezin, 1 plan, 1 regisseur is vrijwel overal uitgangspunt.*** Gemeenten zijn doordrongen van het belang om te werken volgens het uitgangspunt '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' voor de groep gezinnen met geringe sociale redzaamheid. STJ vindt dit positief, omdat deze werkwijze essentieel is om de problemen in onderlinge samenhang en vanuit verschillende invalshoeken te kunnen bezien, om de doelen onderling te prioriteren en op te pakken. Dit helpt de regisseur om regie te voeren en biedt de professionals een bredere invalshoek dan alleen vanuit hun eigen domein. Voor gezinnen biedt een gezinsplan overzicht en duidelijkheid.

- ***De aanpakken sluiten aan bij het gezin.*** STJ vindt het een goede zaak dat het versterken van de eigen kracht en het sociale netwerk van gezinnen met geringe sociale redzaamheid uitgangspunt is in het grootste deel van de onderzochte aanpakken. Gezinnen hebben – tenzij dit een gepasseerd station is – een belangrijke stem in het bepalen van de doelen waar het gezin en de professionals binnen de aanpak aan werken.

  STJ tekent hierbij aan dat het niet altijd mogelijk is om de eigen kracht van gezinnen met geringe sociale redzaamheid te versterken. Ook is het organiseren van een stevig sociaal netwerk waarop het gezin terug kan vallen niet eenvoudig. Het is belangrijk dat gemeenten en netwerkpartners hier rekening mee houden bij het vormgeven van een aanpak.

Op basis van de uitkomsten van het toezichtonderzoek plaatsen de samenwerkende jeugdinspecties ook een aantal kanttekeningen over de manier waarop de zorg en ondersteuning aan GGSR op dit moment is vormgegeven.

- ***Gezinnen met complexe problematiek zijn onvoldoende in beeld bij gemeenten.*** Het benodigde zicht ontbreekt op de omvang van de groep gezinnen met multiproblematiek die geholpen kan worden door een aanpak die daarvoor lokaal ontwikkeld is. Daardoor is niet duidelijk of de gezinnen die dat nodig hebben, (uiteindelijk) in de aanpak komen.

- ***Voorwaarden voor het werken met 1G1P1R zijn onvoldoende geregeld.*** De regisseurs hebben binnen de onderzochte aanpakken een omvangrijk takenpakket, waaronder het coördineren van de verschillende vormen van zorg en ondersteuning die gedurende de aanpak wordt geboden. De bevoegdheden van de regisseur om zijn verantwoordelijkheid te kunnen dragen en de benodigde zorg en ondersteuning te kunnen regelen blijven hierbij achter. Daarnaast is voor het welslagen van de 1G1P1R-werkwijze essentieel dat zowel het gezin, de regisseur, als de overige professionals zich aan het gezinsplan committeren en zich (kunnen) houden aan de afspraken in het gezinsplan, zonder dat de 'eigen' instelling van de professionals dit belemmert. Op dit moment is nog onvoldoende geregeld dat professionals zich bij de zorg en ondersteuning aan het gezin (kunnen) laten leiden door de afspraken in het gezinsplan.

- ***Beschikbaarheid van zorg en ondersteuning laat te wensen over.*** STJ vindt dat voor gezinnen die over het algemeen zorgmijdend zijn en waarvan de problematiek veelomvattend en complex is, de zorg en ondersteuning – zoveel mogelijk – ononderbroken moet worden aangeboden. Het maken van goede afspraken daarover met de bij de aanpak betrokken netwerkpartners helpt daarbij maar is binnen de onderzochte aanpakken nog onvoldoende vormgegeven. Ook blijken wettelijke kaders en door netwerkpartners gehanteerde regels soms in de weg te staan bij het tijdig geregeld krijgen van de benodigde zorg en ondersteuning.

- ***Meer aandacht voor nazorg nodig.*** De samenwerkende jeugdinspecties zijn van mening dat, gezien de karakteristiek van deze gezinnen, er binnen de aanpak afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop gezinnen in beeld blijven na het afsluiten van de aanpak. STJ vindt de aanname dat er nog wel – reguliere – zorg in het gezin aanwezig is, niet voldoende. Het moet helder zijn wat er van deze partij verwacht wordt als het gezin weer in de problemen dreigt te komen.

2.2 Aanbevelingen

Het is belangrijk dat deze groep kwetsbare gezinnen tijdig de juiste zorg en ondersteuning krijgt. Om dit daadwerkelijk te realiseren moet deze groep gezinnen beter in beeld worden gebracht en is het belangrijk dat een aantal voorwaarden voor de zorg en ondersteuning aan deze gezinnen beter worden geregeld.

- ***Breng deze kwetsbare gezinnen in beeld.*** STJ geeft gemeenten en netwerkpartners in overweging om, op basis van informatie van lokale organisaties, de meest kwetsbare gezinnen in beeld te brengen. Bij lokale organisaties is te denken aan politie, woningbouw, onderwijs, JGZ en mogelijk nog andere lokale signalerende instellingen.

- ***Regel de doorzettingsmacht voor de regisseurs.*** STJ vindt dat de samenwerking in de zorg en ondersteuning aan GGSR tussen netwerkpartners en gemeente niet gebaseerd kan zijn op vrijwilligheid. Dat brengt met zich mee dat een aantal zaken, waaronder de doorzettingsmacht van de regisseur, geregeld moet zijn. De regisseur heeft onder andere doorzettingsmacht nodig om zonder vertraging de juiste zorg en ondersteuning voor het gezin te kunnen organiseren.

- ***Zorg dat professionals volgens het gezinsplan werken.*** Het gezinsplan brengt alle doelen voor alle gezinsleden en op alle leefgebieden bij elkaar. De bij het gezin betrokken professionals dienen daar actief en conform afspraak aan mee te werken. Dit vraagt van de netwerkpartners dat zij hun medewerkers in staat stellen om te werken met het gezinsplan, zonder dat eigen organisatiebelangen dan wel de zorgplannen vanuit de organisatie dit in de weg staan. STJ vindt dat het hanteren van eigen plannen door professionals naast het gezinsplan geen probleem hoeft te zijn, mits de regisseur bewaakt dat in samenhang aan de doelen wordt gewerkt en de doelen niet strijdig met elkaar zijn.

- ***Maak afspraken over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning.*** STJ beveelt aan dat de netwerkpartners vooraf met elkaar en met de gemeente afspreken dat de zorg en ondersteuning die deze kwetsbare gezinnen nodig hebben, ook daadwerkelijk wordt geleverd op het moment dat dit nodig is.

  Daarnaast roepen de samenwerkende jeugdinspecties op om daar waar het wettelijk kader ruimte biedt deze te benutten voor eigen invulling. Zeker waar taken gedecentraliseerd zijn naar gemeenten bestaat hiervoor de mogelijkheid. Een voorbeeld hiervan is de ruimte die gemeenten hebben bij het verstrekken van (bijzondere) uitkeringen en het zoeken en aanvaarden van werk vanuit een uitkeringssituatie. Het wettelijk kader en de regels die betrokken netwerkpartners zelf hanteren (zoals woningbouw rondom huisuitzetting), zouden voor deze gezinnen de tijdige zorg en ondersteuning niet in de weg mogen staan.

- ***Besteed aandacht aan de nazorg.*** STJ beveelt aan om specifieke afspraken te maken over de wijze waarop de gezinnen met chronische problemen in beeld blijven. Het moet voor alle betrokken netwerkpartners helder zijn wat van hen in die rol verwacht wordt. Komt de stut en steun na de aanpak vanuit het sociale netwerk, dan moet dit netwerk, mocht dat nodig blijken, de weg naar de aanpak makkelijk weten te vinden.

Deze aanbevelingen zijn relevant voor alle gemeenten en netwerkpartners die, in aanloop op de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet, bezig zijn met het organiseren van zorg en ondersteuning voor de meeste kwetsbare gezinnen.

3 Bevindingen

3.1 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur is vrijwel overal uitgangspunt

De 21 gemeenten zijn doordrongen van het belang om te werken volgens het uitgangspunt '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur' voor de groep GGSR. Gemeenten en hun lokale netwerkpartners zijn het bijna overal eens over de noodzaak om een gezinsplan op te stellen, waarin de zorg en ondersteuning aan een gezin op elkaar is afgestemd. 28 van de 30 onderzochte aanpakken (93%) hebben dit als uitgangspunt. Vrijwel overal wordt uitgegaan van een regisseur die de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid coördineert. Dit geldt voor 29 van de 30 aanpakken (97%).

Figuur 2 *De aanpak werkt volgens de principes:*

Vanwege de complexiteit en het aantal problemen waarmee GGSR kampen, zijn er vaak meerdere hulpverleners bij een gezin betrokken, die elk een eigen invalshoek hebben (bijvoorbeeld huisvesting, opvoedingsvaardigheden ouders, gedragsproblematiek kinderen, schulden, gezondheidsproblemen). Voor het gezin helpen één regisseur en één gezinsplan voorkomen dat betrokken hulpverleners langs elkaar heen werken, dingen dubbel doen of dezelfde vragen stellen.
Een gezinsplan is belangrijk om de doelen en de verschillende invalshoeken van de betrokken professionals en het gezin op elkaar af te stemmen. Het gezin, de regisseur en de professionals bepalen binnen het gezinsplan samen het te bewandelen pad. Het is de bedoeling dat in het plan is afgesproken wat het gezin gaat doen, wat de professionals doen en wanneer zij dit doen.
Dit draagt ertoe bij dat de hulp en ondersteuning aan een gezin wordt geprioriteerd en in samenhang wordt geboden, zonder dat problemen buiten beeld raken.

Voorwaarde voor het werken met 1G1P1R is dat de regisseur daadwerkelijk de verantwoordelijkheid kan dragen voor de uitvoering van het gezinsplan. Hiertoe moet hij kunnen beschikken over doorzettingsmacht en, indien hij zijn verantwoordelijkheid niet kan waarmaken, over de mogelijkheid om op te schalen. Op de mate waarin de onderzochte aanpakken aan deze voorwaarden voldoen, gaan de paragrafen 3.4 en 3.5 nader in.

Uit het onderzoek komt een aantal goede voorbeelden naar voren over het maken van een gezamenlijk plan, waarbij alle leefgebieden van een gezin aan bod komen.

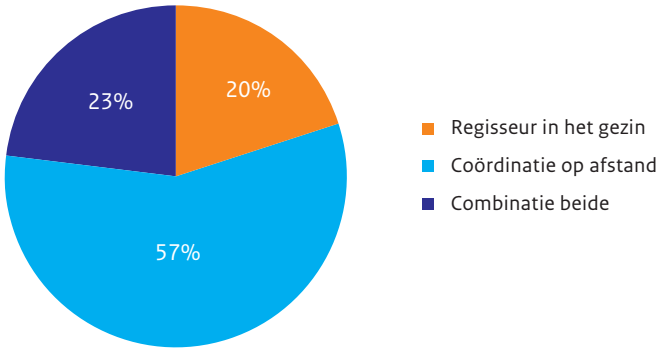
Gezinsplannen komen bijvoorbeeld tot stand in een rondetafelgesprek, waarin professionals alle gezinsleden bespreken en de problemen rond alle leefgebieden worden geanalyseerd. Vaak sluit het gezin daar ook bij aan. Een andere werkwijze is dat de regisseur samen met het gezin in kaart brengt welke problemen er spelen en wat de gewenste oplossingsrichtingen zijn. Vervolgens worden de benodigde professionals vanuit andere organisaties bij het plan betrokken.

Aan het maken van een integraal plan voor het gezin liggen binnen de onderzochte aanpakken verschillende visies ten grondslag:

- De problemen binnen de gezinnen hangen met elkaar samen en het herkennen van de onderliggende oorzaken kan bepalend zijn voor de te kiezen aanpak voor het gezin. Er is bijvoorbeeld een aanpak waarbij altijd wordt onderzocht of, als er sprake is van crimineel gedrag, dit voortkomt uit psychiatrische of LVB-problematiek als onderliggende oorzaak.
- Het opstellen van een plan helpt bij het prioriteren van problemen. Zoals in één gemeente wordt gesteld: 'Zolang het huis is vervuild, de schulden torenhoog, ouders worstelen met eigen problematiek, is de ruimte om opvoedingsvaardigheden te leren beperkt'.
- Gezinnen in de knel hebben zelf behoefte aan duidelijkheid en overzicht.

Uit het toezichtonderzoek blijkt dat de manier waarop de rol van de regisseur wordt ingevuld per aanpak aanmerkelijk verschilt. In de ene gemeente heet de regisseur bijvoorbeeld 'de werker', die als generalist in het gezin werkt en daarbij gebruikmaakt van de kunde en vaardigheden van de andere medewerkers (met andere specialismen) uit het team. Hierbij wordt zoveel mogelijk andere hulpverlening stopgezet. In een andere gemeente vervult de regisseur juist meer een coördinerende rol richting de hulpverleners binnen de gezinnen (57%), zonder zelf in het gezin werkzaam te zijn. Er zijn ook aanpakken die beide rollen combineren, waarbij de regisseur zelf het gezin intensieve begeleiding biedt en tegelijkertijd een coördinerende rol vervult naar andere betrokken professionals (23%).

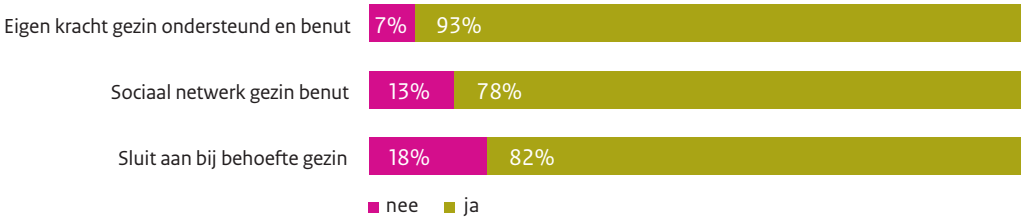
Figuur 3 *Hoe ziet de aanpak eruit?*



3.2 De aanpakken sluiten aan bij het gezin

Naast het principe van 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur geldt dat de nieuwe Jeugdwet beoogt de eigen kracht van het gezin en het sociale netwerk daaromheen in te zetten als aanvulling op, of zelfs als alternatief voor professionele zorg en ondersteuning. Het is daarbij van belang dat het gezin bij elke stap van de zorg en ondersteuning wordt betrokken, zodat de gekozen werkwijze en prioriteiten aansluiten op de belevingswereld van het gezin. Met het gezin wordt nagegaan waar de gezinsleden zelf aan gaan werken, of op termijn zelf kunnen oppakken en welke rol het sociale netwerk kan spelen bij het verminderen van de problemen. Hulpverleners praten niet over, maar met het gezin.

Figuur 4 *De aanpak heeft de volgende uitgangspunten:*



28 van de 30 aanpakken hebben het ondersteunen en benutten van de eigen kracht van het gezin als uitgangspunt (93%). Er zijn daarbinnen wel accentverschillen. Sommige aanpakken gaan ook bij aanvang van de aanpak al uit van de eigen kracht en de eigen verantwoordelijkheid van de gezinnen. Er is een aanpak waarbij de regie bij de ouders blijft berusten, tenzij zij daar echt niet toe in staat zijn. De meeste aanpakken gaan meer uit van het gaandeweg opbouwen van de eigen kracht van het gezin gedurende de aanpak. Eén gemeente geeft bijvoorbeeld aan dat het meer zelfredzaam maken van deze groep gezinnen het uiteindelijke doel is, zodat ze hun eigen problemen het hoofd kunnen bieden. Daarvoor wordt zelfs bij aanvang van de aanpak de zelfredzaamheid van het gezin gemeten, en bij het afsluiten van de aanpak nogmaals.

Het inschakelen van het sociale netwerk vindt een plek in 26 aanpakken (87%). Soms komt het benutten van het sociale netwerk heel nadrukkelijk naar voren als een belangrijk uitgangspunt van de aanpak, waarbij het zowel bij aanvang van de aanpak, gedurende de aanpak als bij de evaluatie wordt betrokken door dit standaard op te nemen in de aanmeld- en afsluitformulieren.
Voor langdurige ondersteuning wordt zoveel mogelijk het eigen netwerk ingezet, vanuit het idee dat de onderliggende problematiek niet altijd is op te lossen, ook niet door de inzet van professionele organisaties. Door het opwaarderen of creëren van een steunend sociaal netwerk om het gezin heen wordt een zo gunstig mogelijke situatie gecreëerd.
Meer wijkgerichte aanpakken investeren in de opbouw van het sociale netwerk op wijkniveau, vanuit de 'civil society'-gedachte. Om het sociale netwerk te mobiliseren wordt binnen de aanpakken ook gebruik gemaakt van interventies als Netwerkberaad, Familieberaad, Eigen Kracht Conferenties, Signs of Safety.

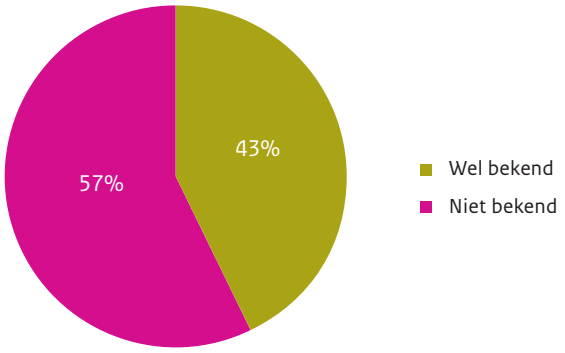
Bij 23 van in totaal 28 aanpakken (82%) wordt gewerkt vanuit de behoefte van het gezin. De behoefte van het gezin wordt bijvoorbeeld in kaart gebracht door aan de hand van het intakeformulier met de verschillende gezinsleden te bespreken welke problemen zij ervaren, wat zij willen veranderen en wat de gezinsleden zelf kunnen doen om het probleem aan te pakken. In sommige aanpakken wordt expliciet de keuze gemaakt om de eerste prioriteit te geven aan financiële problemen, omdat het gezin hiervan zelf de meeste spanning ervaart.

Er zijn ook gemeenten die er voor hun – zorgmijdende – doelgroep bewust voor kiezen om de regie van het gezin over te nemen. Dit is voor 2 onderzochte aanpakken het geval. Het gaat om situaties waarbij sprake is van overlast of veel complexe (financiële) problemen, waarbij de aanmelding voor de aanpak niet vrijwillig door of namens het gezin gebeurt. In die gevallen is het uitgaan van de eigen behoeften en wensen van de ouders in de eerste fase van de aanpak een gepasseerd station en wordt de regie tijdelijk van de ouders overgenomen, om deze zodra dit mogelijk is weer bij de ouders te beleggen. Niet meewerken betekent in sommige gevallen bijvoorbeeld een ontruiming, omdat de schulden te hoog zijn opgelopen of het huis te sterk vervuild blijft. Als de veiligheid van de kinderen in het geding is en ouders weigeren hierin verbetering te brengen, dan kan dit binnen de aanpak uiteindelijk leiden tot het uit huis plaatsen van de kinderen.

3.3 Zicht op gezinnen met complexe problematiek ontbreekt

Uit het toezichtonderzoek komt naar voren dat méér dan de helft van het aantal gemeenten (57%) dat heeft deelgenomen, niet weet hoeveel gezinnen in hun gemeente in aanmerking komen voor de onderzochte aanpak. Met andere woorden, het benodigde zicht op de groep gezinnen met multiproblematiek die geholpen kan worden door de aanpak die daarvoor ontwikkeld is, ontbreekt. Daardoor is dus ook niet duidelijk of de gezinnen die dat nodig hebben, (uiteindelijk) in de aanpak komen.

Figuur 5 *Gemeente weet hoeveel gezinnen in aanmerking komen voor een aanpak*



Omdat het gaat om – zeer – kwetsbare gezinnen (ouders én kinderen in het gezin) is het van belang deze gezinnen in beeld te hebben, zodat zij kunnen worden toegeleid naar de zorg en ondersteuning die zij nodig hebben.

3.4 Voorwaarden 1G1P1R onvoldoende geregeld

In paragraaf 3.1 heeft STJ vastgesteld dat vrijwel alle aanpakken het uitgangspunt hebben om volgens het principe 1G1P1R te werken. Opvallend is dat twee belangrijke voorwaarden om goed te kunnen werken volgens de principes van 1G1P1R niet altijd zijn geregeld, te weten:

- het regelen van doorzettingsmacht voor de regisseur
- het borgen dat het gezinsplan leidend is voor het handelen van betrokken professionals.

Genoemde voorwaarden zijn van belang om het gezinsplan kwalitatief goed en zonder vertraging uit te kunnen voeren en de gezinnen adequate hulp te bieden.

Figuur 6 *In de aanpak is geregeld:*

Doorzettingsmacht

Doorzettingsmacht wil zeggen dat een regisseur besluiten kan nemen die consequenties hebben voor de betrokken netwerkpartners, zonder hiervoor eerst te hoeven opschalen naar een andere persoon (wat vertraging betekent). Een voorbeeld hiervan is dat de regisseur besluit de hulp die niet effectief is stop te zetten, of juist hulp in te zetten die tot dan toe nog niet voor het gezin beschikbaar was.

In tweederde van de onderzochte aanpakken (67%) heeft de regisseur de doorzettingsmacht (figuur 6). Uit het toezichtonderzoek blijkt dat in verschillende aanpakken expliciet is vastgelegd dat de regisseur zeggenschap heeft en daarmee de overige bij het gezin betrokken professionals kan verplichten om gemaakte afspraken na te komen. Binnen één van de onderzochte aanpakken is zelfs geregeld dat de regisseur mag afdwingen dat een netwerkpartner een vorm van zorg of dienst levert.

Bij 10 aanpakken is de doorzettingsmacht (nog) niet belegd. De ondervraagden in het toezicht-onderzoek geven hier verschillende redenen voor. Soms is de aanpak recentelijk ingevoerd, en is de doorzettingsmacht van de regisseur een punt dat nog binnen de aanpak moet worden geregeld. In andere gevallen is het een bewuste keuze om de doorzettingsmacht niet te beleggen. De aanpak is gebaseerd op vrijwilligheid en onderlinge afspraken. Netwerkpartners vinden het daarom niet noodzakelijk om de doorzettingsmacht van de regisseur te regelen als de samenwerking voldoende vorm heeft gekregen.

Gezinsplan leidend

Om ervoor te zorgen dat betrokken professionals het gezinsplan leidend laten zijn voor hun handelen, is het belangrijk dat zij zich committeren aan de afspraken in het gezinsplan. Als dat niet gebeurt, bestaat de kans dat professionals langs elkaar heen werken of tegengestelde doelen hanteren. Ook kan dit in de praktijk betekenen dat medewerkers voorrang moeten geven aan doelen die vanuit hun eigen organisatie zijn gesteld en op dat moment niet in het belang zijn van het gezin. Bijvoorbeeld een gedwongen woningontruiming omdat de huur te lang niet wordt betaald, terwijl binnen de aanpak net was gewerkt aan het opbouwen van het sociale netwerk rondom het gezin in de buurt waar deze woning staat.

In 17 van de 30 aanpakken (57%) voelen professionals zich niet gebonden aan de afspraken die in het gezinsplan staan (figuur 6). Dit kan concreet betekenen dat professionals de doelen vanuit hun eigen organisatie laten prevaleren boven de doelen die zij samen met andere professionals rondom het gezin in het gezinsplan hebben gesteld.

Het is belangrijk dat de professionals van hun organisatie de vrijheid hebben gekregen om te doen wat nodig is voor het gezin, zoals binnen de aanpak is afgesproken. Als dat niet zo is, is de kans dat het gezinsplan leidend is voor het handelen van de professionals een stuk kleiner. Een positief voorbeeld is een aanpak waarbinnen aan de participerende instellingen als voorwaarde wordt gesteld dat zij hun professionals de vrijheid geven om zonder belemmeringen te werken binnen de aanpak.

Vaak hanteren professionals – naast het gezinsplan – ook plannen op hun eigen domein. Het gezinsplan is geen vervanging van de zorgplannen die de verschillende professionals met/voor het gezin hebben gemaakt, maar het fungeert als een overkoepelend en verbindend overzicht. Dit kan goed werken, mits is geregeld dat de afspraken die in het gezamenlijke gezinsplan staan voorrang krijgen ten opzichte van de doelen die verder nog in de afzonderlijke zorgplannen zijn gemaakt.

3.5 Beschikbaarheid zorg laat te wensen over

Gezinnen met geringe sociale redzaamheid hebben veelal meerdere hulpverleningtrajecten doorlopen voordat ze in de aanpakken komen die STJ heeft onderzocht. Uiteindelijk heeft deze eerdere hulpverlening niet tot het gewenste resultaat geleid, want binnen het gezin spelen nog steeds meerdere en complexe problemen. Gezinnen zijn door het mislukken van eerdere trajecten wantrouwend geworden ten opzichte van de hulpverlening en staan niet open voor een nieuw traject of proberen dat zelfs te vermijden. De essentie van een aanpak die gericht is op deze gezinnen, is dat de juiste zorg en ondersteuning die past bij de behoefte van het gezin in onderlinge samenhang wordt ingezet, met als doel de problematiek beheersbaar te maken. Daarom is het, zeker voor deze gezinnen, belangrijk dat het gezin niet (te) lang op de juiste hulp hoeft te wachten als het in de aanpak komt. De kans dat het gezin teleurgesteld raakt en (wederom) afhaakt wordt dan steeds groter.

Kortom, het is belangrijk dat de zorg en de ondersteuning die het gezin ontvangen zoveel mogelijk op elkaar aansluiten en zonder onderbrekingen worden geboden. De basis daarvoor ligt in afspraken tussen de netwerkpartners die deel uitmaken van de aanpak. De afspraken moeten gaan over de tijdige inzet van zorg en ondersteuning en over de beschikbaarheid daarvan. Een voorbeeld kan zijn dat een gezin voorrang krijgt voor bepaalde hulp wanneer het vanuit de aanpak wordt aangemeld.

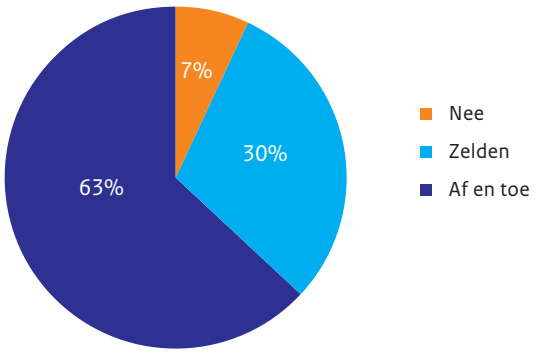
Figuur 7 *In de aanpak zijn afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van zorg*

In 24 van de 30 onderzochte aanpakken (80%) zijn dergelijke afspraken niet gemaakt, met alle mogelijke (negatieve) gevolgen voor de doorlopende zorg en ondersteuning van deze gezinnen. Slechts bij één aanpak is heel duidelijk de afspraak gemaakt dat de gezinnen die in aanmerking komen voor de aanpak bij de betrokken netwerkpartners altijd voorrang krijgen.

Van de 24 aanpakken waarbij geen afspraken zijn gemaakt, wordt bij 22 aanpakken aangegeven dat er in de praktijk problemen zijn met de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning.
Uit het toezichtonderzoek blijkt dat deze problemen grofweg in drie hoofdcategorieën zijn onder te verdelen. Het meest genoemde probleem is dat er wachtlijsten bestaan voor (geïndiceerde) zorg en ondersteuning, dan wel wachttijden om bijvoorbeeld een andere woning te krijgen.

Maar het komt ook voor dat de zorg en ondersteuning stagneert doordat verschillende bij het gezin betrokken professionals langs elkaar heen werken of werken volgens de vanuit de eigen organisatie voorgeschreven werkwijze en protocollen, hetgeen vertragend werkt voor de aanpak als geheel.
De derde hoofdcategorie van problemen betreft wettelijke kaders en regels die gehanteerd worden vanuit bijvoorbeeld sociale zaken/werk en inkomen, schuldhulpverlening en door woningcorporaties. Zo werd in één aanpak het voorbeeld gegeven dat schuldhulpverlening niet kon starten omdat er nog een openstaande boete was.

Figuur 8 *Zijn er problemen met de beschikbaarheid van zorg?*



Als de regisseur er niet in slaagt om – ondanks zijn doorzettingsmacht – zelf de stagnatie van zorg of ondersteuning die wordt geleverd door de netwerkpartners op te lossen, is het belangrijk dat er binnen de aanpak mogelijkheden zijn om te zorgen dat de zorg en ondersteuning weer op gang komt. De regisseur moet dan kunnen opschalen en het probleem kunnen (laten) voorleggen aan het management van de organisatie die de benodigde zorg en ondersteuning niet kan of wil leveren conform de afspraken in het gezinsplan.

Figuur 9 *Opschalingsmogelijkheden zijn geregeld*

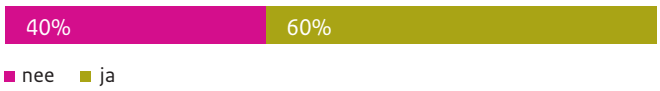
In 23 van de 30 onderzochte aanpakken (77%) zijn opschalingsmogelijkheden geregeld die kunnen worden ingezet als de zorg en ondersteuning rondom een gezin stagneert, bijvoorbeeld doordat een betrokken professional het oneens is met de binnen de aanpak afgesproken koers voor een gezin, of doordat de benodigde zorg en ondersteuning niet beschikbaar is.

In de meeste aanpakken is de opschaling zo geregeld dat de (casus)regisseur het probleem voorlegt aan bijvoorbeeld een procesregisseur. Een procesregisseur coördineert de zorg en ondersteuning aan een groot aantal gezinnen op afstand, bijvoorbeeld vanuit het Veiligheidshuis of vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin. De procesregisseur neemt het probleem op met de leidinggevende van de organisatie die verantwoordelijk is voor de stagnatie van de zorg. Blijft het probleem voortduren en wordt er geen oplossing gevonden, dan kan bij de meeste aanpakken waar de opschaling is geregeld, via een ambtenaar van de gemeente worden opgeschaald naar de wethouder en de bestuurders/directie van de organisatie die het probleem veroorzaakt.

3.6 Meer aandacht voor nazorg nodig

Ook na het afsluiten van een (intensieve) aanpak hebben de meeste gezinnen met geringe sociale redzaamheid zorg en ondersteuning nodig. De problematiek bij de gezinnen is dan over het algemeen niet geheel opgelost, maar beheersbaar en kan bijvoorbeeld bij tegenslag gemakkelijk weer de draagkracht van het gezin te boven gaan. Daarnaast is een deel van de problematiek chronisch, bijvoorbeeld als er sprake is van een verstandelijke beperking van ouders of van psychiatrische problematiek. STJ heeft om die redenen onderzocht of er afspraken zijn gemaakt over nazorg bij het afsluiten van de aanpak, wat bijvoorbeeld kan bestaan uit een 'vinger aan de pols' tot het voortzetten van hulp op één of meer leefgebieden.

Figuur 10 *Er zijn afspraken over nazorg*



Binnen 18 aanpakken (60%) zijn afspraken gemaakt over de wijze waarop het gezin, als de aanpak wordt afgesloten, toch in beeld blijft bij – veelal reguliere – hulpverlening. In de meeste aanpakken die nazorg geregeld hebben, is er een netwerkpartner die ook na de aanpak in het gezin blijft komen. Die netwerkpartner is aangewezen om de vinger aan de pols te houden en (tijdig) te signaleren als de problemen van het gezin weer toenemen, zodat hulp kan worden opgeschaald.
In een paar aanpakken is nazorg echt als een aparte fase belegd. Een voorbeeld hiervan binnen een aanpak is functie van 'gezinsadviseur', die bij gezinnen met chronische problematiek vinger aan de pols houdt en opschaalt indien nodig. Binnen een andere aanpak wordt gesproken over een 'waakvlamcontract'.

4 Tot slot

Eén van de redenen om de regierol voor de jeugd per 2015 bij de gemeenten neer te leggen is dat de jeugdsector op dit moment sterk versnipperd is. De verantwoordelijkheden zijn verdeeld over verschillende overheidslagen en organisaties, de verschillende zorgvormen zijn uiteenlopend gefinancierd.

Deze versnippering is op dit moment ook terug te zien bij de 30 aanpakken die STJ binnen de 21 gemeenten heeft onderzocht. Dit is deels verklaarbaar, omdat bepaalde aanpakken van oudsher vanuit een specifieke invalshoek zijn ontwikkeld. Zo zijn er aanpakken die zijn ontstaan omdat gemeenten te maken hadden met (woon)overlastgevende gezinnen, andere aanpakken komen voort uit maatschappelijke ondersteuning, het bestrijden van criminaliteit, of zijn juist primair gericht op de zorg die er bestaat voor de kinderen in de gezinnen. Deels is dit ook nu nog, in de periode voor 2015, verklaarbaar vanuit de verschillende financieringstromen. Een deel van het beleid komt voort uit de Wmo, een deel komt voort uit het jeugd-, veiligheid- of participatiebeleid. In een inventarisatie van de verantwoordelijke wethouders in de onderzochte gemeenten komt deze diversiteit terug en zijn er wethouders zorg, sociale zaken, jeugd, onderwijs, veiligheid, Wmo, wijken, participatie en welzijn bij de 30 aanpakken betrokken.

Hoewel deze versnippering dus verklaarbaar is, is het echter niet de ideale uitgangspositie om de zo gewenste integraliteit rondom gezinnen met geringe sociale redzaamheid te bewerkstelligen.

De samenwerkende jeugdinspecties roepen gemeenten op om het integrale beleid rondom deze gezinnen samen met de verschillende benodigde domeinen onderwijs, jeugd, gezondheidszorg, veiligheid, wonen, werk en inkomen te ontwikkelen. Een verbinding die ook voor het uitvoeren van de nieuwe Jeugdwet gevraagd wordt.

Meer informatie
Samenwerkend Toezicht Jeugd

Postadres
Samenwerkend Toezicht Jeugd
Postbus 19201
3501 DE Utrecht

info@jeugdinspecties.nl
www.jeugdinspecties.nl