



Toezicht Wijkteams Zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in **Den Helder**

Utrecht, maart 2017

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)

Toezichthouders

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De vijf rijksinspecties van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ) houden toezicht op het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. De inspecties richten zich op de vraag of zij in de praktijk kunnen zien of het stelsel werkt zoals beoogd; krijgen kwetsbare burgers de benodigde zorg en ondersteuning, is deze passend, effectief en waar nodig samenhangend? Daarbij maken de inspecties gebruik van twee toezichtkaders: Toezichtkader stelseltoezicht jeugd en Toezichtkader stelseltoezicht volwassenen in het sociaal domein.

De foto op de voorkant van dit rapport betreft geen persoon in de jeugdhulp en is uitsluitend ter illustratie.

Samenvatting

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Den Helder worden geboden vanuit het lokale netwerk. Behalve in de gemeente Den Helder heeft dit onderzoek naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen plaatsgevonden in vijf andere gemeenten. De rapportages worden gelijktijdig gepubliceerd.

Het lokale netwerk in Den Helder

Uit verschillende beleidsdocumenten die de gemeente Den Helder heeft vastgesteld, blijkt dat zij met de betrekking tot het sociaal domein een integrale benadering en uitvoering in samenhang beoogt. Een belangrijke rol is daarbij weggelegd voor het Sociaal Wijkteam.

Dit team is sinds 1 januari 2015 operationeel en richt zich vooralsnog vooral op gezinnen met multiproblematiek en enkelvoudige complexe problematiek. De consultants van het Sociaal Wijkteam zien er op toe dat bij hulpverleningstrajecten voor gezinnen met multiproblematiek een ondersteunings- of gezinsplan wordt opgesteld. Het motto '1Gezin1Plan1Regisseur' is daarbij het uitgangspunt.

Bij de implementatie van het Sociaal Wijkteam is uitgegaan van het netwerkmodel. Dit betekent dat het Sociaal Wijkteam wordt ingevoegd binnen het bestaande netwerk dat aanwezig is in de wijken in Den Helder en waar bijvoorbeeld ook scholen en huisartsen deel van uitmaken. Het Sociaal Wijkteam moet er voor zorgen dat het is aangesloten op dat netwerk.

Oordeel

Alles overziend komen de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Den Helder op dit moment op een aantal onderdelen nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

1G1P1R komt onvoldoende tot stand

De inspecties hebben vastgesteld dat niet alle consultants van het Sociaal Wijkteam standaard aandacht besteden aan alle aspecten met betrekking tot het volledig in kaart brengen van problemen in een kwetsbaar gezin, zoals het spreken van alle leden van het gezin en het kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden.

Ook is gebleken dat in de praktijk niet elk ondersteunings- of gezinsplan dat is opgesteld om kwetsbare gezinnen te helpen, goed is uitgewerkt. Dat wil zeggen dat het niet altijd een integrale probleemanalyse en een gewenst perspectief voor het gezin bevat, waaraan vervolgens doelen en acties zijn gekoppeld die geprioriteerd en concreet zijn.

Om te zorgen dat de uitvoering van het plan goed verloopt, dient er een regisseur te zijn die hiervoor verantwoordelijk is en kan ingrijpen als hij signalen ontvangt, dat de hulpverlening niet goed verloopt. Den Helder kent twee soorten regisseurs, namelijk procesregisseurs en casusregisseurs. De procesregisseur is een consultant van het Sociaal Wijkteam. De casusregisseur is een medewerker van een zorgaanbieder. De inspecties hebben echter niet kunnen vaststellen bij welke regisseur de hoofdverantwoordelijkheid berust voor de ondersteuning aan het gezin en wat de bevoegdheden van beide regisseurs zijn. In de contractuele afspraken tussen het Sociaal Wijkteam en de zorgaanbieder die de casusregie op zich neemt zou dat opgenomen moeten zijn.

De inspecties hebben geconstateerd dat de samenwerking tussen beide regisseurs soms stroef verloopt en dat de procesregisseur niet altijd de tussentijdse evaluatiebijeenkomsten bijwoont, waardoor hij mogelijk relevante informatie mist.

Ook hebben de inspecties vastgesteld dat de regisseurs niet standaard alle netwerkpartners inlichten over de beëindiging van hulpverleningstrajecten.

Kansen

De inspecties hebben geconstateerd dat er in Den Helder een aantal stappen zijn gezet om de samenwerking binnen het lokale netwerk te versterken, zodat kwetsbare gezinnen beter kunnen worden geholpen. Er is een Sociaal Wijkteam opgezet, dat bij het versterken van dit netwerk en bij het ondersteunen van de kwetsbare gezinnen een belangrijke rol vervult.

De professionals van het Sociaal Wijkteam in Den Helder zijn hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken.

De inspecties stellen vast dat hiermee een basis is gelegd voor het bieden van effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Uit dit rapport wordt duidelijk dat er voor deze kwetsbare gezinnen op een aantal punten extra inzet en extra voorwaarden gecreëerd moeten worden.

Vervolg

Voorafgaand aan de vaststelling van het rapport door de inspecties, hebben zij een concept van het rapport voorgelegd aan de gemeente Den Helder. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente heeft besloten om een verbeter- en ontwikkelplan op te stellen. Over dit plan zal overleg plaatsvinden met de inspecties. Nadat de gemeente het plan heeft vastgesteld zullen de inspecties in de eerste helft van 2018 met de gemeente en de betrokken partijen de resultaten van dit plan nagaan.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.1.1 Lokale netwerken	7
1.1.2 Kwetsbare gezinnen.....	8
1.1.3 Kwetsbare gezinnen in het lokale netwerk	8
1.2 Het onderzoek.....	9
1.3 Leeswijzer	10
2. Het lokale netwerk in Den Helder	13
2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Den Helder	13
2.2 Het Sociaal Wijkteam	13
2.3 De aansluiting op andere partners rondom kwetsbare gezinnen in Den Helder.....	14
2.4 Opschaling en afschaling.....	14
3. Eén Gezin, één plan, één regisseur	16
3.1 Verwachting.....	16
3.2 Beleid	16
3.3 Praktijk.....	17
3.3.1 Bevindingen inspecties	17
3.3.2 Risico's	19
3.3.3 Verklaringen.....	19
3.4 Conclusie	20
4. één gezin, Eén Plan, één regisseur	21
4.1 Verwachting.....	21
4.2 Beleid	21
4.3 Praktijk.....	21
4.3.1 Bevindingen inspecties	21
4.3.2 Risico's	22
4.3.3 Verklaringen.....	23
4.4 Conclusie	23
5. één gezin, één plan, Eén Regisseur	24
5.1 Verwachting.....	24
5.2 Beleid	24
5.3 Praktijk.....	25
5.3.1 Bevindingen inspecties	25

5.3.2	Risico's.....	27
5.3.3	Verklaringen.....	28
5.4	Conclusie	28
6.	Oordeel en vervolg.....	30
6.1	Algemeen.....	30
6.2	Onderbouwing	30
6.3	Kansen	31
6.4	Vervolg.....	31
	Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein	32
	Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek.....	35

1. Inleiding

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Den Helder worden geboden vanuit het lokale netwerk. De inspecties beginnen deze inleiding met het schetsen van de (landelijke) context en de veranderingen die hierin per 1 januari 2015 hebben plaatsgevonden.

Behalve in de gemeente Den Helder heeft dit onderzoek naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen plaatsgevonden in vijf andere gemeenten. De rapportages worden gelijktijdig gepubliceerd.

1.1 Aanleiding

1.1.1 Lokale netwerken

Veruit de meeste gemeenten kiezen ervoor om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden te bieden en/of te laten regisseren vanuit het wijkteam, buurtteam of sociaal team, dat daarmee het hart vormt van het lokale netwerk. Onder het lokale netwerk verstaan de inspecties alle partijen die in een gemeente gezamenlijk zorg en ondersteuning aan een (kwetsbaar) gezin of huishouden bieden. Dit zijn bijvoorbeeld de huisarts, de jeugdgezondheidszorg, de scholen, de jeugdhulporganisaties, andere zorginstellingen, de woningbouwcorporatie, de schuldhulpverlening en het sociale netwerk (buren, familie, vrienden) rondom een gezin. Zij moeten er samen voor zorgen dat de problemen van een gezin worden opgelost dan wel beheersbaar worden.

Wijkteams, buurtteams, of sociaal teams blijken voor gemeenten hét middel om uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken die zij sinds 1 januari 2015 op het gebied van werk, zorg en jeugd¹ hebben. De teams bieden vanuit verschillende disciplines integrale zorg en ondersteuning, dicht bij de burger. Het streven is om preventief te werken, snel te handelen, maatwerk te leveren en die zorg en ondersteuning te bieden die past bij de problematiek van een gezin of huishouden. Het zwaartepunt van de zorg en ondersteuning is hiermee verschoven van individuele instellingen naar deze teams.

De teams bestaan in allerlei varianten: er zijn teams die intensieve zorg en ondersteuning bieden aan gezinnen en huishoudens, er zijn teams die alleen de hulpvraag in kaart brengen en doorverwijzen naar algemene en gespecialiseerde voorzieningen en teams die beide doen. Er zijn aparte teams voor jeugd, aparte teams voor volwassenen en teams voor 0 tot 100-jarigen.

De samenstelling van het team is afhankelijk van de visie en de doelstellingen die vanuit de gemeente zijn geformuleerd, de groepen burgers waar de teams zich op richten en de samenstelling van de wijk waarin het team werkt. In de jeugdteams werken vaak professionals van verschillende jeugdhulpinstellingen (jeugd- en opvoedhulp, J-GGZ, J-LVB) en de Jeugdgezondheidszorg. In teams voor volwassenen werken vaak professionals van algemeen maatschappelijk werk en instellingen die

¹ Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd:

- Gemeenten zijn met de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van mensen met een beperkt arbeidsvermogen.
- De begeleiding en de persoonlijke verzorging zijn overgebracht van de AWBZ naar de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Ook het beschermd wonen en de middelen voor inkomensondersteuning en cliëntondersteuning zijn naar de Wmo 2015 overgeheveld.
- De Jeugdwet leidt tot decentralisatie van alle jeugdhulp, met uitzondering van langdurige zorg voor kinderen. Voorheen was de jeugdzorg een verantwoordelijkheid van de provincies, viel de jeugd-GGZ onder de Zorgverzekeringswet en AWBZ en de jeugd-LVB onder de AWBZ.

zorg bieden aan mensen met een (verstandelijke) beperking, of met psychische of psychosociale problemen.

Vanuit het team is er een professional die samenwerkt met het gezin en - waar nodig - met andere netwerkpartners (onderwijsinstellingen, partijen op het gebied van werk en inkomen, jeugd- en opvoedhulp, etc.). Het wettelijke uitgangspunt is om een integrale, effectieve aanpak te realiseren volgens de werkwijze 1gezin1plan1 regisseur (1G1P1R) of 1huishouden1plan1regisseur (1H1P1R). Dit is dan ook wat de inspecties verwachten van de werkwijze rondom kwetsbare gezinnen.

Met de aanpak moet worden aangesloten bij de mogelijkheden, de beperkingen, de eigen verantwoordelijkheid en de hulpvraag van de burger. Daarbij is het noodzakelijk dat bij de start van de zorg en ondersteuning een juiste inschatting wordt gemaakt van de totale problematiek die in een gezin speelt (zie kader over wettelijke grondslag). De achterliggende gedachte is immers dat gezinnen preventief en adequaat worden geholpen, zodat voorkomen wordt dat de problematiek verslechtert en uiteindelijk zwaardere zorg moet worden ingezet.

1.1.2 Kwetsbare gezinnen

Met een kwetsbaar gezin bedoelen de inspecties een gezin met problemen op meerdere leefgebieden, waardoor kinderen in deze gezinnen het risico lopen om zich niet optimaal te kunnen ontwikkelen en/of niet veilig op kunnen groeien. Kwetsbare gezinnen zijn vaak in mindere mate zelfredzaam en kunnen daardoor niet volwaardig en actief participeren in de samenleving. Deze gezinnen hebben op verschillende leefgebieden zorg en ondersteuning nodig, zoals op het gebied van werk en inkomen (inclusief schulden), maatschappelijke ondersteuning, wonen, onderwijs, jeugdhulp, veiligheid en (geestelijke) gezondheid. Deze gezinnen hebben vaak moeite met het zelf formuleren van hun hulpvraag en het organiseren van passende zorg en ondersteuning voor henzelf en voor hun kinderen. Dit geldt nog meer indien bij de ouders sprake is van een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek. De hulpvraag van de ouders komt dan vaak niet overeen met de hulp die het kind en het gezin daadwerkelijk nodig hebben. Veelal is er bij deze gezinnen een patroon te zien van het accepteren van bepaalde vormen van hulp (bijvoorbeeld in crisissituaties rondom financiën), zonder dat voor de onderliggende of andere aanwezige problematiek passende zorg en ondersteuning wordt aanvaard, zoals bijvoorbeeld ondersteuning bij het opvoeden van de kinderen. De ingezette zorg en ondersteuning sorteren dan onvoldoende effect en leiden er onvoldoende toe dat de problemen van het gezin voor de langere termijn worden opgelost of beheersbaar worden.

1.1.3 Kwetsbare gezinnen in het lokale netwerk

Vóór de decentralisaties per 2015 hadden veel gemeenten een specifieke aanpak voor kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden, zoals een aanpak voor multiprobleemgezinnen of een bemoeizorgaanpak. Uit eerder onderzoek van de inspecties blijkt dat vanuit de meeste gemeenten vanaf 2015 een specifieke aanpak voor kwetsbare gezinnen hebben verlaten en hebben ondergebracht in wijkteams. Hierdoor zijn deze gezinnen voor zorg en ondersteuning in het vrijwillig kader aangewezen op het wijkteam, buurtteam of sociaal team. Deze tendens wordt versterkt door de ambitie van gemeenten om zoveel mogelijk gezinnen te helpen in het vrijwillig kader en om gedwongen hulpverlening (zoals een jeugdbeschermingsmaatregel) terug te dringen. Zaken vanuit Veilig Thuis worden afgeschaald naar het wijkteam, buurtteam of sociaal team en gedwongen trajecten worden binnen een kort tijdsbestek afgerond. Dit betekent dat de teams ook een passende aanpak moeten hebben voor gezinnen die problemen hebben op meerdere leefgebieden, maar die niet

direct open staan voor hulp. De professionals van wijkteams, buurtteams en sociale teams staan voor de ingewikkelde uitdaging om:

- de problematiek van zowel ouders als kinderen op alle leefgebieden van kwetsbare gezinnen goed in beeld te brengen;
- een inschatting te maken van de mogelijkheden en de beperkingen van de gezinsleden;
- samen met de lokale netwerkpartners passende zorg tot stand te brengen;
- te volgen of deze zorg en ondersteuning ertoe leidt dat problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn geworden.

Dit vraagt veel van de professionals in de teams. Zij moeten preventief werken door enerzijds vraaggericht te werken, het gezin in zijn eigen kracht te zetten en waar mogelijk lichte zorg en ondersteuning aan te bieden. Anderzijds moeten zij juist zelf het initiatief nemen en daar waar nodig doorpakken om ervoor te zorgen dat kwetsbare gezinnen waarbij ingewikkelde multiproblematiek speelt tijdig de juiste hulp (willen) ontvangen volgens de methode 1Gezin1Plan. Dit veronderstelt dat de professional in het wijkteam bij kwetsbare gezinnen niet de hulpvraag van de ouder(s) bepalend laat zijn, maar zelf het initiatief neemt om te achterhalen wat er écht binnen het gezin aan de hand is en welke zorg en ondersteuning nodig is om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. De inspecties verwachten verder dat professionals kindproblematiek altijd in samenhang bezien met (mogelijke) andere problemen in het gezin (zoals problematiek van ouders) en vervolgens een prioritering aanbrengen in dat wat nodig is om de problemen op meerdere leefgebieden (wonen, werken, financiën, opvoeding, gezondheid, school en veiligheid) aan te pakken. Om de problemen op alle leefgebieden in kaart te brengen en vervolgens effectief aan te pakken, moeten professionals in de gelegenheid zijn én in staat zijn om met ouders, kinderen en professionals rondom het gezin hierover het juiste gesprek te voeren. Zij moeten daarbij de toon, motivatie en aansluiting weten te vinden die past bij de problematiek en de zelfredzaamheid van het gezin. Dit helpt voorkomen dat de situatie in een gezin later alsnog escaleert.

Gemeentebesturen, instellingen en professionals moeten zich bewust zijn van de noodzaak dat professionals met deze opdracht, in de wijkteams of daarbuiten, op al deze fronten voldoende geëquipeerd moeten zijn.

1.2 Het onderzoek

De inspecties hebben de effectiviteit van de zorg en ondersteuning, geboden door het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen in de gemeente Den Helder onderzocht. Zij hebben hierbij gekeken naar drie onderwerpen:

- Het in beeld brengen van de problematiek op alle leefgebieden bij kwetsbare gezinnen;
- Het organiseren van zorg en ondersteuning vanuit het wijkteam en de aansluiting van de verschillende vormen van zorg en ondersteuning op elkaar (conform de uitgangspunten van 1Gezin1Plan1Regisseur);
- De effectiviteit van de zorg en ondersteuning: worden de kwetsbare gezinnen er beter van, is de problematiek na verloop van tijd beheersbaar geworden of opgelost?

Steeds gaat het hierbij om de vragen of de problematiek voldoende breed wordt ingeschat en de daarop aansluitende zorg en ondersteuning passend is, in samenhang wordt geboden en feitelijk resultaten oplevert voor het gezin.

Voorafgaand aan het bezoek aan het Sociaal Wijkteam is de relevante beleidsinformatie opgevraagd bij de gemeente Den Helder. De verwachtingen uit het toetsingskader zijn tijdens het bezoek van de inspecties onderzocht. Hiervoor zijn gestandaardiseerde interviews afgenomen met medewerkers van het Sociaal Wijkteam en met cliënten van het Sociaal Wijkteam. Daarnaast heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. Het verzoek was dossiers aan te leveren die ongeveer een jaar geleden vanuit Veilig Thuis waren overgedragen naar het Sociaal Wijkteam. Het was voor het Sociaal Wijkteam echter niet mogelijk om deze dossiers uit het systeem te halen. Vervolgens zijn dossiers geselecteerd en onderzocht waarin sprake was van problematiek op meerdere leefgebieden. Verder hebben telefonische interviews plaatsgevonden met door de inspecties geselecteerde netwerkpartners. De dossiersselectie en de selectie van netwerkpartners waren onverwachte elementen in het toezicht.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport leest u de uitkomsten van het toezicht van de inspecties. Hoofdstuk 2 geeft een kort beeld van het lokale netwerk in Den Helder rondom kwetsbare gezinnen. Hoofdstuk 3, 4 en 5 bevatten de bevindingen van de inspecties, achtereenvolgens aan de hand van de thema's 'één Gezin', 'één Plan', 'één Regisseur'. In hoofdstuk 6 staan het oordeel van de inspecties en het vervolg op dit toezicht. Tijdens het onderzoek is een groot aantal gegevens over de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verzameld. Deze hoofdstukken geven daarvan geen volledige beschrijving, maar concentreren zich op thema's waarvan de inspecties hebben geconcludeerd dat deze het meest belangrijk zijn in de gemeente Den Helder. In bijlage 1 is het gehanteerde toezichtkader opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de in het onderzoek geraadpleegde bronnen.

Wettelijke grondslag 1G1P1R

Het werken volgens één Gezin, één Plan, één Regisseur heeft een grondslag in onder andere de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Artikel 2.1, onder f, van de Jeugdwet geeft aan dat het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek.

De Memorie van Toelichting stelt hierover:

Onderdeel f ziet op de gedachte één Gezin, één Plan, één Regisseur. Indien er sprake is van multiproblematiek op meerdere sociale vlakken, zoals bijvoorbeeld opgroei- en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk integraal en in samenhang met andere hulp te worden verleend. Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugd en gezinnen.

Artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) geeft aan dat de gemeenteraad periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.

De Memorie van Toelichting stelt hierover:

[...] De gemeente zal moeten aangeven welke mogelijkheden zij ziet om deze integrale dienstverlening door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw) te bereiken. Met het oog op een goede ondersteuning van de burger moeten gemeenten in voorkomend geval de totale problematiek van betrokkene in kaart brengen om een zo goed mogelijk bij zijn probleem passende oplossing te kunnen bieden (artikel 2.3.2). Dat betekent niet dat de gemeente op grond van deze wet ook gehouden zou zijn problemen op te lossen waarvoor betrokkene een beroep kan doen op andere partijen. Maar waar mogelijk moet de dienstverlening van de verschillende partijen wel optimaal worden afgestemd. Daarom moet de gemeente met die partijen overleggen en afspraken maken over de mogelijkheden om door middel van samenwerking te komen tot een zo integraal mogelijke dienstverlening. Wat de gemeente op dit vlak onderneemt, moet in het beleidsplan worden aangegeven.

Artikel 2.3.2 van de Wmo geeft aan dat bij het in kaart brengen van de hulpvraag de mogelijkheden moeten worden onderzocht om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang.

De Memorie van Toelichting stelt over het in kaart brengen van de hulpvraag:

Bij het aan een aanvraag van een maatwerkvoorziening voorafgaande onderzoek is van groot belang dat dit in goede samenspraak met de cliënt plaatsvindt; alleen dan kan goed in kaart worden gebracht wat iemands problemen zijn, wat zijn leefomstandigheden en zijn sociale omgeving (gezin en sociaal netwerk) zijn en wat de mogelijke oplossingen daarvoor zijn.

De vierde nota van wijziging van de Participatiewet besteedt uitgebreid aandacht aan de samenhang tussen deze wet, de Wmo en de Jeugdwet (blz. 41 t/m 44 van deze nota). De algemene toelichting van deze vierde nota van wijziging eindigt met de volgende passage: 'Gemeenten krijgen met de invoering van deze wet en met de invoering van de andere decentralisaties meer taken en meer bevoegdheden. Zij krijgen voor deze taken de beschikking over een breed scala aan instrumenten en voorzieningen. Gemeenten kunnen deze instrumenten in samenhang en integraal inzetten, en maatwerk leveren aan hun burgers. Gemeenten kunnen de eigen kracht van mensen benutten en zoveel mogelijk aansluiten bij de specifieke leefsituatie van mensen. Dit zorgt ervoor dat de inzet van middelen doelmatiger en doeltreffender wordt. Het doel dat het kabinet in het Regeerakkoord heeft genoemd als uitgangspunt bij de decentralisaties komt zo dichtbij: één gezin, één plan, één regisseur.'

2. Het lokale netwerk in Den Helder

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de manier waarop het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen in de gemeente Den Helder is georganiseerd.

2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Den Helder

De gemeenteraad van Den Helder heeft in juni 2013 het visiedocument 'Voor elkaar, met elkaar' vastgesteld. Begin 2014 volgde daarop het uitvoeringsdocument 'Met Kop en Schouders, transitie en transformatie, klaar voor 2015'. Deze documenten vormen de basis voor de verdere uitwerking van het beleid inzake het sociaal domein.

Op grond van het visiedocument zijn onder andere de volgende uitgangspunten vastgesteld:

- De gemeente gaat uit van de eigen kracht en het probleemoplossend vermogen van de inwoners;
- De gemeente zorgt voor de organisatie van hulp aan mensen in kwetsbare situaties;
- De gemeente voert regie, ontwikkelt een integraal samenhangend beleid en stuurt op resultaat;
- De gemeente hanteert een integrale benadering;
- De gemeente hecht waarde aan maatwerk.

Tot de belangrijkste uitgangspunten van het uitvoeringsdocument behoren de volgende:

- Lokaal wat kan, bovenlokaal wat moet (specialistische hulpverlening);
- Uitvoering in samenhang;
- De cliënt staat centraal bij het vinden van een basisvoorziening of een maatwerkvoorziening;
- De toegang tot zorg en ondersteuning wordt geborgd via sociale wijkteams.

2.2 Het Sociaal Wijkteam

Vanaf 1 januari 2015 is in Den Helder het Sociaal Wijkteam operationeel. Hieraan voorafgaand is er tussen 1 juli 2014 en 1 november 2014 een pilot Wijkteams uitgevoerd in de wijken Julianadorp en De Schooten. In de pilotfase werd gewerkt met een breed team van twaalf specialisten (afkomstig uit verschillende moederorganisaties) die gezamenlijk een generalistisch team vormden. In dit team waren onder andere de volgende specialisten vertegenwoordigd: een medewerker toegang jeugdhulp, een ouderenadviseur, een wijkverpleegkundige, een regisseur schuldhulpverlening en een jeugd- en gezinscoach.

In november 2014 is de pilot geëvalueerd en is er het 'Evaluatie en Adviesrapport Wijkteams' verschenen. Uit de evaluatie kwam naar voren dat er bij verschillende specialisten onduidelijkheid bestond over de werkzaamheden die zij uitvoeren binnen de moederorganisatie en de werkzaamheden die passen binnen het wijkteam. Op grond van de bevindingen in de pilot is besloten om een compact wijkteam te vormen, dat zich richt op vraagverheldering, het regelen van maatwerkvoorzieningen en het voeren van procesregie. Het Sociaal Wijkteam verleent dus zelf geen hulp.

In het wijkteam dat sinds 1 januari 2015 operationeel is, zijn momenteel twaalf consulenten werkzaam. Ook een kwaliteitsmedewerker en een (parttime) gedragswetenschapper maken deel uit van het team. Aan het hoofd staat een teamleider. Alle medewerkers van het Sociaal Wijkteam zijn in dienst van de gemeente Den Helder. Een aantal consulenten was voor 1 januari 2015 werkzaam bij

Bureau Jeugdzorg. Anderen waren eerder ondermeer in dienst van bij het maatschappelijk werk, MEE of de schuldhulpverlening.

Het Sociaal Wijkteam is nog in opbouw. Het is de bedoeling dat verdere doorontwikkeling plaatsvindt naar onder andere de brede toegang (front-office voor het gehele sociaal domein, inclusief WMO en Participatie).

Vooralsnog richt het Sociaal Wijkteam zich vooral op gezinnen met multiproblematiek en enkelvoudige complexe problematiek. De consultants van het Sociaal Wijkteam hebben daartoe de procesregie bij het aanpakken van deze problemen. Dit betekent onder andere dat de consultants als procesregisseur er op toe zien dat bij complexe hulpverleningstrajecten een ondersteuningsplan wordt opgesteld. Het motto '1Gezin1Plan1Regisseur' is daarbij het uitgangspunt. Het ondersteuningsplan wordt opgesteld door de casusregisseur. Dat is een medewerker van een van de betrokken zorgaanbieders.²

2.3 De aansluiting op andere partners rondom kwetsbare gezinnen in Den Helder

Bij de implementatie van het Sociaal Wijkteam is uitgegaan van het netwerkmodel. Dat betekent dat het Sociaal Wijkteam wordt ingevoegd binnen het bestaande netwerk dat aanwezig is in de wijken in Den Helder en waar bijvoorbeeld ook scholen en huisartsen deel van uitmaken. Het Sociaal Wijkteam moet er voor zorgen dat het is aangesloten op dat netwerk.

Daartoe is het belangrijk dat er afspraken worden gemaakt met de andere partijen in het sociaal domein. Dit wordt ook onderstreept in het Transitieplan, waarin wordt aangegeven dat eenduidige afstemming tussen het Sociaal Wijkteam en de andere partijen in het sociaal domein van groot belang is om de uitvoering van 1Gezin1Plan1Regisseur te kunnen realiseren. Daarom moeten er samenwerkingsafspraken worden gemaakt tussen het Sociaal Wijkteam en verschillende partners. De volgende partners worden in het Transitieplan expliciet genoemd:

- De onderwijsinstellingen;
- Het Veiligheidshuis;
- De GGD (voert de Jeugdgezondheidszorg uit);
- De huisartsen.

Tot op heden zijn met bovengenoemde netwerkpartners geen schriftelijke afspraken gemaakt. Ook met andere netwerkpartners zoals de woningbouwcorporatie en de schuldhulpverlening zijn geen schriftelijke afspraken vastgelegd. Wel is er met alle netwerkpartners (ad hoc) contact. Met de huisartsen is overleg geweest, wat heeft geresulteerd in een folder voor deze artsen, waarin praktische informatie over het Sociaal Wijkteam is opgenomen, bijvoorbeeld over de bereikbaarheid. Door een vertegenwoordiger van de regionale huisartsenorganisatie is echter aangegeven dat er geen structureel contact is tussen huisartsenpraktijk en het Sociaal Wijkteam in het kader van samenwerking rondom kwetsbare gezinnen.

2.4 Opschaling en afschaling

De gemeente Den Helder heeft afspraken gemaakt met Veilig Thuis over het op- en afschalen van zaken naar en van deze instantie.

² In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de beide regisseursfuncties.

In het 'Samenwerkingsprotocol Jeugdhulp onder dwang' en 'Aanvullende samenwerkingsafspraken gemeenten Kop van Noord-Holland en Gecertificeerde Instellingen' zijn afspraken gemaakt over de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de Raad voor de Kinderbescherming, de gemeenten (waaronder Den Helder) en de Gecertificeerde Instellingen op het gebied van jeugdbescherming en jeugdreclassering³. In het 'Uitvoeringsdocument bij de Aanvullende samenwerkingsafspraken' zijn deze afspraken nader geconcretiseerd.

Het opleggen van een gedwongen maatregel start met een bespreking aan de zogenoemde Beschermingstafel. Hier bespreken de procesregisseur van het wijkteam, de Raad voor de Kinderbescherming, de Gecertificeerde Instelling en Veilig thuis samen met de ouders en de jeugdige de (veiligheids)situatie. Aan de beschermingstafel wordt bepaald of bij de kinderrechter om een gedwongen maatregel wordt verzocht, of dat de ouder met ondersteuning in het vrijwillige kader van de jeugdhulp nog een laatste kans krijgt om zelf de problemen op te lossen. In crisissituaties en bij ernstige bedreiging wordt direct ingegrepen door de Raad voor de Kinderbescherming.

³ Dat zijn: De Jeugd- en Gezinsbeschermers (voorheen Bureau Jeugdzorg Noord-Holland), de William Schrikker Groep (WSG) en het Leger des Heils Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

3. Eén Gezin, één plan, één regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over het in kaart brengen van de problematiek van een kwetsbaar gezin, het beleid hierover (inclusief afspraken en werkinstructies) in de gemeente Den Helder en hoe het Sociaal Wijkteam in Den Helder de problematiek in de praktijk in kaart brengt. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over dit onderwerp.

3.1 Verwachting

Om ervoor te zorgen dat de zorg en ondersteuning die wordt geboden aansluit bij de hulpvragen en problematiek van alle leden van het gezin is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin de volledige (achterliggende) problematiek in kaart wordt gebracht. Een belangrijk onderdeel hiervan is de veiligheid en de opvoedsituatie binnen het gezin. Hiertoe verwachten de inspecties dat professionals bij aanvang:

- *met alle leden van het gezin spreken;*
- *kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden;*
- *spreken met andere betrokkenen uit het sociale en professionele netwerk van het gezin;*
- *de veiligheidsrisico's voor de kinderen in het gezin inschatten.*

Dit is een voorwaarde voor een passend, integraal plan en passende regie op dit plan.

Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein

3.2 Beleid

De werkwijze voor het in kaart brengen / verhelderen van de hulpvraag is kort beschreven in de 'Werkwijze Sociaal Wijkteam gemeente Den Helder Juli 2015' en in het 'Werkboek voor Frontoffice – Sociaal Wijkteam – Indiciestellers – Zorgbemiddeling Den Helder' (2015).

Een burger met een hulpvraag kan niet rechtstreeks het Sociaal Wijkteam benaderen. Hij dient contact te zoeken met het Klantcontact centrum (KCC). Als het KCC de hulpvraag van de cliënt niet kan beantwoorden, wordt deze vraag doorgestuurd naar de frontoffice van het Sociaal Wijkteam. Een consulent frontoffice Sociaal Wijkteam neemt telefonisch contact op met de cliënt en bespreekt met hem uitvoerig de hulpvraag. Als deze medewerker van de frontoffice van het Sociaal Wijkteam tot de conclusie komt dat er sprake is van multiproblematiek stuurt hij de hulpvraag door naar de consulenten Sociaal Wijkteam. Voor het vaststellen door de frontoffice of een hulpvraag valt onder de categorie 'multiproblematiek', wordt het volgende criterium gehanteerd: De vraagstelling / problematiek manifesteert zich op meerdere personen en meerdere leefgebieden binnen het gezin. Nadat de consulent Sociaal Wijkteam de aanvraag heeft ontvangen, wordt er een huisbezoek ingepland bij de cliënt. Ter voorbereiding op het huisbezoek dient de consulent onder andere af te wegen of hij collegiaal advies vraagt en de Verwijsindex raadpleegt.

Tijdens het huisbezoek dient de consulente van het Sociaal Wijkteam de volgende vragen aan de orde te stellen:

- Welke probleemgebieden komen in beeld?
- Welke gezinsleden zijn deel van het probleem?
- Welke hulp kan worden ingesteld vanuit het eigen netwerk (gezin/familie)?
- Welke algemene voorzieningen kunnen worden ingezet?
- Hoe wordt de veiligheid van de kinderen ingeschat?

Het huisbezoek kan uit maximaal drie gesprekken bestaan.

3.3 Praktijk

3.3.1 Bevindingen inspecties

Met alle leden van het gezin spreken

Uit de dossiers en de interviews met consulentes en cliënten blijkt dat er vrijwel altijd met alle gezinsleden wordt gesproken. Er is echter geen eenduidige werkwijze, waardoor hierin verschillen zichtbaar zijn tussen de consulentes.

In een beperkt aantal dossiers is de betrokkenheid van alle gezinsleden niet terug te lezen. Soms staat daarover een verklaring in het dossier. De kinderen zijn bijvoorbeeld nog erg jong of de (ex)partner verblijft elders en is slecht bereikbaar. In enkele gevallen ontbreekt zo'n verklaring.

De consulentes gaan altijd op huisbezoek om de hulpvraag te onderzoeken. Over het spreken van de kinderen volgen zij echter niet allemaal dezelfde lijn. Zo wordt er verschillend gedacht over de leeftijd waarop met de kinderen gesproken wordt. Eén van de medewerkers geeft aan dat als het kind heel jong is, zij het in ieder geval wil zien.

Het betrekken van kinderen bij het vaststellen van de hulpvraag is onderwerp van gesprek geweest tijdens een teamoverleg van het Sociaal Wijkteam, maar dit heeft nog niet geleid tot duidelijke afspraken hierover. In december 2016 vindt opnieuw overleg plaats over dit onderwerp met als doel om op dit punt tot een eenduidige werkwijze te komen.

Hoewel er officieel maximaal drie gesprekken staan voor het verhelderen van de hulpvraag, is de praktijk dat de consulentes van het Sociaal Wijkteam zich beperken tot één gesprek. Sommige consulentes geven aan dat één gesprek (of hooguit twee) voldoende is. Anderen zijn van mening dat één of twee gesprekken te weinig is en dat het dan soms ook moeilijk wordt om alle gezinsleden te spreken.

Kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden

Zowel uit de interviews met de consulentes en de cliënten als uit de dossiers blijkt dat er bij het in kaart brengen van de problematiek in de meeste gevallen aandacht wordt besteed aan mogelijke problemen op andere leefgebieden. Dit gebeurt in de gesprekken met het gezin. In diverse dossiers is de inspectie een 'intake en onderzoeksformulier sociaal wijkteam' tegengekomen. Dit is een helder format dat behulpzaam kan zijn bij onder andere het bevragen van het gezin op de achterliggende hulpvragen.

De inspecties hebben in de dossiers nauwelijks gezien dat er vervolgens contact wordt gezocht met de netwerkpartners die actief zijn op die andere leefgebieden.

Ook uit gesprekken met de netwerkpartners blijkt dat die nauwelijks om informatie worden gevraagd in dit kader. Alleen de medewerkers van instellingen op het terrein van de jeugdhulp geven aan dat er in dit stadium al contact met hen is. Ook met de woningcorporatie is er in deze fase al overleg als er een mogelijke huisuitzetting dreigt.

De geïnterviewde consultants geven aan, dat als zij hebben vastgesteld dat er achterliggende hulpvragen zijn, zij aan de cliënt vragen of die er mee akkoord gaat dat zij contact zoeken met netwerkpartners. Dit is volgens hen een ontwikkeling van de laatste maanden (i.c. de zomer van 2016).

Het inschatten van de veiligheidsrisico's / ontwikkelingsdreigingen voor de kinderen

De consultants merken op dat zij standaard het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK)⁴ invullen. Bij de inschatting spelen ook kennis en ervaring een rol. Die zijn bij de medewerkers verschillend. Op het gebied van de kindveiligheid krijgen zij de komende perioden nog een aantal trainingen. Het wijkteam heeft ook een gedragswetenschapper waar de consultants een beroep op kunnen doen als zij hun twijfels hebben hoe ze de veiligheid moeten inschatten.

De dossiers bevestigen dat het LIRIK wordt ingevuld. Het komt echter wel voor dat dit slechts voor één kind gebeurt (in de regel het kind waar de hulpvraag van de ouders op betrekking heeft), terwijl het gezin meerdere kinderen telt.

De meeste netwerkpartners worden nauwelijks gevraagd hoe zij denken over de veiligheidsrisico's voor de kinderen. De medewerkers van de scholen die de inspecties hebben gesproken geven aan dat de contacten met het wijkteam heel sporadisch zijn. Ook hier blijken er verschillen tussen de consultants te zijn. Sommigen benaderen nauwelijks scholen.

Met instellingen uit de jeugdhulp worden de veiligheidsrisico's van de kinderen wel besproken. Enkele netwerkpartners die zelf casussen oppakken zoals de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg (OGGZ) en de gemeentelijke schuldhulpverlening, nemen contact op met het wijkteam als zij zien dat er ook kinderen bij betrokken zijn en bespreken met een consultant van het team dan onder andere de veiligheidsrisico's / ontwikkelingsdreigingen voor deze kinderen.

Het inschatten van de zelfredzaamheid en de mogelijke ondersteuning door het sociale netwerk

De consultants melden dat zij altijd de mate van zelfredzaamheid inschatten van het gezin. Er is geen bepaalde methodiek voorgeschreven die zij daarbij moeten hanteren. Enige tijd is de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)⁵ gebruikt, maar die is losgelaten, omdat niet alle consultants daar achter stonden. Ondertussen overweegt het team om deze matrix toch weer te gebruiken.

In alle onderzochte dossiers is te zien dat aandacht is besteed aan de zelfredzaamheid. Ook hier hebben de inspecties vaak een format aangetroffen, namelijk het 'Gesprek- en adviesverslag' dat de consultant van het Sociaal Wijkteam ondersteunt bij het verhelderen van de hulpvraag door onder andere het gebruik van kopjes zoals 'zelfredzaamheid' of 'netwerk' waaronder hij de bevindingen over dit onderwerp moet noteren.

⁴ De LIRIK is een hulpmiddel voor professionals in de jeugdzorg bij het beoordelen of er sprake is van kindermishandeling, en of het kind risico loopt in de toekomst.

⁵ De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) is het instrument waarmee professionals de mate van zelfredzaamheid van hun cliënten kunnen beoordelen op alle leefgebieden.

De netwerkpartners worden door het wijkteam niet of nauwelijks bevroegd op de zelfredzaamheid van de cliënten. Een aantal scholen geeft aan dat zij daar wel door instellingen uit de jeugdhulp op worden bevroegd. Ook zijn er netwerkpartners die op eigen initiatief naar de mate van zelfredzaamheid kijken, wanneer zij met een cliënt te maken krijgen.

De consulenten van het wijkteam besteden bij het verhelderen van de hulpvraag ook aandacht aan het in kaart brengen en het betrekken van het sociale netwerk. Een consulent geeft aan dat hier nog winst te behalen valt, maar dan moeten zij er wel meer tijd aan kunnen besteden. Het beeld dat de consulenten schetsen, wordt bevestigd door de dossiers. In alle dossiers wordt aandacht besteed aan het sociale netwerk, maar soms is het wel heel summier.

3.3.2 Risico's

Uit de bovenstaande bevindingen blijkt dat in de uitvoeringspraktijk aandacht wordt besteed aan de vier criteria waaraan volgens de inspecties moet worden voldaan om te kunnen spreken van integrale vraagverheldering. Dat gebeurt echter niet standaard door alle consulenten van het Sociaal Wijkteam en als er aandacht aan deze criteria wordt besteed is de mate waarin dat gebeurt ook verschillend. Soms is het heel summier. Dit achten de inspecties risicovol, omdat onvolledige en onzorgvuldige vraagverheldering er toe leidt dat niet alle relevante problemen aan het licht komen en daardoor geen passende ondersteuning wordt geboden.

Dat sommige consulenten van het Sociaal Wijkteam bij het uitvragen van de problematiek niet standaard alle leden van het gezin spreken of de kinderen zien als deze nog te jong zijn om mee te praten, vinden de inspecties eveneens risicovol. Het slechts uitvragen van de problematiek bij één van de ouders kan er toe leiden dat een eenzijdig beeld ontstaat en dat niet alle problemen in het gezin in kaart worden gebracht, waardoor er geen passende aanpak tot stand komt, de gezinssituatie dus niet verbetert en in bepaalde gevallen zelfs kan escaleren.

Ook worden de netwerkpartners niet door alle consulenten benaderd bij geconstateerde problemen op andere leefgebieden. Dit gebeurde tot voor kort zelfs bijna helemaal niet. Dit leidt eveneens tot het risico dat er geen helder beeld ontstaat en er dus geen passende aanpak tot stand komt. Het is evenmin standaard dat de veiligheid van alle kinderen in het gezin wordt ingeschat. Vaak beperkt de consulent zich tot de veiligheidsinschatting van het kind waar de hulpvraag van de ouders betrekking op heeft. Dit vinden de inspecties risicovol, omdat veiligheidsrisico's en ontwikkelingsdreigingen dan te laat in beeld komen.

3.3.3 Verklaringen

Het Sociaal Wijkteam in Den Helder heeft de ambitie om breed te kijken naar de problematiek van een gezin en heeft hiervoor ook instrumenten (een aantal goede formats en de LIRIK) tot zijn beschikking. Desondanks constateren de inspecties dat in de praktijk de vraagverheldering niet altijd leidt tot een compleet beeld van de problematiek in het gezin, doordat de consulenten van het Sociaal Wijkteam niet eenduidig werken. De inspecties hebben hiervoor in hun onderzoek een aantal verklaringen gevonden.

Ten eerste is het handelingskader waarin de te volgen werkwijze staat beschreven voor de consulenten, op een aantal punten onvoldoende uitgewerkt, bijvoorbeeld inzake het spreken en/of

zien van jonge kinderen en het benaderen van de netwerkpartners in verband met het inschatten van de veiligheidsrisico's van kinderen.

Een tweede verklaring is de hoge werkdruk. De consultants geven aan dat zij veel werk te doen hebben en dat zij hard moeten werken om het op tijd af te krijgen. Dit wordt bevestigd door een onderzoek uit 2016 van het bureau Schouten & Nelissen naar de psychosociale arbeidsbelasting binnen het Sociaal Domein in Den Helder.

Door de hoge werkdruk komen de consultants er niet toe om altijd voldoende tijd te besteden aan alle aspecten van de integrale vraagverheldering. Dit uit zich bijvoorbeeld in het beperken van het aantal gesprekken met de cliënt.

De werkwijze van het Sociaal Wijkteam vraagt van de consultants een andere manier van werken dan bij de vorige organisatie waar zij werkzaam waren. Zij moeten nu breder kijken dan voorheen. Dit vergt meer ondersteuning en ook meer sturing door het management dan tot nu toe gegeven is.

3.4 Conclusie

Het beleid in de gemeente Den Helder schrijft voor dat er bij kwetsbare gezinnen tijdens de vraagverheldering breed gekeken wordt, wat er precies allemaal speelt. De inspecties stellen vast dat niet alle consultants van het Sociaal Wijkteam standaard aandacht besteden aan alle aspecten met betrekking tot het volledig in kaart brengen van problemen in het gezin.

Dit komt doordat het handelingskader voor de consultants van het Sociaal Wijkteam op een aantal punten onvoldoende is uitgewerkt. Ook de hoge werkdruk en onvoldoende ondersteuning en sturing dragen er toe bij dat een goede en eenduidige werkwijze ontbreekt.

Als de problemen van een kwetsbaar gezin onvoldoende in kaart zijn gebracht, dan heeft dit direct gevolgen voor de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die wordt ingezet. (Te) beperkte informatie leidt ertoe dat er geen integraal plan tot stand komt en dat de regie niet of niet juist wordt belegd, hetgeen escalatie van problematiek tot gevolg kan hebben.

4. één gezin, **Eén Plan**, één regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over het maken en uitvoeren van een samenhangend plan voor een kwetsbaar gezin, het beleid (inclusief afspraken en werkinstructies hierover) in de gemeente Den Helder en hoe het plan in de praktijk tot stand komt en wordt uitgevoerd. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

4.1 Verwachting

De inspecties verwachten dat er bij kwetsbare gezinnen gewerkt wordt op basis van een samenhangend plan voor een gezin, dat een integrale probleemanalyse en een gewenst perspectief voor het gezin bevat, waaraan vervolgens doelen en acties zijn gekoppeld die geprioriteerd en concreet zijn.

Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein

4.2 Beleid

Over de wijze waarop een integraal plan voor zorg- en of hulpverlening wordt opgesteld, staat in het Werkboek vermeld dat de consultant van het Sociaal Wijkteam de informatie en afspraken uit de keukentafelgesprekken verwerkt in een ondersteuningsplan. Aan de hand van dit plan worden een of meerdere maatwerkvoorzieningen aangevraagd. Deze voorzieningen worden geleverd door verschillende zorgaanbieders. De consultant van het Sociaal Wijkteam wijst een medewerker van één van de zorgaanbieders aan als casusregisseur. De casusregisseur stelt vervolgens samen met de andere zorgaanbieders en het gezin een integraal zorgplan / gezinsplan op.

Wat betreft de eisen waaraan dit integrale plan moet voldoen, staat in het Transitieplan Sociaal Domein dat in het integrale plan de volgende zaken zijn opgenomen: de aanleiding, de aard en de aanpak van de problemen en het beoogde doel, zo mogelijk verwoord in meetbare resultaten.' Dit is niet in andere beleidsstukken, bijvoorbeeld in het Werkboek voor het Sociaal Wijkteam nader uitgewerkt.

4.3 Praktijk

4.3.1 Bevindingen inspecties

Het gezamenlijk plan voor het gezin en de betrokken professionals

Het ontwikkelen van een gezamenlijk plan verloopt volgens de consultants van het Sociaal Wijkteam als volgt:

Op basis van de gesprekken die de consultant heeft gevoerd om de hulpvraag te verhelderen, stelt hij een 'gesprek advies verslag' op, waarin ondermeer de hulpvraag en gestelde doelen zijn opgenomen. Dit verslag wordt door de ouders ondertekend. Aan het verslag zit een maatwerkformulier waarin staat vermeld welke zorg- en / of hulpverleningsinstellingen worden ingeschakeld. Als er vooraf twijfels zijn of een instelling de gewenste hulp kan bieden, heeft de consultant eerst met deze instelling overleg.

Vervolgens stelt de consulent een beschikking op, die niet alleen naar het gezin, maar ook naar de hulpverleningsinstanties wordt gestuurd. Deze instanties ontvangen ook het gespreksverslag. Als de hulpverleningsinstanties hebben aangegeven dat zij akkoord zijn met het verzoek om hulp of ondersteuning te bieden, vindt er een afstemmingsgesprek plaats. Daarbij zijn de consulent van het Sociaal Wijkteam, de ouders/het gezin en de hulpverlenende instanties aanwezig. In dit overleg bespreekt men de hulpvraag en de doelen die men wil bereiken. Ook spreekt men af wie waarvoor wordt ingezet. Tevens bepaalt men welke zorgaanbieder als casusregisseur zal optreden. Van de casusregisseur verwacht de consulent van het Sociaal Wijkteam dat die niet alleen een werkplan opstelt van zijn eigen instelling, maar ook een gezamenlijk plan waarin, naast de gestelde doelen, ook de activiteiten van de verschillende betrokken instellingen zijn beschreven om die doelen te bereiken. Als geen van de betrokken organisaties dat wil doen, of denkt het niet te kunnen doen, omdat zij daar nog geen ervaring mee hebben, dan stelt de consulent van het Sociaal Wijkteam dit plan op.

De onderzochte dossiers geven een wisselend beeld. Er is een aantal gezamenlijke plannen aangetroffen voor het gezin en de betrokken professionals van de verschillende instellingen, waarin duidelijk is aangegeven wie voor welk deel van de zorg en ondersteuning verantwoordelijk is. Daarnaast zijn er enkele dossiers, waarin blijkt dat er wel sprake is van multiproblematiek, maar richt het plan zich toch vooral op het probleem van één gezinslid. Ook zijn er dossiers waarin wel een gezamenlijk plan is aangetroffen, maar dat summier is ingevuld, waardoor niet duidelijk is wat er allemaal precies is afgesproken en wie wat gaat doen.

De cliënten die door de inspecties zijn gesproken bevestigen allemaal dat er een plan is opgesteld. Wel geeft een van de geïnterviewde cliënten aan dat het plan vooral betrekking heeft op één gezinslid.

De gestelde doelen in het gezamenlijk plan

Uit de onderzochte dossiers blijkt, dat in de meeste plannen die door de casusregisseurs zijn opgesteld, de doelen zijn geprioriteerd. Waar dat niet het geval is, is meestal ook nauwelijks gekeken naar problemen op andere leefgebieden en concentreert men zich op de veiligheid van een kind. De doelen zijn in sommige plannen concreet geformuleerd, in andere niet.

In de dossiers is niet altijd terug te vinden of alle betrokken hulpverleners bekend zijn met alle gestelde doelen en de prioritering daarvan.

Evenals eerder bij het verder uitvragen van de hulpvraag door de consulent, hebben de inspecties in de dossiers ook goede formats aangetroffen die behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen van een plan. In deze formats is aandacht voor de doelen, de prioriteiten, de instrumenten die ingezet moeten worden om de doelen te bereiken en wordt ook vastgelegd wie bepaalde activiteiten op zich neemt.

De meeste netwerkpartners die de inspecties hebben gesproken, bezoeken regelmatig (bijvoorbeeld scholen) of een enkele keer (de woningstichting) een bijeenkomst die wordt georganiseerd door de zorgaanbieder die als casusregisseur optreedt en zijn dan dus bekend met de doelen en de prioritering daarvan.

4.3.2 Risico's

Evenals bij de vraagverheldering in het vorige hoofdstuk is er bij het opstellen van een gezamenlijk plan sprake van gebrek aan eenduidigheid. Zo hebben de inspecties naast gezamenlijk ontwikkelde plannen waarin ondermeer doelen, activiteiten, verantwoordelijkheden en gewenste effecten zijn terug

te vinden, ook plannen gezien die minder goed uitgewerkt zijn en/of zich toch vooral op het probleem van één gezinslid richten. Het niet werken op basis van een goed uitgewerkt plan voor het hele gezin, vinden de inspecties risicovol, omdat dit er toe kan leiden dat niet alle problemen in het gezin (op de juiste wijze) worden opgepakt en daardoor een oplossing van de multiproblematiek onmogelijk wordt. Het kan zelfs tot escalatie van de problemen leiden.

4.3.3 Verklaringen

Het is de bedoeling dat een medewerker van één van de betrokken zorgaanbieders het opstellen van het gezamenlijke plan op zich neemt.

Deze professionals komen uit zeer verschillende organisaties en van hen wordt verwacht dat ze breder kijken dan alleen naar hun specialisme. Zij hebben echter nog lang niet allemaal voldoende kennis en ervaring met deze nieuwe werkwijze. Doordat de consultants van het Sociaal Wijkteam weinig tijd hebben om hen daarin, zo nodig, intensief te kunnen begeleiden, is zichtbaar dat de medewerkers van de zorgaanbieders het opstellen van een gezamenlijk plan verschillend vormgeven en dat zij daarbij niet altijd aandacht hebben voor alle criteria waaraan een goed plan moet voldoen.

4.4 Conclusie

Het ontwikkelde beleid over het opstellen en uitvoeren van een plan voor het hele gezin is summier. In het Werkboek en het Transitieplan Sociaal Domein heeft men het over een gezinsplan of een integraal zorgplan en staat kort weergegeven waaraan een plan moet voldoen. Dit is echter niet nader uitgewerkt in bijvoorbeeld de 'Werkwijze Sociaal team'.

In de praktijk blijkt dat niet elk plan dat is opgesteld om kwetsbare gezinnen te helpen goed is uitgewerkt. Het vormt daardoor geen stevige basis voor een integrale aanpak.

De onvoldoende uitwerking van het plan valt onder andere te verklaren uit de beperkte rol van de consultant van het Sociaal Wijkteam en de belangrijke plaats die wordt ingenomen door de medewerker van de zorgaanbieder die de casusregie op zich neemt. Deze medewerkers hebben een verschillende achtergrond en kunnen nog niet allemaal bogen op voldoende ervaring met deze nieuwe manier van werken in Den Helder.

5. één gezin, één plan, Eén Regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over de invulling van de regisseursfunctie, het beleid (inclusief afspraken, werkinstructies) hierover in de gemeente Den Helder en de invulling van de regisseursfunctie in de praktijk. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

5.1 Verwachting

Om integrale zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat er één regisseur is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gezinsplan. De regisseur zorgt op basis van het plan – samen met de overige betrokkenen – voor samenhangende zorg en ondersteuning, die aansluit bij de problematiek van het gezin. De regisseur houdt het overzicht, heeft zicht op hoe het met het gezin gaat en hoe de hulpverlening loopt. Hiertoe onderhoudt hij contact met het gezin, het sociale netwerk en met de professionals rondom het gezin. De regisseur bouwt een relatie op met het gezin, heeft hij het vertrouwen van het gezin en doet tegelijkertijd alles wat nodig is om de veiligheid van de kinderen te bewaken en in hun belang te handelen.

Verder zorgt de regisseur dat de zorg en ondersteuning – tezamen met de betrokkenen rondom het gezin – periodiek wordt geëvalueerd om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen zijn behaald. De regisseur is degene die signalen ontvangt als de hulpverlening niet goed loopt of als de situatie in het gezin verandert. Als dit nodig is, grijpt hij in.

De zorg en ondersteuning worden afgesloten nadat is ingeschat dat het gezin zelfstandig verder kan of nadat een passend vervolgtraject is geregeld

Het is duidelijk bij wie de regisseursfunctie is belegd en de taken en bevoegdheden van de regisseur zijn helder omschreven.

Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein.

5.2 Beleid

In het Werkboek voor het Sociaal Wijkteam staat beschreven hoe de regie is geregeld. Het Werkboek onderscheidt twee soorten regie, namelijk procesregie en casusregie.

De consulent van het Sociaal Wijkteam die na de vraagverheldering en de bepaling van de in te zetten hulpverlener(s) de beschikking afgeeft is gedurende het hele hulpverleningstraject de procesregisseur.

De procesregisseur heeft een rol als er meerdere zorg- en of hulpverleners betrokken zijn bij het gezin. Hij vervult de volgende taken:

- Stelt prioriteiten en wijst in overleg met betrokken partijen de casusregisseur aan;
- Bewaakt de totstandkoming van het integrale plan van aanpak door de casusregisseur;
- Monitort de voortgang van een casus op hoofdlijnen;
- Overlegt met de casusregisseur bij onvoldoende effectieve voortgang;
- Is aanspreekpunt van de casusregisseur bij knelpunten die de casusregisseur niet zelf kan oplossen;
- Schakelt specialistische hulp in en schaaft op, indien na zijn bemoeienis de noodzakelijke voortgang uitblijft.

Als er sprake is van een drang of dwang traject in het kader van de jeugdhulpverlening wordt de procesregie gevoerd door de gecertificeerde instellingen.

Indien geen verdere zorg nodig is, wordt de procesregie beëindigd.

Naast de procesregie is er casusregie. De casusregie wordt gevoerd door een medewerker van de zorgverlenende organisatie. De casusregisseur vervult de volgende taken:

- Is eerste contactpersoon voor de bewoner en hulpverlener(s) en de belangrijkste schakel voor de hulpverlening in het huishouden;
- Is verantwoordelijk voor de zorginhoudelijke regie over de casus;
- Voert overleg en stemt af met alle andere hulp- en zorgverleners én het gezin;
- Stelt in overleg met de andere hulpverleners en het gezin het plan van aanpak op;
- Bewaakt de voortgang van de gestelde doelen;
- Beoordeelt of de afgesproken inzet de juiste is of dat er aanpassingen nodig zijn;
- Spreekt de betrokken professionals aan op inzet en lost eventuele knelpunten op;
- Schakelt de procesregisseur in als de hulpverlening echt vastloopt;
- Koppelt de voortgang van de casus periodiek terug aan de procesregisseur.

Uit de ontvangen beleidsdocumenten is niet goed op te maken bij wie van de regisseurs de hoofdverantwoordelijkheid berust voor de zorg en ondersteuning aan het gezin.

Evenmin is duidelijk wat de bevoegdheden (zoals bijvoorbeeld doorzettingmacht) van de beide regisseurs zijn.

5.3 Praktijk

5.3.1 Bevindingen inspecties

Het beleggen van de regisseursfuncties

In de dossiers is bijna altijd terug te vinden wie de regie voert. De dossiers bevestigen ook dat de casusregie is belegd bij een medewerker van een zorgverlener (in de praktijk is dit vaak is dat een professional van de jeugdhulpaanbieders Parlan (jeugd- en opvoedhulp) of Triversum (Jeugd-GGZ)) en dat de procesregie is belegd bij een medewerker van het Sociaal Wijkteam.

Van de geïnterviewde netwerkpartners geven de jeugdhulpverlenende instellingen aan dat hun medewerkers soms worden belast met de casusregie.

De taken van de regisseurs

Volgens de consultants van het Sociaal Wijkteam voeren zij hun taken, zoals die zijn omschreven in het Werkboek, in de praktijk ook uit. Hetzelfde geldt volgens hen voor de medewerkers van de zorgaanbieder die met de casusregie zijn belast.

Zoals hierboven aangegeven dient de casusregisseur een gezamenlijk plan op te stellen, waarin de activiteiten van de verschillende betrokken instellingen zijn beschreven. Het komt wel eens voor dat zo'n medewerker van de zorgaanbieder die als casusregisseur moet optreden, moeite heeft met het opstellen van een dergelijk plan, bijvoorbeeld wegens gebrek aan ervaring. In dat geval wordt dit opgepakt door de consultant van het Sociaal Wijkteam en neemt de casusregisseur het vervolgens over.

Om te zorgen dat de procesregisseur op de hoogte blijft, dient de casusregisseur regelmatig naar hem terug te koppelen. Dit verloopt nog niet altijd zo als het zou moeten volgens sommige consultants.

Met een van de instellingen waarvan medewerkers soms optreden als casusregisseur voert het Sociaal Wijkteam momenteel overleg om dit te verbeteren.

De geïnterviewde netwerkpartners van de jeugdhulpverlenende instellingen geven aan dat hun medewerkers de taken als casusregisseur ook daadwerkelijk uitvoeren.

Wel is door één van de geïnterviewde medewerkers van een jeugdhulpverlenende instelling opgemerkt, dat het eigenlijk meer voor de hand ligt dat het Sociaal Wijkteam bijvoorbeeld contact opneemt met een schuldhulpverlener als er financiële problemen zijn. Het wordt dus niet door alle casusregisseurs vanzelfsprekend gevonden dat zij de aangewezen persoon zijn om contacten te leggen met instellingen die actief zijn op andere leefgebieden.

Een andere geïnterviewde deelt mee dat er sinds enige tijd regelmatig overleg plaatsvindt tussen het wijkteam van Den Helder en hun instelling, waarbij onder andere de wederzijdse verwachtingen ten aanzien van de invulling van de regiefunctie worden besproken. Door dit overleg houdt men de samenwerking tussen beide partijen goed.

Het onderhouden van contacten met alle betrokkenen en het tussentijds evalueren en eventueel bijstellen van de doelen en activiteiten

Het leggen en vervolgens onderhouden van contacten met alle betrokkenen begint voor de casusregisseur bij het opstellen van een gezamenlijk plan of een integraal plan van aanpak. In het vorige hoofdstuk is al aangegeven (zie blz. 22) dat zowel uit de dossiers als uit de interviews blijkt dat er wel vaak gezamenlijk plannen worden opgesteld, maar dat dit nog niet standaard het geval is.

Na de vaststelling van een gezamenlijk plan, dient de casusregisseur samen met alle belanghebbenden regelmatig na te gaan of de (tussen)doelen zijn gehaald en eventueel bijgesteld moeten worden.

Uit bijna alle dossiers blijkt dat de voortgang van de gestelde doelen regelmatig wordt besproken met de gezinsleden. De enkele keer dat daarvan geen sprake is, althans niet op een reguliere wijze, komt dat door verschillende opeenvolgende crisissituaties in het gezin. In de meeste gevallen is uit de dossiers ook op te maken dat er regelmatig contact is geweest met (andere) betrokken hulpverleners over de voortgang en dat de evaluatie in een beperkt aantal gevallen heeft geleid tot aanpassing van de zorg en ondersteuning.

De jeugdhulpinstellingen verklaren dat hun medewerkers die belast zijn met de casusregie tussentijdse bijeenkomsten organiseren in het kader van 1Gezin1Plan1Regisseur, waar onder andere de doelen en activiteiten worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld. Naast het gezin worden ook de betrokken instanties uitgenodigd. Een schuldhulpverlener is vaak op dit soort bijeenkomsten aanwezig. De meeste scholen geven aan dat zij regelmatig worden uitgenodigd voor dit soort 1Gezin1Plan1Regisseur bijeenkomsten. De woningstichting wordt af en toe uitgenodigd voor zo'n bijeenkomst waarbij evaluatie plaatsvindt. De meeste instanties die 1Gezin1Plan1Regisseur bijeenkomsten bezoeken zijn van mening dat zij daar ook invloed kunnen uitoefenen op de eventuele bijstelling van de doelen en de daarmee samenhangende activiteiten.

De consultants van het Sociaal Wijkteam geven aan dat zij deze evaluatiebijeenkomsten alleen bijwonen, als vooraf duidelijk is, dat doelen en de daarmee samenhangende activiteiten moeten worden aangepast. Ook zijn zij aanwezig als al duidelijk is dat er grote zorgen zijn. Doordat zij met de

meeste casusregisseurs regelmatig contact hebben, zijn zij op de hoogte van mogelijke aanpassingen of zorgelijke situaties. Als dergelijke zaken niet spelen bezoeken zij deze tussentijdse evaluaties niet. Het wijkteam heeft te weinig formatie om deze bijeenkomsten altijd bij te kunnen wonen. De consulenten van het Sociaal Wijkteam ontvangen wel altijd het verslag dat van de bijeenkomst wordt gemaakt, zodat zij kunnen monitoren.

De veiligheidsrisico's / ontwikkelingsdreigingen voor de kinderen komen in de evaluatie altijd aan de orde. Dit blijkt uit de dossiers en wordt ook beaamd door de jeugdhulpverleningsinstellingen waarvan medewerkers de casusregie voeren. Scholen geven aan dat zij daar ook door de casusregisseur op worden bevroegd. Uit de dossiers blijkt echter ook dat deze risico's niet altijd voor alle kinderen in het gezin opnieuw worden ingeschat. In een aantal gevallen beperkt het zich tot één kind.

Opschaling naar drang en dwang

Opschaling naar drang en dwang verloopt via de beschermingstafel. Zodra een zaak is opgeschaald ligt de procesregie niet meer bij het Sociaal Wijkteam maar bij de gecertificeerde instelling. In deze opschaling hebben de inspecties geen knelpunten geconstateerd, behalve dat de consulent van het Sociaal Wijkteam na opschaling niet meer weet wat er speelt. Pas na afschaling horen zij wat er zich in die periode heeft afgespeeld en komen zij er soms achter dat een zaak pas na 2 of 3 maanden opgepakt is.

Het afsluiten van de zorg en ondersteuning

Volgens de consulenten van het Sociaal Wijkteam organiseert de medewerker van de zorgaanbieder die als casusregisseur optreedt een eindevaluatie. Daarvoor nodigt de casusregisseur naast het gezin en de andere hulpverleners ook de consulent van het Sociaal Wijkteam uit. Op deze bijeenkomst wordt vastgesteld of de doelen zijn gehaald en wordt gekeken wat er eventueel nog overblijft. Kan er daadwerkelijk worden afgesloten of is er nog (tijdelijk) een lichtere vorm van ondersteuning nodig. Als ouders vinden dat zij geen hulp meer nodig hebben en de casusregisseur wel en de consulent van het Sociaal Wijkteam ook in verband met de veiligheid en de ontwikkeling van het kind, dan wordt er opgeschaald naar de beschermingstafel.

Het aantal dossiers van afgesloten trajecten dat de inspecties hebben gezien is heel beperkt en geeft een wisselend beeld over de mate waarin door de professionals en het gezin gezamenlijk is vastgesteld dat de hulpverlening kan worden beëindigd.

Van de geïnterviewde netwerkpartners geven schuldhulpverlening en enkele scholen aan dat zij bij de afronding van het hulpverleningstraject zijn betrokken. Er zijn echter ook enkele scholen voor wie dat blijkbaar niet geldt, want zij zijn verbaasd als ze horen dat de hulp is beëindigd.

5.3.2 Risico's

In sommige gevallen verlopen de contacten tussen de casusregisseur en de procesregisseur niet zoals zou moeten, er wordt bijvoorbeeld onvoldoende teruggekoppeld. Dit achten de inspecties risicovol, aangezien dit er toe kan leiden dat laatstgenoemde niet op de hoogte is van ongewenste ontwikkelingen en dus niet kan ingrijpen als dat nodig is.

Het feit dat de consulent van het Sociaal Wijkteam tijdens de drang- of dwangfase niet weet wat er speelt, heeft als risico dat er bijvoorbeeld enige tijd geen passende ondersteuning wordt verleend in verband met een wachtlijst, zonder dat iemand buiten de gecertificeerde instelling daar weet van heeft. Dit kan een mogelijke escalatie tot gevolg hebben, terwijl men dat nu juist wil voorkomen. De consulenten van het Sociaal Wijkteam geven aan dat zij niet standaard de tussentijdse evaluatiebijeenkomsten bijwonen. Dit heeft als risico dat er vertraging optreedt bij het wijzigen van doelen en activiteiten, wanneer daartoe tijdens zo'n bijeenkomst wordt besloten, maar de instemming van de consulent noodzakelijk is omde wijziging daadwerkelijk te kunnen doorvoeren.

Dat tussentijds niet standaard de veiligheid van alle kinderen in het gezin wordt ingeschat, maar soms slechts van één kind, vinden de inspecties risicovol, omdat veiligheidsrisico's en ontwikkelingsdreigingen van de andere kinderen in het gezin dan te laat in beeld komen.

Tot slot blijkt dat niet altijd alle netwerkpartners betrokken zijn bij de afsluiting van het traject. Het feit dat sommigen verbaasd zijn als zij over de afsluiting horen, duidt er op dat in hun ogen het probleem nog niet is opgelost. Dit kan tot het risico leiden dat het gezin op korte termijn opnieuw aanklopt bij de gemeente voor hulp en ondersteuning.

5.3.3 Verklaringen

Zowel de casusregisseurs als de procesregisseurs hebben hun eigen werkwijze. Voor beide regisseurs geldt dat zij geen duidelijke instructies hebben om de regie te voeren over het gezamenlijke plan voor het kwetsbare gezin. Ook ontbreekt het aan andere randvoorwaarden zoals voldoende tijd om altijd de tussentijdse evaluaties bij te wonen.

Een andere mogelijke verklaring voor het feit dat de regie soms onvoldoende is, is het gebrek aan ervaring die de casusregisseurs van sommige zorgaanbieders hebben met deze nieuwe werkwijze in Den Helder.

Dat de consulent gedurende de drang- of dwang fase niet weet wat er speelt vloeit voort uit de vastgestelde manier van werken zoals die ondermeer in de 'Werkwijze Sociaal Wijkteam' is vastgelegd.

5.4 Conclusie

In Den Helder maakt men onderscheid tussen casusregie en procesregie. De casusregie ligt bij een medewerker van een zorgaanbieder. De procesregie is in handen van een consulent van het Sociaal Wijkteam. Het is in de regel duidelijk bij welke personen deze beide soorten regie is belegd. Onduidelijk is echter bij welke regisseur de hoofdverantwoordelijkheid berust voor de ondersteuning aan het gezin en wat de bevoegdheden van zowel de proces- als de casusregisseurs zijn.

Doordat de samenwerking tussen beide regisseurs soms stroef verloopt en de procesregisseur niet altijd de tussentijdse evaluatiebijeenkomsten bijwoont, is het mogelijk dat de consulent van het Sociaal Wijkteam relevante informatie mist over de gang van zaken bij het gezin. Het missen van relevante informatie speelt ook tijdens de drang- en dwangfase als de procesregie bij de Gecertificeerde Instelling is belegd en deze instantie geen contact onderhoudt met de consulent van het Sociaal Wijkteam.

Een soms gebrekkige informatievoorziening is ook elders in het proces zichtbaar. Het komt namelijk voor dat niet alle netwerkpartners worden ingelicht over de beëindiging van hulpverleningstrajecten.

6. Oordeel en vervolg

6.1 Algemeen

Alles overziend komen de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Den Helder op dit moment op een aantal onderdelen nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

6.2 Onderbouwing

De inspecties hebben gekeken in hoeverre in het sociaal domein, het lokale netwerk kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden, effectief helpt om hun problemen op te lossen of beheersbaar te maken. Daarbij hebben de inspecties zich vooral gericht op het in kaart brengen van de problemen van deze gezinnen door het lokale netwerk, het opstellen van een integraal plan om deze problemen aan te pakken, alsmede de uitvoering van dit plan en de rol van de regisseur daarbij. Zoals uit de vastgestelde risico's en de conclusies uit de vorige hoofdstukken is gebleken, hebben de inspecties ook vastgesteld dat een aantal zaken niet altijd goed lopen en dus voor verbetering vatbaar zijn. Het ontbreekt met name aan eenduidigheid en aansturing van het Sociaal Wijkteam, waardoor kwetsbare gezinnen niet altijd effectief worden geholpen bij het oplossen of beheersbaar maken van hun problemen. Hieronder worden de belangrijkste verbeterpunten nogmaals kort weergegeven.

Afspraken met netwerkpartners

Om de uitvoering van 1Gezin1Plan1Regisseur te kunnen realiseren zijn afspraken nodig met de belangrijkste netwerkpartners.

De inspecties hebben geconstateerd dat deze afspraken tot nu toe nog nauwelijks tot stand zijn gekomen. Alleen met Veilig Thuis en de Gecertificeerde Instellingen zijn schriftelijke afspraken vastgelegd.

Integrale vraagverheldering

Om ervoor te zorgen dat de zorg en ondersteuning die wordt geboden, aansluit bij de hulpvragen en problematiek van alle leden van het gezin is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin de volledige (achterliggende) problematiek in kaart wordt gebracht.

De inspecties hebben vastgesteld dat niet alle consulenten van het Sociaal Wijkteam standaard aandacht besteden aan alle aspecten met betrekking tot het volledig in kaart brengen van problemen in een kwetsbaar gezin, zoals het spreken van alle leden van het gezin en het kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden.

Eén plan

Op basis van de vraagverheldering dient een plan te worden opgesteld dat een integrale probleemanalyse en een gewenst perspectief voor het gezin bevat, waaraan vervolgens doelen en acties zijn gekoppeld die geprioriteerd en concreet zijn.

De inspecties is gebleken dat in de praktijk niet elk plan dat is opgesteld om kwetsbare gezinnen te helpen goed is uitgewerkt of dat het zich toch vooral richt op het probleem van één gezinslid, hoewel is vastgesteld dat er sprake is van multiproblematiek.

Eén regisseur

Het is noodzakelijk dat er één regisseur is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gezinsplan. Als hij signalen ontvangt dat de hulpverlening niet goed loopt, moet hij kunnen ingrijpen. Den Helder kent twee soorten regisseurs, namelijk procesregisseurs en casusregisseurs. De procesregisseur is een consultant van het Sociaal Wijkteam. De casusregisseur is een medewerker van een zorgaanbieder. De inspecties hebben echter niet kunnen vaststellen bij welke regisseur de hoofdverantwoordelijkheid berust voor de ondersteuning aan het gezin en wat de bevoegdheden van beide regisseurs zijn. In de contractuele afspraken tussen het Sociaal Wijkteam en de zorgaanbieder die de casusregie op zich neemt zou dat opgenomen moeten zijn.

De inspecties hebben geconstateerd dat de samenwerking tussen beide regisseurs soms stroef verloopt en dat de procesregisseur niet altijd de tussentijdse evaluatiebijeenkomsten bijwoont, waardoor hij mogelijk relevante informatie mist.

Ook hebben de inspecties vastgesteld dat de regisseurs niet standaard alle netwerkpartners inlichten over de beëindiging van hulpverleningstrajecten.

6.3 Kansen

De inspecties hebben geconstateerd dat er in Den Helder een aantal stappen zijn gezet om de samenwerking binnen het lokale netwerk te versterken, zodat kwetsbare gezinnen beter kunnen worden geholpen. Er is een Sociaal Wijkteam opgezet, dat bij het versterken van dit netwerk en bij het ondersteunen van de kwetsbare gezinnen een belangrijke rol vervult.

De professionals van het Sociaal Wijkteam in Den Helder zijn hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken.

De inspecties stellen vast dat hiermee een basis is gelegd voor het bieden van effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Uit dit rapport wordt duidelijk dat er voor deze kwetsbare gezinnen op een aantal punten extra inzet en extra voorwaarden gecreëerd moeten worden. Het rapport biedt een aantal mogelijke verklaringen voor knelpunten in de zorg en ondersteuning aan deze gezinnen, waarmee de inspecties verwachten dat de gemeente Den Helder op basis hiervan met haar netwerkpartners de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verder verbetert.

6.4 Vervolg

Voorafgaand aan de vaststelling van het rapport door de inspecties, hebben zij een concept van het rapport voorgelegd aan de gemeente Den Helder. Dit heeft er toe geleid dat de gemeente heeft besloten om een verbeter- en ontwikkelplan op te stellen. Over dit plan zal overleg plaatsvinden met de inspecties. Nadat de gemeente het plan heeft vastgesteld zullen de inspecties in de eerste helft van 2018 met de gemeente en de betrokken partijen de resultaten van dit plan nagaan.

Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein

Uitgewerkt voor het Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen

Thema: Toeleiding en toegang		
Criteria	Indicator	Operationalisering
De inzet van zorg en ondersteuning is passend bij de hulpvraag	<i>De hulpvraag is in dialoog met het gezin geformuleerd.</i>	In elk geval moet zichtbaar zijn dat ouders en kinderen zijn betrokken bij het formuleren van de hulpvraag.
	<i>Bij het bepalen van de hulpvraag is gekeken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden.</i>	Zichtbaar moet zijn dat in elk geval de hulpvraag / problematiek van ouders én kinderen in kaart zijn gebracht.
	<i>Bij het bepalen van de hulpvraag zijn de veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen aantoonbaar en tijdig ingeschat.</i>	<p>Bij het in kaart brengen van de hulpvraag moet aandacht zijn besteed aan het signaleren van eventuele veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen voor kinderen. Indien er veilig veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen zijn gesignaleerd, dan is hiervan een inschatting gemaakt.</p> <p>De inspecties verwachten dat professionals binnen de teams op een eenduidige manier veiligheidsrisico's inschatten. Bij lichte hulpvragen verwachten de inspecties dat professionals in ieder geval een aantal eenduidige vragen stellen omtrent de veiligheid van de kinderen in een gezin. Naarmate de hulpvraag zwaarder wordt, verwachten de inspecties dat de teams hogere eisen stellen aan de risico-inschatting en dat er een eenduidig beeld bestaat wanneer een gestandaardiseerd risicotaxatie-instrument wordt ingezet.</p>
	<i>De mate van zelfredzaamheid is ingeschat en de inzet van de zorg en ondersteuning sluit hierbij aan</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een goede inschatting is gemaakt van de zelfredzaamheid en dat de zorg en ondersteuning hierbij aansluit.

	<i>De zorg en de ondersteuning aan het gezin zijn passend.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een gezin kan rekenen op een passend hulpaanbod en dat er een verbinding bestaat met overige relevante betrokken partijen.
Professionals betrekken kinderen en ouders bij de hulp	<i>Professionals werken met een plan dat door of in overleg met kinderen en hun ouders is opgesteld.</i>	Zichtbaar moet zijn dat het gezin in de gelegenheid is gesteld een familiegroepsplan op te stellen. Als er een familiegroepsplan is opgesteld, moet verder vast staan dat de professional op basis van dit plan werkt (dit kan ook door een eigen plan dat is gebaseerd op het familiegroepsplan). Als er geen familiegroepsplan is opgesteld, moet duidelijk zijn dat het gezin hiervan heeft afgezien. In dat geval moet de professional werken met een plan dat in overleg met ouders en kinderen is opgesteld.
Thema: In Zorg		
Criteria	Indicator	Operationalisering
De zorg en ondersteuning aan gezinnen wordt in samenhang geboden	<i>De zorg en ondersteuning worden afgestemd op de problematiek van het gehele gezin volgens het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn hoe de regie bepaald wordt en wat de regie inhoudt. De geïnterviewden geven een eenduidig antwoord op de vraag wat regie inhoudt.
De zorg en ondersteuning is doelgericht	<i>De doelen van de zorg en ondersteuning zijn geprioriteerd, concreet en gericht op effecten.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat er gewerkt wordt vanuit een gewenst perspectief en dat hiertoe doelen geprioriteerd en concreet zijn.
	<i>Er wordt systematisch geëvalueerd of de gestelde doelen zijn behaald.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen evalueren.
	<i>Bij de evaluatie van de zorg en ondersteuning is vastgesteld of de veiligheidsrisico's/ ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen en ouders verminderd/beperkt zijn.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn dat bij de evaluatie een vergelijking wordt gemaakt tussen de startsituatie en de huidige situatie met betrekking tot de ingeschatte

		veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen.
	<i>Passende maatregelen zijn ingezet wanneer de inzet van vrijwillige hulp niet tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat vanuit het wijkteam wordt opgeschaald wanneer de vrijwillige hulp onvoldoende tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.
	<i>Indien de ondersteuningsbehoefte van het gezin verandert, krijgt het gezin daarop aangepaste zorg en ondersteuning.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen waar nodig bijstellen.
	<i>De zorg en ondersteuning worden afgesloten als het gezin zelfstandig verder kan of als er een vervolg/natraject is geregeld.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn dat een gezin wordt losgelaten als een adequate inschatting is gemaakt dat dit weer kan. Als er nog ondersteuning nodig is, wordt een na-/vervolgtraject geregeld.
Thema: Borgen van samenhang in het lokale stelsel		
Criteria	Indicator	Operationalisering
De instelling voert systematisch kwaliteitsmanagement uit (VHJ).	<i>Het wijkteam verzamelt systematisch informatie over de kwaliteit en het effect van de zorg en ondersteuning die wordt geboden.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam systematisch resultaten en knelpunten in beeld brengt.
	<i>Het wijkteam evalueert (gezamenlijk) en verbetert waar nodig de (gezamenlijke) resultaten en de samenhang van de zorg en ondersteuning die wordt geboden (TSD).</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam (gezamenlijk) de resultaten en de samenhang evalueert en waar nodig (de samenhang van) de zorg en ondersteuning verbetert.
Ervaringen van cliënten worden benut om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren (TSD)	<i>Ervaringen van cliënten worden op structurele wijze gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam op structurele wijze ervaringen van cliënten gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.

Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek

- Visie aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling Noord-Holland noord, juli 2014;
- Transitieplan Sociaal Domein, Naar een vitale samenleving, vastgesteld 20 oktober 2014 (geamendeerde versie);
- Evaluatie en Adviesrapport, Toegang tot het Sociaal Domein, Gemeente Den Helder, november 2014;
- Uitvoering Veilig Thuis NHN per 1 januari 2016, mei 2015, versie 20150618;
- Werkboek voor Frontoffice – Sociaal Wijkteam – Indicatiestellers – Zorgbemiddeling Den Helder
- Werkwijze Sociaal wijkteam gemeente Den Helder Juli 2015, versie 3.0, 10 augustus 2015;
- Aanvullende samenwerkingsafspraken gemeenten Den Helder, Hollands Kroon, Schagen en Texel en Gecertificeerde Instellingen, juni 2016 (concept);
- Uitvoeringsdocument bij de Aanvullende samenwerkingsafspraken tussen gemeente Den Helder, Schagen, Hollands Kroon, Texel & Gecertificeerde Instellingen (William Schrikker Groep, Leger des Heils, Jeugd & gezinsbeschermers);
- Onderzoek sociaal domein gemeente Den Helder, door Schouten & Nelissen, versie 2.0, september 2016;
- 14 dossiers van het Sociaal Wijkteam
- 1 team manager Sociaal Wijkteam
- 3 consulenten Sociaal Wijkteam
- 1 zorgbemiddelaar jeugd Sociaal Wijkteam
- 4 cliënten
- 1 regisseur schuldhulpverlening
- 1 procesregisseur OGGZ
- 3 intern begeleiders SBO waarvan 1 ook zorgcoördinator is
- 1 directeur SVO
- 1 zorgcoördinator SVO
- 1 gedragswetenschapper aanbieder jeugdhulp
- 1 inhoudelijk leidinggevende en hoofdbehandelaar aanbieder jeugdhulp
- 1 woonwijkmeester woningcorporatie
- 1 bedrijfsmanager woningcorporatie
- 1 coördinator huisartsenorganisatie