



Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Gouda

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 Gouda worden geboden vanuit het lokale netwerk. Behalve in de gemeente Gouda 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 Gouda

De gemeente Gouda heeft in verschillende convenanten met een groot aantal partijen afgesproken dat (bij kwetsbare gezinnen) wordt gewerkt volgens de werkwijze 1Gezin1Plan. De hulpvraag / problematiek van een gezin wordt in kaart gebracht door één van de drie Sociaal Teams Jeugd of één van de drie Sociaal Teams Volwassenen met het gezin. Vervolgens wordt een plan opgesteld met het gezin en het netwerk van het gezin inclusief de betrokken professionals. De regie over de uitvoering van het plan ligt bij voorkeur bij het gezin zelf. Als het gezin aangeeft niet zelf de regie te kunnen voeren dan wordt deze belegd bij een professional van één van de betrokken partijen. Het Sociaal Team Jeugd voert de regie wanneer ouders en betrokken zorgaanbieders hiertoe niet in staat zijn, ofwel het de wens van de ouders is dat het Sociaal Team Jeugd de regie voert. Doorgaans gaat het om complexe situaties.

Oordeel

Alles overzien komend de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Gouda op dit moment nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

1G1P1R komt onvoldoende tot stand

Niet alle kwetsbare gezinnen die dit nodig hebben, krijgen een integrale aanpak vanuit het Sociaal Team volgens 1Gezin1Plan1Regisseur. Dit komt ten eerste doordat bij de start van de zorg en ondersteuning vanuit het Sociaal Team de problematiek van een kwetsbaar gezin onvoldoende in kaart wordt gebracht. De werkwijze van de Sociaal Teams in Gouda kenmerkt zich in de praktijk door het centraal stellen van de hulpvraag van ouders, waarbij onvoldoende gericht en kritisch wordt doorgevraagd op het hele gezinssysteem. Vervolgens vindt geen integrale probleemanalyse plaats, waardoor geen passende, effectieve aanpak volgt. De inspecties hebben gezien dat dit in de praktijk kan leiden tot crisissituaties. Bij een crisissituatie wordt voor de Sociaal Teams ook onderliggende of andere problematiek zichtbaar en kan het Sociaal Team de zorgcoördinatie op zich nemen.

De Sociaal Teams kunnen hun rol als zorgcoördinator van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vervolgens niet goed vervullen, onder andere als gevolg van de driedubbele opdracht die zij hebben. Zij hebben naast het voeren van de regie in zeer complexe casussen of bij crisissituaties ook nog andere taken. Deze brede opdracht leidt ertoe dat zij een te hoge caseload hebben en in de praktijk onvoldoende zijn toegerust om hun rol als zorgcoördinator bij kwetsbare gezinnen conform de afspraken hierover te kunnen vervullen.

Ruimte tussen beleid en praktijk

De inspecties stellen vast dat de gemeente Gouda met haar netwerkpartners de werkwijze rondom 1G1P in beleid heeft vastgelegd en samenwerkingsafspraken heeft gemaakt over het werken conform dit beleid. De implementatie is in de praktijk echter gestokt. Zorgcoördinatie vanuit de algemene of maatwerkvoorzieningen komt onvoldoende van de grond.

De werkwijze over de regie rondom 1G1P is beschreven, maar hierbij is onvoldoende doordacht wat er van de zorgcoördinator en van de overige professionals rondom een kwetsbaar gezin verwacht mag worden, wat de doorzettingsmacht, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de zorgcoördinator zijn en welke middelen er nodig zijn om deze rol te kunnen vervullen. Het voeren van de regie op de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen is een complexe taak, waarvoor de regisseur generalistische competenties en bevoegdheden en mandaat nodig heeft en waarvoor een aantal belangrijke randvoorwaarden moet zijn ingevuld (zoals voldoende tijd, middelen en capaciteit). Het is voor de medewerkers van de algemene en maatwerkvoorzieningen en de Sociaal Teams niet mogelijk hun taak voor deze kwetsbare gezinnen goed te vervullen zonder dat aan deze randvoorwaarden is voldaan.

Kansen

De professionals van de Sociaal Teams in Gouda zijn hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken. De Sociaal Teams Jeugd en Sociaal Teams Volwassenen werken in toenemende mate samen om samenhangende problemen in samenhang op te pakken. De gemeente heeft samen met een groot aantal partijen in het Sociaal Domein afspraken gemaakt om de werkwijze 1Gezin1Plan in de praktijk vorm te geven.

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.

Nu Gouda de keuze heeft gemaakt om de Sociaal Teams Jeugd en Volwassenen door te ontwikkelen naar drie 0-100-teams, is het belangrijk dat de Sociaal Teams ook op inhoud doorontwikkelen, specifiek voor wat betreft de kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden.

Vervolg

De inspecties vragen van de partijen die in Gouda betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen de noodzakelijke verbeteringen door te voeren op de door de inspecties gesignaleerde knelpunten, onder regie van de gemeente Gouda. De inspecties vernemen graag vóór 1 mei 2017 welke verbeteringen zullen worden getroffen. Een jaar na vaststelling van dit rapport zullen de inspecties met de gemeente en de betrokken partijen de voortgang van de verbetermaatregelen 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 Gouda	13
2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Gouda	13
2.2 De Sociaal Teams in Gouda	13
2.3 Afspraken met netwerkpartners	15
3. Eén Gezin, één plan, één regisseur	17
3.1 Verwachting.....	17
3.2 Beleid	17
3.3 Praktijk	18
3.3.1 Bevindingen inspecties	18
3.3.2 Risico's.....	19
3.3.3 Verklaringen.....	20
3.4 Conclusie.....	21
4. één gezin, Eén Plan, één regisseur.....	22
4.1 Verwachting.....	22
4.2 Beleid	22
4.3 Praktijk	22
4.3.1 Bevindingen inspecties	22
4.3.2 Risico's.....	23
4.3.3 Verklaringen.....	23
4.4 Conclusie.....	23
5. één gezin, één plan, Eén Regisseur	25
5.1 Verwachting.....	25
5.2 Beleid	25
5.3 Praktijk	26
5.3.1 Bevindingen inspecties	26
5.4 Risico's.....	28

5.4.1 Verklaringen.....	28
5.5 Conclusie.....	28
6. Oordeel en vervolg.....	29
6.1 Algemeen.....	29
6.2 Onderbouwing.....	29
6.3 Kansen.....	30
6.4 Vervolg.....	30
Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd / Sociaal Domein	31
Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek	34

1 Inleiding

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Gouda 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 Gouda 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 woningbouwvereniging, 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

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.

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 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 1gezin1plan1regisseur (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 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 Gouda 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 1G1P1R);
- 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 de Sociaal Teams is de relevante beleidsinformatie opgevraagd bij de gemeente Gouda. De verwachtingen uit het toetsingskader zijn tijdens het bezoek van de inspecties onderzocht. Hiervoor zijn gestandaardiseerde interviews afgenomen met medewerkers van de Sociaal Teams Jeugd en de Sociaal Teams Volwassenen en met cliënten van deze teams. Daarnaast heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. Het verzoek was dossiers aan te leveren die ongeveer een jaar geleden vanuit Veilig Thuis waren overgedragen naar de Sociaal Teams. Het was voor de teams 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 dossierselectie 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 Gouda 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 Gouda. 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, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen 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 kinderschermingsmaatregelen 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 dichterbij: één gezin, één plan, één regisseur.'

2 Het lokale netwerk in Gouda

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

2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Gouda

De gemeente Gouda heeft in 2014 de beleidsnota voor het sociaal domein 'Iedereen doet mee' opgesteld voor de periode 2014-2018². Gouda richt zich in haar beleid vooral op de minder zelfredzame huishoudens. Het is de gemeente gebleken dat veel huishoudens gebruik maken van meerdere vormen van hulpverlening, wat volgens de gemeente het belang van een integrale aanpak versterkt.

De ambitie die de gemeente Gouda in deze beleidsnota heeft vastgelegd, is een succesvolle transitie en transformatie in het sociaal domein, waarbij de gemeente eigen kracht stimuleert, voorwaarden schept voor participatie en een vangnet biedt voor wie dat nodig heeft. Deze ambitie is uitgewerkt in de volgende doelen:

- Kinderen en jongeren groeien gezond en veilig op en krijgen de kans zich te ontwikkelen;
- Iedereen die kan werken, werkt naar vermogen of is actief voor de samenleving;
- Ouderen en mensen met een beperking zijn zo lang mogelijk zelfredzaam en participeren in de samenleving;
- Mensen nemen in eerste instantie verantwoordelijkheid voor hun situatie en dragen zo veel mogelijk bij aan de oplossing van hun problemen en die van anderen;
- Inwoners vinden hulp en ondersteuning dichtbij, in de buurt;
- Voor wie dat nodig heeft is een veilig vangnet beschikbaar.

2.2 De Sociaal Teams in Gouda

Per 1 januari 2015 is Gouda gestart met Sociale Teams voor Volwassenen en Sociale Teams voor Jeugd. Gouda is hierbij verdeeld in drie gebieden (Noord, Oost en West) die ieder een Sociaal Team Volwassenen en een Sociaal Team Jeugd hebben. Daar ging een pilot in Gouda-Noord aan vooraf. De teams kennen een verschillende ontstaansgeschiedenis en organisatievorm. Per 1 januari 2016 is de samenwerking tussen deze twee teams per gebied geïntensiveerd. Het Sociaal Team Volwassenen betreft het Sociaal Team Jeugd als de professional van het Sociaal Team Volwassenen inschat dat dit nodig is voor de zorg en ondersteuning aan de kinderen en vice versa. Het is de bedoeling dat deze samenwerking in 2018 leidt tot één 0-100-team per gebied. Inwoners hebben dan binnen hun gebied één toegang voor ondersteuningsvragen.

Alle inwoners van Gouda hebben vrije toegang tot de Sociaal Teams. Zij kunnen zichzelf melden met ondersteuningsvragen, bijvoorbeeld over werk, inkomsten of schulden, wonen, zorg, gezondheid, mantelzorg, dagbesteding, gezin of relatie. Andere partijen binnen het lokale netwerk (bijvoorbeeld huisartsen, scholen, woningbouwcorporaties) kunnen een gezin of huishouden ook aanmelden bij of overdragen aan een Sociaal Team als zij denken dat een gezin baat heeft bij zorg of ondersteuning. In zowel de Sociaal Teams Jeugd als in de Sociaal Teams Volwassenen opereren

² *Iedereen doet mee. Met Gebundelde Krachten werken aan participatie, zelfredzaamheid en groei naar zelfstandigheid. 2014-2018* (vastgesteld in de gemeenteraad op 5 november 2014).

de professionals als generalist (met een specialistische achtergrond) die ondersteuning bieden op alle leefgebieden. De Sociaal Teams werken volgens het uitgangspunt 1G1P, als bij de eerste inventarisatie met de cliënt blijkt dat er meerdere vragen en doelen zijn waarbij meerdere gezinsleden en/of organisaties betrokken zijn. De regie over de uitvoering van het plan ligt bij voorkeur bij het gezin zelf. Als het gezin aangeeft niet zelf regie te kunnen voeren dan wordt de regie belegd bij een professional van één van de betrokken partijen. Het Sociaal Team Jeugd voert de regie wanneer ouders en betrokken zorgaanbieders hiertoe niet in staat zijn, ofwel het de wens van de ouders is dat het Sociaal Team Jeugd de regie voert. Doorgaans gaat het om complexe situaties.

De opdracht van de Sociaal Teams is:

- Het in kaart brengen van de hulpvraag / problematiek van een gezin of huishouden;
- Het met het gezin en eventuele andere betrokken professionals bepalen welke inzet van zorg en ondersteuning nodig is, achtereenvolgens vanuit (de omgeving van) het gezin zelf, vanuit vrij toegankelijke voorzieningen (zoals zorg en ondersteuning vanuit het Sociaal Team (vrij toegankelijke kort durende ondersteuning, vrij toegankelijke jeugdhulp), de Formulierenbrigade, het Opvoedbureau of sociaal raadslieden) of vanuit maatwerkvoorzieningen;
- Het met het gezin en eventuele andere betrokken professionals bepalen wie de regie gaat voeren: het gezin zelf, iemand uit het sociale netwerk van het gezin, een betrokken professional vanuit een algemene of maatwerkvoorziening of het Sociaal Team.
- Het zelf (integrale) hulp bieden voor maximaal een half jaar;
- Het voeren van regie in zeer complexe casussen of bij crisissituaties.

Sociaal Teams Jeugd

In de Sociaal Teams Jeugd zijn verreweg de meeste medewerkers van Stek Jeugdhulp afkomstig. Vanuit Stek Jeugdhulp werken oud-medewerkers van de toegang van Bureau Jeugdzorg bij de Sociaal Teams Jeugd. Andere medewerkers van het Sociaal Team Jeugd zijn in dienst bij MEE (ondersteuning voor mensen met en beperking), Kwadraad (maatschappelijk werk), de GGD-Jeugdgezondheidszorg, Rivierduinen ((jeugd)GGZ), de Buitenwereld (jeugd-GGZ), Ipse de Bruggen (zorg voor verstandelijk en meervoudig gehandicapten), en Gemiva (zorg voor lichamelijk, verstandelijk of meervoudig gehandicapten). De medewerkers van de Sociaal Teams Jeugd zijn niet gedetacheerd, maar in dienst van hun moederorganisatie. 'Van huis uit' zijn het specialisten, die in hun nieuwe functie in de Sociaal Teams als generalist aan het werk zijn.

De bestuurders van de instellingen die samen de jeugdteams vormen hebben samenwerkingsafspraken gemaakt. Aan het hoofd van de drie teams staat één leidinggevende met de omschrijving 'manager CJG/Sociaal Team Jeugd', die in dienst is bij STEK. De aansturing vindt plaats vanuit een stuurgroep waarin de verschillende moederorganisaties participeren, onder voorzitterschap van de GGD. De gemeente heeft de stuurgroep een opdracht gegeven met de volgende kaders:

- Preventie en uitgaan van eigen verantwoordelijkheid en eigen kracht;
- Ontzorgen en normaliseren;
- Beroep op dure hulp verminderen door eerder juiste hulp op maat;
- Integrale hulp aan gezinnen (1G1P1R);
- Meer ruimte voor professionals en vermindering van de administratieve lasten.

Sociaal Teams Volwassenen

De partijen die de volwassenenteams bemensen, vormen samen de coöperatie Voortouw. Medewerkers zijn vanuit hun moederorganisatie gedetacheerd bij Voortouw.

De Sociaal Teams Volwassenen bestaan uit medewerkers van ASVZ (zorg voor mensen met een verstandelijke beperking), Gemiva (zorg voor lichamelijk, verstandelijk of meervoudig gehandicapten), Kwadraad (algemeen maatschappelijk werk), Kwintes (ondersteuning voor mensen met psychische of psychosociale problemen), MEE (ondersteuning voor mensen met een beperking) en Palet Welzijn (welzijnsorganisatie). De Sociaal Teams Volwassenen werken met de zogenoemde T-shaped-professional, te weten generalisten die elk hun eigen specialisatie hebben. De drie Sociaal Teams Volwassenen hebben elk een eigen meewerkend teamleider. De drie Sociaal Teams Volwassenen staan onder leiding van de coöperatie Voortouw, die wordt vertegenwoordigd door één coöperatiemanager.

2.3 Afspraken met netwerkpartners

De gemeente Gouda heeft in verschillende convenanten met een groot aantal partijen afgesproken dat wordt gewerkt volgens de werkwijze 1Gezin1Plan³.

De werkwijze 1G1P, waarbij partijen zich committeren aan een integrale werkwijze en één regisseur voor een gezin met problematiek op meerdere leefgebieden, is in de jaren voorafgaand aan de transitie stapsgewijs ingevoerd bij achtereenvolgens de partners die samenwerken in het Centrum voor Jeugd en Gezin, de zorgaanbieders jeugd- en gezin, de zorgaanbieders maatschappelijke zorg en volwassenenzorg. Er zijn negentien partijen die de zorgcoördinatie (regie) kunnen vervullen, medewerkers van deze organisaties⁴ zijn geschoold in het werken met 1G1P. De regisseurs zijn dus niet per definitie werkzaam bij een Sociaal Team. Het werkproces van zorgcoördinatie is beschreven als een algemeen werkproces. Er zijn geen instrumenten en methoden in beschreven, zodat elke organisatie het eigen specialisme kan inzetten. Het idee erachter is dat elke organisatie de zorgcoördinatie binnen het eigen primair werkproces kan invoeren.

De gemeente Gouda heeft aanvullend met verschillende partners rondom kwetsbare gezinnen afspraken gemaakt over de samenwerking met de Sociaal Teams en het werken volgens 1G1P. Dit geldt voor de huisartsen, woningbouwcorporaties, het Wmo-team van de gemeente en scholen. De gemeente Gouda heeft over het werken volgens de methode 1G1P geen afspraken gemaakt met partners in het veiligheidsdomein zoals de politie en de volwassenreclassering.

Opschaling en afschaling naar drang en dwang

Zowel de Sociaal Teams Jeugd als de Sociaal Teams Volwassenen hebben afspraken gemaakt met Veilig Thuis over het op- en afschalen van zaken van en naar Veilig Thuis. Hierin staat onder

³ Afspraken zijn gemaakt in een aantal convenanten, waarin gemeenten en partijen zich hebben geconformeerd aan het bieden van zorgcoördinatie: Samenwerkingsafspraken CJG Midden-Holland, Convenant Maatschappelijke Zorg, Convenant van de Zorgnetwerken OGGZ, Visie op Jeugdhulp en eerste keuzen in Midden Holland, Eindrapportage Opdracht Toegang, toeleiding, regie en coördinatie (Jeugd), Zorg voor verslaafde zwangeren, Samenwerkingsprotocol regio Midden-Holland, Convenant zwangeren met een licht verstandelijke beperking.

⁴ Er zijn 19 organisaties die (één, meerdere of gehele teams) medewerker(s) hebben geschoold in het werken met 1Gezin1Plan en het gebruik van Gezin in Beeld: AdAstra, Agathos – Leliezorggroep, ASVZ, Brijder verslavingszorg Parnassia Groep, Bureau Jeugdzorg (Toegang, Jeugdbescherming, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling), Gemiva-SVG Groep, GGD Hollands Midden (jeugdgezondheidszorg, Meldpunt Zorg en Overlast, Steunpunt Huiselijk geweld, Coördinatie team), GGZ Kinderen & Jeugd, Kwadraad, Kwintes, Leerplicht, Leger des Heils, MEE, Mika Thuiscoach, Parnassia Groep, STEK Jeugdhulp, Stichting Humanitas DMH, Vierstroom, William Schrikker Stichting.

andere dat als zorgcoördinatie nodig is, deze in beginsel wordt geboden door een Sociaal Team of een zorgaanbieder. Als het Sociaal Team na afschaling door Veilig Thuis er niet in slaagt om contact te leggen met een gezin, gaat de zaak terug naar Veilig Thuis. De afspraken betreffen ook de opschaling vanuit de Sociaal Teams naar Veilig Thuis. De Sociaal Teams volgen hierin de stappen van hun meldcode en kunnen bij elke stap overleggen met Veilig Thuis.

De Sociaal Teams Jeugd kunnen, indien de ontwikkeling van de kinderen in een gezin wordt bedreigd en hulpverlening niet toereikend is, overwegen om een verzoek tot onderzoek in te dienen bij de Raad voor de Kinderbescherming naar de noodzaak van een beschermingsmaatregel. Hierover zijn afspraken gemaakt met de Raad voor de Kinderbescherming en met de gecertificeerde instellingen. Het Sociaal Team Jeugd kan, als het een verzoek tot onderzoek overweegt, hierover overleg plegen met Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming, of consultatief met Jeugdbescherming West, de gecertificeerde instelling van de regio. Aan de Jeugdbeschermingstafel wordt besproken of er een Raadsonderzoek moet starten (met het doel om tot een kindbeschermingsmaatregel te komen), of dat er bijvoorbeeld een drangtraject gaat lopen vanuit de gecertificeerde instelling. Aan de Jeugdbeschermingstafel nemen in elk geval de ouder(s), de Raad voor de Kinderbescherming, de gecertificeerde instelling en de aanmelder (dit kan bijvoorbeeld het Sociaal Team Jeugd zijn) deel. Als een zaak overgaat vanuit het Sociaal Team Jeugd naar het drangkader, dan blijft het plan (inclusief het veiligheidsplan) dat het Sociaal Team Jeugd samen met het gezin heeft opgesteld zoveel mogelijk het uitgangspunt voor de hulp aan het gezin.

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 Gouda en hoe de Sociaal Teams in Gouda 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 van de hulpvraag na de aanmelding is beschreven in de *Handleiding 1G1P*. Volgens deze handleiding is de werkwijze als volgt: De Sociaal Teams moeten de vraag van de klant verhelderen en analyseren. Zij gaan zo snel mogelijk bij de klant thuis in gesprek. Het Sociaal Team Jeugd inventariseert de krachten en zorgen volgens de *Handleiding 1G1P* tijdens een startoverleg samen met de klant, zijn sociale netwerk en de betrokken professionals op basis van het Gezamenlijk Inschatten van Zorgbehoeften (GIZ)⁵. De GIZ schrijft voor dat bij het in kaart brengen van de hulpvraag idealiter met alle gezinsleden wordt gesproken en dat de hulpvraag op alle leefgebieden in kaart wordt gebracht. Het Sociaal Team Volwassenen hanteert tijdens het startoverleg voor het in kaart brengen van de zorgbehoefte op alle leefgebieden met de klant, zijn sociale netwerk en de betrokken professionals, de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)⁶, met (waar aan de orde) een ouderschapssupplement.

De meldcode van het Sociaal Team Jeugd schrijft voor hoe de veiligheid van de kinderen moet worden ingeschat bij het in kaart brengen van de hulpvraag. Hierin is ook uitgewerkt hoe te handelen bij ouderproblematiek, dit houdt onder andere in dat de situatie van de kinderen nader moet worden onderzocht. De medewerker van het Sociaal Team moet dan vastleggen hoe dit

⁵ GIZ: Deze methodiek is een integrale taxatiemethodiek waarmee een professional samen met ouders, jongeren en eventueel andere professionals de krachten, ontwikkel- en zorgbehoeften van een specifiek kind/gezin snel in kaart brengt.

⁶ De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) is het instrument waarmee professionals de mate van zelfredzaamheid van hun cliënten kunnen beoordelen op alle leefgebieden.

nader onderzoek plaatsvindt. De meldcode schrijft verder voor dat het Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid (LIRIK)⁷ wordt ingevuld als er signalen zijn van onveiligheid.

3.3 Praktijk

3.3.1 Bevindingen inspecties

De inspecties stellen vast dat de professionals van de Sociaal Teams Volwassenen en Jeugd voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning de actuele gezinssituatie op verschillende leefgebieden niet volledig in beeld brengen. De inspecties hebben verder geconstateerd dat vooral de hulpvraag van de ouder de inzet van de zorg en ondersteuning bepaalt, waarbij onvoldoende gericht en kritisch wordt doorgevraagd op het hele gezinssysteem. De inspecties hebben in een aantal dossiers vastgesteld dat de gezinsproblematiek is geëscaleerd, terwijl het Sociaal Team al enige tijd betrokken was bij de hulp aan het gezin.

Met alle leden van het gezin spreken

De inspecties hebben geconstateerd dat na de aanmelding van een gezin de professionals in de meeste gevallen op huisbezoek gaan. De inzet van de professionals is om in eerste instantie met beide ouders te spreken, en voor de Sociaal Teams Jeugd zo mogelijk ook de kinderen te zien. De door de inspecties bestudeerde dossiers en de gesprekken met cliënten laten echter het beeld zien dat in de praktijk in vrijwel alle gevallen slechts met één van de ouders wordt gesproken om de hulpvraag helder te krijgen, en meestal niet met het kind zelf. Ook de andere kinderen uit het gezin worden niet betrokken bij het in kaart brengen van de gezinssituatie als de hulpvraag van de ouder zich specifiek richt op één van de kinderen. In de meeste onderzochte casussen vormt de hulpvraag zoals één van de ouders die formuleert, de basis voor de aanpak die volgt.

Kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden

De professionals geven aan tijdens het eerste gesprek aan ouders te vragen wat er volgens hen aan de hand is en met elkaar te bepalen wat nodig is aan zorg en ondersteuning. Afhankelijk van de professional wordt de problematiek op de verschillende leefgebieden bij de betreffende ouder uitgevraagd. De ene professional gaat met de ouder expliciet alle domeinen langs, de andere professional vraagt meer in algemene zin wat wel en niet goed gaat en sommige professionals beperken zich tot de hulpvraag waar de ouder mee binnen komt. Herhaaldelijk hebben de inspecties in de dossiers teruggezien dat de problematiek van het kind geïsoleerd wordt aangepakt waardoor de onderliggende of andere problemen (zoals verslavings- of schuldenproblematiek van een ouder, of huiselijk geweld) pas later in beeld komen.

Spreken met andere betrokkenen uit het netwerk van het gezin

Het Sociaal Team maakt beperkt gebruik van de informatie van andere of eerdere bij het gezin betrokken professionals. Voor de meeste gezinnen kiest het Sociaal Team er niet voor om een startoverleg te organiseren zoals in de *Handleiding 1G1P* is voorgeschreven. Veelal vindt er bilateraal contact plaats tussen de medewerker van het Sociaal Team en de andere bij het gezin betrokken professionals, zoals scholen en de hulpverleners van ouders en kinderen. Indien er wel

⁷ 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.

een startoverleg plaatsvindt, worden niet altijd alle bij het gezin betrokken professionals hiervoor uitgenodigd. De woningbouwvereniging of de huisarts ontbreken hierbij bijvoorbeeld vaak. Positief is dat, hoewel afspraken met de partners in het veiligheidsdomein ontbreken over betrokkenheid bij de 1G1P-werkwijze, de professionals van de Sociaal Teams contact met partijen als politie en reclassering hebben wanneer dit relevant is. Dit is zichtbaar in de dossiers waarin bijvoorbeeld sprake is van huiselijk geweld in een gezin.

Verder wordt de informatie en de zienswijze van andere professionals over een gezin beperkt benut. Zo wordt vanuit het Sociaal Team niet gevraagd naar de totale indruk of naar de (hulpverlenings)geschiedenis van het gezin of kind, terwijl hierover vaak wel informatie beschikbaar is. Zo geven scholen bijvoorbeeld alleen input over hoe het met het betreffende kind op school gaat en wordt hen niet gevraagd naar hun indruk over de totale gezinssituatie.

Tijdens het eerste gesprek bespreekt het Sociaal Team met ouders wie er vanuit hun persoonlijke netwerk betrokken zijn bij het gezin. Deze personen worden indien mogelijk bij de zorg en ondersteuning ingezet. De medewerkers gaan niet vaak zelf actief met ouders na hoe groot hun netwerk is en welke personen uit het netwerk het gezin nog meer kunnen ondersteunen. Ook omdat ouders volgens medewerkers hun problemen niet altijd met anderen willen delen. Dit is anders indien de methodiek van de Sociale Netwerk Versterking wordt ingezet. In die gevallen wordt een netwerkberaad gehouden waarvoor alle bij het gezin betrokken professionals en het informele netwerk zoals burens, familie en vrienden worden uitgenodigd. Deze methodiek wordt echter lang niet in alle gevallen gebruikt.

Het inschatten van de veiligheidsrisico's voor de kinderen in het gezin

De inschatting van de veiligheid verloopt bij het Sociaal Team Jeugd conform de meldcode. Dit betekent concreet dat wanneer er signalen zijn dat de veiligheid in het gedrang is, hiervoor de benodigde gestandaardiseerde instrumenten worden ingezet. Wanneer er geen signalen zijn dan is veiligheid voor de medewerkers een aandachtspunt, op basis van de inventarisatie bij de intake met ouder(s) en de indruk die op basis hiervan bij de medewerker bestaat.

Tijdens het toezicht is gebleken dat niet alle medewerkers mogelijkheden zien of de noodzaak ervaren om diepgaand met ouders te bespreken welke invloed hun problemen hebben op de veiligheid en de ontwikkeling van hun kinderen. Hierover wordt in veruit de meeste gevallen ook niet met de kinderen zelf gesproken. Hoe de medewerkers hiermee omgaan is niet eenduidig, de inschatting is afhankelijk van de achtergrond van de medewerkers.

Het Sociaal Team Volwassenen voert in de praktijk altijd de kindcheck uit als zij te maken hebben met gezinnen. Indien op basis hiervan zorgen ontstaan over de situatie van het kind, betreft het Sociaal Team Volwassenen het Sociaal Team Jeugd bij de zorg en ondersteuning.

3.3.2 Risico's

Het feit dat voorafgaand aan de start van de hulp niet altijd de gehele gezinssituatie in kaart wordt gebracht, brengt het risico met zich mee dat onveilige situaties niet tijdig in beeld komen en de gekozen aanpak niet passend is, waardoor de gezinssituatie niet verbetert en in bepaalde gevallen zelfs escaleert. Dit levert met name risico's op voor de veiligheid en de ontwikkeling van de kinderen in het gezin. Daarnaast worden patronen van het gezin en in de eerdere hulpverlening

aan het gezin onvoldoende uitgevraagd, hetgeen het risico met zich meebrengt dat de onderliggende problemen niet tijdig worden herkend en de gekozen aanpak niet effectief is.

Het beperkt uitvragen van de problematiek bij één van de ouders van het hele gezin vinden de inspecties risicovol, omdat dit per definitie niet kan leiden tot een passende aanpak voor dit kwetsbare gezin. Kwetsbare ouders hebben er niet altijd belang bij om alle aspecten te bespreken die van invloed zijn op het welzijn van hun kinderen, of hebben niet altijd zicht op hoe de kinderen de problematiek van ouders ervaren. Dit geldt met name niet in die gevallen waarin de oorzaak van de problemen van het kind mede ligt bij de problematiek van ouders. Een kind met een psychiatrische aandoening in een gezin waar sprake is van huiselijk geweld en verslavingsproblematiek bij ouders, vraagt bijvoorbeeld om een andere aanpak dan dit kind in een harmonieus gezin.

De inspecties vinden het verder risicovol dat de veiligheid van de kinderen bij de start niet op eenduidige wijze wordt ingeschat, omdat veiligheidsrisico's of ontwikkelingsbedreigingen dan te laat in beeld komen, zoals ook gezien is in de praktijk. De inspecties verwachten dat de veiligheid – conform de instructies voor de Sociaal Teams Jeugd – standaard wordt ingeschat als er kinderen in het gezin zijn. Zolang niet zeker is dat de kinderen veilig zijn, is het nodig voldoende informatie te vergaren over de veiligheid in het gezin bij ouders, kinderen en bij andere betrokken professionals.⁸

3.3.3 Verklaringen

De Sociaal Teams Jeugd en Volwassenen hebben de ambitie hebben om breed te kijken naar de problematiek van een gezin en hebben hiervoor ook instrumenten (De GIZ, de ZRM en de LIRIK) tot hun beschikking. Desondanks constateren de inspecties dat in de praktijk niet alle leefgebieden systematisch worden betrokken bij het in kaart brengen van de problematiek en bij het inschatten van de veiligheid van de kinderen in een kwetsbaar gezin. De inspecties hebben hiervoor in hun onderzoek een aantal verklaringen gevonden.

Een eerste verklaring is dat de ambitie van de Sociaal Teams: 'doen wat nodig is, aansluiten bij wat de cliënt wil', om op die manier draagvlak te creëren voor de inzet van de juiste zorg en ondersteuning, niet goed aansluit bij de instructies om direct bij de start de problematiek en de voorgeschiedenis van een gezin goed in beeld te brengen. Dit laatste vraagt namelijk van de medewerkers dat zij kunnen inschatten wat de mogelijkheden van de gezinsleden zijn, gericht en kritisch doorvragen op het hele gezinssysteem, hierover met alle gezinsleden en andere betrokkenen rondom het gezin spreken en expliciet stilstaan bij de veiligheid van de kinderen en dus niet de hulpvraag van de ouder leidend laten zijn. Zij moeten nadrukkelijk breder kijken of er meer aan de hand is. In de interviews met de medewerkers is dit als volgt verwoord: 'Het is niet de bedoeling om een nieuw Bureau Jeugdzorg te worden. De cliënt heeft niets aan verhalen over de voorgeschiedenis/hulpverleningsgeschiedenis in zijn dossier, die wil geholpen worden met de

⁸ 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. Bij een goede inschatting hoort dat afgewogen wordt in hoeverre aanwezige ouderproblematiek een risico vormt voor de ontwikkeling en de veiligheid van een kind.

problemen die hij nu heeft'. Dit leidt tot het risico dat patronen van (de hulpverlening aan) het gezin niet worden herkend, waardoor geen structurele oplossing komt voor structurele problemen.

Een tweede verklaring is dat niet alle professionals van de Sociaal Teams consequent gebruik maken van de instrumenten die zijn voorgeschreven om de totale gezinsproblematiek in kaart te brengen, zoals de GIZ, omdat zij hierin nog niet voldoende geschoold zijn of omdat zij dit niet in alle gevallen gewenst vinden. De *Meldcode Kindermishandeling* van het Sociaal Team en de *Handleiding 1G1P* voor de Sociaal Teams Jeugd schrijven het gebruik van de GIZ-methodiek voor. De implementatie van de GIZ-methodiek was in september 2016 echter net gestart.

Sommige professionals van de Sociaal Teams hebben vanuit hun moederorganisatie een generalistische werkwijze meegekregen waardoor zij gewend zijn om de situatie breed uit te vragen, kritisch door te vragen en verbanden te leggen tussen de verschillende leefgebieden zonder daarbij de aansluiting met ouders te verliezen. Andere medewerkers voeren juist redenen aan op grond waarvan zij het niet in alle gevallen gewenst vinden om alle leefgebieden bij ouders uit te vragen. Zij geven aan te vrezen dat ouders hierdoor afhaken en deze werkwijze een drempel opwerpt voor andere ouders om zich met een hulpvraag tot de Sociaal Teams te wenden.

Een laatste verklaring is dat medewerkers het bij het ontbreken van duidelijke kindsignalen, niet altijd gewenst vinden om bij aanwezigheid van alleen volwassenproblematiek (zoals schulden) een inschatting te maken of dit risico's voor de veiligheid van de kinderen oplevert. Medewerkers geven aan dat zij denken dat dit ten koste gaat van hun laagdrempeligheid en te vrezen dat zij hierdoor draagvlak bij ouders verliezen. De inspecties vinden dat medewerkers voldoende moeten zijn toegerust om aan een ouder uit te leggen waarom het belangrijk is om met het hele gezin te spreken over de actuele gezinssituatie en om op zoek te gaan naar mogelijkheden om de benodigde input over de situatie van alle gezinsleden op een andere manier te verkrijgen (bijvoorbeeld via een leraar van school die in nauw contact staat met het kind).

3.4 Conclusie

Het beleid in de gemeente Gouda schrijft voor dat de problematiek van een gezin en de eventuele veiligheidsrisico's voor de kinderen breed in kaart worden gebracht aan de hand van een vaste methodiek. De inspecties stellen vast dat de professionals van het Sociaal Team voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen de actuele gezinssituatie op verschillende leefgebieden in de praktijk onvoldoende in kaart brengen.

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 de kans op escalaties van problematiek vergroot.

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 Gouda en hoe het plan in de praktijk tot stand komt en wordt uitgevoerd. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

4.1 Verwachting

Een integrale probleemanalyse vormt de basis voor 1G1P1R en voor het bepalen van de juiste aanpak van de problemen in een gezin. Een integrale probleemanalyse zorgt er, nadat de problemen per leefgebied goed in kaart zijn gebracht, voor dat problemen in samenhang worden gezien, en oorzaken en gevolgen kunnen worden onderscheiden. Om tot een goede probleemanalyse te komen is het belangrijk dat professionals signalen over het gezin bij elkaar brengen en in samenhang bekijken, ook in relatie tot de (chronische) problematiek van het gezin. Bij een probleemanalyse hoort verder dat patronen die ouders laten zien en de effectiviteit van eerder geboden hulpverlening worden betrokken.

In het verlengde van de Jeugdwet verwachten de inspecties 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. Verder dient het plan actueel te worden gehouden, in die zin dat regelmatig wordt nagegaan of de ondersteuningsbehoefte is veranderd en de zorg en ondersteuning hierop aangepast moet worden. De zorg en ondersteuning worden afgesloten nadat is ingeschat dat het gezin zelfstandig verder kan of nadat een passend vervolgtraject is geregeld.

Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein

4.2 Beleid

De *Handleiding 1G1P* stelt dat de met de ouder(s) gemaakte krachten- en zorgenanalyse, de te behalen doelen en acties tot één geheel (één plan) moeten worden verwerkt. In het digitale systeem 'Gezin in Beeld' dient per gezin een dossier te worden aangemaakt, waarin de krachten- en zorgenanalyse en de doelen en acties worden opgenomen. Dit is het digitale format van het plan. Als een professional in de Signs of Safety-methodiek is geschoold, dan kan het plan volgens deze methodiek worden opgemaakt.

4.3 Praktijk

4.3.1 Bevindingen inspecties

De inspecties stellen vast dat de werkwijze op basis van 1G1P niet leidt tot een samenhangend plan op basis van een probleemanalyse, een gewenst perspectief en daaraan gekoppeld doelen en acties. De basis voor het maken van een integrale probleemanalyse ontbreekt, doordat de problematiek niet goed in beeld is gebracht (hoofdstuk 3). Hierdoor is geen sprake van samenhangende hulp, zoals bedoeld in artikel 2.1, onder f, van de Jeugdwet, die is gebaseerd op de problematiek van het gehele gezin en is afgestemd met alle betrokkenen rondom het gezin.

Daarnaast zien de inspecties een ander knelpunt. De krachten en zorgen in een gezin worden direct vertaald naar acties op de verschillende leefgebieden, zonder dat deze in onderlinge samenhang (integraal) worden geanalyseerd: welke oorzaken liggen ten grondslag aan de problemen en wat is er nodig om deze problemen (duurzaam) op te lossen of beheersbaar te maken? Aan welk perspectief werkt het gezin samen met de betrokken professionals? Indien er een startoverleg 1G1P plaatsvindt, maken de aanwezigen geen gezamenlijke, overkoepelende analyse ('Wat is er in dit gezin aan de hand?'). De professionals rondom de gezinnen leveren vooral input vanuit hun eigen domein, zonder problemen met elkaar in verband te brengen en zo gezamenlijk een samenhangende analyse te maken van de problematiek en de oorzaken hiervan. De bij het gezin betrokken professionals zouden beter kunnen worden benut bij het maken van een samenhangende probleemanalyse. Het werken vanuit een gezamenlijke, samenhangende probleemanalyse maakt het belang van samenwerken bij het oplossen of beheersbaar maken van de problematiek in het vervolg beter duidelijk.

Verder hebben de inspecties vastgesteld dat het gewenste resultaat niet bij aanvang wordt vastgesteld. Als gevolg van het ontbreken van een gewenst perspectief werken verschillende hulpverleners aan andere (soms tegengestelde) doelen voor het gezin. Het komt zelfs voor dat het Sociaal Team Jeugd en het Sociaal Team Volwassenen aan verschillende doelen werken.

De doelen en acties komen in het registratiesysteem Gezin in Beeld te staan en vormen het ondersteuningsplan voor het gezin. Op basis hiervan gaan de betrokken professionals elk met hun 'eigen' actie aan het werk. Het gezin en de professionals die zorg en ondersteuning bieden op basis van het ondersteuningsplan, hebben toegang tot het systeem en kunnen het plan inzien. De professionals die wel betrokken zijn bij het gezin en eventueel bij de start- en vervolg-1G1P-overleggen aanwezig zijn maar zelf geen hulp verlenen (zoals scholen, (praktijkondersteuners van) een huisarts) kunnen een PDF krijgen van het plan, maar zij geven aan hier in de praktijk geen inzage in te hebben, hetgeen er mede toe leidt dat zij zich niet betrokken voelen bij de uitvoering.

4.3.2 Risico's

De inspecties vinden het risicovol dat niet wordt gewerkt op basis van een samenhangend plan op basis van een integrale probleemanalyse en met een gezamenlijk bepaald gewenst perspectief/effect voor het gezin. Zonder gewenst perspectief is niet vast te stellen of de ingezette zorg en ondersteuning voldoende leidt tot het oplossen of beheersbaar maken van de problemen en om eventuele veiligheidsrisico's of ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen te beperken.

4.3.3 Verklaringen

Een verklaring voor het ontbreken van een samenhangend plan is de werkwijze zoals voorgeschreven in de *Handleiding 1G1P*, waarbij de krachten en zorgen van een gezin in kaart worden gebracht en waarop vervolgens direct concrete acties worden geformuleerd. Deze werkwijze leidt niet tot een goede probleemanalyse, waardoor er ook geen samenhangend plan is. Het systeem Gezin in Beeld is daarnaast niet zo ingericht dat er een samenhangend plan (met een koppeling tussen de probleemanalyse, het gewenste perspectief, doelen en acties) uit voortvloeit.

4.4 Conclusie

Bij kwetsbare gezinnen wordt onvoldoende gewerkt op basis van een samenhangend plan. De plannen bevatten geen samenhangende probleemanalyse en geen gewenst perspectief voor het gezin. Dit komt mede doordat de *Handleiding 1G1P* hier onvoldoende in voorziet. Door het

ontbreken van een integrale gezinsaanpak op basis van een samenhangend plan worden bepaalde problemen niet meegenomen in de zorg en ondersteuning, waardoor de geboden hulp niet voldoende passend en effectief is. De inspecties hebben geconstateerd dat deze aanpak er in enkele casussen toe heeft geleid dat de hulp zich richtte op de door de ouders aangegeven problematiek bij de jeugdige, terwijl later bleek dat de oorzaak voor de gedragsproblemen (mede) lag in de problematiek die bij de ouders speelde. Een voorbeeld hiervan is een gezin waarin de ouder graag GGZ wilde voor het kind, maar niet voor de overige problemen in het gezin.

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 Gouda 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 regisseur heeft hierbij passende competenties en bevoegdheden. Voorwaarde voor het werken met 1G1P1R is dat de regisseur zijn verantwoordelijkheid daadwerkelijk kan dragen. Hiertoe moet hij kunnen beschikken over doorzettingsmacht, en indien hij zijn verantwoordelijkheid niet kan dragen, over de mogelijkheid om op te schalen. Voor de regisseur zijn de juiste randvoorwaarden gecreëerd, zoals voldoende tijd en middelen om zijn taak te kunnen vervullen. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat passende zorg en ondersteuning in voldoende mate beschikbaar is.

Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein. Begin 2017 verschijnt van de samenwerkende inspecties een publicatie over de noodzakelijke competenties, bevoegdheden en randvoorwaarden voor de regisseurs in kwetsbare gezinnen.

5.2 Beleid

De gemeente Gouda heeft – zoals beschreven in hoofdstuk 2 - met een groot aantal partijen de werkwijze 1Gezin1Plan afgesproken. Deze werkwijze is bedoeld voor gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden, die moeite hebben om zelf de regie te voeren op de zorg en ondersteuning die zij nodig hebben. Samen met het gezin wordt volgens de *Handleiding 1G1P* tijdens het startoverleg met het gezin en eventuele andere betrokken professionals een zorgcoördinator⁹ benoemd. Dit kan een ouder zelf zijn, iemand uit zijn sociale netwerk of een professional van een algemene of een maatwerkvoorziening. De zorgcoördinator zorgt dat iedereen doet wat in het

⁹ De gemeente Gouda spreekt van 'zorgcoördinator' waar de inspecties in de toezichtkaders spreken van 'de regisseur'. Waar het deze functie in Gouda betreft, spreken de inspecties in dit rapport van zorgcoördinator.

1G1P afgesproken is, dat de zorg en ondersteuning daadwerkelijk wordt geboden en dat het plan periodiek wordt geëvalueerd.

Volgens de *Handleiding 1G1P* zijn er negentien partijen die de zorgcoördinatie kunnen vervullen, medewerkers van deze organisaties zijn geschoold in het werken met 1G1P. Daar waar nodig – in het geval van zeer complexe situaties of crisis – vervult een professional van het Sociaal Team tijdelijk de rol van regisseur. Niet uitgewerkt is wanneer er sprake is van een complexe situatie. De *Werkwijze Multiprobleemgezinnen CJG/Sociaal Team Jeugd* beschrijft vooral de werkwijze bij crisissituaties.

In de *Handleiding 1G1P* en het *Implementatieplan 1G1P* zijn de randvoorwaarden om deze regie te kunnen vervullen voor het hele gezin ten dele ingevuld. Zo is er een checklist van verantwoordelijkheden en is beschreven over welke competenties de zorgcoördinator moet beschikken. Hier staat onder andere in dat de zorgcoördinator tot taak heeft ervoor te zorgen dat de betrokkenen bij het gezin doen wat is afgesproken, en dat hij opschaalt wanneer dit nodig is. De zorgcoördinator heeft zelf geen doorzettingsmacht. Ook bij de uitwerking van het concept van het Sociaal Team Volwassenen¹⁰ zijn de competenties van de generalist weergegeven. Andere voorwaarden voor het bieden van adequate regie, zoals de benodigde tijd en middelen om de zorgcoördinatie conform de afspraken te kunnen vervullen, zijn niet ingevuld. Als niet het Sociaal Team maar een vrij toegankelijke voorziening of een maatwerkvoorziening de zorgcoördinatie vervult, wordt dit gefinancierd.

5.3 Praktijk

5.3.1 Bevindingen inspecties

De invulling van de regierol

De inspecties constateren dat de regie voor de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin in de praktijk niet of onvoldoende tot stand komt. Conform de werkafspraken bepalen het gezin, de professional van het Sociaal Team en de overige betrokkenen wie de zorgcoördinatie over de in te zetten zorg en ondersteuning voert. In de onderzochte dossiers van de Sociaal Teams is altijd vastgelegd bij wie de zorgcoördinatie is belegd. Als de ouders of hun sociale netwerk niet in staat zijn de zorgcoördinatie op zich te nemen, dan wordt deze in praktijk belegd bij een vrij toegankelijke voorziening of bij een maatwerkvoorziening die al zorg en ondersteuning aan het gezin of één van de gezinsleden biedt. De inspecties stellen vast dat deze invulling in de praktijk problemen geeft. Dit komt met name omdat deze voorzieningen niet allemaal de regie voor het hele gezin op zich willen of kunnen nemen (in de woorden van medewerkers van het Sociaal Team: zij zijn niet allemaal 'meegekanteld'). Zij bieden hun cliënt de (specialistische) zorg en ondersteuning en geven hierbij invulling aan de regierol voor hun cliënt of patiënt, maar niet voor alle betrokken gezinsleden. Hierdoor wordt dus feitelijk geen invulling gegeven aan de regierol die nodig is bij een integrale uitvoering van het ondersteuningsplan aan een kwetsbaar gezin. Professionals van de Sociale Teams blijven wel verbonden aan de casussen waarbij de regie elders is belegd, bijvoorbeeld omdat na verloop van tijd een herindicatie gewenst is. Zij hebben echter beperkt zicht op de mate waarin het totaal aan hulpverlening aan het hele gezin tot stand komt, wanneer de regie bij een andere voorziening is belegd. Het komt voor dat het Sociaal Team

¹⁰Het concept van het Sociaal Team Gouda, p. 9 en 10.

gedurende een jaar niets meer hoort over de ingezette zorg en ondersteuning. De verantwoordelijkheden voor de regie op het integrale plan worden onvoldoende, slechts op onderdelen, opgepakt. Zoals gezegd is in een aantal onderzochte casussen de problematiek van het gezin gedurende de uitvoering van de zorg en ondersteuning onveranderd gebleven of zelfs geëscaleerd. Na escalatie van (ouder)problematiek neemt een professional van het Sociaal Team – conform het beleid – de regie op zich.

Ook als de regie bij een professional van het Sociaal Team is belegd, zien de inspecties knelpunten. De professionals werken onder regie van het Sociaal Team beperkt samen om te komen tot een gezamenlijke, planmatige en samenhangende aanpak. Vanuit het Sociaal Team vinden voortgangsgesprekken met ouders plaats. Dan wordt gevraagd hoe de situatie op dat moment is en wat er verder nodig is. Hierbij wordt vooral afgegaan op wat ouders aangeven. Er vindt hierover nauwelijks terugkoppeling plaats tussen het Sociaal Team en andere betrokken professionals. Professionals (zoals van scholen, huisartsen) worden na het eerste startoverleg met het Sociaal Team slecht geïnformeerd over het verdere verloop van de hulpverlening. Zij zijn of blijven niet als partner betrokken bij de uitvoering van het plan voor het gezin. Zij ervaren dat het in de praktijk lang duurt voordat zorg en ondersteuning tot stand komt, of dat zij niet terughoren dát er zorg en ondersteuning voor een gezin wordt geboden, terwijl zij een verwijzing hebben gedaan naar het Sociaal Team. Dit leidt er in de praktijk toe dat bijvoorbeeld huisartsen om het Sociaal Team en om de 1G1P-werkwijze heen gaan werken en zelf een directe verwijzing doen voor jeugd-GGZ. In de casuïstiek die de inspecties hebben bekeken is vrijwel nergens gezien dat gedurende de zorg en ondersteuning expliciet is stilgestaan bij de vraag of de veiligheidsrisico's of ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen zijn verminderd ten opzichte van de start van de bemoeienis van het Sociaal Team. Als ouders zelf aangeven verder te kunnen zonder het Sociaal Team, dan wordt dit geaccepteerd. De professionals geven aan dat er dan wel een inschatting wordt gemaakt of aan bepaalde 'bodemeisen' is voldaan. Wanneer niet aan de bodemeisen wordt voldaan, wordt een melding gedaan bij Veilig Thuis of bij de Raad voor de Kinderbescherming. De inspecties hebben echter niet teruggezien dat het Sociaal Team met de andere betrokkenen een inschatting maken of het gezin daadwerkelijk verder kan.

De inspecties hebben in totaal zeventien dossiers onderzocht die ongeveer een jaar geopend waren, waarin volgens de Sociaal Teams sprake was van problematiek op meerdere leefgebieden. De dossiers zijn beoordeeld op de vraag of er een zichtbare afname was van de problemen in het gezin. In twaalf dossiers hebben de inspecties deze vraag negatief beantwoord. In twee situaties waarin de vraag met 'ja' is beantwoord, is het kind uithuisgeplaatst, hetgeen in feite een escalatie betekent. De uithuisplaatsing leidt vooral tot een (tijdelijke) afname van problemen voor het kind, waar onderliggende problemen in het gezin (zoals alcoholverslaving, schulden, huiselijk geweld) voortduren. Twee zaken zijn afgesloten omdat, ondanks complexe problematiek, de ouder toch geen hulpvraag had.

Opschaling

In de casussen waarin sprake was van een crisissituatie waarbij hulp in het vrijwillig kader niet afdoende bleek, is zichtbaar dat het Sociaal Team opschaaft naar Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming. In deze opschaling hebben de inspecties geen knelpunten geconstateerd.

5.4 Risico's

Door het gebrek aan regie in de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen, bestaat het risico dat er geen overzicht en coördinatie van de hulp plaatsvindt waardoor er geen effectieve hulp wordt geboden en de problematiek in een gezin verergert. Deze werkwijze staat bovendien op gespannen voet met de ambitie van het Sociale Team om ook in complexe casuïstiek preventief te willen werken. Daarnaast bestaat het risico dat door een gebrek aan regie noodzakelijke hulp aan de kinderen in het gezin niet tot stand komt omdat er onvoldoende zicht is op de veiligheid van deze kinderen.

5.4.1 Verklaringen

Een verklaring voor het niet tot stand komen van de gewenste vorm van regie bij de algemene of maatwerkvoorzieningen zien de inspecties in het feit dat deze professionals onvoldoende zijn geëquipeerd door hun organisaties (competenties, bevoegdheden, mandaat en noodzakelijke randvoorwaarden) om de rol van zorgcoördinator daadwerkelijk te kunnen vervullen. Ook voor de professionals van de Sociaal Teams zijn bevoegdheden, mandaat en noodzakelijke randvoorwaarden onvoldoende ingevuld. De professionals van de Sociaal Teams in Gouda zijn hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken. Ouders zijn positief over het feit dat zij een vast aanspreekpunt hebben vanuit het Sociaal Team die bereikbaar, betrouwbaar en beschikbaar is. Desondanks blijkt het voor de medewerkers in de praktijk niet eenduidig wat onder regie of zorgcoördinatie wordt verstaan. Zichtbaar is dat niet zozeer wordt afgesproken wie de regierol heeft en wat deze inhoudt, maar dat er een taakverdeling wordt afgesproken waarbij vervolgens iedere betrokkene zijn eigen deel oppakt. De professionals van het Sociaal Team hebben in hun rol als zorgcoördinatie wel de verantwoordelijkheid om ervoor te zorgen dat iedereen doet wat in het 1G1P is afgesproken, maar onvoldoende de bijbehorende bevoegdheden (zoals doorzettingsmacht).

Daarnaast hebben de professionals onvoldoende tijd om in een casus periodiek 1G1P-overleggen te organiseren of op een andere manier een terugkoppeling te geven aan de overige betrokken professionals. De professionals van de Sociaal Teams hebben meerdere taken en een caseload van soms wel vijftig gezinnen, waaronder kwetsbare gezinnen met problematiek op meerdere leefgebieden. Onder die voorwaarden is het niet mogelijk om de regie te voeren die nodig is voor deze kwetsbare gezinnen, waaronder het overzicht houden, zicht hebben op hoe het met gezin gaat en hoe de hulpverlening loopt.

5.5 Conclusie

In de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vindt onvoldoende regie plaats. Redenen hiervoor zijn dat er bij de medewerkers van de Sociaal Teams en de maatwerkvoorzieningen geen eenduidigheid is over de invulling van de regierol en dat zij hiertoe onvoldoende toegerust zijn met de juiste competenties, bevoegdheden en randvoorwaarden.

6. Oordeel en vervolg

6.1 Algemeen

Alles overziend komend de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Gouda op dit moment nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

6.2 Onderbouwing

1Gezin1Plan1Regisseur komt onvoldoende tot stand

Doordat bij de start van de zorg en ondersteuning vanuit het Sociaal Team de problematiek van een kwetsbaar gezin onvoldoende in kaart wordt gebracht, krijgen niet alle kwetsbare gezinnen die dit nodig hebben een integrale aanpak vanuit het Sociaal Team volgens 1Gezin1Plan1Regisseur. De werkwijze van de Sociaal Teams in Gouda kenmerkt zich in de praktijk door het centraal stellen van de hulpvraag van ouders, waarbij onvoldoende gericht en kritisch wordt doorgevraagd op het hele gezinssysteem. Het vraaggericht werken staat voor deze medewerkers in de praktijk op gespannen voet met het uitvragen van alle leefgebieden, omdat het uiteindelijk de ouder is die bepaalt wat hij of zij nodig vindt om de problemen van het kind of van het gezin op te lossen. De problematiek en behoeften van de kinderen zijn onvoldoende in beeld, evenals eventuele achterliggende problemen of patronen in het gezin. Vervolgens vindt geen integrale probleemanalyse plaats, waardoor geen passende, effectieve aanpak volgt. De inspecties hebben gezien dat dit in de praktijk kan leiden tot crisissituaties. Bij een crisissituatie wordt voor de Sociaal Teams ook onderliggende of andere problematiek zichtbaar en kan het Sociaal Team de zorgcoördinatie op zich nemen.

De Sociaal Teams kunnen hun rol als zorgcoördinator van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vervolgens niet goed vervullen, onder andere als gevolg van de driedubbele opdracht die zij hebben. Zij hebben naast het voeren van de regie in zeer complexe casussen of bij crisissituaties ook nog andere taken. Zij moeten de problematiek van een gezin of huishouden in kaart brengen en hierbij kunnen vaststellen of het een enkelvoudige hulpvraag betreft of complexe casuïstiek. Zij moeten hierop vervolgens passende hulp inzetten. Zij blijven ook bij de casussen betrokken waar zij zelf niet de regie over voeren, bijvoorbeeld in verband met herindicaties. Zij bieden in andere casussen ook zelf zorg en ondersteuning. Deze brede opdracht leidt ertoe dat zij een te hoge caseload hebben en in de praktijk onvoldoende zijn toegerust om hun rol als zorgcoördinator bij kwetsbare gezinnen conform de afspraken hierover kunnen vervullen.

Ruimte tussen beleid en praktijk

De inspecties stellen vast dat de gemeente Gouda met haar netwerkpartners de werkwijze rondom 1G1P in beleid heeft vastgelegd en samenwerkingsafspraken heeft gemaakt over het werken conform dit beleid. De implementatie is in de praktijk echter gestopt. De voorgeschreven werkwijze in de *Handleiding 1G1P* voor het in beeld brengen van de problematiek (zoals het gebruiken van de GIZ-methodiek) is in de praktijk nog niet volledig ingevoerd. Zorgcoördinatie vanuit de algemene of maatwerkvoorzieningen komt onvoldoende van de grond.

De werkwijze over de regie rondom 1G1P is wel beschreven, maar hierbij is onvoldoende doordacht wat er van de zorgcoördinator en van de overige professionals rondom een kwetsbaar gezin

verwacht mag worden, wat de doorzettingsmacht, de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de zorgcoördinator zijn en welke middelen er nodig zijn om deze rol te kunnen vervullen. Het voeren van de regie op de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen is een complexe taak, waarvoor de regisseur generalistische competenties en bevoegdheden en mandaat nodig heeft en waarvoor een aantal belangrijke randvoorwaarden moeten zijn ingevuld (zoals voldoende tijd, middelen en capaciteit). Het is voor de medewerkers van algemene en maatwerkvoorzieningen en de Sociaal Teams niet mogelijk hun taak voor deze kwetsbare gezinnen te vervullen zonder dat aan deze randvoorwaarden is voldaan.

6.3 Kansen

De professionals van de Sociaal Teams in Gouda zijn hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken. De Sociaal Teams Jeugd en Sociaal Teams Volwassenen werken in toenemende mate samen om samenhangende problemen in samenhang op te pakken. De gemeente heeft samen met een groot aantal partijen in het Sociaal Domein afspraken gemaakt om de werkwijze 1Gezin1Plan in de praktijk vorm te geven.

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 Gouda op basis hiervan met haar netwerkpartners de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verder verbetert.

De inspecties zien in Gouda, net als in veel andere gemeenten, dat het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen nog in beweging is: Gouda kiest voor een doorontwikkeling van de Sociaal Teams Jeugd en Volwassenen naar drie 0-100-teams in de gebieden Noord, Oost en West, van netwerkorganisaties (de Sociaal Teams Jeugd) naar organisaties met een eigen rechtspersoonlijkheid (de 0-100-teams). Nu Gouda deze keuze heeft gemaakt, is het belangrijk dat de Sociaal Teams ook op inhoud doorontwikkelen, specifiek voor wat betreft de kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden.

6.4 Vervolg

De inspecties vragen van de partijen die in Gouda betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen de noodzakelijke verbeteringen door te voeren op de door de inspecties gesignaleerde knelpunten, onder regie van de gemeente Gouda. De inspecties vernemen graag vóór 1 mei 2017 welke verbeteringen zullen worden getroffen. Een jaar na vaststelling van dit rapport zullen de inspecties met de gemeente en de betrokken partijen de voortgang van de verbetermaatregelen 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	<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.
kwaliteitsmanagement uit (VHJ).	<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

- 89 documenten van de gemeente Gouda, waaronder samenwerkingsafspraken, beleidsvisie, handleiding en implementatieplan 1G1P
- 17 Dossiers van de Sociaal Teams Volwassenen en Sociaal Teams Jeugd
- 4 Medewerkers sociaal team jeugd
- 4 Medewerkers sociaal team volwassenen
- Praktijkondersteuners huisarts GGZ
- 1 Beleidsmedewerker schuldhulpverlening
- 1 Schuldhulpverlener
- 6 Cliënten
- 1 Directeur basisschool
- 1 Sociaal Beheerder woningbouwvereniging
- 1 woonconsulent woningbouwvereniging
- 1 Sociaal werker Sociaal Team
- 1 Orthopedagoog
- 5 Intern begeleider
- 1 Huisarts
- 1 Wijkverpleegkundige