



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Den Helder

Toezichtonderzoek op beleidsniveau naar de verantwoorde zorg
en ondersteuning van gezinnen met geringe sociale redzaamheid

September 2013

Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) verstaat onder een gezin met geringe sociale redzaamheid een gezin met chronische problemen op meerdere leefgebieden (minimaal vier), waarvan de ouders niet in staat zijn deze problemen zelf op te lossen.

Kinderen van dat gezin lopen hierdoor permanent risico's en/of ondervinden problemen. Het gezin kent vaak een historie van – vastgelopen – hulpverleningstrajecten die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.

- Gezin: omvat één of meerdere ouders, één of meerdere kinderen;
- Chronisch: de problematiek is blijvend, maar kan wel in intensiteit fluctueren;
- Leefgebieden: gezin, wonen, werk, inkomen, gezondheid, onderwijs en veiligheid.

In deze factsheet leest u de uitkomsten van de eerste fase van het toezichtonderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd naar de aanpak van de gemeente en haar netwerkpartners voor gezinnen met geringe sociale redzaamheid (GGSR).

Deze fase van het toezichtonderzoek richt zich op de vraag of gemeenten en betrokken lokale partijen op beleidsniveau de zorg en ondersteuning voor deze gezinnen toereikend hebben vormgegeven.

De zorg en ondersteuning van deze kwetsbare gezinnen mag niet alleen afhangen van de (toevallige) inzet van betrokken medewerkers of organisaties. Dit vraagt van gemeenten om samen met betrokken lokale partijen een overkoepelende beleidsvisie te realiseren en afspraken te maken over hoe de zorg en ondersteuning voor deze gezinnen op verantwoorde wijze tot stand komt. Het belang hiervan wordt met de naderende inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande verschuivende verantwoordelijkheden, alleen maar groter.

In het kader van dit toezichtonderzoek hebben de samenwerkende jeugdinspecties vragenlijsten uitgezet bij de gemeente en de – door de gemeente aangegeven – belangrijkste netwerkpartners (maximaal drie). Tevens zijn de door de gemeente aangeleverde documenten in het onderzoek betrokken.

Op basis van de verzamelde informatie heeft STJ de binnen de gemeente bestaande aanpak(ken) voor GGSR beoordeeld aan de hand van het daarvoor ontwikkelde toetsingskader. STJ heeft beoordeeld of op beleidsniveau de aanpak geborgd is en of de vastgelegde werkwijze dan wel de gemaakte afspraken richtinggevend zijn voor de betrokken lokale partijen.

Samenwerkend Toezicht Jeugd vraagt de gemeente en haar netwerkpartners de verbeterpunten die in deze factsheet zijn genoemd op te pakken. STJ verwacht van de betrokken partijen na een jaar een rapportage over de voortgang.

Meer informatie over het toezichtonderzoek en het toetsingskader vindt u op www.toezichtggsr.nl.

Context Den Helder

Den Helder is een gemeente met ongeveer 57.000 inwoners. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat er in Den Helder zo'n 8.500 meerpersoonshuishoudens met kind zijn (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en ten minste één kind). Den Helder geeft aan niet te weten hoeveel GGSR er binnen de gemeente zijn.

In Den Helder is in 2011 een visie ontwikkeld ten aanzien van integratie van de zorgketen(s) en het Veiligheidshuis voor cliënten, gezinnen en jongeren met een complexe problematiek op meerdere leefgebieden.

Daarin past het programma 'Sociale aanpak Nieuw Den Helder'. Uitgangspunt daarin is "dat iedereen iets kan en iedereen iets kan betekenen" en de gemeente wil "dat iedereen kansen neemt en krijgt om zich maximaal te ontploien". In het programma 'Sociale aanpak Nieuw Den Helder' wordt dit uitgangspunt in drie deelprogramma's uitgewerkt. De drie pijlers zoals de gemeente dit zelf noemt zijn:

- de participatie van bewoners
- de aanpak van probleemhuishoudens
- de leefbaarheid.

De wijk Nieuw Den Helder is op deze drie gebieden achter geraakt en via het verbeteren van de algehele leefkwaliteit en met de versterking van de sociale structuur, wil de gemeente de betrokkenheid bij het wonen en de woonomgeving vergroten.

De doelstelling van het tweede deelprogramma is het terugdringen van het aantal probleemhuishoudens door het vormen, toepassen en evalueren van de werkwijze 1 Gezin 1 Plan.

De gemeente geeft aan voor GGSR de pilot in de wijk Nieuw Den Helder te hebben, die is gebaseerd op de methodiek 1 Gezin 1 Plan. Deze aanpak wordt in de factsheet beoordeeld.

Aanpak: 1 Gezin 1 Plan Nieuw Den Helder

De gemeente heeft de vragenlijst betreffende deze aanpak ingevuld en relevante documentatie toegestuurd. Een – beperktere – vragenlijst over deze aanpak is ingevuld door:

- Bureau Jeugdzorg Noord-Holland
- Parlan Jeugd en opvoedhulp
- Stichting de Praktijk

Deze netwerkpartners zijn aangedragen door de gemeente. Op basis van de ingevulde vragenlijsten en de aangeleverde informatie gezamenlijk heeft STJ de beoordeling gemaakt.

Beschrijving

Door middel van een pilot wordt gekeken of deze aanpak mogelijk duurzaam toepasbaar is voor het terugdringen van het aantal probleemhuishoudens. Dit wordt gedaan door het vormgeven, toepassen en evalueren van de werkwijze 1 Gezin 1 Plan.

De kern van deze werkwijze is:

- Hulpverleners en dienstverleners rond een gezin vormen met het gezin een team, samen met mensen uit het sociale netwerk van het gezin.
- Met het gezin wordt bepaald wie van het team de zorg-coördinatie op zich neemt.
- Gezin en team stellen aan de hand van een format een concreet, kort en bondig plan op. Hierin staan de concrete doelen, wie doet wat en wanneer.

De zes uitgangspunten van de aanpak zijn; versterk de zelfregulering van gezinnen, match tussen gezin en hulpverlener, werk multi-systemisch, versterk het sociaal netwerk, werk planmatig en doelgericht, zorg voor continuïteit.

De gemeente Den Helder wil daarnaast ook nog extra aandacht voor multiprobleemgezinnen waarbij sprake is van zorgmijding en de samenwerking tussen de ketens jeugd, veiligheidshuis, OGGZ en huiselijk geweld.

De pilot is van start gegaan in mei 2012 en werd in februari 2013 afgesloten. Inmiddels ligt er een evaluatie en advies voor vervolgstappen. De algemene reacties bij zowel de gezinsleden als de professionals waren (zeer) positief. Daarom is het advies om door te gaan op de ingeslagen weg.

De in de aanpak participerende organisaties zijn: het Veiligheidshuis, Parlan, Brijder Jeugd, GGD, GGZ NHN, WSG, Omring, Triversum, Reclassering Volwassenen, Leger des Heils, de Wering, Opvoedpoli, Woningstichting, MEE, Bureau Jeugdzorg en Stichting de Praktijk. De gemeente Den Helder geeft aan dat er op dit moment 30 gezinnen zorg en ondersteuning vanuit deze aanpak krijgen.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft '1 Gezin 1 Plan Nieuw Den Helder' getoetst aan de hand van vijf thema's voor verantwoorde zorg en ondersteuning voor gezinnen met een geringe sociale redzaamheid. De vijf thema's zijn:

- **Toeleiding:** gezinnen zijn in beeld en worden bereikt met de aanpak
- **Gezin centraal:** de aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal
- **De aanpak:** de aanpak is planmatig, samenhangend en vasthoudend en de regisseur is toegerust
- **Samenwerking:** er moet goede samenwerking zijn tussen de instanties die bij een gezin betrokken zijn
- **Continu:** indien nodig moeten zorg en ondersteuning langdurig kunnen worden ingezet, in wisselende aard en intensiteit

Deze thema's zijn verder uitgewerkt in criteria en bijbehorende indicatoren. De onderstaande tabel bevat de bevindingen van STJ per indicator uit het toetsingskader, waarmee STJ beoordeelt of op beleidsniveau de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid op toereikende wijze is vormgegeven. Per indicator wordt aangegeven of de zorg en ondersteuning vanuit de aanpak daaraan voldoet (✓) dan wel of er een verbeterpunt is (X).

Toeleiding		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
GGSR zijn in beeld	Alle netwerkpartners hanteren dezelfde omschrijving van GGSR	✓ De gemeente en de netwerkpartners benoemden de gezinnen die in deze aanpak komen eensluidend. Namelijk een multiprobleemgezin bestaande uit minimaal een ouder en een kind waar meerdere hulpverleners bij zijn betrokken.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	X De gemeente heeft geen beeld van de totale omvang van deze doelgroep in de gemeente Den Helder. Wel weet de gemeente in welke wijken de probleemgezinnen met name wonen.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ In deze pilot krijgt een beperkt aantal gezinnen zorg en ondersteuning vanuit de aanpak. Er is geen echt aanmeldpunt. De gezinnen zijn in de pilotfase aangedragen door de participerende organisaties. LET OP: Vanwege het pilot karakter van de aanpak kwamen niet alle GGSR gezinnen in aanmerking voor de aanpak
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ De aanmeldingen komen met name vanuit de betrokken netwerkpartners. Het meest worden genoemd: maatschappelijk werk, GGD, BJZ, onderwijs, AMK, organisaties voor jeugd en opvoedhulp en MEE.

Gezin centraal		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
De aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal	Binnen de aanpak wordt de eigen kracht van het gezin ondersteund en benut	✓ De eigen verantwoordelijkheid en het benutten van de eigen kracht van de cliënt, ouder, jongere staat in deze aanpak centraal. Er wordt uitgegaan van de eigen kracht van de gezinsleden en de versterking daarvan.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ Het benutten en versterken van het sociale netwerk is een belangrijk uitgangspunt. Door na te gaan welke krachten in het sociale netwerk van de gezinsleden versterkt kunnen worden en door deze personen uit het sociale netwerk te betrekken bij het gezinsplan.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ Het is van belang dat het opgestelde plan van het gezin zelf is, dat hun doelen daarin centraal staan. Samen met ouders, kinderen en jongeren worden de doelen geformuleerd en in 1 Gezin 1 Plan vastgelegd.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Planmatig	De gemeente heeft beleid voor de groep GGSR De gemeente zorgt voor een gezamenlijke visie op de aanpak voor GGSR De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	<p>✓ De gemeente heeft beleid voor de doelgroep gezinnen met complexe problematiek op meerdere leefgebieden. Het doel is enerzijds het voorkomen dat volwassenen, jeugdigen en gezinnen tussen wal en schip vallen en anderzijds dat deze personen in meerdere casusoverleggen worden besproken (met het risico dat hierdoor geen of geen goed afgestemde zorg, ondersteuning of dienstverlening wordt verleend). Het programma ‘Sociale aanpak Nieuw Den Helder’ gaat ervan uit dat iedereen iets kan en iedereen iets kan betekenen. De gewenste aanpak daarbij is: één gezin, één plan.</p> <p>✓ De gemeente heeft in haar visiedocument “Organisatie van persoons- en gezinsgerichte ketenregie bij meervoudige problematiek” de uitgangspunten geschetst waarbij stapsgewijs de nieuwe structuur en werkwijze ingevoerd wordt. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de bestaande en te ontwikkelen strategische overlegplatforms rond CJG, OGGZ, ZAT’s, netwerk Huiselijk Geweld en het Veiligheidshuis.</p> <p>X De doelen die de netwerkpartners opvoeren vertonen weinig gelijkenis. De ene netwerkpartner heeft het over zo licht mogelijke zorg en zo dichtbij mogelijk, de andere over snel hulp zodat de kinderen thuis kunnen blijven en de derde over geïntegreerde aanpak en één aanspreekpunt. De enige overeenkomst heeft betrekking op het gezin weer in de kracht zetten.</p>
	De resultaten van de aanpak worden bijgehouden De netwerkpartners evalueren de resultaten van de aanpak De gemeente evalueert de resultaten van de aanpak Op basis van de evaluatie wordt het beleid gecontinueerd dan wel bijgesteld	<p>✓ De resultaten van de pilot zijn na afloop door de gemeente samen met Partners in Jeugdbeleid gemonitord. De resultaten zullen worden gebruikt voor de doorontwikkeling van 1 Gezin 1 Plan. Dit heeft inmiddels geleid tot een evaluatie en advies. Uit de resultaten blijkt dat de pilot succesvol is verlopen, zowel in aantallen als in tevredenheid van gezinnen en professionals. Het advies luidt dan ook om op de ingeslagen weg verder te gaan.</p>
Een toegeruste regisseur	In de aanpak is er één centrale persoon voor het gezin die de intensieve zorg en ondersteuning aan het gezin op elkaar afstemt (de regisseur)	<p>✓ De zorgcoördinator is het centrale aanspreekpunt voor het gezin en heeft in deze pilot de benodigde zorg en ondersteuning op elkaar afgestemd.</p>
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	<p>✓ De doorzettingsmacht voor de zorgcoördinator is geregeld.</p>
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ De zorgcoördinator was in deze pilot een goed opgeleide ambulante medewerker, die deel uitmaakt van het kernteam 1 Gezin 1 Plan. LET OP: Volgens alle ondervraagden zijn er geen afspraken gemaakt over een maximale caseload van de zorgcoördinator.</p>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met een gezamenlijk plan per gezin Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ Er wordt gewerkt volgens het principe 1 Gezin 1 Plan. Daarbij geven alle ondervraagden ook aan dat het gezinsplan automatisch leidend wordt voor het handelen van de betrokken professionals. In de ‘Handleiding Gezinsplan’ worden de vier onderdelen waaruit het gezinsplan bestaat beschreven, naast de gezinsdoelen, zijn dat de betrokkenen, de afspraken en de evaluatie en vervolgafspraken.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ De netwerkpartners, ondersteunen de cliënt met name thuis (vindplek is werkplek) en in zijn leefomgeving. Dat kan door middel van een huisbezoek, maar ook op school of in de wijk. Wil het gezin geen contact, dan blijven proberen, zelf of via andere kanalen.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✓ De gemeente en de ondervraagde netwerkpartners geven aan dat drang en dwang deel uit maakt van de aanpak, via het (dreigen met het) gedwongen kader vanuit jeugdzorg. Verder geven de netwerkpartners aan dat de aanpak wordt afgesloten als de doelen voor het gezin zijn behaald. LET OP: Eén netwerkpartner geeft ook aan dat als het gezin niet meer wil meewerken de aanpak wordt afgesloten.

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR, als opdrachtgever wordt dit project door de gemeente gefinancierd. De aansturing op het proces vindt plaats door het bureau Partners in Jeugdbeleid die deze pilot begeleiden.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ Als de uitvoering van het gezinsplan stagneert, bestaat de mogelijkheid dit via de zorgcoördinator van het gezin aan de orde te stellen, vervolgens via de leidinggevende van de hulpverlener en als laatste optie via het inschakelen van de regionale procesregisseur jeugd van de gemeente.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✓ Vanuit de aanpak zijn alle partijen die relevant zijn verbonden. Naast partijen die zorg en ondersteuning voor volwassenen (de ouders) en jongeren verzorgen, worden bijvoorbeeld ook schuldhulpverlening, politie, onderwijs en woningbouw genoemd.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✓ De (samenwerkings)afspraken voor deze pilot zijn – summier – beschreven in de Handleiding Gezinsplan. LET OP: Als besloten wordt de werkwijze van deze pilot daadwerkelijk te verankeren in de wijze waarop Den Helder zorg en ondersteuning verleent aan gezinnen met complexe problemen, dan verdient het aanbeveling om de samenwerkingsafspraken separaat en uitgebreider te regelen met daarbij de ondertekening door betrokken partijen van dit document.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ De netwerkpartners laten hun medewerkers werken vanuit de bevoegdheden en kaders van de eigen organisatie. LET OP: Deze bevoegdheden zijn per organisatie verschillend ingevuld. Waarbij de gemeente aangeeft dat dit aspect niet expliciet geregeld is.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✗ Gemeente en netwerkpartners zijn niet eenduidig in hun antwoorden of er afspraken zijn gemaakt over het delen van informatie. Eén netwerkpartner geeft aan dat bij het delen van informatie er structurele problemen zijn, die verband houden met strenge privacyregels.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Continu		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
De duur van de aanpak is toereikend	De afspraak is dat de intensieve zorg en ondersteuning doorlopen totdat de problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn	✓ In de 'Handleiding Gezinsplan' wordt aangegeven dat de cyclus van doelen stellen, uitvoeren, evalueren en bijstellen voor het gezin zo vaak doorlopen wordt als nodig is.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✓ Binnen de pilot is de afspraak dat er voor zorg en ondersteuning vanuit de netwerkpartners geen wachtlijsten zijn. LET OP: Door één van de netwerkpartners wordt aangegeven dat er in sommige gevallen in de praktijk wel knelpunten zijn, zo worden wachttijden door de hulpverleners overbrugd door continu intensief contact te onderhouden met het gezin.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✗ Tussen gemeente en netwerkpartners is geen eenduidigheid over deze afspraken. Twee netwerkpartners geven aan dat de nazorg wel geregeld is, waarbij hulp geboden wordt door de nog steeds betrokken hulpverleners. Een netwerkpartner geeft aan dat dit soort afspraken erg welkom zouden zijn om 'draaideursituaties' te voorkomen.

Conclusie

Hieronder leest u een conclusie vanuit de bevindingen op de vijf thema's uit het toetsingskader. Deze toetsing richt zich op de vraag of gemeenten en betrokken lokale partijen op beleidsniveau de zorg en ondersteuning voor deze kwetsbare gezinnen toereikend hebben vormgegeven. In deze conclusie is niet gestreefd naar volledigheid. Er is met name gekeken naar de belangrijkste punten waarmee Den Helder in het vormgeven van zorg en ondersteuning voor GGSR op de goede weg is en de punten die extra aandacht behoeven omdat deze een belangrijk risico behelzen.

Toeleiding

Wat gaat goed?	Wat kan beter?
Alle betrokken partijen binnen deze pilot hebben dezelfde doelgroep voor ogen en hanteren dezelfde omschrijving.	Er is in de gemeente Den Helder geen zicht op de totale omvang van gezinnen met meerdere (complexe) problemen en het is niet bekend hoeveel gezinnen in aanmerking komen voor de aanpak 1 Gezin 1 Plan. Dat brengt het risico met zich mee dat niet alle gezinnen die dit nodig hebben uiteindelijk ook worden bereikt.

Gezin centraal

Wat gaat goed?	Wat kan beter?
Het uitgangspunt van de aanpak is het gezin en zijn sociale netwerk centraal te stellen, waarbij de behoefte van het gezin het uitgangspunt vormt.	

Aanpak

Wat gaat goed?	Wat kan beter?
<p>De gemeente heeft in haar visiedocument "Organisatie van persoons- en gezinsgerichte ketenregie bij meervoudige problematiek" de uitgangspunten van haar visie om te komen tot een integratie van de zorgketens en het Veiligheidshuis voor cliënten, gezinnen en jongeren met een complexe problematiek op meerdere leefgebieden geschetst. Deze nieuwe structuur en werkwijze wordt stapsgewijs ingevoerd.</p> <p>De gestarte pilot is succesvol verlopen zowel in aantallen als in tevredenheid van gezinnen en professionals. Door de begeleider van het pilot Partners in Jeugdbeleid is de volgende conclusie gegeven: "ga door op de ingeslagen weg".</p>	

Vervolg conclusie

Samenwerking	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
In de pilot zijn de zaken die de regisseur kunnen helpen bij de uitvoering van 1 Gezin 1 Plan goed geregeld. De regisseur – zorgcoördinator – heeft doorzettingsmacht, deelnemende partijen committeren zich aan het plan en als er toch problemen zijn dan zijn opschalingsmogelijkheden goed omschreven en geregeld.	De afspraken over het delen van informatie zijn tussen de partijen niet eenduidig waarbij privacyregels soms tot extra problemen kunnen leiden.

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
Binnen de pilot bestaat de mogelijkheid om de intensieve zorg en ondersteuning te laten doorlopen totdat de problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn. De cyclus van doelen stellen, uitvoeren, evalueren en bijstellen wordt zo vaak doorlopen als nodig is.	Er zijn geen eenduidige afspraken gemaakt om ervoor te zorgen dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg krijgt. Door hierover wel afspraken te maken zouden 'draaideur-situaties' voorkomen kunnen worden.