



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Lelystad

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 Lelystad

Lelystad is een gemeente van ruim 75.000 inwoners. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat er in Lelystad ongeveer 12.500 meerpersoonshuishoudens met kind zijn (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en tenminste één kind).

De gemeente Lelystad schat in dat er binnen hun gemeentegrenzen 175 gezinnen leven die aan de definitie van een gezin met geringe sociale redzaamheid voldoen.

Het beleid is gericht op mensen in een kwetsbare positie, zoals multi-probleem gezinnen, en in samenwerking met centrumgemeente Almere en andere regiogemeenten uit Flevoland tot stand gekomen.

Lelystad heeft in de nota 'Visie op hoofdlijnen decentralisatie AWBZ en Jeugdzorg' haar gemeentelijke visie op de decentralisatieopgave(n) AWBZ en Jeugdzorg vastgelegd.

Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) Lelystad werken diverse partners samen en zij hebben onder andere met elkaar een 'stappenplan casuscoördinatie' vastgesteld. Alle CJG-partners voeren op dezelfde wijze de coördinatie uit: jeugdgezondheidszorg (JGZ) zorgcoördinatie, JGZ zorgcoördinatie+, JGZ bemoeizorg, maatschappelijk werk, Gezinscoach, jeugdpreventiewerk, Consulentschap MEE, Bureau jeugdzorg (BJZ), casemanagement, (gezins)voogdij en onderwijs. Aan deze werkwijze is een opschalingsmodel gekoppeld in de vorm van het aanwijzen van een casusautoriteit.

Lelystad geeft aan dat zij voor gezinnen met geringe sociale redzaamheid de aanpak 'Gezinscoaching' ingekocht heeft.

Aanpak: Gezinscoaching

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

- BIZ Flevoland
- Maatschappelijke Dienstverlening Flevoland (MDF)
- MEE IJsseloevers

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

Beschrijving

Gezinscoaching in Lelystad is gestart in 2004. De functie gezinscoach is gericht op hulpverlening aan cliënten die verantwoordelijk zijn voor opvoeding van risicjongeren. Doelstelling is het vergroten van het zelfplossend vermogen van ouders.

De gezinscoach richt zich altijd op het gezin als geheel, en richt zich op vermindering van alle in het gezin voorkomende problemen. De gezinscoach sluit aan bij de vraag van het gezin en de omgeving van het gezin. De trajectduur kan variëren van één gesprek tot een contact met het gezin van meer dan twee jaar.

Interventie van gezinscoach kan op verschillende wijze tot stand komen: op verzoek van het gezin zelf, of door verwijzing vanuit een organisatie. Zo nodig kan de hulp door een gezinscoach verplicht worden opgelegd.

Gezinscoaches maken onderdeel uit van het samenwerkingsverband van het CJG. Naast de contacten met het CJG heeft de gezinscoach contacten met bijvoorbeeld de leerplichtambtenaar, jeugdpolitie, GGD, BIZ, zorgaanbieders en de scholen.

De gezinscoach organiseert regelmatig een rondetafelgesprek met verschillende partijen en (waar dit mogelijk is) met ouders om tot een eenduidig plan voor het hele gezin te komen.

De gemeente verleent subsidie voor twee fte gezinscoaching. Er is samenwerking met MDF en BIZ met betrekking tot Gezinscoaching. De gemeente geeft aan niet te weten hoeveel gezinnen op dit moment zorg en ondersteuning vanuit de aanpak Gezinscoaching ontvangen. Jaarlijks kunnen de gezinscoaches ongeveer 150 trajecten in gang zetten.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Gezinscoaching' 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 (✗).

Toeleiding		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
GGSR zijn in beeld	Alle netwerkpartners hanteren dezelfde omschrijving van GGSR	✓ Alle ondervraagden geven dezelfde categorie gezinnen aan, gezinnen met jongeren met complexe problemen.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente weet ongeveer hoeveel gezinnen met complexe problemen zich binnen de gemeentegrenzen bevinden en in welke wijken zij zich bevinden.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De netwerkpartners zijn hierover eensgezind. Aanmelding kan via de bij Gezinscoaching betrokken partners.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ De netwerkpartners noemen met name de bij Gezinscoaching betrokken (samenwerkings)partners te weten maatschappelijk werk, BJZ, organisaties voor jeugd- en opvoedhulp, MEE en Stichting Welzijn Lelystad.

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 voornaamste taak van de gezinscoach is het vergroten van het zelfoplossend vermogen van de ouders ten aanzien van de problemen in het thuismilieu van jongeren (Verslag Gezinscoaching Lelystad, feb. 2013). Dit is in lijn met de visie op de decentralisaties waarin wordt aangegeven dat er wordt gewerkt volgens het 'stepped care principe' waarin het vergroten van de zelfredzaamheid centraal staat.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ De gezinscoach probeert de sociale omgeving van de cliënt te betrekken bij de hulpverlening. Ook dit is in lijn met het 'stepped care principe'.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ De gezinscoach kan aan de slag gaan zonder dat er een vraag van het gezin aan ten grondslag ligt maar richt zich wel op de vraag wat het gezin aangeeft nodig te hebben voor een goed functioneren.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Planmatig	De gemeente zorgt voor een gezamenlijke visie op de aanpak voor GGSR De gemeente heeft beleid voor de groep GGSR De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	<p>✓ In Lelystad is de zorg en ondersteuning voor deze kwetsbare gezinnen gekoppeld aan preventief jeugdbeleid. Derhalve wordt de visie en het beleid op deze groep gezinnen gekoppeld aan wat er qua visie en beleid is ontwikkeld in het kader van het Centrum voor Jeugd en gezin.</p> <p>✗ Er is weinig gezamenlijkheid in de doelen die de netwerkpartners hebben omschreven voor de aanpak. Wat daarbij opvalt is dat twee netwerkpartners als doel benoemen de mogelijkheid van op- en afschalen zodat de doorstroom verbetert en druk op duurdere vormen van zorg en wachtlijsten worden voorkomen. En niet wat zij met deze aanpak voor de gezinnen willen bereiken.</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>✓ Alle ondervraagde netwerkpartners geven aan dat de resultaten op casusniveau worden bijgehouden. Daarbij valt op dat zij dit allemaal op een eigen wijze doen.</p> <p>✓ De netwerkpartners evalueren de aanpak als geheel en deze wordt vervolgens besproken met de gemeente(n).</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 voornaamste taak van de gezinscoach is het vergroten van het zelfplossend vermogen van de ouders ten aanzien van de problemen in het thuismilieu van jongeren (Verslag Gezinscoaching Lelystad, feb. 2013). Dit is in lijn met de visie op de decentralisaties waarin wordt aangegeven dat er wordt gewerkt volgens het 'stepped care principe' waarin het vergroten van de zelfredzaamheid centraal staat.</p>
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	<p>✗ De gemeente geeft aan dat in het document 'Stappenplan Casuscoördinatie en Casusautoriteit' de doorzettingsmacht van de gezinscoach is geregeld. Maar twee van de drie netwerkpartners geven aan dat de doorzettingsmacht van de regisseur niet is geregeld.</p>
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ Bij de selectie van gezinscoaches wordt rekening gehouden met specifieke kwaliteiten die deze persoon moet bezitten. Er zijn geen standaardafspraken gemaakt over een maximale caseload van de gezinscoach.</p>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	<p>✗ Twee van de drie ondervraagde netwerkpartners geven aan dat er niet met één plan per gezin wordt gewerkt. Deze netwerkpartners geven daarbij aan dat, als zo'n plan er wel is, dit niet leidend is voor hun handelen.</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ In het verslag Gezinscoaching staat dat het traject van de gezinscoach is gericht op het hele (gezins)systeem en alle problemen in het gezin, waardoor er wordt geïnvesteerd op een totale voortgang en niet alleen op het probleemgedrag van een kind of jongere.</p> <p>LET OP: Aangezien twee netwerkpartners aangeven dat er niet met één plan wordt gewerkt, is niet geheel duidelijk of het plan alle gezinsleden betreft.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ De gezinscoach kan ook aan de slag gaan zonder dat er een vraag van het gezin aan ten grondslag ligt. Deze werkwijze impliceert een actieve benadering van de doelgroep en outreachend waar dit nodig is. Twee netwerkpartners geven dat ook aan.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✗ De gemeente geeft aan dat dwang en drang deel uitmaakt van de aanpak maar de drie ondervraagde netwerkpartners geven aan dat dit niet zo is. Ook zijn er geen eenduidige afspraken over wanneer de aanpak wordt afgesloten.

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente financiert structureel de kosten van de gezinscoaches (2fte) en is regievoerder op het terrein van het preventieve jeugdbeleid.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ In het 'Stappenplan Casuscoördinatie en Casusautoriteit' zijn de opschalingsmogelijkheden geregeld. Bij casuscoördinatie komt eerst de betrokken manager in beeld. Komt die er niet uit dan gaat het naar de casusautoriteit van het CJG. Deze casusautoriteit kan betrokken hulpverleners (of hun directie) aanwijzingen geven en als dat niet werkt opschalen naar de wethouder.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✗ De gemeente geeft aan dat er veel partijen verbonden zijn aan de aanpak die betrekking hebben op zorg en ondersteuning voor jongeren en voor volwassenen en te maken hebben met leefgebieden wonen, inkomen/schulden, onderwijs, gezondheid en veiligheid. Maar alle drie de ondervraagde netwerkpartners benoemen een veel beperkter aantal partijen, die ook niet alle leefgebieden beslaan.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✗ Er zijn op papier geen samenwerkingsafspraken gemaakt.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ Op casusniveau mogen de medewerkers van de netwerkpartners beslissen. Eventuele knelpunten worden maandelijks in een overleg tussen managers besproken.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ Alle ondervraagden geven aan dat er afspraken zijn gemaakt over het delen van informatie.

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	✓ De duur van de aanpak is onbeperkt en hangt af van wat het gezin nodig heeft.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✗ Een netwerkpartner geeft samen met de gemeente aan dat deze afspraken er zijn. Deze netwerkpartner geeft de gezinnen ook prioriteit. Maar de twee andere netwerkpartners geven aan dat er géén afspraken gemaakt zijn om te voorkomen dat deze kwetsbare gezinnen moeten wachten op de benodigde zorg en ondersteuning.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ In het kader van op- en afschalen van zorg en ondersteuning, is afgesproken dat gezinnen die chronische aandacht behoeven in beeld blijven bij een gezinsadviseur. Is dat niet noodzakelijk, dan neemt de reguliere zorg het over of gaat het gezin weer op eigen kracht verder.

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 Lelystad 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?

Gezinscoaching in Lelystad kent al een lange geschiedenis en is in die tijd een vaste waarde geworden in de samenwerkingsketen. Vandaar dat alle betrokken partijen de gezincoaches weten te vinden als dat nodig is.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Ook zonder een concrete vraag vanuit een gezin kan een gezinscoach aan de gang gaan. Zeker voor de zormijdende of weinig zelfredzame gezinnen die tot de groep 'gezinnen met geringe sociale redzaamheid' behoren, is dat positief.

Wat kan beter?

Aanpak

Wat gaat goed?

De aanpak van de gezinscoach richt zich op het gehele (gezins)systeem en op alle problemen die er spelen.

Wat kan beter?

Het werken met één gezamenlijk plan per gezin werkt nog niet in de praktijk. Dit is een belangrijke opgave richting de inwerking-treding van de nieuwe Jeugdwet.

Een belangrijk punt in een aanpak voor deze kwetsbare gezinnen is dat de regisseur, in dit geval de gezinscoach, doorzettingsmacht heeft om voor het gezin te regelen wat nodig is. In het geval van Gezinscoaching geven twee betrokken netwerkpartners aan dat dit niet geregeld is.

Vervolg conclusie

Samenwerking

Wat gaat goed?

In het kader van het ontwikkelde beleid rondom het CJG, zijn ook de opschalingsmogelijkheden voor de gezinscoach duidelijk geregeld.

Wat kan beter?

Samenwerkingsafspraken tussen de verschillende betrokken netwerkpartners zijn niet geformaliseerd. Het formaliseren van afspraken ondervangt het risico dat partijen andere verwachtingen en beelden hebben over het toepassen van de aanpak.

Continu

Wat gaat goed?

In het kader van het creëren van een zorgcontinuüm, houdt een gezinsadviseur vinger aan de pols bij de meest kwetsbare gezinnen die langdurig aandacht nodig hebben. Hierdoor kan eventueel snel weer opgeschaald worden naar de benodigde zorg en ondersteuning als daaraan behoefte is bij het gezin.

Wat kan beter?

Er is geen eenduidigheid tussen de netwerkpartners over afspraken om te voorkomen dat deze kwetsbare gezinnen met complexe problemen moeten wachten op de benodigde zorg en ondersteuning. Dit levert een risico op voor de continuïteit van zorg voor deze gezinnen.