



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Alkmaar

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

Oktober 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 Alkmaar

De gemeente Alkmaar heeft ongeveer 95.000 inwoners. De stad telt volgens de gegevens van het CBS uit januari 2012 zo'n 14.300 meerpersoonshuishoudens met kinderen (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en ten minste één kind).

Binnen de regio Alkmaar / Noord-Kennemerland werken acht gemeenten (Alkmaar, Bergen, Castricum, Graft-De Rijk, Heiloo, Heerhugowaard, Langedijk en Schermer) samen op veel gebieden, waaronder op de terreinen wonenZorg & WMO, Sociale Zaken & Werkgelegenheid en Jeugd.

De gemeente Alkmaar heeft met deze gemeenten in de regio beleid en een visie ontwikkeld in het licht van de transitie van de jeugdzorg. Dit beleid is omschreven in het Transitieplan Jeugd. Er is geen beleid specifiek voor de doelgroep GGSR.

De gemeente schat in dat het aantal gezinnen in de gemeente Alkmaar dat voldoet aan de STJ-definitie van GGSR ongeveer 25-40 gezinnen bedraagt.

Op de vraag welke aanpakken de gemeente heeft voor deze gezinnen geeft de gemeente Alkmaar aan drie aanpakken te hebben. Dit zijn: Helpende Hand in de Wijk, Eén gezin, één plan, en de Verwijsindex inclusief escalatiemodel. De gemeente geeft aan dat er tussen deze aanpakken, samen met het jeugdmaatschappelijk werk en de (doorontwikkelde) CJG's, een beleidsmatige samenhang bestaat.

Deze factsheet gaat evenwel alléén over Helpende Hand in de Wijk, omdat de gemeente de vragenlijst van STJ alleen voor deze aanpak heeft ingevuld. De reden hiervoor is dat één gezin, één plan op het moment van het onderzoek recentelijk was gestart en de Verwijsindex niet specifiek voor GGSR is bedoeld.

Aanpak: Helpende Hand in de Wijk

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

- Centrum voor Jeugd en Gezin
- Parlan
- Stichting de Wering

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

Beschrijving

De gemeente Alkmaar heeft de zorg en ondersteuning voor gezinnen met een geringe sociale redzaamheid ingekocht bij een organisatie voor jeugd- en opvoedhulp. Behalve in Alkmaar biedt de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp deze vorm van hulpverlening ook aan in de gemeenten Den Helder, Hoorn en Heerhugowaard e.o.

Andere netwerkpartners van de gemeente zijn in mindere mate betrokken, zij geven aan naar de aanpak van de jeugd- en opvoedhulporganisatie te verwijzen. De beschrijving van de aanpak luidt als volgt:

‘Helpende Hand in de Wijk richt zich op gezinnen met meer-
voudige en complexe problemen. De problemen spelen vaak al lang (soms over meerdere generaties heen), zijn hardnekkig en manifesteren zich op verschillende leefgebieden. ‘Helpende Hand in de Wijk’ heeft tot doel gezinnen met in ieder geval 1 kind onder de 12 jaar, die in de knel dreigen te raken, door intensieve, laagdrempelige begeleiding en vroegtijdige signalering te coachen en waar nodig door te geleiden naar hulp. Hiermee wordt beoogd mogelijk toekomstig crimineel gedrag te voorkomen. De begeleiding van de gezinnen vindt plaats in de thuissituatie.’

De organisatie voor jeugd- en opvoedhulp is goed ingebed in allerlei netwerken (buurtnetwerken, SHG, risicjongerenoverleg, FACT, etc.). Het bereik van de aanpak is hierdoor groot. Binnen de aanpak is aandacht voor problematiek op veel gebieden (wonen, werken, financiën, contact met instanties herstellen, pedagogische onmacht, psychiatrische of verslavingsproblematiek ouders).

Na de aanmelding door een professional vindt de intake plaats. De gezinscoach besteedt gemiddeld 6 uur per week aan een gezin, gedurende gemiddeld genomen 12 maanden. Het aanbod is vrijwillig maar niet vrijblijvend. Begin 2013 kregen 28 gezinnen zorg en ondersteuning vanuit ‘Helpende Hand in de Wijk’ (jaarlijks ongeveer 40 gezinnen).

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Helpende Hand in de Wijk' 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	✓ Gemeente en netwerkpartners zijn tamelijk eenduidig in de omschrijving van de doelgroep voor de aanpak Helpende Hand in de Wijk.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente schat in dat ongeveer 25 tot 40 gezinnen aan de STJ-definitie van GGSR voldoen. Uit de documentatie blijkt dat de gemeente zicht heeft op de wijken waarin de problematiek speelt (Overdie en Alkmaar Noord).
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De gemeente noemt een aantal mogelijke aanmeldroutes. Uit het jaarverslag 2012 blijkt dat medewerkers van Helpende Hand in de Wijk bij veel overleggen aanschuiven. Hierdoor is de toegang tot de aanpak goed geregeld.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Netwerkpartners en alle relevante partijen (professionals) melden GGSR aan voor de aanpak.

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	✓ Binnen de aanpak wordt de eigen kracht van het gezin ondersteund en benut. Het gezin wordt betrokken bij het bepalen wat nodig is en wat het gezin zelf kan oppakken.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ De aanpak erkent dat de achterliggende problematiek niet altijd is op te lossen, ook niet door het inzetten van gespecialiseerde professionele organisaties. Door het opwaarderen of creëren van een steunend sociaal netwerk om het gezin heen wordt een zo gunstig mogelijke situatie gecreëerd.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ Binnen de aanpak gaat de gezinscoach samen met de aanmelder naar het gezin om de problematiek te bespreken en een doelenplan op te stellen waar het gezin samen met de gezinswerker aan de slag gaat, waardoor de behoefte van het gezin uitgangspunt is.

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>X Er is geen beleid en visie voor de doelgroep GGSR, wel een toekomstplan met het oog op de transitie. Hierin is weinig aandacht voor GGSR. Het beleid dat er wel is, is beleid van de jeugd- en opvoedorganisatie.</p> <p>X De doelen van de gemeente en netwerkpartners overlappen deels, maar wijken deels ook van elkaar af. Zo noemt een deel van de partijen als doel het beperken van overlast, terwijl andere netwerkpartners vooral op het verbeteren van de situatie voor de gezinnen gericht is.</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 aanpak Helpende Hand in de Wijk worden bijgehouden (vooral door de jeugd- en opvoedhulporganisatie zelf), op basis waarvan de aanpak wordt geëvalueerd.</p> <p>✓ Er vindt op basis van de evaluatie een gesprek plaats tussen de gemeente en de jeugd- en opvoedhulporganisatie. Omdat de interventie al meer dan 10 jaar bestaat in Alkmaar leidt de evaluatie niet meer tot grote aanpassingen maar tot kleinere aanpassingen en actiepunten.</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)	✓ In de aanpak is er een gezinscoach voor het gezin die de intensieve zorg en ondersteuning aan het gezin op elkaar afstemt.
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	X Er is geen doorzettingsmacht voor de gezinscoach geregeld. Onder doorzettingsmacht verstaat STJ dat de regisseur besluiten kan nemen die consequenties hebben voor de betrokken netwerkpartners.
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	✓ Er zijn functie-eisen voor de gezinscoach geformuleerd. Ook is er een aantal uren in de week gereserveerd voor de werkzaamheden van de gezinscoach in een gezin (6 uur per week).
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	<p>✓ In het jaarverslag 2012 van de aanpak Helpende Hand in de Wijk staat: 'Daarnaast is het werken volgens het systeem 1 Gezin 1 Plan samen met partners onder andere uit het lokale veld geïmplementeerd en is onderdeel van onze werkwijze'. LET OP: Belangrijke kanttekening is dat niet is geregeld dat netwerkpartners het plan leidend laten zijn voor het handelen (dit zeggen alle netwerkpartners ook).</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	✓ De gemeente geeft aan dat bij de start van de hulpverlening in ieder geval wordt gevraagd wie er allemaal als hulpverlener actief zijn binnen het gezin. Volgens de gemeente heeft de aanpak betrekking op alle leefgebieden. Dat blijkt ook uit de documenten.
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ De aanpak is outreachend, gaat uit van de presentiemethode (veel aanwezig zijn in het gezin en betrokken zijn).
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	X Gemeente en netwerkpartners zijn het niet eens over de vraag of dwang en drang deel uitmaken van de aanpak. In de praktijk wordt een gezin overgedragen naar het gedwongen kader als het niet meer wil meewerken.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente Alkmaar is mederegievoerder op de aanpak en vraagt de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp om verantwoording. De gemeente financiert de aanpak, maar de uitvoeringsregie ligt bij organisatie voor jeugd- en opvoedhulp.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ Opschalingsmogelijkheden zijn geregeld (procesregisseur, management, wethouder). Deze opschalingsmogelijkheden zijn breder geregeld dan alleen voor de aanpak Helpende Hand in de Wijk, namelijk in het Convenant Verwijs-index Noord-Holland, Regio Kennemerland.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✓ De relevante partijen zijn verbonden aan de aanpak (onder andere GGZ, GGD, politie, LVB-instellingen, jeugdzorginstellingen en via de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp ook het onderwijs).
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✗ De meer algemene afspraken m.b.t. zorgcoördinatie en opschaling zijn vastgelegd in het regionaal convenant over de Verwijsindex. Ook over de afstemming in het Veiligheidshuis zijn afspraken vastgelegd. Er zijn echter geen formele samenwerkingafspraken vastgelegd die specifiek gelden voor de aanpak Helpende Hand in de Wijk.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ Medewerkers van netwerkpartners hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✗ De afspraken over het delen van informatie zijn beperkt. In de omschrijving van de aanpak staat dat in de eerste fase van drie tot vier weken, de gezinscoach en de gezinsleden de problematiek in kaart brengen. Daartoe voeren ze gesprekken en vraagt de gezinscoach de beschikbare informatie van derden op.

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	✓ Officieel duurt de aanpak maximaal een jaar. Maar uit de documentatie blijkt dat de intensieve zorg en ondersteuning wel wordt voortgezet als dat nodig is (is bij ten minste één gezin het geval). Geen van de netwerkpartners noemt een vaste termijn.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✓ Gemeente en netwerkpartners geven aan dat er afspraken zijn over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning. LET OP: De toelichting over de manier waarop dit gebeurt, verschilt ten opzichte van elkaar. Bijvoorbeeld: afspraken per gezin, maar volgens een andere netwerkpartner zou zijn afgesproken dat er geen wachtlijsten gelden.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ Er is nazorg geregeld in de vorm van doorverwijzing naar Waakvlam, J&G in de buurt, de Wering etc.

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 Alkmaar 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?

Medewerkers van Helpende Hand in de Wijk schuiven bij veel overleggen aan. Hierdoor is de toegang tot de aanpak goed geregeld.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Het gezin en zijn sociale netwerk worden betrokken bij het bepalen wat nodig is en wat het gezin zelf kan oppakken.

Wat kan beter?

Aanpak

Wat gaat goed?

In de aanpak is er een gezinscoach voor het gezin die de intensieve zorg en ondersteuning aan het gezin op elkaar afstemt. Er zijn functie-eisen voor de gezinscoach geformuleerd. Ook is er een aantal uren in de week gereserveerd voor de werkzaamheden van de gezinscoach in een gezin.

Er wordt gewerkt met één plan per gezin, dat betrekking heeft op alle leefgebieden. De aanpak is outreachend.

Wat kan beter?

De gemeente heeft beperkt beleid en visie op wat nodig is voor deze gezinnen. STJ vindt beleid dat gebaseerd is op een adequate probleemverkenning (hoe groot is de doelgroep, wat is er nodig voor de doelgroep) belangrijk om tot een passende en toereikende aanpak te komen.

De doelen van de gemeente en netwerkpartners wijken deels van elkaar af. Zo noemt een deel van de partijen als doel het beperken van overlast, terwijl andere netwerkpartners vooral op het verbeteren van de situatie voor de gezinnen gericht is. Dit kan leiden tot verschillende verwachtingen tussen de partijen onderling.

Er is geen doorzettingsmacht voor de gezinscoach geregeld. Dit is wel belangrijk om tot een sluitende aanpak voor de gezinnen te kunnen komen.

Vervolg conclusie

Samenwerking	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
<p>Opschalingsmogelijkheden zijn geregeld binnen de aanpak.</p> <p>Medewerkers van netwerkpartners hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen.</p>	<p>Er zijn geen samenwerkingafspraken gemaakt die specifiek zijn voor de aanpak Helpende Hand in de Wijk. De afspraken over het delen van informatie zijn beperkt. Dit kan in de praktijk leiden tot haperingen in de hulpverlening.</p>

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
<p>De intensieve zorg en ondersteuning wordt voortgezet als dat nodig is. Voor de aanpak is nazorg geregeld.</p>	