



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Emmen

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

Januari 2014

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 Emmen

Emmen telt ongeveer 109.000 inwoners. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat in de gemeente Emmen bijna 16.849 meerpersoonshuishoudens met kind wonen (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en ten minste één kind).

In het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2016 'Van Zorg naar Participatie' geeft de gemeente aan te werken aan de doorontwikkeling van het Wmo-beleid als onderdeel van een breed participatiebeleid. In het beleidsplan wordt rekening gehouden en voorgesorteerd op de drie decentralisaties die gaan komen (begeleiding vanuit de AWBZ naar de Wmo, de Jeugdzorg en de Wet werken naar vermogen).

Belangrijke principes voor de vormgeving van de negen prestatievelden van de Wmo in Emmen zijn:

- gericht zijn op de vraag achter de vraag
- gebaseerd op de eigen kracht van de burger
- direct er op af
- formeel en informeel in optimale verhouding
- doordachte balans van collectief en individueel
- integraal werken
- niet vrijblijvend, maar resultaatgericht
- gebaseerd op ruimte voor professional

Specifieke aandacht binnen het Wmo-beleid is er voor de kwetsbare inwoners. De gemeente legt daarbij de nadruk op de zelfredzaamheid in de verschillende leefgebieden van de mensen en wil werken vanuit de eigen kracht van mensen en de kracht van hulp uit de directe omgeving. Gezinnen met geringe sociale redzaamheid vallen voor de gemeente Emmen onder de multiprobleemgezinnen en daarmee onder de groep kwetsbare burgers. De gemeente geeft aan dat er ongeveer 1000 huishoudens in Emmen behoren tot de groep gezinnen met geringe sociale redzaamheid.

De drie aankomende decentralisaties hebben binnen de gemeente Emmen geleid tot een heroriëntatie op de wijze waarop de gemeentelijke taken in de toekomst vormgegeven worden. Dit heeft geleid tot een visiedocument over de toegang tot sociale dienstverlening 'Koers en keuzes' (maart 2013). Dit visiedocument is voor een belangrijk deel gebaseerd op het Wmo-beleidsplan 2012-2016, het beleidskader jeugdbeleid 2008-2020 en het meerjarenbeleidskader Arbeidsmarkt- en participatiebeleid 2012-2016.

In de toekomst is er één toegang tot sociale dienstverlening, gekoppeld aan zes gebiedsteams. In de gebiedsteams kunnen alle vormen van sociale dienstverlening, waarvoor de gemeente na 1 januari 2015 verantwoordelijk is, gebundeld worden. Een van de experimenten in dat kader is het experiment 'De Toegang'. Het experiment moet recht doen aan de hierboven genoemde principes uit het Wmo-beleidsplan. Het doel van het experiment is om voor en met de inwoners van Emmen Oost een integraal toegangsmodel tot de voorzieningen op het sociale domein te ontwikkelen in de vorm van een sociaal team. Het sociaal team is een multi-

disciplinair team bestaande uit professionals met elk hun eigen specialisme. Deze professionals krijgen handlingsmandaat om als regievoerder een arrangement voor alle levensdomeinen samen te stellen met de burgers. De resultaten van het experiment zullen mede bepalend zijn voor de uiteindelijke positie van het sociale team bij de gemeentelijke brede implementatie. De opzet en organisatie van dit experiment voor Emmen Oost is door de gemeente samen met ketenpartners opgenomen in het startdocument experiment 'De Toegang'.

Voor de doelgroep van het STJ-onderzoek, de gezinnen met geringe sociale redzaamheid, is de wijze waarop Emmen de toegang voor sociale dienstverlening wil vormgeven een interessante ontwikkeling. Omdat het experiment pas onlangs is gestart, heeft STJ in overleg met de gemeente gekozen om twee al langer bestaande aanpakken, de CJG-aanpak en de OGGz-aanpak, te beoordelen in deze factsheet. De door STJ gesignaleerde goede punten en verbeterpunten van beide aanpakken kunnen als input dienen bij de inrichting en doorontwikkeling van de sociale teams.

Aanpak: CJG-aanpak

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

- CJG
- Icare

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

Beschrijving

In de provincie Drenthe bestaat al een jarenlange traditie van samenwerking op het sociale beleidsterrein en specifiek op het terrein van zorg voor jeugd. De drie gemeenten in Zuidoost Drenthe (Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen) hebben samen met de ketenpartners het document 'Ieder kind doet mee in Zuidoost Drenthe. Regionale samenwerking voor jeugd en gezin' opgesteld. Hierin is beschreven hoe de ondersteuning aan kinderen, jongeren en gezinnen gebiedsgericht door het CJG vormgeven wordt.

De ambitie in Zuidoost Drenthe is dat kinderen gezond, positief en veilig opgroeien. Voor het realiseren van deze ambitie wordt gebruik gemaakt van de uitgangspunten van positief jeugdbeleid:

- Sterke opvoedgemeenschap
- Eén gezin, één plan, één regisseur
- Positief opvoeden
- Positief opgroeien
- Opvoeden versterken
- Veilig opgroeien
- Doen wat werkt

De CJG's in Zuidoost Drenthe zijn samenwerkingsverbanden tussen de jeugdgezondheidszorg (Icare en GGD), Bureau Jeugdzorg en maatschappelijke werk- en welzijnorganisaties. De CJG's werken vanuit een systeemgerichte benadering. Ingewikkelde casussen worden besproken in multidisciplinaire teams en bij multiprobleemgezinnen wordt de coördinatie van zorg vervuld door de gezinscoördinator. De gezinscoördinator is een medewerker die niet zelf als ondersteuner in het gezin actief is maar de zorg voor het gezin coördineert.

De gemeente geeft aan niet te weten hoeveel gezinnen op dit moment zorg en ondersteuning krijgen vanuit deze CJG-aanpak voor multiprobleemgezinnen.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft de 'CJG-aanpak' 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 ongeveer dezelfde categorie gezinnen aan waarvoor de aanpak is bedoeld: gezinnen waar problemen zijn op meerdere leefgebieden en waar al geruime tijd meerdere hulpverleners in het gezin zijn die (nog) onvoldoende resultaat boeken of waar zorgen zijn over (de veiligheid van) de kinderen.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente weet bij benadering hoeveel gezinnen met GGSR in de gemeente wonen en in welke wijken. LET OP: Er is geen zicht op hoeveel gezinnen in de aanpak CJG terecht komen.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De gezinnen kunnen via het MultiDisciplinair Team (MDT) van het CJG worden aangemeld voor de aanpak.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Netwerkpartners en vele relevante partners melden gezinnen aan voor de aanpak. Alle ondervraagden noemen het maatschappelijk werk, BJZ, politie, GGD en het onderwijs als netwerkpartners die aanmelden 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	✓ Uit 'Ieder kind in Zuidoost Drenthe doet mee' blijkt dat de CJG-aanpak uitgaat van het versterken van de opvoeding, zodat kinderen en gezinnen problemen kunnen voorkomen, weten te verhelpen of hanteerbaar kunnen maken. LET OP: De gemeente noemt zelf niet dat de eigen kracht van het gezin een uitgangspunt of principe is van de aanpak.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ De CJG-aanpak heeft een rol in het versterken van de opvoedgemeenschap (pedagogische civil society). 'Uitgangspunt is één gezin, één plan, één regisseur in een stimulerende opvoed- en opgroeicontext, minder instituties en meer sociale netwerken.' (Uit: 'Ieder kind in Zuidoost Drenthe doet mee'). LET OP: De gemeente geeft aan dat het benutten van het sociale netwerk niet is opgenomen in de beschrijving van de aanpak.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ De gezinscoördinator werkt samen met de ouders, maar de ouders hebben de regie over wat er moet gebeuren en de gezinscoördinator regisseert dit. Samen met de ouders worden doelen gesteld en afspraken gemaakt over het bereiken van die doelen.

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 gemeente heeft in haar beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2016 aandacht voor de zorg voor de jeugd waarbij een integrale aanpak vooropstaat en oog is voor verschillende vormen van ondersteuning voor gezinnen afhankelijk van de problemen die zich voordoen. In het CJG-document 'Ieder kind in Zuidoost Drenthe doet mee' is dit verder uitgewerkt en is specifiek aandacht voor de aanpak van multiprobleemgezinnen. Daarnaast zet de gemeente Emmen volop in op een integrale doorontwikkeling van het jeugd-beleid en het Wmo-beleid in voorbereiding op de diverse decentralisaties in het sociale domein.
	De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	✓ In de aanpak staat de integrale ondersteuning aan gezinnen voorop. Aan de hand van de vastgestelde doelen in een gezinsplan werkt het gezin samen met de gezinscoördinator aan de problemen op de verschillende leefgebieden. Het doel is het gezin te empoweren opdat ze weer zelf grip krijgt op de hulpverlening en problemen en teruggeschakeld kan worden naar lichtere ondersteuning.
	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	✓ De resultaten van de aanpak worden op casusniveau op vaste evaluatiemomenten besproken. Dit wordt teruggekoppeld aan het MDT. ✓ De gemeente en de netwerkpartners evalueren jaarlijks in de stuurgroep CJG de aanpak ten behoeve van de opdrachtformulering voor het volgende jaar. Deze opdrachtformulering beperkt zich tot de 'wat' vraag. Op welke wijze de aanpak inhoudelijk wordt ingevuld komt hierbij niet aan de orde. De resultaten van deze evaluatie in de stuurgroep worden meegenomen in de nieuwe opdrachtformulering. Het jaarverslag wordt aangeboden aan de gemeente.
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)	✓ Voor multiprobleemgezinnen is de gezinscoördinator de centrale persoon. De gezinscoördinator richt zich op de verbinding tussen gezin en professionals.
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	✗ In het document 'Ieder kind in Zuidoost Drenthe doet mee' staat dat de gezinscoördinator het mandaat heeft om ondersteuners aan te spreken op hun werkzaamheden en het aantal hulpverleners te verminderen. Echter alle netwerkpartners en de gemeente geven in de vragenlijst aan dat de doorzettingsmacht van de regisseur niet geregeld is.
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	✓ De gemeente en één van de netwerkpartners geven aan dat bepaalde eisen worden gesteld bij de selectie van de gezinscoördinator. Uit de documentatie blijkt dat gezinscoördinatoren onder meer bekwaam moet zijn in het opstellen van een veiligheidsplan en zorgoverleggen met ouders moet kunnen organiseren.
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	✓ De CJG-aanpak werkt vanuit de visie één gezin, één plan, één regisseur. LET OP: De gemeente en de netwerkpartners geven aan dat niet geregeld is dat de netwerkpartners de doelen van het gezinsplan leidend laten zijn voor hun handelen.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	✓ In de aanpak is in het gezinsplan aandacht voor alle problemen van alle gezinsleden op de verschillende leefgebieden. De CJG-aanpak werkt vanuit een systeemgerichte benadering, waarbij men kijkt naar de hele context.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ De professionals hebben een actieve (outreaching) houding met als doel om het contact met het gezin te krijgen en te onderhouden, zorgsignalen te bespreken en gezinnen te motiveren tot ondersteuning.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✗ Netwerkpartners hebben niet met elkaar afgesproken in welke gevallen de aanpak wordt afgesloten. Ook geven ze aan dat drang en dwang geen deel uitmaakt van de aanpak.

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente financiert het CJG en participeert in de stuurgroep van het CJG.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✗ De gemeente geeft aan dat er geen opschalingsmogelijkheden zijn geregeld binnen de aanpak. Het komt in de praktijk af en toe voor dat de zorg aan gezinnen stagneert doordat partijen de benodigde zorg niet kunnen leveren (bv. door wachtlijsten bij BJZ/GGZ).
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✗ In het CJG participeren de JGZ, het (school)maatschappelijk werk en BJZ. Met andere partijen zijn afspraken gemaakt over hun verbondenheid bij de aanpak. In de opsomming van de gemeente en één van de netwerkpartners ontbreken echter de organisaties op het leefgebied van werk en inkomen en bij de andere netwerkpartners wordt de politie niet genoemd als partij die verbonden is met de aanpak.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✗ De samenwerkingsafspraken over de aanpak zijn niet schriftelijk vastgelegd.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ De bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg is geregeld. De gezinscoördinator speelt hierin een belangrijk rol. Zo nodig wordt aan BJZ een indicatiebesluit gevraagd voor de benodigde zorg.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ De netwerkpartners in het MDT in Emmen hebben in een privacyconvenant afspraken gemaakt over het actief delen van informatie. LET OP: Alle ondervraagden geven aan dat zich structurele problemen voordoen bij het delen van informatie. Zo hebben nog niet alle zorgaanbieders het privacyconvenant ondertekend en doen zich nog problemen voor in de terugkoppeling naar de professional die verwezen heeft en is niet altijd informatie die nodig is voor het (gezamenlijk) handelen beschikbaar.

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	X Afspraken over de duur van de aanpak en de redenen om een aanpak af te sluiten zijn niet gemaakt.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	X Met de netwerkpartners zijn geen afspraken gemaakt over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor gezinnen binnen de aanpak.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ Na beëindiging van de aanpak blijven de gezinnen in beeld bij de jeugdgezondheidszorg.

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 Emmen 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?

Voor alle netwerkpartners is duidelijk waar de gezinnen kunnen worden aangemeld, namelijk bij het Multidisciplinair Team van het CJG.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Het versterken van de opvoeding en de opvoedingsgemeenschap (pedagogische civil society) speelt een belangrijke rol bij de CJG-aanpak voor multiprobleemgezinnen. Hierbij is aandacht voor het sociale netwerk rondom het gezin en de hulpvraag van de gezinsleden in de aanpak staat centraal.

Wat kan beter?

Aanpak

Wat gaat goed?

Binnen de CJG-aanpak wordt gewerkt met één gezin, één plan, één regisseur. Voor multiprobleemgezinnen vervult de gezinscoördinator de rol van regisseur. De CJG-aanpak kent een systeemgerichte benadering waarbij het gezin in zijn gehele context wordt gezien en alle gezinsleden op alle leefgebieden waar zich problemen voordoen, hulp en ondersteuning krijgen.

Wat kan beter?

De gezinscoördinator moet doorzettingsmacht hebben om voor deze gezinnen de gewenste situatie te kunnen bereiken. Dit is nu niet geregeld, terwijl het voor deze groep gezinnen belangrijk is om te zorgen voor een sluitende aanpak.

Netwerkpartners hebben geen afspraken gemaakt in welke gevallen de aanpak wordt afgesloten. Door duidelijke afspraken te maken over het moment van afsluiten, het inzetten van dwang en drang binnen de aanpak en het vervolg na afsluiting kan voorkomen worden dat deze gezinnen op korte termijn opnieuw intensieve zorg en ondersteuning moeten krijgen.

Vervolg conclusie

Samenwerking	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
	<p>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.</p> <p>Afspraken over de opschaling bij stagnatie van de intensieve zorg zijn niet gemaakt.</p>

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
	<p>Voor de CJG-aanpak zijn geen eenduidige afspraken gemaakt tussen de netwerkpartners om te voorkomen dat gezinnen met complexe problemen moeten wachten op de benodigde zorg. Dit levert een risico op voor de continuïteit van zorg voor deze gezinnen.</p>

Aanpak: OGGz

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

- OGGz Z.O. Drenthe
- GGD Drenthe

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 gemeenten Coevorden, Borger-Odoorn en Emmen hebben samen met de relevante ketenpartners in een regionaal convenant OGGz vastgelegd dat zij met behulp van een netwerkorganisatie op doelmatige en doeltreffende wijze een bijdrage willen leveren aan de hulp- en dienstverlening aan OGGz-cliënten.

OGGz-cliënten zijn cliënten met complexe problemen (psychische problemen in combinatie met verslavings-, dak- en thuislozen-, verwaarlozings- en overlastproblematiek etc.)

Het netwerk is samengesteld uit vertegenwoordigers van de convenantpartijen (voor Emmen: gemeente Emmen, GGD Drenthe, GGZ Drenthe, VNN, Promens Care, Politie Nederland, Welzijnstichting Sedna, Lefier, Woonservice, Domesta, Leger des Heils en Zienn) en een onafhankelijk voorzitter in dienst van de gemeente Emmen.

Tot de taken van het netwerk behoren onder meer:

- nastreven van consensus over de aanpak en te treffen maatregelen ter voorkoming en beperking van OGGz-problematiek
- de onderlinge afstemming van maatregelen betreffende optimalisatie van de hulp- en dienstverlening
- t.b.v. de te treffen maatregelen uitwisselen van de noodzakelijke gegevens binnen de grenzen van de wet
- evalueren van de getroffen maatregelen.

De gemeente geeft aan dat ongeveer 200 gezinnen op dit moment zorg en ondersteuning krijgen vanuit deze OGGz-aanpak.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'de OGGz aanpak' 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 netwerkpartners geven aan het gaat om zorgmijdende gezinnen waar de reguliere hulpverlening geen toegang of resultaat (meer) heeft en waar problemen zijn op meerdere leefgebieden (vaak psychiatrische, financiële en verslavingsproblemen).
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente weet bij benadering hoeveel gezinnen met GGSR in de gemeente wonen en in welke wijken.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De gezinnen kunnen via het OGGz-meldpunt worden aangemeld voor de aanpak.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Netwerkpartners en vele relevante partners melden gezinnen aan voor de aanpak. Alle ondervraagden noemen de schuldhulpverlening, het maatschappelijk werk, huisarts, de politie, de woningbouworganisaties en de thuiszorg als netwerkpartners die aanmelden voor de aanpak.

Gezin centraal		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
De aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal	<p>Binnen de aanpak wordt de eigen kracht van het gezin ondersteund en benut</p> <p>Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut</p> <p>Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is</p>	X Het OGGz beleid maakt onderdeel uit van het prestatieveld maatschappelijke opvang binnen het Wmo-beleid. Algemene principes binnen het Wmo-beleid zijn o.a. het versterken van de eigen kracht van de burgers, een integrale en samenhangende aanpak en een niet vrijblijvende maar resultaatgerichte aanpak (beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2016). Uit de aangeleverde documentatie voor de OGGz- aanpak en op basis van de ingevulde vragenlijst wordt echter niet duidelijk op welke wijze het gezin en het sociale netwerk centraal staan in de OGGz-aanpak.

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	<p>✓ De gemeente heeft in het beleidsplan Maatschappelijke Ondersteuning 2012-2016 aandacht voor de OGGz. De OGGz-aanpak is vastgelegd in een regionaal convenant OGGz. Het convenant is opgesteld door drie gemeenten (Borger-Odoorn, Coevorden en Emmen) samen met de verschillende organisaties binnen deze gemeenten. In het convenant zijn onder meer afspraken gemaakt hoe de integrale aanpak voor OGGz cliënten is vormgegeven. Daarnaast zet de gemeente Emmen volop in op een integrale doorontwikkeling van het jeugdbeleid en het Wmo-beleid in voorbereiding op de diverse decentralisaties in het sociale domein.</p>
	De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	<p>✓ Het doel is opbouwen van een vertrouwensrelatie, zorgen dat de hulp op gang komt, duidelijk hebben wie verantwoordelijk is en gezamenlijk met de ketenpartners werken aan de doelen in het gezinsplan.</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>✓ Eén van de netwerkpartners geeft aan dat op casusniveau in het zorgoverleg vaste evaluatiemomenten zijn. De andere netwerkpartner geeft aan dat dit gebeurt via het cliëntvolgsysteem.</p> <p>✓ De totale aanpak wordt geëvalueerd door de GGD Drenthe en aangeboden aan de stuurgroep OGGz waarin de managers van de partnerorganisaties voor OGGz zitting hebben en de wethouders van de drie gemeenten in Zuidoost Drenthe. De resultaten worden gebruikt voor de subsidievaststelling, maar ook maakt de stuurgroep OGGz een jaarplan op basis van de evaluatie. Verder worden de resultaten gebruikt voor beleidsontwikkeling (te denken valt aan bijvoorbeeld beleidsplannen Wmo).</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 centrale persoon binnen de aanpak is de casuscoördinator.</p>
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	<p>✗ De gemeente en één netwerkpartner geven aan dat de doorzettingsmacht niet is geregeld.</p>
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ Bij de selectie van de regisseur worden specifieke eisen gesteld. LET OP: Er zijn geen afspraken gemaakt over de maximale caseload van de regisseur.</p>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	<p>✓ Binnen de OGGz-aanpak wordt gewerkt met een gezinsplan met daarin opgenomen de doelen, de acties en wie wat wanneer doet. In gezamenlijke zorgoverleggen met ketenpartners en bij voorkeur met de ouders zelf wordt de voortgang van de uitvoering besproken. LET OP: De gemeente en één netwerkpartner geven aan dat niet is geregeld dat netwerkpartners de doelen van het gezinsplan leidend laten zijn voor hun handelen.</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ De OGGz aanpak is een integrale aanpak. Als er sprake is van problemen bij de ouders hebben die ook vaak een weerslag op de andere gezinsleden. In samenhang wordt met alle betrokkenen naar de problemen op de verschillende leefgebieden gekeken en behandeld.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ Er bestaan geprotocolleerde afspraken over het actief en outreachend opzoeken van aangemelde gezinnen binnen bepaalde tijd. Dit betekent dat OGGz medewerkers actief de cliënten thuis gaan bezoeken.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✓ In principe wordt het gezin pas losgelaten als de doelen voor het gezin worden behaald, tenzij het gezin verhuist naar een andere gemeente. Drang en dwang maken daarbij onderdeel uit van de aanpak. LET OP: De gemeente geeft aan dat ook wordt afgesloten als de maximale duur van de aanpak is bereikt en als het gezin niet meer wil meewerken / niet openstaat voor hulpverlening. Dit laatste lijkt in tegenspraak met de doelgroep van de OGGz-aanpak, namelijk zorgmijders.
Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente financiert een aantal maatschappelijke organisaties die participeren in de OGGz-aanpak en financiert de onafhankelijke voorzitter van het OGGz-netwerk.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ De gemeente geeft aan dat er opschalingsmogelijkheden zijn bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✓ Vrijwel alle partijen die relevant zijn op het gebied van gezin, wonen, werk/inkomen, gezondheid en veiligheid worden genoemd. LET OP: Het onderwijs ontbreekt als relevante partij die verbonden is aan de aanpak.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✓ In het 'Regionaal Convenant OGGz' zijn de samenwerkingsafspraken over de aanpak vastgelegd en ondertekend door de betrokken partijen.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ Alle ondervraagden geven aan dat de medewerkers van de netwerkpartners rondom het gezin de bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen. In het 'Regionaal Convenant OGGz' is opgenomen dat de convenantpartijen dienen uit te gaan van het belang van cliënten en/of zijn, dan wel haar omgeving. Verder zijn de partijen gehouden de in het netwerk overeengekomen maatregelen te zullen uitvoeren, helpen uitvoeren dan wel daarbij te ondersteunen. De netwerkpartners geven verder aan dat ieder vanuit de eigen professionaliteit mag beslissen in een casus.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ Het 'Regionaal Convenant OGGz' bevat een bijlage met een privacyreglement, waarin ook afspraken zijn opgenomen over het vastleggen en delen van informatie. LET OP: Ondanks het privacyreglement ondervinden de netwerkpartners problemen met uitwisselen van informatie. Als voorbeeld wordt genoemd het verkrijgen van inhoudelijke informatie van de jGGZ. De strenge eisen die de jGGZ stelt maakt het werken met gezinsdoelen soms ingewikkeld/onmogelijk.

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	X De gemeente geeft aan dat de aanpak maximaal een jaar mag duren.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✓ De netwerkpartners geven aan dat er duidelijke en goede afspraken zijn met ketenpartners over de snelheid van de te leveren zorg. LET OP: Op het moment dat het gezin wordt overgeheveld naar de reguliere zorg ontstaan volgens een van de netwerkpartners wel eens wachtlijsten. Ook de indicatie door het CIZ kan leiden tot vertraging.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ Cliënten worden gevolgd. Na 3 maanden en na 6 maanden worden de gezinnen besproken in het OGGz-netwerk. Als het niet lukt in de reguliere zorg, wordt de OGGz-aanpak opnieuw ingezet.

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 Emmen 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?

De netwerkpartners geven dezelfde omschrijving van de gezinnen die in aanmerking komen voor de OGGz- aanpak, namelijk (zorgmijdende) gezinnen waar de reguliere hulpverlening geen toegang (meer) heeft of waar geen resultaten worden behaald. De gezinnen hebben vaak problemen op meerdere leefgebieden (waaronder psychiatrische, financiële en verslavingsproblemen).

Voor alle netwerkpartners is duidelijk dat de gezinnen aangemeld kunnen worden via het meldpunt OGGz.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Wat kan beter?

Onduidelijk is op welke wijze het gezin en het sociale netwerk centraal staan in de OGGz aanpak.

Aanpak

Wat gaat goed?

De OGGz wordt gekenmerkt door een outreachende aanpak en het werken met één gezin, één plan, één regisseur. In gezamenlijke zorgoverleggen met ketenpartners en bij voorkeur met de ouders zelf wordt de voortgang van het gezinsplan besproken.

Wat kan beter?

De regisseur moet doorzettingsmacht hebben om voor deze gezinnen de gewenste situatie te kunnen bereiken. Dit is nu niet geregeld, terwijl het voor deze groep gezinnen belangrijk is om te zorgen voor een sluitende aanpak.

Samenwerking

Wat gaat goed?

De samenwerkingsafspraken over de aanpak zijn vastgelegd en ondertekend door de betrokken partijen in het 'Regionaal Convenant OGGz'.

Wat kan beter?

Veel partijen die relevant zijn op het gebied van gezin, wonen, werk/inkomen, gezondheid en veiligheid zijn al aangesloten bij de aanpak. Echter het onderwijsdomein ontbreekt nog.

Vervolg conclusie

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
	De maximale duur van de aanpak is één jaar. Dat kan betekenen dat de aanpak afgesloten moet worden en het gezin wordt overgedragen aan de reguliere zorg voordat het gezin in staat is het zonder de intensieve zorg en ondersteuning vanuit de OGGz te redden. Het risico is dat een deel van deze gezinnen hierdoor snel terugkomt in een intensieve aanpak. Een flexibelere duur voor de aanpak kan dit ondervangen.