



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Gouda

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 Gouda

Gouda is een gemeente met ongeveer 71.000 inwoners en fungeert in de regio Midden-Holland als centrumgemeente voor Bergambacht, Bodegraven-Reeuwijk, Boskoop, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven, Vlist, Waddinxveen en Zuidplas waar het gaat om de prestatievelden 7, 8 en 9 van de WMO. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat in Gouda bijna 11.000 meerpersoonshuishoudens met een kind wonen (dat zijn gezinnen één of twee volwassenen en ten minste één kind).

De bovengenoemde gemeenten hebben gezamenlijk visie en beleid ontwikkeld voor de kwetsbare groepen. Dit is vastgelegd in het Regionaal Kader Maatschappelijke Zorg Midden Holland 2013-2016 met een bijbehorende uitvoeringsagenda. Gouda heeft in de Nota Maatschappelijke Zorg Gouda 2013-2016 de lokale vertaling gemaakt naar gemeentelijk beleid.

De gemeente geeft aan dat zij geen zicht heeft op de omvang van de groep gezinnen met geringe sociale redzaamheid en dat zij voor de groep gezinnen met complexe problemen op meerdere leefgebieden de volgende aanpak heeft:

- het MPG-overleg.

Deze aanpak wordt in deze factsheet beoordeeld.

Aanpak: MPG-overleg

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

- AMK
- Bureau jeugdzorg
- MEE Midden-Holland

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

Beschrijving

Gouda werkt met een integrale aanpak rondom het gezin, dat houdt in dat er wordt gewerkt volgens het principe '1 huishouden, 1 plan, 1 zorgcoördinator'. De zorgcoördinator is een medewerker van een van de bij het gezin betrokken zorgaanbieders. Als de zorg en ondersteuning aan een gezin stagneert, bijvoorbeeld door zorgmijding, dan wordt een melding gedaan bij het Meldpunt Zorg en Overlast. Het kan ook zijn dat een gezin waar nog geen hulp bij het gezin is betrokken, bij het meldpunt wordt aangemeld. Er kan gemeld worden door burgers en professionals.

Vanuit dit meldpunt wordt de casus, indien dit nodig blijkt, besproken in het MPG-overleg. In dit overleg worden afspraken gemaakt over het actieplan om de noodzakelijke zorg en ondersteuning te realiseren. Er kan bijvoorbeeld een procesregisseur worden ingezet die – tijdelijk – de taken van de zorgcoördinator overneemt.

Het MPG-overleg is 1x per maand één uur onder voorzitterschap van het Meldpunt Zorg en Overlast. De GGD coördineert dit voor de gemeente. Zolang de benodigde hulpverlening nog onvoldoende op gang is in het gezin, blijft het gezin op de agenda van het MPG-overleg staan.

Het MPG-overleg is gestart op 1 oktober 2010 en in 2012 is de zorg en ondersteuning van 38 gezinnen door dit overleg (weer) tot stand gekomen.

De insteek van het MPG-overleg is breed met deelnemers van organisaties uit zowel volwassenen- als jeugdzorg.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'MPG-overleg' 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 twee netwerkpartners benadrukken binnen het MPG-overleg de complexe problematiek en het zorgmijdend karakter van de doelgroep. LET OP: Eén netwerkpartner omschrijft de doelgroep veel breder en heeft het over alle meldingen waarover men zorgen heeft.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	X Er is geen zicht op de totale omvang van de doelgroep. Op basis van een accumulatie van risicofactoren kan wel een inschatting gemaakt worden maar hiertoe is niet eerder een poging gedaan. De gemeente weet wel in welke wijken de doelgroep van deze aanpak zich concentreert.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De meldingen komen binnen bij het Meldpunt Zorg en Overlast. De ondervraagde netwerkpartners zijn hierover eenduidig. Bij dit meldpunt kan gemeld worden door burgers en professionals.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Dit is het geval. Een breed spectrum van organisaties meldt gezinnen aan voor de aanpak. Het meest worden genoemd GGD, maatschappelijk werk, BJZ, woningbouw, AMK, Leger des Heils sociale zaken gemeente en politie.

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 mate van zelfredzaamheid c.q. eigen kracht is een belangrijk punt van aandacht in het plan van aanpak. Er worden diverse interventies ingezet om de zelfredzaamheid te vergroten.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ Het steunsysteem (bijvoorbeeld familie, vrienden, iemand in de buurt of vrijwilligers) speelt in het plan van aanpak en bij de uitvoering daarvan een belangrijke rol.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ Vragen, problemen en visie op de aanpak van cliënt en het (steun)systeem staan centraal.

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>✓ De gezamenlijke visie en het beleid voor deze doelgroep valt binnen het Regionaal Kader Maatschappelijke Zorg 2013 – 2016 met bijbehorende uitvoeringsagenda. Gouda heeft ook een lokale nota hiervoor gemaakt.</p> <p>✓ Ondervraagden benoemen allemaal als doel een gezamenlijke aanpak waarbij de coördinatie van zorg goed is belegd. Een doel dat de gemeente en het merendeel van de netwerkpartners ook benoemen is kennisontwikkeling of het opbouwen van expertise rondom deze doelgroep.</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>✓ Op uitvoerend niveau, op overlegniveau en per deelnemende organisatie wordt bijgehouden wat de aanpak oplevert en wat de knelpunten zijn.</p> <p>✓ Eenmaal per twee jaar wordt het MPG-overleg uitgebreid geëvalueerd door de netwerkpartners en vervolgens besproken met de gemeente. Dit kan leiden tot eventuele bijstellingen.</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)	✓ Het Meldpunt Zorg en Overlast wijst een procesregisseur aan die (tijdelijk) de zorgcoördinatie overneemt.
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	✓ De procesregisseur kan zelfstandig beslissingen nemen over aanpak en inzet zorg en ondersteuning. Alleen één netwerkpartner denkt hier anders over.
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	✓ De regisseur is voldoende toegerust voor zijn/haar functie. LET OP: Er zijn geen afspraken gemaakt ten aanzien van de maximale caseload.
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	✓ Er wordt gewerkt met één plan per gezin. LET OP: Alleen geeft een netwerkpartner (die het convenant ook heeft ondertekend) aan dat dit plan niet leidend is voor het handelen en dat er in de praktijk nog niet altijd met één plan wordt gewerkt.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	✓ Het plan omvat het gehele (gezins)systeem en heeft betrekking op alle leefgebieden.
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ Alle ondervraagden geven aan dat de aard van de doelgroep een (pro) actieve manier vraagt om het gezin te benaderen. In het MPG-overleg worden hierover afspraken gemaakt.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✓ Er zijn diverse mogelijkheden van dwang en drang die ingezet kunnen worden om het gezin toch (weer) zover te krijgen dat ze meewerken. LET OP: De gemeente geeft aan dat er afspraken zijn gemaakt over wanneer de aanpak wordt afgesloten maar twee van de drie netwerkpartners zijn het daar niet mee eens.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente voert regie en wordt daarin ondersteund door de GGD.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ De procesregisseur kan opschalen naar de managers van de betrokken organisaties dan wel naar de manager van het Meldpunt Zorg en Overlast. Deze manager kan met het knelpunt en bijbehorend advies naar de beleidsmedewerker dan wel naar de wethouder van de gemeente.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✓ Het Convenant Samenwerking Maatschappelijke Zorg Midden-Holland 2013-2016 is breed gedragen. Jeugd- en volwassenenzorg is vertegenwoordigd alsook politie, woningbouw en zorgverzekeraar. LET OP: Alleen onderwijs komt niet voor.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ De gemeente geeft aan dat medewerkers van de netwerkpartners in het MPG-overleg besluiten kunnen nemen die zij vervolgens binnen hun organisatie afstemmen. De netwerkpartners geven aan dat zij hierbij binnen wettelijke kaders en convenanten werken.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ Rondom het uitwisselen van informatie over een gezin (gezinsleden) gelden de afspraken die gemaakt zijn in het 'Convenant Zorgnetwerken OGGZ Midden Holland 2011 t/m 2015'. LET OP: Desondanks geven gemeente en alle ondervraagde netwerkpartners aan dat er met een organisatie structurele problemen zijn met het uitwisselen van informatie.

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	✓ Het MPG-overleg blijft een gezin bespreken zolang de hulp nog onvoldoende op gang is gekomen. Dit is niet gebonden aan een maximum termijn.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✗ Er zijn met de netwerkpartners geen afspraken gemaakt om te voorkomen dat gezinnen binnen de aanpak moeten wachten op zorg en ondersteuning. In de praktijk blijkt dit regelmatig tot problemen te leiden. Zo geven twee netwerkpartners aan dat de benodigde hulp niet altijd op het benodigde moment kan worden geboden of dat er onduidelijk is wie wat doet. Een netwerkpartner geeft aan deze gezinnen voorrang te geven als dat nodig is.
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ De gemeente en twee netwerkpartners geven aan dat er afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop het gezin na afsluiting in beeld blijft. De casus wordt niet door het MPG-overleg gemonitord maar er worden wel afspraken gemaakt wie dit vanuit de (reguliere) hulpverlening oppakt. LET OP: Een netwerkpartner geeft aan dat dit niet altijd gebeurt.

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 Gouda 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?

Het Meldpunt Zorg en Overlast fungeert als punt waar alle aanmeldingen voor de aanpak binnenkomen. Dit is helder en eenduidig geregeld en bij alle betrokkenen bekend.

Wat kan beter?

De gemeente heeft geen goed beeld van de omvang van de doelgroep van de meest kwetsbare gezinnen. Wel zijn risico-factoren in beeld gebracht maar hierbij is niet de slag gemaakt naar aantallen gezinnen met een cumulatie van problemen. Daardoor weet de gemeente ook niet of zij met de aanpak alle daarvoor in aanmerking komende gezinnen bereikt.

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Het sociale netwerk ofwel het steunsysteem (bijvoorbeeld familie, vrienden, iemand in de buurt of vrijwilligers) van het gezin speelt bij deze integrale aanpak een belangrijke rol. Niet alleen bij het in kaart brengen van problemen en oplossingen, maar ook bij de uitvoering daarvan.

Wat kan beter?

Aanpak

Wat gaat goed?

De procesregisseur die wordt ingezet is bevoegd tot het formuleren van het actieplan en beschikt over mogelijkheden om de nodige zorg en ondersteuning in te zetten.

Wat kan beter?

Een van de doelen van het MPG-overleg is het bundelen en opbouwen van specifieke kennis over de gezinnen met een cumulatie van problemen. Door de beperkte beschikbare tijd voor het overleg, 1 uur per maand, bestaat het risico dat het opbouwen van specifieke kennis over de doelgroep onder druk komt te staan. En dat het een afstemmingsoverleg wordt in plaats van een overleg waar de casuïstiek en inhoud prevaleert.

Vervolg conclusie

Samenwerking

Wat gaat goed?

Over de samenwerking rondom de integrale aanpak en de inzet van de procesregisseur zijn met veel verschillende partijen afspraken gemaakt. Deze partijen zijn niet alleen betrokken bij de zorg maar ook woningbouw en politie maken hier deel van uit. Bij de inzet van de procesregisseur zijn de opschalingsmogelijkheden goed geregeld. Voor spoedeisende gevallen zijn termijnen vastgesteld waarbinnen de procesregisseur richting management dan wel beleidsmedewerker dan wel wethouder over het probleem communiceert en op basis van een advies een oplossing wordt gezocht.

Wat kan beter?

Er zijn afspraken gemaakt over het delen van informatie maar in de praktijk blijkt dit een probleem te vormen. Hierdoor kan de benodigde zorg en ondersteuning onder druk komen te staan omdat niet alle deelnemers van het MPG-overleg op de hoogte zijn van de totale problematiek in het gezin.

Continu

Wat gaat goed?

Wat kan beter?

Er zijn met de netwerkpartners geen afspraken gemaakt om te voorkomen dat gezinnen binnen de aanpak moeten wachten op zorg en ondersteuning.
In de praktijk blijkt dit regelmatig tot problemen te leiden waardoor de continuïteit van zorg voor deze kwetsbare gezinnen onder druk komt te staan.