



Samenwerkend Toezicht Jeugd  
Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Uitkomsten toezichtonderzoek Haarlemmermeer

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](http://www.toezichtggsr.nl).*

## Context Haarlemmermeer

Haarlemmermeer heeft bijna 144.000 inwoners en uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat er in Haarlemmermeer 25.445 meerpersoonshuishoudens met kind zijn (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en ten minste één kind).

De gemeente Haarlemmermeer maakt deel uit van de Stadsregio Amsterdam. De stadsregio bevat 16 gemeenten.

Binnen de stadsregio (SRA) is een aanpak voor Multi Probleem Gezinnen (MPG-aanpak) ontwikkeld. In voorbereiding op de transitie ontwikkelen de gemeenten, waaronder Haarlemmermeer, deze aanpak door. Alle gemeenten binnen de SRA hanteren hierbij een aantal gezamenlijke uitgangspunten:

- Eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers, waarbij de overheid een vangnetfunctie vervult voor de meest kwetsbaren.
- Normaliseren en versterken van de pedagogische infrastructuur (ouders, kinderopvang, scholen, buurt, sportverenigingen e.d.).
- Vraaggericht en gezinsgericht werken: één gezin, één plan, één jeugd- en gezinswerker, één budget.
- Ruimte voor de professional.
- Andere visie op inkoop.
- Buurtgerichte zorg in de buurt.

Een uitwerking van deze gezamenlijke uitgangspunten vindt in verschillende pilots plaats binnen de gemeenten van de Stadsregio Amsterdam. In Haarlemmermeer gebeurt dit in de pilot Frontlineteam. In deze factsheet beoordeelt STJ de aanpak Frontlineteam.

De gemeente geeft aan dat er bij benadering 750 GGSR (3% van de gezinnen) in Haarlemmermeer zijn.

## Aanpak: Frontlineteam

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

- GGD Kennemerland
- MEE Amstel en Zaan
- Meerwaarde

*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 Haarlemmermeer loopt de pilot Frontlineteam. Hierin zijn volgens de gemeente de werkzame ingrediënten uit de MPG-aanpak doorontwikkeld op basis van het brede Centrum voor Jeugd en Gezin-concept in de gemeente. Het CJG-convenant is ondertekend door meer dan 30 partijen, waaronder de GGZ, Onderwijs, organisaties voor jeugd- en opvoedhulp, verloskundigen, kraamzorg, MEE en politie.

Het Frontlineteam bestaat uit procesbegeleiders (voormalige gezinsmanagers uit de MPG-aanpak) en wordt ondersteund door een expertiseteam. Het Frontlineteam richt zich op het versterken van eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van ouders door één gezin, één plan, vraaggericht en oplossingsgericht werken. De procesbegeleiders hebben als taak het proces te begeleiden, om te komen tot passende ondersteuning voor gezinnen die dit nodig hebben. Zij 'makelen en schakelen' tussen de vraag van gezinnen en het beschikbare hulpaanbod. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat zo snel mogelijk de juiste ondersteuning wordt ingezet.

Daarnaast nemen de procesbegeleiders tijdelijk de regie over de zorg rondom een gezin op zich, als een gezin zelf niet in staat is de regie te voeren en de regie niet belegd kan worden bij een van de betrokken professionals. Het Frontlineteam richt zich daarnaast op het versterken van professionals, zodat professionals steeds vaker zelf in staat zijn de regie op zich te nemen en gezinnen te ondersteunen.

Het Frontlineteam had op het moment van het onderzoek de regie over de zorg rondom 25 gezinnen. In het eerste half jaar van 2013 zijn 216 casussen behandeld in het Frontlineteam. In 94 gevallen betrof het casussen waarbij sprake was van meervoudige problematiek en waar procesbegeleiding vanuit het Frontlineteam is ingezet.

## Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Frontlineteam' 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
<b>GGSR zijn in beeld</b>	Alle netwerkpartners hanteren dezelfde omschrijving van GGSR	X Gemeente en netwerkpartners geven verschillende antwoorden op de vraag wat de doelgroep van de aanpak Frontlineteam is. De gemeente en één netwerkpartner noemen een brede definitie en gaan uit van gezinnen met zowel lichte als complexe problemen. Twee netwerkpartners blijven dicht bij de MPG-definitie.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente geeft aan dat er bij benadering 750 GGSR (3% van de gezinnen) in Haarlemmermeer zijn. Problematiek rondom GGSR doet zich met name voor in de volgende wijken/locaties: Graan voor Visch, Oppaallaan, Overbos, Getsewoud en Rijsenhout.
<b>De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is</b>	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ Gemeente en netwerkpartners noemen een groot aantal aanmeldpunten, die ten opzichte van elkaar deels overlappen. <b>LET OP: Deels zijn de door de gemeente en netwerkpartners genoemde aanmeldpunten afwijkend ten opzichte van elkaar.</b>
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Op het moment van het onderzoek betrof de aanpak van het Frontlineteam een pilot, van waaruit een beperkt aantal (25) gezinnen zorg en ondersteuning ontvingen vanuit de aanpak. Over het eerste half jaar van 2013 zijn 216 casussen behandeld in het Frontlineteam. In 94 gevallen betrof het casussen waarbij sprake was van meervoudige problematiek en waar procesbegeleiding vanuit het Frontlineteam is ingezet. Daarnaast wordt een groot deel van de GGSR regulier ondersteund (bijvoorbeeld door aanbieders van jeugd- en opvoedhulp, bemoeizorgmedewerkers van de GGD en het FACT-team).

Gezin centraal		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
<b>De aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal</b>	Binnen de aanpak wordt de eigen kracht van het gezin ondersteund en benut	✓ Eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van burgers zijn belangrijke uitgangspunten van de aanpak. De ouder houdt zelf de regie, het Frontlineteam neemt het niet over (tenzij het gezin hier echt niet toe in staat is).
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ Het benutten van het sociale netwerk is een belangrijk uitgangspunt van de aanpak. Oplossingen worden gezocht in de eigen context van het gezin, de school en de pedagogische omgeving. Voor langdurige ondersteuning wordt zoveel mogelijk het eigen netwerk ingezet.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ De aanpak is sterk vraaggericht; gaat uit van de vragen die van het gezin zelf komen: regie bij ouders.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Planmatig	De gemeente heeft beleid voor de groep GGSR De gemeente zorgt voor een gezamenlijke visie op de aanpak voor GGSR De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	<p>✓ De gemeente heeft, naast het (stads)regionale beleid, ook eigen beleid voor de doelgroep GGSR. Het beleid maakt deel uit van het bredere CJG-beleid (Nota evaluatie en doorontwikkeling CJG).</p> <p>✓ De gemeente heeft, naast een (stads)regionale visie, ook een eigen visie voor de doelgroep GGSR. Deze is opgenomen in de Nota evaluatie en doorontwikkeling CJG.</p> <p>X De gemeente en de netwerkpartners noemen verschillende doelen van de aanpak van het Frontlineteam. Wel noemen alle partijen het herstel van het gewone leven als belangrijk doel.</p>
	De resultaten van de aanpak worden bijgehouden De netwerkpartners evalueren de resultaten van de aanpak De gemeente evalueert de resultaten van de aanpak Op basis van de evaluatie wordt het beleid gecontinueerd dan wel bijgesteld	<p>✓ De resultaten van de pilot Frontlineteam worden bijgehouden door netwerkpartners en gemeente en geëvalueerd. Op basis van de evaluatie wordt het beleid gecontinueerd dan wel bijgesteld. STJ heeft een actuele evaluatie van de pilot ontvangen, waarin verbeterpunten/punten van aandacht zijn benoemd.</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 procesbegeleider stemt de benodigde zorg en ondersteuning voor een gezin op elkaar af.</p>
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	<p>X De doorzettingsmacht van de procesregisseur is niet geregeld. Onder doorzettingsmacht verstaat STJ dat de regisseur besluiten kan nemen die consequenties hebben voor de betrokken netwerkpartners.</p>
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ De procesbegeleiders zijn getraind in het coördineren van zorg. Er zijn functie-eisen voor de procesbegeleiders van het Frontlineteam. Verder wordt gewerkt aan een competentieprofiel.</p>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met een gezamenlijk plan per gezin	<p>✓ Er wordt gewerkt met een gezamenlijk plan per gezin, waarmee wordt gewerkt aan alle problemen op alle leefgebieden.</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ Ook aanpalende sectoren zoals onderwijs, volwassenenzorg, veiligheidshuis, huisvesting werken mee aan het maken van een gezinsplan.</p>

## Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ Het uitgangspunt van het Frontlineteam is vraaggericht werken, waar 'bemoeizorg' in beginsel niet goed bij aansluit. De gemeente geeft aan dat, waar nodig, bemoeizorg wel als specialisme ingezet kan worden ter ondersteuning van gezinnen die niet zelf aankloppen voor hulp.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	X Twee van de drie netwerkpartners geven aan dat er geen dwang en drang voor het gezin geregeld is binnen de aanpak. De gemeente geeft aan dat een gesprek met ouders en overige partijen wordt georganiseerd als een gezin niet meer wil meewerken, wat bijna altijd leidt tot een oplossing. Verder gelden volgens de gemeente de mogelijkheden om Bemoeizorg, Vangnet en Advies en het FACT-team in te zetten. Als er zorgen zijn om de veiligheid van kinderen dan wordt BJAA (AMK) ingeschakeld of het SHG.
Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR. De aansturing op het proces vindt plaats door de gemeente, de aansturing op de inhoud door de netwerkpartners.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld. Casussen kunnen worden besproken in het knelpuntenoverleg en vervolgens opgeschaald worden naar de procesmanager MPG/OGGZ. De procesmanager MPG/OGGZ kan een casus zo nodig escaleren naar de wethouder/burgemeester. Een en ander staat beschreven in het samenwerkingsconvenant CJG.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✓ Het samenwerkingsconvenant op basis waarvan het Frontlineteam werkt, is ondertekend door 31 partijen. Hiermee zijn de relevante partijen betrokken bij de aanpak.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✓ Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak. Het betreft de samenwerkingsafspraken in het Convenant CJG Haarlemmermeer en de doorontwikkeling hiervan (Nota evaluatie doorontwikkeling CJG).
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ De netwerkpartners hebben hun medewerkers de bevoegdheid gegeven om een gezamenlijk plan te maken voor een gezin. Ze hebben niet de bevoegdheid beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning aan de gezinnen, maar er zijn wel mogelijkheden om te escaleren als netwerkpartners de in het gezinsplan afgesproken zorg niet leveren.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ Afspraken over het delen van informatie zijn gemaakt. Er wordt gebruikgemaakt van een gezamenlijk digitaal dossier, waar ook het gezin in de toekomst inzage in heeft. De Verwijsindex van de Stadsregio, Matchpoint, geeft informatie over de zorgcoördinatie per gezin. <b>LET OP: Er zijn structurele problemen bij het delen van informatie. De GGZ heeft kanttekeningen geplaatst bij het privacyprotocol en dit niet onvoorwaardelijk ondertekend.</b>

## 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 rol van het Frontlineteam stopt als de regie op de zorg en ondersteuning tot stand is gekomen en er een plan is. Het bewaken van de uitvoering van het gezinsplan gebeurt door betrokken hulpverleners, door het netwerk of door het gezin zelf. Het Frontlineteam gaat na of de regie belegd is. Als het niet mogelijk is om de regie bij het gezin of bij de bestaande hulpverleners te beleggen, dan neemt het frontlineteam de (tijdelijke) regie op zich.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	<p>X Alle drie de netwerkpartners geven aan dat er geen formele afspraken zijn gemaakt om te voorkomen dat gezinnen binnen de aanpak moeten wachten op zorg en ondersteuning. Het Frontlineteam gaat op zoek naar alternatieven als wachtlijsten zijn, als het nodig of wenselijk is ook buiten het bestaande aanbod.</p> <p>In de praktijk zijn er knelpunten: onvoldoende woningaanbod, onvoldoende jeugdhulp- en jeugdzorg, maatschappelijke opvang en bij de gemeente. De gemeente geeft in september 2013 aan dat de wachtlijsten van jeugdhulp- en jeugdzorg, voor zover het BJAA betreft, inmiddels zijn afgenomen.</p> <p>De gemeente geeft aan dat daarnaast de schotten tussen de verschillende financieringsstromen nu nog een belangrijk knelpunt zijn die maatwerk soms onmogelijk maken.</p>
De aanpak krijgt indien nodig een vervolg	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	X In het gezinsplan worden afspraken gemaakt hoe een gezin op langere termijn gevolgd kan worden. Volgens de gemeente is er regulier waakvlambaanbod, maar volgens de netwerkpartners is er geen afspraak gemaakt dat de aanpak indien nodig een vervolg krijgt. In de praktijk lijkt het wel te gebeuren.

## 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 Haarlemmermeer 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?

Om te voorkomen dat deze gezinnen van de benodigde zorg verstoken blijven, is het belangrijk om zicht te hebben hoeveel gezinnen speciale zorg behoeven. De gemeente Haarlemmermeer heeft een beeld van de omvang van de doelgroep en de wijken waarin de problematiek rondom GGSR speelt.

#### Wat kan beter?

De gemeente en netwerkpartners hanteren verschillende omschrijvingen van de doelgroep voor het Frontlineteam. Dit kan ertoe leiden dat gezinnen ten onrechte wel of niet in de aanpak komen.

### Gezin centraal

#### Wat gaat goed?

Uitgangspunten bij het Frontlineteam zijn dat de eigen kracht van het gezin wordt ondersteund en benut en dat het sociale netwerk helpt bij de ondersteuning van het gezin. De behoefte van het gezin is het uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is.

#### Wat kan beter?

### Aanpak

#### Wat gaat goed?

De gemeente Haarlemmermeer heeft, samen met andere gemeenten binnen de stadsregio maar ook zelf, beleid en een visie voor gezinnen met een geringe sociale redzaamheid. De gemeente en de netwerkpartners houden de resultaten van de aanpak bij en evalueren deze.

Elk gezin heeft een procesbegeleider, die de zorg en ondersteuning aan het gezin afstemt. Er zijn functie-eisen voor de procesregisseur en er wordt gewerkt aan een competentieprofiel.

Er wordt gebruik gemaakt van een gezamenlijk plan per gezin, waarmee wordt gewerkt aan alle problemen op alle leefgebieden. Ook aanpalende sectoren zoals onderwijs, volwassenenzorg, veiligheidshuis, huisvesting werken mee aan het maken van een gezinsplan.

#### Wat kan beter?

De doorzettingsmacht voor de procesbegeleiders is niet geregeld. Dit is wel belangrijk om tot een sluitende aanpak voor de gezinnen te kunnen komen.



## Vervolg conclusie

### Samenwerking

#### Wat gaat goed?

De gemeente Haarlemmermeer heeft een groot aantal relevante partijen betrokken bij het Frontlineteam via het CJG-convenant. Over de samenwerking en informatie-uitwisseling zijn afspraken gemaakt.

De Verwijsindex van de Stadsregio, Matchpoint, geeft informatie over de zorgcoördinatie per gezin. Het gezin kan het gezamenlijke digitale dossier in de toekomst ook zelf inzien.

#### Wat kan beter?

### Continu

#### Wat gaat goed?

Het Frontlineteam vergewist zich ervan of de regie is belegd bij het gezin zelf of bij een hulpverlener. Als dit niet het geval is, dan neemt het Frontlineteam de regie (tijdelijk) op zich.

#### Wat kan beter?

Alle netwerkpartners noemen tekorten aan bepaalde vormen van hulp. Het uitgangspunt van Haarlemmermeer dat zo snel mogelijk de juiste ondersteuning wordt ingezet komt hiermee in gevaar.