



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Maastricht

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 Maastricht

De gemeente Maastricht is centrumgemeente voor de regio Maastricht-Heuvelland en Westelijke Mijnstreek. Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt met Sittard-Geleen in het kader van de transities. Een uitwerking van deze samenwerkingsafspraken staat in de nota 'Kompass 2015. Uitvoeringsprogramma OGGZ 2013-2015'.

Maastricht heeft ruim 121.000 inwoners. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat in Maastricht bijna 15.000 meerpersoonshuishoudens met één kind wonen. Dit zijn gezinnen die bestaan uit één of twee volwassenen en tenminste één kind.

Volgens een schatting van de gemeente Maastricht leven er binnen de gemeentegrenzen ongeveer 2000 gezinnen die aan de definitie van STJ voor 'gezinnen met geringe sociale redzaamheid' (GGSR) voldoen.

De gemeente geeft aan voor GGSR de Integrale Aanpak te hebben, met een prominente rol daarin voor het Veiligheidshuis. De gemeente vermoedt dat met de Integrale Aanpak ongeveer 15% van de gezinnen met geringe sociale redzaamheid hulp ontvangen. Het gaat om gezinnen die overlast bezorgen en zich kenmerken door criminaliteit en maatschappelijke uitval.

In deze factsheet wordt de meest intensieve aanpak door het Veiligheidshuis beoordeeld, de Integrale persoons- of systeemgerichte Aanpak; de Integrale Aanpak (IA).

Aanpak: Integrale Aanpak

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

- Mondriaan
- Trajectbureau
- Bureau Jeugdzorg

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 Integrale Aanpak is persoonsgericht of systeemgericht en wordt ingezet als een persoon of een gezin (een systeem) voldoet aan de criteria voor deze aanpak.

Criteria voor de aanpak zijn criminaliteit, overlast of maatschappelijke uitval. Het betreft complexe problematiek op meerdere leefgebieden, waarbij vaak stagnatie is opgetreden in een eerder opgestart hulpverleningsproces.

In de Integrale Aanpak wordt volgens een vastgesteld proces de cliënt of het cliëntsysteem in kaart gebracht. Dit proces is beschreven in de nota 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak (Persoons- en Systeemgericht) in de Veiligheidshuizen Limburg, 1 juli 2011'. Hierin staat hoe de aanmelding plaatsvindt, hoe de urgentie wordt vastgesteld, hoe een multidisciplinair (maatwerk) plan wordt opgesteld en hoe dit wordt uitgevoerd.

Indien nodig worden drang- en dwangcomponenten ingezet, zoals het korten op een uitkering, dreigen met uithuiszetting, het nemen van maatregelen door de kinderrechter, strafrecht en verplichte hulpverlening.

Een procesmanager van het Veiligheidshuis krijgt de regie over het integrale plan. Soms wordt daarnaast ook een casemanager aangewezen in het gezin om te coördineren op uitvoeringsniveau en om direct bij het gezin betrokken te zijn.

Een van de uitgangspunten is: 'vastpakken en niet meer loslaten', totdat het leven van de cliënt of het systeem weer op de rails staat of regie van buiten af niet meer nodig is. Op dit moment krijgen 316 gezinnen in Maastricht ondersteuning vanuit deze aanpak.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Integrale 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	✓ Alle ondervraagden geven aan dat het gaat om gezinnen of individuen met een meervoudige problematiek en waar criminaliteit, overlast en maatschappelijke uitval een rol kan spelen en de aanwezige hulpverlening stagneert.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	✓ De gemeente weet in welke wijken deze gezinnen zich met name bevinden en om hoeveel gezinnen het ongeveer gaat.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ Het Veiligheidshuis wordt door alle ondervraagden aangegeven als aanmeldpunt.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ De ondervraagden noemen veel partijen die GGSR aanmelden voor de aanpak en zijn ook overeenkomstig in hun antwoorden. Allen noemen maatschappelijk Werk, AMK, Bureau Jeugdzorg, Leger des Heils, thuiszorg, politie, GGD en woningbouwcoöperaties. Door drie van hen worden daarnaast nog genoemd de schuldhulpverlening, organisaties voor jeugd- en opvoedhulp, CJG, gehandicaptenzorg, MEE, reclassering voor volwassenen en de afdeling sociale zaken van de gemeente.

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 documenten 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak (Persoons- en Systeemgericht) in de Veiligheidshuizen Limburg, 1 juli 2011' alsmede de nota over de onderliggende methodiek 'Vastpakken en niet meer loslaten, jaar-rapportage 2011 van het Veiligheidshuis district Maastricht', laten zien dat de eigen kracht van het gezin wordt ondersteund en benut. Dit blijkt ook uit de overeenkomstige antwoorden van de netwerkpartners.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ De Integrale Aanpak is gericht op de cliënt én op het cliëntsysteem. Het sociale netwerk speelt een belangrijke rol in deze aanpak. Dit beamen de ondervraagden allemaal en dit is ook te lezen in de documenten.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ Als het mogelijk is, is de behoefte van het gezin een uitgangspunt binnen de aanpak. Maar bij het toepassen van dwang en drangmaatregelen, kunnen andere (veiligheids)aspecten prioriteit hebben.

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>✓ Uit de documenten blijkt dat er een gezamenlijke visie is ontwikkeld waar het beleid op is afgestemd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak (Persoons- en Systeemgericht) in de Veiligheidshuizen Limburg, 1 juli 2011' en het 'Kompas 2015. Uitvoeringsprogramma OGGZ 2013-2015'. Ook de jaarrapportage uit 2011 'Vastpakken en niet meer loslaten, Veiligheidshuis district Maastricht', geeft blijk van beleidskeuzes.</p> <p>✓ Als doelen worden genoemd het voorkomen dat gezinnen tussen wal en schip vallen en het terugdringen van criminaliteit, overlast en maatschappelijke uitval.</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 casusniveau worden de resultaten van de aanpak bijgehouden. In de jaarrapportage 'Vastpakken en niet meer loslaten' worden de procesmatige evaluaties op casusniveau omschreven, net als in de nota 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak'. Op bestuurlijk niveau wordt door gemeente samen met de netwerkpartners bijgehouden of de gestelde doelen worden bereikt.</p> <p>✓ De resultaten hebben er op bestuurlijk niveau in 2009 onder andere toe geleid, dat de Casusaanpak Multiproblematiek is opgegaan in de huidige Integrale Aanpak.</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>✓ Zowel de documenten als de antwoorden van de ondervraagden zijn inhoudelijk consistent. Er is een procesmanager die de regie heeft over het proces van de aanpak. Soms is er een casemanager die op uitvoeringsniveau direct bij het gezin betrokken is en onder andere coördinerende taken op casusniveau uitvoert.</p>
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	<p>✓ Volgens de gemeente en een netwerkpartner is de doorzettingsmacht geregeld en ligt dit bij de procesmanager. Dit staat ook beschreven in het document 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak'. Een van de bevoegdheden blijkt te zijn het opdragen van taken aan de netwerkpartners. Het geven van bindende instructies valt echter niet onder de bevoegdheden.</p> <p>LET OP: Twee netwerkpartners geven aan dat er geen doorzettingsmacht is geregeld.</p>
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ De gemeente en de netwerkpartners geven allemaal aan dat er voor de regisseur selectie-eisen zijn. De regisseur heeft bevoegdheden om indien nodig anderen in te schakelen bij het gezin.</p> <p>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 een gezamenlijk plan per gezin	<p>✓ De gemeente en twee netwerkpartners geven aan dat er met een gezamenlijk plan per gezin wordt gewerkt. Deze werkwijze blijkt ook uit de documenten, waarin het hele proces rond het 'Maatwerkplan' staat beschreven.</p> <p>LET OP: Eén netwerkpartner die aangeeft dat er met een gezamenlijk plan wordt gewerkt, geeft daarbij ook aan dat het gezamenlijke plan niet leidend is voor het handelen.</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ De ondervraagden laten in de antwoorden zien dat zij vinden dat alle gezinsleden en alle leefgebieden in de aanpak aandacht krijgen. Dit sluit aan bij de 'Leidraad voor werkproces Integrale Aanpak'. Ook hierin staat geschreven dat alle leefgebieden van alle gezinsleden aan bod komen in de aanpak.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	<p>✓ Alle ondervraagden zijn van mening dat er outreachend wordt gewerkt. In de uitleg verwijzen zij naar het inzetten van casemanagers in het gezin, die direct betrokken zijn bij en actief zijn in het gezin.</p> <p>LET OP: Als er niet voor gekozen wordt om een casemanager in te zetten (en het dus blijft bij procesregie), kan het outreachend werken onder druk komen te staan.</p>
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	<p>✓ Indien nodig wordt gebruik gemaakt van dwang- en drang maatregelen. In de hierboven genoemde documenten staan criteria beschreven over het afsluiten van de aanpak. De gemeente en één netwerkpartner geven aan dat het afsluiten plaatsvindt als de doelen voor het gezin behaald zijn.</p> <p>Let op: Twee netwerkpartners geven aan dat er over het afsluiten van de aanpak voor een gezin geen afspraken zijn gemaakt.</p>

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	<p>✓ De gemeente financiert het grootste deel van de aanpak, door het beschikbaar stellen van een gebouw en ondersteuning en het aanstellen van procesmanagers.</p>
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	<p>✓ De opschaling is door de gemeente als volgt beschreven: bij stagnatie van zorg of ondersteuning kan de procesmanager de leidinggevende van de betreffende organisatie inschakelen. De manager van het Veiligheidshuis heeft de mogelijkheid om eventueel op te schalen naar directieniveau. De wethouder of burgemeester kan op bestuursniveau opschalen.</p>
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	<p>✓ Veel relevante partijen zijn betrokken bij de aanpak, waaronder organisaties voor volwassenen- en jeugd(gezondheids)zorg, politie, woningbouw, MEE, CJG.</p> <p>LET OP: Het onderwijs ontbreekt in het samenwerkingsconvenant.</p>
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	<p>✗ In 2009 is 'Casusaanpak Multiproblematiek' overgegaan in de Integrale Aanpak. Hierover zijn nog geen samenwerkingsafspraken geformaliseerd.</p>
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	<p>✓ Medewerkers die in de aanpak participeren hebben mandaat om beslissingen te nemen en de bevoegdheden blijken in de meeste gevallen te voldoen.</p>
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	<p>✓ In de genoemde Leidraad staat beschreven welke afspraken zijn gemaakt over het actief delen van informatie. Dit sluit aan bij de antwoorden van de ondervraagden, waarvan een van hen aanvult dat soms privacyregels het uitwisselen van informatie bemoeilijkt.</p>

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	✓ Het plan loopt door totdat de in het plan benoemde doelen bereikt zijn. Er zijn geen afspraken gemaakt over een maximale duur van de aanpak.
De aanpak is flexibel	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✓ De afspraak is dat deze casussen uit de Integrale Aanpak prioriteit krijgen bij de bij de zorg en ondersteuning betrokken organisaties. Soms wordt een case-manager ingezet, afhankelijk van de zorgvraag. Het blijkt dat de aanpak flexibel is en aansluit bij de problemen van het gezin.
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 stelt dat na afloop van de aanpak nog reguliere organisaties bij het gezin betrokken kunnen zijn en dat de afspraak is dat – indien nodig – de zorg opgeschaald kan worden. De antwoorden van de netwerkpartners liggen in deze lijn en verwijzen ook naar de reguliere zorg.

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 Maastricht 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?

Maastricht heeft zicht op het aantal gezinnen (en individuen) met complexe problemen op meerdere leefgebieden, zowel in aantal als waar zij zich bevinden.

De toegang tot de aanpak via het Veiligheidshuis is voor de bij de aanpak betrokken netwerkpartners helder geregeld. Het risico dat een gezin door veel aanmeldpunten tussen het wal en het schip valt is daardoor beperkt.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Het stimuleren van de eigen kracht van het gezin is een van de uitgangspunten in de aanpak. De onderliggende methodiek stelt het gezin centraal, maar indien veiligheidsmaatregelen nodig zijn, krijgen deze in de aanpak prioriteit.

Wat kan beter?

Aanpak

Wat gaat goed?

De aanpak is gebaseerd op de methodiek 'vastpakken en niet meer loslaten', waardoor alle leefgebieden aan bod komen en er aandacht is voor problemen van alle gezinsleden. De aanpak is flexibel en wordt inhoudelijk bij het gezin aangepast.

Wat kan beter?

Vervolg conclusie

Samenwerking	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
	De samenwerkingsafspraken van 2007, gericht op de Casusaanpak Multiproblematiek, zijn niet geactualiseerd terwijl sinds 2009 al wordt gewerkt met de Integrale Aanpak. Dit brengt het risico met zich mee dat niet alle samenwerkende partijen op de hoogte zijn van de inhoudelijke afspraken en verplicht zijn om zich daaraan te houden.

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
De aanpak voor het gezin loopt door totdat de doelen voor het gezin zijn bereikt. De afspraak is gemaakt dat deze gezinnen prioriteit krijgen van de netwerkpartners. De inzet van de benodigde zorg en ondersteuning is daarbij flexibel en er zijn afspraken gemaakt met netwerkpartners en reguliere zorg zodat het gezin niet uit beeld verdwijnt en indien nodig er weer opgeschaald kan worden.	