



Samenwerkend Toezicht Jeugd  
Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Uitkomsten toezichtonderzoek Venlo

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

## Context Venlo

Venlo is een gemeente met ongeveer 100.000 inwoners. Uit de gegevens van het CBS van januari 2012 blijkt dat in er in Venlo ruim 15.000 meerpersoonshuishoudens met kind zijn (dat zijn gezinnen met een of twee volwassenen en ten minste een kind). Venlo geeft aan niet te weten hoeveel GGSR er binnen de gemeente zijn.

In 2007 heeft de gemeente Venlo samen met de netwerkpartners een visie ontwikkeld op de hulpverlening aan mensen met meer dan één probleem, genaamd 'De juiste afslag, visie hulpverlening: Venlo kijkt met een nieuwe bril'.

Dit heeft geleid tot vijf kaders voor hulpverlening:

- De klant centraal;
- Probleem in al zijn facetten vastpakken (alle domeinen erbij betrekken);
- Eigen kracht;
- Oplossingsgerichtheid;
- Organisatieoverstijgende beslissingsbevoegdheid.

De gemeente geeft aan dat er voor de groep gezinnen met complexe problemen op meerdere leefgebieden in Venlo de 'er op af aanpak vanuit de zorgnetwerken' bestaat.

In 2009 is een notitie geschreven door de afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling Venlo over de gewenste 'Doorontwikkeling van de zorgnetwerken', onder andere om de werkwijze van deze zorgnetwerken aan te passen aan de bovenstaande visie op hulpverlening.

De in deze factsheet beoordeelde aanpak is de:

- Er op af aanpak vanuit de zorgnetwerken.

## Aanpak: Er op af aanpak vanuit zorgnetwerken

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

- Bz Limburg
- Vincent van Gogh Venlo
- Wel.kom

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

## Beschrijving

Voor huishoudens met complexe problemen die direct en acuut ondersteuning en bemoeienis nodig hebben is er de er op af aanpak. Dit is in Venlo georganiseerd in de stedelijke zorgnetwerken, in de vorm van casusoverleggen waarin multidisciplinair gekeken wordt naar alle complexe problemen die spelen bij (een) huishouden(s) binnen de gemeente.

Binnen de overleggen wordt afgesproken wie waarvoor verantwoordelijk is vanuit een integraal beeld van de casus (case-manager). De zorgnetwerken bieden zelf geen hulp maar maken het eerste contact voor diagnose en geleiden de casus zo spoedig mogelijk door naar de benodigde zorg en ondersteuning.

Elke partner kan te allen tijde een casus inbrengen en een overleg initiëren. Casussen voor de zorgnetwerken worden voorgedragen door de partners zelf of worden vanuit het sociaal wijkteam overgedragen conform een aantal criteria waaraan een casus moet voldoen om opgeschaald te worden naar het zorgnetwerk.

De voorzitter van de zorgnetwerken is werkzaam bij de afdeling Werk Inkomen en Zorg van de gemeente Venlo. Binnen Venlo zijn vier zorgnetwerken actief. Op dit moment wordt voor ongeveer 25 gezinnen vanuit de zorgnetwerken regie gevoerd.

## Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Er op af aanpak vanuit zorgnetwerken' 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 een netwerkpartner benoemen de inwoners met complexe problemen. Twee netwerkpartners benoemen de doelgroep veel breder, te weten kwetsbare burgers en personen/gezinnen die voor overlast zorgen dan wel dreigen hun huis uitgezet te worden. Er is dus geen gezamenlijk gedeeld beeld van de doelgroep voor deze aanpak.
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	X De gemeente heeft geen beeld van de omvang van de doelgroep en waar deze gezinnen zich met name binnen Venlo bevinden.
<b>De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is</b>	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	X De ondervraagde netwerkpartners benoemen allemaal andere partijen waar een gezin aangemeld kan worden. Consensus bestaat grotendeels over het feit dat dit via de aangesloten ketenpartners kan. Maar minder consistent is dat twee netwerkpartners aangeven dat ook door burgers aanmelding kan plaatsvinden. Daarnaast staat in de notitie 'Doorontwikkeling zorgnetwerken' als aanbeveling onder andere: ... maken van afspraken waar welke casussen worden behandeld en hoe doorgeleiding geschiedt. Het is onduidelijk of dit ook daadwerkelijk is gedaan.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ De aanmeldingen komen met name vanuit de betrokken netwerkpartners. Het meest worden genoemd maatschappelijk werk, GGZ, politie, woningbouw, sociale zaken gemeente, schuldhulpverlening en BJZ.

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	✓ In de visie op hulpverlening is het bevorderen en herstellen van de zelfredzaamheid van de burger een belangrijk doel. Telkens wordt ook gekeken wat hij zelf kan.
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	✓ In de visie op hulpverlening wordt er ook gekeken naar wat de omgeving kan doen.
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	✓ In de visie op hulpverlening komt de hulpvrager en zijn probleem centraal te staan, waarbij het systeem wordt meegenomen.

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 een gezamenlijke visie ontwikkeld op de hulpverlening voor mensen met meer dan een probleem en beleid voor de ondersteuning die kwetsbare burgers cq. gezinnen krijgen vanuit de zorgnetwerken (notitie 'Doorontwikkeling zorgnetwerken' d.d. mei 2009).</p> <p>✗ Tussen de netwerkpartners zit weinig gemeenschappelijks in de wijze waarop doelen van het zorgnetwerk worden omschreven. De ene ondervraagde heeft het over het voorkomen van situaties die dreigen te ontsporen, de andere heeft het over situaties waar al acute problemen zijn. De ene heeft het over samen met de burger, de andere juist over samenwerking tussen professionals.</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>✓ Via de maandelijkse casusbesprekingen in het zorgnetwerkoverleg wordt gekeken of resultaten worden geboekt.</p> <p>✗ De 'Er op af aanpak vanuit de zorgnetwerken' wordt niet regelmatig geëvalueerd, de laatste evaluatie is gehouden in 2009 (notitie 'Doorontwikkeling zorgnetwerken'). Daarin staan veel aanbevelingen die geen opvolging hebben gekregen zoals het vastleggen van afspraken in een samenwerkingsovereenkomst en het opzetten van een registratiemethodiek ten behoeve van management- en beleidsinformatie, monitoring en sturing.</p>
Een toegeruste regisseur	In de aanpak is er één centrale persoon voor het gezin die de intensieve zorg en ondersteuning aan het gezin op elkaar afstemt (de regisseur)	✗ In het beleid is aangegeven dat er door het zorgnetwerk 1 professional wordt aangewezen die verantwoordelijk is voor het trajectplan inclusief begeleiding en de coördinatie van inzet van alle professionals die nodig zijn het probleem op te lossen. Maar twee van de drie ondervraagde netwerkpartners geven aan dat deze persoon er niet is.
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	✗ De netwerkpartner die aangeeft dat deze persoon er wel is, geeft daarbij aan dat de doorzettingsmacht niet geregeld is. Dat blijkt ook uit de notitie 'Doorontwikkeling zorgnetwerken'.
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	<p>✓ Er is een competentieprofiel voor de professional die vanuit het zorgnetwerk de zorg coördineert.</p> <p><b>LET OP: De leden van het zorgnetwerk screenen op dit profiel, is opgenomen als actiepoint in de notitie 'Doorontwikkeling zorgnetwerken'. Het is niet duidelijk of dit ook daadwerkelijk is gedaan.</b></p>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	✗ De gemeente geeft aan dat er wordt gewerkt met een gezamenlijk plan per gezin. Maar twee van de drie ondervraagde netwerkpartners geven aan dat dat niet het geval is. De netwerkpartner die aangeeft dat er wel wordt gewerkt met een gezamenlijk plan, geeft daarbij ook nog eens aan dat het plan niet leidend is voor het handelen.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	<p>✓ In de visie en het beleid worden de domeinen aangegeven waarop de problemen zich kunnen voordoen en staat het (gezins)systeem centraal.</p> <p>✗ Onderwijs maakt daar deel van uit maar is niet verbonden aan de aanpak. Verder is de vraag in hoeverre betrokken netwerkpartners kijken naar het gehele (gezins)systeem aangezien twee van de drie ondervraagden aangeven niet met 1 plan te werken.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ De netwerkpartners ondersteunen de cliënt ook thuis en in zijn leefomgeving, onder andere door middel van huisbezoeken.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✗ Gemeente en twee van de drie netwerkpartners geven aan dat er wordt afgesloten als het gezin niet meer wil meewerken of niet openstaat voor hulpverlening. Dit lijkt tegenstrijdig met het doel van de zorgnetwerken om zorgwekkende zorgmijders in beeld te brengen. Onduidelijk is hoe vervolgens de zorg en ondersteuning voor deze – zorgmijdende – gezinnen is geregeld. Daarnaast geeft de gemeente aan dat dwang en drang deel uitmaakt van de aanpak maar zijn twee van de drie netwerkpartners het daar niet mee eens.

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Coördinatie	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente voert direct regie op de aanpak vanuit de zorgnetwerken via de afdeling Werk, Inkomen en Zorg die het voorzitterschap vervult van de zorgnetwerken.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✗ De benodigde opschalingsmogelijkheden bij stagnatie van zorg zijn niet geregeld.
Benodigde partijen werken mee aan de aanpak	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✓ Positief is dat niet alleen zorgpartijen bij de zorgnetwerken betrokken zijn maar ook schuldhulpverlening, politie en woningbouw.  ✗ Onderwijs is niet aangesloten.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✗ Er zijn geen samenwerkingsafspraken.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ De medewerkers van de netwerkpartners hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de benodigde zorg en ondersteuning.
Toereikende informatie	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✗ Er zijn vanuit de zorgnetwerken geen afspraken gemaakt over het delen van informatie.

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Continu		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
<b>De duur van de aanpak is toereikend</b>	De afspraak is dat de intensieve zorg en ondersteuning doorlopen totdat de problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn	<b>X</b> De betrokkenheid van het zorgnetwerk stopt als het gezin niet (meer) wil meewerken.
<b>De aanpak is flexibel</b>	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	<b>X</b> Er zijn geen afspraken gemaakt met de partners van het zorgnetwerk over de beschikbaarheid van zorg en ondersteuning.
<b>De aanpak krijgt indien nodig een vervolg</b>	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	<b>X</b> De gemeente geeft aan dat er afspraken zijn gemaakt over de wijze waarop gezinnen in beeld blijven. Twee van de drie netwerkpartners zijn het daar niet mee eens. De netwerkpartner die het wel met de gemeente eens is geeft aan dat niet het zorgnetwerk monitort maar dat dit wel gebeurt door eventuele inzet van reguliere zorg in het gezin.

## 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 Venlo 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 zorgnetwerken in Venlo vervullen een belangrijke rol voor gezinnen met meerdere (complexe) problemen. Wanneer direct en acuut bemoeienis nodig is zorgen de zorgnetwerken voor de toeleiding van deze gezinnen naar de juiste zorg en ondersteuning.

#### Wat kan beter?

Om te voorkomen dat deze, soms ook zorgmijdende, gezinnen van de benodigde zorg verstoken blijven, is het belangrijk om zicht te hebben hoeveel gezinnen speciale zorg behoeven en waar zij zich ongeveer in de stad verblijven. Dit zicht ontbreekt op dit moment in Venlo.

Daarnaast bestaat tussen de partners in deze aanpak geen gezamenlijk beeld van de doelgroep waarvoor deze aanpak bedoeld is.

### Gezin centraal

#### Wat gaat goed?

In de gezamenlijke visie waaraan gemeente en netwerkpartners zich hebben geëngageerd, staat (de behoefte van) het gezin centraal. Het sociale netwerk wordt daarbij betrokken.

#### Wat kan beter?

### Aanpak

#### Wat gaat goed?

De gemeente heeft een gezamenlijke visie ontwikkeld op de hulpverlening voor mensen met meer dan één probleem en beleid voor de ondersteuning die kwetsbare burgers cq. gezinnen krijgen vanuit de zorgnetwerken.

#### Wat kan beter?

De benodigde (door)ontwikkeling van de aanpak wordt niet ingezet, ook al liggen er concrete aanbevelingen vanuit de evaluatie.

Het werken met één gezamenlijk plan per gezin waar één professional verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg en ondersteuning werkt (nog) niet in de praktijk. Dit is een belangrijke opgave richting de inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet. Het regelen van randvoorwaarden zoals doorzettingsmacht van de regisseur en opschalingsmogelijkheden bij stagnatie van zorg horen daar ook bij.

Daarnaast is het van belang om de zorg rondom deze kwetsbare gezinnen sluitend te regelen. Dus als een gezin niet (meer) wil meewerken, hoe wordt het gezin dan toegeleid naar zorg en ondersteuning eventueel gebruik makend van dwang en drang. maatregelen.



## Vervolg conclusie

### Samenwerking

#### Wat gaat goed?

Onder andere door de directe betrokkenheid van de afdeling Werk, Inkomen en Zorg bij de zorgnetwerken, voert de gemeente regie op de aanpak.

#### Wat kan beter?

De partners van de zorgnetwerken werken op dit moment zonder afspraken over de wijze waarop in de zorgnetwerken wordt samengewerkt (wie doet wat, op welke wijze, levert welke inzet) en zonder afspraken op welke wijze informatie wordt gedeeld. Dit laatste brengt het risico met zich mee dat de benodigde informatie om de juiste afwegingen te maken tijdens het zorgnetwerkoverleg niet beschikbaar is.

### Continu

#### Wat gaat goed?

#### Wat kan beter?

Op alle fronten is de continuïteit van de zorg en ondersteuning voor de kwetsbare gezinnen die worden besproken in de zorgnetwerken in het geding. Als het gezin niet (meer) wil meewerken, dan wordt de casus in het zorgnetwerk afgesloten. Voor een casus die wel in het zorgnetwerk wordt behandeld, zijn er geen afspraken gemaakt dat de benodigde zorg ook daadwerkelijk wordt geleverd (op de termijn die nodig is). En als de betrokkenheid van het zorgnetwerk stopt, is niet structureel geborgd dat het gezin in beeld blijft. Terwijl juist bij deze gezinnen de kans op terugval reëel is, en dus beter eerder dan later weer kan worden opgeschaald naar het zorgnetwerk. Maar dan is daarover wel informatie nodig.