

Het wijkteam en kwetsbare gezinnen

Utrecht, maart 2017

Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)

Toezichthouders

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie Jeugdzorg
- Inspectie Veiligheid en Justitie
- Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De vijf rijksinspecties van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ) houden toezicht op het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. De inspecties richten zich op de vraag of zij in de praktijk kunnen zien of het stelsel werkt zoals beoogd; krijgen kwetsbare burgers de benodigde zorg en ondersteuning, is deze passend, effectief en waar nodig samenhangend? Daarbij maken de inspecties gebruik van twee toezichtkaders: Toezichtkader stelseltoezicht jeugd en Toezichtkader stelseltoezicht volwassenen in het sociaal domein.

De foto op de voorkant van dit rapport betreft geen persoon in de jeugdhulp en is uitsluitend ter illustratie

Inhoudsopgave

Inleiding 4

1 Lokale netwerken en de bedoeling van 1G1P1R 7

1.1 Lokale netwerken 7

1.2 De bedoeling van 1G1P1R 7

2 Hoe werken de uitgangs-punten in de praktijk? 9

2.1 Het kwetsbare gezin als 'klant' 9

2.2 Triageren: analyse ontbreekt 9

2.3 Inschatten van de veiligheid onvoldoende 10

2.4 Tot stand brengen samenhang lukt niet goed 11

2.5 Regie onvoldoende helder 12

2.6 Knelpunten bij opschalen naar drang of dwang 12

3 Waarom lukt in de praktijk 1G1P1R onvoldoende voor kwetsbare gezinnen? 14

3.1 De professionals in het wijkteam 14

3.2 Competenties, bevoegdheden en middelen 14

3.2.1 Competenties 14

3.2.2 Bevoegdheden 15

3.2.3 Middelen 15

3.3 Beleid, samenwerkingsafspraken en werkinstructies 15

3.3.1 Beleid 15

3.3.2 Samenwerkingsafspraken 16

3.3.3 Werkinstructies 16

4 Kansen 17

4.1 Aanbevelingen 18

4.2 Vervolg 19

Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein 20

Inleiding

De samenwerkende inspecties[1] (hierna de inspecties) hebben het afgelopen half jaar in zes gemeenten onderzoek gedaan naar de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. De inspecties besteden extra aandacht aan kwetsbare gezinnen en andere kwetsbare groepen, omdat voor hen veel is veranderd op het gebied van (jeugd)zorg, onderwijs, ondersteuning en de keten van werk en inkomen. De gezinnen zijn voor zorg en ondersteuning sinds 2015 in toenemende mate afhankelijk van het lokale netwerk. In veel gemeenten is de zorg en ondersteuning vanaf 2015 georganiseerd vanuit (sociale) wijkteams, basisteams, CJG-teams, 0-100-teams (hierna: wijkteams). De inspecties hebben zorgen over de aanpak van deze teams voor kwetsbare gezinnen en of deze voldoende helpt om de problemen van kwetsbare gezinnen op te lossen of beheersbaar te maken.

In de afgelopen jaren zijn er tal van publicaties verschenen over de wijkteams. In hun artikelenserie *Nabij is beter. Decentraal denken en doen* stellen Pieter Hilhorst en Jos van der Lans: 'Om de vraag te beantwoorden of de decentralisaties een succes zijn moeten we niet kijken of de bezuinigingen zijn gerealiseerd, en ook niet of er organisatorische hervormingen worden doorgevoerd, maar of mensen meer te zeggen hebben gekregen over hun eigen leven en de hulp hebben gekregen die ze nodig hebben om vooruit te komen'.

Daarom hebben de inspecties ervoor gekozen om nu te kijken hoe kwetsbare gezinnen passende zorg en ondersteuning krijgen binnen de lokale netwerken die zijn ontstaan na de decentralisaties. Deze gezinnen hebben de bijzondere aandacht van de inspecties, omdat zowel uit calamiteitenonderzoek als uit het meerjarig onderzoek naar gezinnen met geringe sociale redzaamheid (www.toezichtggsr.nl) blijkt dat specifieke aanpakken voor kwetsbare gezinnen met de decentralisaties veelal zijn opgegegaan in de wijkteams.

Nieuwe manier van werken komt niet vanzelf

De wijkteams zijn per 1 januari 2015 snel van start gegaan, terwijl een daarbij behorende nieuwe manier van werken nog niet tot stand was gekomen. De inspecties hebben gezien dat de professionals (veelal) gedetacheerd in de wijkteams, uit verschillende organisaties komen die ook al voor de decentralisaties vanuit hun eigen 'koker' zorg en ondersteuning boden. Net als Hilhorst en Van der Lans constateren de inspecties dat deze professionals 'niet automatisch in een andere professionele modus terechtkomen, al zeker niet als al hun collega's uit dezelfde traditie komen'. De inspecties zien dat de professionals van de wijkteams in het algemeen hoog gekwalificeerde, gemotiveerde professionals zijn die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken. Deze professionals moeten gefaciliteerd worden om met elkaar een gezamenlijke nieuwe werkwijze tot stand te brengen, zowel vanuit de gemeente als vanuit hun moederorganisaties. Gemeenten gaan er nog teveel van uit dat de ideaalsituatie, zoals opgeschreven in visie- en beleidsstukken (zoals bijvoorbeeld 1G1P1R), automatisch zijn beslag krijgt in de uitvoeringspraktijk.

Kwetsbare gezinnen hebben een andere aanpak nodig dan die de professionals momenteel vanuit de wijkteams nu vaak kunnen bieden. De aanpak vanuit de wijkteams is nog onvoldoende passend om te komen tot een tijdige en effectieve aanpak van problemen van kwetsbare gezinnen. De inspecties zien wel kansen en mogelijkheden om vanuit de wijkteams effectieve zorg en ondersteuning aan deze gezinnen tot stand te brengen. Naast de beschikbaarheid van hoog gekwalificeerde, gemotiveerde professionals, biedt het samenbrengen van verschillende specialismen in een wijkteam en daarbuiten een goede kans voor het integraal in kaart brengen van de problematiek en het in samenhang bieden van passende zorg en ondersteuning.

Het wijkteam is een goede plek om de regie voor zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen te beleggen, mits gemeenten en hun samenwerkingspartners visie en beleid vertalen naar adequate samenwerkingsafspraken

[1] Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Jeugdzorg, Inspectie Veiligheid en Justitie, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid werken samen in het Toezichtprogramma van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd. In drie gemeenten is in dit toezicht samengewerkt met de Toezichthouder WMO van de betreffende gemeente.

(bijvoorbeeld over verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de regisseurs) en werkinstructies. De professionals die de regierol hebben over de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen moeten hiervoor voldoende tijd en ruimte hebben en ondersteund worden bij het ontwikkelen van hun competenties met opleiding en reflectie. De inspecties verwachten verder dat de toepassing van de richtlijnen van de beroepsverenigingen (zoals de richtlijnen *Samen met ouders en jeugdigen beslissen over passende hulp, Multiprobleemgezinnen)* bijdraagt tot een verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen (zie kader pagina 17).

Goed voorbeeld: meten, evalueren en verbeteren

In één van de onderzochte gemeenten is terug te zien dat voortdurende evaluatie en bijstelling van het beleid, afspraken en instructies, ertoe leidt dat de aanpak van kwetsbare gezinnen steeds passender wordt. In pilots wordt onderzocht 'wat werkt' en 'wat niet werkt' en waarom. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de caseload voor regisseurs die met kwetsbare gezinnen werken wordt teruggebracht, en dat aanbod dat niet aan de eisen voldoet niet meer wordt ingekocht. De inspecties roepen de overige gemeenten op om dit goede voorbeeld te volgen. Twee jaar na de decentralisaties is het tijd dat gemeenten stil staan bij de gekozen aanpak, evalueren en verbeteren, met name gericht op de output van de inspanningen voor kwetsbare gezinnen: 'Worden de gezinnen waarvoor we deze werkwijze hebben vormgegeven er ook daadwerkelijk beter van?', 'Worden de problemen daadwerkelijk opgelost of beheersbaar?'.

Het onderzoek
De samenwerkende inspecties voeren toezicht uit naar de werking van de belangrijkste lokale en/of regionale netwerken en kijken hierbij of deze leiden tot effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen.

Het onderzoek naar de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwets¬bare gezinnen van-uit wijkteams heeft plaatsgevonden in zes gemeenten: Almelo, Bergen op Zoom, Den Helder, Doetinchem, Goeree-Overflakkee en Gouda.

De inspecties hebben hierbij gekeken naar drie onderwerpen:
1. Het in beeld brengen van de problematiek op alle leefgebieden bij kwetsbare gezinnen;
2. Het organiseren van zorg en ondersteuning vanuit het lokale netwerk en de aansluiting van de verschillende vormen van zorg en ondersteuning op elkaar (conform de uitgangspunten van 1G1P1R);
3. De effectiviteit van de zorg en ondersteuning: worden de kwetsbare gezinnen er beter van, is de problematiek na verloop van tijd beheersbaar geworden en/of opgelost?

In alle gemeenten zijn de wijkteams bezocht. Voorafgaand aan dit bezoek is de relevante beleidsinformatie opgevraagd bij de betreffende gemeente. De verwachtingen uit het toet-singskader zijn tijdens het bezoek van de inspecties onderzocht. Hiervoor zijn gestandaardi-seerde interviews afgenomen met medewerkers en met cliënten van het wijkteam.

Daarnaast heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. Het verzoek was dossiers aan te leveren die ongeveer een jaar geleden vanuit Veilig Thuis waren overgedragen naar het wijkteam. Het was voor geen van de wijkteams echter mogelijk om uit het systeem te halen welke dossiers vanuit Veilig Thuis waren overgedragen.

De inspecties hebben daarom andere dossiers van de wijkteams geselecteerd en onderzocht waarin sprake was van problematiek op meerdere leefgebieden. Verder hebben telefonische interviews plaatsgevonden met door de inspecties geselecteerde netwerkpartners (in elk geval scholen, praktijkondersteuners GGZ van huisartsen, schuldhulpverleners en consulenten van woningbouwcorporaties). De dossierselectie en de selectie van netwerkpartners waren onver-wachte elementen in het toezicht.

1 Lokale netwerken en de bedoeling van 1G1P1R

1.1 Lokale netwerken

De inspecties hebben met dit toezicht een dwarsdoorsnede van de verschillende inrichtingen van het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen onderzocht. De focus lag hierbij op (varianten van) wijkteams, omdat veruit de meeste gemeenten ervoor hebben gekozen om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vorm te geven vanuit wijkteams. De zes onderzochte gemeenten delen op hoofdlijnen overeenkomstige uitgangspunten voor kwetsbare gezinnen (zoals 1G1P1R), maar hebben allemaal gekozen voor een andere vorm en inrichting van het lokale netwerk (zie kader *Het lokale netwerk in de onderzochte gemeenten*). Deze overkoepelende rapportage én de afzonderlijke rapportages over de zes gemeenten bieden dan ook voldoende handvatten voor andere gemeenten en hun samenwerkingspartners. Gemeenten kunnen de inrichting van het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen aan de hand van deze rapportages toetsen en waar nodig aanpassingen doen die de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verbeteren.

(Sociale) wijkteams, basisteams, CJG-teams en 0-100-teams zijn bedoeld als toegankelijk en laagdrempelig aanspreekpunt voor burgers, waarin de professionals een goed beeld hebben van wat er allemaal speelt in de wijk, generalistisch, integraal en oplossingsgericht gewerkt wordt en de eigen kracht van burgers wordt versterkt. Er zijn echter grenzen aan wat professionals in de wijkteams kunnen waarnemen, duiden en oplossen. Goede aansluiting tussen de wijkteams, lichte zorg en ondersteuning, gespecialiseerde zorg, en tussen het jeugd- en volwassenendomein, is daarom noodzakelijk.

Het stimuleren van een effectieve samenwerking tussen de verschillende vormen van zorg en ondersteuning is een belangrijke opgave voor gemeenten. Gemeenten moeten regie voeren op de totstandkoming van afspraken tussen partijen en zijn eveneens verantwoordelijk voor het laten realiseren van de (rand)voorwaarden waarbinnen zij dit kunnen doen. Gemeenten kiezen ervoor om – conform het wettelijk uitgangspunt - voor kwetsbare gezinnen te werken volgens één gezin, één plan, één regisseur (1G1P1R).

Het lokale netwerk in de onderzochte gemeenten

Almelo *werkt met zes sociale wijkteams (0-100).*

Bergen op Zoom *werkt met een Centrum voor Jeugd en Gezin.*

Den Helder *werkt met één Sociaal Wijkteam dat zich richt op gezinnen met multiproblematiek en enkelvoudige complexe problematiek.*

Doetinchem *werkt met zeven buurtcoachteams (0-100).*

Goeree-Overflakkee *heeft een Jeugd Ondersteuningsteam (JOT) voor opgroei- en opvoedvragen en heeft gezinsregisseurs in dienst die de regie hebben bij complexe gezinnen / huishoudens.*

Gouda *werkt met drie Sociaal Teams Jeugd en drie Sociaal Teams Volwassenen.*

In de meeste onderzochte gemeenten is het niet standaard zo dat de regie op de zorg en ondersteuning is belegd bij het 'wijkteam'. De regie kan ook bij ouders zelf liggen of iemand uit het sociale netwerk, of bij een algemene of maatwerkvoorziening.

1.2 De bedoeling van 1G1P1R

Het wettelijke uitgangspunt is om zo vroeg mogelijk een integrale, effectieve aanpak te realiseren volgens de werkwijze 1gezin1plan1regisseur (1G1P1R) of 1huishouden1plan1regisseur (1H1P1R). De generalisten die in de wijkteams werken moeten de problemen van een gezin op verschillende leefgebieden in kaart brengen en vervolgens passende zorg en ondersteuning inzetten. De achterliggende gedachte is dat gezinnen preventief en adequaat worden geholpen, zodat voorkomen wordt dat de problematiek ver-

slechtert en uiteindelijk zwaardere zorg moet worden ingezet.

Gemeenten hebben de ambitie om zoveel mogelijk gezinnen te helpen in het vrijwillig kader en om gedwongen hulpverlening (zoals een jeugdbeschermingsmaatregel) terug te dringen.

Tegelijkertijd wordt vanuit het streven naar een participatiesamenleving een sterk beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en het sociaal netwerk van mensen. Het beleid is gericht op ontzorgen en demedicaliseren. De wijkteams hebben als uitgangspunt dat gezinnen zelf initiatief nemen om hulp te zoeken en daarbij hun eigen hulpvraag kunnen formuleren. Eerst wordt bekeken wat een gezin zelf kan, vervolgens wordt nagegaan wat het sociale netwerk kan bieden en als dit niet toereikend is wordt een algemene of specialistische voorzieningen ingezet. In het beleid van veel gemeenten is terug te zien dat de doelgroep van de wijkteams wordt aangesproken als 'klant'.

WETTELIJKE GRONDSLAG 1G1P1R
Het werken volgens één gezin, één plan, één regisseur heeft een grondslag in onder andere de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

*De **Jeugdwet** geeft aan dat het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderbeschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek.*

*De **Wmo** geeft aan dat de gemeenteraad periodiek een plan vaststelt met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.*

*De vierde nota van wijziging van de **Participatiewet** stelt dat gemeenten de eigen kracht van mensenkunnen benutten en zoveel mogelijk aansluiten bij de specifieke leefsituatie van mensen. Dit zorgt ervoor dat de inzet van middelen doelmatiger en doeltreffender wordt. Het doel dat het kabinet in het Regeerakkoord heeft genoemd als uitgangspunt bij de decentralisaties komt zo dichterbij: één gezin, één plan, één regisseur.'*

2 Hoe werken de uitgangspunten in de praktijk?

2.1 Het kwetsbare gezin als 'klant'

Kwetsbare gezinnen zijn in mindere mate zelfredzaam en kunnen daardoor niet volwaardig en actief participeren in de samenleving. De gezinnen hebben op verschillende leefgebieden zorg en ondersteuning nodig, zoals op het gebied van werk en schuldhulpverlening, maatschappelijke ondersteuning, wonen, onderwijs, jeugdhulp, veiligheid en (geestelijke) gezondheid. Voorheen hadden veel gemeenten een specifieke aanpak voor kwetsbare gezinnen.

De uitgangspunten van de participatiesamenleving, waarbij een sterk beroep wordt gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en het sociale netwerk van mensen, zijn niet passend voor deze gezinnen. Juist waar de decentralisaties in het sociaal domein het mogelijk zouden moeten maken om voor kwetsbare groepen snel passende hulp te bieden, hebben uitgangspunten zoals 'uitgaan van eigen kracht' en 'vraaggericht werken' hun beperking.

Kwetsbare gezinnen hebben niet altijd een hulpvraag

Kwetsbare gezinnen hebben namelijk niet altijd een hulpvraag en staan daardoor niet direct open voor hulp, of de hulpvraag komt niet overeen met de hulp die de kinderen in het gezin daadwerkelijk nodig hebben. Deze gezinnen komen bij het wijkteam terecht omdat anderen zich zorgen maken over (de kinderen in) het gezin, niet zozeer omdat zij zelf een hulpvraag hebben. Het motiveren van gezinnen voor hulp terwijl zij hier zelf niet voor open staan, vereist andere competenties en gesprekstechnieken dan het vrijwillig of vrijblijvend doorgeleiden van gezinnen of gezinsleden naar hulp. 'Het uitgaan van 'eigen kracht', 'eigen regie' en de hulpvraag van ouders zou dus contextbepaald moeten zijn. De professional van het wijkteam moet in staat zijn om in te schatten hoe ver de eigen kracht van ouders reikt en in hoeverre zij de regie zelf kunnen dragen. Het vereist vakmanschap om gezinnen ertoe te bewegen dat zij (bepaalde vormen van) hulp accepteren en hen ook daadwerkelijk achter deze hulp te laten staan.

Vrijwillig te vaak vrijblijvend

Bij de benadering van een gezin moet meespelen met welke reden een gezin bij een wijkteam terecht komt. Een doorgeleiding vanuit Veilig Thuis vereist bijvoorbeeld vaak een andere, niet vrijblijvende insteek dan ouders die vrijwillig naar hulp zoeken. De meeste wijkteams maken hier echter geen onderscheid in. De reden van aanmelding verdwijnt in de praktijk naar de achtergrond, de professionals van de wijkteams gaan in gesprek met de ouders over hun wensen zonder hierbij duidelijke bodemeisen te stellen. Hierdoor kan het gebeuren dat een dergelijk gezin, ondanks de zorgen die reden waren voor de aanmelding bij het wijkteam, weer buiten beeld van de hulpverlening raakt.

Voorbeeld: *Een ouder komt bij het wijkteam voor zijn kind, omdat de school zorgen heeft over het kind. De ouder wil een diagnose en eventueel medicatie van zijn kind. Al snel wordt duidelijk dat er (behalve gedragsproblemen bij het kind) ook sprake is van financiële problemen, opvoedproblemen, een vermoeden van psychische problematiek bij de ouder en zorgmijdend gedrag van de ouder. Het wijkteam heeft zorgen en overweegt zelfs een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming. De ouder geeft aan toch geen hulp te willen, het wijkteam sluit af.*

2.2 Triageren: analyse ontbreekt

De opdracht van de wijkteams om zowel een passende oplossing te vinden bij een eenvoudige en enkelvoudige hulpvraag als bij (zeer) complexe problematiek, vereist een zorgvuldige en deskundige eerste beoordeling van de problematiek. De professional die deze beoordeling doet, moet weten hoe de ontwikkelingsbehoeften van kinderen, de opvoedingscapaciteiten van ouders en de gezins- en omgevingsfactoren (zoals het verstandig omgaan met geld) op elkaar inwerken. Het vereist kennis over combinaties van problematiek.

Problematiek onvoldoende in beeld

Nadat is vastgesteld dat er sprake is van meervoudige problematiek, is het belangrijk dat een wijkteam de problematiek breed uit-

vraagt bij ouders, kinderen en (professioneel en informeel)
betrokkenen bij het gezin. Dit gebeurt in de praktijk niet goed genoeg, ondanks de instrumenten die de wijkteams hiervoor meestal hebben (zoals de Zelfredzaamheid-Matrix, vaak aangevuld met het Ouderschapssupplement). In de praktijk zien de inspecties terug dat het wijkteam aan de slag gaat
met de problematiek van een gezin op de punten waar de ouders wel voor open staan. Bijvoorbeeld met de gedragsproblemen van een kind, of met de schuldenproblematiek van het gezin. De inspecties hebben meerdere voorbeelden gezien waar de hulpvraag van ouders (het gedrag/de problematiek van) de kinderen betrof, waarop hulp werd ingezet zonder dat er met de kinderen is gesproken of dat ze zijn gezien.

Geïsoleerde aanpak kindproblematiek

Er wordt onvoldoende outreachend, gericht en kritisch doorgevraagd op de hulpvraag van het hele gezinssysteem en de invloed van de aanwezige problematiek op de kinderen in het gezin. De problematiek van het kind wordt dan geïsoleerd aangepakt, waardoor onderliggende of andere problemen (zoals verslaving bij ouders, huiselijk geweld) buiten beeld raken. De hulpvraag van de ouder bepaalt in de praktijk veelal de inzet van zorg en ondersteuning. Een inschatting of ouders (gezien hun eigen problematiek) voldoende zelfredzaam zijn om de hulpvraag zelf te formuleren, ontbreekt.

Het ontbreken van een analyse en aanpak van de onderliggende problemen leiden er niet toe dat problemen worden opgelost of beheersbaar gemaakt, maar tot het (tijdelijk) bestrijden van de symptomen. De inspecties hebben teruggezien dat de onderliggende problematiek dan leidt tot escalaties.

Uit een recente studie blijkt dat ingrijpende gebeurtenissen in het leven van Nederlandse kinderen (zoals lichamelijke verwaarlozing, verslavingsproblematiek van ouders, huiselijk geweld) bij ruim driekwart van de kinderen die hiermee te maken hebben in combinatie met een andere ingrijpende gebeurtenis voorkomen.

Ik heb al veel meegemaakt. Ingrijpende jeugdervaringen van leerlingen in groep 7 en 8 (Augeo versterkt en De Jongerentaskforce).

2.3 Inschatten van de veiligheid onvoldoende

In 2016 concludeerden de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg dat veiligheid een belangrijk aandachtpunt is voor de jeugdteams (https://www.inspectiejeugdzorg.nl/instellingen/jeugdteams/), bij het toezicht naar de kwaliteit van de jeugdhulp. Geconstateerd werd dat niet alle jeugdteams voldoende aandacht hebben voor veiligheidrisico's bij de opvoeding van kinderen in hun thuissituatie. De ontwikkelingsbedreigingen voor kinderen, bijvoorbeeld als ouders problemen hebben, werden nauwelijks in kaart gebracht.

Geen eenduidige inschatting veiligheid

De inspecties constateren bij het onderzoek naar de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen dat veiligheid een belangrijk aandachtpunt blijft. Dit lijkt samen te hangen met het anders willen werken, het uitgaan van de hulpvraag van ouders, 'geen Bureau Jeugdzorg' willen zijn. Professionals geven aan wel een inschatting te maken, maar op basis van ervaring of (onderbuik)gevoel. Dit is te kwetsbaar, juist ook gezien de verschillende achtergronden van de professionals in de wijkteams. We zien terug dat als ouders liefde tonen voor hun kind, de risicofactoren naar de achtergrond raken bij de inschatting.
Kwaliteit van veiligheidsinschatting
Als instrumenten worden ingezet, moet dit met verstand van zaken gebeuren, goed gerelateerd aan de volledige problematiek van een gezin en op basis van volledige informatie en niet op basis van 'omdat het moet'.

De inschatting die alleen is gebaseerd op de informatie van ouders vinden de inspecties ontoereikend.
Ook hier geldt dat de wijkteams wel over de instrumenten (bijvoorbeeld de LIRIK) beschikken, maar dat deze niet of pas laat worden gebruikt (bijvoorbeeld bij opschaling naar de Raad voor de Kinderbescherming).

Voorbeeld: *De politie heeft het gezin aangemeld bij Veilig Thuis vanwege fysieke mishandeling van een kind. De ouders zijn zwaar belast, mede als gevolg van hun eigen problematiek. De ouders staan open voor hulp, Veilig Thuis zet de melding door naar het wijkteam. In overleg met de ouders wordt ingezet op diagnostisch onderzoek en specialistische hulp voor het kind. Er vindt geen risico-inschatting plaats voor het kind. Bijna een jaar later blijkt dat de fysieke mishandeling van het kind voortduurt, ondanks de ingezette hulpverlening. Het kind wordt uit huis geplaatst.*

2.4 Tot stand brengen samenhang lukt niet goed

Het belang van samenhangende zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin is groot, omdat gezins- en omgevingsfactoren, de opvoedcapaciteiten van ouders en de ontwikkelingsbehoeften van kinderen op elkaar inwerken. Die notie lijkt in de praktijk naar de achtergrond te zijn verdwenen.

Geen gezamenlijke aanpak voor een gezin

Alle gemeenten hebben in hun beleid geformuleerd dat een gezin bij meerdere problemen één plan en één aanpak krijgt (1G1P1R). In de praktijk is echter nauwelijks terug te zien dat de verschillende professionals rondom een gezin daadwerkelijk werken vanuit een gezamenlijke aanpak voor een gezin, waarbij is uitgegaan van een adequate probleemanalyse waaruit blijkt hoe de problemen in het gezin op elkaar inwerken. De inspecties hebben plannen aangetroffen die de titel '1gezin1plan' dragen, maar die in de praktijk gericht zijn op één gezinslid. Dit brengt het risico met zich mee dat andere professionals rondom een gezin ten onrechte de verwachting hebben, dat de zorgen die zij hebben over het functioneren van het gezin breed zijn bezien en worden opgepakt.

Handreiking
Randvoorwaarden voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp
De inspecties hebben met de Kinderombudsman gezamenlijk randvoorwaarden opgesteld voor de veiligheid van jeugdigen in de toegang tot jeugdhulp, bijvoorbeeld via wijkteams. In de handreiking geven de jeugdinspecties en de Kinderombudsman aan wat er minimaal geregeld moet zijn om de veiligheid voor jeugdigen te waarborgen. Daarbij wordt ingegaan op de uiteenlopende wijzen waarop gemeenten de inrichting van de toegang tot hulp hebben geregeld. Aan de hand van een vijftal thema's – toegankelijkheid, vraagverheldering, werkwijze, focus en regie – wordt concreet aangegeven welke gevolgen en risico's de keuze voor een bepaalde inrichting kan hebben in relatie tot de veiligheid van jeugdigen. De handreiking is te raadplegen en te downloaden op www.toezichtsociaaldomein.nl.

Geen gewenst perspectief

De inspecties hebben ook plannen gezien die wel voor het hele gezin opgesteld. Naast die gezinsplannen stellen de overige professionals (bijvoorbeeld vanuit de specialistische zorg die is ingezet) rondom het gezin een eigen plan op voor de hulpverlening die zij gaan bieden. In de praktijk beperken verschillende professionals rondom een gezin zich tot hun eigen stukje, er vindt onvoldoende afstemming en overleg plaats. Als daarbij niet regelmatig gezamenlijk wordt gekeken of de afzonderlijke plannen voor de gezinsleden nog in lijn zijn met het gewenste perspectief voor het gezin in het gezamenlijke plan, dan mist dit gezamenlijke plan zijn doel.

2.5 Regie onvoldoende helder

De inspecties zien in de praktijk dat bij kwetsbare gezinnen wordt bepaald wie de regie moet voeren; er is altijd een professional die de regie voert. De regierol bij 1G1P1R ligt (vaak afhankelijk van de casus) óf bij het wijkteam óf bij een professional die al bij het gezin betrokken was. De regie wordt echter niet uitgevoerd zoals bedoeld in de uitgangspunten die horen bij het werken met één plan voor een gezin.

Voorbeeld: *Het wijkteam raakt betrokken bij een gezin dat bestaat uit een moeder, meerdere tienerkinderen en een baby van één van de tieners. Het wijkteam stelt een plan op voor elk gezinslid dat zorg of ondersteuning nodig heeft. Uit de informatie blijkt dat er ook een gezinslid is dat problemen heeft op meerdere leefgebieden, waar geen plan voor is. Doordat de problematiek van elk gezinslid op zichzelf wordt beschouwd, ontbreekt een integrale aanpak en daardoor de samenhang in de geboden zorg en ondersteuning. De effecten van eerdere hulpverlening worden niet meegewogen in het bepalen van de noodzakelijke zorg en ondersteuning van het gezin, waardoor een herhaling van zetten ontstaat. Voor de baby in dit gezin met problemen op meerdere leefgebieden wordt geen veiligheidsinschatting gemaakt.*

Onduidelijkheid over regie

De inspecties zien terug dat onduidelijk blijft wat precies onder het voeren van regie wordt verstaan. De regisseurs zijn verantwoordelijk voor het voeren van coördinatie, het onderhouden van contact, maar niet voor het geheel aan zorg en ondersteuning dat voor een kwetsbaar gezin wordt ingezet.

'Iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk'

Dan blijft in het midden wie daadwerkelijk verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gezinsplan. De professionals rondom een gezin dragen een gezamenlijke verantwoordelijkheid. In casuïstiek is zichtbaar dat dit uitwerkt als 'iedereen verantwoordelijk, niemand verantwoordelijk'.

Voorbeeld: *Ouders komen met hun kind bij het wijkteam omdat het hulp nodig heeft, gezien de ouderproblematiek en de echtscheiding die in het gezin spelen. Er wordt ingezet op specialistische jeugdhulp voor het kind. De jeugdprofessional vanuit het wijkteam voert de casusregie over het 'gezinsplan'. Er is ook een gezinsvoogd, die de regie voert vanuit het gedwongen kader. De ene ouder gaat vanwege zijn eigen problematiek hulp zoeken voor zichzelf. Onduidelijk is wie de regie heeft over het geheel aan hulpverlening.*

Hoge werkdruk

Mede als gevolg van de hoge werkdruk en caseload waar de regisseurs van kwetsbare gezinnen mee te maken hebben, lukt het onvoldoende om tussentijds te reflecteren op de ingezette zorg en ondersteuning met het gezin en met de betrokken professionals. Evaluaties schieten er hierdoor bij in. In combinatie met het ontbreken van een volledige probleemanalyse wordt een veranderde ondersteuningsbehoefte van het gezin hierdoor regelmatig niet tijdig herkend. Dit leidt dan tot crisissituaties, waardoor opschaling naar drang of dwang onvermijdelijk is.

2.6 Knelpunten bij opschalen naar drang of dwang

Wachtlijsten

Het verschilt per gemeente in hoeverre wijkteams erin slagen om op te schalen naar hulpverlening onder drang of naar gedwongen hulpverlening (bijvoorbeeld met een kinderbeschermingsmaatregel). De meeste teams hebben wel afspraken gemaakt met Veilig Thuis, de gecertificeerde instelling en de Raad voor de Kinderbescherming. In de praktijk geven in een aantal gemeenten de professionals in de wijkteams aan dat wachtlijsten bij de verschillende voorzieningen een obstakel vormen om casuïstiek op te schalen.

Hoge drempel naar drang en dwang

Een ander punt is dat sommige wijkteams de drempel naar de Raad voor de Kinderbescherming als hoog ervaren. Zij blijken nog onvoldoende thuis in wat de Raad verwacht van een Verzoek tot Onderzoek (namelijk duidelijkheid

over de veiligheidsrisico's, en er moet aannemelijk zijn gemaakt dat vrijwillige hulp ontoereikend is) en ervaren het inbrengen van een casus bij de Beschermingstafel als moeilijk. Dit brengt het risico met zich mee dat casuïstiek waar het wijkteam niet verder mee komt te lang blijft 'hangen'. Een factor die hier bij de wijkteams een rol speelt is dat het dossier onvoldoende basis bevat voor opschaling. Een volledige probleemanalyse/gewenst perspectief bij de start ontbreekt vaak, waardoor het moeilijk is aan te tonen dat de zorg en ondersteuning in het vrijwillig kader onvoldoende werkzaam is. Professionals in de wijkteams ervaren dat zij onvoldoende tijd hebben om hun dossiers goed bij te houden en evaluaties te organiseren.

Voorbeeld: *Het wijkteam heeft zorgen over de situatie van een scholier met ouders met ernstige problematiek. De scholier verzuimt van school, gebruikt alcohol en drugs en heeft een medisch probleem. De ouders worden gezien als 'onmachtig' vanwege hun eigen problematiek. Ondanks de ernstige zorgen van het wijkteam en de school lukt het niet om de casus op te schalen naar drang of dwang, omdat ouders aangeven open te staan voor hulp en het wijkteam bij de Raad voor de Kinderbescherming op basis van het dossier over het gezin onvoldoende aannemelijk kan maken dat de vrijwillige hulp onvoldoende tot stand komt.*

3 Waarom lukt in de praktijk 1G1P1R onvoldoende voor kwetsbare gezinnen?

3.1 De professionals in het wijkteam

De professionals in de wijkteams staan voor de ingewikkelde uitdaging om de problematiek van zowel ouders als kinderen op alle leefgebieden van kwetsbare gezinnen goed in beeld te brengen, samen met de lokale netwerkpartners passende zorg tot stand te brengen en te volgen of deze zorg en ondersteuning ertoe leidt dat problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn geworden.

Dit vraagt veel van de professionals in de teams. Zij moeten enerzijds vraaggericht werken, het gezin in zijn eigen kracht zetten en waar mogelijk lichte zorg en ondersteuning aanbieden. Anderzijds moeten zij juist zelf het initiatief nemen en daar waar nodig doorpakken om ervoor te zorgen dat kwetsbare gezinnen waarbij ingewikkelde multiproblematiek speelt, tijdig de juiste hulp (willen) ontvangen volgens de methode 1Gezin1Plan1Regisseur.

De professionals in de wijkteams zijn daarbij mede afhankelijk van de input van andere professionals en betrokkenen in het netwerk rond het gezin. Deze moeten daarom goed weten waar zij hun signalen kwijt kunnen en wat er van hen wordt verwacht in de gezamenlijke, integrale aanpak rondom een gezin en dit ook (kunnen) waarmaken. Professionals die betrokken zijn bij kwetsbare gezinnen, omdat zij bijvoorbeeld schuldhulpverlening bieden, hulp bieden bij psychische problemen aan een ouder, of vanuit school bemoeienis hebben met de kinderen, weten nog onvoldoende wat zij van de professionals in het wijkteam mogen verwachten en wat het wijkteam van hen verwacht.

3.2 Competenties, bevoegdheden en middelen

3.2.1 Competenties

Generalistisch werken met kwetsbare gezinnen is een vak waarvoor de juiste mensen moeten worden geselecteerd, opgeleid en getraind, zodat ze over de competenties beschikken om breed te kijken, de verbinding te maken met andere relevante professionals, een samenhangende probleemanalyse en een bijbehorend plan op te stellen en uit te voeren. Essentieel in die samenhangende probleemanalyse is dat de professionals weten hoe de ontwikkelingsbehoeften van kinderen, de opvoedingscapaciteiten van de ouders en de gezins- en omgevingsfactoren op elkaar inwerken zodat zij een goede veiligheidsinschatting kunnen maken. Die generalistische kwaliteiten moeten worden ontwikkeld.

Hooggekwalificeerde professionals, nog geen generalisten

Regisseurs met de voor deze gezinnen juiste competenties, bevoegdheden en middelen zien de inspecties onvoldoende terug in de wijkteams. In de meeste wijkteams werken hooggekwalificeerde professionals. Het zijn (voormalig) specialisten. Zij zijn (nog) niet gewend om écht breed te kijken. De relatie tussen ouder- en kindproblematiek wordt dan nog onvoldoende gelegd.
Bijvoorbeeld voormalig casemanagers van Bureaus Jeugdzorg, die in veel gemeenten zijn overgestapt naar de wijkteams, zijn wel gewend aan het voeren van regie, maar vanuit de opvoed- en opgroei-invalshoek. Ouders worden betrokken, maar vooral om te bekijken wat zij in de opvoeding beter of anders kunnen doen. Onvoldoende wordt in kaart gebracht wat er nodig is aan zorg en ondersteuning in verband met eventuele problematiek van ouders. Dit geldt ook voor professionals uit de Jeugd-GGZ, die gewend zijn problematiek van kinderen te diagnosticeren en te behandelen, maar niet om de overige problemen in het gezin, die mogelijk samenhangen met dit gedrag, in kaart te brengen en aan te pakken. In andere situaties beschikken de regisseurs juist niet over de competenties om een adequate risico-inschatting voor de kinderen in een kwetsbaar gezin te maken.

3.2.2 Bevoegdheden

Doorzettingsmacht

De inspecties hebben niet teruggezien dat de professionals in de wijkteams de bevoegdheid hebben om besluiten te nemen die consequenties hebben voor de betrokken netwerkpartners, zonder hiervoor eerst te hoeven opschalen naar een andere persoon (doorzettingsmacht). Een voorbeeld van doorzettingsmacht is dat de regisseur besluit de hulp die niet effectief is stop te zetten, of juist hulp in te zetten die tot dan toe nog niet voor het gezin beschikbaar was.

Opschalen

De regisseur heeft doorzettingsmacht nodig om zonder vertraging de juiste zorg en ondersteuning voor het gezin te kunnen organiseren. De regisseur moet kunnen opschalen indien hij (ondanks zijn doorzettingsmacht) zijn verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gezinsplan niet kan dragen. Opschalen wil zeggen dat de regisseur een probleem kan (laten) voorleggen aan het management van de organisatie die de benodigde zorg of ondersteuning niet kan of wil leveren conform de afspraken in het gezinsplan. In één van de gemeenten is de opschaling geregeld via een procesregisseur. De samenwerkingspartners van de wijkteams hebben op hun beurt van hun organisatie niet de vrijheid gekregen om te doen wat nodig is voor het gezin, zoals binnen de aanpak is afgesproken. Doorgaans zetten de samenwerkingspartners een eigen interventie in (die vanuit het wijkteam wordt ingekocht als maatwerkvoorziening), die volgens de afspraken en procedures van de eigen organisatie wordt uitgevoerd.

3.2.3 Middelen

Professionals die de regie voeren over de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen kunnen zich hier niet volledig op richten. Zij hebben naast het voeren van de regie voor kwetsbare gezinnen ook nog andere taken. Zij geven ook advies en voorlichting bij enkelvoudige hulpvragen en vormen de toegang tot intensieve en specialistische zorg. Zij bieden soms ook zelf (lichte/ambulante) zorg en ondersteuning aan de gezinnen waar ze mee werken. Soms hebben zij daarnaast ook nog wijkgebonden taken, zoals het organiseren van buurtactiviteiten, of bieden zij schoolmaatschappelijk werk.

3.3 Beleid, samenwerkingsafspraken en werkinstructies

De inspecties stellen vast dat de randvoorwaarden voor de professionals die belast zijn met de regievoering over de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in de onderzochte gemeenten op dit moment onvoldoende zijn ingevuld om effectieve zorg en ondersteuning te bieden aan kwetsbare gezinnen. De visie van gemeenten om bij kwetsbare gezinnen te werken vanuit het wijkteam volgens de principes van 1G1P1R hebben gemeenten onvoldoende uitgewerkt in beleid, samenwerkingsafspraken met netwerkpartners en werkinstructies. De inspecties stellen vast dat de uitwerking op al deze onderdelen noodzakelijk is om 1G1P1R daadwerkelijk te laten functioneren.

3.3.1 Beleid

Om te beginnen is het belangrijk dat in gemeentelijk beleid is uitgewerkt wie er verantwoordelijk is voor het in kaart brengen van de problematiek in een kwetsbaar gezin. In sommige gemeenten moet iedereen die een (mogelijke) rol speelt bij het bieden van zorg en ondersteuning een brede uitvraag doen. Dit kan een Centrum voor Jeugd en Gezin zijn, waar ouders aankloppen voor opvoedhulp, maar ook een afdeling Werk en Inkomen van een gemeente. Als voor een dergelijke variant wordt gekozen, moet ook zijn uitgewerkt wat ervoor nodig is om professionals er in te laten slagen om dit werk goed te kunnen doen. Hoe zij vervolgens waar nodig de verbinding kunnen leggen met professionals op andere leefgebieden of het wijkteam, onder welke omstandigheden een gezamenlijk plan tot stand kan komen voor het gezin en de betrokken professionals en wie hierover de regie voert. De mate waarin dit is uitgewerkt verschilt sterk per gemeente.

3.3.2 Samenwerkingsafspraken

De inspecties zien ook grote verschillen in de mate waarin gemeenten samenwerkingsafspraken hebben gemaakt met partijen die een rol spelen in de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Gemeenten hebben altijd wel afspraken gemaakt met partijen die een rol spelen in de opschaling naar het drang en dwang kader (Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming, gecertificeerde instellingen voor jeugdbescherming en jeugdreclassering). Soms zijn er ook afspraken gemaakt met bijvoorbeeld scholen of huisartsen. Samenwerkingsafspraken met specialistische hulpverlening of met justitiële partners zoals de politie en de volwassenreclassering ontbreken bij alle onderzochte gemeenten.

Professionals weten soms vanuit de wijkteams de samenwerking te vinden met andere betrokkenen rondom een kwetsbaar gezin. Dit leidt op casusniveau soms ook tot goede resultaten. Het is echter belangrijk dat er duidelijke samenwerkingsafspraken zijn waar de regisseur van de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin op kan terugvallen, bijvoorbeeld als hij het nodig vindt om een gezamenlijk overleg te organiseren rondom een gezin. Het is behulpzaam als er afspraken zijn over deelname aan een dergelijk overleg vanuit de netwerkpartners, zodat de regisseur niet bij elke casus opnieuw de verbinding moet zoeken. In de praktijk verloopt het organiseren van gezamenlijke overleggen nog moeizaam.

3.3.3 Werkinstructies

Professionals die in de wijkteams werken, kunnen bij hun regierol vaak geen gebruik maken van werkinstructies om de problematiek in kaart te brengen, een goede risico-inschatting te maken, een gezamenlijk plan op te stellen en de regie te voeren. Zij vallen vaak terug op de werkinstructies die zij kennen vanuit hun moederorganisaties. In de praktijk zien de inspecties terug dat hierdoor binnen een wijkteam verschillende werkwijzen naast elkaar bestaan. De professional die vanuit zijn (voormalige) moederorganisatie gewend is om zich vooral te focussen op kindproblematiek blijft dit doen, terwijl zijn collega veel meer gezinsgericht te werk gaat.

De ene professional maakt gebruik van methodieken om risico's in te schatten voor de kinderen in een gezin, terwijl de andere professional dit meer op intuïtie doet.

4 Kansen

De wijkteams zijn ingericht om passende en integrale zorg en ondersteuning te bieden aan gezinnen en andere huishoudens die dit nodig hebben. Voor enkelvoudige problemen bestonden vóór 2015 al functionerende oplossingen en deze bestaan nu nog. De meerwaarde van wijkteams zit er juist in dat uiteenlopende specialistische en generalistische kennis en kunde zijn samengebracht in één team, zodat kwetsbare gezinnen en huishoudens met complexe problematiek integraal en passend kunnen worden geholpen. Maar het wijkteam wordt in de praktijk niet alleen ingezet voor het bieden van (regie op) zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen of huishoudens, maar ook voor het behandelen van enkelvoudige hulpvragen, het stellen van indicaties, et cetera. Hierdoor kunnen de professionals van de wijkteams onvoldoende tijd en aandacht besteden aan hun regierol bij kwetsbare gezinnen.

In de praktijk lukt het onvoldoende om de problematiek goed in kaart te brengen, de (on)mogelijkheden en beperkingen van een gezin te herkennen en hierop in te spelen en om een goed functionerend team rondom het kwetsbare gezin te leiden.

Het lukt op dit moment nog niet met het gezin en overige betrokken professionals een samenhangende aanpak tot stand brengen, die effectief de problemen oplost of beheersbaar maakt en nieuwe problemen helpt te voorkomen.

Daarnaast blijkt het verenigen van de ambitie om complexe problematiek tijdig te signaleren, op te lossen of beheersbaar te maken en de uitgangspunten van de participatiesamenleving (uitgaan van de hulpvraag, eigen kracht, eigen regie, ontzorgen) in de praktijk weerbarstig. Het vraagt competenties van de professional om een gezin – binnen de mogelijkheden – in zijn kracht te zetten en tegelijkertijd toe te leiden naar de noodzakelijke en niet vrijblijvende hulp. De professional moet hierin ondersteund worden met opleiding, reflectie en werkinstructies.

Toezicht naar zorg en ondersteuning kwetsbare gezinnen

Rondom de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen hebben de inspecties de afgelopen jaren meer toezicht uitgevoerd dat bruikbaar is voor gemeenten om de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen te verbeteren: Toezicht Gezinnen met Geringe Sociale Redzaamheid (meerdere onderzoeken, te raadplegen via www.toezichtggsr.nl), Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning (september 2016), Leren van Calamiteiten 2. In de laatste genoemde rapportage zijn ook calamiteitentoezichten verwerkt waarbij zorg en ondersteuning vanuit een wijkteam werd geboden.

Een andere aanpak voor kwetsbare gezinnen

Kwetsbare gezinnen hebben een andere aanpak nodig dan die de professionals momenteel vanuit de wijkteams kunnen bieden. De aanpak vanuit de wijkteams is nu nog onvoldoende passend om te komen tot een tijdige en effectieve aanpak van problemen van kwetsbare gezinnen, omdat een aantal belangrijke randvoorwaarden nog niet voldoende zijn ingevuld. De inspecties zien wel kansen en mogelijkheden om vanuit de wijkteams effectieve zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen tot stand te bengen. De professionals van de wijkteams zijn in het algemeen hoog gekwalificeerde, gemotiveerde medewerkers die zich inzetten om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen zo passend en effectief mogelijk te maken. Bovendien biedt het samenbrengen van verschillende specialismen in een wijkteam en daarbuiten een goede kans voor het integraal in kaart brengen van de problematiek en het in samenhang bieden van passende zorg en ondersteuning. Het wijkteam is een goede plek om de regie voor zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen te beleggen, mits de onderstaande aanbevelingen worden opgevolgd.

Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming van de beroepsverenigingen
De beroepsverenigingen ***NIP, BPSW en NVO*** *hebben inmiddels 14 richtlijnen gepubliceerd. Werken volgens deze richtlijnen draagt bij aan een verbetering van de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen.*

Een voorbeeld hiervan is de richtlijn ***Samen met ouders en jeugdigen beslissen over passende hulp****. De hierin beschreven 'vraagverhelderingsfase' is er onder andere op gericht om vast te stellen of er sprake is van primair kindproblematiek (gedrag, ontwikkeling), primair opvoedingsproblematiek (opvoedingsvaardigheden), meervoudige problematiek (zowel kind- als opvoedingsproblemen) of multiproblematiek (onderling verweven problemen op veel gebieden).*

Wanneer sprake is van multiproblematiek is de richtlijn ***Multiprobleemgezinnen*** *beschikbaar. Deze gaat onder andere in op het voeren van casemanagement (regie), het maken van een gezinsplan, het stellen van doelen, het monitoren en evalueren van de hulpverlening en het meten van de resultaten.*

Andere voorbeelden van richtlijnen bij het werken met kwetsbare gezinnen zijn de richtlijn ***Kinderen van Ouders met Psychische Problemen (KOPP)*** *en de* ***Richtlijn Kindermishandeling****.*

http://richtlijnenjeugdhulp.nl/

4.1 Aanbevelingen

Bij de vormgeving van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen vanuit het lokale netwerk is het nodig dat gemeenten en hun samenwerkingspartners aan de volgende voorwaarden voldoen, ongeacht of dit vanuit een wijkteam of op een andere manier gebeurt:

Beleid, samenwerkingsafspraken en werkinstructies

- Bestuurders van gemeenten werken hun visie om voor kwetsbare gezinnen vanuit 1G1P1R te werken uit in beleid en samenwerkingsafspraken die zijn afgestemd met de relevante samenwerkingspartners van binnen en buiten het wijkteam, als voorwaarde om de benodigde zorg en ondersteuning goed en samenhangend tot stand te brengen.
- Bestuurders van de uitvoeringsorganisaties zorgen ervoor dat het werken volgens 1G1P1R wordt uitgewerkt in eenduidige werkinstructies (die aansluiten op het beleid van de gemeente) voor alle professionals die met een gezin gezamenlijk de zorg en ondersteuning aan het kwetsbare gezin bieden. De inspecties bevelen aan de beschikbare richtlijnen van de beroepsverenigingen hierbij als uitgangspunt te gebruiken (zie kader *Richtlijnen voor jeugdhulp en jeugdbescherming van de beroepsverenigingen*).

Reflectie op effect van hulp

- Bestuurders van gemeenten en organisaties bespreken met professionals uit de lokale netwerken gezamenlijk (geanonimiseerde) casuïstiek om na te gaan op welke punten de tot stand gebrachte werkwijze effectief is en waar professionals in de praktijk tegenaan lopen. Dit biedt professionals de ruimte om te onderbouwen wat ze in de praktijk nodig hebben om zo effectief mogelijk hulp in te zetten.
- Van de professionals vraagt dit een kritische houding ten opzichte van hetgeen van hen wordt gevraagd en dat zij tijdig aan de bel trekken bij hun eigen organisatie als zij niet volgens hun eigen professionele standaarden en de richtlijnen van hun beroepsverenigingen kunnen werken, zodat hun organisatie in overleg kan met de opdrachtgever/de gemeente.
- Professionals evalueren per gezin regelmatig samen met de gezinnen en met elkaar of de ingezette hulp en ondersteuning er (voldoende) toe leidt dat de problematiek van een gezin wordt opgelost of beheersbaar wordt.

- Bestuurders van gemeenten en samenwerkingspartners evalueren op basis van het bovenstaande regelmatig of beleid en samenwerkingsafspraken moeten worden bijgesteld.

Regie

- Bestuurders van gemeenten en samenwerkingspartners zorgen dat binnen de lokale netwerken duidelijk is welke organisatie(s) op casusniveau regie kunnen voeren over de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen.
- Zij spreken helder af welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden (doorzettingsmacht) deze regisseur heeft.
- Regisseurs kunnen deze verantwoordelijkheden en bevoegdheden toepassen.
- Bestuurders van uitvoeringsorganisaties zorgen ervoor dat hun professionals voldoende ruimte voelen om zich te commiteren aan het gezamenlijke plan voor het gezin, dat onder regie van de regisseur tot stand komt.

Professionalisering

- Er zijn toegeruste regisseurs die de problematiek van een kwetsbaar gezin goed en in onderlinge samenhang in kaart brengen, die in staat zijn om de mogelijkheden en beperkingen van een gezin te herkennen en hierop in te spelen. Zij leiden een goed functionerend team rondom het gezin, zij brengen gezamenlijk met het gezin en overige betrokken professionals een samenhangende aanpak tot stand en lossen effectief de problemen op of maken deze beheersbaar en helpen nieuwe problemen te voorkomen. Zij worden in de gelegenheid gesteld om hun competenties verder te ontwikkelen en om te kunnen reflecteren op hun handelen en op de ingezette hulpverleningsactiviteiten, zodat zij tijdig bij kunnen stellen als deze ontoereikend blijken.
  De regisseurs zijn toegerust met de juiste competenties, bevoegdheden, tijd (een passende caseload) en middelen.

4.2 Vervolg

De inspecties zien meerjarig toe op de werking van het gehele stelsel in de praktijk, zoals dat vanaf 2015 vorm heeft gekregen. De inspecties zullen de komende jaren dan ook onderzoek blijven doen naar de ontwikkeling en het functioneren van lokale netwerken. Daarmee dragen de inspecties bij aan een integrale beoordeling van de kwaliteit en de effectiviteit van de zorg en ondersteuning, zoals geboden wordt aan kwetsbare burgers in het sociaal domein.

Op basis van onderzoeken die de inspecties sinds 2015 hebben gedaan, waaronder een onderzoek naar de regisseursfunctie bij kwetsbare gezinnen, presenteren zij in de eerste helft van 2017 een publicatie over ‘de regisseur bij kwetsbare gezinnen’. Hierbij wordt ingegaan op de taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden, competenties en kennis van de regisseur en de randvoorwaarden om de regisseursfunctie goed in te vullen.

Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein

Uitgewerkt voor het Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen

Thema: Toeleiding en toegang		
Criteria	**Indicator**	**Operationalisering**
De inzet van zorg en ondersteuning is passend bij de hulpvraag	*De hulpvraag is in dialoog met het gezin geformuleerd.*	In elk geval moet zichtbaar zijn dat ouders en kinderen zijn betrokken bij het formuleren van de hulpvraag.
	Bij het bepalen van de hulpvraag is gekeken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden.	Zichtbaar moet zijn dat in elk geval de hulpvraag / problematiek van ouders én kinderen in kaart zijn gebracht.
	Bij het bepalen van de hulpvraag zijn de veiligheids-risico's / ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen aantoonbaar en tijdig ingeschat.	Bij het in kaart brengen van de hulpvraag moet aandacht zijn besteed aan het signaleren van eventuele veiligheids-risico's / ontwikkelingsbedreigingen voor kinderen. Indien er veilig veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen zijn gesignaleerd, dan is hiervan een inschatting gemaakt. De inspecties verwachten dat professionals binnen de teams op een eenduidige manier veiligheidsrisico's inschatten. Bij lichte hulpvragen verwachten de inspecties dat professionals in ieder geval een aantal eenduidige vragen stellen omtrent de veiligheid van de kinderen in een gezin. Naarmate de hulpvraag zwaarder wordt, verwachten de inspecties dat de teams hogere eisen stellen aan de risico-inschatting en dat er een eenduidig beeld bestaat wanneer een gestandaardiseerd risicotaxatie-instrument wordt ingezet.
	De mate van zelfredzaamheid is ingeschat en de inzet van de zorg en ondersteuning sluit hierbij aan	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een goede inschatting is gemaakt van de zelfredzaamheid en dat de zorg en ondersteuning hierbij aansluit.
	De zorg en de ondersteuning aan het gezin zijn passend.	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een gezin kan rekenen op een passend hulpaanbod en dat er een verbinding bestaat met overige relevante betrokken partijen.
Professionals betrekken kinderen en ouders bij de hulp	*Professionals werken met een plan dat door of in overleg met kinderen en hun ouders is opgesteld.*	Zichtbaar moet zijn dat het gezin in de gelegenheid is gesteld een familiegroepsplan op te stellen. Als er een familiegroepsplan is opgesteld, moet verder vast staan dat de professional op basis van dit plan werkt (dit kan ook door een eigen plan dat is gebaseerd op het familiegroepsplan). Als er geen familiegroepsplan is opgesteld, moet duidelijk zijn dat het gezin hiervan heeft afgezien. In dat geval moet de professional werken met een plan dat in overleg met ouders en kinderen is opgesteld.

Thema: In Zorg		
Criteria	**Indicator**	**Operationalisering**
De zorg en ondersteuning aan gezinnen wordt in samenhang geboden	*De zorg en ondersteuning worden afgestemd op de problematiek van het gehele gezin volgens het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.*	In elk geval moet duidelijk zijn hoe de regie bepaald wordt en wat de regie inhoudt. De geïnterviewden geven een eenduidig antwoord op de vraag wat regie inhoudt.

De zorg en ondersteuning is doelgericht	*De doelen van de zorg en ondersteuning zijn geprioriteerd, concreet en gericht op effecten.*	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat er gewerkt wordt vanuit een gewenst perspectief en dat hiertoe doelen geprioriteerd en concreet zijn.
	Er wordt systematisch geëvalueerd of de gestelde doelen zijn behaald.	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen evalueren.
	Bij de evaluatie van de zorg en ondersteuning is vastgesteld of de veiligheidsrisico's/ ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen en ouders verminderd/beperkt zijn.	In elk geval moet duidelijk zijn dat bij de evaluatie een vergelijking wordt gemaakt tussen de startsituatie en de huidige situatie met betrekking tot de ingeschatte veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen.
	Passende maatregelen zijn ingezet wanneer de inzet van vrijwillige hulp niet tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat vanuit het wijkteam wordt opgeschaald wanneer de vrijwillige hulp onvoldoende tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.
	Indien de ondersteuningsbehoefte van het gezin verandert, krijgt het gezin daarop aangepaste zorg en ondersteuning.	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen waar nodig bijstellen.
	De zorg en ondersteuning worden afgesloten als het gezin zelfstandig verder kan of als er een vervolg/natraject is geregeld.	In elk geval moet duidelijk zijn dat een gezin wordt losgelaten als een adequate inschatting is gemaakt dat dit weer kan. Als er nog ondersteuning nodig is, wordt een na-/vervolgtraject geregeld.
Thema: Borgen van samenhang in het lokale stelsel		
Criteria	**Indicator**	**Operationalisering**
De instelling voert systematisch kwaliteitsmanage-ment uit (VHJ).	*Het wijkteam verzamelt systematisch informatie over de kwaliteit en het effect van de zorg en ondersteuning die wordt geboden.*	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam systematisch resultaten en knelpunten in beeld brengt.
	Het wijkteam evalueert (gezamenlijk) en verbetert waar nodig de (gezamenlijke) resultaten en de samenhang van de zorg en ondersteuning die wordt geboden (TSD).	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam (gezamenlijk) de resultaten en de samenhang evalueert en waar nodig (de samenhang van) de zorg en ondersteuning verbetert.
Ervaringen van cliënten worden benut om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren (TSD)	*Ervaringen van cliënten worden op structurele wijze gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.*	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam op structurele wijze ervaringen van cliënten gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.