

Gezinsmanager, regievoerder op veiligheid

Een ervaringsonderzoek naar de invoering van het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland

Nienke van Veelen (onderzoeker & auteur)
Inge Busschers (onderzoeker)
Atze van den Bos (onderzoeker)
Xandreli Baromeo (stagiaire onderzoek)
Hanin Jaber (stagiaire onderzoek)
Sabina van Leijenhorst (stagiaire onderzoek)
Stefanie de Vries (stagiaire onderzoek)
Marc Dinkgreve (projectleider)
Sigrid van de Poel (opdrachtgever)

Afdeling Kennis, Juni 2020



Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	2
Introductie.....	4
Aanleiding van dit onderzoek.....	4
Probleem of kans in relatie tot 'Ieder kind veilig'	4
Onderzoeksdoel	5
Vraagstelling	5
Onderzoeksmethode	6
Participanten selectie	6
Datacollectie.....	6
Data-analyse	7
Ethische overwegingen	7
Resultaten.....	8
Gezinsmanagers in hun rol als regievoerder op veiligheid.....	8
Focus op de veiligheid, focus op het kind.....	8
Fase 'Verbinden & Motiveren' en regievoeren op veiligheid.....	8
Fase 'Ondersteunen & Volgen' en regievoeren op veiligheid.....	9
Fase 'Generaliseren & Borgen' en regievoeren op veiligheid	10
Regievoeren op veiligheid bij het inzetten van SPIC 11	11
Ervaringen van gezinsmanagers met de transitie naar regievoeren op veiligheid.....	11
Zoektocht, frustratie, afhankelijkheid en vertrouwen.....	11
Samenwerking is organisatie en persoonsafhankelijk.....	12
Zorgaanbieders waren onvoldoende op hun nieuwe taak voorbereid	12
Als iedereen zijn taak verstaat, komen we een stap vooruit.....	13
Ondersteunen van gezinsmanagers in hun rol als regievoerder op veiligheid	13
Vorbereiding op nieuwe rol: gezinsmanager, regievoerder op veiligheid.....	14
Ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid in de fase 'Verbinden & Motiveren'	14
Ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid in de fase 'Ondersteunen & Volgen'	15
Behoeftte ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid	15
Bevorderende en belemmerende factoren in de praktijk van gezinsmanagers	16
Bevorderende factoren.....	16
Belemmerende factoren	17

Plus- en minpunten van het stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp	20
Pluspunten	20
Minpunten	20
Conclusies	23
Beschouwing en vooruitblik	25
Bijlage 1: Factsheet 2018 – Gezinsmanager, regievoerder op veiligheid.....	27
Wat zijn de beoogde resultaten van het nieuwe stelsel voor gezinnen?	27
Meer eigen regie	27
Blijvende veiligheid.....	27
Hoe krijgt het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in Amsterdam- Amstelland en Zaanstreek Waterland vorm in de praktijk?	29
Wat vraagt het nieuwe stelsel van gecertificeerde instellingen (GI)?	29
Wat vraagt het nieuwe stelsel van hoofd- en onderaannemers (HA en OA)?	29
Wat vraagt het nieuwe stelsel van gemeenten?	30
Barrières & Kansen.....	31
Vanuit perspectief gezin	31
Vanuit perspectief gecertificeerde instellingen.....	31
Vanuit perspectief hoofdaannemers	31
Vanuit perspectief gemeenten.....	32

Introductie

Aanleiding van dit onderzoek

Op 1 januari 2018 hebben de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland een nieuw stelsel ingevoerd voor de inzet van specialistische jeugdhulp. Binnen dit stelsel zijn drie verschillende groepen van belangrijke spelers met uiteenlopende verantwoordelijkheden te identificeren. (1) De gemeenten binnen de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland hebben een coördinerende rol en dragen de financiële verantwoordelijkheid voor het nieuwe stelsel. (2) De Gecertificeerde Instellingen (waaronder Jeugdbescherming Regio Amsterdam, William Schrikker Stichting en het Leger des Heils) zijn verantwoordelijk voor het regievoeren op de veiligheid van de kinderen, het formuleren van de resultaten waaraan het gezin moet werken en de verwijzing naar de zorgaanbieders. Het verwijzen van gezinnen door Gecertificeerde Instellingen naar de zorgaanbieders gebeurt door gezinnen in te delen op basis van hun problematiek in verschillende ondersteunings-profielen, de zogenoemde Segment-Profiel-Intensiteit Combinaties (SPICs). (3) Binnen de zorgaanbieders zijn twee subgroepen te onderscheiden, hoofdaannemers en onderaannemers. De hoofdaannemer van een zorgtraject heeft de regie op de zorg. Hoofdaannemers zijn over het algemeen grote spelers in het veld met een brede expertise en ervaring binnen de specialistische jeugdhulp. Het grootste deel van de hulp in een zorgtraject van een gezin wordt uitgevoerd door de hoofdaannemer zelf, maar voor het deel van de zorg dat buiten hun expertisegebied ligt, kunnen zij een onderaannemer inschakelen. De onderaannemers zijn vaak kleinere spelers met een specifieke expertise binnen de specialistische jeugdhulp.

Door de invoering van het nieuwe stelsel voor specialistische jeugdhulp in de regio, werken de gecertificeerde instellingen nog nauwer samen met zorgaanbieders en dan specifiek met de hoofdaannemers binnen de ondersteuningsprofielen. De gezinsmanager van de Gecertificeerde Instelling voert regie op de veiligheid van de kinderen in de gezinnen en de hulpverlener van de hoofdaannemer voert regie op de zorg. Samen met het gezin formuleert de gezinsmanager de resultaten die nodig zijn om veilig verder te kunnen. Deze resultaten staan beschreven in het gezinsplan. De hoofdaannemer geeft samen met het gezin invulling aan het zorgtraject om deze resultaten te behalen en is daarmee verantwoordelijk voor de in te zetten hulp. Indien er zorg nodig is die buiten de expertise van de hoofdaannemer valt, dan zet de hoofdaannemer een onderaannemer in die een deel van de hulpverlening voor haar rekening neemt. Dit vraagt om continue afstemming tussen de gezinsmanager en de hulpverlener(s) zodat alle neuzen dezelfde kant op staan en de geformuleerde resultaten en de zorgtrajecten naadloos op elkaar aansluiten.

Probleem of kans in relatie tot 'Ieder kind veilig'

Het nieuwe stelsel brengt verschillende kansen met zich mee om kinderen eerder en duurzaam veilig te stellen. De gezinsmanager van de gecertificeerde instelling hoeft niet bezig te zijn met het realiseren van een passend zorgaanbod, maar kan zich primair richten op de veiligheid van kinderen. De verwachting is dat hoofdaannemers zich specialiseren binnen enkele specifieke ondersteuningsprofielen die aansluiten bij hun expertise. Zo wordt de kwaliteit van de zorg binnen

de ondersteuningsprofielen verhoogd. Daarnaast zal er in eerste instantie gewerkt worden met ondersteuningsprofielen zonder budgetplafond om de beste zorg te realiseren voor de gezinnen. Hierdoor kunnen hoofdaanemers inzetten wat nodig is en worden wachtlijsten voorkomen.

Tegelijkertijd is het de vraag in hoeverre en voor hoe lang gezinsmanagers moeten compenseren voor de regie op zorg. Dit is een nieuwe taak voor de hoofdaanemers die veel nieuwe verantwoordelijkheden met zich meebrengt. Het is onduidelijk op welke manier zij hierop voorbereid zijn en hoe zij hier invulling aan gaan geven. Ook is de financiële haalbaarheid (en dan met name het werken zonder budgetplafonds binnen de ondersteuningsprofielen) van het stelsel een vraagstuk dat de verschillende partijen binnen de specialistische jeugdhulp bezighoudt. De aanpassingen die nodig zijn om het nieuwe stelsel tot een succes te maken, zullen van iedereen grote inspanning en doorzettingsvermogen vergen.

Onderzoeksdoel

In 2018 en 2019 doet Jeugdbescherming Regio Amsterdam onderzoek naar de ervaringen van gezinsmanagers met de rol van regievoerder op veiligheid en de factoren, belemmerend of bevorderend, die hierop van invloed zijn. Het monitoren van de ervaringsverhalen van gezinsmanagers is belangrijk om erop toe te zien dat binnen dit nieuwe stelsel de nieuwe rol van de gezinsmanager voldoende wordt geborgd en daarmee kinderen eerder en duurzamer veilig worden. Het perspectief van de gezinsmanager is gekozen als uitgangspunt omdat de gezinsmanager een sleutelrol heeft als regievoerder op veiligheid en ook omdat een groot risico schuilt in het compenseren voor de hoofdaanemer op de regie op zorg.

Vraagstelling

De volgende hoofd- en deelvragen vormen de basis van dit onderzoek:

Welke ervaringen hebben gezinsmanagers van Jeugdbescherming Regio Amsterdam met het werken als regievoerder op veiligheid (binnen het nieuwe stelsel voor de inzet van specialistische jeugdhulp in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland) en welke factoren zijn van invloed op een goede uitvoering van deze rol?

1. Hoe geven de gezinsmanagers invulling aan hun rol als regievoerder op veiligheid en hoe verhouden ze zich tot de zorgaanbieders?
2. Hoe wordt het werken als regievoerder op veiligheid ervaren door de gezinsmanagers?
3. Hoe kan Jeugdbescherming Regio Amsterdam haar gezinsmanagers ondersteunen bij het uitvoeren van hun rol als regievoerder op veiligheid? (Welke dingen zijn er al en wat ontbreekt nog – facilitaire ondersteuning, basisteamoverleg, training, kennis, instrumenten, kwestiemanagement, geen wachtlijsten, etc.)
4. Welke bevorderende en belemmerende factoren komen gezinsmanagers tegen in het systeem van gecertificeerde instellingen, hoofdaanemers, onderaannemers en gemeenten bij het regievoeren op de veiligheid van kinderen?
5. Wat zijn de plus- en minpunten van het werken in het nieuwe stelsel als het gaat om regievoeren op veiligheid volgens de gezinsmanagers?

Onderzoeksmethode

Om inzicht te krijgen in de ervaring van de gezinsmanagers met hun rol als regievoerder op veiligheid en de factoren die van invloed zijn op een goede uitvoering van deze rol, is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet. Deze kwalitatieve onderzoeksopzet biedt verdieping vanuit het perspectief van de gezinsmanagers van Jeugdbescherming op de onderzoeksvragen. Dit onderzoek is geen effectiviteitsstudie waarin we het effect van het nieuwe stelsel in brede zin of de rol van de gezinsmanager als regievoerder op veiligheid specifiek, op de kindveiligheid proberen aan te tonen. Noch is het een evaluatie van de samenwerking tussen de verschillende partijen binnen het nieuwe stelsel. Het betreft in dit geval een ervaringsstudie waarin de ervaringen, belevingen en waarden van de gezinsmanagers van Jeugdbescherming binnen het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp centraal staan

Participanten selectie

Het kwalitatieve onderzoek is uitgevoerd door drie onderzoekstagiaires onder begeleiding van een onderzoeker en de projectleider. Iedere onderzoekstagiaire heeft haar eigen invalshoek gekozen om het onderzoek uit te voeren. Ieder sub-onderzoek geeft vanuit zijn eigen invalshoek antwoord op de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoeksproject.

De eerste onderzoekstagiaire heeft als invalshoek gekozen voor het verwijzen binnen het reguliere zorgaanbod door gezinsmanagers die werken in regio Noord. Regio Noord is gekozen omdat dit één van de Amsterdamse stadsregio's is waarbinnen relatief weinig onderzoek plaatsvindt. De tweede onderzoekstagiaire heeft specifiek gekeken naar het verwijzen bij een crisis binnen het spoedhulpaanbod door gezinsmanagers die werken in regio Centrum-West. Centrum-West trok de aandacht omdat in deze Amsterdamse stadsregio relatief vaak verwezen wordt bij een crisis binnen het spoedhulpaanbod. De gezinsmanagers in deze stadsregio hebben daarom vrij veel ervaring met het verwijzen bij een crisis binnen het spoedhulpaanbod. Tot slot heeft de derde onderzoekstagiaire zich organisatie breed toegespitst op de samenwerking tussen de gezinsmanager van Jeugdbescherming en de hoofd- en onderaannemers.

Iedere onderzoekstagiaire heeft 7 gezinsmanagers geselecteerd om deel te nemen aan hun sub-onderzoek. Binnen dit onderzoeksproject zijn in totaal dus 21 gezinsmanagers geïncludeerd. Selectiecriteria waar rekening mee is gehouden bij het selecteren van de participanten zijn: een representatieve man-vrouw verhouding, leeftijd spreiding en een spreiding in werkervaring die representatief is voor de regio of voor de organisatie als geheel. De gezinsmanagers zijn per e-mail of face-to-face benaderd voor deelname aan dit onderzoek.

Datacollectie

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews als kwalitatieve methode om data te verzamelen. Iedere onderzoekstagiaire heeft hiervoor vanuit de gekozen invalshoek een eigen interviewleidraad ontworpen waarmee antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag en de deelvragen van dit onderzoeksproject.

Data-analyse

Alle interviews zijn opgenomen middels audio-recording, verbatim getranscribeerd en gecodeerd aan de hand van een codeboom. De codeboom is ontworpen vanuit de hoofd- en deelvragen van het overkoepelende onderzoeksproject.

Ethische overwegingen

De gezinsmanagers zijn vooraf aan het interview per e-mail geïnformeerd over de procedure van het onderzoek, waarna een datum werd geprikt voor het interview. Bij de start van het interview is de procedure nogmaals mondeling toegelicht en is toestemming gevraagd om het interview op te nemen middels audio-recording. De toestemmingsvraag is nogmaals gesteld bij de start van de audio-opname, zodat de toestemming ook is vastgelegd. De verbatim transcripten worden ter accordering voorgelegd aan de gezinsmanagers. Alle data verkregen uit het onderzoek zijn anoniem verwerkt op zo'n manier dat de data niet te herleiden zijn naar de individuele gezinsmanager, het basisteam of een gezin.

Resultaten

Gezinsmanagers in hun rol als regievoerder op veiligheid

Hoe geven de gezinsmanagers invulling aan hun rol als regievoerder op veiligheid en hoe verhouden ze zich tot de zorgaanbieders?

Focus op de veiligheid, focus op het kind

Veiligheid heeft binnen de nieuwe rol van de gezinsmanager in het stelsel meer aandacht en prioriteit gekregen: *“Als regievoerder op veiligheid blijf je focussen op veiligheid en laat je je niet afleiden door hulpverlening of randzaken. Dus echt kijken op welke punten het kind onveilig is en wat daarin dan moet gebeuren.”* Door expliciet de focus te leggen op het kind en de veiligheid van het kind ontstaat er een belang dat gedeeld wordt door de gezinsmanager, het gezin en de hulpverlening. Eén gezinsmanager legt uit hoe ze dit in praktijk brengt: *“Bij gezinnen die echt vastzitten, daar leg ik echt de focus op het kind en de veiligheid van het kind. Dat is misschien niet helemaal wat ze willen of wat ze verwachten, maar dat is wel mijn rol. Ik zeg dan: Ik snap dat dit voor jullie fijn zou zijn, maar vergeten we dan niet wat er voor jullie kind het beste is?”*

Fase ‘Verbinden & Motiveren’ en regievoeren op veiligheid

In de fase ‘Verbinden & Motiveren’ voeren gezinsmanagers regie op veiligheid door al in het eerste gesprek de actuele veiligheid van de kinderen in het gezin in kaart te brengen, bodemeisen op te stellen, veiligheidsafspraken te maken en consequenties van het niet nakomen van die afspraken vast te leggen in een veiligheidsplan. De leidraad voor dit veiligheidsplan is de Handelingsgerichte Actuele Veiligheid Inschatting van het Kind (HAVIK), een instrument dat gezinsmanagers helpt om een inschatting te maken van de actuele veiligheid van het kind en vervolgstappen vast te leggen. Daarnaast geeft de gezinsmanager een cijfer voor de actuele veiligheid op een schaal van 0-10. Bij ieder contact checkt een gezinsmanager of het voldoende veilig is voor de kinderen en of het veiligheidsplan voldoende is om de veiligheid op een 6 te houden. Als de afspraken in het veiligheidsplan niet afdoende zijn, dan wordt er opnieuw gekeken naar het veiligheidsplan en zo nodig actie ondernomen om de kinderen veilig te stellen.

Gedurende de fase ‘Verbinden & Motiveren’ krijgt de gezinsmanager stap voor stap meer zicht op de gezinspatronen en behoeften van kinderen om blijvend veilig op te kunnen groeien. Het eerste contact met de hoofdaanbieder vindt plaats op het moment dat er enige richting is bepaald. De gezinsmanager neemt contact op met het aanmeldteam van de desbetreffende zorgaanbieder om te informeren of zij iets kunnen betekenen voor het gezin. Vervolgens wordt het gezinsplan opgestuurd en wordt er een hulpverlener gekoppeld aan het gezin vanuit de zorgaanbieder. Vaak wordt er vervolgens een startgesprek ingepland met het gezin, de gezinsmanager en de hulpverlener. Het is belangrijk dat de gezinsmanager en de hulpverlener een gedeeld beeld hebben over veiligheid: *“Ik denk dat onze methodiek verschillende handvatten geeft in hoe ik mijn visie op veiligheid deel met de hoofdaannemer. Ik vertel de hoofdaannemer hoe ik naar het gezin kijk, wat ik zie, hoe ik het gezin beleef en hoe ik het beste bij het gezin kan aansluiten. Ik vind het belangrijk dat de juiste hulpverleners op een gezin komen, zodat je bij het gezin kan aansluiten. Dit gaat verder dan kijken naar veiligheid alleen.”*

Fase 'Ondersteunen & Volgen' en regievoeren op veiligheid

Regievoeren op veiligheid in de fase 'Ondersteunen & Volgen' onderscheidt zich van regievoeren op veiligheid in de fase 'Verbinden & Motiveren' doordat de focus nu meer ligt op het realiseren van blijvende veiligheid voor de kinderen in de gezinnen. Een gezinsmanager vertelt hierover: *"Regievoeren op de blijvende veiligheid is regievoeren op de resultaten die we hebben opgesteld en de stip op de horizon die wij samen met het gezin hebben bepaald. Als gezinsmanager probeer ik de hulpverlening en het gezin aan één tafel te houden, allemaal met hun neus dezelfde kant op. Ik denk dat het onze rol is om te blijven aansturen en te monitoren op waar we naar toe werken met elkaar."*

De resultaten zijn de schakel tussen de gezinspatronen en blijvende veiligheid uit het gezinsplan. De resultaten worden opgesteld door de gezinsmanager en het gezin om de gezinspatronen te doorbreken en zo stappen te zetten naar blijvende veiligheid voor de kinderen in het gezin. *"Het is fijn dat een organisatie (zorgaanbieder) ook met precies dat stukje aan de slag zou gaan en dat je daar ook volledig op kunt vertrouwen. Je wilt dat ze daar proactief in zijn en zelf goed in kunnen schatten wat zij wel of niet kunnen bieden en op de stukken die zij niet kunnen bieden snel andere mensen daarvoor invliegen."* De meeste gezinsmanagers geven aan dat zij in veel gevallen meedenken met de hulpverlener over de precieze invulling van het behandelplan. Enkele anderen laten dit stukje echt over aan de hulpverlener zelf: *"Ik kijk vooral naar wat de hulpverlening doet en of we dat veilig vinden voor de kinderen, dus dat staat echt voorop. Als de kinderen er niet veiliger van worden, dan gaan we met de hulpverlening overleggen hoe we het anders kunnen doen om het zo veilig mogelijk te maken. Zij bepalen welke zorg daarvoor het beste werkt."*

In de fase 'Ondersteunen & Volgen', doet de gezinsmanager een stap achteruit, zodat de hulpverlener aan de slag kan met het gezin om te werken aan de resultaten die door de gezinsmanager en het gezin zijn opgesteld. Eens in de zes weken komt de gezinsmanager bijeen met het gezin en alle betrokken hulpverleners om de voortgang op de resultaten in een uitvoerdersoverleg. Echter, soms heeft de gezinsmanager ook tussendoor contact met het gezin en de hulpverlening om zicht te houden op de actuele en blijvende veiligheid. Eén gezinsmanager geeft aan: *"Tijdens de fase 'Ondersteunen & Volgen' houd ik afstand van het gezin. Het is maatwerk. Wanneer ik weet dat het goed loopt, het gezin aankomt en de hulpverlening verantwoordelijkheid pakt en laat weten wanneer het stagneert, dan kan ik het meer loslaten. Echter, er zijn veel casussen waar de hulpverlening nauw betrokken is, maar zoekende is om aansluiting te vinden bij het gezin of waarin het gezin wisselvallig meewerkt. Dan houdt ik nauwer contact, ook los van de uitvoerdersoverleggen. Bij de één doe ik dat bij de hulpverlener en bij de ander bij het gezin."* Een andere gezinsmanager zegt: *"Ik spreek altijd met de hulpverlening af van ik ga een stap achteruit, maar als er een stagnatie is dan wil ik dat wel graag weten, dan kan ik zelf beoordelen of ik daarop moet handelen of niet. Als ik niks hoor stuur ik zelf een bericht, want soms hoor je heel veel en soms hoor je gewoon niks. Ik vraag dat hoe het gaat, hoe het ervoor staat en of er eventueel stagnaties zijn, dat soort dingen. [Wat betreft het contact met het gezin], dat hangt heel erg van het gezin af. Sommigen zoeken zelf contact, anderen hoor je niks van. Het ligt er ook aan in hoeverre het onveilig is geweest, want dan ga je daar ook zelf vragen*

over stellen aan de ouders. Sowieso is er een keer in de zes weken een uitvoerdersoverleg, dan richt je je op de stand van zaken en de veiligheid.” Een derde gezinsmanager vertelt hierover: “Toezicht op de veiligheid van de kinderen doe ik door in contact en in gesprek te blijven. Alle signalen die worden opgevangen door de hulpverlening met het gezin te bespreken. Met iedereen contact te houden. Het hoeft niet altijd te zijn dat je dit zelf doet, maar je moet ervoor zorgen dat de lijnen goed lopen.” In alle drie de verhalen komt naar voren dat in deze fase de hulpverlener een belangrijke rol vervult in het herkennen van actuele en blijvende onveiligheid voor de kinderen in het gezin.

Gezinsmanagers monitoren de resultaten in deze fase met name in de uitvoerdersoverleggen met het gezin en alle betrokken hulpverleners, door met regelmaat een ARIJ-risicotaxatie in te vullen om de risico's op toekomstige onveiligheid in te schatten en door een cijfer te geven voor de blijvende veiligheid op een schaal van 0-10.

Fase 'Generaliseren & Borgen' en regievoeren op veiligheid

In de fase 'Generaliseren & Borgen' werkt de gezinsmanager samen met het gezin toe naar het afsluiten van het traject bij Jeugdbescherming. Dat betekent niet noodzakelijkerwijs dat ook de hulpverlening stopt, sommige gezinnen hebben langere tijd hulp nodig. Echter, wanneer de hulp goed loopt, is begeleiding vanuit Jeugdbescherming niet altijd nodig. Deze gezinnen kunnen bijvoorbeeld overgedragen worden aan de lokale (jeugd)teams. De gezinsmanager treedt in de fase 'Generaliseren & Borgen' meer op de voorgrond. Samen met het gezin werkt de gezinsmanager aan een borgingsplan waarmee de actuele en blijvende veiligheid wordt geborgd. In het borgingsplan wordt opnieuw aandacht besteed aan de gezinspatronen, de valkuilen van het gezin, de geleerde strategieën en signalen van terugval. Daarnaast wordt ook vastgelegd met wie het gezin contact kan opnemen als zij dreigen terug te vallen in oude gezinspatronen.

Volgens een gezinsmanager ziet de fase 'Generaliseren & Borgen' er in de praktijk als volgt uit: *Op het moment dat je denkt oké, nou kan ik gaan borgen, dan bespreek je met alle partijen wat er nog nodig is om het traject uiteindelijk af te kunnen sluiten. Waar het gezin bijvoorbeeld naar toe kan gaan als er weer een terugval is en wat ze kunnen doen, bij wie ze terecht kunnen. Je hebt verschillende borgingsvragen en je gaat naar het gezin toe om die te bespreken, zodat zij daar ook zelf antwoord op kunnen geven. En je neemt die ook mee naar de hulpverlening, zodat zij ook goed op de hoogte zijn van wat er nodig is nadat jeugdbescherming niet meer betrokken is.*

Gezinsmanagers geven aan dat het lastig is om goed vorm te geven aan de fase 'Generaliseren & Borgen'. Eén gezinsmanager zegt hierover: *“Ik ben vaak al aan het borgen voordat ik het besluit inbreng in het basisteamoverleg. Dus dat je het dan al wel met het gezin en de hulpverlening bespreekt, maar dat het besluit nog niet definitief is genomen. Borgen blijft wel een beetje een moeilijk ding, als je het echt goed wil doen, dat gebeurt praktisch nooit in de praktijk.”* De fase 'Generaliseren & Borgen' vraagt om intensiever contact met het gezin om de geleerde lessen te vertalen naar toekomstige situaties. In de praktijk is dit intensievere contact lastig, omdat er alweer nieuwe gezinnen de aandacht vragen van de gezinsmanager. Het intensievere contact met deze

gezinnen in de afrondende fase voelt minder urgent dan de nieuwe gezinnen. De laatste fase is daarom volgens gezinsmanagers vaak wat onderbelicht in gezinnen,

Regievoeren op veiligheid bij het inzetten van SPIC 11

Naast de reguliere profielen van de SPICs bestaat er ook een profiel voor spoedzaken, de zogenoemde SPIC 11. Een SPIC 11 wordt ingezet als de veiligheid van het kind ernstig en acuut wordt bedreigd en geldt voor een periode van 6 weken. SPIC 11 kan op ieder moment in het begeleidingstraject van een gezin worden ingezet, maar komt het vaakst voor direct na aanmelding bij Jeugdbescherming (wanneer een gezin nog op de wachtlijst staat), in de fase 'Verbinden & Motiveren' en in de fase 'Ondersteunen & Volgen'. Wanneer er direct na aanmelding van het gezin of in de fase 'Verbinden & Motiveren' een SPIC 11 ingezet wordt, wordt er naast een gezinsmanager ook een spoedhulpmedewerker gekoppeld aan het gezin. Gezinsmanagers geven aan dat zij samen met de spoedhulpmedewerker optrekken en samen de analyse van de problemen in het gezin doen. Samen lukt het sneller om de situatie in het gezin in kaart te brengen en de juiste hulp in te zetten. Ook in de fase 'Ondersteunen & Volgen' zet de gezinsmanager soms SPIC 11 in. Dit kan noodzakelijk zijn als de hulpverlening stagneert en de veiligheid van het kind ernstig en acuut wordt bedreigd. Spoedhulp wordt op dat moment ingezet om direct in te grijpen in het gezin. De spoedhulp in SPIC 11 heeft een zeer hoge intensiteit, om zo snel mogelijk de veiligheid van het kind te verbeteren.

Ervaringen van gezinsmanagers met de transitie naar regievoeren op veiligheid

Hoe wordt het werken als regievoerder op veiligheid ervaren door de gezinsmanagers?

Zoektocht, frustratie, afhankelijkheid en vertrouwen

Gezinsmanagers ervaren het werken als regievoerder op veiligheid in 2019, een jaar na de invoering van het nieuwe stelsel, nog altijd als een zoektocht, als frustrerend en als een rol waarin je sterk afhankelijk bent van en moet kunnen vertrouwen op de hulpverlening in het gezin.

De zoektocht ervaren gezinsmanagers voornamelijk in de samenwerking met de hoofdaannemer. Het is volgens alle gezinsmanagers in ieder gezin opnieuw afstemmen met de hoofdaannemer wie welke verantwoordelijkheid op zich neemt en hoe invulling gegeven wordt aan die verantwoordelijkheid in de praktijk. In abstracte termen is de rolverdeling duidelijk, de gezinsmanager is verantwoordelijk voor de regie op veiligheid en de hoofdaannemer voor de regie op zorg. Echter, hoe men concreet invulling geeft aan deze verantwoordelijkheden daar ligt ruimte voor eigen interpretatie. Daarnaast is het stelsel nog volop in ontwikkeling en zijn veranderingen aan de orde van de dag. Een gezinsmanager vertelt hierover: *"Ik denk dat het [nieuwe stelsel] wel een goede ontwikkeling is, ook al blijft het heel erg zoeken voor iedereen. Er verandert nog steeds veel en de hoofdaanemers weten zelf ook vaak niet wat ze wel en niet moeten doen. Dus ik merk dat het nog niet echt helemaal werkt zoals het zou moeten werken."*

De samenwerking tussen de gezinsmanager en hoofdaannemer leidt regelmatig tot frustratie en soms zelfs tot een conflict. *"Ik vind mijn rol frustrerender geworden ten opzichte van eerst, omdat ik soms dingen [rondom de invulling van het zorgtraject] uit handen moet geven. Vooral als er een visieverschil is tussen mij en de hoofdaannemer. Dat kan dan echt een grote clash worden,*

een conflict waarin je recht tegenover elkaar staat. "Iedere gezinsmanager geeft één of meerdere voorbeelden van een dergelijk visieverschil met de hoofdaannemer over de inhoud van de zorg.

Gezinsmanagers geven aan dat zij in hun rol als regievoerder op veiligheid een grote afhankelijkheid voelen in relatie tot de hoofdaannemer die de regie op zorg voert. Als gezinsmanager leg je de verantwoordelijkheid voor het zorgtraject neer bij de hoofdaannemer, terwijl je wel verantwoordelijkheid behoudt voor de veiligheid van de kinderen en misschien een ander idee hebt over hoe die veilige setting voor de kinderen gecreëerd moet worden. Eén gezinsmanager geeft aan: *"Het is lastig omdat je toch best wel veel uit handen geeft. De verantwoordelijkheid om de juiste hulp in te zetten leg je namelijk bij anderen neer. Daar moet ik nog erg aan wennen, het is een stukje vertrouwen."* Een ander zegt hierover: *"Ergens klinkt het logisch dat de hulpverlening regie voert op de zorg en dat wij de grote lijnen in de gaten houden en de veiligheid monitoren. Maar gezinsmanagers zijn wel mensen die graag de touwtjes in handen hebben. In die zin denk ik dat de [oude] manier van werken wel eigen voelde om overal te monitoren en betrokken te zijn. Nu ben je niet overal meer het aanspreekpunt."* Het vertrouwen dat een gezinsmanager nodig heeft in de relatie met de hoofdaannemer moet hij in ieder gezin weer op nieuw opbouwen, omdat het niet zozeer gaat over de abstracte taakverdeling (regie op veiligheid vs. regie op zorg), maar juist over de concrete invulling van die verantwoordelijkheid die verschilt van gezin tot gezin.

Samenwerking is organisatie en persoonsafhankelijk

De ervaring van de gezinsmanagers in hun rol als regievoerder op veiligheid leert dat een goede samenwerking zowel afhankelijk is van de organisatie als van de hulpverlener. *"Hoe de samenwerking gaat met de hulpverlening is heel afhankelijk van de organisatie en de persoon met wie je gaat samenwerken. Met de één gaat dat makkelijker of daar heb je meer vertrouwen in dan met de ander."* Op organisatieniveau kan het bijvoorbeeld zijn dat de visie op veiligheid in grote mate overeenkomt tussen de gecertificeerde instelling en de hoofdaannemer, dit maakt samenwerking op dit punt makkelijker. Ook een klik tussen een gezinsmanager en een hulpverlener en het spreken van dezelfde taal kan de samenwerking bevorderen. *"Het is net hoe iemand zijn taken invult, hoe hard iemand eraan werkt en of iemand ook echt ziet wat er speelt, maar ook of iemand een beetje tussen de regels door kan kijken."* In 2019 leren de gezinsmanagers bij Jeugdbescherming hier steeds beter hun weg in te vinden.

Zorgaanbieders waren onvoldoende op hun nieuwe taak voorbereid

Gezinsmanagers ervaren nog dagelijks dat zorgaanbieders onvoldoende op hun nieuwe taak waren voorbereid. Een gezinsmanager vertelt hierover: *"De hoofdaannemer heeft regie op zorg en wij op veiligheid, maar dat blijft in de praktijk een uitdaging. Bijvoorbeeld binnen mijn gezinnen als ik het ergens niet mee eens ben of als ik verwacht van de hoofdaannemer dat ze op een bepaald punt regie gaan nemen. Ik merk dat zij dat lastig vinden en dan meer op mij of op Jeugdbescherming terugvallen, daar heb ik regelmatig last van."* Gezinsmanagers compenseren nog vaak voor de taken die de hoofdaannemer niet oppakt: *"Het is een spanningsveld tussen een beetje helpen en aansturen waarbij je bijvoorbeeld vraagt of iemand al wel eens gedacht heeft aan X of Y, en de regie op zorg helemaal overnemen. ... Ik merk dat ik nu steeds meer*

compenseer. In het begin was ik nog wel van de uitdaging aangaan en ik help iedereen wel op weg, maar ik laat het wel bij diegene liggen. En nu ben ik een beetje de hoop verloren bij sommige zorgaanbieders of hulpverleners en dan doe ik het maar zelf. ... Wat betreft de hulpverleners, van hen snap ik het wel dat ze er niet uitkomen. Ik vind het vooral van de organisaties schokkend dat ze er zo mee omgaan. Soms merk je dat wij er meer kennis van hebben, van het hele stelsel, dan zij zelf hebben. Ik heb dan het gevoel dat ik hen toch elke keer weer een soort van de les aan het lezen ben over hoe iets moet." Een andere gezinsmanager staat hier toch net anders in en blijft het gesprek aan gaan met de hoofdaannemer over de kwaliteit van de zorg: "Ik vind het makkelijker om de hulpverlening ook echt aan te spreken op de kwaliteit van de hulp die zij bieden aan een gezin, omdat ik weet dat zij daar verantwoordelijk voor zijn. ... Dus ik denk dat ik wel kritischer ben in mijn kijk op hun proces."

Gezinsmanagers geven aan dat zij zelf ook nog stappen moeten zetten om hoofdaanemers te faciliteren in hun werk: *"Wat wij nog beter zouden kunnen doen, denk ik, is nog veel concreter zijn in het formuleren van de resultaten, wat we nou verwachten. Het is soms echt moeilijk meetbaar of iemand nou dat eindeloze ding aan het bereiken is."* Meetbare resultaten maken het voor hulpverleners makkelijker om een traject uit te stippelen voor een gezin, waarin stap voor stap wordt gewerkt aan een veilige setting voor de kinderen.

Als iedereen zijn taak verstaat, komen we een stap vooruit

Ondanks dat gezinsmanagers in de samenwerking met de hoofdaanemers nog regelmatig vastlopen, overheerst wel het idee dat als iedereen zijn taak goed verstaat, dat het stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp ons een stap vooruit gaat helpen: *"Uiteindelijk kunnen wij ons bezighouden met waar het voor ons om gaat, de veiligheid van de kinderen. Het blijven monitoren daarvan. Je kunt je meer richten op je eigen rol, doordat je de verantwoordelijkheid voor de hulp bij iemand anders hebt neergelegd."*

Ondersteunen van gezinsmanagers in hun rol als regievoerder op veiligheid

Hoe kan Jeugdbescherming Regio Amsterdam haar gezinsmanagers ondersteunen bij het uitvoeren van hun rol als regievoerder op veiligheid? (Welke dingen zijn er al en wat ontbreekt nog – facilitaire ondersteuning, basisteamoverleg, training, kennis, instrumenten, kwestie management, geen wachtlijsten, etc.)

De gezinsmanagers van Jeugdbescherming worden op verschillende manieren ondersteund in hun rol als regievoerder op veiligheid. De training regievoeren vanuit de Jeugdbescherming Akademie wordt door gezinsmanagers als waardevol ervaren in voorbereiding op hun rol als regievoerder op veiligheid. De begrippen Actuele en Blijvende Veiligheid en het bijbehorende instrumentarium om veiligheid meetbaar te maken, zijn helpend voor gezinsmanagers om een veiligheidsinschatting te maken. Het basisteam en het wekelijks basisteamoverleg is voor iedere gezinsmanager een belangrijke steunpilaar. Wat ontbreekt volgens enkele gezinsmanagers is een heldere workflow waarin duidelijk wordt in welke situatie en op welk moment welk instrument/vragenlijst het beste gebruikt kan worden.

Vorbereiding op nieuwe rol: gezinsmanager, regievoerder op veiligheid

Trainingen – Jeugdbescherming Akademie

In voorbereiding op de invoering van het nieuwe stelsel voor gespecialiseerde jeugdhulp en voor nieuwe werknemers wordt door de Jeugdbescherming Akademie de training regievoeren verzorgd. Gezinsmanagers geven aan dat de training regievoeren hen goed heeft voorbereid op hun nieuwe rol. Dit in tegenstelling tot de hulpverleners in het veld. Gezinsmanagers geven aan dat met name in kleine organisatie in het veld de hulpverleners niet goed waren voorbereid op de stelselwijzigingen. Daar ervaren ze nog altijd hinder van, omdat er verwarring ontstaat over rollen en verantwoordelijkheden. Een gezinsmanager zei hierover: *“Wij hebben natuurlijk onze Jeugdbescherming Akademie, die allemaal trainingen verzorgen. Dat is intern allemaal al heel goed geregeld. Dat heb je niet bij de kleinere organisaties in het veld.”*

Ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid in de fase 'Verbinden & Motiveren'

Actuele Veiligheid – HAVIK en Actuele Veiligheidslijn

In de fase 'Verbinden & Motiveren' gebruiken gezinsmanagers de HAVIK om een inschatting te maken van de actuele veiligheid van de kinderen in het gezin. De HAVIK bestaat uit 11 items voor actuele veiligheid, bodemeisen, veiligheidsafspraken en de volgende stap. De actuele veiligheid in het gezin wordt door de gezinsmanager daarnaast gescoord met een score van 0-10 op de Actuele Veiligheidslijn. Eén gezinsmanager vertelt over de HAVIK: *“Ik vind de HAVIK wel heel praktisch om te gebruiken, omdat die ook gewoon heel concreet met een uitkomst komt, zodat je weet in welke richting je moet gaan denken voor hulp. Als er een vermoeden is van psychiatrische problematiek bij ouders, dan weet je al wel dat je dat verder moet gaan uitzoeken en daar ook waarschijnlijk iets op in zult moeten zetten.”* De HAVIK geeft gezinsmanagers houvast in de eerste fase bij het regievoeren op veiligheid. De HAVIK is niet enkel geïntroduceerd in een training aan de gezinsmanagers, maar er is ook structureel aandacht voor in het primair proces, bijvoorbeeld, in het basisteamoverleg

Tegelijkertijd geven enkele gezinsmanagers aan dat er onvoldoende overeenstemming is over hoe goede bodemeisen, veiligheidsafspraken en de volgende stap geformuleerd moeten worden. Gezinsmanagers verschillen hierover onderling van mening, maar zij geven ook aan dat de gedragsdeskundigen hierover niet op één lijn zitten. Als voorbeeld wordt genoemd het formuleren van de volgende stap: *“Vaak wordt als volgende stap een uithuisplaatsing opgeschreven, echter, dat is een beslissing van de rechter op basis van een onderzoek. Je kunt dus enkel zeggen dat je een verzoek tot onderzoek gaat indienen bij de Raad voor de Kinderbescherming op basis waarvan de rechter eventueel kan beslissen dat kinderen uit huis geplaatst moeten worden.”*

Nieuwe gezinnen inbrengen in het BTO

Nieuwe gezinnen worden in de fase 'Verbinden & Motiveren' met enige regelmaat geagendeerd in het wekelijks basisteamoverleg. Gezinsmanagers ervaren dit als helpend: *“Het is fijn als daar ook een plek is om een nieuw gezin in te brengen zonder dat je al een heel plan op papier hebt. Juist zodat het team even mee kan denken voordat je met een gezin aan de slag gaat.”* Uit een ander onderzoek naar de effectiviteit van het basisteamoverleg is gebleken dat het bespreken

van nieuwe gezinnen ervoor zorgt dat gezinsplannen sneller vast kunnen worden gesteld, omdat het basisteam goed op de hoogte is van de problematiek in het gezin en de te nemen stappen.

Naslagwerk intern en extern

Gezinsmanagers maken veel gebruik van de Jeugdbescherming Wiki om werkafspraken na te lezen. De Wiki is in de loop der tijd een echt naslagwerk geworden voor het primair proces. De site ikzoekjeugdhulp.nl vanuit de gemeenten helpt gezinsmanagers daarnaast om de juiste jeugdhulp in te zetten voor een gezin. Eén gezinsmanager geeft aan: *“Die site ikzoekjeugdhulp.nl die is gewoon heel duidelijk, dan kun je echt gericht kijken naar wat is nou precies de problematiek van het kind en van het gezin en dan ga je ook gericht hulpverlening daarop inzetten.”*

Ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid in de fase ‘Ondersteunen & Volgen’

Blijvende Veiligheid – ARIJ-RT en Blijvende Veiligheidslijn – Monitoren voortgang resultaten

Al in de fase ‘Verbinden & Motiveren’ worden de risico’s op toekomstige onveiligheid geïnventariseerd door de gezinsmanager met behulp van de Actuariel Risicoinventarisatie Instrument voor Jeugdbescherming (ARIJ) – Risico Taxatie (RT). In de fase ‘Ondersteunen & Volgen’ wordt de ARIJ-RT met regelmaat ingevuld om te monitoren of de risico’s op toekomstige onveiligheid in het gezin afnemen. Daarnaast scoort de gezinsmanager op een schaal van 0-10 de Blijvende Veiligheid (de veiligheid op de lange termijn, waardoor een kind zich positief en gezond kan ontwikkelen). Net als de Actuele Veiligheid wordt ook de Blijvende Veiligheid uitgezet in een grafiek in de tijd, zodat de ontwikkeling van de Blijvende Veiligheid inzichtelijk wordt.

De ARIJ-RT en Blijvende Veiligheid zijn voor de gezinsmanager onmisbaar bij het monitoren van de voortgang op de resultaten in de fase ‘Ondersteunen & Volgen’. Een gezinsmanager vertelde: *“De ARIJ-RT houd ik er vaak langs als een soort meetlat, om te zien of de zorgen nou verminderen of dat het allemaal nog heel hoog en heftig blijft.”* Een andere gezinsmanager ziet juist de score voor Blijvende Veiligheid als een samenvatting van de voortgang op de resultaten: *“Ik gebruik de score voor Blijvende Veiligheid niet letterlijk in een gesprek, maar als je die meting invult, dan zie je daar hopelijk wel groei in.”*

Casenote & FFP-supervisie – Als je vastloopt in de samenwerking met zorgaanbieders

In de fase ‘Ondersteunen & Volgen’ lopen gezinsmanagers soms vast in de samenwerking met zorgaanbieders. Het kan dan helpend zijn om een casenote te schrijven en die te bespreken tijdens de FFP-supervisie in het basisteamoverleg: *“Een casenote schrijven over de samenwerking of je rol binnen het nieuwe stelsel is interessant omdat je dan juist bespreekbaar maakt waar je tegenaan loopt met een instantie of een hulpverlener.”*

Behoeftte ondersteunende middelen regievoeren op veiligheid

Workflow

De gezinsmanagers geven binnen dit onderzoek aan dat zij het erg fijn vinden dat Jeugdbescherming zoveel ondersteuning biedt in hun rol als regievoerder op veiligheid. Een behoefte aan andere instrumenten of meer training komt niet ter sprake in de interviews. Verschillende gezinsmanagers geven wel aan behoefte te hebben aan een workflow: *“Je zou*

misschien nog wel een soort van workflow kunnen maken over wanneer je welk instrument/vragenlijst het beste kunt gebruiken in bepaalde situaties."

Bevorderende en belemmerende factoren in de praktijk van gezinsmanagers

Welke bevorderende en belemmerende factoren komen gezinsmanagers tegen in het systeem van gecertificeerde instellingen, hoofdaanemers, onderaanemers en gemeenten bij het regievoeren op de veiligheid van kinderen?

In de praktijk lopen gezinsmanagers tegen bevorderende en belemmerende factoren aan bij het regievoeren op de veiligheid van kinderen. De meest genoemde factoren, bevorderend dan wel belemmerend, uit de interviews met gezinsmanagers worden in dit hoofdstuk belicht.

Bevorderende factoren

Gezinsmanagers ervaren meer ruimte om zich te richten op veiligheid en motiveren

De nieuwe rol van de gezinsmanager waarbij zij regie houden op de veiligheid van de kinderen, maar geen regie voeren op de zorg ervaart ongeveer de helft van de gezinsmanagers als prettig: *"Het nieuwe stelsel maakt dat wij meer ruimte krijgen om toe te zien op de veiligheid van de kinderen in de gezinnen.... Je kunt je ook veel meer toespitsen op het motiveren van de gezinnen."*

Gezinsmanagers hoeven minder uitgebreide kennis te hebben van de sociale kaart

Dezelfde gezinsmanagers vinden het een voordeel dat zij minder uitgebreide kennis hoeven te hebben van de sociale kaart, enkel op grote lijnen, omdat het stukje regie op hulpverlening nu bij de hoofdaanemer ligt. Een gezinsmanager vertelt hierover: *"Wat voor ons natuurlijk fijn is, is dat je minder verantwoordelijkheid hebt op het zorgtraject. Daar is de hulpverlening verantwoordelijk voor. Dus wij hoeven niet te bedenken wat het beste is voor de cliënt. Je laat de expertise bij diegene die ook de uitvoering doet."* Een andere gezinsmanager zegt hierover: *"Het stelsel is naar mijn idee in theorie heel kloppend. Er is namelijk veel meer zicht op wat er in een hulpverleningsproces gebeurt. Er is een duidelijke proceseigenaar aangewezen die er vanuit de inhoud veel meer van weet en van ziet dan een gezinsmanager. Vanuit de verantwoordelijkheid van proceseigenaar is de hulpverlening veel meer bezig met welke zorg leveren we voor het gezin en waarom, in plaats van module op module te stapelen."* Niet alle gezinsmanagers kunnen zich hierin vinden. De andere helft geeft aan dat het inderdaad in theorie heel mooi lijkt, maar dat zij in de praktijk toch tegen belemmeringen aanlopen op dit punt.

Gezinsmanagers en trajectbegeleiders trekken samen op

Bij sommige hoofdaanemers in het jeugdstelsel krijgen gezinnen een trajectbegeleider toegewezen. Deze trajectbegeleider is ook hulpverlener in het gezin. Op het moment dat de zorgvraag van het gezin verandert en er een andere hulpverlener in het gezin aan de slag gaat, blijft toch de eerste hulpverlener betrokken als trajectbegeleider. Meerdere gezinsmanagers geven aan dat het prettig is om samen met een trajectbegeleider te werken aan een gedeeld plan, de één met de focus op veiligheid en de ander met de focus op de zorg: *"Wat ik prettig vind, is de samenwerking en het samen optrekken. Dat de hulpverlening de verantwoordelijkheid heeft voor het traject, maar dat je daarover kunt sparren. Ik merk dat de samenwerking inhoudelijker is"*

geworden. Zij denken actief mee met waarom we iets wel of niet gaan inzetten en wat de kinderen nodig hebben. Dit in plaats van dat zij de module alleen gaan uitvoeren."

Belemmerende factoren

Naast de bevorderende factoren ervaren de gezinsmanagers in de praktijk ook veel verschillende belemmerende factoren in het werk als regievoerder op veiligheid. Van veel van deze belemmeringen had men gehoopt dat ze na het eerste jaar opgelost zouden zijn. Het blijkt echter dat ook in het tweede jaar men nog tegen dezelfde belemmeringen aanloopt.

Lang wachten tot hulp kan starten

Door een gebrek aan plekken binnen de gespecialiseerde jeugdhulp lopen gezinsmanagers regelmatig vast met gezinnen binnen de hulpverlening. Het duurt na het vaststellen van het gezinsplan en na het afgeven van een SPIC aan de hoofdaannemer vaak meerdere weken voordat een startgesprek kan plaatsvinden met de hoofdaannemer. Hierdoor moeten de gezinnen lang wachten totdat hulp echt kan starten. Gezinsmanagers geven daarnaast aan dat het escaleren van dit soort kwesties veel tijd en energie kost en maar weinig oplevert: *"Als je stabiele hulp erin wilt, duurt dit heel lang, dit betekent dat wij lange tijd aan het compenseren zijn. In onze rol kunnen we hier weinig tot geen invloed op uitoefenen, dit voelt heel belemmend."* Enkele gezinsmanagers geven aan dat in sommige gezinnen de onveiligheid toeneemt in de tijd dat zij moeten wachten op hulp. Stap voor stap escaleert de situatie, soms is zelfs spoedhulp noodzakelijk.

Grote kwaliteitsverschillen tussen zorgaanbieders en tussen hulpverleners

Het merendeel van de gezinsmanagers ervaart een groot verschil in kwaliteit tussen de verschillende zorgaanbieders, maar ook tussen de verschillende hulpverleners binnen één organisatie. Een aantal grote zorgaanbieders zoals Spirit en Altra werkt met trajectbegeleiders die de regie op zorg op zich nemen van het begin tot eind. Die organisaties zijn hiermee een stap verder dan kleinere organisaties in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland. Belangrijk is dat deze trajectbegeleiders allemaal dezelfde training krijgen om hun rol goed uit te voeren. Eén gezinsmanager vertelt hierover: *"Het hangt allemaal ook een beetje van de kwaliteit van de organisatie en de medewerkers af. Bij de ene heb je meer geluk dan bij de ander, niet dat ze bijna allemaal heel goed zijn. In één zaak heb ik een trajectbegeleider van Altra die extreem goed met ons meewerkt en helemaal de verantwoordelijkheid voor het hele traject op zich neemt. Maar anderen zijn nog zoekende. Ik zou graag willen dat die trajectbegeleiders goeie trainingen krijgen of dat zij een bepaald vergelijkbaar niveau bereiken, [waardoor de verschillende tussen organisaties en hulpverleners kleiner worden]."*

De dubbelrol van hulpverlener en regievoerder op zorg is te complex

Ondanks dat gezinsmanagers allemaal een goed voorbeeld kennen van een hulpverlener die zowel (een deel van) de hulp uitvoert en tegelijkertijd ook trajectbegeleider is van de zorg, maken zij zich toch zorgen om de dubbelrol van de hulpverlener. Eén gezinsmanager zei: *Als ik kijk naar de zorgaanbieders, dan is het bijna niet uitvoerbaar dat je als hulpverlener (die alle gesprekken en behandelingen binnen het gezin doet), ook regie voert op de zorg. Eigenlijk moet er binnen die organisaties een aparte functie komen voor trajectbegeleider of regievoerder op zorg. Een dubbelrol als hulpverlener is gewoon niet uit te voeren, want daar hebben ze de tijd en de kennis*

niet voor.” Er worden verschillende onderliggende oorzaken genoemd voor dit probleem. Allereerst krijgen de hulpverleners volgens de gezinsmanagers te weinig tijd en ruimte om zich te verdiepen in regievoeren op zorg. Ten tweede zitten hulpverleners teveel ingezogen in de inhoud en complexiteit van de problematiek en ontstaat daardoor een tunnelvisie, waardoor zij niet goed zicht hebben op wat het gezin nodig heeft. Tot slot, hebben de hulpverleners onvoldoende kennis van de sociale kaart. Gezinsmanagers maken zich daarom zorgen of de gezinnen wel de juiste hulp krijgen.

Discussie tussen de gezinsmanager en de zorgaanbieder over de juiste SPIC voor een gezin

Op het moment dat een gezin doorverwezen wordt door de gezinsmanager naar een hoofdaanbieder, is er regelmatig discussie over de juiste SPIC voor het gezin. Een gezinsmanager geeft als voorbeeld: *“Zodra ik als gezinsmanager aangeef dat er op meerdere leefgebieden resultaten moeten worden behaald, vragen hoofdaanbieders vaak om een ‘grotere’ of ‘zwaardere’ SPIC, eigenlijk een grotere zak met geld, omdat ze niet uitkomen binnen de ‘kleinere’ of ‘minder zware’ SPIC.”* Ondanks dat de afdeling zorgbemiddeling binnen Jeugdbescherming gezinsmanagers kan ondersteunen in deze gesprekken, vertragen de discussies over de juiste SPIC vaak het proces van aanmelding voor hulp.

Verkokering bij zorgaanbieders

Het valt gezinsmanagers op dat hulpverleners van de grote hoofdaanbieders niet altijd goed de weg weten te vinden binnen hun eigen organisatie, omdat er sprake is van verkokering (ambulante zorg is bijvoorbeeld los georganiseerd van pleegzorg). Het zijn vaak de gezinsmanagers die de hulpverlener de weg moeten wijzen binnen de organisatie. Ook in 2019 lopen veel gezinsmanagers hier nog tegen aan, ondanks dat het stelsel al sinds 1 januari 2018 van kracht is. Een gezinsmanager verbaast zich hierover: *“Ze lopen te zoeken naar wat ze kunnen inzetten binnen hun organisatie (en soms ook daar buiten). Je bent hiervoor als hulpverlener wel verantwoordelijk en tegelijkertijd weet je helemaal niet wat er mogelijk is.”*

Aanbodgericht in plaats van vraaggericht

Hoofdaanbieders kijken in het algemeen eerst binnen hun eigen organisatie of zij de hulp voor de gezinnen zelf in huis hebben of kunnen creëren. Onderaanbieders worden zelden ingeschakeld. Soms heeft een gezinsmanager een idee voor passende hulp die een onderaanbieder zou kunnen bieden, maar dan heeft de hoofdaanbieder geen contract met die specifieke onderaanbieder of is die zorg niet ingekocht. De zorg is hierdoor nog steeds erg aanbodgericht in plaats van vraaggericht.

Hoofdaanbieders zetten voornamelijk hulp in binnen hun eigen specialisme waarvoor ze ook zijn aangewezen als hoofdaanbieder (bijvoorbeeld pleegzorg of opvoedondersteuning). Het inzetten van hulp voor de individuele kinderen of gezinsleden op andere leefgebieden komt onvoldoende van de grond. Dit wordt het meest duidelijk wanneer één van de GGZ-instellingen hoofdaanbieder zijn, die denken enkel vanuit de therapie voor de jongere en kijken minder naar het gezinssysteem als geheel.

Gezinsmanagers compenseren voor zorgaanbieders en worden ook regievoerder op hulp

“Het nieuwe stelsel blijft nog wel een uitdaging. Zij (de hoofdaanemers) hebben regie in de zorg en wij op de veiligheid, maar dat loopt soms niet helemaal. Bijvoorbeeld bij mijn gezinnen als je het ergens niet mee eens bent of als je verwacht van de hulpverlening dat ze daar ook de regie in gaan nemen. Ik merk dat zij dat lastig vinden en dan meer op jeugdbescherming terugvallen, daar heb ik soms nog wel last van.”

“De samenwerking en rolverwarring is heel intensief om dit goed te laten verlopen. Het vraagt meer betrokkenheid dan we eerder voor ogen hadden. Je kunt minder loslaten. Aan regievoeren op veiligheid kom je nog steeds bijna niet toe, terwijl wij daar wel voor zijn. We zijn heel erg bezig met hulpverlening aansturen en te zorgen dat de interventies die wij passend en nodig vinden voor het gezin, dat die van de grond komen en blijven voortduren. Organisaties moeten hun verantwoordelijkheid nemen en als het niet loopt, komt het al snel bij ons terug.”

GGZ-zorgaanbieders beroepen zich op de privacy van cliënten

Verschillende gezinsmanagers hebben ervaren dat GGZ-zorgaanbieders zich beroepen op de privacy van cliënten en daarom geen informatie willen delen met de gezinsmanager over de voortgang in een traject. Het is dan lastig om regie te voeren op de veiligheid.

Monitoren van veiligheid in het gezin door hulpverleners

Gezinsmanagers doen in de fase ‘Ondersteunen & Volgen’ een stap terug in de begeleiding van een gezin, omdat de zorgaanbieders dan aan de slag gaan met het gezin. Regievoeren op veiligheid gebeurt dan meer op afstand. De uitvoerdersoverleggen zijn de vast momenten om de voortgang van de resultaten te monitoren. De gezinsmanager is tussendoor afhankelijk van de signalen van onveiligheid die hulpverleners oppikken en doorgeven aan de gezinsmanager. Gezinsmanagers geven aan dat de signalen van onveiligheid en stagneren van hulpverlening vaak te laat bij hen terecht komen: “De eindverantwoordelijkheid ligt natuurlijk bij ons [als het gaat om veiligheid], maar dat betekent niet dat je [als hulpverlener] niet bepaalde zorgen moet delen met een cliënt of daar ook actie op moet ondernemen. Ze leggen dan alles bij ons neer met de bedoeling dat wij daar iets mee moeten, dat is wel een beetje kort door de bocht.” Ze merken daarbij op dat hulpverleners het vaak minder onveilig vinden dan zij als gezinsmanager. Als het gaat om actuele veiligheid, dan wordt het vaak nog wel snel gemeld, maar zorgen over de blijvende veiligheid en stagnaties in de hulpverlening worden minder snel gemeld. Deze signalen komen soms zelfs terloops via de mail.

Discussies met hulpverlening over afsluiten van hulp

Mede doordat de opvatting omtrent het concept veiligheid verschilt, willen hulpverleners een hulpverleningstraject soms eerder afsluiten dan een gezinsmanager dat wenselijk vindt. Eén gezinsmanager zegt hierover: “*Vaak werkt de hulpverlening al toe naar het borgen en afsluiten, dan geven ze op een gegeven moment aan: Nou we zijn praktisch klaar. Soms sta je dan echt voor het blok en moet je inderdaad gaan afronden. Het zou fijn zijn als een hulpverlener dat eerder kan aangeven, dat je dan samen goed dat borgingsproces ingaat.*” Gezinsmanagers geven aan dat het generaliseren en borgen van de resultaten in deze gezinnen extra lastig is.

Plus- en minpunten van het stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp

Wat zijn de plus- en minpunten van het werken in het nieuwe stelsel als het gaat om regievoeren op veiligheid volgens de gezinsmanagers?

Niet alleen in de praktijk ervaren gezinsmanager van Jeugdbescherming bevorderende factoren en lopen ze aan tegen belemmeringen. Gezinsmanagers benoemen daarnaast ook algemene plus- en minpunten van het nieuwe stelsel die indirect invloed hebben op hun werk.

Pluspunten

Meer aandacht voor de kindveiligheid

Een belangrijk pluspunt van het stelsel dat gezinsmanagers desgevraagd benoemen, is de primaire focus op veiligheid van kinderen die verankerd ligt in hun nieuwe rol als regievoerder op veiligheid. In theorie zou dit de gezinsmanagers meer ruimte moeten geven om de aandacht alleen op de veiligheid van het kind te richten, omdat zij niet langer verantwoordelijk zijn voor het regelen van de juiste plek voor kinderen binnen de gespecialiseerde jeugdhulp. In de praktijk hebben de gezinsmanagers de regie op zorg niet volledig uit handen kunnen geven. Enerzijds compenseren of ondersteunen de gezinsmanagers de hoofdaannemer binnen het jeugdstelsel in hun rol, anderzijds houden zij zich bezig met het organiseren van hulp voor de ouders van de kinderen bijvoorbeeld binnen de volwassen GGZ, de schuldhulpverlening of verslavingszorg.

Minpunten

Minder ruimte voor maatwerk

Het belangrijk minpunt van het stelsel dat door alle gezinsmanagers wordt benoemd is dat gezinnen worden ingedeeld in hokjes (SPICs). Binnen de iedere SPIC zijn er verschillende hoofdaannemers die ieder een eigen pakket aan hulp aanbieden. Dit beperkt de ruimte voor maatwerk binnen de gespecialiseerde jeugdhulp, iets waar juist bij multi-probleem gezinnen behoefte aan is om de verschillende hulp goed op elkaar af te kunnen stemmen. De oorzaak hiervoor moet gezocht worden in de uitvoering van het stelsel. Zorgaanbieders zetten bijna geen onderaannemers in en proberen zoveel mogelijk de gezinnen binnen hun eigen zorgaanbod onder te brengen.

Het stelsel loopt vast

Het merendeel van de gezinsmanagers geeft daarnaast aan dat ze het stelsel voor gespecialiseerde jeugdhulp zien vastlopen bij de zorgaanbieders, omdat er te weinig plekken beschikbaar zijn: *“Ik maak me grote zorgen over het zorgaanbod op dit moment. Ik zie wel dat wij binnen het nieuwe stelsel meer ruimte hebben gekregen, maar de zorgaanbieders niet. Daar zijn ze niet op voorbereid of dat hebben ze niet zelf bedacht. En daar loopt het nu op mis.”*

De wachtlijsten bij jeugdhulpaanbieders zijn lang, waardoor het te lang duurt voordat een hoofdaannemer kan starten in een gezin: *“Voor mijn gevoel is er weinig hulpverlening beschikbaar. Bij sommige organisaties kun je pas na 10 weken een startgesprek voeren. Wij voelen ons hierin machteloos, maar de gezinnen nog meer. Als je stabiele hulp erin wilt, duurt dit heel lang, dit betekent dat wij lange tijd aan het compenseren zijn. In onze rol kunnen we hier weinig tot geen invloed op uitoefenen, dit voelt heel beklemmend.”*

Niet alleen de wachtlijsten binnen de jeugdhulp zijn lang, maar ook de wachtlijsten voor de hulp aan de ouders van deze kinderen. Juist de problematiek van ouders (waaronder psychiatrie, verstandelijke beperking en schulden) vormt vaak de oorzaak van de onveiligheid bij kinderen en zou daarom als eerste aangepakt moeten worden. Op dit moment lopen gezinsmanagers dan ook aan tegen de beperkte mogelijkheden die zij hebben om volwassenhulp in te zetten.

Door financiële tekorten wordt inzet van (de juiste) zorg bemoeilijkt

In 2018, het eerste jaar waarin de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland ging werken met het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp, is het budget met name binnen segment C (meervoudige problematiek) flink overschreden. In 2019 hebben de gemeenten samen met de gecertificeerde instellingen en zorgaanbieders hierover nieuwe afspraken gemaakt om grote overschrijdingen van het budget in 2019 te voorkomen. Hier ondervinden de gezinsmanagers ook in de praktijk de gevolgen van. Een gezinsmanager vertelt: *“De financiële tekorten in het stelsel zijn leidend voor de praktijk. De ene hoofdaannemer mag geen onderaannemers meer inzetten, want dat is te duur. De volgende zegt dat ze het niet meer binnen het budget kunnen doen, dus ze stoppen er eventjes mee.”* Een andere gezinsmanager legt uit: *“Een hulpverlener mag maar een x aantal keer bij een gezin komen. Als er meer nodig is dan stuur ik als gezinsmanager erop aan dit aan te geven binnen de eigen organisatie. Vaak komt de hulpverlener dan terug met het antwoord dat er meer geld of een andere SPIC nodig is.”*

Een in het oog springende afspraak die gemaakt is tussen de gemeenten, de gecertificeerde instellingen en de zorgaanbieders in 2019 om kosten te besparen is dat meer gezinnen verwezen moeten worden binnen het B segment (enkelvoudige problematiek), maar wel met de mogelijkheid om te stapelen binnen segment B. Dit is voor de gecertificeerde instellingen lastig, omdat de doelgroep wordt gekenmerkt door problematiek op meerdere leefgebieden: *“Waar we nu ook tegen aan lopen is dat wij binnen Segment B een SPIC moeten afgeven, omdat er in Segment C veel te veel is uitgegeven.”* Verwijzingen binnen segment C kunnen alleen nog worden afgegeven door de gemeentelijke escalatietafel. Gezinsmanagers geven aan dat het inbrengen op de gemeentelijke escalatietafel voor onnodige vertraging zorgt in het traject van de gezinnen.

Gebrek aan toezicht

In financieel opzicht maken gezinsmanagers zich ook zorgen over een gebrek aan toezicht. Bij één gezinsmanager roept dit hele concrete vragen op: *“Wie houdt toezicht op de zak met geld bij de hoofdaannemer? Wat is wel en niet ingekocht en wat wordt wel en niet ingezet in een traject? Legt de hoofdaannemer hier verantwoording over af aan de gemeente?”* Een andere gezinsmanager uit zijn grootste zorg: *“Volgens mij verdwijnt er heel veel geld in putjes waar eigenlijk niemand van weet.”* Ook is er onduidelijkheid over de manier waarop het hoofdaannemerschap beëindigt moet worden als de betrokkenheid van de hoofdaannemer stopt.

Beperkte invloed op dingen die echt een verschil kunnen maken

Tot slot vinden gezinsmanagers het lastig dat zij voor hun gevoel een beperkte invloed hebben op de verbeterpunten op stelselniveau. Vanuit hun perspectief liggen deze punten meer bij de gemeenten en het management van de organisaties binnen het stelsel. Gezinsmanagers denken

hierbij bijvoorbeeld aan verlagen van de werkdruk en verkorten van de wachtlijsten, maar ook hogere lonen of een betere CAO om stabiliteit te creëren in de jeugdzorg.

Conclusies

Welke ervaringen hebben gezinsmanagers van Jeugdbescherming Regio Amsterdam met het werken als regievoerder op veiligheid (binnen het nieuwe stelsel voor de inzet van specialistische jeugdhulp in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland) en welke factoren zijn van invloed op een goede uitvoering van deze rol?

Sinds de stelselwijzigingen in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland en de invoering van de SPIC's voor het verwijzen naar gespecialiseerde jeugdhulp, heeft regievoeren op veiligheid in alle fasen van Intensief Systeemgericht Casemanagement (ISC) bij Jeugdbescherming een duidelijke plek gekregen. De HAVIK, ARIJ-RT, Actuele Veiligheid en Blijvende Veiligheid metingen zijn volledig ingeburgerd in de werkwijze ISC zoals gehanteerd door de gezinsmanagers van Jeugdbescherming. Deze betekenisvolle metingen bieden hen houvast bij het regievoeren op veiligheid in de gezinnen. De werkwijze ISC heeft een ontwikkeling doorgemaakt, maar is in de praktijk niet wezenlijk veranderd. De basisprincipes en waardestappen van de methodiek staan als een paal boven water.

Als we na één tot twee jaar de stelselwijzigingen onder gezinsmanagers van Jeugdbescherming evalueren, beschrijven zij een intensieve periode met ups en downs. Met name in het eerste jaar was het een grote zoektocht om de rol van regievoerder op veiligheid en regievoerder op zorg op elkaar af te stemmen. Deze zoektocht ging gepaard met frustratie en vroeg om een grote mate van vertrouwen in de samenwerking tussen gezinsmanagers en hulpverleners. Ook na twee jaar is de samenwerking nog wisselend, gezinsmanagers merken op dat dit zowel organisatie als persoonsafhankelijk is. Unaniem geven gezinsmanagers aan dat zorgaanbieders onvoldoende waren voorbereid op hun nieuwe taak van regievoerder op zorg. Toch heeft het merendeel van de gezinsmanagers wel vertrouwen in het stelsel: *“Als iedereen zijn taak verstaat, komen we een stap vooruit.”*

Jeugdbescherming heeft op verschillende manieren geprobeerd gezinsmanagers te ondersteunen bij hun nieuwe rol als regievoerder op veiligheid. In voorbereiding op de stelselwijziging hebben alle gezinsmanagers de training 'regievoeren' gevolgd, verzorgd door trainers van de Jeugdbescherming Akademie. De gezinsmanagers gaven unaniem aan dat de training voor hen een goede voorbereiding was op hun nieuwe rol. De betekenisvolle metingen rondom Actuele en Blijvende Veiligheid worden ook door alle gezinsmanagers als helpend ervaren bij het zicht houden op veiligheid in de gezinnen en het monitoren van de voortgang. Als naslagwerk gebruiken gezinsmanagers de Wiki-pagina van Jeugdbescherming waar alle werkafspraken terug te vinden zijn en de website ikzoekjeugdhulp.nl om wegwijs te worden in het stelsel. Het basisteamoverleg gebruiken de gezinsmanagers als klankbord en plek voor reflectie. De gezinsmanagers zijn erg tevreden over hoe zij ondersteund zijn door Jeugdbescherming in hun nieuwe rol als regievoerder op veiligheid. Ze geven ook aan dat dat bij andere organisaties wel anders is. Wel vinden de gezinsmanagers de hoeveelheid veranderingen soms te groot (bijvoorbeeld van LIRIK, naar ARIJ-VT en ARIJ-RT, naar HAVIK en ARIJ-RT) en is er behoefte aan een workflow.

In de praktijk vinden gezinsmanagers het heel fijn dat zij zich binnen het nieuwe stelsel primair kunnen richten op de veiligheid van kinderen en het motiveren van gezinnen voor hulp. Ook geeft het hen rust dat zij minder uitgebreide kennis hoeven te hebben van de sociale kaart, omdat de regie op zorg bij de hoofdaannemer ligt. De samenwerking met zorgaanbieders zoals Spirit en Altra, die werken met trajectbegeleiders, verloopt volgens gezinsmanagers goed, omdat de gezinsmanager en trajectbegeleider samen op kunnen trekken bij de begeleiding van een gezin. Daarentegen worden gezinsmanagers belemmerd in hun werk doordat ze lang moeten wachten tot hulp kan starten door wachtlijsten bij zorgaanbieders. Ze zien daarbij ook grote kwaliteitsverschillen tussen organisaties en hulpverleners individueel. Gezinsmanagers vinden bovendien de dubbelrol van de hulpverlener als regievoerder op zorg en uitvoerder te complex. Gezinsmanagers zijn bang dat hierdoor tunnelvisie ontstaat bij de hulpverleners. Discussies met zorgaanbieders over de juiste SPIC vertragen het proces van aanmelden van een gezin voor hulp. Daarbij vinden veel zorgaanbieders het lastig om verder te kijken dan hun eigen expertise en werkt men meer aanbodgericht dan vraaggericht. Ook over het concept veiligheid bestaat geen eenduidige visie in het veld. Gezinsmanagers merken dat zij de situatie vaker en sneller als onveilig bestempelen dan een hulpverlener die actief met het gezin aan de slag is. Hierdoor ontstaan bijvoorbeeld ook discussies over het afronden van een zorgtraject bij een zorgaanbieder. De hierboven genoemde belemmeringen leiden er soms toe dat gezinsmanagers gaan compenseren. Aan de ene kant compenseren gezinsmanagers voor de rol van regievoerder op zorg, door zelf de juiste zorg te organiseren voor het gezin. Aan de andere kant compenseren gezinsmanagers door zelf een stuk in de uitvoering te gaan doen, omdat het gezin te lang moet wachten voordat de hulp kan starten.

Op stelselniveau is er volgens gezinsmanagers meer aandacht gekomen voor kindveiligheid. Echter biedt het nieuwe stelsel tegelijkertijd minder ruimte voor maatwerk, loopt men vast op wachtlijsten, zijn er grote financiële tekorten en is er een gebrek aan toezicht. Bovendien is er bij hoofdaanemers weinig tot geen aandacht voor hulp buiten het jeugddomein, zoals wel gehoopt. Hierdoor komt er alsnog een stukje regie op zorg te liggen bij gezinsmanagers van de gecertificeerde instellingen. Gezinsmanagers voelen zich hierin soms machteloos, omdat zij voor hun gevoel maar een beperkte invloed hebben op de dingen die echt het verschil zouden kunnen maken voor kinderen en gezinnen.

Kortom, regievoeren op veiligheid heeft een duidelijke plek verworven in de werkwijze ISC van Jeugdbescherming Regio Amsterdam. De ondersteuning is hiervoor voldoende aanwezig. Toch lopen gezinsmanagers zowel in de praktijk als op stelselniveau aan tegen belemmeringen die de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp en hulp buiten het jeugddomein vertragen en de kwaliteit verminderen. Het is belangrijk om deze belemmeringen onder de loep te nemen en ook te beschouwen vanuit het perspectief van de zorgaanbieders en gemeenten om samen te komen tot een verbetering van het stelsel.

Beschouwing en vooruitblik

Wat is er terecht gekomen van het nieuwe stelsel in de praktijk bij Jeugdbescherming?

In de eerste maanden van 2018 hebben er op kleine schaal interviews plaatsgevonden met verschillende belanghebbende partijen over de verwachtingen die zij hadden van het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland (zie bijlage 1). In deze beschouwing reflecteren wij op de beoogde resultaten van het stelsel en de opbrengsten na twee jaar.

Met het nieuwe stelsel werd allereerst beoogd om steviger in te zetten op de eigen regie van gezinnen. Niet de hulpvraag van de jeugdige staat centraal, maar de hulpvraag van het gezin vanuit de onderliggende problematiek. De hulp moet aansluiten op de hulpvraag van het gezin en is zo nodig overstijgend aan het jeugddomein (denk aan volwassen GGZ, schuldhulpverlening of hulp bij verslavingsproblematiek). Meerdere hoofdaanemers spraken de ambitie uit om ook zorgaanbieders in te schakelen buiten het jeugddomein als onderaannemer om oorzaken van onveiligheid in het gezin weg te nemen. Met deze ambitie wilde zij een stap verder gaan dan het voorstel van de gemeenten waarin alleen over het jeugddomein werd gesproken. In tegenstelling tot de ambitie blijkt na twee jaar dat hoofdaanemers zich hebben toegespitst op de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp en geen zorgaanbieders inschakelen van buiten het jeugddomein. Zij voeren enkel regie op het stukje jeugdhulp en niet op de zorg op andere leefgebieden. De regie op zorg buiten het jeugddomein, ligt bij gezinsmanagers van de gecertificeerde instellingen.

De afgelopen jaren is er meer aandacht gekomen voor de onderliggende oorzaken voor de problematiek in het gezin. De gecertificeerde instellingen begeleiden voornamelijk multi-probleem gezinnen waar de kernproblematiek niet zozeer ligt bij de kinderen, maar vaak bij de ouders van de kinderen. De problematiek zit diep geworteld in het gezin en wordt vaak van generatie op generatie overgedragen. Dit roept zowel in de praktijk als op beleidsniveau vragen op over de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in het algemeen en het stelsel in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland specifiek. Het is namelijk de vraag of met de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp wel de kernproblematiek aangepakt wordt, wanneer de oorzaken van de problematiek bij ouders liggen. Hulp aan ouders overstijgend aan het jeugddomein is dan meer voor de hand liggend. Met het programma Perspectiefbiedend Opvoederschap beoogt Jeugdbescherming Regio Amsterdam een nieuwe weg in te slaan. Een weg waarop de oorzaken van onveiligheid in het gezin worden aangepakt door hulp in te zetten voor ouders. Eerste stappen op deze weg zijn gezet in de pilot Innovatieve Psychiatrie. Inmiddels zijn er drie Sociaal Psychiatrisch Verpleegkundigen werkzaam bij Jeugdbescherming die kunnen worden ingeschakeld door gezinsmanagers om mee te gaan op een eerste huisbezoek om signalen van mogelijke psychologische/psychiatrische problematiek te ontdekken bij ouders en indien nodig ouders toe te leiden naar de juiste hulp binnen de geestelijke gezondheidszorg.

Met het nieuwe stelsel werd ten tweede beoogd om de kwaliteit van de zorg geboden door zorgaanbieders te verhogen. Door samen met het gezin resultaten op te stellen waaraan zij willen werken, kan de hulpverlening meer gericht aan de slag gaan. Door daar uiteindelijk ook resultaat-

financiering en inkoopbeleid op effectiviteit van zorg aan te koppelen, zou marktwerking teweeg gebracht worden die de kwaliteit van de zorg zou verhogen. In de praktijk blijken er in het eerste jaar grote financiële tekorten te ontstaan in de gemeenten in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland, mede doordat er gewerkt wordt zonder budgetplafond en zonder systeem van resultaatfinanciering. Door het invoeren van een budgetplafond in het tweede jaar, nemen de wachtlijsten bij zowel zorgaanbieders als gecertificeerde instellingen toe. Het was een bewuste keuze van de gemeenten om het systeem van resultaatfinanciering te ontwikkelen in de eerste jaren na de stelselwijziging. De gemeenten wilden de tijd nemen om in gezamenlijkheid met de gecertificeerde instellingen en de zorgaanbieders in het veld resultaten te formuleren en resultaatfinanciering gestalte te geven. Toch is er tot op heden geen duidelijk systeem voor resultaatfinanciering ontwikkeld. In de oorspronkelijke plannen was de resultaatfinanciering een belangrijke schakel tussen marktwerking en kwaliteit van zorg en verlaging van kosten. Het is nog te vroeg om te concluderen dat de marktwerking niet heeft geleid tot een verbetering van de kwaliteit van zorg, noch tot een verlaging van de kosten. Echter, het gebrek aan plekken en de lange wachtlijsten bij zorgaanbieders zijn op zijn minst zorgelijk.

Met het stelsel beoogde men ook een scherper onderscheid tussen regie op veiligheid en regie op zorg te bewerkstelligen. Voorheen lagen zowel de regie op veiligheid als de regie op zorg bij de gecertificeerde instellingen. Met ingang van 2018 ligt de regie op veiligheid bij de gecertificeerde instellingen en de regie op (gespecialiseerde jeugd)zorg bij de hoofdaannemer. In dit onderzoek is gebleken dat de gezinsmanagers van Jeugdbescherming Regio Amsterdam daadwerkelijk meer ruimte en oog hebben voor (actuele en blijvende) veiligheid van kinderen in gezinnen. Ze voeren scherper regie op veiligheid ondersteund door de middelen die de organisatie daarvoor beschikbaar heeft gesteld binnen de methodiek Intensief Systeemgericht Casemanagement. Regie voeren op veiligheid kunnen gezinsmanagers van Jeugdbescherming echter niet alleen. Regie voeren op veiligheid kunnen zij alleen in verbinding met andere partners binnen en buiten het jeugddomein. Een stelsel zoals de gemeenten in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland hebben geprobeerd neer te zetten dat maak je niet alleen, dat kan alleen in verbinding met de juiste partners die regie voeren op zorg. Pilots waarin deze verbinding wordt gezocht en tegelijkertijd wordt gewerkt aan het verkorten van de jeugdbeschermingsketen zijn 'Blijvend Veilig' en 'Jeugdbeschermer in de Wijk. Met deze pilots worden grote stappen gezet om een stelsel in verbinding gestalte te geven.

Het stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in de regio Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland heeft, kortom, nog niet de beoogde verbeteringen opgeleverd voor de jeugdzorgpraktijk. De druk op de zorgaanbieders is toegenomen en de gezinsmanagers lopen vast op wachtlijsten en een gebrek aan maatwerk voor gezinnen op het moment dat er hulp ingezet moet worden. Tegelijkertijd ontstaan er mooie initiatieven in het veld die een stelsel mogelijk maken waarin de kernproblematiek in gezinnen wordt aangepakt, waarin de kwaliteit van zorg toeneemt, de kosten beheersbaar blijven en waarin partners meer in verbinding staan met elkaar. Dit rapport geeft inzicht in factoren die implementatie van het stelsel in de praktijk bemoeilijken, maar ook waar eventuele kansen liggen. Daarmee biedt dit rapport aanknopingspunten voor gemeenten, gecertificeerde instellingen en zorgaanbieders om

toekomstige stelselwijzigingen in het jeugdveld aan te gaan. Extra aandacht moet hierbij uitgaan naar het implementeren en evalueren van veranderingen in de praktijk alvorens nieuwe aanpassingen te doen.

Bijlage 1: Factsheet 2018 – Gezinsmanager, regievoerder op veiligheid

Context: De invoering van het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek-Waterland – Een eerste inventarisatie van verwachtingen op basis van interviews met gemeenten, GI en hoofdaanbieders in de eerste helft van 2018



Wat zijn de beoogde resultaten van het nieuwe stelsel voor gezinnen?

Meer eigen regie

In het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp wordt nog steviger ingezet op de eigen regie van gezinnen. Het perspectiefplan is hierin een belangrijke schakel. Dit plan is een co-creatie tussen het gezin en de Gecertificeerde Instellingen (GI). Het geeft een duidelijk beeld van wat het gezin wil en nodig heeft om te bouwen aan een veilige setting voor de kinderen en wordt geschreven in de taal van het gezin. Dit wordt gezien als voorwaarde om eigen regie van het gezin een kans te geven. Er wordt bij het opstellen van het perspectiefplan breder gekeken dan alleen de hulpvraag van de jeugdige, de hele situatie in het gezin wordt in kaart gebracht om te komen tot de kern van de problematiek. De complexiteit van de problematiek in de gezinnen die onder drang of dwang binnenkomen maakt het soms lastig om gezinnen eigen regie te geven. Echter, de werkwijzen van de GI en de aanbieders zijn er op ingericht om zo goed mogelijk aan te sluiten bij wat het gezin nodig heeft, waardoor de eigen regie zoveel mogelijk kans krijgt.

Blijvende veiligheid

In het nieuwe stelsel komt er meer aandacht voor de blijvende veiligheid van kinderen en gezinnen. Twee mechanismen die hierin een belangrijke rol spelen zijn het resultaat-denken en de daaraan gekoppelde resultaatfinanciering en het inkoopbeleid op effectiviteit van zorg. Beide mechanismen zullen marktwerking teweeg brengen die de kwaliteit van de zorg verhoogd.

Binnen het nieuwe stelsel staat het denken in resultaten voor het gezin meer centraal. Het gezin formuleert samen met de GI resultaten waaraan zij willen werken. Deze resultaten dragen bij aan het realiseren van een blijvend veilige setting voor de kinderen in het gezin. Het streven is dat binnen enkele jaren het resultaat-denken gekoppeld gaat worden aan de financiering voor de hulpaanbieders binnen het stelsel. Echter, hoe deze resultaatfinanciering precies vorm moet krijgen is momenteel nog onduidelijk. Klassieke gegevens zoals cliënttevredenheid en metingen over doelrealisatie en uitval kunnen hierin behulpzaam zijn, maar geven te weinig inzicht in de daadwerkelijke veiligheid van kinderen. Een werkgroep die in het leven is geroepen om de resultaatfinanciering te ontwikkelen, denkt na over vragen als: Hoe maak je inzichtelijk of een resultaat behaald is? En wat betekent dit voor de veiligheid van de kinderen?

Naast dit resultaat-denken zullen gegevens over de effectiviteit van de zorg op termijn voor de gemeenten een steeds belangrijkere rol spelen bij het inkopen van gespecialiseerde jeugdhulp.

Bij de aanbesteding wordt er aan de GI en hoofdaannemer (HA) gevraagd of zij gegevens kunnen aanleveren over de effectiviteit van hun werkwijzen/methoden ten aanzien van de veiligheid van kinderen. Het ontsluiten van deze gegevens is voor veel organisaties in het stelsel momenteel nog lastig, maar men verwacht de komende jaren flinke stappen te kunnen zetten.

Hoe krijgt het nieuwe stelsel voor de inzet van gespecialiseerde jeugdhulp in Amsterdam-Amstelland en Zaanstreek Waterland vorm in de praktijk?

Wat vraagt het nieuwe stelsel van gecertificeerde instellingen (GI)?

- GI voert regie op de veiligheid van de kinderen in het gezin. De GI maakt hiervoor veiligheidsafspraken met het gezin, stelt bodemeisen en monitort actief de afspraken omtrent veiligheid in het gezin
- GI doet breed onderzoek op alle leefgebieden naar de situatie in het gezin
- GI motiveert gezin om hulp te accepteren en creëert hiervoor de juiste omstandigheden
- GI stelt samen met het gezin het perspectiefplan op en formuleert resultaten waaraan het gezin wil werken om veilig verder te kunnen.
- GI verwijst de gezinnen met de juiste SPIC naar een HA
- GI zorgt voor een warme overdracht van het gezin naar de HA
- Zodra de HA aan de slag gaat, is de GI meer op de achtergrond aanwezig, maar monitort actief de veiligheid in het gezin
 - Intensievere betrokkenheid van de GI is vereist: (1) wanneer een nieuwe SPIC noodzakelijk is, (2) na een incident om veiligheid (opnieuw) te waarborgen, (3) als gezin niet meewerkt met de hulpverlening of shopgedrag vertoont, (4) bij het borgen van de veiligheid, het afschalen van de hulpverlening naar het lokale team en het afsluiten van de betrokkenheid van de GI.

Wat vraagt het nieuwe stelsel van hoofd- en onderaannemers (HA en OA)?

- Na de warme overdracht van het gezin van de GI naar de HA, is de HA centraal aanspreekpunt voor het gezin.
- HA geeft samen met het gezin invulling aan de resultaten uit het perspectiefplan. HA is daarmee verantwoordelijk voor de in te zetten hulp in het gezin en het behalen van de resultaten uit het perspectiefplan. De HA wordt hiermee ook eigenaar van kwesties rondom ingezette hulp.
 - HA ontwikkelt een perspectief over alle leefgebieden heen dat breder is dan het klassieke programmabeeld dat ze voorheen hadden.
 - HA ontwikkelt een stukje financieel bewustzijn
- HA schakelt eventueel een OA in om een deel van de hulpverlening uit te voeren. Dit is vaak voor een stukje specifieke hulp waarvoor de expertise bij de HA ontbreekt.
 - HA is bewust van eigen kennis en kunde.
 - HA maakt samenwerkings- of contractafspraken met OA zodat expertise die ontbreekt bij HA snel ingevlogen kan worden op het moment dat dat nodig is.
- HA monitort actief de actuele veiligheid in het gezin, levert de zorg die nodig is om de veiligheidsafspraken uit het perspectiefplan na te komen en rapporteert hierover naar de GI. Indien er zorgen zijn rondom de veiligheid, dan schakelt de HA gelijk met de betrokken gezinsmanager vanuit de GI.
- HA wisselt in uitvoerdersoverleg met andere hulpverleners en de GI informatie uit over de veiligheid in het gezin en de voortgang ten aanzien van de doelen.

Wat vraagt het nieuwe stelsel van gemeenten?

- De gemeenten dragen er samen met de GI en HA zorg voor dat er geen gezinnen tussen wal en schip vallen.
- De gemeenten creëren randvoorwaarden die nodig zijn voor het gezin om te kunnen werken aan een veiligere situatie (bijvoorbeeld huisvesting) en voor het stelsel als geheel (bijvoorbeeld meldcode).
- De gemeenten stippelen een escalatieroute uit met een onafhankelijke deskundige die beslissingsbevoegdheid heeft bij bijvoorbeeld onenigheid tussen GI en HA over een SPIC.
- De gemeenten hebben een coachende en faciliterende rol aan de experttafel tijdens een crisis. Ze zijn betrokken bij de casussen en denken mee vanuit de inhoud.
- De gemeenten hebben een faciliterende rol in discussies omtrent het nieuwe stelsel
 - De gemeenten dragen zorg voor een open discussie tussen verschillende partijen waarin het stelsel steeds duidelijker gestalte krijgt. Zij zorgen dat partijen met elkaar blijven praten en bij elkaar aan tafel komen.
 - De gemeenten scheppen duidelijkheid over hoe het stelsel is bedoeld, waarover nog discussie mogelijk is en wat al vast staat.
- De gemeenten toetsen het zorgaanbod continue op kwaliteit en passen hun inkoopbeleid hierop aan.
- De gemeenten analyseren de uitkomsten van het stelsel en het ondernemen van actie hierop. Ze organiseren bijvoorbeeld thermometersessies om te kijken hoe het nieuwe stelsel ervoor staat.
- De gemeenten monitoren de marktwerking binnen het nieuwe stelsel: Zorgt het inkoopbeleid van de gemeenten voor kwalitatief betere zorg voor gezinnen? Is alle zorg ingekocht en dus beschikbaar voor gezinnen of ontbreekt er iets? Is het nieuwe stelsel efficiënt genoeg in het realiseren van veiligheid voor kinderen en is het ook financieel haalbaar? Etc.
- De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de resultaatfinanciering.
- De bredere blik over alle leefgebieden heen die nodig is om resultaten te bereiken voor de veiligheid van kinderen binnen hun gezinnen, vraagt om meer samenwerking binnen het sociaal domein. Het is aan de gemeenten om het sociale domein hierop in te richten.

Barrières & Kansen



Vanuit perspectief gezin

<ul style="list-style-type: none"> - Onrust: wat gaat er nu weer veranderen? - Wie moet ik wanneer benaderen en wat kan ik van wie verwachten? Wat is de rol van de GI en wat is de rol van de HA? 	<ul style="list-style-type: none"> + Perspectiefplan is plan van het gezin (co-creatie), gezin mag meedenken en meebeslissen + Minder hoppen van de ene naar de andere aanbieder, minder vaak opnieuw beginnen. HA denkt breder en schakelt evt. OA in. + Sneller weer op eigen benen, met ondersteuning waar nodig, blijvend veilig
--	---

Vanuit perspectief gecertificeerde instellingen

<ul style="list-style-type: none"> - Regie op veiligheid: Wat wordt er van mij als GI verwacht? En wat mag ik verwachten van de HA? Is HA hiervoor voldoende toegerust? Grijs gebied in de rolverdeling. - Vallen er geen gezinnen tussen wal en schip (bij onenigheid tussen GI & HA bij vaststellen SPIC, conversie van al lopende gezinnen, herindicering, etc.)? - Vanuit de GI kunnen we niet meer verwijzen naar een specifiek product/aanbod, HA zet andere hulp in dan ik zou willen, hoe ga ik daar als GI mee om? - Cliënt ziet de GI nog vaak als eerste aanspreekpunt en niet de HA - SPIC: HA vraagt om een andere SPIC dan die de GI afgeeft - Resultaatfinanciering: Hoe gaat dit straks vorm krijgen? En wat vraagt dat van ons als GI? 	<ul style="list-style-type: none"> + kleine overlap in rollen GI & HA, HA kan ons versterken + gemeente is meer beschikbaar en denkt ook mee vanuit de inhoud + Verwachting dat verwijzing soepeler verloopt, want minder tijd kwijt met zoeken naar een plek binnen het hulpaanbod waardoor er meer tijd over blijft om te investeren in het gezin (regie op veiligheid). Werk wordt weer leuker hierdoor. + We kunnen afstappen van het product-denken, aanbodgericht werken + Clienttevredenheid stijgt want minder rondpompen van gezinnen, HA snapt beter de noodzaak van 1 stabiele plek door bredere blik.
---	--

Vanuit perspectief hoofdaanemers

<ul style="list-style-type: none"> - Beheer van contracten en samenwerkingsafspraken tussen HA, gemeenten, GI en OA. - Grotere financiële verantwoordelijkheid voor HA - Ingekocht aanbod verschilt van gemeente tot gemeente - Aanbod dat voorheen zonder enige indicatie, verwijzing of beschikking te leveren was, daar moet nu een SPIC voor worden afgegeven, en andersom. Ook op dit punt verschillen tussen gemeenten. 	<ul style="list-style-type: none"> + mogelijkheid om breder en creatiever te kijken/werken (handelingsvrijheid), want breder tarief, niet meer doorverwijzen maar samenwerken met OA, zorg op maat, aanpakken kernproblematiek + kans voor organisatie om te hervormen (b.v. centraliseren aanmeldstromen, werken met trajectbegeleiding) + kleine overlap in rollen GI & HA, GI kan ons versterken + gemeente is meer beschikbaar en denkt ook mee vanuit de inhoud
---	--

<ul style="list-style-type: none"> - Regie op veiligheid: Wat wordt er van mij als HA verwacht? En wat mag ik verwachten van de GI? Grijs gebied in de rolverdeling. - Acceptatieplicht HA: GI trekt zijn handen van het gezin af, gooit gezin over de schutting bij HA - SPIC: Voor dure zorg (b.v. gesloten jeugdzorg) is soms een andere SPIC nodig, maar de GI geeft die SPIC niet af. - GI wil verwijzen naar specifiek product/aanbod, en doet toezegging aan de klant, als HA heb ik hier andere ideeën over. - Cliënt ziet de GI nog vaak als eerste aanspreekpunt en niet de HA - HA krijgt van de verschillende GI's en andere verwijzers verwijzingen in verschillende formats - Resultaatfinanciering: Hoe gaat dit straks vorm krijgen? En hoe gaat dat in zijn werk als we werken met OA? 	
--	--

Vanuit perspectief gemeenten

<ul style="list-style-type: none"> - Vallen er geen gezinnen tussen wal en schip (bij onenigheid tussen GI & HA bij vaststellen SPIC, conversie van al lopende gezinnen, herindicering, etc.)? Weten GI en HA de escalatieroute te vinden? - Financiële haalbaarheid van het stelsel, evaluatie van de tarieven - Waar leidt de marktwerking in het stelsel toe? - Resultaatfinanciering: Hoe gaan we dit inrichten? Hoe maken we de resultaten zichtbaar? - Weet de burger zijn weg te vinden in het jeugdstelsel en breder in het sociaal domein? Weten ze waar ze moeten aankloppen voor hulp? - Hoe zorgen we voor een goede aansluiting/betere integratie tussen het jeugdstelsel en het bredere sociaal domein 	<ul style="list-style-type: none"> +Projectgroep die zich buigt over de resultaatfinanciering en hoe dat vorm te geven binnen het nieuwe stelsel + Betere samenwerking in het jeugdzorgveld, duidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden + Soepeler verloop van de trajecten in de jeugdzorg, want iedereen doet waar zijn/haar krachten liggen, GI vanuit expertise op veiligheid, HA vanuit expertise op zorgaanbod + Marktwerking stimuleert natuurlijke selectie binnen de producten van de HA + Kans om te werken aan goede aansluiting/betere integratie tussen het jeugdstelsel en het bredere sociaal domein. + Op termijn minder gespecialiseerde jeugdhulp nodig, want meer ingezet op preventief.
--	---