

Casusonderzoek ketensamenwerking 's-Hertogenbosch

EEN ONDERZOEK NAAR DE KETENSAMENWERKING
ROND KWETSBARE HUISHOUDENS

Hèlen Heskes

Marlinda van der Hoff

Maarten Kwakernaak

Jessica van den Toorn

Samenvatting

De gemeente 's-Hertogenbosch wil weten of het regiemodel dat zij heeft gekozen voor de ketensamenwerking bij het bieden van zorg en ondersteuning leidt tot passende hulp aan huishoudens met meervoudige problematiek. Ook wil de gemeente weten in welke mate dit bijdraagt aan de gestelde transformatiedoelen. Daarom heeft de gemeente het Verwey-Jonker Instituut gevraagd een casusonderzoek uit te voeren naar de ketensamenwerking rondom huishoudens die zorg en ondersteuning ontvangen volgens '1 gezin, 1 plan, 1 regisseur'. Het onderzoek is gericht op de hele keten en niet alleen op de Sociaal Wijkteams (SWT) en kijkt zowel naar de effectiviteit van de aanpak als de mate waarin de beoogde transformatiedoelen worden bereikt.

Uit het onderzoek komen zowel succesfactoren naar voren, als factoren die belemmerend zijn voor een effectieve en efficiënte aanpak van problemen in huishoudens met meervoudig complexe problematiek. De uitdagingen die in dit rapport naar voren komen voor de ketensamenwerking, zijn ook uitdagingen voor andere grote en middelgrote gemeenten in Nederland. De verbeteruggesties die de Bossche bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gedaan op basis van onze bevindingen, kunnen dan ook als inspiratie dienen voor andere gemeenten.

Algemeen

De gemeente 's-Hertogenbosch hanteert een model voor de regie op zorg en ondersteuning dat potentieel kansrijk is om huishoudens met meervoudig complexe problematiek te ondersteunen. De Sociaal Wijkteams dragen bij aan de gestelde transformatiedoelen voor zover dit gezien de complexiteit van de doelgroep haalbaar is. Op dit moment zijn er in de ketensamenwerking nog belemmeringen voor het tijdig realiseren van passende hulp, doordat de gemeente en ketenpartners de randvoorwaarden voor effectieve samenwerking rondom huishoudens met complexe problematiek nog onvoldoende gezamenlijk hebben ingevuld en uitgewerkt.

Sterke punten

De Sociaal Wijkteams geven samen met de ketenpartners vorm aan de transformatiedoelen die de gemeente heeft gesteld:

- Aansluiten bij mogelijkheden van het huishouden.
- Inzetten op het vergroten van de zelfredzaamheid.
- Organiseren van zorg en ondersteuning in de thuissituatie.

Gezien de ernst van de problematiek van de doelgroep van de Sociaal Wijkteams is het inzetten op zelfredzaamheid en het (uitsluitend) organiseren van zorg en ondersteuning in de thuissituatie echter niet altijd haalbaar of wenselijk. In de meeste gevallen is de inzet van (informele) zorg hierdoor aanvullend op specialistische zorg.

In de casussen hebben we goede voorbeelden gezien van professionals die zich inzetten om tot een passende oplossing te komen voor de problematiek in een huishouden. In alle onderzochte casussen is de situatie van het huishouden integraal verkend met de inwoner. Informatie van andere professionals wordt betrokken bij de probleemanalyse. We hebben daarnaast goede voorbeelden gezien van samenwerking en informatieuitwisseling rondom casussen. De professionals treden doortastend op in casussen waarin veiligheidsrisico's zijn gesignaleerd voor kinderen en werken hierin samen met netwerkpartners. Het is aannemelijk dat er meer/grotere escalaties waren geweest als het SWT niet betrokken was geweest bij de onderzochte casussen (bijvoorbeeld meer huiselijk geweld, ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing van kinderen, overlast in de wijk).

Uitdagingen

De kwaliteit van de samenwerking is nog afhankelijk van de deskundigheid, competenties en professionele ruimte van de individuele professionals die gezamenlijk rond een casus werken. Dit komt in de eerste plaats doordat de gemeente en ketenpartners de randvoorwaarden voor effectieve samenwerking rondom huishoudens met complexe problematiek nog onvoldoende gezamenlijk hebben ingevuld en uitgewerkt. Hierdoor kost het vinden van passende oplossingen veel inzet, tijd en moeite.

Regie en samenwerking rond complexe huishoudens verlopen niet optimaal

Doordat doordachte samenwerkingsafspraken tussen en met de ketenpartners ontbreken, hebben professionals van het SWT en hun ketenpartners verschillende verwachtingen over de regiefunctie. Op casusniveau moet telkens opnieuw worden geïnvesteerd in de totstandkoming van de samenwerking. De kwaliteit van de samenwerking en informatie-uitwisseling is dan ook afhankelijk van de professionals rond de casus. Verder zijn er bijvoorbeeld geen afspraken gemaakt over doorzettingsmacht bij de regisseur.

De regie vanuit het SWT vindt nog niet (structureel) op alle leefgebieden plaats (medisch, werk en inkomen, schulden). Het lukt om betrokken professionals om de tafel te krijgen, maar dit houdt vooral in: uitwisselen van informatie en overzicht krijgen op het 'stukje' dat iedereen doet. Dit leidt ertoe dat beslissingen onvoldoende en integraal worden genomen. Niet alle relevante netwerkpartners zijn betrokken bij de probleemanalyse en het opstellen en de uitvoering van het plan rond een casus. De doelen die het SWT voor het huishouden stelt, vormen geen integraal plan. Het SWT slaagt er met de ketenpartners hierdoor niet optimaal in om vanuit de probleemanalyse en de gestelde doelen tot (bij het probleem) passende integrale hulp te komen. De regie krijgt vooral vorm bij (geïndiceerde) jeugdhulp en Wmo-zorg.

De toerusting van de professionals van de SWT's schiet tekort (tijd, kennis, expertise, bevoegdheden)

Er is sprake van hoge werkdruk en personeelsverloop bij de wijkteams, waardoor de SWT's onvoldoende toekomen aan planmatig werken, tussentijds evalueren en proactief handelen. De professionals werken incidentgericht en onvoldoende systematisch. In het merendeel van de onderzochte casussen met kinderen is bijvoorbeeld geen risicotaxatie afgenomen. Professionals maken hier hun eigen afweging in. De werkdruk hangt mede samen met het feit dat de SWT's naast het voeren van regie tot oktober 2018 ook enkelvoudige zaken in hun caseload hadden en zaken waarbij de SWT's een vinger aan de pols houden hadden (waakvlamzaken), waardoor veel tijd besteed werd aan administratieve taken. Dit is per 1 oktober 2018 met de komst van het team Wmo Jeugd gewijzigd.

De toerusting van de professionals verschilt van persoon tot persoon. Veel professionals van het wijkteam hebben expertise die past bij de doelgroep die de SWT's bedienen, maar dit geldt niet voor alle professionals. De professionals van het SWT zijn beperkt opgeleid in het voeren van regie. De bereikbaarheid, beschikbaarheid en continuïteit worden als onvoldoende ervaren om de regiefunctie voor alle casussen uit te voeren zoals deze is beoogd.

Maatwerk komt moeizaam tot stand

Bij complexe, meervoudige problematiek ontstaan situaties waarin de beschikbare oplossingen niet passend zijn. Het kost de professionals van de SWT's en de ketenpartners heel veel tijd, moeite en overleg om tot passende oplossingen te komen. Combinaties van problematiek leiden ertoe dat inwoners heen en weer worden geschoven tussen instellingen. Ook bij afwijkende problematiek is het lastig om tot een passende oplossing binnen de keten te komen. De overlegtafels met bestuurders en/of experts die in dergelijke gevallen moeten bijdragen aan de oplossing zijn niet altijd succesvol.

Belemmerende factoren zijn daarnaast dat de SWT's op het niveau van individuen en niet integraal op het niveau van het huishouden kunnen beschikken en dat de constructie met onderaannemerschap uitnodigt tot aanbodgericht werken, in plaats van vraaggericht.

Wachlijsten vormen een obstakel voor passende hulp

Inwoners moeten als gevolg van wachlijsten bij de SWT's en bij (gespecialiseerde) hulp soms wachten totdat zij geholpen kunnen worden. Huishoudens die bij het SWT terechtkomen, hebben doorgaans direct zorg en ondersteuning nodig. Het wachten op zorg en ondersteuning, of onderbrekingen in de zorg en ondersteuning (bijvoorbeeld als gevolg van uitval van personeel), leiden in de praktijk tot verminderde motivatie voor de benodigde zorg of tot escalatie van de problematiek. Wachlijsten vormen een belemmering om tot passende oplossingen te komen, met name waar het gaat om jeugdhulp.

Een deel van de inwoners die het SWT bedient heeft geen eigen hulpvraag / is zorgmijdend

Een deel van de doelgroep van de SWT's staat niet direct open voor de benodigde hulp. Casuïstiek waarbij de inwoner eigenlijk geen hulp wil (zorgmijdend is), maar wel bij het wijkteam is aangemeld omdat derden zich zorgen maken over de inwoner of zijn omgeving (bijvoorbeeld bij overlast), is voor de professional het lastigst. De professionals hebben beperkt de tijd om het vertrouwen met de inwoner op te bouwen en de hulpvraag met de inwoner te verkennen. Het motiveren van inwoners voor hulp, terwijl zij hier zelf niet voor open staan, vereist een andere benadering dan het vrijwillig of vrijblijvend doorgeleiden naar hulp.

Een deel van de inwoners zal niet zonder stut of steun kunnen

De inwoners met meervoudig complexe problematiek (zoals in de onderzochte casussen) kunnen in de meeste gevallen ook in de toekomst niet volledig zonder zorg en ondersteuning. Als de zorg en ondersteuning worden afgesloten, ontstaan na enige tijd nieuwe problemen als gevolg van chronische problematiek (zoals een verstandelijke beperking, psychiatrische problematiek of verslaving). Veel casussen staan bij de SWT's op de caseload als nazorgcasussen, waar op het moment geen actie vereist is, maar waar wel opnieuw inzet van zorg en ondersteuning nodig kan zijn. Per 1 oktober 2018 zijn deze casussen overgegaan naar een ander team.

De kosteneffectiviteit is niet optimaal

De mogelijkheden om kostenbewust te handelen hangen samen met randvoorwaarden (zoals beslissingsbevoegdheid van de SWT-professional, de ruimte om out-of-the-box te handelen en alternatieve hulpvormen in te zetten). Preventie is lastig te realiseren als gevolg van de werkdruk, waardoor bijvoorbeeld tussentijdse evaluaties en gestructureerd werken in casussen in het gedrang komen. De professionals van de SWT's ervaren verder dat zij veel tijd besteden aan administratieve werkzaamheden, waaronder de (enkelvoudige) beschikkingen.

De professionals van de SWT's zijn geïnteresseerd in de kosten van de in te zetten zorg en ondersteuning, maar hebben een beperkt kostenbewustzijn. Dit komt doordat weinig informatie beschikbaar is om bij de afweging voor de inzet van zorg ook de kosten mee te nemen. Wel is zichtbaar dat de professionals in de praktijk op zoek gaan naar oplossingen in de thuissituatie, met behulp van het sociaal netwerk en inzet van het voorliggend veld. Vaak is bij de doelgroep van de SWT's echter aanvullend (dure) specialistische zorg en ondersteuning nodig, en is er beperkt zicht op de kosten hiervan.

In opdracht van de gemeente 's-Hertogenbosch heeft het Verwey-Jonker Instituut onderzocht of kwetsbare inwoners met meervoudig complexe problematiek passende en effectieve hulp krijgen. In dit rapport worden succesfactoren benoemd, alsook factoren die belemmerend zijn voor een succesvolle ketensamenwerking rondom de doelgroep en het netwerk van professionals dat hen begeleidt.

Zo is het bijvoorbeeld belangrijk voor professionals dat ze een helder mandaat hebben en gesteund worden door het bestuur en/of management. En dat er steun- en leuncontacten zijn voor inwoners met chronische problematiek, om te voorkomen dat deze problematiek (opnieuw) escaleert.

De uitdagingen die in dit rapport naar voren komen voor de ketensamenwerking, zijn ook uitdagingen voor andere grote en middelgrote gemeenten in Nederland. De verbeteruggesties die de Bossche bestuurders, ambtenaren en professionals hebben gedaan op basis van onze bevindingen, kunnen dan ook als inspiratie dienen voor andere gemeenten.