



Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd  
Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Toezicht naar Stichting de Toegang Emmen

Utrecht, februari 2020

## Toezicht naar Stichting de Toegang Emmen

*Het toezicht bij Stichting de Toegang is een vervolg op meerdere contacten tussen de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ, hierna: de inspectie), Stichting de Toegang en de gemeente Emmen. Het toezicht is uitgevoerd vanuit het programma Passende Hulp van Domein Jeugd. Het programma ziet erop toe dat kinderen (en hun gezinnen) met belemmeringen of bedreigingen in hun gezonde en veilige ontwikkeling passende hulp krijgen bij het opheffen of beheersbaar maken van deze belemmeringen of bedreigingen.*

*Het toezicht is uitgevoerd in samenwerking met de Wmo-toezichthouder in Emmen.*

# Samenvatting

Dit rapport van de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en de Wmo-toezichthouder van de gemeente Emmen gaat over het toezicht dat zij in november 2019 hebben uitgevoerd bij Stichting de Toegang. Het toezicht heeft zich specifiek gericht op de werkzaamheden van Stichting de Toegang voor jeugdigen en gezinnen.

Stichting de Toegang vormt in de regio Emmen een belangrijke schakel bij het bepalen welke hulp past bij de vraag van de inwoner. De stichting heeft tot doel om samen met de inwoner te kijken hoe deze zo goed mogelijk geholpen kan worden bij het vinden van een oplossing voor zijn of haar vraag, eventueel samen met mensen uit het sociaal netwerk van de inwoner. Als dit nodig is wordt een inwoner verwezen naar (specialistische) hulp.

## Aanleiding voor het toezicht

In de zomer van 2018 heeft de inspectie meerdere signalen ontvangen over de kwaliteit van medewerkers en het hoge verloop van medewerkers bij Stichting de Toegang. Hierdoor kwam de hulpverlening onvoldoende van de grond, stagneerde deze en/of werd deze niet goed ingezet, waardoor de kwaliteit van de hulpverlening structureel tekort schoot en in sommige gevallen leidde tot directe onveiligheid bij jeugdigen. Naar aanleiding van deze signalen hebben Stichting de Toegang en de gemeente Emmen een verbeterplan opgesteld. Zij zijn een verbetertraject ingegaan, waarbij de resultaten in januari 2019 aan de inspectie zijn gepresenteerd.

## Oordeel

In november 2019 hebben de IGJ en de Wmo-toezichthouder van de gemeente Emmen getoetst of het verbeterplan heeft geleid tot een beter functioneren van Stichting de Toegang. De inspectie en de Wmo-toezichthouder stellen vast dat dit het geval is. Stichting de Toegang heeft het afgelopen jaar geïnvesteerd in structuur, duidelijkheid en stabiliteit. Dit waren noodzakelijke processen om tot een stabiele basis te komen. De verbetermaatregelen moeten deels nog hun weerslag vinden in de praktijk. Daarnaast waren de verbeteringen nog grotendeels intern gericht.

## Aanbevelingen en vervolg

Het is noodzakelijk in de komende periode de samenwerking met de ketenpartners te versterken, zowel met het voorliggend veld als met specialistische jeugdhulp en partijen in de jeugdbeschermingsketen. De IGJ en de Wmo-toezichthouder doen hiertoe aanbevelingen aan zowel Stichting de Toegang als aan de gemeente Emmen. Om tijdige, passende zorg aan (kwetsbare) gezinnen te kunnen bieden, is een effectieve samenwerking nodig tussen de toegang, het voorliggende veld en specialistische voorzieningen. De gemeente Emmen speelt hier vanuit haar opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor de inrichting van het sociaal domein een belangrijke rol in.

De inspectie vertrouwt erop dat Stichting de Toegang en de gemeente Emmen de benodigde maatregelen treffen om de bereikte kwaliteitsverbetering ook in de toekomst te borgen. De inspectie blijft de ontwikkeling van Stichting de Toegang vanuit haar reguliere toezicht volgen.

# Inhoudsopgave

1	Inleiding .....	3
2	Korte beschrijving van Stichting de Toegang .....	5
3	Tijdigheid, deskundigheid en integraliteit analyse.....	8
3.1	Tijdigheid analyse .....	8
3.2	Deskundigheid analyse .....	8
3.3	Integraliteit analyse .....	9
3.4	Aandachtspunt veiligheid .....	10
4	Tijdig organiseren van passende hulp .....	12
4.1	Continuïteit van hulp vanuit Stichting de Toegang .....	12
4.2	Tijdige beschikbaarheid van specialistische (jeugd)hulp .....	12
5	Regie, monitoring en evaluatie .....	14
5.1	Regie.....	14
5.2	Effect.....	15
6	Conclusies, oordeel, aanbevelingen en vervolg .....	16
6.1	Conclusies.....	16
6.2	Oordeel.....	17
6.3	Aanbevelingen .....	18
6.4	Vervolg.....	19
	Bijlage 1 – Wat is passende hulp?.....	20
	Bijlage 2 - Verantwoording .....	21

# 1 Inleiding

Stichting de Toegang vormt in de regio Emmen een belangrijke schakel bij het bepalen welke hulp past bij de vraag van de inwoner. De stichting heeft de taak om samen met de inwoner te kijken hoe deze zo goed mogelijk geholpen kan worden bij het vinden van een oplossing voor zijn of haar vraag, eventueel samen met mensen uit het sociaal netwerk van de inwoner. Als dit nodig is wordt een inwoner verwezen naar bijvoorbeeld de huisarts, GGD, maatschappelijk werk of buurthulp. Bij een complexere vraag wordt de inwoner doorverwezen naar specialistische (jeugd)hulp.

## Aanleiding

In de zomer van 2018 heeft de inspectie meerdere signalen ontvangen over Stichting de Toegang (directe signalen en signalen via de media). Uit deze signalen kwamen zorgen naar voren over de kwaliteit van medewerkers en het hoge verloop van medewerkers bij Stichting de Toegang. Hierdoor kwam de hulpverlening onvoldoende van de grond, stagneerde deze en/of werd deze niet goed ingezet, waardoor de kwaliteit van de hulpverlening structureel tekort schoot en in sommige gevallen leidde tot directe onveiligheid bij jeugdigen.

Zowel Stichting de Toegang als de gemeente Emmen hebben deze problemen erkend en de urgentie daarvan ingezien. Zij zijn een verbetertraject ingegaan, waarbij de resultaten in januari 2019 aan de inspectie zijn gepresenteerd. Hieruit bleek dat de gemeente en Stichting de Toegang van mening zijn dat de basis van de Toegang nu op orde is: dat er voldoende en gekwalificeerd personeel aanwezig is, dat er zicht op veiligheid is van jeugdigen en continuïteit van zorg wordt geleverd.

Per brief van 14 september 2018 is aangekondigd dat de inspectie in 2019 toezicht uitvoert bij Stichting de Toegang. Het toezicht heeft plaatsgevonden in november 2019, in samenwerking met de Wmo-toezichthouder van de gemeente Emmen.

## Doel, onderzoeksvraag en opzet van dit toezicht

Het doel van het onderzoek was na te gaan of het ingezette verbeterplan heeft geleid tot een beter functioneren van Stichting de Toegang. De inspectie heeft hierbij gekeken naar een aantal bepalende elementen die belangrijk zijn voor het realiseren van passende hulp. De inspectie heeft zich specifiek gericht op de werkzaamheden van Stichting de Toegang voor kinderen en hun gezinnen.

De inspectie heeft zowel de manier waarop de problematiek en de daaruit voortkomende hulpbehoefte in kaart wordt gebracht (analyse en plan) heeft getoetst, als de tijdigheid daarvan (hoofdstuk 3). Daarnaast beoordeelde de inspectie of de benodigde zorg en ondersteuning tijdig kan worden ingezet in de vorm van bestaand hulpaanbod of maatwerk (hoofdstuk 4). Tot slot toetste de inspectie de kwaliteit van de regie en monitoring vanuit Stichting de Toegang (hoofdstuk 5).

De inspectie heeft hierbij specifieke aandacht besteed aan de volgende aandachtpunten: wachtlijsten en wachttijden bij Stichting de Toegang, verloop en verzuim, inschatting van de veiligheid (van kinderen).

Bij het toezicht zijn de elementen van passende hulp (zie figuur 1) als uitgangspunt gebruikt. In figuur 1 zijn de getoetste elementen bij Stichting de Toegang oranje gekleurd. Een volledig overzicht van de elementen van passende hulp is opgenomen in bijlage 1.

Gesprekken met de bestuurder van Stichting de Toegang, professionals van Stichting de Toegang, ketenpartners en inwoners, een beperkte dossiertoets en aangeleverde schriftelijke informatie vormden de bronnen voor dit toezicht.

*Figuur 1: Elementen van passende hulp*



## 2 Korte beschrijving van Stichting de Toegang

### Taken

Stichting de Toegang vormt in de regio Emmen een belangrijke schakel bij het bepalen welke hulp past bij de vraag van de inwoner. Alle inwoners met een hulp- of ondersteuningsvraag, maar ook inwoners die hun zorgen willen delen, kunnen terecht bij Stichting de Toegang: fysiek, telefonisch of digitaal.

Inwoners kunnen zich voor (jeugd)problematiek ook melden bij de huisarts. Waarbij het de afspraak is dat enkelvoudige (jeugd)problematiek door de huisarts zelf opgepakt wordt en complexe (jeugd)problematiek via Stichting de Toegang verloopt.

Voor inkomende telefonie maakt Stichting de Toegang gebruik van het klantcontactcentrum (KCC) van de gemeente. Het KCC zet deze vragen door aan Stichting de Toegang.

De stichting heeft tot doel om samen met de inwoner te kijken hoe deze zo goed mogelijk geholpen kan worden bij het vinden van een oplossing voor zijn of haar vraag, eventueel samen met mensen uit het sociaal netwerk van de inwoner. Als dit nodig is wordt een inwoner verwezen naar bijvoorbeeld de GGD, maatschappelijk werk of buurthulp. Bij een vraag waarvoor specialistische hulp nodig is, wordt de inwoner hiernaar doorverwezen. Stichting de Toegang geeft dan een advies over de benodigde hulp. De gemeente geeft vervolgens de beschikking af. Over enkelvoudige zaken wordt direct administratief beschikt. Bij complexe zaken vindt een nadere toetsing plaats door een medewerker van de gemeente.

### Zes teams en professionals

Stichting de Toegang werkt in zes gebiedsteams: de teams Emmen Zuid, De Velden, De Blokken, Emmen Noord, Emmen Oost, en De Monden. In de teams werken tien tot vijftien

Toegangsmedewerkers Jeugd, Toegangsmedewerkers Wmo en Toegangsmedewerkers SDV (Schulddienstverlening). De ambitie is dat steeds meer gewerkt wordt met medewerkers die generalistisch werken en daarnaast een eigen specialisme hebben (zoals schuldsanering, individuele hulpverlening, jeugdhulp, opbouwwerk, ouderenwerk of verpleging en verzorging). Op dit moment is het aanbod van Stichting de Toegang echter nog niet integraal: de Toegangsmedewerkers Jeugd, Toegangsmedewerkers Wmo en de Toegangsmedewerkers SDV





hebben een gerichte caseload en afzonderlijke taken. Er is een gezamenlijke casuïstiekbespreking van de medewerkers, daarnaast heeft Jeugd afzonderlijke casuïstiekbesprekingen.

De zes teams worden aangestuurd door twee teamleiders. Voor de Toegangsmedewerkers Jeugd zijn er twee gedragswetenschappers (praktijkleiders). De praktijkleiders begeleiden elk drie teams. Zij hebben een rol in het bewaken van de kwaliteit en integraliteit. Daarnaast is er een praktijkleider voor Wmo en zijn er twee kwaliteitsfunctionarissen werkzaam. Eén voor Wmo en één voor jeugd.

## Doelgroep

Stichting de Toegang omschrijft de doelgroep in algemene zin als kwetsbaar, medebepaald door geografie, historie en intergenerationele problematiek. Het betreft inwoners met verstandelijke en psychiatrische beperkingen, verslaving, werkloosheid, laag geletterdheid en financiële problemen. Benoemd wordt dat veel kinderen opgroeien in samengestelde gezinnen met deze problematiek en complexe scheidingen waardoor er zorgen zijn over huiselijk geweld en de veilige ontwikkeling van kinderen.

## Visie Stichting de Toegang

De focus van Stichting de Toegang ligt op meer maatwerk en zelfredzaamheid (eigen kracht). De hulpverlening moet rondom één huishouden in samenhang opgepakt worden, zodat er een integraal plan tot stand komt waar de inwoner zoveel mogelijk eigen regie behoudt en vergroot. Stichting de Toegang wil zo veel mogelijk normaliseren en voorliggende voorzieningen initiëren. Zodat de zelfredzaamheid toeneemt, minder vraag komt naar zwaardere, specialistische zorg en ondersteuning en de maatschappelijke kosten afnemen. Het samen optrekken moet leiden tot goede netwerken en faciliteiten voor wonen, zorg, welzijn en ondersteuning.<sup>1</sup>

## Stichting de Toegang in het lokale netwerk

Stichting de Toegang werkt in de regio Emmen samen met de algemene voorzieningen en met maatwerkvoorzieningen. Sedna is de algemene welzijnsvoorziening in de regio. Sedna werkt met zes gebiedsteams, in dezelfde gebieden als Stichting de Toegang. Inwoners kunnen bij Sedna terecht met vragen over bijvoorbeeld opgroeien en opvoeden, welzijn, informele zorg en over de buurt. De ondersteuning van Sedna is gratis. Sedna kan niet verwijzen naar maatwerkvoorzieningen, Stichting de Toegang wel. Ook huisartsen kunnen verwijzen naar jeugdhulp.

Maatwerkvoorzieningen zijn voorzieningen voor specialistische (jeugd)hulp. Stichting de Toegang verwijst hiernaar als de hulpvraag te complex is voor algemene voorzieningen zoals bijvoorbeeld Sedna.

---

<sup>1</sup> Scholingsbeleid 2020-2023 "Naar integraal vergroten van eigenaarschap" (oktober 2019)

Daarnaast heeft Stichting de Toegang een rol in de jeugdbeschermingsketen. Veilig Thuis zet bijvoorbeeld gezinnen door naar Stichting de Toegang als na hun triage blijkt dat er mogelijkheden zijn om de onveiligheid in het gezin in het vrijwillig kader aan te pakken. Als Stichting de Toegang er niet in slaagt veiligheid te realiseren in een gezin, zet zij zaken door naar Veilig Thuis of naar de Raad voor de Kinderbescherming.

## 3 Tijdigheid, deskundigheid en integraliteit analyse



**Norm:** Om te komen tot passende hulp is het nodig dat de situatie (inclusief achtergrond en mogelijkheden) en/of problematiek en daaruit volgende hulpbehoefte van deze kinderen tijdig, deskundig en integraal in kaart wordt gebracht (probleemanalyse). Dit gebeurt in gesprek met ouders, kinderen en relevante ketenpartners.

### 3.1 Tijdigheid analyse

Stichting de Toegang had op het moment van het inspectieonderzoek nagenoeg geen wachtlijsten.

*Ouder: “De huisarts had gezegd dat het misschien even kon duren. Maar het ging heel snel, ik werd binnen drie dagen teruggebeld door Stichting de Toegang”.*

Alleen team Emmen Noord en team De Blokken hebben een beperkte wachtlijst voor jeugdcasuïstiek. Zaken die van Veilig Thuis komen, of die door het KCC als spoed of crisis zijn aangemerkt, komen nooit op de wachtlijst. Voor crisiszaken heeft Stichting de Toegang een crisisdienst jeugd. Deze bestaat uit twaalf ervaren medewerkers uit de jeugdhulp.

De casuïstiek op de wachtlijst wordt doorgenomen met de praktijkleider om te beoordelen of zaken nog kunnen wachten en waar nodig opnieuw te prioriteren. De inwoners waarmee gesproken is vinden dat zij snel worden geholpen. De medewerkers slagen erin om binnen twee dagen te bellen naar een inwoner en een afspraak te plannen. Na telefonisch contact wordt bij jeugdzaken zo snel mogelijk een afspraak ingepland voor een huisbezoek. Het lukt altijd om spoedzaken direct op te pakken.

De medewerkers van Stichting de Toegang ervaren een knelpunt bij het klantcontactcentrum (KCC), waar aanmelders / inwoners eerst contact mee hebben. Medewerkers van Stichting de Toegang vinden dat zaken door het KCC niet altijd juist worden uitgevraagd of beoordeeld. Dit maakt dat mensen hun verhaal soms vaker moeten doen of situaties ten onrechte als crisis worden ingeboekt. De bestuurder van Stichting de Toegang geeft aan dat het meer effectief zou zijn als de rol van het KCC bij Stichting de Toegang belegd wordt.

### 3.2 Deskundigheid analyse

Medewerkers van Stichting de Toegang die taken verrichten in het kader van de Jeugdwet hebben een hbo-opleiding en zijn SKJ-of BIG-geregistreerd. Bij de werving wordt rekening gehouden met wat een team aan expertise en ervaring nodig heeft. Ook is het uitgangspunt dat de kennis en

vaardigheden van de professionals moeten passen bij de hulpvraag van de jeugdige, waarmee rekening wordt gehouden bij de casuïstiekverdeling. Nieuwe medewerkers worden ingewerkt en gekoppeld aan ervaren medewerkers. Elke medewerker heeft een maatje. Maatjes stemmen met elkaar af en eventueel met de praktijkbegeleider.

Complexe casussen (zoals bij stapeling van 'bouwstenen' wat inzet van verschillende vormen van hulp betekent, veiligheidsissues, relatie met onderwijs en bij PGB) worden multidisciplinair beoordeeld in de adviescommissie (praktijkleider en kwaliteitsfunctionaris). Analyses en plannen die naar het oordeel van de adviescommissie van onvoldoende kwaliteit zijn, bijvoorbeeld omdat niet alle relevante informatie beschikbaar is, moeten worden aangepast (eventueel na een extra gesprek met het gezin).

Instrumenten zijn beschikbaar, bijvoorbeeld om de situatie van een kind en zijn gezin in kaart te brengen (vragenlijst leefgebieden, genogram). De instrumenten zijn beschikbaar in een toolbox, er zijn geen vaste afspraken wat wanneer wordt gebruikt. Sommige medewerkers doen dit 'uit hun hoofd' op basis van hun ervaring, andere gebruiken een vragenlijst van Stichting de Toegang waarmee tien leefgebieden worden uitgevraagd. De dossiers die de inspectie heeft gezien bevatten alle een ingevulde vragenlijst.

Ondanks de kwaliteitsbewaking die Stichting de Toegang heeft georganiseerd, ervaren ketenpartners en medewerkers van Stichting de Toegang verschillen in de deskundigheid, ervaring en werkwijze van medewerkers van Stichting de Toegang. Ketenpartners ervaren dat medewerkers van Stichting de Toegang soms begeleiding en steun bij de ketenpartners zoeken. In het bijzonder wanneer regie op veiligheid noodzakelijk is (zie verder onder aandachtspunt veiligheid), voelen niet alle medewerkers van Stichting de Toegang zich voldoende toegerust en hebben ketenpartners de ervaring dat er op hen geleund wordt.

*Ketenpartner: "Er is een aantal heel ervaren krachten [bij Stichting de toegang]. Zij durven lef te tonen en buiten de kaders te denken waardoor je kunt komen tot een goed en integraal aanbod. Onervaren medewerkers denken in producten, codes en bouwstenen. Door te denken in codes gaat het niet om de werkelijke hulpvraag".*

Medewerkers vinden zelf ook dat er nog ruimte is voor verdere kwaliteitsverbetering en eenduidigheid. Zij zien dat de mate waarin medewerkers casuïstiek voorleggen aan de praktijkleider per medewerker varieert.

### 3.3 Integraliteit analyse

Medewerkers van Stichting de Toegang gaan bij jeugdzaken altijd op huisbezoek om de hulpvraag van een gezin in kaart te brengen. Zij spreken altijd met ouders en soms ook met de kinderen. Er is een vaste afspraak dat in veiligheidszaken altijd met kinderen wordt gesproken. Medewerkers maken verder hun eigen afweging of zij met kinderen spreken. De geïnterviewde inwoners voelen zich gezien en gehoord, serieus genomen. De medewerkers geven aan dat zij de ruimte krijgen om de hulpvraag goed in kaart te brengen. Goed onderzoek is het uitgangspunt, als het nodig is dan

vinden meerdere huisbezoeken plaats. Voor de medewerkers van Stichting de Toegang is het heel logisch om breed uit te vragen in gesprek met het gezin, ongeacht of het een Wmo-aanvraag of een Jeugdhulp-aanvraag betreft.

Toegangsmedewerkers Wmo en -Jeugd van Stichting de Toegang trekken steeds meer met elkaar op bij familieproblematiek. De zelfredzaamheid-matrix (ZRM) werkt hierbij helpend. Een Toegangsmedewerker Wmo geeft als voorbeeld dat zij een Toegangsmedewerker Jeugd betreft om te bespreken welke invloed ouderproblematiek op een kind heeft. Al gebeurt het steeds meer, de gesproken medewerkers vinden dat hier nog veel winst te behalen is. De ambitie is om steeds meer integraal te werken.

Een aandachtspunt betreft het betrekken van professionals van andere organisaties bij het in kaart brengen van de hulpvraag in jeugdzaken. Uit het scholingsplan blijkt de verplichting aan medewerkers om – indien zij niet over bepaalde specifieke kennis beschikken, zoals medische kennis – advies aan een deskundige te vragen. Het opleidingsplan zegt hierover: ‘De opdracht van de professional is om bij het eigen handelen naast het eigen referentiekader ook het referentiekader van specialisten te betrekken. Dit zijn zowel betaalde (formele) beroepsbeoefenaars als vrijwillige (informele) deskundigen zoals wijkbewoners als ervaringsdeskundigen’. Dit scholingsplan is nieuw en nog niet volledig geïmplementeerd en geborgd in de werkwijze. Stichting de Toegang heeft geen procesafspraken over samenwerking met ketenpartners bij de analyse/verkenning van de hulpvraag. Verschillende ketenpartners geven bij de inspectie aan dat zij hun expertise aanbieden bij het in kaart brengen van de hulpvraag, maar dat dit in de praktijk bij jeugdzaken niet vaak gebeurt. Toegangsmedewerkers Wmo betrekken bij het inschatten van de hulpvraag Sedna en eventueel specialistische hulp. Dit gebeurt niet structureel bij jeugdcazussen. Er is een verschil in de intensiteit van de samenwerking tussen SDT en Sedna in wijken waar zij samen gehuisvest zijn (bv. De Blokken) en waar dit niet het geval is. Bij gezamenlijke huisvesting is dit beter. Ketenpartners geven aan graag meer betrokken te worden bij de analyse van de hulpvraag, om de mogelijkheden voor voorzieningen in het voorliggend veld of juist de inzet van specialistische hulp samen te overwegen.

*Medewerker SDT: Bij Wmo-vragen hebben mensen een duidelijke vraag en willen ze iets van SDT (bijvoorbeeld huishoudelijke hulp), dus dan kom je makkelijk binnen. Bij jeugd is dit anders, je bent soms al de zesde hulpverlener. Dan is het moeilijker om in contact te komen. Er is meer weerstand: ‘Wat wil jij dan nu weer?’*

### 3.4 Aandachtspunt veiligheid

Alle medewerkers worden drie dagen getraind in Signs of Safety. De medewerker stemt met de gedragswetenschapper af of Signs of Safety in een casus moet worden ingezet. De medewerkers werken met een vast format als er een veiligheidsplan moet komen. Een aandachtspunt is dat een aantal aspecten over veiligheid niet in het dossier terecht komt, maar in het contactjournaal (bijvoorbeeld de uitkomsten van de SoS) of in de aantekeningen van de medewerker. Uit de interviews met inwoners blijkt dat het thema veiligheid met hen is besproken.

Veilig Thuis geeft aan dat Stichting de Toegang een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt. Ten aanzien van (casus)regie op veiligheid wordt bij Veilig Thuis over het algemeen ervaren dat medewerkers van Stichting de Toegang nog moeite hebben om positie in te nemen als het gaat om (casus) regie op veiligheid. In casussen waar Veilig Thuis betrokken is, heeft Veilig Thuis regie op (directe) veiligheid. De afspraken hieromtrent zijn helder en duidelijk. Daarover vindt ook weinig discussie plaats. Echter op het moment dat het nodig is om de regie op (structurele) veiligheid te verschuiven, achten sommige medewerkers van Stichting de Toegang zich niet voldoende in staat om deze regie op veiligheid goed te kunnen uitvoeren. Als Stichting de Toegang er niet in slaagt om in deze casussen regie op veiligheid te voeren, schaaft Stichting de Toegang op. Ketenpartners in de Jeugdbeschermingsketen verschillen van mening over de tijdigheid van opschaling naar de Raad: Veilig Thuis vindt dat dit te laat gebeurt en ervaart dat Stichting de Toegang moeite heeft

*Ketenpartner: “Bij nieuwe en onervaren medewerkers van Stichting de Toegang geeft [de ketenpartner] soms tips en adviezen, bijvoorbeeld als de medewerker aangeeft er niet in te komen bij ouders maar wel een veiligheidsplan te moeten maken”.*

met het houden van regie op het realiseren van structurele onveiligheid. Yorneo vindt ook dat Stichting de Toegang in die gevallen zaken te lang onder zich houdt. De Raad voor de Kinderbescherming vindt dat opschaling soms te vroeg gebeurt of dat er snel om ondersteuning door de Raad wordt gevraagd. De Raad ervaart hierin een verschil tussen ervaren en nieuwe medewerkers bij Stichting de Toegang, maar ziet hier een positieve ontwikkeling in.

## 4 Tijdig organiseren van passende hulp



**Norm:** Voor het realiseren van passende hulp is het een voorwaarde dat deze op basis van de probleemanalyse en het op basis hiervan opgestelde plan tijdig kan worden geleverd, hetzij in de vorm van maatwerk, hetzij in de vorm van bestaand hulpaanbod dat aansluit bij de hulpbehoefte van het kind/gezin. Hierbij hoort dat het kind en zijn ouders zo min mogelijk te maken krijgt met wachtlijsten, overplaatsingen, doorverwijzingen en dat hulp zo lang als nodig kan worden geboden (continuïteit).

### 4.1 Continuïteit van hulp vanuit Stichting de Toegang

De inspectie had in 2018 zorgen over de continuïteit van hulp die Stichting de Toegang kon bieden. Dit hing onder andere samen met de hoge verloop- en verzuim cijfers. Uit het inspectieonderzoek van november 2019 blijkt dat het verloop en verzuim zijn genormaliseerd. Ook de omvang van de 'flexibele schil' is fors teruggedrongen. In gesprek met de medewerkers blijkt dat zij trots zijn op de gezamenlijke missie, dat zij binding ervaren en dat zij betrokkenheid ervaren van de bestuurder.

Inwoners vertellen dat zij een vaste contactpersoon hebben, zij zijn hier positief over. Ook de ketenpartners van Stichting de Toegang zien continuïteit terug en ervaren dit als een grote verbetering ten opzichte van vorig jaar. Het overleg komt beter tot stand, al zien ketenpartners grote verschillen tussen medewerkers als het gaat om de bereikbaarheid en benaderbaarheid. Ketenpartners geven terug dat ook hun cliënten die verschillen ervaren.

*Medewerker Stichting de Toegang:  
"Er kwamen heel veel nieuwe mensen en toen ontstond er een nieuwe flow; we zijn gaan bouwen met elkaar. We zagen het ook groeien en meer positiviteit"*

### 4.2 Tijdige beschikbaarheid van specialistische (jeugd)hulp

Indien uit de analyse blijkt dat aanvullende specialistische hulp nodig is voor een gezin, gelden een aantal factoren die kunnen leiden tot vertraging. Dit geldt overigens niet voor spoedzaken, die kunnen zowel door Stichting de Toegang als door ketenpartners altijd worden opgepakt. In andere, niet-spoedeisende zaken kan vertraging ontstaan als gevolg van wachtlijsten/onvoldoende beschikbaarheid van hulp, het niet accepteren van cliënten bij (te) complexe problematiek en door verschillen van inzicht tussen Stichting de Toegang, ketenpartners en gemeente over wat nodig is voor een kind of gezin.

Professionals van Stichting de Toegang geven aan dat het organiseren van passende hulp in niet-spoedzaken niet altijd lukt als gevolg van wachtlijsten. Er zijn knelpunten in de beschikbaarheid van hulp bij de (jeugd en volwassen-) GGZ en in de jeugdbeschermingsketen. Professionals

ervaren vooral het ontbreken van hulp aan ouders als schrijnend, zij zien dat hierdoor crises ontstaan.

Als er geen passende hulp beschikbaar is, houden de professionals van Stichting de Toegang vinger aan de pols. Ook proberen de professionals alternatieve hulp in te zetten. Dit blijkt ook uit de gesprekken met inwoners, die alternatieve hulp aangeboden hebben gekregen. Een ander knelpunt dat Stichting de Toegang ervaart bij het organiseren van passende hulp is dat zorgaanbieders cliënten niet accepteren omdat de problematiek te ingewikkeld is: 'we branden onze vingers er niet aan'.

Op de relatie met patiënten of cliënten kan spanning komen te staan als Stichting de Toegang oordeelt dat lichtere vormen van ondersteuning mogelijk zijn dan specialistische (GGZ) hulp. Enerzijds zijn er ketenpartners die ervaren dat Stichting de Toegang te snel doorverwijzen naar specialistische hulp terwijl er mogelijkheden in het voorliggend veld zijn, anderzijds zijn er ketenpartners die vinden dat Stichting de Toegang zaken te lang onder zich houden doordat (GGZ- en LVB-) problematiek niet tijdig wordt onderkend/gediagnostiseerd. Ook vinden zij dat Stichting de Toegang onvoldoende deskundigheid is om te bepalen wat nodig is en welke mogelijkheden er zijn om de noodzakelijke hulp in te zetten. Sommige medewerkers van Stichting de Toegang zijn meer in staat zijn om buiten de kaders te denken om de hulp te organiseren die passend is, andere medewerkers gaan meer uit van het beschikbare aanbod. De professionals van Stichting de Toegang geven zelf aan dat zij nog meer gebruik zouden kunnen maken van regionale expertteams, waarmee 'prachtoverleggen' zijn.

De ketenpartners ervaren dat de adviezen die Stichting de Toegang geeft in complexe zaken, worden heroverwogen door de gemeente bij het verstrekken van de beschikking. Het voorstel van Stichting de Toegang is een advies, de gemeente beslist over de indicatie. Ook ervaren ketenpartners dat zaken gaan 'rondzingen' tussen de gemeente, Stichting de Toegang en de zorgaanbieder doordat er geen eensgezindheid is over de noodzakelijke hulp. Een ketenpartner geeft aan dat de gemeente in het besluit over de in te zetten hulp ook een financiële afweging maakt. Volgens de bestuurder van Stichting de Toegang loopt dit beter dan vorig jaar en vindt het gesprek met de gemeente over de juiste indicatie plaats op basis van inhoudelijke afwegingen.

*Ketenpartner: "Elke beschikking wordt opnieuw gewogen door de gemeente. Stichting de Toegang geeft een advies. Dit leidt tot heel veel discussie. De gemeente vraagt zich vaak af of het ook 'in een mindere bouwsteen' kan. Bij de gemeente gaat het al gauw niet meer over de inhoud maar over de zwaarte van de zorg en de prijs die daar aan hangt."*



## 5 Regie, monitoring en evaluatie



**Norm:** De effectiviteit van de hulp is een graadmeter voor passende hulp: leidt de ingezette hulp tot het opheffen van de belemmeringen van de gezonde en veilige ontwikkeling van het kind? Om dit in het oog te houden, zijn regie, monitoring en evaluatie van de hulp randvoorwaardelijk voor passende hulp. Hierbij hoort dat regelmatig contact is met ouders, kinderen en hulpverleners. Indien nodig wordt de hulp op basis hiervan aangepast.

### 5.1 Regie

Stichting de Toegang rekent het tot haar opdracht een inwoner te ondersteunen bij regie op zorg als hij of zij dat (tijdelijk) niet meer kan. De professionals van Stichting de Toegang geven aan dat zij met name actief casusregie voeren op het moment dat er nog geen passende hulp kan worden ingezet. De inspectie heeft hier positieve voorbeelden van gezien. Uit een gesprek met een inwoner komt naar voren dat hierdoor het wachten op een beschikking voor GGZ-hulp voor hun kind verlicht wordt, doordat zij regelmatig contact hebben met de medewerker van Stichting de Toegang en deze bijvoorbeeld ook ondersteunt in gesprekken van ouders met school. Uit het gesprek met de bestuurder komt echter naar voren dat het actief voeren van regie bij gezinnen die moeten wachten op hulp erbij in schiet en dat dit geen deel uitmaakt van het werkproces. Als er

*Ketenpartner: “Het is niet altijd helder wie welke taak/rol heeft en welke verantwoordelijkheid daarbij hoort. Dit wordt door Stichting de Toegang niet altijd helder genoeg afgesproken met het gezin en de betrokken hulpverleners.”*

sprake is van crisis dan nemen ouders vaak wel contact op met de toegangsmedewerker.

Medewerkers van Stichting de Toegang vullen hun rol van regievoerder op hun eigen manier in. Per casus wordt gekeken wat nodig is. Hierover zijn geen werkafspraken gemaakt, noch afspraken met ketenpartners. Uit de gesprekken met ketenpartners en met inwoners blijkt dat verschillende verwachtingen bestaan over het voeren van

regie. Sommige ketenpartners verwachten bijvoorbeeld dat Stichting de Toegang bodemeisen stelt aan de veiligheid en deze monitort, zodat hulpverleners in hun hulpverlenersrol kunnen blijven. Alle ketenpartners (ook Veilig Thuis) ervaren dat een deel van de professionals van Stichting de Toegang het voeren van regie op veiligheid nog moeilijk vinden. Zij merken verschillen tussen de medewerkers van Stichting de Toegang. De ene medewerker werkt proactief, houdt overzicht, weet welke organisaties betrokken zijn en waarom. Deze medewerkers zijn ook aanwezig bij de evaluatiegesprekken waarbij dat noodzakelijk is. Er zijn ook medewerkers die volgens ketenpartners deze taak onvoldoende oppakken. Een verklaring die ketenpartners hiervoor geven is dat de rollen, verantwoordelijkheden en mogelijkheden van de verschillende partijen onvoldoende helder zijn. Dit uit zich bijvoorbeeld in het heen en weer verwijzen tussen Stichting de Toegang en Veilig Thuis van zaken waarin veiligheidsissues spelen. Sedna ervaart dat nog onvoldoende gebruik

wordt gemaakt van de expertise en ervaring die daar beschikbaar is om outreachend te werken bij gezinnen die niet direct open staan voor hulp.

Het voeren van regie op veiligheid is complex op het moment dat een melding is gedaan bij de Raad voor de Kinderbescherming en hier een wachtlijst voor is. De melding kan er namelijk toe leiden dat de relatie tussen Stichting de Toegang en het gezin is verstoord. De regie blijft dan bij de Stichting de Toegang-medewerker.

## 5.2 Effect

De bestuurder zou de effectiviteit van Stichting de Toegang en de ingezette hulpverlening graag evalueren op geaggregeerd niveau. Ook medewerkers vinden het wenselijk om 'hoger over' effect te monitoren. Op casusniveau wordt bij herindicatie geëvalueerd of de hulp moet worden voortgezet, maar er vindt geen monitoring op effect plaats.

## 6 Conclusies, oordeel, aanbevelingen en vervolg

Dit hoofdstuk geeft achtereenvolgens de conclusies, het oordeel, de aanbevelingen en het vervolg van de inspectie weer van het toezicht bij Stichting de Toegang.

### 6.1 Conclusies

#### Positieve ontwikkelingen:

##### Tijdigheid, deskundigheid en integraliteit van de analyse

- Ten opzichte van 2018 heeft Stichting de Toegang belangrijke stappen gezet in de opbouw en de stabiliteit van de toegangsteams. Hierdoor is het aantal wachtenden voor Stichting de Toegang beperkt. Inwoners worden snel gezien en gesproken. Spoedzaken worden direct opgepakt.
- Stichting de Toegang heeft het afgelopen jaar gewerkt aan kaders en voorwaarden voor het werken bij Stichting de Toegang. Voorbeelden daarvan zijn het inwerktraject, functieprofiel, het opleidingsplan, de inzet van gedragswetenschappers en de onderlinge afstemming (maatjes, casuïstiekbespreking en intervisie).
- Bij complexe casuïstiek vindt een extra (multidisciplinaire) beoordeling plaats.
- In gesprek met een gezin vindt een brede, integrale uitvraag plaats op alle leefgebieden, om de 'vraag achter de vraag' te kunnen achterhalen. De gesproken inwoners zijn positief over de manier waarop medewerkers van Stichting de Toegang het gesprek met hen aangaan.
- Medewerkers van Stichting de Toegang hebben bij de verkenning van de hulpvraag aandacht voor het thema veiligheid en hanteren Signs of Safety.

*Ketenpartner: "Stichting de Toegang heeft de potentie om straks de beste in Drenthe te zijn. Deze ambitie stralen ze ook uit."*

##### Tijdig organiseren van passende hulp

- Stichting de Toegang is erin geslaagd het verloop en verzuim van het personeel te normaliseren, hetgeen ketenpartners en inwoners terugzien in de continuïteit van de hulpverlening.
- Spoedzaken worden in de regio Emmen altijd direct opgepakt.
- Medewerkers van Stichting de Toegang zetten alternatieven in als de noodzakelijke hulp niet voor handen blijkt en houden zelf actief vinger aan de pols.

##### Regie, monitoring en evaluatie

- Stichting de Toegang heeft medewerkers in dienst die actief invulling geven aan hun regierol, ook als zij die regierol op veiligheid moeten voeren.

## Aandachtpunten:

### Tijdigheid, deskundigheid en integraliteit van de analyse

- De ingezette professionaliseringsslag leidt nog niet tot een eenduidige werkwijze binnen Stichting de Toegang. Ketenpartners ervaren verschillen in deskundigheid, ervaring van medewerkers van SDT.
- Medewerkers van Stichting de Toegang maken onvoldoende gebruik van de expertise van ketenpartners (zowel algemene als maatwerkvoorzieningen) bij het in kaart brengen van de hulpvraag.
- Niet alle aantekeningen over de veiligheidsinschatting komen in het dossier terecht. Dit levert een risico op bij overdracht van een casus.

### Tijdig organiseren van passende hulp

- Wachtlijsten bij bijvoorbeeld de jeugd- en volwassen- GGZ of de Raad voor de Kinderbescherming leiden ertoe dat deze hulp in de gezinnen waar Stichting de Toegang mee werkt niet tijdig kan worden ingezet. Hierdoor ontstaan crises, wat tot een verzwaring van de problematiek leidt.
- Het blijkt extra lastig om hulp georganiseerd te krijgen bij complexe problematiek, omdat zorgaanbieders dit te risicovol vinden.
- Tussen Stichting de Toegang, ketenpartners en gemeente is sprake van visieverschillen over de aard en inhoud van de hulp die nodig is om problemen van kinderen en ouders op te pakken. Bij complexe zaken vinden meerdere beoordelingen plaats van de noodzakelijke hulp, zowel binnen Stichting de Toegang als bij de gemeente. Bij visieverschillen duurt de verwijzing langer dan wenselijk.

### Regie, monitoring en evaluatie

- De regierol die Stichting de Toegang heeft is onvoldoende uitgedacht. Zowel binnen de organisatie als in de samenwerking met ketenpartners zijn hier verschillende verwachtingen over. Dit is risicovol gezien de verantwoordelijkheid die Stichting de Toegang draagt in zaken met veiligheidsrisico's.
- Niet alle professionals zijn voldoende toegerust om de regie op veiligheid te voeren.
- Stichting de Toegang evalueert niet het effect van de ingezette hulpverlening (noch op casusniveau, noch op geaggregeerd niveau).

## 6.2 Oordeel

Het doel van dit toezicht was na te gaan of het ingezette verbeterplan heeft geleid tot een beter functioneren van Stichting de Toegang. De inspectie en de Wmo-toezichthouder stellen vast dat dit het geval is. Stichting de Toegang heeft het afgelopen jaar geïnvesteerd in structuur, duidelijkheid en stabiliteit. Dit waren noodzakelijke processen om tot een stabiele basis te komen. De verbetermaatregelen, zoals het opleidingsplan, moeten deels nog hun weerslag vinden in de praktijk. Daarnaast waren de verbeteringen in het afgelopen jaar nog grotendeels intern gericht. Het is noodzakelijk in de komende periode de samenwerking met de ketenpartners te versterken,

zowel met het voorliggend veld als met specialistische jeugdhulp en partijen in de jeugdbeschermingsketen.

## 6.3 Aanbevelingen

De IGJ en de Wmo-toezichthouder doen hieronder aanbevelingen aan zowel Stichting de Toegang als aan de gemeente Emmen. Om tijdige, passende zorg aan (kwetsbare) gezinnen te kunnen bieden, is een effectieve samenwerking nodig tussen de toegang, het voorliggende veld en specialistische voorzieningen. De gemeente Emmen speelt hierin vanuit haar opdrachtgeverschap en verantwoordelijkheid voor de inrichting van het sociaal domein een belangrijke rol.

### Aanbevelingen voor Stichting de Toegang:

- Heb aandacht bij de verdere professionalisering van de medewerkers voor eenduidig werken, het voeren van regie en handelen bij veiligheidsissues.
- Zorg ervoor dat professionals de uitkomsten van de veiligheidsinschatting via SoS eenvoudig aan het dossier kunnen toevoegen en bewaak dat dit gebeurt.
- Bouw vertrouwen op met ketenpartners, bijvoorbeeld door casuïstiek met elkaar te bespreken (zowel in de fase van verkenning van de hulpvraag als bij (tussentijdse) evaluatie van casuïstiek).
- Zorg ervoor dat bij complexe problematiek de analyse van de hulpvraag met het gezin en interprofessioneel plaatsvindt (dus SDT samen met specialistische hulp en voorliggende voorzieningen). Dit helpt om vanuit een gezamenlijke visie het traject vorm te geven.
- Evalueer het effect van de ingezette hulp op casusniveau en op geaggregeerd niveau. Betrek hierin betrokken ketenpartners en de gemeente Emmen.

### Aanbevelingen voor de gemeente Emmen:

- Faciliteer de samenwerking tussen Stichting de Toegang, Sedna en specialistische voorzieningen, zowel bij het analyseren van de hulpvraag als bij het bieden van hulp. Zorg voor professionele ruimte die ertoe leidt dat competenties en specialismen optimaal kunnen worden ingezet, waar nodig in de vorm van maatwerk.
- Kom met ketenpartners tot een gedeelde visie op regie (op veiligheid), noodzakelijke hulp en integrale hulpverlening en de rol van Stichting de Toegang, Sedna, specialistische hulp en de partners in de jeugdbeschermingsketen hierin. Zet partijen in op hun expertise.
- Zorg voor zo min mogelijk schakels in de verwijzing naar de noodzakelijke hulp nadat een multidisciplinaire, interprofessionele analyse van de hulpvraag heeft plaatsgevonden. Deze deskundige analyse dient ten grondslag te liggen aan het toekennen van de noodzakelijke hulp. Financiële afwegingen horen hier geen rol in te spelen.
- Stem de opdracht van Stichting de Toegang en de inkoop van hulp af op de doelgroep/lokale context. Meervoudig complexe problematiek vraagt om integrale inzet van (soms intensieve) hulp die nodig is om de problematiek beheersbaar te houden. Maak het mogelijk/aantrekkelijk voor zorgaanbieders om met deze complexe problematiek aan de slag te gaan en hierin samen te werken.

## 6.4 Vervolg

De inspectie vertrouwt erop dat Stichting de Toegang en de gemeente Emmen de benodigde maatregelen treffen om de bereikte kwaliteitsverbetering ook in de toekomst te borgen. De inspectie blijft de ontwikkeling van Stichting de Toegang vanuit haar reguliere toezicht volgen.

## Bijlage 1 – Wat is passende hulp?

Om passende hulp te realiseren:

Is **ten eerste** nodig dat een probleem wordt gesignaleerd door ouders, jeugdige of het (informele of professionele) netwerk.

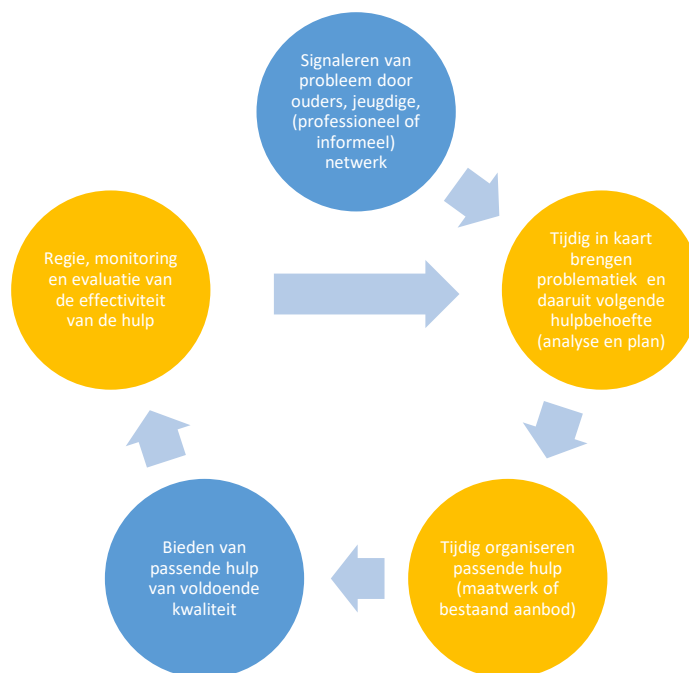
**Ten tweede** is nodig dat de situatie (inclusief achtergrond en mogelijkheden) en/of problematiek en daaruit volgende hulpbehoefte van deze kinderen tijdig, deskundig en integraal in kaart wordt gebracht (probleemanalyse). Dit gebeurt in gesprek met ouders, kinderen en relevante ketenpartners.

**Ten derde** is het voor het realiseren van passende hulp een voorwaarde dat deze op basis van de probleemanalyse en het op basis hiervan opgestelde plan tijdig kan worden geleverd, hetzij in de vorm van maatwerk, hetzij in de vorm van bestaand hulpaanbod dat aansluit bij de hulpbehoefte van het kind/gezin. Hierbij hoort dat het kind en zijn ouders zo min mogelijk te maken krijgt met wachtlijsten, overplaatsingen, doorverwijzingen en dat hulp zo lang als nodig kan worden geboden (continuïteit).

**Een vierde** belangrijk element van passende hulp is de kwaliteit, de professionaliteit en de integraliteit waarmee de jeugdhulp wordt geboden.

**Ten vijfde** is de effectiviteit van de hulp een graadmeter voor passende hulp: leidt de ingezette hulp tot het opheffen van de belemmeringen van de gezonde en veilige ontwikkeling van het kind? Om dit in het oog te houden, zijn regie, monitoring en evaluatie van de hulp randvoorwaardelijk voor passende hulp. Hierbij hoort dat regelmatig contact is met ouders, kinderen en hulpverleners. Indien nodig wordt de hulp op basis hiervan aangepast.

Figuur 1: Elementen van passende hulp



## Bijlage 2 - Verantwoording

De inspectie voerde het toezicht bij Stichting de Toegang aangekondigd uit op 4 en 12 november 2019. Om tot een gefundeerd oordeel te komen, gebruikte de inspectie voor het toezicht verschillende informatiebronnen. De informatie uit deze bronnen is met elkaar vergeleken en gewogen. Voor het toezicht zijn de volgende bronnen betrokken:

- Een gestructureerde groepsinterview met de directeur bestuurder, teammanager en coördinator bedrijfsvoering.
- Twee gestructureerde groepsinterviews met in totaal drie Toegangsmedewerkers Jeugd, twee Toegangsmedewerkers Wmo, twee praktijkleiders en één administratief ondersteuner.
- Een presentatie van de directeur bestuurder over Stichting de Toegang.
- De check van vier dossiers van jeugdigen, onder andere op de aanwezigheid van een plan en risico-inschattingen en –beoordelingen. Hierbij was een medewerker van Stichting de Toegang aanwezig. De inspecties hebben zelf de dossiers geselecteerd.
- Een gesprek met netwerkpartners te weten: Sedna, Raad voor de Kinderbescherming, VeiligThuis Drenthe, GGZ-Drenthe, Ambiq en Yorneo.
- Een gesprek met vier ouders van jeugdigen waarbij Stichting de Toegang betrokken is.

Voorafgaand aan het toezicht heeft de inspectie de website geraadpleegd en de aanwezige documenten van de instelling geanalyseerd, waaronder het concept jaarstukken Stichting de Toegang 2018, verzuimcijfers 2018 en 2019 en voortgangsrapportages. Verschillende documenten zijn door Stichting de Toegang nagestuurd.



[www.igj.nl](http://www.igj.nl)