



“Niet samenwerken omdat het moet, maar omdat het helpt”

Domeinoverstijgend werken in het lokaal veld rondom huiselijk geweld en kindermishandeling – leren van Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Jetske Erisman, MSc (Athena Instituut)
Eline Verbeek, MSc (RegioPlan)
Yannick Bleeker, MSc (RegioPlan)
Chiel Peters, MSc (Hiemstra en de Vries)
Dr. Barbara Regeer (Athena Instituut)
Romy Verstraeten, MSc (Hiemstra en de Vries)

Met medewerking van

Susanne Slikkerveer (4 Happinez)

Amsterdam, 8 december 2021
Publicatienr. 19144

© 2021 RegioPlan, met subsidie van ZonMw.

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden veeelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan. RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| 1 Inleiding | 1 |
| 1.1 Introductie | 1 |
| 1.2 Landelijk Actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (2018-2021) | 1 |
| 1.3 Lerende evaluatie | 2 |
| 1.4 Effecten coronamaatregelen op onderzoek | 3 |
| 1.5 Leeswijzer | 3 |
| 2 Methodologie | 5 |
| 2.1 Fase 1: Oriëntatie | 6 |
| 2.2 Fase 2: Inrichting | 8 |
| 2.3 Fase 3: Startende implementatie | 9 |
| 3 Probleemschets en visie regio's | 12 |
| 3.1 Ervaringsdeskundigen | 12 |
| 3.2 Rotterdam-Rijnmond | 12 |
| 3.3 Gooi en Vechtstreek | 13 |
| 3.4 Gedeelde visies | 13 |
| 3.5 Mogelijke oplossingsrichtingen | 14 |
| 4 Barrières, uitdagingen en strategieën | 17 |
| 4.1 Doen wat nodig is | 17 |
| 4.2 Samenwerking en verbinding tussen lagen en domeinen | 20 |
| 4.3 Politieke en sociale context | 23 |
| 5 Transformeren op regionaal niveau | 26 |
| 5.1 Netwerkelementen voor een succesvolle samenwerking | 26 |
| 5.2 Scheppen van de juiste randvoorwaarden | 30 |
| 5.3 Succesfactoren inzet regionaal projectleider | 33 |
| 6 Betekenisvolle metingen | 36 |
| 6.1 Succes definiëren | 37 |
| 6.2 Verschillen tussen betrokkenen | 38 |
| 6.3 Betekenisvolle metingen | 39 |
| 7 Conclusie | 42 |
| Dankwoord | 46 |
| Bronnenlijst | 47 |
| Bijlage 1.1 Gereconstrueerde DLA Gooi en Vechtstreek | 48 |
| Bijlage 1.2 Gezamenlijk gecreëerde DLA Gooi en Vechtstreek | 49 |
| Bijlage 1.3 Gezamenlijk gecreëerde DLA projectleider Gooi en Vechtstreek | 52 |
| Bijlage 2.1 Gezamenlijk gecreëerde DLA 1 professionals Rotterdam-Rijnmond | 53 |
| Bijlage 2.2 Gereconstrueerde DLA 2 professionals Rotterdam-Rijnmond | 54 |
| Bijlage 2.3 Gezamenlijk gecreëerde DLA managers Rotterdam-Rijnmond | 55 |
| Bijlage 2.4 Gezamenlijk gecreëerde DLA 3 professionals Rotterdam-Rijnmond | 56 |
| Bijlage 3.1 Systeemanalyse GVS | 57 |
| Bijlage 3.2 Systeemanalyse RR | 58 |
| Bijlage 4 Afronding fase 1 GVS | 59 |
| Bijlage 5 Afronding fase 1 RR | 62 |
| Bijlage 6 Tussentijdse notitie GVS | 65 |
| Bijlage 7 Tussentijdse notitie RR | 72 |

Inleiding

1

1 Inleiding

1.1 Introductie

Professionals die gezinnen waarin sprake is van huiselijk geweld of kindermishandeling helpen, staan voor een grote uitdaging. Wat is er precies aan de hand? Waar zouden we moeten beginnen? Wie zijn daarvoor nodig? Wat kan ik zelf betekenen? Die vragen beantwoorden kan al behoorlijk ingewikkeld zijn, ook omdat er vaak meerdere professionals uit meerdere organisaties en verschillende domeinen betrokken zijn, deze professionals moeten samenwerken om succesvol te zijn, organisaties soms verschillende visies hebben op waar professionals rekening mee moeten houden en professionals bovendien gebonden zijn aan beperkingen en verplichtingen in wet- en regelgeving.

Ons onderzoek laat zien dat het voor professionals niet altijd eenvoudig is om in gezinnen te doen wat nodig is, en dat managers en bestuurders die de randvoorwaarden voor professionals moeten creëren ook van goeden huize moeten komen. We hebben geprobeerd om op te schrijven wat ervoor nodig is om een domeinoverstijgende, integrale werkwijze in de organisatie en in netwerken te verankeren. Met onze bevindingen kunnen andere gemeenten en regio's hun domeinoverstijgende aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling een impuls geven. Het onderzoek werd gefinancierd met subsidie van ZonMw en is uitgevoerd door RegioPlan, het Athena Instituut van de Vrije Universiteit en Hiemstra en de Vries.

1.2 Landelijk Actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (2018-2021)

In april 2018 is door de ministeries van Justitie en Veiligheid (JenV) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het meerjarige actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (GHNT) gepresenteerd (ministeries JenV en VWS & VNG, 2018). De ambitie van het programma is huiselijk geweld en kindermishandeling terug te dringen, de schade van geweld te beperken en de intergenerationele cirkel van geweld duurzaam te doorbreken. De inhoudelijke ambities uit het programma worden op regionale schaal georganiseerd en van gemeenten wordt verwacht dat zij lokaal of regionaal een sluitende aanpak inrichten om deze vormen van geweld te voorkomen of duurzaam te stoppen.

Het verbeteren van de effectiviteit van de ingezette hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) is een belangrijk onderdeel van het landelijk actieprogramma GHNT. HGKM kan gezien worden als meervoudige, complexe problematiek die in samenhang, multidisciplinair en gefaseerd moet worden aangepakt. Dit vraagt expertise en betrokkenheid van veel verschillende organisaties. Bij HGKM is echter vaak geen sprake van overkoepelende regie waardoor families het overzicht verliezen. Ervarensdeskundigen pleiten daarom ook voor één contactpersoon die overzicht behoudt en kan ondersteunen bij het behouden van regie van begin tot eind.

Coördinatie op veiligheid en systeemgericht werken zijn ook thema's die regelmatig in advies- en beleidsdocumenten terugkomen, zoals in de *Visie op duurzame ketenzorg* (Vogtländer & Van Arum, 2016), het *Toezichtkader Lokaal netwerk na Veilig Thuis* (Toezicht Sociaal Domein, 2021) en het *Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten* (Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 2019). Daarbij spreekt men afwisselend van een regisseur of een veiligheidscoördinator. In beide gevallen wordt gesteld dat er één persoon moet zijn die in een casus waarin sprake is van onveiligheid zorgt voor de totstandkoming van veiligheid, één plan, evaluatie en bijsturing. Tevens wordt gesteld dat deze persoon een relatie met het gezin en betrokken professionals weet op te bouwen, zicht houdt op veiligheid, leiderschap toont en doorzettingsmacht heeft. Gemeenten en lokale teams worstelen in de praktijk met hoe zij deze regie vorm moeten geven. Hier liggen verschillende barrières aan ten grondslag.

Van de professionals uit de lokale teams horen we dat er steeds meer en zwaardere casuïstiek naar de lokale teams wordt doorgezet. De lokale teams hebben echter niet altijd de expertise of de capaciteit om de benodigde hulpverlening te bieden. Het oppakken van dergelijke casuïstiek vraagt tevens om afstemming met verschillende domeinen en organisaties. HGKM-problematiek raakt immers altijd meerdere leefdomeinen en vraagt daarom om betrokkenheid vanuit meerdere domeinen en expertises. In de

praktijk lijkt het echter niet vanzelfsprekend domeinoverstijgend te werken. Er bestaan vaak nog 'schotten' tussen de verschillende domeinen, niet alleen tussen zorg en veiligheid (Janssens et al., 2019), maar bijvoorbeeld ook tussen jeugd en volwassenen. Daarnaast bestaan verschillende ideeën over wat 'veiligheid' en 'regie' inhouden en is, als gevolg van de decentralisatie, de hulpverlening in gemeenten verschillend georganiseerd. Dit bemoeilijkt (regionale) afstemming, samenwerking en overdracht en leidt tot onduidelijkheid bij hulpverleners en families.

Dit alles past in een bredere ontwikkeling die we in het sociaal domein zien, ontstaan in de jeugdzorg (Van Veelen, 2018) en tegenwoordig vervat in de leus 'één gezin, één plan, één regisseur'. Het tot stand brengen van goede regie, samenwerking en afstemming blijkt daarbij een zware opgave (Helmich & Experts in Media en Maatschappij, 2020). Een oorzaak kan gezocht worden in de frictie tussen enerzijds de wens om ordening en begrenzing aan te brengen vanuit (publieke) organisaties en anderzijds de realiteit van vraagstukken in de leefwereld die worden gekenmerkt door complexiteit en samenhang (Joosse et al., 2019). Vanuit het klassieke 'machinedenken' zijn (publieke) organisaties gewend om de samenleving te zien als een aantal onderdelen met vaste, causale relaties. Als je dit echter loslaat op complexe situaties in de praktijk (zoals HGKM) ontstaan onbedoelde en negatieve gevolgen, de zogenoemde machinetragedie (Joosse et al., 2019). Die frictie zien we ook terug in botsende sturingsconcepten in het sociaal domein. Sturen op een 'sluitende keten' vraagt om sturing op een gezamenlijk resultaat, maar individuele organisaties worden vaak hiërarchisch aangestuurd op productie (zie Goedee en Entken, 2017).

1.3 Lerende evaluatie

Binnen deze lerende evaluatie GHNT gevolgd: Rotterdam-Rijnmond (RR) en Gooi en Vechtstreek (GVS) (zie kader 1.1). We keken naar deze praktijken door de lens van drie niveaus: het operationeel niveau (de uitvoering), het organisatieniveau (managers, beleid en bestuur) en het netwerkniveau (relaties tussen betrokken organisaties). Hierbij lag de nadruk op het operationeel niveau, de uitvoeringspraktijk, en met name de wijze waarop het netwerkniveau en het organisatieniveau ingrijpen op het operationeel niveau en daarmee samenwerking bevorderen of belemmeren. Daarnaast hebben we ons gericht op het gezamenlijk identificeren van barrières en strategieën om deze weg te nemen en duurzame verankering in te zetten. De onderzoeksvragen zijn daarmee:

Hoofdvraag:

Wat zijn de randvoorwaarden op organisatie- en netwerkniveau voor het duurzaam doen slagen van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken bij HGKM, met de focus op veiligheid, op casusniveau in het lokaal veld en hoe kunnen deze in de praktijk gerealiseerd worden?

Deelvragen:

1. Hoe ziet de inrichting van de aanpak van HGKM in het lokaal veld eruit, voorafgaand aan de nieuwe werkwijze?
2. Tegen welke barrières lopen professionals op bij de uitvoering van die aanpak op operationeel niveau volgens henzelf, projectleiders en bestuurders en hoe hangen deze barrières samen met structuren op organisatie- en netwerkniveau?
3. Welke strategieën gebruiken professionals, projectleiders en bestuurders op operationeel, organisatie- en netwerkniveau om deze barrières weg te nemen c.q. daar in de praktijk mee om te leren gaan?
4. Welke veranderingen zien we op operationeel, organisatie- en netwerkniveau in de uitvoering van de nieuwe werkwijze?
5. Welke reflexieve standaarden en betekenisvolle metingen op operationeel niveau en randvoorwaarden op organisatie en netwerkniveau kunnen worden ingezet om de veranderende werkwijze duurzaam te verankeren en te verbreden?

Kader 1.1 De twee gevolgde praktijken in het kader van de lerende evaluatie*Rotterdam-Rijnmond*

In de gemeenten Goeree-Overflakkee, Nissewaard, Maassluis en Rotterdam is eind 2019 gestart met de implementatie van een nieuwe werkwijze: de inzet van Intensief Casusregisseurs (ICR) binnen de lokale teams die toegang bieden tot zorg en ondersteuning vanuit de Wmo en Jeugdwet ('het lokaal veld') (Regio Rotterdam-Rijnmond, 2019). In deze vier gemeenten zijn tien Intensief Casusregisseurs opgeleid, waarvan er negen de nieuwe werkwijze ook daadwerkelijk in de praktijk zijn gaan brengen. Binnen deze vier gemeenten wordt de werkwijze nu verder geïmplementeerd. Begin 2021 is een tweede opleidingsronde van start gegaan waarbij nog eens vijf gemeenten uit de regio bij het project zijn aangesloten.

Gooi en Vechtstreek

De regio Gooi en Vechtstreek is een samenwerkingsverband tussen acht gemeenten (Hilversum, Huizen, Gooise Meren, Wijdemeren, Weesp, Blaricum, Laren en Eemnes). De gemeenten hebben in 2019 een regionaal actieprogramma Geweld hoort nergens thuis vastgesteld met daarin maatregelen die de aanpak van huiselijk geweld verbeteren (Regio Gooi en Vechtstreek, 2019). Het actieprogramma bevat zes maatregelen langs de drie actielijnen waarvan het verbeteren van de lokale infrastructuur en het effectief samenwerken rondom (zicht op) veiligheid er één is. De wijze waarop gemeenten werken aan deze actielijnen wordt regionaal afgestemd, maar kan lokaal verschillen. De aanpak wordt gevolgd door een Taskforce Huiselijk geweld en kindermishandeling, waaraan bestuurders van de acht gemeenten deelnemen.

1.4 Effecten coronamaatregelen op onderzoek

Terwijl het project zich in de eerste maanden bevond, brak de COVID-19-pandemie uit en ging Nederland in lockdown. Hoewel de invloed op het onderzoek beperkt bleef en overleggen en interviews telefonisch of via videogesprekken plaatsvonden, verschoof de aandacht van de organisaties in de regio's naar het omschakelen naar online gesprekken en werken waar mogelijk en het aanpassen van de hulpverlening waar nodig. Dit maakte dat men soms te druk was voor interviews en dat het werken aan verbeterprocessen op een lager pitje werd gezet om de druk van het dagelijkse werk op te vangen. Uiteindelijk leidde dit in de regio Rotterdam-Rijnmond tot een vertraging van de start van de trainingen voor ICR. Dit maakte dat de vierde fase van het onderzoek, gericht op volledige implementatie en borging van nieuwe werkwijzen, niet behaald werd in de regio's en niet alle geplande onderzoeksactiviteiten aansloten bij de praktijk. In plaats daarvan hebben we tijdens fase 3 ook met de participanten gereflecteerd op de borging en de toekomst van de nieuwe werkwijze.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport beschrijven we de bevindingen van het onderzoek. De bevindingen voor beide regio's zijn hierbij samengenomen. Het rapport geeft dus een overkoepelend beeld van de resultaten. Hoofdstuk 2 staat in het teken van de methodologie. In hoofdstuk 3 gaan we verder in op de probleemstelling en visies in de onderzoeksregio's. In dat hoofdstuk komen ook de geconstateerde oplossingsrichtingen aan bod. De barrières, uitdagingen en strategieën om daarmee om te gaan beschrijven we in hoofdstuk 4. Daarbij maken we onderscheid naar verschillende thema's en verschillende niveaus (operationeel, organisatie en netwerk). In hoofdstuk 5 lichten we vervolgens de rol van projectleiders in transformatieprocessen toe en gaan we in op netwerkelementen die bijdragen aan goede samenwerking tussen organisaties. De manier waarop naar succes gekeken wordt en welke betekenisvolle metingen daaraan gekoppeld kunnen worden staan centraal in hoofdstuk 6. We besluiten het rapport met een overkoepelende conclusie in hoofdstuk 7.

Methodologie



2 Methodologie

Reflexieve Monitoring in Actie

Binnen dit onderzoek hebben we het methodologisch kader Reflexieve Monitoring in Actie (Van Mierlo et al., 2010) toegepast. RMA zorgt ervoor dat het onderzoeksproces georganiseerd is rondom het proces in de praktijk, niet andersom. De methode onderzoekt en ondersteunt systeeminnovatie door gestructureerd en in haalbare stappen, gericht op reflectie en leerprocessen, aan duurzame verbeteringen te werken. Zo zorgt de RMA-methodologie ervoor dat er niet alleen data voor onderzoek wordt verzameld, maar ook dat er een leerproces plaatsvindt onder alle betrokkenen. Op deze manier wordt expliciet de vertaalslag gemaakt van systemische factoren, die voor professionals vaak aanvoelen als statisch en onoverkomelijk, naar gerichte en haalbare actiepunten die vervolgens gemonitord worden.

Deze problemen worden aangepakt door middel van coproductie van kennis: relevante betrokkenen werken samen aan een gemeenschappelijke vraag of probleem, waarbij leren en gezamenlijke besluitvorming voorop staan. Dit zorgt ervoor dat het onderzoeksproces en het verbeteringsproces parallel lopen, waardoor opkomende problemen niet alleen direct kunnen worden aangepakt, maar de werkwijze ook meteen geoptimaliseerd kan worden. Op deze manier profiteren ook de eindgebruikers (slachtoffers, daders en belangrijke anderen) direct en wordt er een basis gelegd voor nieuwe methodes en tools om uitdagingen in een later stadium aan te pakken, na afloop van het onderzoek.

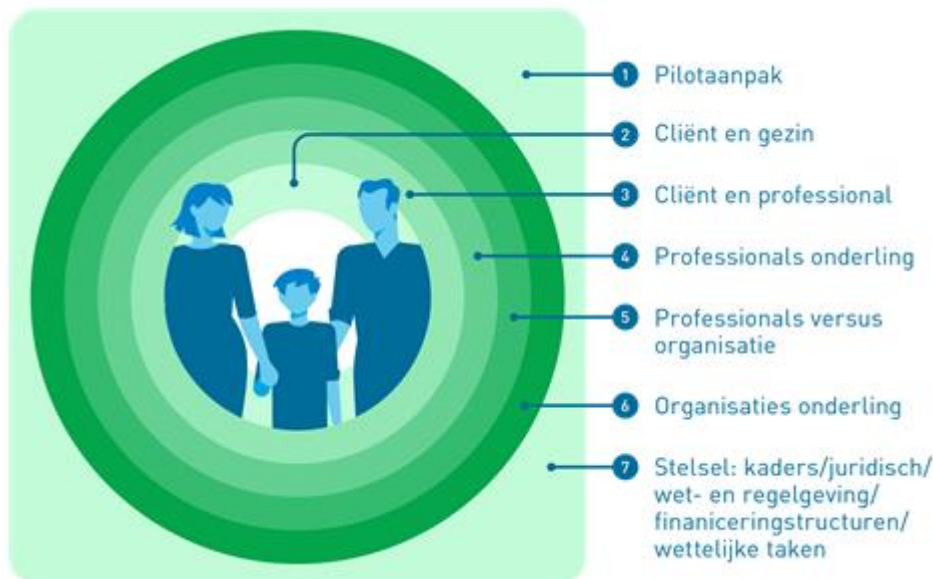
Onderzoek volgt praktijk

Het onderzoek volgt de regio's in hun implementatieprocessen van een nieuwe werkwijze en verbeteringsproces. Het is flexibel en iteratief opgezet, zodat het op de gebeurtenissen en processen in de praktijk aangepast kan worden. Dit leidde tot drie onderzoeksfases: 1) Oriëntatie, 2) Inrichting en 3) Startende implementatie. Tijdens de eerste fase waren beide regio's en het onderzoek in de oriënterende fase. Hierin werd onderzocht hoe het veld en werkprocessen voor het verbeterproces ingericht waren en waarheen gewerkt wordt in beide regio's. Tijdens de tweede fase werd in beide regio's gekeken hoe men het verbeterproces of de nieuwe werkwijze kon gaan inrichten. In de derde fase werd, met name in Rotterdam-Rijnmond, vervolgens gericht op de startende implementatie en de barrières, kansen en strategieën die daarbij komen kijken.

Drie niveaus

Het huidige stelsel rondom hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling is in te delen in verschillende niveaus rondom een gezin. Zo begint men bij het gezin, waar professionals omheen staan. Deze professionals zijn vervolgens verbonden aan hun organisaties, andere organisaties en uiteindelijk ook met het stelsel van wet- en regelgeving, financieringsstructuren en wettelijke taken. Om een duurzame verandering door te zetten, zal er op ieder niveau bewustwording gecreëerd moeten worden en veranderingen geïmplementeerd moeten worden.

Figuur 2.1 Verschillende niveaus rondom HGKM-casus



Bron: Een lerende evaluatie van 6 pilots Jeugdbescherming, Athena Instituut VU 2020

In dit onderzoek ligt de focus op drie niveaus: operationeel, organisatie- en netwerkniveau. In de data-verzameling en beschrijving van resultaten maken we, daar waar mogelijk, onderscheid naar deze drie niveaus. Organisatieniveau splitsen we daarbij uit naar tactisch (management) en strategisch (bestuurlijk) niveau.

Dynamische Leeragenda's

Tijdens het implementeren van een nieuwe werkwijze is het van belang om de einddoelen, eindgebruikers en tussenstappen niet uit het oog te verliezen. Binnen RMA is daarom de methodiek 'Dynamische Leeragenda' (DLA) ontwikkeld (Van Mierlo, 2010; Regeer et al., 2009). Op een leeragenda staan de ambities en uitdagingen die betrokkenen verwachten tegen te komen, geformuleerd als leervragen. Door leeragenda's over tijd te volgen ontstaat een Dynamische Leeragenda. Het formuleren van uitdagingen als leervragen ("Hoe kan ik ...?") stimuleert eigenaarschap en het ontwikkelen van handelingsperspectieven, ook omdat de formulering van leervragen ruimte biedt voor het expliciet benoemen van systeembarrières, door de toevoeging "terwijl...?". Een leervraag kan bijvoorbeeld zijn: "Hoe kan ik regie op veiligheid houden, terwijl ik via de betrokken netwerkorganisatie geen goed zicht krijg op de huidige veiligheidssituatie?". Deze DLA's kunnen worden opgesteld voor de verschillende niveaus; op ieder niveau spelen andere barrières. De DLA's zijn op twee manieren opgesteld: door leervragen in werksessies met de betrokkenen uit de praktijk te bespreken en door leervragen te reconstrueren uit opgehaalde data. De DLA liep als een rode draad door het onderzoeksproces heen en is op meerdere momenten bijgewerkt, zodat de veranderingen in doelstellingen of plannen of andere zaken die relevanter werden, ook een gepaste plaats kregen. De DLA laat ook zien welke problemen er consistent blijven liggen en wijst daarmee ook op (persistente) barrières.

2.1 Fase 1: Oriëntatie

December 2019 - Juni 2020

Literatuurverkenning

Het onderzoek startte met een literatuurstudie, met als doel om inzicht te krijgen in voorgaande en lopende onderzoeken op vergelijkbare probleemstellingen en doelen. Hierbij gaat het om wetenschappelijke literatuur over transformatieprocessen binnen het sociaal domein, gericht op huiselijk geweld en kindermishandeling en een aanvullende literatuurstudie op de effecten van COVID-19 op de prevalentie van huiselijk geweld. Daarnaast werd er documentatie bestudeerd die inzicht biedt in de context van de

te ontwikkelen samenwerking in de projectgebieden, zoals actieprogramma's, documentatie over werkprocessen en beleidsdocumenten. Verder zijn de vooronderzoeken voor de onderzoeksagenda GHNT bestudeerd.

Verkennde interviews

Tijdens de eerste fase van het onderzoek hebben we semigestructureerde diepte-interviews gehouden met de projectleiders van beide regio's, onderzoekers in de regio Rotterdam-Rijnmond en beleidsmedewerkers in vijf gemeenten binnen Gooi en Vechtstreek, om inzicht te krijgen in de voorgeschiedenis van de regio's, de verbeterprocessen en hun doelen.

Reflectiesessies met regionaal projectleiders

In de eerste fase van het onderzoek hebben we gezamenlijke reflectiesessies met projectleiders gehouden, waarin we de voortgang van het implementatie- en verbeterproces in de regio's en de aansluiting van het onderzoek hebben besproken. Het leren tussen regio's staat hierbij centraal.

Werkessies Gooi en Vechtstreek

In het beginstadium van het onderzoek zijn er twee werksessies binnen Gooi en Vechtstreek georganiseerd waaraan professionals, managers, beleidsmakers en ervaringsdeskundigen hebben deelgenomen. Deze sessies waren gericht op het bediscussiëren van de ideale situatie met betrekking tot regie en samenwerking en eventuele barrières die men hierbij zou kunnen tegenkomen. Vervolgens is er een Dynamische Leeragenda opgesteld, waarmee de regio een leerproces en voortgang kan monitoren.

Observaties

Het onderzoeksteam heeft geobserveerd bij informatiesessies en gesprekken met de professionals die in Rotterdam-Rijnmond opgeleid zouden worden tot intensieve casusregisseur. Deze gesprekken waren oriënterend en gericht op de situatie voor de opleiding en het ontwikkelen van de nieuwe werkwijze, de knelpunten waar ze tegenaan liepen en eventuele zorgen die de professionals hadden.

Systeemanalyse

Bij een systeemanalyse gaat het om het identificeren van mogelijke barrières en kansen in relatie tot de beoogde verandering. In de analyse worden deze mogelijke barrières en kansen geplaatst in een matrix met enerzijds systeemaspecten (bijv. wet- en regelgeving, financieringsstructuren, cultuur, mate van interactie tussen partijen) en anderzijds relevante actorengroepen (bijv. gemeente, rijksoverheid, aanbieders). Hierdoor ontstaat een helder beeld van mogelijke knelpunten en kansen voor verandering. De interviews, literatuuranalyse, werksessies en observaties vormden input voor het maken van systeemanalyses, waarna deze door middel van een iteratief werkproces samen met de projectleiders en het onderzoeksteam opgezet zijn.

Start Dynamische Leeragenda

Het uitgangspunt voor het in kaart brengen van uitdagingen op de verschillende niveaus zijn de Dynamische Leeragenda's. Voor beide regio's is gestart met het opstellen van een DLA. Deze zijn zowel in samenspraak met de praktijk als op basis van een reconstructie van eerste bevindingen opgesteld.

De eerste fase heeft de volgende tussentijdse opbrengsten opgeleverd:

- DLA professionals twee regio's (bijlagen 1 en 2);
- DLA managers in twee regio's (bijlagen 1 en 2);
- systeemanalyses in twee regio's (bijlage 3);
- tussentijdse analyse projectfase 1 (bijlagen 4 en 5).

2.2 Fase 2: Inrichting

Juli 2020 - December 2020

Enkele onderzoeksactiviteiten uit fase 1 zijn in fase 2 doorgezet:

- literatuurverkenning;
- reflectiesessies met regionale projectleiders;
- monitoring en update DLA.

Reflectiesessies met regionale projectleiders vervolg

Tijdens fase 2 zijn de reflectiesessies met de projectleiders verder uitgebreid naar individuele reflectiesessies en gezamenlijke sessies. Tijdens deze fase lag de focus op het verhelderen van de belangrijkste randvoorwaarden op organisatie- en netwerkniveau en de benodigdheden voor de duurzame verankering van het nieuwe werken voor de professional. Het perspectief vanuit de projectleider is hierbij leidend geweest en gericht op succesfactoren waar andere regio's lering uit kunnen trekken.

Interviews beleidsmedewerkers en professionals

In de regio Gooi en Vechtstreek zijn in de tweede fase van het onderzoek professionals en beleidsmedewerkers van alle zes gemeenten geïnterviewd. In deze interviews stonden de stand van zaken en de werkwijze rondom regievoering en domeinoverstijgende samenwerking in de gemeenten centraal. Zowel knelpunten als succesfactoren als verbetermogelijkheden zijn besproken.

Bestaande data: interviews monitor Regioplan

Gelijktijdig met dit onderzoek werd er ook een monitoringsonderzoek naar ICR uitgevoerd door Regioplan. Binnen het monitoringsonderzoek zijn de ICR's in Rotterdam-Rijnmond drie keer geïnterviewd over hun ervaringen, knelpunten en successen met betrekking tot de nieuwe werkwijze en hun nieuwe rol. Wij hebben toegang gekregen tot deze data, zodat de ICR's niet belast hoefden te worden met aanvullende interviews over dezelfde thema's. De opnames van de interviews met ICR's zijn getranscribeerd en gecodeerd voor analyse.

Observaties

In Rotterdam-Rijnmond is het onderzoeksteam aangesloten bij een startbijeenkomst met ketenpartners en een ICR en een evaluatiesessie over ICR binnen een gemeente. In deze sessies is er geobserveerd, met name gericht op ervaren knelpunten, ideeën voor verbetering en borging en hoe de ICR's hun positie binnen het netwerk ervaren.

Werkessie managers Rotterdam-Rijnmond

Tijdens een werksessie met managers en teamleiders in de regio Rotterdam-Rijnmond is verkend welke leervragen voor hen relevant zijn. Op basis van eerdere analyse zijn leervragen opgesteld die aan hen zijn voorgelegd. De aanwezigen konden hierop reageren en deze aanvullen.

Presentatie Taskforce Gooi en Vechtstreek

Op basis van de beschikbare data in fase 2 is voor beide regio's een tussentijdse analyse gedaan en rapportage opgesteld. De tussentijdse resultaten over Gooi en Vechtstreek zijn gepresenteerd voor en besproken met de Taskforce Huiselijk Geweld en Kindermishandeling. De Taskforce, bestaande uit bestuurders en ervaringsdeskundigen, heeft in deze sessie meegedacht over de vervolgstappen in het onderzoek en aangegeven wat aandachtspunten voor hen zijn.

Literatuurstudie studenten

Gelijktijdig met dit onderzoek hebben twee studentengroepen van de opleiding Research Master Global Health aan de Vrije Universiteit Amsterdam een literatuurstudie uitgevoerd naar interventies tegen partnergeweld tijdens de COVID-19-lockdowns en multidisciplinaire samenwerking rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Deze literatuurstudies gaven ons een beter inzicht in de internationale literatuur en de invloed van de pandemie op het veld.

De tweede fase heeft de volgende tussentijdse opbrengsten opgeleverd:

- literatuurstudie studenten;
- tussentijdse notities (bijlagen 6 en 7);
- geüpdatete DLA's.

2.3 Fase 3: Startende implementatie

December 2020 - November 2021

Enkele onderzoeksactiviteiten uit fase 2 liepen door in fase 3:

- reflectiesessies met regionaal projectleiders;
- monitoring en update DLA.

Reflectiesessies met regionaal projectleiders

In de derde fase van het onderzoek vonden er wederom individuele en gezamenlijke reflectiesessies plaats met de projectleiders. Deze waren gericht op het vertalen van de inzichten van de projectleiders naar succesfactoren in het proces van implementatie van de vernieuwde aanpak rondom multidisciplinaire samenwerking.

Bijeenkomst ervaringsdeskundigen

In Gooi en Vechtstreek heeft een bijeenkomst met ervaringsdeskundigen plaatsgevonden. Tijdens deze bijeenkomst bespraken we tussentijdse resultaten, en haalden we ervaringen en input op voor de komende onderzoeksactiviteiten.

Interviews

In deze onderzoeksfase zijn (opnieuw) in beide regio's de professionals, managers en bestuurders van de gemeenten geïnterviewd. In Rotterdam-Rijnmond spraken we daarnaast enkele beleidsmedewerkers en professionals en managers bij ketenpartners. Dit droeg bij aan een beter begrip van de gevolgen van de implementatie van een nieuwe werkwijze op de gehele keten en de besluiten die genomen moeten worden rondom de borging van een nieuw werkproces. In de interviews lag de focus op de uitwerking, knelpunten, succesfactoren en toekomstverwachting van de aangepaste werkwijze. In totaal vonden dertien interviews plaats in Rotterdam-Rijnmond en tien interviews in Gooi en Vechtstreek. In Gooi en Vechtstreek zijn alle interviews samen met een ervaringsdeskundige uitgevoerd.

Observaties

In de gemeente Gooise Meren in de regio Gooi en Vechtstreek hebben we drie casuoverleggen bijgewoond om te observeren hoe men casussen bespreekt, welke vragen er gesteld worden en hoe er besloten wordt wie de casus op zich neemt. Dit gaf zicht op de manier van samenwerken en verdeling van werkzaamheden.

Co-shaping workshop ICR's

Met de ICR's heeft een workshop plaatsgevonden waarin leervragen zijn besproken en is nagedacht over betekenisvolle metingen. Met de ICR's is gesproken over de wijze waarop volgens hen het succes van de werkwijze in beeld gebracht kan worden.

Deelonderzoeken studenten

Gedurende het onderzoek hebben drie studenten van de opleidingen Research Master Global Health en Management, Policy Analysis and Entrepreneurship in the Health & Life Sciences aan de Vrije Universiteit Amsterdam een eigen deelonderzoek uitgevoerd in het kader van hun stage. Deze deelonderzoeken hadden betrekking op 1) de samenwerking in Gooi en Vechtstreek, 2) de wijze waarop succes wordt gedefinieerd in Rotterdam-Rijnmond en 3) de samenwerking met en rol van ketenpartners in Rotterdam-Rijnmond. De studenten hebben bijgedragen aan de dataverzameling in de laatste onderzoeksfase. Hun resultaten zijn opgenomen in drie deelrapporten en meegenomen in dit onderzoek.

De tweede fase heeft de volgende deliverables opgeleverd:

- geüpdatete DLA's;
- rapportages deelonderzoeken studenten;
- handreiking met mijlpalen op operationeel, organisatie- en netwerkniveau volgens regionaal projectleiders (zie hoofdstuk 5)

Probleemschets en visie regio's

3

3 Probleemschets en visie regio's

In dit hoofdstuk schetsen we, op basis van advies- en beleidsdocumentenanalyse en interviews met de projectleiders, beleidsmakers en ervaringsdeskundigen, de aanleiding voor de verbeterplannen en de visies daarvoor die er in de regio's zijn opgesteld. Daarnaast hebben we ook de probleemschets en visie van de ervaringsdeskundigen meegenomen.

3.1 Ervaringsdeskundigen

Probleemschets

Een van de belangrijkste knelpunten die geïdentificeerd werden door de ervaringsdeskundigen is het gebrek aan georganiseerde regie voor gezinnen en de vele wisselende hulpverleners en andere functionarissen in de verschillende domeinen. In het huidige systeem hebben de betrokken partijen vaak enkel regie over hun stukje hulp en ligt de regie over het gehele hulpverleningsproces te vaak bij families zelf. Terwijl de gezinnen juist hulp nodig hebben en zich vaak in een onzekere en stressvolle situatie bevinden, vraagt de huidige situatie dat zij zelf overzicht houden over hulpverleningstrajecten, posities en taken van de verschillende organisaties. Hierdoor voelen families zich onvoldoende ondersteund en gehoord.

Visie

Er is behoefte aan continuïteit van hulpverlening, hulp bij het navigeren door het complexe systeem en een vertrouwensband met een vast aanspreekpunt. De visie van ervaringsdeskundigen is gericht op het verkrijgen van overzicht en het wegnemen van zorgen door een betere begeleiding vanuit het complexe veld. Zij zouden graag zien dat professionals werken *met* de cliënt en vanuit de vraag van de cliënt, zodat ze kunnen doen wat er nodig is. Gezinnen moeten centraal staan in het proces en niet iedere keer opnieuw hun verhaal moeten doen. Daarnaast is er behoefte aan één contactpersoon van begin tot eind die de regie neemt voor het gezin, zodat zij niet zelf hoeven uit te zoeken waar ze informatie kunnen verkrijgen en bij wie ze moeten zijn.

3.2 Rotterdam-Rijnmond

Probleemschets

In het regionaal actieplan van Rotterdam-Rijnmond wordt er geschreven dat zij in 2019 hebben geconstateerd dat het op dat moment onvoldoende lukt om het lokaal veld zijn rol bij HGKM naar behoren in te laten vullen, met name daar waar het complexe casuïstiek betreft (Regio Rotterdam-Rijnmond, 2019). De oorzaak daarvoor ligt deels in het ontbreken van expertise; professionals hebben te maken complexe casussen waarvoor ze niet altijd over voldoende kennis beschikken. Waar die kennis er wel is, wordt die niet goed ingezet. Daarnaast wordt in het regionaal actieplan geconstateerd dat de opdracht aan het lokaal veld slecht aansluit bij wat nodig is in complexe HGKM-casussen. Daarmee ontbreekt de basis voor een goede positionering van hulpverleners ten opzichte van samenwerkingspartners. Die positionering wordt verder belemmerd doordat netwerkpartners onvoldoende gestimuleerd worden om multidisciplinair (inzet vanuit verschillende benodigde disciplines en sectoren), systeemgericht (gericht op alle betrokkenen in het (gezins)systeem en de relatiedynamiek tussen deze personen) en vanuit eenzelfde visie op veiligheid samen te werken. Zo wordt gestuurd op individuele 'prestatie' van de hulpverlening en niet op samenwerking of verbanden op casusniveau. Regie op veiligheid en regie op daadwerkelijk systeemgericht werken ontbreken vaak. Daarnaast lijkt een gedeelde visie op wat systeemgericht werken is niet of te weinig aanwezig en is op hoger niveau niet altijd voldoende zicht op welke belemmeringen er bestaan.

Visie

Vanuit een probleemanalyse, is in 2019 een regiovisie geschreven voor de drie centrumgemeenten in Rotterdam-Rijnmond. De regio Rotterdam-Rijnmond wil toe naar een situatie waarin meldingen van HGKM direct door de juiste professionals in samenwerking worden opgepakt. Zij werken in die situatie waar nodig gelijktijdig en niet volgordeijk, en vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid. De regio wil

verandering brengen door het lokaal veld beter toe te rusten op de eisen die de problematiek van HGKM stelt.

“Het lokale veld vormt de basis voor interventie en hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling. Het is daartoe voldoende toegerust en juist gepositioneerd. Inzet van specialistische hulp en regionale ketenpartners kent een tijdelijke basis en vindt plaats in afstemming met de regievoerder in het lokale veld.” (Regio Rotterdam-Rijnmond, 2019).

Hier wordt aan gewerkt door op lokaal niveau invulling te geven aan de regierol bij HGKM-casuïstiek die meervoudig complex en structureel onveilig van aard is. Hiertoe zijn in de afgelopen twee jaar in meerdere gemeenten intensief casusregisseurs (ICR) opgeleid. Deze regisseurs krijgen ruimte in hun caseload om een coördinerende rol in meervoudige, complexe, structureel onveilige HGKM-casuïstiek te vervullen en de opleiding MultiFocus van de Mutsaersstichting te volgen (zie ook Goedhart et al., 2016). Parallel daaraan wordt gewerkt aan het creëren van de randvoorwaarden voor de inzet van deze werkwijze in de praktijk van het lokaal veld.

3.3 Gooi en Vechtstreek

Probleemschets

Gezinnen die te maken hebben met huiselijk geweld of kindermishandeling krijgen te maken met veel verschillende instanties en organisaties. Het is gebleken dat deze organisaties vaak niet goed samenwerken. Het proces is nu zo ingericht dat de regie voor gezinnen regelmatig wordt overgedragen, waardoor men zich onvoldoende geïnformeerd voelt. Ook binnen de gemeente gaat deze samenwerking vaak moeizaam. Men moet om domeingrenzen heen werken en het zorgtraject en het veiligheidstraject worden gebrekking op elkaar afgestemd.

Visie

De regio heeft een actieprogramma opgesteld en streeft naar één procesregisseur per gezin, een verbeterde verbinding tussen de domeinen zorg en veiligheid en een gezamenlijke definitie van veiligheid (Gooi en Vechtstreek, 2019). De procesregisseur zal de contactpersoon en verbinder voor een gezin zijn gedurende het gehele hulpverleningstraject en start idealiter vlak na de melding. In een ideale situatie, geformuleerd tijdens een werksessie, werd de procesregisseur omschreven als iemand die *“overzicht heeft over het veld, organisaties en het (hulp)traject van het gezin”*. Daarnaast heeft deze persoon kennis van mogelijke interventies en het mandaat om integrale overleggen te organiseren wanneer er op korte termijn geëscaleerd moet worden. Binnen deze visie zijn procesregisseurs medewerkers van de gemeentelijke uitvoeringsdienst.

Naast procesregie wordt er in Gooi en Vechtstreek gestreefd naar domeinoverstijgend en gefaseerd samenwerken door de gemeentelijke uitvoeringsdiensten, zorgpartijen en veiligheidspartijen, waarbij informatie vroegtijdig wordt gebundeld (met inachtneming van privacywetgeving), er over de gemeentelijke ‘kokers’ heen gekeken wordt en er intensiever en integraler met elkaar wordt samengewerkt. Men ambieert hiermee het voorkomen van onnodige escalaties en het eerder oplossen van onveilige situaties. Om dit te bereiken is het belangrijk dat het sociaal- en veiligheidsdomein elkaars taal en wereld gaan begrijpen en op de hoogte zijn van elkaars (on)mogelijkheden.

3.4 Gedeelde visies

We vinden de visies op de verandering voornamelijk terug in de regionale actieplannen van beide regio's. Deze zijn opgesteld door de regionaal projectleiders, al dan niet met input van betrokkenen uit de regio's. Zo zijn in de regio Gooi en Vechtstreek inwoners, aanbieders en ervaringsdeskundigen betrokken en wordt het regionaal actieplan gesteund door de wethouders van de verschillende gemeenten. In de regio Rotterdam-Rijnmond is de visie binnen drie centrumgemeenten opgesteld op basis van een probleemanalyse. In beide regio's zien we echter dat de visies niet altijd breed bekend of gedeeld zijn, of

dat men niet altijd op de hoogte is van activiteiten of (beoogde) veranderingen. Daarnaast lijkt geen langdurig traject van visievorming plaats te hebben gevonden in de regio's. Over het algemeen zijn betrokkenen het eens met de probleemstellingen en wordt in beide regio's erkend dat werkprocessen en samenwerking (altijd) beter kunnen. Het is voor sommige respondenten niet helder wat er in de regio beoogd wordt, of waar naartoe gewerkt wordt. Anderen zijn zich er wel van bewust, maar zouden zelf graag een andere richting zien. Op basis van deze constatering hebben we drie oplossingsrichtingen gedestilleerd voor het verbeteren van de domeinoverstijgende samenwerking en regievoering in het lokaal veld.

3.5 Mogelijke oplossingsrichtingen

Binnen het actieprogramma en gesprekken met geïnterviewden zien we verschillende oplossingsrichtingen voor het verbeteren van het samenwerken rondom huiselijk geweld en kindermishandeling. Binnen de eerste mogelijke oplossingsrichting blijft het huidige systeem behouden, maar wordt er een nieuwe functie toegevoegd die een verbindende rol vervult, overzicht heeft over het veld en de gezinnen. In Rotterdam-Rijnmond worden de ICR's opgeleid om enerzijds de cliënt te helpen en de onderliggende problematiek en dynamiek beter te kunnen doorgronden, om zo intergenerationale problematiek te doorbreken, en anderzijds om hun meer regie te bieden. In Gooi en Vechtstreek zien we dat in een aantal gemeenten gestart is met het inrichten of optimaliseren van procesregie. De ICR en procesregisseur hebben een coördinerende rol, waarbij zij in contact staan en blijven met het gezin en met de andere hulpaanbieders. Deze ICR of procesregisseur heeft oog voor het gehele systeem en werkt aan de hand van een systeemgerichte benadering. Het overkoepelende overzicht dat zij houden draagt bij aan de multidisciplinaire samenwerking en betrokkenheid.

Een tweede variant heeft betrekking op kleinschalige veranderingen van onderdelen van het systeem. Sommige respondenten pleiten voor "een pas op de plaats" en het werken aan verbeteringen binnen de werkwijze, maar zonder grootschalige pilot- of programmaconstructie. Zo zegt een aantal managers dat ze binnen hun eigen team uitzoeken hoe ze het beste kunnen werken met de Jeugdwet en transitie, en dat dit proces nu eenmaal tijd kost en niet van bovenaf te sturen is:

[Het actieprogramma], "Ik weet er niks van. Ik weet er helemaal niks van. Kijk we zijn met z'n vieren toch wel hard op zoek, hoe kunnen we het allemaal het beste doen. Want dat heb je hier niet binnen één, twee, drie jaar georganiseerd. Ik heb altijd begrepen dat het in Denemarken zeven jaar duurt om dat goed georganiseerd te krijgen. Dus we hebben nog een paar jaar [te gaan] op dat gebied. Niet veel meer, maar, weet je, het is lastig om dat proces van bovenaf aan te sturen. Want geen enkele gemeente zal het optimaal doen op dit moment."

Deze veranderingen hebben veelal betrekking op de samenwerkingsstructuur en de coördinatie en afstemming die daarbij komt kijken. Zo kan de verandering betrekking hebben op het invoeren van structurele domeinoverstijgende overleggen of het werken met een domeinoverstijgend interventieteam. Deze oplossingsrichting ziet vooral toe op de multidisciplinaire samenwerking.

Terwijl de bovengenoemde richtingen het huidige systeem behouden en daar enkele veranderingen in aanbrengen, horen we ook een roep om ingrijpende veranderingen van het huidige systeem en netwerk van organisaties en taken binnen het sociaal domein:

"We hebben het systeem. Het is een heel ingewikkeld systeem: er zijn zo veel schakels en zo veel partijen. Ik zoek ook een beetje de eenvoud, [...] ik zou willen zien dat al die verbindingen minder worden. Dus dat we gewoon het ontwerp makkelijker maken, dat we versimpelen. En daarmee ook gewoon dat er meer energie kan gaan naar degenen waar het om gaat, de gezinnen en de kinderen."

Vaak wordt in dit kader gesproken over het versimpelen van het netwerk, of de keten, bijvoorbeeld door het samenvoegen van organisaties. Daarnaast is er ook een roep om het maken van grotere teams die

meerdere soorten hulp kunnen bieden en aangevuld kunnen worden met expertiseteams. Deze aanpassingen nemen het 'doen wat nodig is', systeemgericht en multidisciplinair werken als uitgangspunt voor het herinrichten van het systeem.

We zien binnen beide regio's een regionale visie die gedeeltelijk onderschreven en gedeeld wordt, maar we zien in de praktijk ook andere beelden over hoe de problemen ten aanzien van samenwerking en regiovoering aangepakt zouden moeten worden. Het vroege stadium in het proces waar de regio's zich in bevonden gedurende het onderzoek kan hier van invloed op zijn. In het beginstadium zal tijd geïnvesteerd moeten worden in het uitdragen en verhelderen van de visie. Nog niet alle actoren zullen op de hoogte zijn of overtuigd zijn van de gekozen strategie. In een verder gevorderd stadium van het veranderproces kan dit al anders zijn.

Barrières, uitdagingen en strategieën

4

4 Barrières, uitdagingen en strategieën

In dit hoofdstuk bespreken we barrières die men in de regio's Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek tegenkomt bij het werken aan hun nieuwe werkwijze en verbeterprocessen en de strategieën die men inzet om met deze barrières om te gaan. We gaan daarbij in op barrières op operationeel niveau (professionals) en organisatieniveau (uitgesplitst naar managers en bestuurders). De barrières en strategieën zijn uiteen gezet binnen de thema's 'Doen wat nodig is', 'Samenwerking en verbinding tussen lagen en domeinen' en 'Politieke en sociale context'. In beide regio's wordt gestreefd naar tijdige en passende hulp voor gezinnen en integrale samenwerking tussen alle betrokken partijen en domeinen, daarom richten we de onderzoeksvragen op de dynamiek tussen de verschillende lagen binnen het lokaal veld. Deze lagen zijn te visualiseren als cirkels rondom het gezin (zie figuur 2.1 in hoofdstuk 2).

De binnenste cirkels van deze figuur gaan over de gezinnen en hun relatie met de professional. Binnen dit hoofdstuk noemen we dit thema: 'Doen wat nodig is'. Vervolgens is er een verbinding nodig met de betrokken domeinen en organisaties, de barrières hierbij lichten we toe onder 'Samenwerking en verbinding tussen lagen en domeinen'. Tot slot richten we ons op de 'Politieke en sociale context' waarbinnen gewerkt wordt. De interviews met professionals, managers, bestuurders en beleidsmedewerkers vormen de basis voor dit hoofdstuk, eveneens als werksessies met deze lagen en observaties van casusoverleggen.

4.1 Doen wat nodig is

Binnen de notie 'één gezin, één plan, één regisseur' staat de cliënt centraal. Professionals worden geacht 'te doen wat nodig is' om de juiste hulp te verlenen. In het systeem waar professionals zich bevinden kunnen zich obstakels voordoen en is het niet altijd gemakkelijk daadwerkelijk 'te doen wat nodig is'. De volgende leervragen zijn exemplarisch voor de uitdagingen waar professionals in dit kader tegenaan lopen en reflecteren op de wrijving tussen de operationele praktijk en de randvoorwaarden van de context waarbinnen deze praktijk vorm krijgt.

Kader 4.1 Leervragen 'Doen wat nodig is'

- Hoe kan ik als professional mijn werk doen waarbij ik grenzen moet opzoeken, terwijl ik angstig ben voor de negatieve consequenties die daaraan verbonden kunnen zijn, zoals klachten, onderzoeken en tuchtcolleges? [gereconstrueerd]
- Hoe kan ik als professional doen wat nodig is, terwijl ik niet het mandaat heb om wachtlijsten te omzeilen of snel hulp in te zetten? [DLA professionals, bijlage 2.4]
- Hoe kan ik als manager domeinoverstijgend samenwerken stimuleren, terwijl er bij professionals onduidelijkheid bestaat over de gegevensuitwisseling en privacyregels? [gereconstrueerd]
- Hoe kan ik mijn werk als ICR doen, terwijl de werkdruk in de organisatie hoog is en hierdoor mijn collega's meer werk krijgen of casussen blijven liggen? [DLA professionals, bijlage 2.4]

Grenzen opzoeken en angst voor consequenties

In sommige gevallen betekent het bepalen en bieden van de juiste hulp dat professionals buiten de gebaande paden hulp moeten zoeken, of grenzen (bijvoorbeeld 18-18+, tussen domeinen of wetten) moeten opzoeken. Kanttekening hierbij is dat het in sommige gevallen lastig kan zijn expliciet te maken 'wat nodig is'. De complexiteit van de casuïstiek maakt dat het ingewikkeld kan zijn of veel tijd kan kosten om te doorgronden wat echt nodig is:

"Ik heb van de teamleider gehoord dat sommige mensen het gewoon te complex gaan vinden. Je stapt toch echt een gezin in, je maakt bijna deel uit van een gezin, je krijgt toch een bepaalde betrokkenheid. Ja, dat ligt niet iedereen. Je hebt heel wat mensen die willen wel snel even de problemen aanpakken, zeg maar. De veiligheid waarborgen in het gezin. En ja, dan houdt het op. En ja, gewoon het echt erbij betrokken worden en het durven doorvragen, dat is ook nog wel een punt."

Daarbij is het ook de vraag of er altijd voldoende tijd is om de problematiek volledig te doorgronden. Het effect van de mate van tijd is nader uitgewerkt in hoofdstuk 5 bij paragraaf *Middelen*. Wanneer de

problematiek helder in beeld is, rijzen de vragen over de inzet van juiste interventies en instrumentarium. Wanneer helder is dat gezocht moet worden naar oplossingen buiten de gebaande paden zien professionals daar graag ondersteuning van hun managers bij, omdat zij angstig zijn voor gevolgen als het toch niet goed gaat. Ze denken hierbij aan tuchtrecht, mediaberichten of problemen met het gezin. Ze hebben steun nodig om over deze angst heen te stappen, want zoals deze respondent uitlegt, sturen op angsten draagt niet bij aan een goede manier van werken:

“Het zit in de oude patronen. Het gaat uiteindelijk om angst. Angst om keuzes te maken, angst om buiten de procedures te denken. Angst is een slechte raadgever en angst toont geen lef. En dat is wat nodig is in deze complexe casussen.”

Soms is de steun die professionals nodig hebben concreet en in de vorm van escalatieoverleggen of het omzeilen van wachtlijsten. Maar deze steun kan ook abstracter zijn. Professionals zeggen niet altijd de ruimte of het vertrouwen te voelen om buiten de gebaande paden te lopen om passende hulp te vinden voor gezinnen. Ze worden vaak wel gestimuleerd dit te doen, mits goed onderbouwd. De grenzen die ze wel en niet kunnen opzoeken zijn te onduidelijk, met name in het kader van de jeugdwet en de privacy-wetgeving, de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).

Er bestaat spanning tussen de mate van (ervaren) betrokkenheid en sturing vanuit de hogere lagen (management/bestuur) enerzijds en de mate van (ervaren) ruimte en handelingsvrijheid in de uitvoering anderzijds. Deze spanning heeft invloed op de kwaliteit van het netwerk en het werk dat hierin plaatsvindt, zie ook hoofdstuk 5, paragraaf *Vertrouwen*. Of professionals betrokkenheid van management en bestuur ervaren, verschilt tussen gemeenten en tussen domeinen binnen gemeenten. Sommige professionals zouden een grotere betrokkenheid prettig vinden, anderen dat de betrokkenheid en de aanzet tot verbetering op hoger niveau er wel zijn, maar dat men dit op uitvoeringsniveau nog niet zo ervaart. Dit wil zeggen dat op hoger niveau handelingsvrijheid voor de verschillende lagen gecreëerd kan worden, maar in sommige gevallen toch onvoldoende handelingsvrijheid binnen deze lagen wordt gevoeld. Eén van de managers legde uit dat het van belang is dat een gemeente uitdraagt dat ze doen wat nodig is, door alle lagen heen. Als dit breed uitgedragen wordt, zal men eerder geneigd zijn er ook naar te werken. Zij stelden dat een gemeente op twee manieren met regels om kan gaan:

“[...] En het is ook belangrijk wat je regels zijn: ben je een heel regelgestuurde gemeente, zeg je dit is de grens en eigenlijk alleen als je er overheen gaat dan moet het met Jan en alleman besproken worden. Of zeg je van nee ik laat die grens open, je moet het alleen kunnen motiveren.”

De ervaren vrijheid om te doen wat men denkt dat het effectiefst is heeft invloed op de mate waarin men domeinoverstijgend denkt en werkt: daar waar relatief weinig ‘beperkingen’ gevoeld worden en medewerkers veel ruimte krijgen (en voelen) om hun werk in te richten op de manier waarop zij denken dat die het effectiefst is, wordt meer buiten de bestaande kaders en domeinoverstijgend gewerkt. Het wordt als prettig ervaren als deze handelingsvrijheid wordt gegeven op hoger niveau. De mate waarin dat het geval is, verschilt per gemeente.

Naast de gegeven en ervaren vrijheid spelen de normen en waarden waarmee naar een casus gekeken wordt een rol in de mate waarin professionals out of the box denken. Om professionals bewust te maken van de waarden van waaruit zij werken en ze te equiperen om over deze waarden heen te stappen, wordt in één van de gemeenten de training ‘waardegericht werken’ aangeboden. Hierin is aandacht voor welke normen en waarden het lastig kunnen maken om met bepaalde casuïstiek om te gaan en hoe deze opzij gezet kunnen worden om met een open houding de casus op te pakken. Het kunnen overstijgen van de eigen waarden maakt dat professionals op een andere, meer open manier naar casuïstiek kunnen kijken, bijvoorbeeld zonder veroordelingen. Er bestaan verschillen in de mate waarin professionals zelf in staat zijn over hun waarden heen te stappen en de grenzen op te zoeken om te doen wat nodig is. Zij die daar meer moeite mee hebben, worden door de managers ondersteund met trainingen, intervisie en supervisie.

Tot slot wordt er vaak aangegeven dat er *lef* nodig is: professionals hebben lef nodig om te doen wat nodig is en het management en bestuur heeft lef nodig om hun professionals te steunen en zich aan vergaande verbeterprocessen te committeren. Deze stappen en ontwikkelingen zijn nu eenmaal spannend en van zowel verbeterprocessen als het werken met cliënten zijn de uitkomsten niet altijd voorspelbaar en is bijsturen nodig. Wanneer men lef heeft, samenwerkt en elkaar vertrouwt, kunnen gezinnen daar ook baat bij hebben.

Gebrek aan mandaat

Ook wanneer kennis over HGKM wel aanwezig is en er van hoge werkdruk (even) geen sprake is, lukt het inzetten van tijdige en passende hulp niet altijd. Het gaat hierbij om specialistische hulp die vaak schaars is. Daarnaast missen sommige professionals het mandaat om in sommige gevallen door te zetten of zwaardere hulp in te zetten. Op dat moment moet de manager of ander gremium (zoals escalatietafels die in sommige gemeenten bestaan) dat oppakken. In verschillende gemeenten hebben we gehoord dat managers deze taak (willen) oppakken, maar dat professionals het liefst zien dat zij zelf deze stap kunnen zetten. Wanneer een veiligheidsplan is opgesteld met alle betrokkenen zou daarin het mandaat vast moeten liggen. Dergelijke afspraken kunnen bijdragen aan de snelheid en duidelijkheid rondom dit soort casussen. Daarnaast is duidelijkheid over de escalatieroutes van belang. Daarbij gaat het om 1) naar wie geëscaleerd moet worden, 2) wat voor soort problemen geëscaleerd moeten worden en 3) het bewustzijn van de eigen grenzen. Het opstellen van duidelijke escalatieladders kan hieraan bijdragen. In hoofdstuk 5 is het effect van mandaat op de kwaliteit van het samenwerken in een netwerk nader toegelicht in de paragrafen *Autonomie en besluitvorming* en *Vertrouwen*.

Onduidelijkheid over privacyregels bij het samenwerken

Een belemmering die vaak terugkomt in de interviews is de huidige privacywetgeving (AVG). Deze wetgeving stelt dat gegevens alleen gedeeld mogen worden binnen een team en onder de voorwaarde dat de gedeelde informatie direct bijdraagt aan de hulp aan de cliënt of het gezin. Op dit moment merken de medewerkers dat de AVG op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt en daardoor belemmerend kan werken in de (noodzakelijke) informatie-uitwisseling over een casus tussen collega's van verschillende domeinen of (externe) organisaties. Deze onduidelijkheid veroorzaakt angst om informatie te delen, ook al zou dit vaak wel mogen en het traject van gezinnen ten goede komen.

De geïnterviewden zeggen dat onduidelijkheid over (interpretatie van) privacywetgeving ook problematisch kan zijn bij het inrichten van regie. Zo zal er bepaald moeten worden wat de taken van een procesregisseur zijn en welke informatie over cliënten zij nodig hebben om het aanspreekpunt voor het gezin te zijn en hen door het systeem te navigeren. Daarnaast zullen de positie en de thuisorganisatie van de regisseur bepaald moeten worden, wat zal bepalen wanneer zij ingezet kunnen worden en wat hun positie ten opzichte van het team rondom de cliënt zal zijn. Dit zal effect hebben op welke gegevens met regisseurs gedeeld kunnen worden.

In de regio's is gewerkt aan het verduidelijken van de privacyregels. Zo is in Gooi en Vechtstreek een convenant opgesteld met behulp van de juridische afdeling. Door het betrekken van deze afdeling blijven de verschillende perspectieven in beeld: zowel die van gezinnen als die van hulpverleners om zo te komen tot een convenant dat voor beide partijen passend is. Ondanks de convenanten of communicatie over privacyregels blijkt uit interviews dat professionals soms toch terughoudend en onzeker over de (on)mogelijkheden zijn. Constante communicatie en afstemming over de (on)mogelijkheden, voornamelijk bij grensgevallen, kan eraan bijdragen dat deze onzekerheid vermindert.

Gebrek aan capaciteit

In de interviews is het capaciteitsvraagstuk op operationeel niveau meermaals aan bod gekomen. Er is sprake van een grote doorloop van personeel en een toename van zwaardere casuïstiek in het lokaal veld. Daarbij komt dat de complexe casussen vragen om specialistische kennis van de HGKM-problematiek. Het lokale team bestaat vaak uit medewerkers die zich met diverse vraagstukken en casussen bezighouden, waarbij niet iedereen beschikt over deze specialistische kennis. Bij het verdelen van de caseload dient hiermee rekening gehouden te worden. Daarnaast kan het vertrek van medewerkers met deze specialistische kennis tot kennisverlies en een knelpunt in de uitvoering van complexe casuïstiek

leiden. Deze ontwikkelingen kunnen leiden tot verminderde tijd per gezin, kennisverlies binnen organisaties en veel benodigde tijd voor relatieopbouw (wanneer iemand vertrekt, moeten opnieuw lijnen gelegd worden). Respondenten lichten toe dat professionals vaak geen tijd of ruimte hebben om te werken aan additionele taken. Het opzetten van een nieuwe werkwijze kan hierdoor belemmerd worden. Eén van de bestuurders omschrijft dit als volgt: *“professionals zijn zo druk dat hun wereld klein wordt”*. Het is van belang om de druk op de uitvoering te verlichten, zodat zij meer tijd kunnen steken in het doen wat nodig is voor families en mee kunnen denken over het verbeteren van de werkprocessen. Verschillende bestuurders vinden het namelijk van belang dat professionals meedenken over de juiste verandering, de wijze waarop knelpunten in beeld gebracht moeten worden en de manier waarop aanpassingen aansluiten op de uitvoeringspraktijk. Bestuurders zien graag dat de interactie tussen de verschillende lagen toeneemt zodat iedereen zich verantwoordelijk voelt en zich bezighoudt met het optimaliseren van het werkproces. Op dit moment is deze interactie nog onvoldoende aanwezig in de meeste gemeenten. Het effect van deze randvoorwaarde voor een succesvolle samenwerking in een netwerk is in hoofdstuk 5 terug te lezen in de paragrafen *Middelen en Vertrouwen*.

4.2 Samenwerking en verbinding tussen lagen en domeinen

In het sociaal domein is een complex netwerk van verschillende (gespecialiseerde) organisaties actief die op verschillende niveaus werken en elkaar beïnvloeden. Zo hebben de gemeenten invloed op het zorgaanbod en de werkwijzen van lokale organisaties, maar zijn er ook regionale, gemeente-overstijgende organisaties en afspraken waar de gemeenten afhankelijk van zijn. Deze lappendeken van schalen waarop het beleid van organisaties gemaakt wordt, bemoeilijkt het ontwikkelen van een gezamenlijke, verbeterde aanpak.

Ook binnen gemeenten zijn er verschillende domeinen, specialisaties en werkwijzen, die soms met elkaar moeten concurreren voor financiering en contracten. De context, structuur en wijze van organisatie in een gemeente hebben invloed op de manier waarop er wordt samengewerkt, de implementatie van de nieuwe werkwijze, en de manier waarop randvoorwaarden gecreëerd kunnen worden. Een bestuurder omschrijft deze complexiteit en het gevolg op het samenwerken als volgt: *“We hebben een heel ingewikkeld systeem: er zijn zo veel schakels en zo veel partijen [...] Er moet heel veel energie gestoken worden om al die verbindingen te leggen. Het systeem is zo ingewikkeld en heeft zo veel verbindingen nodig om het überhaupt te laten functioneren”*. Het aantal organisaties, domeinen en regels maakt dat men geneigd is om op het eigen ‘eilandje’ te blijven, verbindingen maken vraagt (te) veel energie. De ervaren belemmeringen als gevolg hiervan hebben te maken met 1) de ervaren afstand tussen lagen en domeinen; 2) het gebrek aan gezamenlijk eigenaarschap en 3) het gebrek aan verbinding tussen professionals, managers en bestuurders. Voorbeelden van leervragen die hierop aansluiten staan in kader 4.2.

Kader 4.2 Leervragen ‘Samenwerking en verbinding tussen lagen en domeinen’

- Hoe kan ik als manager ervoor zorgen dat de ICR professionele ruimte ervaart in de praktijk om casuïstiek naar de bedoeling van zijn/haar functie op te pakken, terwijl de uitvoering ervaart dat de managementlaag geen reëel beeld heeft van belemmeringen op de werkvloer en de complexiteit van casussen? [DLA managers, bijlage 2.3]
- Hoe kunnen we als professionals multidisciplinair en domeinoverstijgend samenwerken, terwijl het niet altijd duidelijk is wat ieders taken zijn en wie er wanneer verantwoordelijk is? [gereconstrueerd]
- Hoe kan ik als bestuurder een goede verbinding leggen met de managementlaag, terwijl ik minder betrokken ben bij het dagelijks werk van de managers? [gereconstrueerd]
- Hoe kan ik mijn werk als ICR doen, terwijl ketenpartners waarmee ik samenwerk zich niet bewust zijn van mijn nieuwe rol en een andere manier van werken en communiceren? [DLA professionals, bijlage 2.4]

Ervaren afstand tussen lagen en domeinen

Binnen sommige gemeenten zijn er fysieke of ervaren afstanden die het samenwerken en verbinden bemoeilijken. Daarbij kan het gaan om afstand tussen de verschillende domeinen (zoals zorg, veiligheid en jeugd) of de verschillende lagen (uitvoering, management en bestuur). Men zit vaak niet op dezelfde afdelingen of in dezelfde gebouwen, waarbij domeinen soms zelfs verspreid door de gemeente zitten. Een manier om deze afstand te verkleinen is het creëren van korte lijnen tussen de domeinen. Met korte lijnen wordt bedoeld dat gemakkelijk, snel en laagdrempelig contact gelegd wordt tussen medewerkers van verschillende domeinen of lagen. Voor het effectief samenwerken vanuit verschillende domeinen is het essentieel dat men elkaar kent en snel weet te vinden, en weet wat men van elkaar kan verwachten. Niet in alle gemeenten bestaan deze korte lijnen al. We zien korte lijnen voornamelijk in kleine gemeenten, waar afdelingen vaak fysiek dichterbij elkaar zitten en men beter op de hoogte is van wie je waarvoor kunt benaderen.

De structurele verbindingen tussen medewerkers van de verschillende domeinen zijn niet overal al aanwezig en soms lastig te creëren. In de meeste gemeenten is het leggen van verbinding tussen de domeinen niet standaard onderdeel van het werkproces. Domeinoverstijgend *denken* is geen geëigende werkwijze. Domeinoverstijgend *werken* daardoor ook niet; dat vereist bewustwording en inzet van alle lagen. Er wordt te veel in eilandjes of schotten gedacht. Als professionals hun zienswijze beperken tot het eigen domein wordt het lastiger om een casus integraal en domeinoverstijgend aan te pakken.

Een manier om te komen tot meer domeinoverstijgend denken én werken is dus het creëren van korte lijnen. Een relatief simpele manier om daartoe te komen is het informeel 'ontmoeten' van elkaar. Een van de respondenten pleitte bijvoorbeeld voor het koffie drinken met collega's. Ze legde uit dat een kleine tijdsinvestering van het koffie drinken met collega's uit andere domeinen of organisaties het altijd waard was. Op deze manier begreep ze beter wie de ander is, hoe diegene werkt, hoe ze beter samen konden werken en wanneer ze de ander kon contacteren. Het leren kennen van elkaar en elkaars taken zorgt er ook voor dat meer zicht ontstaat op de overlap of gaten tussen die taken. Structurele overleggen om met elkaar om de tafel te gaan dragen ook bij aan het leren kennen van elkaar en elkaars rollen en taken. De ICR-introductiebijeenkomsten die zijn georganiseerd in Rotterdam-Rijnmond, waarbij ketenpartners en ICRs elkaar ontmoetten en op de hoogte werden gebracht van elkaars werkwijzen, zijn daarvan een voorbeeld. Op bestuurlijk niveau werd specifiek de behoefte uitgesproken om elkaar ook op regionaal niveau beter te leren kennen. Enkele bestuurders hebben al structurele overleggen op dit niveau, vaak met gemeenten waarmee er een gemeenschappelijke structuur is. Naast informele of formele ontmoetingen werd er door sommige professionals ook gepleit voor meer aandacht voor *coördinatie* van samenwerking. Een tegengeluid kwam ook naar voren, namelijk van degenen die stellen dat coördinatie niet nodig zou moeten zijn als je weet wat de ander doet en daar structureel gebruik van maakt. Volgens hen zou de focus moeten liggen op het bewerkstelligen van *integratie*: het systeem en de verbindingen zo inrichten dat verschillende domeinen en expertises standaard met elkaar optrekken. Een voorbeeld hiervan is gezamenlijke casusbesprekingen waarbij professionals uit de relevante domeinen en organisaties bij elkaar zitten en gezamenlijk eigenaarschap ontwikkelen. Door juist geïntegreerd samen te werken rondom de gezinnen en kinderen is het los daarvan leggen van verbindingen en het ontwikkelen van een samenwerkingsstructuur niet nodig, aldus een van de wethouders:

"Er moet heel veel energie gestoken worden om al die verbindingen te leggen, terwijl ik ook een beetje zou willen zien dat al die verbindingen minder worden. Dus dat we gewoon het ontwerp makkelijker maken, dat we versimpelen. En daarmee ook dat er meer energie kan gaan naar de gene waar het om gaat: de gezinnen en de kinderen. En dat er minder energie hoeft te gaan naar dat samenwerken. Want er lekt heel veel energie weg. Volgens mij omdat het systeem zo ingewikkeld is en zo veel verbindingen nodig heeft om het überhaupt te laten functioneren."

In de gemeenten waar nog in sterkere mate sprake is van een 'verkokering' van de domeinen blijft men dichterbij zijn eigen domein en is men minder geneigd breder te kijken. Daar waar meer contact is tussen domeinen, zal ook eerder gedacht worden aan het betrekken van andere domeinen.

Gebrek aan gezamenlijk eigenaarschap

Het bestaan van afstand tussen verschillende domeinen of groepen binnen de gemeente resulteert ook in het gebrek aan kennis van elkaars rollen, taken en mogelijkheden, wat vervolgens vaak leidt tot wij-zij-scheidslijnen. Wanneer domeinen onvoldoende op de hoogte zijn van hetgeen een ander domein zou kunnen betekenen in een casus wordt minder snel aan de inzet van dit domein gedacht en zal dit domein minder snel betrokken worden.

In veel gemeenten ontbreekt deze kennis van de mogelijkheden van de verschillende domeinen. Daarnaast bestaat niet altijd een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel (of: eigenaarschap) met betrekking tot de casuïstiek. Voor het bewerkstelligen van domeinoverstijgende samenwerking is het van belang dat bij alle medewerkers doordringt dat bepaalde onderwerpen, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling, domeinoverstijgend aangepakt dienen te worden. Bij dergelijke onderwerpen zou meteen domeinoverstijgend gedacht en gewerkt moeten worden. Toch merken de geïnterviewden dat dit nog altijd niet het geval is. De verbinding tussen de domeinen wordt vaak niet automatisch gelegd bij domeinoverstijgende thema's. Geïnterviewden zeggen dat alle domeinen verantwoordelijkheid moeten voelen over dergelijke thema's. Ook zien zij het als noodzakelijk dat de domeinen meer aan elkaars betrokkenheid denken. Op dit moment is er in sommige casussen nog onvoldoende besef dat ze elkaar nodig hebben. Er wordt in verschillende gemeenten wel gewerkt aan het creëren van dit eigenaarschap, bijvoorbeeld door het organiseren van sessies waarin aandacht is voor eigenaarschap en ieders taak in de casuïstiek. De wij-zij-scheidslijnen tussen de verschillende domeinen zullen weggenomen moeten worden om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te creëren.

Deze wij-zij-scheidslijnen zijn volgens enkele geïnterviewden onderdeel van de organisatiecultuur binnen gemeenten. De organisatiecultuur is ook van invloed op de mate van domeinoverstijgende samenwerking. Binnen de bestaande structuren en werkprocessen wordt niet automatisch verwacht dat domeinen elkaar betrekken of bij elkaar binnenlopen. Hoewel aan eenzelfde onderwerp/casus gewerkt wordt, vindt op dat moment niet altijd afstemming plaats. Medewerkers blijven in sommige gevallen te veel in eigen kokers denken, waardoor domeinoverstijgende samenwerking belemmerd wordt.

Naast het kennen van elkaars taken en mogelijkheden kan gedeeld eigenaarschap ook beter gevoeld worden wanneer men zich, zowel op uitvoerend- als managementniveau, niet identificeert met het domein waarin ze werken, maar met de gehele gemeente. Dan kan het oppakken van een casus vanuit een gezamenlijke taak gebeuren.

Verbinding professionals, managers en bestuurders

Verbinding tussen de drie organisatielagen van professionals, managers en bestuurders is belangrijk. Zij zijn alle drie van elkaar afhankelijk om het werk en het veld zo in te richten dat gezinnen geholpen kunnen worden.

Professionals zijn afhankelijk van hun managers voor tijd en ruimte om hun werk te kunnen doen en hebben steun nodig van zowel hun managers als bestuurders om te kunnen doen wat nodig is. Bestuurders zeggen hun professionals te vertrouwen en te steunen, maar dat deze steun niet onvoorwaardelijk is en gebaseerd moet zijn op openheid en onderling vertrouwen. Wanneer er zaken echt misgaan en de professionals niet in het belang van de cliënten hebben gehandeld, dan kan deze steun vervallen en komt er druk vanuit het gemeentehuis om de problemen op te lossen en uit te zoeken. Tijdens een werksessie zeiden bestuurders dat *“het contact met professionals over het algemeen makkelijker is dan met managers”*. Ze gaven aan dat, hoewel managers een belangrijke schakel tussen de professionals en bestuurders zijn, ze soms buiten het zicht vallen omdat bestuurders vaak betrokken zijn bij ofwel escalatieladders van casuïstiek, ofwel beleid, maar minder met het personeelsbeleid dat bij de managers ligt.

Het kan lastig zijn om met alle drie niveaus een goede verbinding te hebben en de niveaus te (on)dersteunen. Managers moeten werken met de kaders die op bestuurlijk niveau vastgelegd worden, maar niet altijd aansluiten op wat werkt in de uitvoering. Dit vraagt inzicht in de manier van werken en wat er overstijgend nodig is om het werk voor elkaar te krijgen en te verbeteren; dit kan soms moeilijk te verkrijgen zijn. Daarbij dienen beleidsthema's en besluiten op elkaar afgestemd te worden. Uitvoering

en besluitvorming lopen altijd door elkaar heen. Managers ontvangen feedback vanuit de uitvoering waar ze maar met moeite gevolg aan kunnen geven, omdat die niet gaat over waar zij verantwoordelijk voor zijn of op worden aangestuurd. Soms zijn deze thema's zelfs in conflict met waar managers zich mee bezighouden.

Partners buiten de gemeentegrenzen

Het lokaal veld staat altijd in verbinding met regionale partners en andere organisaties, zoals een Zorg- en Veiligheidshuis, Veilig Thuis, Jeugdbescherming, crisisteams en andere gemeenten. Ook bij deze relaties is het van belang dat men elkaar en elkaars taken kent. Tijdens interviews merkten we op dat ketenpartners soms op hun eigen eilandjes zitten en zich bewust zijn van de noodzaak van het aansluiten van werkwijzen, maar dat ze zich minder realiseren dat een verandering van de werkwijze van professionals binnen de gemeente ook direct gevolgen kan hebben voor de manier waarop er samengewerkt moet worden. Een aanpassing van de werkwijze in lokale teams van de gemeente is ook van invloed op de ketenpartners in het veld. Het is van belang dat men blijft communiceren en, ook hier, samen eigenaarschap voelt over casussen.

Sommige bestuurders hebben aangegeven interesse te hebben in het regionaal optrekken en het inzetten van HGKM-expertise op een regionaal niveau, met name wanneer het om een groepje van kleine gemeenten gaat. De uitdaging hierbij ligt bij het inrichten van goede afspraken over wie de verantwoordelijkheid heeft over deze lokaal-overstijgende teams. Daarnaast moet met de betreffende gemeenten gesproken worden over de inzet, verantwoordelijkheden en expertise van de professionals die zouden plaatsnemen in een dergelijk team en de financiële constructies die noodzakelijk zijn. Om dit te laten slagen is het van belang dat er goed contact en vertrouwen is tussen de bestuurders en de anderen binnen de betrokken gemeenten. In interviews gaf men vaak aan interesse te hebben in advies over hoe om te gaan met de complexe structuur en de werkdruk, maar tegelijkertijd zeiden ze dat het vaak niet mogelijk is om van andere gemeenten te leren. Respondenten zien dat de gemeenten onderling sterk verschillen wat betreft inrichting, organisatie en grootte waardoor onderlinge vergelijking en het leren van elkaar lastiger wordt.

4.3 Politieke en sociale context

Tot slot gaan we in op de politieke en sociale context waarin gewerkt wordt. De politieke context en cyclus kunnen van invloed zijn op de wijze waarop een systeemverandering wordt ingericht of aangejaagd. Daarbij speelt de hulpverlening door de gemeente zich af in een breder speelveld waarin netwerkpartijen ieder een eigen rol en visie (kunnen) hebben en vaak verschillende pilots of veranderinitiatieven bestaan. Voorbeelden van leervragen bij de uitdagingen op dit vlak zijn in kader 4.3 opgenomen.

Kader 4.3 Leervragen 'Politieke en sociale context'

- Hoe kan ik als manager ICR implementeren, terwijl onze organisatie en het gehele veld ontzettend in beweging zijn (nieuwe structuur, ketenaanpak ontwikkeling etc.)? [DLA managers, bijlage 2.4]
- Hoe kunnen we de tijd en ruimte nemen om duurzame verbetering in te zetten, terwijl het sociaal domein momenteel onder een vergrootglas ligt en men, met name in de jeugdhulp, over een crisis spreekt? [gereconstrueerd]

Volgen van alle pilots, veranderingen en beleid

Sinds de decentralisatie, Veilig Thuis-vorming en invoering van de jeugdwet zijn er veel verschillende pilots, actieprogramma's en beleidsveranderingen doorgezet. Deze veranderingen en ontwikkelingen zijn lastig bij te houden en kunnen het maken van langetermijnkeuzes en (personeels)beleid bemoeilijken. Er ligt een uitdaging voor managers en bestuurders om overzicht en inzicht te houden, keuzes te maken en de beleidsmakers te voorzien van benodigde informatie om goed beleid te kunnen maken. Het opstellen van een langetermijnvisie kan bijdragen aan helderheid over de noodzaak om te veranderen, doelen en activiteiten die daaraan bijdragen. Niet alleen is het opstellen noodzakelijk, ook het onder de aandacht brengen en 'doordringen' van de organisatie van deze noodzaak en visie is noodzakelijk om daadwerkelijke verandering te creëren.

Een factor die het maken van langetermijnbeleid kan bemoeilijken, is de (politieke) druk. Men ziet graag snel resultaat en kan daardoor ongeduldig worden, terwijl effecten van deze veranderingen van werkwijzen vaak pas na langere tijd zichtbaar worden. Daarbij is de druk in het sociaal domein groot waardoor het moeilijk is om voor een langere tijd middelen vast te houden voor iets waarvan het resultaat (nog) niet zichtbaar is. Vaak moet op de kortere termijn al besloten worden of en hoe een nieuwe werkwijze of pilot geborgd gaat worden, of geen toekomst heeft in de regio. Dit geeft druk om op korte termijn evaluaties uit te voeren en op zoek te gaan naar vroegtijdige succesindicatoren. Deze druk wordt sterk gevoeld door de professionals en managers en creëert, met name onder professionals, zorgen: zij zien de positieve effecten van een nieuwe werkwijze in individuele casussen wel terug en zijn zich bewust van de lange weg die het nog te gaan heeft, maar weten dat men in de lagen hogerop vaak op zoek is naar kwantitatieve indicatoren die op korte termijn al aangeven of een nieuwe werkwijze effectiever of kostenbesparend is. De realisatie dat dit niet altijd mogelijk is, baart hen zorgen over de toekomst van de nieuwe werkwijze als effecten hiervan zich (nog) niet makkelijk vertalen naar cijfers.

Verder komt in de interviews naar voren dat bestuurders (politieke) druk kunnen ervaren waardoor zij graag willen laten zien wat er bereikt is met de nieuwe werkwijze binnen de vier jaar dat de gemeenteraad aan zet is. Dat is vaak een te korte termijn om die effecten zichtbaar te maken.

Vanuit de gemeenteraden komen vaak weinig inhoudelijke vragen over het sociaal domein. Raadsleden zeiden tijdens een werksessie het domein zelfs 'apolitiek' te vinden, omdat iedereen graag gezinnen in nood wil helpen en dit niet snel verschuift wanneer de politieke kleur van een gemeenteraad verandert. Er gaat wel aandacht uit naar de bekostiging van alle hulp. Bestuurders van gemeenten die het minder breed hebben, voelen zich bekneld tussen het behalen van begrotingen en binnen budgetten blijven en het willen helpen van iedereen die hulp nodig heeft in de gemeente.

Media-aandacht en de jeugdhulp onder een vergrootglas

De laatste uitdaging voor het gehele veld zit in de huidige media-aandacht voor jeugdhulp en de focus op de crisis in de jeugdhulp. Tijdens de interviews merkten we dat men zich er sterk van bewust is dat het veld onder een vergrootglas ligt. Wanneer we vroegen of het mogelijk was om het interview op te nemen voor onze analyse, kregen we meermaals te horen dat dat goed was, mits het niet gedeeld zou worden, of (lachend) *"dat is prima, zolang je het maar niet naar de NPO of NOS stuurt!"*

In beide regio's zijn er recentelijk casussen uit het sociaal domein of met inzet van de veiligheidsketen uitgebreid in de media gekomen. Deze – vaak negatieve – aandacht legt druk op het sociaal domein. Hoewel deze druk soms als negatief wordt ervaren, gaf men vooral aan dat het positieve effecten heeft: media-aandacht heeft een agenderende functie en motiveert om *"alle neuzen weer dezelfde kant op te krijgen"*.

Transformeren op regionaal niveau

5

5 Transformeren op regionaal niveau

In dit hoofdstuk gaan we in op de verschillende mogelijkheden om transformatie op het gebied van HGKM op regionaal niveau te versterken. Deze mogelijkheden zijn gebaseerd op de beschrijvingen in hoofdstuk 4, reflectiesessies met regionale projectleiders en een literatuurstudie.

5.1 Netwerkelementen voor een succesvolle samenwerking

Het aanpakken van HGKM vraagt om een samenwerking tussen verschillende actoren die allemaal nodig zijn voor een passende oplossing in de gezinssituatie. De aanpak van HGKM is bij uitstek een netwerksamenwerking waarin er geen standaard volgordelijkheid of rol- en taakverdeling is zoals in een keten. Geen van de actoren beschikt over de benodigde middelen een casus alleen op te lossen. De gemeenten beschikken over budget, de wijkteams hebben een regiefunctie, politie heeft een signalerende functie en landelijke partners als Veilig Thuis bieden de benodigde ondersteuning en adviezen om een doorbraak in de situatie te realiseren. Dit zorgt voor een onderlinge afhankelijkheid. Om casuïstiek op te lossen wordt er samengewerkt door de verschillende actoren waarbij middelen worden gedeeld. Deze samenwerking is bij uitstek dynamisch vanwege de grote maatschappelijke, bestuurlijke, financiële druk om dit soort vragen goed en tijdig op te lossen. Tegelijkertijd is er vaak geen vaststaand plan en is maatwerk, en daarmee onderling vertrouwen, vereist. Het organiseren van belangen, de bedoeling en het werkbaar maken van de dynamiek gebeurt in regionale samenwerking. Hierdoor genereert het netwerk – zoals de regionale netwerken rond HGKM – legitimiteit, waarbij het zelfregulerend vermogen van het netwerk wordt vergroot. Ondanks de samenwerking blijven de actoren operationeel autonoom (Sørensen en Torfing, 2009). Het brede netwerk van samenwerking is het speelveld waarbinnen de regionaal projectleider de spil is (zie volgende paragraaf).

De transformatiestrategie voor de verandering die centraal staat in dit onderzoek – een multidisciplinaire aanpak – is een voorbeeld van een grotere opgave die landt binnen de netwerksamenwerking van beide regio's. Het werken in een netwerk veronderstelt dat er geen vooraf te definiëren volgordelijkheid is om problemen op te lossen, de verantwoordelijkheid anders is belegd dan in organisaties en dat er een mate van afhankelijkheid is tussen de partijen om tot goede oplossingen te komen (Van der Steen, 2015). Het werken in netwerken wordt steeds belangrijker, zo zegt ook Jeugdzorg Nederland ([link](#)): *“Omdat we als jeugdbeschermers vinden dat we niet in een keten maar in een netwerk zouden moeten samenwerken, is het nodig om niet alleen onze eigen werkwijze, maar ook de samenwerking met alle partners verder te verbeteren. Door goed met elkaar verbonden te zijn kunnen we de meeste waarde toevoegen in gezinnen waarin onvoldoende veiligheid is voor de kinderen.”*

Er is veel onderzoek gedaan naar elementen die effect hebben op de kwaliteit van het werken in netwerken. Aan de hand van literatuur en de opbrengst uit hoofdstuk 4 wordt in deze paragraaf uiteengezet welke elementen de kwaliteit van samenwerking bepalen en vormgeven. De netwerkelementen zijn gedestilleerd uit de reflectiesessies met de regionale projectleiders. Deze netwerkelementen zijn bepalend geweest in de implementatieprocessen per regio. Per element is een concreet voorbeeld toegevoegd hoe dit doorwerkt in de regionale samenwerking.

Figuur 5.1 Overzicht relevante elementen netwerksamenwerking HGKM op regionaal niveau



Structuur

Binnen de netwerksamenwerking zijn de partijen en personen afhankelijk van elkaar. Van elkaars tijd, middelen en kennis. De netwerksamenwerking zorgt ervoor dat de organisaties en personen zich anders tot elkaar gaan verhouden (Powell, 1990). Dit geldt ook voor de netwerksamenwerking HGKM. Op lokaal niveau is de rol van een gemeente anders dan op regionaal niveau. Deze continue veranderende verhoudingen bepalen de werkwijze binnen het netwerk wat soms lastig kan zijn: welke rol heeft de andere partij of de eigen organisatie nu ten aanzien van andere momenten waarin de organisaties elkaar tegenkomen? Daarnaast draagt de mate van *willen* bijdragen aan de gezamenlijke doelen van de verschillende personen bij aan de kwaliteit van de samenwerking in een netwerk (McNamara, 2012). Een gedeelde opgave, zoals de transformatie multidisciplinaire samenwerking HGKM, is daar een voorbeeld van.

Formaliteit

De formaliteit van de overeenkomst tussen actoren kan worden gezien als “the agreed upon determination of the roles and responsibilities of each participating organization in the collective effort”. De manier waarop er vormgegeven wordt aan formaliteit hangt af van rolverdeling, de verhouding tussen de personen, de belangen die er zijn en de mate waarin de verschillende doelstellingen verschillend zijn ten opzichte van elkaar (McNamara, 2012). Een voorbeeld hierbij is de herijking van samenwerkingsafspraken met Veilig Thuis (Gooi en Vechtstreek) en het aanstellen van een regionale projectleider in beide regio’s. De lokale en regionale samenwerkingsconvenanten in de regio’s leggen samenwerking formeel vast en versterken daarmee de onderlinge samenwerkingsrelaties.

Autonomie en besluitvorming

De mate van autonomie en onderlinge verbondenheid is relevant voor de kwaliteit van het netwerk. Autonomie wordt hierbij ook gelinkt aan bijvoorbeeld procedures en beleidsstukken die aan de samenwerking zijn gewijd. Hoe verder het netwerk is gedecentraliseerd, des te meer de actoren in het netwerk met elkaar verbonden zijn. Wanneer deze verbondenheid er is, zijn de organisaties en personen meer bereid om mee te doen (McNamara, 2012). Voor de uitvoering is er een grote mate van autonomie: zij hebben vaak op papier een zeer ruim mandaat om te doen wat nodig is. In praktijk wordt dit soms echter anders ervaren of ingevuld. De besluitvorming op strategisch niveau laat zien dat er een onderlinge afhankelijkheid is en er een lage autonomie is bij één van de netwerkpartijen. Met andere woorden: er is niet één partij met doorzettingsmacht om besluiten te forceren. Uiteraard zien we een verschil van autonomie per onderwerp.

Voor professionals is de autonomie van groot belang om overstijgend, tijdig en vanuit de professionele kennis te handelen bij complexe casuïstiek. In de praktijk is er een grote mate van verschil in hoeverre de papieren autonomie in praktijk gevoeld of tot uiting wordt gebracht. Hier is meer over geschreven in hoofdstuk 4. In het netwerk is echter op een aantal momenten en/of plekken de risico-regelreflex (Helsloot, 2015) waargenomen. Zie hierover ook hoofdstuk 4. Zo zegt een aantal professionals in de regio Rotterdam-Rijnmond dat zij wel de benodigde autonomie op papier hebben gekregen, maar in de praktijk voelden zij zich prettiger wanneer er meer duidelijkheden waren over rollen, verantwoordelijkheden en besluitvormingsafspraken. Dit verschilde echter sterk per gemeente binnen de regio waaruit blijkt dat het een persoonlijke of gemeentelijke vertaling is van de regionale afspraken.

Implementatie

Binnen het netwerk zijn personen verantwoordelijk voor het implementeren van de samenwerkingsafspraken. De wijze waarop dit gebeurt verschilt. Soms worden actoren aangestuurd door bestuurders en managers, soms komt het initiatief vanuit professionals zelf (McNamara, 2012). Daarnaast kan het tempo van implementeren verschillen. Dit zijn we ook in de regio's tegengekomen op de niveaus van professionals, management en bestuur en het brede netwerk. Op het niveau van de professionals heeft de implementatie veel gevraagd van persoonlijke ontwikkeling, zoals rolname naast andere regiefuncties. Op het niveau van de managers is veelal ingezet op het maken van nieuwe werkafspraken.

Middelen

De omvang en de verdeling van middelen bepaalt de mate waarin autonome organisaties bijdragen aan de samenwerking door de individuele middelen samen te voegen (McNamara, 2012). Er bestaan veel verschillende soorten middelen, zoals informatie, geld, kennis, expertise, autoriteit, inzet van personeel en tijd. Naarmate de doelen beter overeenkomen en de samenwerking intensiever wordt, zullen meer middelen met elkaar worden gedeeld (McNamara, 2012). We zien in ons onderzoek dat het per gemeente verschilt in hoeverre er tijd beschikbaar is vanuit leidinggevenden om de professionals te ondersteunen en te faciliteren waar nodig is. De mate van tijd en snelheid van schakelen (vaak een gevolg van het hebben van tijd) heeft invloed op de kwaliteit van het netwerk. Zo zien we dat bij een relatief kleine gemeente in de regio Rotterdam-Rijnmond de leidinggevende van de professional tijd maakt voor de professional wanneer deze vragen of andere ondersteuning nodig heeft. Dit geeft de professional vertrouwen om tijdig besluiten te nemen. In een grote gemeente in de regio lijkt er minder tijd te zijn bij de leidinggevende lagen waardoor besluitvorming langer duurt. Dit zorgt ervoor dat professionals minder ruggensteun ervaren en een meer afwachtende houding in de casus aannemen. Zie hierover ook hoofdstuk 4 de paragraaf *Grenzen opzoeken en angst voor consequenties*.

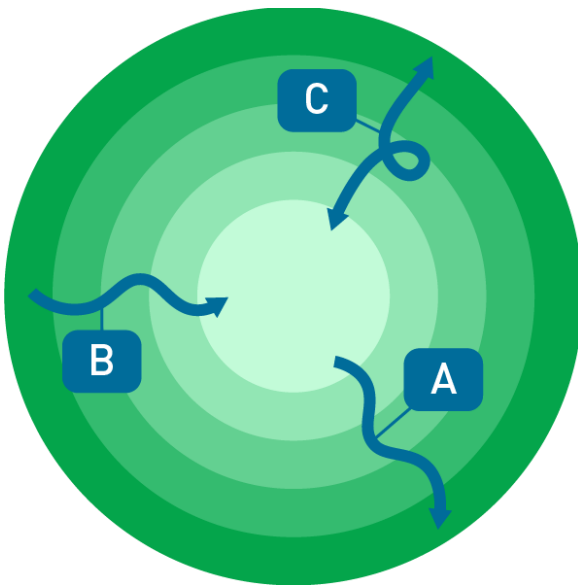
Strategie

Middels strategie worden de huidige kenmerken van het bestaande veld doelbewust aangepast (Klijn en Koppenjan, 2006). De transformatiestrategieën in Gooi en Vechtstreek en Rotterdam-Rijnmond verschillen van elkaar. Voor Gooi en Vechtstreek geldt een topdown transformatiestrategie, ingegeven door bestuurders en het netwerk, waarbij men ook in de lagere niveaus werkt aan bewegingen richting een verbeterd proces (pijl B in figuur 5.2). Bestuurders hebben zelf invulling kunnen geven aan de wijze waarop zij in hun eigen (gemeentelijke) organisatie domeinoverstijgende samenwerking verbeterden. Voor Rotterdam-Rijnmond geldt een transformatie ingegeven door een interventie vanuit de uitvoering (niveau 2: cliënt en professional en 3: professionals onderling) en deze bottom-up steeds verder door de lagen wordt doorgezet (pijl A in figuur 5.2). De regionaal projectleider werkt als aanjager op de verschillende niveaus waarbij ze de bovenste lagen voorbereidt op de veranderingen die van onderop komen. Professionals werken tijdens hun training eerst aan hun vakmanschap, de interactie met gezinnen en hun onderlinge samenwerking. Tegelijkertijd wordt er, met name door de regionale projectleider, ook gewerkt aan het stimuleren van de randvoorwaarden om organisatieniveau en het aanpassen van het systeem om de professional heen. Om een duurzame verandering in te zetten, zullen deze randvoorwaarden na de transformatieperiode ingezet moeten worden door de professionals, hun leidinggevenden en het netwerk zelf.

Deze verschillende strategieën betekenen ook dat de regionaal projectleider een andere positie en rol vervult en leiden tot verschillende strategische keuzes door de projectleiders. In Gooi en Vechtstreek

wordt vooral ingezet op plenaire ontmoeting in de regio en een regionale Taskforce met onder meer bestuurders. In Rotterdam-Rijnmond wordt met name ingezet op lokale relaties en oog voor lokale dynamiek per gemeente. Waar de projectleider in Rotterdam-Rijnmond dus samen met andere betrokkenen koos voor het implementeren van een nieuw element in een bestaand systeem, koos men in Gooi en Vechtstreek voor het aanbrengen van (kleine) aanpassingen in een bestaand systeem met (bestaande) elementen. De ene strategie is niet beter dan de andere. Beide strategieën kunnen tot de gewenste uitkomsten leiden. De gekozen strategie van de regionaal projectleiders moet passen bij de uitdagingen in de regio, de prioriteiten, visie en vaardigheden van bestuurders, managers en professionals en de vaardigheden en kunde van de regionaal projectleiders.

Figuur 5.2 Verschillende routes waarlangs veranderprocessen kunnen worden ingezet (Regeer et al., 2020)



Netwerkmanagement

De regionale projectleiders kunnen gezien worden als een nieuwe managementvorm. Zij initiëren en faciliteren interactieprocessen tussen actoren, passen regelingen aan om te komen tot betere onderlinge coördinatie en creëren ruimte voor nieuwe manieren van samenwerking. Dit maakt hen tot zogenaamde meta-governors, ze zijn inhoudelijk neutraal omdat zij geen persoonlijk belang of doelstellingen in het netwerk brengen, anders dan de opdracht die zij vervullen voor het netwerk. In alles wat zij doen proberen zij de activiteiten en de gezamenlijke doelstellingen van het netwerk te bevorderen (Sherman, 2012- [link](#)). Dit plaatst hen in een unieke positie ten opzichte van lokale professionals, managers en bestuurders. Dit lijkt in deze regionale netwerksamenwerking logisch, ook gezien het feit dat er partijen betrokken moeten worden die geen formeel onderdeel vormen van de regionale samenwerking. De regionale projectleider met een functie buiten de reguliere regionale netwerkpartijen kan wellicht beter laveren binnen en tussen deze formele en informele netwerkpartners dan wanneer een projectleider uit formele regionale organisatie was aangesteld. Zie meer over deze dynamiek in hoofdstuk 4, paragraaf *Partners buiten de gemeentegrenzen*.

Vertrouwen

Voor goede samenwerking binnen een netwerk is vertrouwen essentieel. Wanneer er vertrouwen is, zullen actoren elkaars belangen in overweging nemen. Daarnaast verkleint het de noodzaak om complexe contracten en regels op te stellen. Ook stimuleert vertrouwen het innovatief vermogen onderling waardoor nieuwe kennis wordt opgedaan en gedeeld binnen het netwerk (Klijn en Koppenjan, 2012). Een voorbeeld van het werken aan vertrouwen en het verstevigen van de relatie is bijvoorbeeld het privacyconvenant in Gooi en Vechtstreek. Strikt genomen is dit niet noodzakelijk vanuit de AVG, maar doordat de projectleider hierin heeft geïnvesteerd wordt erkenning in zorgen en overwegingen in het

persoonlijk handelen van de professionals gebracht. Door eerst dit ‘obstakel’ uit de weg te nemen, ontstond er ruimte voor andere, nieuwe werkafspraken samen met managers.

5.2 Scheppen van de juiste randvoorwaarden

Om te verhelderen wat de belangrijkste randvoorwaarden zijn die spelen op organisatie- en netwerk-niveau en wat er nodig is voor een duurzame verankering van domeinoverstijgende samenwerking zijn er tijdens het onderzoek reflectiesessies met de regionaal projectleiders georganiseerd. Hierbij is het perspectief van de projectleider op succesfactoren en knelpunten op regionaal niveau leidend geweest. De reflectiemomenten zijn vertaald naar succesfactoren in het proces van implementatie aanpak multidisciplinaire samenwerking. Hierbij is gekeken naar verschillende niveaus en thema’s en zoals benoemd zowel succesfactoren als knelpunten. Er is gekozen voor drie niveaus. De drie niveaus zijn in lijn met de drie organisatielagen van professionals, managers en bestuurders. Zoals beschreven in hoofdstuk 4 zijn deze lagen interafhankelijk om het veld gezamenlijk in te richten om zo de gezinnen in kwestie te helpen. Daarnaast is er gekozen voor drie thema’s: samenwerking en regie, integraliteit van casuïstiek, en efficiëntie & samenhangende inrichting. Door gedurende het onderzoek te reflecteren op deze drie thema’s is er gefaciliteerd in het integraal handelen door a) in te zoomen op samenwerking en regie in de diverse lokale velden, b) bij te dragen aan het scheppen van de juiste randvoorwaarden daarvoor en c) breed te kijken en vanuit een helicopterview te kijken naar het regionale netwerk.

Samenwerking en regie

Zoals geschreven werken de partijen en personen binnen deze complexe casuïstiek in netwerken. Hierin werken zij samen en is men afhankelijk van elkaars inzet. Deze afhankelijkheid zorgt voor gelijkwaardigheid hoewel de partijen niet gelijk zijn. Er zijn duidelijke afspraken nodig over verantwoordelijkheden om in complexe en crisissituaties toch snel en kordaat te handelen. De ingezette aanpakken in het lokaal veld in Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek beogen bij te dragen aan een betere samenwerking en regie dan op het moment van de start van het onderzoek in 2019. Samenwerking gaat over samenwerking tussen organisaties, disciplines en sectoren die vanuit een verschillend perspectief, verschillende verantwoordelijkheden en verschillende culturen werken die niet vanzelfsprekend samengaan. Regie is inmiddels een omstreden term, omdat er verschillende dingen onder verstaan worden. Duidelijk is echter dat voor elke casus waarin sprake is van meervoudig complexe problematiek en structurele onveiligheid regie in de zin van coördinatie nodig is, waarbij alle perspectieven en interventies in samenhang beschouwd worden. Samenwerking en regie is daarmee een vraagstuk op operationeel (de casus zelf), organisatie- (aansturing) en netwerkniveau (samenwerking als ‘keten’) (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1 Succesfactoren en leiderschap voor samenwerking & regie

| | Succesfactoren in het proces | Wat vraagt dit van leiderschap? | Rolneming |
|--|--|--|---|
| De professionals (De uitvoering) | 1. Werkwijzen bij complexe domein-overstijgende problematiek en casuïstiek zijn integraal opgesteld met betrokkenen. | Biedt ruimte en heb oog voor persoonlijke competentie ontwikkeling per regisseur om deze manier van werken te kunnen hanteren. | Doelgericht en vasthoudend om operationeel bij te dragen aan de randvoorwaarden. |
| | 2. De professionals kennen elkaar en leren met elkaar. Zij nemen verantwoordelijkheid vanuit hun rol. | Faciliteer het leren van elkaar en biedt daarin ruimte en begeleiding om de ontwikkelruimte in te vullen. Het gaat om leren wat je aan elkaar hebt. Formaliseer uiteindelijk de samenwerking en rolneming zonder het ‘dicht te timmeren’: blijf ruimte houden voor leren & ontwikkelen gedurende de aanpak. | Faciliterend sturen op samenwerken om zo gezamenlijk beleid af te spreken rondom het instrument, los van de vorm. |

Vervolg tabel 5.1 Succesfactoren en leiderschap voor samenwerking & regie

| | Succesfactoren in het proces | Wat vraagt dit van leiderschap? | Rolneming |
|---|---|---|---|
| | 3. Het perspectief van ervaringsdeskundigen heeft een plek in het behandelen multidisciplinaire en domein overstijgende casuïstiek. | Borg de input van ervaringsdeskundigen om het potentieel dat in de samenwerking zit uit te lichten en zichtbaar te kunnen maken voor betrokken professionals. | Definiëren, wat is de concrete bijdrage en wat houdt de borging precies in. |
| De managers & bestuurders (Organisatorisch) | 4. B&W is betrokken en neemt haar rol aan tafel bij de bovenregionale sturing. | Wacht niet op een opdracht en zet niet in op bewustwording, maar op stevig eigen initiatief. Zorg dat de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de wethouder uit het sociaal domein en de burgemeester die gaat over het veiligheidsdomein helder hebt – met daarbij oog voor de actuele opgaves en (bestuurlijke) prioriteiten in beide werkvelden. Ken de structuur van de samenwerking in de regio en zet deze op een strategische manier in. | Faciliterend sturen, de afspraken binnen het netwerk scherp houden en herhalen waar nodig. Continu de richting en route helder maken. |
| | 5. Managers werken aan de voorkant mee aan de verwachte inzet voor professionals. | Wees concreet in je uitvraag richting managers en neem hen niet alleen mee in de bedoeling van de aanpak, maar ook de consequenties van de inzet en de verwachtingen m.b.t. de professionals. Maak duidelijke afspraken over/realiseer de benodigde capaciteit en communiceer dit met alle betreffende managementlagen. | Sturen op de randvoorwaarden en de impact en consequenties uit lichten voor managers. Wat betekent 'ja'? |
| De overstijgende verbinding en samenwerking (Het netwerk) | 6. Privacy-afspraken bieden comfort voor partners en professionals in het handelen en de samenwerking onderling. | Ga voorbij aan het uitleggen van wettelijke kaders en werk aan een gedragen basis voor een AVG/ privacy-proof samenwerking. denk bijvoorbeeld aan een covenant of een andere basis om samen te werken als partners binnen multidisciplinaire domein overstijgende casuïstiek. | Verbreden van advies, het betrekken van juridisch adviseurs en daarmee ruimte en rust creëren voor de praktijk wanneer nodig. Overzicht houden van wie aan zet is en dit faciliteren. |
| | 7. Lokale en regionale samenwerkingsconvenanten zijn actief en versterken het netwerk. | Heb oog voor quick wins op het gebied van samenwerking met partners op lokaal niveau. | Initiëren en praktisch bijdragen aan zichtbaarheid. Het coördineren van lokale samenwerkingen is handwerk, maar levert veel op in termen van relatie en zichtbaarheid. |

Integraliteit casuïstiek

Belangrijk in het licht van dit project is het concept van regie op veiligheid. Dit betekent dat alle partijen in een casus werken vanuit eenzelfde visie op wat nodig is om directe en duurzame veiligheid en herstel op de langere termijn te realiseren. Dat is niet eenvoudig: partijen hebben vanuit hun eigen taken en verantwoordelijkheden bijvoorbeeld een andere mening over wanneer het veilig is. En ze werken vanuit hun eigen perspectief en taakopvatting aan eigen trajecten. Het bij elkaar laten komen van ieders visie op veiligheid en systeemgericht aanpakken van casuïstiek (waarbij de aanpak is gebaseerd op een analyse van het hele cliëntsysteem en trajecten voortdurend op elkaar worden afgestemd) gebeurt in de

praktijk veel te weinig. In beide regio's is het vertrekpunt geweest om hierin slagen te maken, dit is het borgen van integraliteit in de casuïstiek (zie tabel 5.2)

Tabel 5.2 Succesfactoren en leiderschap voor integraliteit casuïstiek

| | Succesfactoren in het proces | Wat vraagt dit van leiderschap? | Rolneming |
|---|---|--|---|
| De professionals (De uitvoering) | 8. Eén gezin, één plan, één regisseur – óók wanneer meerdere regierollen betrokken zijn. | Help de ICR en MDA++ regisseur in de multidisciplinaire samenwerking om de plek binnen de regie naast alle betrokkenen te duiden, ook wanneer zij een andere regiefunctie hebben. | Coachend richting de professional en bemiddelend richting de sturing binnen het netwerk. |
| De managers & bestuurders (Organisatorisch) | 9. Domeinen Zorg en Veiligheid ontmoeten elkaar in een gezamenlijke aanpak. | Faciliteer managers in het maken van nieuwe werkafspraken in de domeinen zorg en veiligheid om overlap in dossiers inzichtelijk te maken en samenwerking tussen professionals proactief te faciliteren. | Helikopter view, heb oog voor de juiste organisatie, de juiste mensen en de juiste bevoegdheden op de juiste plaats. Definities en normen afspreken om kernbegrippen toe te passen. |
| De overstijgende verbinding en samenwerking (Het netwerk) | 10. Er ontstaan nieuwe samenwerkingen over de scheidslijnen van Z&V, Jeugd en Volwassenen heen. | Multidisciplinaire domein overstijgende casuïstiek en de aanpak daarvan, op basis van ICR en MDA++, overschrijden deze scheidslijnen. Profileer en biedt ICR en MDA++ aanpak aan als oplossing. Sluit idealiter aan op, of maak gebruik van (regionale) netwerken. | Organiseer en houdt vast hoe multidisciplinaire aanpakken voor ICR en MDA++ een oplossing zijn en geen toevoeging op dossiers voor het regionale netwerk. |

Efficiëntie en samenhangende inrichting

In de reflectiesessies hebben we het verband gelegd tussen de beoogde samenwerking, regie en integraliteit op casusniveau en de randvoorwaarden die daarvoor op organisatie- en netwerkniveau geschaapt moeten worden. Dit door inzicht te bieden in de lastige kwesties waarmee professionals worstelen, waar zij barrières ervaren en waar zij dreigen terug te vallen in 'oud' gedrag. Daarbij speelt niet zozeer de vraag naar efficiëntie een rol, maar wel die naar samenhang in de inrichting: de inrichting van de aanpak op organisatie- en netwerkniveau moet de beoogde verbetering op operationeel niveau faciliteren, anders zal deze niet slagen (zie tabel 5.3).

Tabel 5.3 Succesfactoren en leiderschap voor efficiëntie en samenhangende inrichting

| | Succesfactoren in het proces | Wat vraagt dit van leiderschap? | Rolneming |
|--|---|---|--|
| De professionals (De uitvoering) | 11. De positionering van de regisseur brengt mandaat op handelen met zich mee. | Blijf in gesprek over de ervaren ruimte en mandaat van MDA++ coördinatoren en ICR. Stel duidelijke randvoorwaarden met de teamleiders. | Keer op keer aanklaarten om ruimte te creëren binnen de huidige organisatievorm. Zelf geloven dat de structuren te veranderen zijn. Hierin ruimte houden om te 'verwonderen', het is 'gek' dat mandaat geformaliseerd moet worden. |
| | 12. De gemeente is verantwoordelijk voor de procesregie en zet op het juiste moment door naar casusregie. | Door te werken vanuit gezamenlijke doelen en voortgang krijgt mandaat een plek op basis van inhoud en noodzaak. Opschalen is niet altijd de oplossing, meer zelf kunnen regelen als professional wel. Hiervoor staan als regionaal projectleider. Scheidslijnen moeten overbrugd worden en de inhoud moet daarin leidend zijn en de organisatie inrichting daaraan ondergeschikt. | |

Vervolg tabel 5.3 Succesfactoren en leiderschap voor efficiëntie en samenhangende inrichting

| | Succesfactoren in het proces | Wat vraagt dit van leiderschap? | Rolneming |
|---|--|---|---|
| De managers & bestuurders (Organisatorisch) | 13. De multidisciplinaire aanpak rondom HGKM is geregeld rondom de casus en staat los van de schaal of de gemeentelijke organisatie. | Werk stapsgewijs aan het versterken van lijnen tussen praktijk, beleid en management. Het is cruciaal dat de implementatie belegd is binnen de gemeente en de gemeente de keten inricht. Het kwaliteitskader kan een toetsend instrument zijn, maar is niet leidend voor de monitoring. | Aansturen, terugkomen en vasthouden. Helder maken wat bij de gemeente belegd is en reflecteren op de organisatievorm binnen andere gemeentes. |
| | 14. Besluitvorming op verwante thema's en kaders worden vanuit verbinding opgepakt. | Benoem het belang van brede sturing aan elke tafel die bijdraagt aan de totale inrichting, jij bent de verbinder tussen alle thema's. Stuur op sterk opdrachtgever- & opdrachtgeverschap | Zet alle perspectieven aan tafel om de verschillende inzichten op urgentie en probleemduiding en plek te geven binnen het netwerk. |
| | 15. Samenwerkingsafspraken VT, gemeente over HGKM actualiseren | | Sturen op bestuurlijk positioneringsbesef en dit inzetten t.b.v. het regionale netwerk en de samenwerking. |

5.3 Succesfactoren inzet regionaal projectleider

De projectleiders in beide regio's hebben een onderscheidende rol ten opzichte van de drie hiervoor genoemde niveaus, maar ook de diverse lokale velden. De projectleider navigeert in een netwerk van partners op lokaal, regionaal, bovenregionaal en landelijk niveau. Denk hierbij bijvoorbeeld aan Veilig Thuis als centrale, maar ook bepalende partner in HGKM. Systeemveranderingen vragen daarom een brede blik, voor zowel lokaal als regionaal niveau. Deze blik, het overzicht en het handelen, is belegd bij de regionaal projectleider. Dit maakt een unieke positie, de regionaal projectleider is niet gebonden aan één lokaal veld, maar aan het samenspel in regionaal verband en raakt hierbij alle drie organisatielagen – de professionals, managers en bestuurders. Deze unieke positie is sterk gekoppeld aan het functioneren van het netwerk en de netwerkelementen die daarbij horen. Deze succesfactoren in de inzet van de regionaal projectleider zijn te clusteren in drie sterk bepalende randvoorwaarden: de bedoeling centraal stellen, positie-bewustzijn en situationeel leiderschap en context-sensitiviteit.

Zet de bedoeling centraal

Zet de leefwereld van gezinnen centraal, redeneer vanuit de opdracht die de professional heeft terwijl er rekening gehouden wordt met de (wettelijke) kaders. Wees hierin kritisch en creatief: vaak kan en mag er meer dan de professionals of leidinggevenden denken. Er is over het algemeen een groot bestuurlijke commitment om professionals de ruimte voor maatwerk te bieden en is er vervolgens in de organisatorische doorvertaling een beperking opgelegd.

Dit komt terug in de volgende succesfactoren:

- #1. Werkwijzen bij complexe domeinoverstijgende problematiek en casuïstiek zijn integraal opgesteld met betrokkenen.
- #2. De professionals kennen elkaar en leren met elkaar. Zij nemen verantwoordelijkheid vanuit hun rol.
- #3. Het perspectief van ervaringsdeskundigen heeft een plek in het behandelen van multidisciplinaire en domein overstijgende casuïstiek.
- #8. Eén gezin, één plan, één regisseur – óók wanneer meerdere regierollen betrokken zijn.
- #10. Er ontstaan nieuwe samenwerkingen over de scheidslijnen van Z&V, Jeugd en Volwassenen heen.

Wees je bewust van je positie

Wees je ervan bewust welke positie je inneemt, zonder dat er ruimte wegvalt voor andere actoren. Organiseer en houd vast hoe multidisciplinaire aanpakken voor professionals een oplossing zijn en geen toevoeging op dossiers voor het regionale netwerk.

Dit komt terug in de volgende succesfactoren:

- #4. B en W is betrokken en neemt haar rol aan tafel bij de bovenregionale sturing.
- #5. Managers werken aan de voorkant mee aan de verwachte inzet is voor professionals.
- #11. De positionering van de regisseur brengt mandaat op handelen met zich mee.
- #12. De gemeente is verantwoordelijk voor de procesregie en zet op het juist moment door naar casusregie.
- #15. Samenwerkingsafspraken tussen VT en gemeente over HGKM actualiseren

Zet situationeel leiderschap en context-sensitiviteit in

Op elk niveau wordt er iets anders gevraagd in gedrag. Laveer tussen de verschillende behoeftes die bestaan, vertrouwen geven waar nodig, stimuleren waar nodig, informeren en proactief voorstellen doen, bepalen wanneer de situatie erom vraagt. Er zijn meerdere stijlen in projectleiderschap mogelijk, die beiden leiden tot gelijke mijlpalen binnen het proces. Handel naar de dynamiek in en context van de regio.

Dit komt terug in de volgende succesfactoren:

- #6. Privacyafspraken helpen partners en professionals bij het handelen en de samenwerking onderling.
- #7. Lokale en regionale samenwerkingsconvenanten zijn actief en versterken het netwerk.
- #9. Domeinen Zorg en Veiligheid ontmoeten elkaar in een gezamenlijke aanpak.
- #13. De multidisciplinaire aanpak rondom HGKM is geregeld rondom de casus en staat los van de schaal of de gemeentelijke organisatie.
- #14. Besluitvorming op verwante thema's en kaders worden vanuit verbinding opgepakt.

Betekenisvolle metingen

6

6 Betekenisvolle metingen

In de voorgaande hoofdstukken hebben we ingezoomd op de ervaren barrières, strategieën en de interactie tussen de verschillende betrokken lagen binnen het transformatieproces. In beide regio's zijn er visies opgesteld, maar de weg daar naartoe is vaak lang en met onverwachte wendingen. Nu de regio's in een stadium aangekomen zijn waarin ze in praktijk experimenteren met een nieuwe werkwijze voor een groep professionals, of aan het kijken zijn hoe een nieuwe werkwijze binnen de huidige manier van werken gevoegd kan worden, rijst de vraag: hoe weten we of het goed gaat? Of de nieuwe werkwijze succesvol is? En als deze niet succesvol is, waar we dan op zouden moeten sturen?

Deze vragen zijn makkelijker gesteld dan beantwoord. Er verandert veel tegelijkertijd en welke indicatoren nu het beste reflecteren wat er wordt beoogd, is nog lang niet duidelijk. Bovendien zullen verschillende betrokkenen andere ideeën hebben over wat 'verbetering' nu eigenlijk is en waar je dat aan kunt zien. Daarnaast vraagt HGKM om maatwerkoplossingen – elke situatie is anders en succes wordt in elke situatie dus ook anders gedefinieerd. Tegelijkertijd sturen bestaande rapportageformats en standaarden het denken over succes. Er wordt wel gezegd dat de ontwikkeling van 'reflexieve standaarden' (Van Loon & Zuiderent-Jerak 2012) gewenst is, om de reflectie die nodig is om om te gaan met de complexiteit van gezinnen en het voeren van regie te bevorderen, maar ook om de samenwerking tussen organisaties in netwerken te ondersteunen. Betekenisvolle metingen (Regeer et al. 2020) zijn een vorm van reflexieve standaarden. Betekenisvolle metingen zijn metingen die de essentie van het werk uitdrukken en waarvan het monitoren of registreren bijdraagt aan zinvolle reflectie en bijsturing op verschillende niveaus: het bijsturen van het handelen van de professional op basis van beter inzicht in de gezinsdynamiek, maar ook het bijsturen van samenwerking tussen betrokken organisaties op basis van informatie over knelpunten.

Het voeren van het gesprek over wat men voor ogen heeft met de ingezette verandering helpt de betrokken partijen om de gezamenlijke doelen verder te operationaliseren en de onderlinge samenwerking te versterken. En als dit leidt tot een raamwerk voor sturingsinformatie dat zowel bijdraagt aan reflectie op de werkvloer (handelen professional, interprofessionele samenwerking) als aan het bijsturen van samenwerkingsafspraken tussen organisaties, zal het ook het behalen van beoogde resultaten versterken. Met dit onderzoek kunnen we een aanzet geven voor dit gesprek door te laten zien hoe verschillende betrokkenen succes definiëren in het geval van Rotterdam-Rijnmond. Terwijl het onderzoek zich specifiek richt op het multidisciplinair en systeemgericht samenwerken bij HGKM, leggen we in dit hoofdstuk de link met waar dit beter multidisciplinair en systeemgericht samenwerken dan toe zou moeten leiden. We maken hiertoe een onderscheid tussen het werk dat wordt uitgevoerd door professionals en organisaties aan de ene kant en de beoogde veranderingen in gezinnen aan de andere kant (zie figuur 6.1). We hebben dit deel van het onderzoek alleen in Rotterdam-Rijnmond kunnen uitvoeren, vanwege de mate van gevorderde implementatie van de nieuwe manier van samenwerken.

Figuur 6.1 Schematische weergave van de verschillende aspecten waarop we succes kunnen definiëren



6.1 Succes definiëren

Beoogde veranderingen in gezinnen

In interviews is aan alle respondenten de vraag voorgelegd wanneer de implementatie van de nieuwe werkwijze een succes is. Op lange termijn wordt als succes gezien dat de transgenerationale overdracht van geweld wordt voorkomen. Professionals zien de aangepaste werkwijze (ICR) als manier om geweld-situaties duurzaam op te lossen:

“Uiteindelijk gaat het om de vraag: kunnen we de cirkel van geweld doorbreken?”

Het meten van succes in indicatoren als het stoppen van intergenerationeel geweld of het terugdringen van recidive vraagt een langere adem. Veranderingen van die indicatoren kunnen niet op deze korte termijn al in beeld gebracht worden. Daarvoor moet de werkwijze langer toegepast worden en is langdurig onderzoek nodig. Professionals zijn van mening dat ook op de korte termijn het succes van de werkwijze afgemeten kan worden aan de doorbraken die je in een gezin kunt bereiken. Het gaat dan om veranderingen in de dynamiek van het gezinssysteem. Die doorbraken werden voorheen niet of na een langere tijd pas behaald; dat wijst voor professionals op een stap vooruit. Die kleine stappen binnen gezinnen kunnen een indicatie geven voor de wijze waarop de nieuwe werkwijze succesvol kan zijn. De progressie op korte termijn is daarmee een indicatie voor een succesvolle werkwijze die op lange termijn kan leiden tot minder recidive.

“Het succes kan erin zitten dat een slachtoffer niet naar de opvang hoeft, dat een pleger gemotiveerd is voor hulp of dat er geen nieuwe melding komt binnen een gezin. Dat is voor ons een succes.”

In verschillende gesprekken kwam ook het perspectief van gezinnen zelf naar voren. De werkwijze is immers bedoeld om gezinnen de hulp te kunnen bieden die ze nodig hebben. Succes zou volgens deze respondenten dan ook gemeten moeten worden bij de gezinnen. De verandering zou bij gezinnen merkbaar moeten zijn en dat kan zich uiten in toegenomen klanttevredenheid.

Een ander thema dat naar voren kwam in gesprekken op strategisch niveau is preventie. Bestuurders verwijzen naar het bespreekbaar kunnen maken van (signalen van) geweld – nu is dat een taboe. Het doorbreken van dit taboe kan leiden tot het eerder bespreken en oppakken van signalen van geweld in de maatschappij.

Beoogde veranderingen in manier van (samen)werken

Naast successen die betrekking hebben op gezinnen, is een aantal succesindicatoren genoemd die betrekking hebben op de manier waarop de werkwijze georganiseerd is en functioneert (linkerhelft figuur 6.1). Een indicator die door alle niveaus in dit kader werd genoemd, is de samenwerking binnen het wijkteam en met ketenpartners. Verbeterde samenwerking en duidelijkheid over rollen en taken wordt door alle respondenten gezien als een graadmeter voor succesvolle implementatie. Respondenten wijzen er daarbij op dat het niet moet gaan om ‘samenwerken om het samenwerken’, maar samenwerken omdat gezien of beseft wordt dat je daarmee verder komt.

“Allemaal doordrongen zijn van het belang van goede samenwerking. En dan bedoel ik echt doordrongen. Niet samenwerken omdat het moet, maar samenwerken omdat we echt van mening zijn dat we daarmee een hele belangrijke bijdrage leveren aan welk onderwerp dan ook.”

Er is sprake van succesvolle implementatie als alle domeinen daadwerkelijk betrokken zijn bij een casus, omdat ze zien dat dit echt werkt en noodzakelijk is. Respondenten verwijzen daarbij bijvoorbeeld naar het elkaar weten te vinden, elkaar vertrouwen (ook als dit niet strookt met de eigen opvattingen of waarden) en elkaars kunde op een goede manier inzetten. In het geval van regie gaat het daarbij ook om het vertrouwen van de kennis, kunde en het oordeel van de regisseur. Integraliteit en eigenaarschap in casuïstiek worden daarmee als succesindicatoren gezien. Een van de respondenten verwijst daarbij niet

alleen naar het resultaat, daadwerkelijke domeinoverstijgende samenwerking, maar ziet ook succesmogelijkheden in de weg daar naartoe. Op dit moment is nog niet iedereen zich ervan bewust dat verandering noodzakelijk is of op welke vlakken deze verandering zou moeten plaatsvinden. Volgens deze respondent is de eerste stap het creëren van dat besef. Als dat besef bestaat, kan dat als eerste succesfactor worden gezien.

“We zijn een beetje onbewust onbekwaam nog. Je moet wat bewuster onbekwaam worden, want dan kan je leren. Als je bewust onbekwaam bent, dan komt die vorm waarmee we verandering gaan creëren vanzelf wel.”

Managers noemen daarnaast een goede verdeling van de caseload in wijkteams als een indicator voor succesvolle implementatie. Opvallend genoeg komt deze indicator niet terug in gesprekken met professionals zelf.

“Voor mij is het ook een succes als de implementatie van ICR betekent dat de andere medewerkers van het team minder ‘overweldigd’ worden met complexe casussen.”

Ten slotte geeft men aan dat door het eerder signaleren van geweld in combinatie met het inzetten van de juiste en passende hulp, de zorgkosten zullen verminderen. De zorgkosten kunnen daarom ook een indicatie geven van het succes van de werkwijze volgens hen.

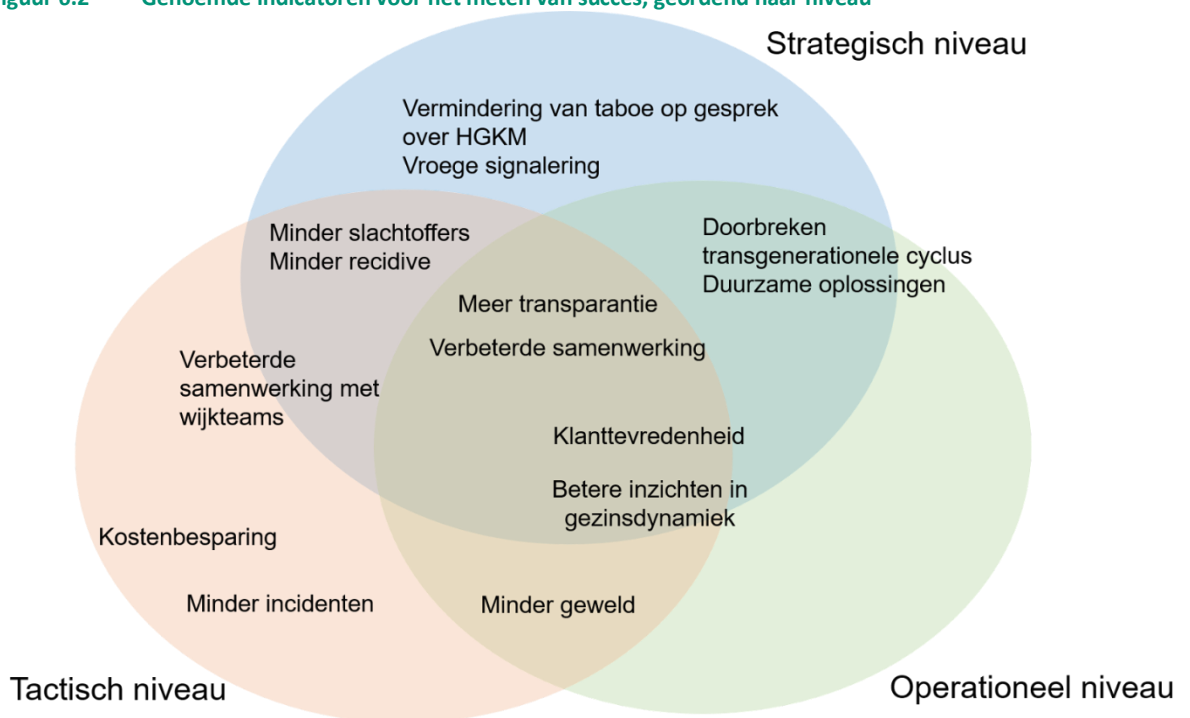
6.2 Verschillen tussen betrokkenen

De antwoorden op de vraag naar ‘succes’ wijzen uit dat respondenten op verschillende manieren naar succes kijken. Een belangrijk verschil zit in de termijn waarop succes gemeten kan worden. Waar professionals op operationeel niveau voornamelijk verwijzen naar veranderingen die nu al gezien of gemeten kunnen worden bij gezinnen, kijkt het merendeel van de managers en bestuurders vooral naar succes op de langere termijn, in termen van het stoppen van intergenerationele overdracht van geweld en het terugdringen van recidive. Verder zien we dat het gesprek over het verminderen van het taboe op het spreken over HGKM, en brede maatschappelijke preventie als gevolg daarvan, vooral op strategisch niveau plaatsvindt. Managers koppelen dit, in combinatie met het inzetten van passende hulp, aan het terugdringen van de kosten van zorg. Het beter inzicht krijgen in de gezinsdynamiek in onderliggende patronen, verbeterde samenwerking, duidelijkheid over rollen en taken en klanttevredenheid, wordt door alle respondenten gezien als een graadmeter van succes. Figuur 6.2 laat verschillen en overlap zien tussen de respondenten met betrekking tot de vraag waar we naar moeten kijken om succes te meten.

Het gezamenlijk voeren van het gesprek hierover kan bijdragen aan het resultaat van de ingezette verandering. Zoals een van de respondenten aangeeft:

“En eigenlijk, als ik er nu naar kijk, hadden we dat gesprek scherper moeten hebben aan de voorkant. En dan daaronder weer dat je heel scherp hebt: Wat willen we met deze pilot concreet halen?”

Figuur 6.2 Genoemde indicatoren voor het meten van succes, geordend naar niveau



6.3 Betekenisvolle metingen

Het spreken over ‘meten’ van succes en het zoeken naar indicatoren herbergt ook risico’s. Het vertalen van beoogde resultaten naar indicatoren op zo’n manier dat een raamwerk voor sturingsinformatie ontstaat dat kan bijdragen aan het gesprek over de beoogde verandering en daar richting aan kan geven, zowel bij het ontwikkelen van een dergelijk raamwerk als tijdens het gebruik van betekenisvolle meetinstrumenten, is geen sinecure. De werkelijkheid is niet te vatten in cijfers - dit doet geen recht aan de complexiteit en verscheidenheid van situaties. Tegelijkertijd is het niet haalbaar om continu hele rijke datasets te verzamelen vanwege de administratieve druk die dit legt op professionals.

In het geval van Rotterdam-Rijnmond registreren ICR’s onder andere de tijd die zij steken in contact met cliënten en in de samenwerking met ketenpartners en de wijkteams, vanuit het oogpunt dat een grotere tijdsbesteding past bij de nieuwe regierol. Of meer tijd met cliënten ook leidt tot meer inzicht in patronen, of meer tijd met partners tot betere samenwerking, is hiermee niet gezegd. En hoe bestuurders (of financiers) deze tijdsinvestering interpreteren, in het licht van wachtlijsten en beperkte budgetten is de vraag, zoals een professional aangeeft:

“Op hoger niveau zien ze graag alles terug in cijfers, hoeveel zaken draai je, hoeveel tijd kost een casus, wat zijn de resultaten. Wij hebben tot nu toe zeven casussen gedraaid. Daarin hebben we echt een verschil kunnen maken, maar zeven klinkt voor beleidsmakers of bestuurders als weinig.”

Daarnaast zijn de huidige registratiesystemen niet ingericht op de informatiebehoeften die uit de pilot volgen.

“Wij werken bij de wijkteams in het systeem Gitzo. Daar wordt alles in verwerkt, maar daar zit geen label huiselijk geweld in. Dus als ik nu wil weten wat de huiselijk geweld caseload van wijkteams op dit moment is, dan krijg ik daar geen beeld.”

De uitdaging bij het ontwikkelen van betekenisvolle metingen is dus om vast te stellen welke input en feedback betrokkenen (gezinnen, professionals, managers, bestuurders) minimaal nodig hebben om keuzes te kunnen maken en bij te sturen. Dit vergt het in kaart brengen van de verschillende feedback-

behoeften van gezinnen, professionals, managers en bestuurders, om deze vervolgens in lijn met elkaar te brengen en informatiesystemen hierop in te richten. Met het in kaart brengen van de verschillende feedbackbehoeften hebben we middels dit onderzoek een kleine start gemaakt, zoals gepresenteerd in dit hoofdstuk.

Conclusie

7

7 Conclusie

Dit onderzoek beoogde om randvoorwaarden en barrières bloot te leggen voor het duurzaam doen slagen van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken binnen de aanpak van HGKM. Het onderzoek heeft twee regio's (Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek) gevolgd in hun transformatieproces en de verbetering van hun werkwijzen. Binnen deze processen hebben we drie verschillende visies kunnen onderscheiden:

- Ten eerste een variant waarin het huidige systeem behouden wordt en er een nieuwe schakel toegevoegd wordt die het overzicht over de hulpverlening en contact met de andere organisaties heeft.
- Ten tweede zien we op kleinere schaal aanpassingen binnen het huidige systeem; het systeem wordt dus niet omgegooid, maar daarbinnen vinden aanpassingen plaats om steeds verder te optimaliseren. Aan deze variant is geen overkoepelend project voor de gehele regio gekoppeld.
- Als derde en laatste zien we een roep om hervorming van het huidige systeem, waarbij organisaties geïntegreerd worden en er een versimpeling plaatsvindt. Uitvoering van deze visie hebben we niet in de praktijk waargenomen, maar enkele bestuurders wijzen erop dat die manier van veranderen wel nodig zou zijn en het domeinoverstijgend werken ten goede zou komen.

Over welke vorm van transformatie we het ook hebben; het betreft de betrokkenheid van alle drie de niveaus: het operationeel, organisatie- en netwerkniveau. We hebben gezien dat onder andere een wisselwerking tussen de niveaus, een gedeelde visie en commitment van belang zijn. Om integrale hulp en regie voor gezinnen te bewerkstelligen, blijkt een wisselwerking nodig tussen de kennis en kunde van professionals enerzijds en het systeem met vaste regels en kaders anderzijds. Binnen dat systeem is ruimte nodig voor flexibiliteit en reflectie om zo veel mogelijk ruimte te bieden aan professionals en periodiek zicht te houden op waar belemmeringen liggen en hoe deze weggenomen zouden kunnen worden. Het onderzoek laat zien dat binnen de kaders die er zijn, voldoende ruimte gezocht en gecreëerd zou moeten worden om de juiste stappen te kunnen zetten in een hulpverleningsproces. Daarbij zou zo veel mogelijk binnen het systeem ("in te box") georganiseerd moeten worden om dit te faciliteren. Op het organisatieniveau in de twee regio's bestaat de welwillendheid deze randvoorwaarden te creëren. Dat blijkt echter niet altijd gemakkelijk. Op managementniveau kan er een spanning bestaan tussen het organiseren van wat professionals nodig hebben en de doelen of visies die op hoger niveau vastgelegd zijn, inclusief vereisten rondom tijd, budgettering en capaciteit. Belemmeringen als onvoldoende capaciteit of financiële middelen zijn dan niet altijd direct weg te nemen.

Er zou dus sprake moeten zijn van een goede wisselwerking tussen de verschillende niveaus. Uit het onderzoek blijkt dat het organiseren van deze wisselwerking vraagt om een gedeelde visie op hoe werkprocessen ingericht zouden moeten worden en waar de focus op moet liggen. Deze visie zou op alle niveaus erkend en uitgedragen moeten worden. Niet alleen binnen organisaties, maar ook tussen organisaties (netwerkniveau). Dat draagt vervolgens ook bij aan het eigenaarschap: idealiter voelen alle niveaus zich onderdeel van het probleem en bestaat er op alle niveaus commitment voor de benodigde verandering. Zo kan het bijdragen aan het veranderproces als bestuurders de verandering en nieuwe werkwijze onderschrijven en dit uitdragen naar de andere niveaus. Het onderzoek wijst uit dat in de praktijk niet alle niveaus en organisaties op de hoogte zijn van de visie binnen regio's of deze expliciet uitdragen. Betrokkenen zijn voorstander van het verbeteren van de samenwerking, maar een grootschalige verandering is niet voor iedereen noodzakelijk. Daarbij komt dat niet alle betrokkenen op de hoogte waren van de veranderinitiatieven in de regio.

Naast een gedeelde visie en het creëren van commitment wijst het onderzoek op een aantal 'praktische' randvoorwaarden, zoals het maken van afspraken over werkprocessen en financiële middelen, voldoende capaciteit en duidelijkheid over privacyregels. Iedere organisatie en ieder niveau kijkt vanuit zijn eigen praktijk naar wat nodig en passend is. Het regelen van praktische zaken vraagt daarom om veel afstemming. Het onderzoek laat tevens zien dat rond deze zaken barrières kunnen bestaan waardoor ze het samenwerken in de weg staan. Het kan in een dergelijke situatie bijdragen als iemand 'van binnenuit' de leiding neemt over het veranderproces. Deze persoon is goed bekend met de organisatie en belangen en heeft mandaat om veranderingen door te voeren.

Het onderzoek geeft zicht op een aantal belangrijke barrières op operationeel niveau die het multidisciplinair en systeemgericht samenwerken in de weg staan. Daarmee wijst het onderzoek ook op randvoorwaarden voor de verschillende niveaus die nodig zijn voor het kunnen bewerkstelligen van dergelijke samenwerking. Op operationeel niveau is een aantal randvoorwaarden van belang in het kader van de hulpverlening in HGKM-casuïstiek, bijvoorbeeld doortastend werken, expertise over HGKM, grenzen mogen, kunnen en durven opzoeken, over de eigen waarden kunnen heen stappen, en 'out of the box' kunnen denken. Deze randvoorwaarden duiden niet alleen op praktische zaken, maar ook op de vaardigheden van professionals. Daarbij zien we dat er in de praktijk een discrepantie kan bestaan tussen de ruimte die professionals krijgen en de ruimte die professionals ervaren. Waar dat verschil vandaan komt, is lastig te duiden, maar duidelijk wordt wel dat de aansturing daar effect op heeft. Daar waar managers en bestuurders expliciet maken dat binnen de kaders alle mogelijkheden gebruikt kunnen worden, voelen professionals zich gesterkt in deze handelingswijze. Het uitdragen van de mogelijkheden om grenzen op te zoeken en buiten de bestaande kaders te denken door managers en bestuurders kan professionals helpen die drempel over te stappen.

Een andere belangrijke barrière zijn de schotten tussen de domeinen. Het onderzoek wijst uit dat verschillende domeinen die van belang zijn bij HGKM-casuïstiek, als jeugd, veiligheid en zorg, in veel gevallen hun eigen werkwijze hebben en onvoldoende samen optrekken. De complexe casuïstiek vraagt echter om een brede blik en betrokkenheid van actoren uit meerdere disciplines. Wanneer deze domeinen of disciplines structureel inzien dat hun betrokkenheid noodzakelijk is, zal dat de samenwerking ten goede komen. In andere woorden: een randvoorwaarde voor domeinoverstijgende samenwerking is het verminderen of wegnemen van de schotten tussen de domeinen. Er zijn verschillende manieren om hieraan te werken, bijvoorbeeld door structurele domeinoverstijgende overleggen te beleggen waarin de domeinen elkaar periodiek tegenkomen en leren welke taken en bevoegdheden de andere domeinen hebben. Een andere manier kan zijn door (eenmalige) werksessies te organiseren waarin expliciet wordt gemaakt welke verantwoordelijkheden en mogelijkheden ieder domein heeft in een casus. Dit moet er niet alleen toe leiden dat men elkaar beter leert kennen, maar ook dat de afzonderlijke domeinen meer eigenaarschap ervaren met betrekking tot HGKM-casuïstiek. Wanneer zowel vanuit het eigen als vanuit het andere domein de overtuiging bestaat dat alle domeinen noodzakelijk zijn in een casus, zal dit (kunnen) leiden tot structurele samenwerking en het gezamenlijk oppakken van casuïstiek.

Een belangrijke spil in het speelveld waar deze veranderingen hebben plaatsgevonden in de regio's zijn de regionaal projectleiders. Zij hebben een sleutelpositie in een netwerk waar gelijkwaardige partners samenwerken, terwijl zij geen gelijke belangen hebben of partijen zijn. De regionaal projectleiders hebben aan het roer gestaan om de verandering uit te dragen en te implementeren. Het onderzoek wijst op een aantal randvoorwaarden voor het succesvol ten uitvoer brengen van de projectleidersrol in de regio's. De positie die zij in de regio maar buiten de drie reguliere organisatielagen (professional, managers, bestuurders) innemen, maakt hen betrokken en toch onafhankelijk. Zij hebben hiermee tegelijkertijd geen reguliere 'lijn'-opdracht waardoor zij extra handelingen moeten verrichten om hun opdracht op de bestuurlijke agenda's te krijgen of patronen te doorbreken. Dit gaat het best wanneer zij continu vanuit de maatschappelijk bedoeling handelen. Daarnaast helpt het om te werken vanuit de opdracht van het operationele niveau en de context daar omheen. Verder blijkt dat er verschillende stijlen van projectleiderschap mogelijk zijn. Een transformatieproces kan op verschillende manieren ingestoken en ingericht worden, afhankelijk van de context en dynamiek in een regio. Bij het kiezen voor een transformatiestrategie zouden die context en dynamiek in ogenschouw genomen moeten worden om de juiste positie van een regionale projectleider te bepalen.

Bekend is dat een transformatieproces van dergelijke systemen om continue aandacht vraagt. Na de implementatie van een nieuwe werkwijze of strategie blijft aandacht nodig voor de wijze waarop deze uitgevoerd en geborgd wordt. Het is daarom van belang dat actoren reflecteren op de veranderingen en de nieuwe werkwijze om (nieuwe) barrières tijdig in beeld te brengen en daarop te kunnen acteren. Het ontwikkelen van een raamwerk van betekenisvolle metingen kan sturingsinformatie, input en feedback geven aan betrokkenen op verschillende niveaus: aan professionals, managers, bestuurders en degenen aan wie zij verantwoording afleggen. Het is belangrijk om het gesprek over wat die betekenisvolle metingen zouden kunnen zijn met elkaar te (blijven) voeren. Dit onderzoek geeft hiertoe een aanzet.

Met dit onderzoek is beoogd zicht te geven op welke randvoorwaarden voor multidisciplinaire en systeemgerichte samenwerking in het lokaal veld bestaan. Daarbij brengt het onderzoek barrières en strategieën in beeld om met die barrières om te gaan. De bevindingen van dit onderzoek stellen regio's in staat om die samenwerking in het lokaal veld te faciliteren. De onderzoekspraktijk wijst uit dat dit niet eenvoudig is, maar iedere stap richting multidisciplinaire en systeemgerichte samenwerking draagt uiteindelijk bij aan effectievere hulpverlening aan gezinnen die te maken hebben met HGKM-problematiek.

Bijlagen

B

Dankwoord

We zouden graag Bente van Oort, Rosanne Wessemius, Sharin Noordzij, Nicole Pal, Alex Barry, Tanya Brückner, JeeHee Suh en Teun Zuiderent-Jerak en de spiegelgroep ervaringsdeskundigen GVS hartelijk willen bedanken voor alle bijdragen en inzichten. Daarnaast willen we onze respondenten bedanken voor de waardevolle discussies en hun input voor dit onderzoek.

Bronnenlijst

- Goedee, J., & Entken, A. (2017). *Samenwerken en regisseren. Complexe samenwerkingsprocessen*. Den Haag: Boom Bestuurskunde.
- Goedhart, M., Cremers, D., & Bijl, R. (2016). *Multifocus. Interventiebeschrijving*.
- Helmich, W., & Experts in Media en Maatschappij. (2020). *Toekomstscenario kind- en gezinsbescherming*.
- Janssens, R. (2018). *Tijdig en doordacht. Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten*.
- Josse, H., Teisman, G., Verschoor, S., & van Buuren, A. (2019). *Wanneer vele handen het werk niet lichter maken. Een complexiteitsbenadering voor gezinnen en instanties met multiproblematiek*.
- Klijn, E.H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*.
- Klijn, E.H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of networkmanagement on outcomes in governance networks. *Public Administration*.
- McNamara, M. (2012). Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers. *International Journal of Public Administration*.
- Ministerie van Justitie en Veiligheid, Ministerie van Volksgezondheid, W. e. S., & Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2018). *Geweld hoort nergens thuis: Aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling*.
- Nederlands Jeugdinstuut. (2016). *Kwaliteitskader Jeugd. Toepassen van de norm van de verantwoorde werktoedeling in de praktijk*.
- Powell, W. W. (1990). *Neither market nor hierarchy: network forms of organizations*. Organizational behavior.
- Regeer, B. J., Hoes, A. C., van Amstel-van Saane, M., Caron-Flinterman, F. F., & Bunders, J. F. (2009). *Six guiding principles for evaluating mode-2 strategies for sustainable development*. American Journal of Evaluation, 30(4), 515-537.
- Regeer, B. J., Pittens, C.A.C.M., Erisman, J.C., van der Mark, E.J., and Bunders, A.E. . (2020). *Een lerende evaluatie van zes pilots jeugdbescherming: zoektochten in beeld*. Vrije Universiteit Amsterdam
- Regio Gooi en Vechtstreek. (2019). *Geweld hoort nergens thuis. Actieprogramma Gooi en Vechtstreek 2019-2021*.
- Regio Rotterdam-Rijnmond. (2019). *Geweld hoort nergens thuis. Regiovisie 2020-203 en Regionaal Actieplan 2019-2021*.
- Toezicht Sociaal Domein. (2021). *Toezichtkader Lokaal netwerk na Veilig Thuis*.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*.
- Steen, van der M.(2015). Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meer-voudig organiseren. NSOB.
- Van Loon, E., & Zuiderent-Jerak, T. (2012). Framing reflexivity in quality improvement devices in the care for older people. *Health Care Analysis*, 20(2), 119-138.
- Van Mierlo, B., Regeer, B., Van Amstel, A., Arkesteijn, M. C. M., Beekman, V., Bunders, J., . . . Leeuwis, C. (2010). Reflexieve monitoring in actie. Handvatten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten.
- Van Veelen, J. S. M. (2018). *Embedding child- and family-centred care in child welfare practice: Understanding the implications for organisations and professionals in the field of child welfare.*, Vrije Universiteit Amsterdam, Amsterdam.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2019). *Kwaliteitskader Werken aan Veiligheid voor lokale (wijk)teams en gemeenten*.
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (n.d.). Over het programma Geweld hoort nergens thuis (GHNT). Geraadpleegd van: <https://vng.nl/artikelen/over-het-programma-geweld-hoort-nergens-thuis>
- Vogtländer, L., & Van Arum, S. (2016). *Eerst samenwerken voor veiligheid, dan samenwerken voor risicogestuurde zorg. Een duurzame visie op ketenzorg bij kindermishandeling, huiselijk geweld en seksueel misbruik en de centrale rol hierbij van het triage-instrument Veilig Thuis*.
- Zuiderent-Jerak, T. (2015). *Situated Intervention: Sociological Experiments in Health Care*: MIT Press.

Bijlage 1.1 Gereconstrueerde DLA Gooi en Vechtstreek

Versie: 1

Datum: 24-02-2020

Naar aanleiding van de werksessie op 21 januari 2020:

- A. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van directe en stabiele veiligheid, *terwijl de betrokken organisaties een verschillend beeld hebben van de situatie en van de definitie van veiligheid?*
- B. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van 'regie' voor het gezin, *terwijl de betrokken organisaties een verschillend beeld hebben van de gezinssituatie en de invulling van 'regie'?*
- C. Hoe komen we tot één persoon die het overzicht houdt op én verantwoordelijk is voor de inzet en continuïteit van alle interventies ten behoeve van het realiseren van stabiele veiligheid (zijnde de procesregisseur), *terwijl de betrokken organisaties momenteel verantwoordelijk zijn op verschillende momenten?*
- D. Hoe zorgen we voor een integraal veiligheidsplan, *terwijl er momenteel grote onderlinge verschillen zijn onder gemeentes?*
- E. Hoe komen we binnen de gemeente tot een effectieve integrale overlegstructuur, *terwijl er veel verschillende partijen en personen betrokken zijn?*

Bijlage 1.2 Gezamenlijk gecreëerde DLA Gooi en Vechtstreek

**Dynamische Leeragenda Geweld hoort nergens thuis;
Verbeteren lokale samenwerking en effectieve verbinding zorg en veiligheid**

| Algemeen | | |
|-------------|--|---------------------------------------|
| Aan | UO/ Taskforce huiselijk geweld en kindermishandeling | |
| Van | Afke Jong | |
| Datum | 31 januari 2020 | |
| Verspreiden | Nee beperkt | (leden werksessie zorg en veiligheid) |
| Kenmerk | 20.0000558 | |

Aanleiding

In september 2019 is het regionaal actieprogramma Geweld hoort nergens thuis¹ (GHNT) vastgesteld. In het actieprogramma staan de ambities en de concrete afspraken die we de komende jaren willen en moeten maken om huiselijk geweld terug te dringen. De regio Gooi en Vechtstreek wordt bij de uitwerking van het regionaal actieprogramma GHNT ondersteunt door het onderzoeksprogramma van het landelijk programma GHNT (via ZonMw²).

Het gaat om: *“Onderzoek naar de variabelen die voorwaardelijk zijn om te kunnen samenwerken en registreren rondom complexe huiselijk geweld en kindermishandeling casuïstiek.”*

Deze onderzoekslijn past mooi bij het 1ste speerpunt van ons regionaal actieprogramma: “Verbeteren lokale infrastructuur en effectief samenwerken rondom (zicht op) veiligheid”. Het gaat om actieonderzoek, dat wil zeggen dat het ons leren en ontwikkelen ondersteunt door mee te kijken met wat we doen. De uitvoering van het onderzoek ligt bij Regioplan (i.s.m. Hiemstra en de Vries en het Athena- instituut van de VU). De praktijk staat in het onderzoek centraal. Er zijn twee regio’s aangesloten bij dit onderzoek: Rotterdam-Rijnmond en regio Gooi en Vechtstreek.

Onderzoek

In het kort de onderzoeksopzet:

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de verbetering van de effectiviteit van de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM) en daarmee aan een belangrijk doel van het landelijk actieprogramma GHNT. Het onderzoek haakt in op de beweging richting meer systeemgericht en multidisciplinair samenwerken vanuit een gedeelde focus op veiligheid. Het werken volgens het principe ‘1 gezin, 1 plan, 1 regisseur’.

Het tot stand brengen van goede regie, samenwerking en afstemming blijkt daarbij een zware opgave. Dat is niet alleen een opgave op operationeel niveau (waarvoor inmiddels een aantal methodieken/werkwijzen is ontwikkeld) maar ook – en juist – op het niveau van organisatie en netwerk (keten). Met het voorgestelde project beogen we om in de uitvoeringspraktijk te werken aan het identificeren en tegelijkertijd wegnemen van de barrières die bestaan op operationeel, organisatie- en netwerkniveau.

Wat houdt het actieonderzoek in?

Het doel is om in de uitvoeringspraktijk van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken bij HGKM, met de focus op veiligheid en in het lokaal veld, te werken aan het identificeren en wegnemen van barrières op operationeel, organisatie- en netwerkniveau. Waarbij we vanuit de uitvoeringspraktijk kijken naar de dynamiek tussen deze niveaus en de wijze waarop netwerk- en organisatieniveau ingrijpen op operationeel niveau en daarmee samenwerking bevorderen of belemmeren.

Subdoelen:

- identificeren van barrières die professionals ervaren, op zo'n manier dat:
 - professionals tegelijkertijd leren omgaan met deze barrières en er een continue actie-leerspiraal ontstaat;
 - bestuurders (van gemeenten en netwerkpartners) leren hoe zij beweging realiseren t.a.v. geïdentificeerde systeembarrrières;
 - bestuurders inzicht krijgen in de keuzes die zij kunnen maken en hoe dit de praktijk vooruit helpt.

¹ <https://www.regiogv.nl/wp-content/uploads/2019/10/Regionaal-actieprogramma-GHNT-Regio-GenV.pdf>

² <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/project-detail/onderzoeksprogramma-geweld-hoort-nergens-thuis/aanpak-hgkm-in-het-lokaal-veld-randvoorwaarden-voor-regie-samenwerking-en-afstemming-op-operationeel/>

- ontwikkelde inzichten en methodieken in de inrichting van het lokaal veld en de betrokken netwerkpartners verankeren voor een duurzame verbetering van (inter)professionele en inter-organisatorische samenwerking over domeinen heen.
- breder beschikbaar maken van opgedane kennis binnen het veld van HGKM en het hele sociaal en veiligheidsdomein.

Dynamische Leeragenda

We werken op verschillende niveaus (operationeel/ bestuurlijk) met een Dynamische Leeragenda. Op een leeragenda staan de ambities en uitdagingen die betrokkenen daarbij verwachten tegen te komen, geformuleerd als leervragen. Door leeragenda's over tijd te volgen ontstaat een Dynamische Leeragenda.

Systeemanalyse

De leeragenda is gebaseerd op een systeemanalyse. Bij een systeemanalyse gaat het om het identificeren van mogelijke barrières en kansen in relatie tot de beoogde verandering. In de analyse worden deze mogelijke barrières en kansen geplaatst in een matrix met enerzijds systeemaspecten (bijv. wet-®elgeving, financieringsstructuren, cultuur, mate van interactie tussen partijen) en anderzijds relevante actorengroepen (bijv. gemeente, rijksoverheid, aanbieders). Hierdoor ontstaat een helder beeld van mogelijke knelpunten en kansen voor verandering.

Concept- Dynamische leeragenda

Met gemeenten³, Veilig Thuis, politie, Bureau Regionale Veiligheidsstrategie MN, Zorg- en Veiligheids-huis en een afgevaardigde van Samenkracht! hebben we een systeemanalyse en een start met de leeragenda gemaakt.

In een aantal sessies (zowel voorafgaand aan als tijdens het onderzoek) hebben we het regionaal actieprogramma GHNT uitgewerkt in dilemma's (waar lopen we tegen aan?) en uitgangspunten (waar willen we naar toe?). Samen met de verbetervoorstellen levert dit een Dynamische Leeragenda op.

We werken met de definitie van stabiele veiligheid zoals die geformuleerd is in het kwaliteitskader voor lokale teams⁴. Stabiele veiligheid is bereikt wanneer:

- er gedurende 6 maanden geen onveilige gebeurtenissen zijn geweest;
- én de risico- factoren op een effectieve manier zijn aangepakt/ hanteerbaar zijn gemaakt/ zijn afgenomen;
- én een start is gemaakt met werken aan herstel van trauma's en de gevolgen van huiselijk geweld en kindermishandeling.

Systeem- analyse (welke barrières en kansen zien we?)

Onveiligheid is geen vaststaand gegeven maar wordt beoordeeld in de context. Definities van huiselijk geweld en kindermishandeling, van veiligheid en onveiligheid, worden ingekleurd vanuit de eigen professe, wettelijke kaders en protocollen. Verschillende partijen hebben beeld van een stukje van de situatie en maken op basis daarvan een afweging. Dat bemoeilijkt samenwerking.

In de regio zijn verschillende afspraken gemaakt over gemeentelijke procesregie en casusregie. Er zijn bijvoorbeeld samenwerkingsafspraken tussen gemeenten en Veilig Thuis, in het kader van jeugdhulp in het gedwongen kader, over de persoonsgerichte aanpak (PGA) en MDA++. Ondanks deze afspraken is het, in ieder geval op uitvoerend niveau, vaak onduidelijk wie regie voert en wat deze regie inhoudt. Bovendien is het gevoel dat de regie te laat start. Idealiter zou regie moeten starten zodra een onveilige situatie ontstaat zodat er overzicht is en integraliteit en afstemming wordt bevordert.

Dit hangt samen met het knelpunt van samenwerking binnen de gemeente. De mate van verbinding tussen de verschillende domeinen (WMO, Jeugd en Openbare Orde en Veiligheid) verschilt per gemeente. Deze verbinding is cruciaal om tot een integraal plan te komen en interventies (vanuit zorg en straf) goed op elkaar af te stemmen.

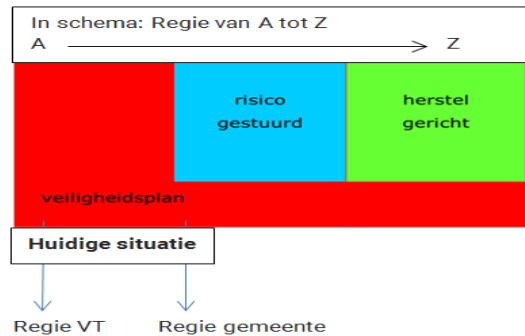
³ Adviseurs en consultants vanuit domeinen WMO, Jeugd en OOV.

⁴ https://vng.nl/sites/default/files/2019-11/20191121_definitief_kwaliteitskader_werken_aan_veiligheid_voor_lokale_wijk_teams_en_gemeenten.pdf

Niet alleen professionals hebben behoefte aan overzicht en regie. Juist ook voor inwoners is het belangrijk dat interventies op elkaar worden afgestemd en dat hulp tijdig en op het juiste moment start. Inwoners hebben behoefte aan één functionaris die het overzicht behoudt, regie voert en zorgt voor afstemming. Deze functionaris is aan het gezin/ huishouden verbonden vanaf het organiseren van directe veiligheid tot en met stabiele veiligheid is gerealiseerd. Deze functionaris is niet persé dezelfde als degene die contactpersoon is naar het gezin, dat kan ook een hulpverlener zijn en deze contactpersoon kan over de tijd wisselen.

Dynamische leeragenda (hoe komen we tot?) ten opzichte van de ambitie

Gezien vanuit de inwoners die het betreft kunnen we deze ambitie kortweg verwoorden als: integrale aanpak van meervoudige problematiek, zodat gezinnen/huishoudens niet langer zelf regie hoeven voeren.



Leervragen ten aanzien van ambitie:

1. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van procesregie (die overzicht houdt en daarvoor het aanspreekpunt voor het gezin), terwijl er nu verschillende werkwijzen en verwachtingen?
2. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van (directe, stabiele en duurzame) veiligheid, terwijl alle betrokkenen een verschillend beeld hebben van de situatie, hun rol daarin en van de definitie van veiligheid?
3. Hoe zorgen we voor één integraal veiligheidsplan voor het gezin, terwijl de verschillende domeinen (Jeugd, OOV en Wmo) ieder hun eigen regisseurs en plannen hebben?
4. Hoe komen we binnen de gemeente tot een effectieve integrale overlegstructuur, terwijl de domeinen ieder hun eigen overlegstructuur hebben?

Leervragen ten aanzien van vervolgstappen:

1. Hoe komen we tot consensus over een plan van aanpak, terwijl de veranderingen op verschillende niveaus ingrijpen en we daarom al werkende weg aan het leren zijn?
2. Hoe kunnen we kansen en barrières binnen verschillende gemeenten herkennen en hiervan met elkaar leren, terwijl er structurele verschillen tussen de gemeenten zijn?

Doorkijkje

We brengen de komende tijd de kansen en barrières per gemeente in kaart ten opzichte van de ambitie. We formuleren werkende en belemmerende factoren om van de nul-situatie tot de ambitie te komen, dit verwachten we voor de zomer helder te hebben. Vervolgens gaan we onderzoeken welke veranderingen er nodig zijn op uitvoerend, tactisch en strategisch niveau. Dit is een proces waarin we tegelijkertijd de ambitie verhelderen en uitvinden wat werkt.

Bijlage 1.3 Gezamenlijk gecreëerde DLA projectleider Gooi en Vechtstreek

Datum: 10-07-2020

- A. Hoe krijg ik overzicht in voorgaande en huidige onderzoeken, projecten en activiteiten en de samenhang daartussen, **terwijl deze op verschillende lagen, gemeenten en mensen worden uitgevoerd?**
- B. Hoe breng ik voorgaande en huidige onderzoeken, projecten en activiteiten samen, **terwijl deze op verschillende lagen, gemeenten en mensen worden uitgevoerd?**
- C. Hoe krijg ik overzicht in de huidige stand van zaken in gemeenten ten opzichte van het doel/de ambitie, **terwijl dit op verschillende lagen speelt?**
- D. Hoe kan ik ervoor zorgen dat de ambitie breed gedragen wordt binnen de gemeenten, **terwijl het mandaat bij de gemeenten zelf ligt?**
- E. Hoe richt ik een structuur in waarin gemeenten doorwerken naar de ambities, **terwijl alle betrokkenen volle agenda's hebben?**
- F. Hoe richt ik een structuur in waarbinnen gemeenten van elkaar kunnen leren, **terwijl alle betrokkenen volle agenda's hebben?**
- G. Hoe kan ik een faciliterende rol hebben en zorgen dat men richting de ambitie werkt, **terwijl het mandaat niet bij de regio, maar lokaal ligt?**

Dynamische Leeragenda professionals Rotterdam-Rijnmond – uitvoering nieuwe werkwijze

Versie: 1

Datum: 04-04-2020

Thema's:

- Rol ICR
- Invulling rol binnen het huidige systeem
- Positionering ICR t.o.v. casus, netwerk om casus heen en andere hulpverleners

Naar aanleiding van systeemanalyse en interview met de regionaal projectleider:

- A. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van ICR, terwijl er nu bij verschillende organisaties verschillende definities, verwachtingen en regierollen zijn tussen en binnen de gebieden?
- B. Hoe kunnen ICRs hun werk doen, terwijl er handelingsverlegenheid kan zijn en het spannend is om intensief contact te hebben met de betrokkenen in en om een casus?
- C. Hoe kan ik mijn werk als ICR doen, terwijl er onduidelijkheid is over de positionering ten opzichte van andere hulpverleners en het netwerk om de casus heen?
- D. Hoe kunnen we (ICR) een systeemgerichte aanpak hanteren, terwijl er schotten zitten tussen de verschillende domeinen (Jeugd, Zorg en Veiligheid) en tussen jeugd en volwassenen?
- E. Hoe kan ik als ICR een vertrouwen opbouwen, terwijl ik ook meervoudige partijdigheid hanteer dat het vertrouwen kan schaden?
- F. Hoe komen hulpverleners tot een gedeeld beeld van veiligheid, terwijl zij een verschillend beeld hebben van de casussituatie en van de definitie van veiligheid?
- G. Hoe kan ik als uitvoerder beslissen wanneer en naar wie ik een kwestie of situatie moet escaleren, terwijl er vele besluit- en bestuurlijke lagen boven mij zitten die weinig kennis hebben van mijn casussen of de nieuwe werkwijze of belemmeringen vanuit de systemen?
- H. Hoe kan mijn rol als ICR blijven vervullen, terwijl er bij een dwangtraject andere partijen regie voeren?

Bijlage 2.2 Gereconstrueerde DLA 2 professionals Rotterdam-Rijnmond

Professionals in opleiding

Datum: 11-11-2020

- A. Hoe kan ik mijn huidige casussen combineren met de opleiding tot ICR, *terwijl mijn werkdruk hoog is?*
- B. Hoe komen we tot een gedeeld beeld van ICR, *terwijl er nu bij verschillende organisaties verschillende definities, verwachtingen en regierollen zijn tussen en binnen de gebieden?*
- C. Hoe kunnen ICRs hun werk gaan doen, *terwijl er handelingsverlegenheid kan zijn en het spannend is om intensief contact te hebben met de betrokkenen in en om een casus?*
- D. Hoe kan ik mijn werk als ICR gaan inrichten, *terwijl er onduidelijkheid is over de positionering ten opzichte van andere hulpverleners en het netwerk om de casus heen?*

Professionals gestart met implementatie nieuwe werkwijze in dagelijks werk

Datum: 11-11-2020

- A. Hoe kan ik als ICR een vertrouwen opbouwen bij betrokkenen en ketenpartners, *terwijl ik ook meer-voudige partijdigheid hanteer dat het vertrouwen kan schaden?*
- B. Hoe kan ik mijn werk als ICR doen, *terwijl er onduidelijkheid is over de positionering ten opzichte van andere hulpverleners en het netwerk om de casus heen?*
- C. Hoe komen hulpverleners tot een gedeeld beeld van veiligheid, *terwijl zij een verschillend beeld hebben van de casussituatie en van de definitie van veiligheid?*
- D. Hoe kan ik ervoor zorgen dat ik mijn werk als ICR kan blijven doen, *terwijl de randvoorwaarden daarvoor in het geding komen door verschillende belangen en verwachtingen van betrokkenen?*
- E. Hoe kan mijn rol als ICR blijven vervullen, *terwijl er bij een dwangtraject andere partijen regie voeren?*
- F. Hoe kunnen we (ICR) een systeemgerichte aanpak hanteren, *terwijl er schotten zitten tussen de verschillende domeinen (Jeugd, Zorg en Veiligheid) en tussen jeugd en volwassenen?*
- G. Hoe kan ik als uitvoerder beslissen wanneer en naar wie ik een kwestie of situatie moet escaleren, *terwijl er vele besluit- en bestuurlijke lagen boven mij zitten die weinig kennis hebben van mijn casussen of de nieuwe werkwijze of belemmeringen vanuit de systemen?*

Bijlage 2.3 Gezamenlijk gecreëerde DLA managers Rotterdam-Rijnmond

Datum: 07-07-2020

- A. Hoe zorg ik als manager ervoor dat de ICR professionele ruimte ervaart in de praktijk om casuïstiek naar de bedoeling van zijn/haar functie op te pakken, **terwijl de uitvoering ervaart dat de managementlaag geen reëel beeld heeft van belemmeringen op de werkvloer en de complexiteit van casussen?**
 - i. Hoe faciliteer ik dat de ICR zijn/haar ruimte kent en optimaal benut?
 - ii. Hoe monitor ik of dit goed gaat?
 - iii. Hoe vergroot ik het vertrouwen van de ICR om de ruimte te benutten het anders te doen, en dus hierbij ook het risico te lopen dat er fouten gemaakt worden?
 - iv. Hoe richt ik als manager de context in om een ervaren beperking te verminderen? Hoe zorg ik er als manager voor dat uitvoerders en managers een gedeeld beeld krijgen van de mogelijkheden en ruimte voor uitvoerders?
 - v. Hoe communiceer ik als manager over de beschikbare ruimte om een ervaren beperking te verkleinen? Hoe kan ik als manager uitvoerders ondersteunen wanneer zij beperkingen of barrières ervaren?
- B. Hoe faciliteer ik als manager een versterkte integrale aanpak en samenwerking tussen partijen verantwoordelijk voor jeugd en voor volwassenen, **terwijl er in de praktijk grote verschillen in werkwijze/mogelijkheden/regelgeving zijn tussen jeugd- en volwassen gerichte aanpak?**
- C. Hoe zorg ik als manager dat ICR's voldoende tijd hebben om de ICR-taken op zich te nemen en tevens andere taken uit kunnen blijven voeren, **terwijl in de huidige praktijk ICR's een opeenstapeling en opstopping zien van taken en casuïstiek?**
- D. Hoe kan ik als manager bijdragen aan het tijdig en volledig ontvangen van informatie betreffend gezinssystemen waar ICR gewenst is van partijen waar ICR's afhankelijk van zijn (zoals VT), **terwijl (sommige) externe partijen met administratieve achterstanden kampen?**
- E. Hoe kan ik ICR implementeren, **terwijl onze organisatie ontzettend in beweging is (nieuwe structuur, ketenaanpak ontwikkeling etc.)?**
- F. Hoe werken we goed samen met de ICR, **terwijl wij een externe partner zijn?**

Datum: 27-05-2021

Hoe kan ik mijn werk als ICR doen, terwijl.....

- A. ... er **ketenpartners** waarmee ik samenwerk zich niet bewust zijn van mijn **nieuwe rol** en een andere manier van werken en communiceren?
- B. ... de **werkdruk** in de organisatie hoog is en hierdoor mijn collega's meer werk krijgen of casussen blijven liggen?
- C. ... er in sommige situaties **andere partijen regie** voeren? (dwang, veilig thustraject, crisis)
- D. ... er **onduidelijkheid is over de rol- en taakverdeling** van mij en/of de betrokken ketenpartners?
- E. ... ik niet het **mandaat** heb om wachtlijsten te omzeilen of snel hulp in te zetten?
- F. ... het soms **spannend** is om intensief contact te hebben met de betrokkenen in en om een casus? (handelingsverlegenheid)
- G. Hoe kan ik als ICR laten zien dat dit een succesvolle manier van werken is, terwijl de praktijk zich (nu nog) niet laat vertalen naar duidelijke uitkomsten of aantallen?

Bijlage 3.1 Systemanalyse GVS

Systemanalyse Gooi en Vechtstreek
Geweld Hooft Nergens Thuis
20-02-2020

- Blaricum
- Eemnes
- Hilversum
- Huizen
- Gooise Meren
- Laren
- Weesp
- Wijdemeren

| Actoren | Gezinnen | Lokaal veld | Zorgaanbieders | Gecertificeerde instellingen | Zorg- en Veiligheidshuis | Jeugdbescherming | Veilig Thuis | Gemeentes | RvdK | Politie | Bestuurders |
|-------------------------|--|--------------------------|----------------|------------------------------|--------------------------|---|--|-----------|------------------------|---------|---|
| Systeemkenmerken | | Signalering en meldingen | | | | Vrijwillig en onvrijwillige hulp Onderzoek | Onderzoek en triage | | Onderzoek en Besluiten | | Beleidsvorming & beslissingen |
| Kennisinfrastructuur | Heeft direct contact met gezinnen | | | | | | | | | | |
| | Missen overzicht systeem en hulp/zorg | | | | | | Heeft overzicht van situatie gezinnen na melding | | | | |
| Wet- & regelgeving | Onduidelijk hoeveel, wanneer en met wie er data gedeeld mag worden | | | | | | Werken in gescheiden domeinen die in praktijk overlappen | | | | |
| Interactie | Complexe problematiek | | | | | | Banden met alle betrokken partijen | | | | |
| | Verschillende definities voor veiligheid, regie en samenwerking | | | | | | | | | | |
| Verantwoordelijkheden | | | | | | | Onderlinge verschillen gemeentes | | | | Mandaat ligt niet regionaal, maar bij uitvoerders |
| | Verantwoordelijkheden organisaties niet altijd duidelijk | | | | | | | | | | |
| Regie | Heeft deels regie, maar niet gedurende hele proces | | | | | | | | | | |

Bijlage 3.2 Systemanalyse RR

| Systeemanalyse Rotterdam Rijnmond Geweld Hoort Nergens Thuis 25-02-2020 | | <ul style="list-style-type: none"> 4 gebieden binnen Rotterdam Nissewaard Maassluis | | | | | | | |
|---|---|--|----------------|------------------------------|--|---|--|--------------------------|--|
| Actoren | Gezinnen | Lokaal veld: Gebiedsteams | Zorgaanbieders | Gecertificeerde instellingen | Veilig Thuis | Jeugdbescherming | Raad van Kinderbescherming | Gemeentes | Bestuurders |
| | | Expertiseteams Wijkteams Vraagwijzer Signalering en meldingen | | | Onderzoek en triage | Vrijwillig en onvrijwillige hulp Onderzoek | Onderzoek en Besluiten | Jeugd Zorg Veiligheid | Beleidsvorming & beslissingen |
| Systeem-kenmerken | | | | | | | | | |
| Kennisinfra-structuur | Geen overzicht systeem en hulpverleners | Geen overzicht van kwesties, zorg en hulp gezin | | | Overzicht van situatie gezinnen na melding | | Wanneer ingezet: overzicht van situatie gezinnen | | Gericht op inkoop, geen zicht op casussen en inhoudelijke expertise |
| | | | | | Direct contact met gezinnen | | | | |
| Wet- & regelgeving | | | | | | | | | Werken in gescheiden domeinen die in praktijk overlappen |
| | | | | | | | | | Onduidelijk hoeveel en wanneer er data gedeeld mag worden |
| | | | | | | | | | Angst voor SKJ-registratie: tuchtcollege |
| Interactie | Complexe problematiek | Korte lijnen naar VT & politie | | | | | | | Hebben banden met alle betrokken partijen |
| | Taboe op HGKM | | | | | | | | Verschillende definities voor veiligheid, regie en samenwerking |
| Verantwoor-delijkheden | | | | | Lange wachttijden | | | | Indeling gemeentes verschilt |
| | | | | | | | | | Onduidelijkheid over eigen rol en verhouding tot anderen |
| | | | | | | | | | Werken gericht op grenzen van hun verantwoordelijkheden, niet op samenwerken |
| Voelen zich niet verantwoordelijk | | | | | | | | | |
| Regie | | | | | | | | | Heeft deel regie |
| Financiering | | | | | | | | | Concurreren met elkaar |
| | | | | | | | | | Iedere gemeente heeft eigen financieringsstruc-tuur en indeling |

Bijlage 4 Afronding fase 1 GVS

Aanpak HGKM in het lokaal veld: randvoorwaarden voor regie, samenwerking en afstemming op operationeel niveau

Tussentijdse rapportage regio Gooi en Vechtstreek
25 juni 2020

1. Inleiding

Dit document is samengesteld ter afronding van fase 1: verkenning. Deze fase liep van januari tot en met juni 2020. In dit document gaan we allereerst in op de activiteiten die hebben plaatsgevonden in de afgelopen periode. Vervolgens beschrijven we de benaderingswijze die gehanteerd wordt in de regio en geven we een overzicht van enkele te behalen mijlpalen voor de korte termijn. Daarbij benoemen we welke randvoorwaarden bestaan om die mijlpaal te behalen en welke acties uitgevoerd kunnen worden om tot die randvoorwaarden te komen. Tot slot geven we een indicatie van termijnen. Hiermee vormt dit document aanknopingspunten voor de invulling van fase 2 van het traject: de inrichting/installatie.

2. Activiteiten van de afgelopen periode

Tijdens fase 1 hebben verschillende activiteiten plaatsgevonden:

- *Startinterview met de regionaal projectleider*
Bij de start van fase 1 hebben wij gesproken met de regionaal projectleider van de regio Gooi en Vechtstreek. Dit interview had tot doel:
 - De startsituatie in de regio inzichtelijk te maken: waar staat de regio, wat is de ambitie in de regio en hoe denkt de regionaal projectleider die ambitie te gaan bereiken.
 - Meer zicht te krijgen op de lokale infrastructuur ten behoeve van de systeemanalyse.
 - Met deze input in gedachte de eerste werksessie met de uitvoerders vorm te geven (doel en werkvorm).
- *Twee werksessies met zorg- en veiligheidsdomeinen*
Ook hebben tijdens fase 1 twee werksessies (januari en februari) plaatsgevonden met de zorg- en veiligheidsdomeinen. Tijdens deze werksessies zijn de DLA's besproken en opgesteld samen met de aanwezigen. Na afloop van de werksessies is de DLA uitgewerkt en heeft het onderzoeksteam een verslag gemaakt van de besproken onderwerpen.
- *Eerste DLA (versie 1 en 2)- uitvoerders*
Op basis van het startinterview en werksessies is er vanuit het onderzoeksteam een Dynamische Leer Agenda-Uitvoerders opgesteld. De leervragen zijn geformuleerd op basis van de ambities en de uitdagingen die de uitvoerders daarbij verwachten tegen te komen. De aangepaste versie van de DLA is de ambtelijke lijn in gegaan en bij de Taskforce HGKM neergelegd.
- *Concept systeemanalyse*
Er is een start gemaakt met de systeemanalyse. Deze systeemanalyse geeft inzicht in de knelpunten en succesfactoren ten aanzien van systemische kenmerken. Deze knelpunten en succesfactoren staan weergegeven per betrokken actor.
- *Reflectiesessie met regionaal projectleider n.a.v. DLA en systeemanalyse*
 - De RPL heeft aangegeven de systeemanalyse met de deelnemers van de werksessies te willen bespreken. De lokale situatie is dusdanig complex dat het moeilijk te vatten is in één schema.
- *Interviews met de gemeenten (n.a.v. huiswerkopdracht)*
Naar aanleiding van de werksessies is gemeenten gevraagd overzicht te maken van waar ze staan ten opzichte van de ambitie en welke stappen nodig zijn om deze gezamenlijk geformuleerde ambitie te bereiken. De regionaal projectleider heeft alle gemeenten gesproken over de voortgang van deze 'opdracht'. Een lid van het onderzoeksteam is daarbij aangeschoven. Na afloop van de gesprekken is een kort verslag opgesteld.

- *Reflectiesessie met regionaal projectleider*

Tijdens de reflectiesessie met de regionaal projectleider werd aandacht besteed aan de stand van zaken in de regio. We hebben met elkaar de ambitie van de regio aangescherpt, de aard van het onderzoek doorgenomen en gekeken naar de manier waarop het onderzoeksteam de projectleider kan ondersteunen bij het transitieproces. Uit de reflectiesessie bleek onder andere dat onvoldoende zicht bestaat op wat gemeenten concreet doen om dichterbij de gezamenlijk geformuleerde ambitie te komen [zie mijlpalen korte termijn].

3. Analyse van de benaderingswijze van de regionaal projectleider

Op basis van onze gesprekken zien wij dat de regionaal projectleider van Gooi en Vechtstreek kiest voor het ondersteunen van gemeenten bij de ontwikkelingen en activiteiten die zij zelf ondernemen. Dit betekent dat zij het tempo en de keuzes van gemeenten volgt en daarop niet actief stuurt. Dit heeft tot logisch gevolg dat de visie en werkwijzen tussen gemeenten verschillen. De gemeenten staan dus allen op een ander punt in het transitieproces. De benaderingswijze van de projectleider en de positie van gemeenten in de transitie hebben gevolgen voor onze aanpak.

4. Mijlpalen op korte termijn

Op basis van de onderzoeksactiviteiten in fase 1 en de benaderingswijze van kunnen mijlpalen voor de korte termijn gedefinieerd worden. We formuleerden onderstaande mijlpalen en bespreken deze mijlpalen graag met het projectteam.

1) *Er is overzicht van waar gemeenten staan in de transitie*

In de regio Gooi en Vechtstreek voeren gemeenten verschillende activiteiten uit die bijdragen aan de transitie naar 1gezin1plan1regisseur. Om na te gaan wat deze activiteiten inhouden en in welke mate deze bijdragen aan de gedeelde visie en ambitie is het noodzakelijk concreet te maken wat de gemeenten doen. Vervolgens kan inzichtelijk gemaakt worden hoe ver gemeenten zijn in het transitieproces en de wijze waarop zij dit proces inrichten. Het onderzoeksteam kan de regionaal projectleider ondersteunen bij het in kaart brengen hiervan, bijvoorbeeld door het voeren van gesprekken met beleidsmedewerkers of door het lezen van beleidsstukken. Wanneer helder is wat gemeenten doen en waar ze staan in het transitieproces kan deze informatie vertaald worden naar het niveau van bestuurders. Dit betekent dat in kaart gebracht wordt in hoeverre bestuurders de geformuleerde ambitie herkennen en welke kansen en belemmeringen zij zien wat betreft het behalen van deze ambitie. Ook is daarbij aandacht voor welke rol zij voor zichzelf zien in het transitieproces en hoe zij tegen de gemeentelijke verschillen aan kijken. In het verlengde daarvan kan worden nagegaan welke informatiebehoefte bestuurders hebben en wat zij nodig hebben om de transitie vorm te geven. Daarin kan ook gekeken worden op welke manier het onderzoeksteam hierin kan voorzien (bijvoorbeeld in de vorm van een DLA of ander instrument).

2) *De regionaal projectleider heeft een heldere positie en rol ten opzichte van de gemeenten*

Voor het ondersteunen en aansturen van het transitieproces bestaan verschillende strategieën. Als helder is welke strategie de regionaal projectleider kiest, kan concrete invulling worden gegeven aan de keuzes die de regionaal projectleider heeft en kan maken in de ondersteuning en aansturing van het transitieproces. Daarbij is ook aandacht voor welke actoren nodig zijn, welke activiteiten uitgevoerd kunnen worden en op welke termijn. Dit draagt bij aan een heldere invulling van de rol van de projectleider ten aanzien van de transitie. Om dit 'handelingsperspectief' in beeld te brengen, kan een reflectiesessie gepland worden met de regionaal projectleider.

3) *Een uitwisselingsstructuur waarin gemeenten van elkaar leren*

In de regio Gooi en Vechtstreek werken gemeenten afzonderlijk aan de transitie naar 1gezin1plan1regisseur. Dat brengt verschillen in tempo met zich mee. Ter bevordering van het transitieproces kan het nuttig zijn inzicht te krijgen in wat andere gemeenten doen. Om dit te bewerkstelligen is het noodzakelijk een goede uitwisselingsstructuur te ontwikkelen waarin gemeenten elkaar op de hoogte kunnen stellen van hetgeen zij ondernemen en waarin gemeenten van elkaar kunnen leren. Goede voorbeelden en knelpunten kunnen gedeeld worden waarna gemeenten samen op zoek kunnen naar oplossingen of goede werkwijzen. Alvorens deze uitwisselingsstructuur opgezet kan

worden, is het raadzaam bij gemeenten na te gaan welke uitwisselingsbehoefte zij hebben, welk specifiek doel de uitwisselingsbijeenkomst volgens hen zou moeten hebben, welke actoren zouden moeten aanschuiven tijdens een dergelijke bijeenkomst en op welke manier deze uitwisseling het best vormgegeven kan worden. Het onderzoeksteam kan de regionaal projectleider ondersteunen bij het in beeld brengen van behoeften en mogelijkheden voor een dergelijke uitwisselingsstructuur.

5. Randvoorwaarden en acties voor mijlpalen op korte termijn

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mijlpalen op korte termijn, benodigde randvoorwaarden om deze mijlpalen te behalen en acties om deze randvoorwaarden op orde te brengen.

| Mijlpalen | Randvoorwaarden | Acties |
|---|--|--|
| <i>Heldere positie en rol van projectleider</i> | <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in gekozen transitiestrategie Handelingsperspectieven die de projectleider heeft m.b.t. het ondersteunen/ aansturen van het transitieproces | <ul style="list-style-type: none"> Reflectiesessie met de regionaal projectleider Samen formuleren van handelingsperspectieven |
| Zicht op stand van zaken in elke gemeente | <ul style="list-style-type: none"> Overzicht van afgeronde, lopende en geplande activiteiten van gemeenten die bij moeten dragen aan het transitieproces (de ambitie) Inzicht in mate waarin activiteiten daadwerkelijk bijdragen aan het gedeelde transitieproces (de ambitie) Inzicht in herkenning ambitie, kansen en belemmeringen en informatiebehoefte bij bestuurders Inzicht in beslissingsstructuren: wie is waarvoor verantwoordelijk? | <ul style="list-style-type: none"> Aanvullende interviews met gemeenten Verzamelen en doornemen beleidsdocumenten Vergelijking/ analyse van gemeentelijke stukken en regionaal programma t.b.v. toetsing activiteiten Aanvullende interviews met bestuurders Presentatie stand van zaken onderzoek bij bestuurders/gremia Terugkoppeling aan RPL |
| <i>Leerstructuur voor gemeenten</i> | <ul style="list-style-type: none"> Inzicht in de leervragen Inzicht in de juiste actoren voor de structuur (afhankelijk van leervragen) Inrichten en onderhouden leerstructuur | <ul style="list-style-type: none"> Reflectiesessie met regionaal projectleider Bestuderen documentatie over mogelijkheden voor uitwisselingsstructuren en daarover advies/presentatie geven Inrichten en begeleiden bij vormgeven leerstructuur |

6. Plan van aanpak komende periode

Het behalen van de eerstgenoemde mijlpaal zien we als de eerste stap. En zou wat ons betreft opgestart kunnen worden. Ook plannen we graag op korte termijn een nieuwe sessie met de projectleider. We zouden er naar willen streven om half september de eerste twee mijlpalen gehaald te hebben. De wenselijkheid en snelheid van het opzetten van de leerstructuur hangt af van de uitkomsten van mijlpaal 1.

Bijlage 5 Afronding fase 1 RR

Aanpak HGKM in het lokaal veld: randvoorwaarden voor regie, samenwerking en afstemming op operationeel niveau

Tussentijdse rapportage regio Rotterdam-Rijnmond

Datum: 25 juni 2020

1. Inleiding

Dit document is samengesteld ter afronding van fase 1: verkenning. Deze fase liep van januari tot en met juni 2020. In dit document gaan we allereerst in op de activiteiten die hebben plaatsgevonden in de afgelopen periode. Vervolgens beschrijven de benaderingswijze die gehanteerd wordt in de regio en geven we een overzicht van enkele te behalen mijlpalen voor de korte termijn. Daarbij benoemen we welke randvoorwaarden bestaan om die mijlpaal te behalen en welke acties uitgevoerd kunnen worden om tot die randvoorwaarden te komen. Tot slot geven we een indicatie van termijnen. Hiermee vormt dit document aanknopingspunten voor de invulling van fase 2 van het traject: de inrichting/installatie.

2. Activiteiten van de afgelopen periode

Tijdens fase 1 hebben de volgende activiteiten plaatsgevonden:

- *Startinterview met regionaal projectleider Rotterdam-Rijnmond:*

Bij de start van fase 1 hebben wij gesproken met de regionaal projectleider van de regio Rotterdam-Rijnmond. Dit interview had tot doel:

- De startsituatie in de regio inzichtelijk te maken: waar staat de regio?, wat is de ambitie in de regio? en hoe denkt de regionaal projectleider die ambitie te gaan bereiken? Wat ligt er achter de keuzes die gemaakt zijn?
- Meer zicht te krijgen op de lokale infrastructuur ten behoeve van de systeemanalyse. Welke actoren hebben een rol in dit transformatieproces?
- Een beeld te vormen van de mogelijke activiteiten voor de inrichting van de volgende fase t.a.v. de uitvoerders, managers en bestuurders.

- *Startinterviews met de intensief casemanagers in de 4 deelnemende gemeenten:*

We hebben deelgenomen aan de startinterviews met de casemanagers. Hierin is aandacht geweest voor:

- De huidige werkwijze (wat is op dit moment regievoeren?, in welke mate is er sprake van systeemgericht werken?, is er sprake van een (gedeelde) visie op veiligheid?, is er sprake van geschikte casuïstiek in de caseload?, welke samenwerkingspartners zijn in beeld?)
- Belemmeringen die de uitvoerders op dit moment ervaren om op lokaal niveau regie/intensieve casusregie te kunnen voeren (zowel bestuurlijk, tactische als op individueel professioneel niveau).

- *Eerste DLA-professionals: casemanagers*

Op basis van beide type startinterviews is er vanuit het onderzoeksteam een eerste versie van de Dynamische Leer Agenda (DLA) voor uitvoerders opgesteld. De leervragen zijn geformuleerd op basis van de ambities en de uitdagingen die de uitvoerders daarbij verwachten tegen te komen.

- *Concept Systeemanalyse*

Er is een start gemaakt met de systeemanalyse. Deze systeemanalyse geeft inzicht in de knelpunten en succesfactoren ten aanzien van systemische kenmerken. Deze knelpunten en succesfactoren staan weergegeven per betrokken actor.

- *Reflectiesessie met regionaal projectleider n.a.v. DLA en systeemanalyse*

We hebben een reflectiesessie gehouden met de regionaal projectleider. Hieruit kwamen de volgende bevindingen naar voren.

- De regionaal projectleider heeft aangegeven de systeemanalyse per niveau/gemeente te willen bespreken. De lokale situatie is dusdanig complex dat het moeilijk te vatten is in één schema.
- De DLA kan verder worden vormgegeven als de casemanagers meer zicht hebben op de methode en de tools van multifocus. Dan kan er betere reflectie plaatsvinden op de barrières/kansen voor de toepassing van de werkwijze in de praktijk.

- De regionaal projectleider wil weten welke barrières en verwachtingen zij tegen kan komen in gesprekken met (managers van) wijkteams, in samenwerking en regie/toewijzing van de juiste casuïstiek aan andere organisaties.
- *Digitale reflectiesessie met intensief casusregisseurs*
Na de derde opleidingsdag heeft er een werksessie plaatsgevonden met de casemanagers. Hierin stond de reflectie op de werkbaarheid van de multifocus methode in de lokale praktijk centraal. Wat zijn de verwachtingen bij het in de praktijk brengen van multifocus? Deze werksessie heeft leervragen opgeleverd die zijn toegevoegd aan de concept DLA.
- *Concept DLA-bestuurders*
Op basis van de werksessie met de casemanagers is een concept DLA voor de bestuurders opgesteld. Bestuurders zijn nog niet gesproken en hebben dus nog geen input kunnen leveren voor deze DLA.
- *Reflectiesessie met projectleider afsluiting fase 1*
Tijdens de reflectiesessie met de regionaal projectleider werd aandacht besteed aan de stand van zaken in de regio. We hebben met elkaar de ambitie van de regio aangescherpt, de aard van het onderzoek doorgenomen en gekeken naar de manier waarop het onderzoeksteam de projectleider kan ondersteunen bij het transitieproces. Uit de reflectiesessie bleek onder andere dat de ondersteuningsbehoefte met name zit op het niveau van de bestuurders (hoe informeren we de bestuurders, hoe zorgen we ervoor dat er commitment is en blijft en hoe vertalen we commitment naar besluiten en acties van die bestuurders). En hoe krijgt de regionaal projectleider zicht op thema's/randvoorwaarden voor de start van eenzelfde proces in een andere gemeente (wat weten we nu al waar ik tegen aan kan gaan lopen in een andere gemeente?).

3. Analyse van de benaderingswijze van de regionaal projectleider

De benadering van de projectleider lijkt zich te kenmerken door een bottom up-werkwijze. Uitvoerders worden getraind om regie te gaan voeren in het lokale veld, zonder dat de structuur op de niveaus daarboven aanwezig al uitgekristalliseerd is. De regionaal projectleider heeft een actieve, sturende rol genomen in het zo veel mogelijk weghalen van belemmeringen op uitvoerings- en organisatieniveau. Het identificeren van knelpunten en kansen gebeurt gaandeweg. De koppeling naar het bestuurdersniveau is in fase 1 bewust nog niet gemaakt.

Deze benaderingswijze heeft implicaties voor de mijlpalen op korte termijn en ons plan.

4. Mijlpalen op korte termijn

Op basis van de onderzoeksactiviteiten in fase 1 kunnen mijlpalen voor de korte termijn gedefinieerd worden. Het onderzoeksteam is tot de volgende mijlpalen gekomen:

- 1) *De regionaal projectleider heeft lessen in haar eigen handelen geëxpliciteerd en kan die toepassen*
Voordat de regionaal projectleider in andere gemeenten aan de slag gaat, helpt het om geleerde lessen te expliciteren. Het toepasbaar maken van die lessen komt succesvolle implementatie in andere gemeenten ten goede.
- 2) *Er is een sterke verbinding met het niveau van bestuurders*
Tot nu toe zijn bestuurders nog niet (of vrijwel niet) aangehaakt. Dat is een bewuste keuze. Tegelijkertijd stellen we voor om wel een start te gaan maken met het betrekken van die bestuurders.
- 3) *Er is een sterke verbinding tussen het niveau van uitvoerders en het niveau van managers*
(Team)managers, ook van partnerorganisaties, vormen een belangrijke schakel tussen bestuurders en uitvoerders. Het is dus van belang dat zij snappen wat de nieuwe werkwijze inhoudt en hoe zij hun uitvoerders kunnen aansturen en ondersteunen. Daarvoor is nodig dat partnerorganisaties zijn aangehaakt, dat de ideale werkwijze naar de lokale situatie is vertaald, dat wettelijke en organisatiekaders helder zijn en dat professionals de eigen ruimte gebruiken.

4) *Er is een start gemaakt met werken via de nieuwe werkwijze*

De eerste uitvoerders zijn getraind en de verwachting is dat casemanagers op korte termijn met de nieuwe werkwijze aan de slag gaan. Wanneer zij van start zijn gegaan, is het van belang (eerste) ervaringen met de nieuwe werkwijze op te halen (bijvoorbeeld het verschil met de oude werkwijze of barrières waar ze in de praktijk tegenaan lopen).

5. Randvoorwaarden en acties voor mijlpalen op korte termijn

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de mijlpalen op korte termijn, benodigde randvoorwaarden om deze mijlpalen te behalen en acties om deze randvoorwaarden op orde te brengen.

| Mijlpalen | Randvoorwaarden | Acties |
|--|---|--|
| <i>Zicht op belemmeringen die RPL heeft weggenomen</i> | Inzicht in oorzaken van belemmeringen, reeds weggenomen belemmeringen en wijze waarop RPL deze belemmeringen heeft weggenomen | <ul style="list-style-type: none"> - Interview met RPL - Structurele reflectiesessies - Literatuurstudie (over balans tussen wettelijke kaders en professionele ruimte) |
| <i>Verbinding met bestuurders</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Zicht op informatiebehoefte - Urgentiegevoel en eigenaarschap - In een actieve rol zetten van bestuurders - Handelingsperspectief | <ul style="list-style-type: none"> - Presentatie over probleem, oplossing en bijdrage van ons traject - Uitvragen en voorzien in informatiebehoefte |
| <i>Verbinding uitvoering-management</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Begrip van nieuwe werkwijze - In een actieve rol zetten van managers en andere organisaties - Handelingsperspectief voor aansturen en coachen | <ul style="list-style-type: none"> - Ondersteunen bij lokale werksessies - Kennis over probleem en nieuwe werkwijze verspreiden - Leervragen formuleren |
| <i>Start maken met de uitvoering</i> | <ul style="list-style-type: none"> - Inzicht in de nieuwe uitvoeringspraktijk en de verschillen ervan met de 'oude' werkwijze? - Zicht op praktische belemmeringen en barrières waar professionals tegenaan gaan lopen - Reflecteren en leren tussen professionals | <ul style="list-style-type: none"> - Observaties - Interviews - Leren tussen professionals - Terugkoppeling aan managers en regionaal projectleider |

6. Plan van aanpak komende periode

Onze activiteiten zijn afhankelijk van het tempo dat de regionaal projectleider voor zich ziet. We zouden in ieder geval de structurele reflectiesessies willen inplannen. Daarnaast stellen we voor om vroegtijdig met casemanagers die aan de slag gaan met de nieuwe werkwijze in gesprek te gaan of observaties uit te voeren.

Bijlage 6 Tussentijdse notitie GVS

Domeinoverstijgend samenwerken en regie voeren rondom huiselijk geweld en kindermishandeling in de regio Gooi en Vechtstreek

Een beknopt overzicht van de stand van zaken m.b.t domeinoverstijgende samenwerking en regievoeren in het kader van huiselijk geweld en kindermishandeling in de gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek

Datum: 16-09-2020

Auteurs: E. Verbeek en J.C. Erisman, onderdeel van het onderzoeksteam ZonMwcall - GHNT

Inleiding

In de regio Gooi en Vechtstreek is in september 2019 het Actieprogramma Geweld hoort nergens thuis (GHNT) opgesteld waarin de visie van de regio voor een verbeterde aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling verwoord staat. In dit actieprogramma wordt onder andere aandacht besteed aan de verbetering van domeinoverstijgend samenwerken en het (door-)ontwikkelen van procesregie.

Deze thema's zijn onderwerp van een onderzoek vanuit het programma GHNT van ZonMw waaraan de regio Gooi en Vechtstreek mee doet.

Om na te gaan hoe deze onderdelen van het Actieprogramma geïmplementeerd worden in de verschillende gemeenten zijn in augustus en september 2020 interviews gehouden met beleidsadviseurs en consultants van de verschillende gemeenten.

Hieronder geven we een korte omschrijving van het onderzoek en de afgenomen interviews. Vervolgens gaan we in op onze bevindingen ten aanzien van domeinoverstijgende samenwerking, procesregie en de (lokale) ambitie. We sluiten de notitie af met een overkoepelende conclusie.

In het kort: onderzoek Regioplan, Athena Instituut en Hiemstra & de Vries

In december 2019 zijn beleidsonderzoeksbureau *Regioplan*, het *Athena Instituut* van de Vrije Universiteit Amsterdam en adviesbureau *Hiemstra en de Vries* gestart met een onderzoek naar de samenwerking, afstemming en regie rondom huiselijk geweld en kindermishandeling (HGKM).

Dit onderzoek (2019-2021) heeft als doel om in de uitvoeringspraktijk van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken bij huiselijk geweld en kindermishandeling, met de focus op veiligheid en in het lokaal veld, te werken aan het identificeren en wegnemen van barrières op operationeel, organisatie- en netwerkniveau. We kijken hierbij specifiek naar complexe, meervoudige casuïstiek in het lokaal veld (of voorveld), die niet zwaar genoeg is voor de MDA++ aanpak. We volgen hiervoor de ontwikkelingen in twee regio's: Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek.

In het voorjaar van 2020 is, o.a. door middel van werksessies, in het kader van dit onderzoek een Dynamische Leeragenda opgesteld waarin leerdoelen voor de regio Gooi en Vechtstreek zijn opgesteld i.s.m. gemeenten, Veilig Thuis, het Zorg en Veiligheidshuis Gooi en Vechtstreek, de politie en ervaringsdeskundigen (zie bijlage).

Deze notitie

Om te bepalen waar gemeenten staan t.o.v. de gewenste situatie zoals verwoord in de leeragenda zijn interviews gehouden met beleidsadviseurs en consultants van de zes gemeenten in de regio Gooi en Vechtstreek in augustus en september 2020. Tijdens deze interviews stonden het domeinoverstijgend samenwerken en de procesregie binnen de gemeenten centraal. We zijn voor zowel domeinoverstijgend samenwerken als procesregie nagegaan hoe dat op dit moment geregeld is en welke ontwikkelingen er spelen, welke succesfactoren gelden en welke knelpunten ervaren worden in de gemeenten. We voerden de gesprekken in de vorm van een digitaal groepsinterview waar (beleids)medewerkers van verschillende domeinen (sociaal domein, jeugd, openbare orde en veiligheid) bij aanwezig waren. Bij alle interviews was ook een ervaringsdeskundige betrokken. In deze notitie geven we een beknopt overzicht van de bevindingen die we hebben opgehaald uit de interviews.

Belangrijk om te benoemen is dat op basis van de afgenomen interviews geen sluitend beeld van de regio gegeven kan worden. We hebben enkel gesproken met verschillende beleidsadviseurs (en enkele consultants) binnen de gemeenten. Voor het creëren van een geheel, sluitend beeld van de uitvoering, succesfactoren en knelpunten ten aanzien van domeinoverstijgende samenwerking en procesregie zal ook gesproken moeten worden met andere partijen/ lagen, zoals uitvoerders en managers.

Doel transformatie Gooi en Vechtstreek

Voordat we ingaan op de bevindingen uit de interviews beschrijven we kort de actielijn uit het regionaal actieprogramma waar domeinoverstijgende samenwerking en procesregie onder geschaard kunnen worden. In de visie van het actieprogramma wordt gesteld dat huiselijk geweld en kindermishandeling een domeinoverstijgend probleem is. Hiervoor is het noodzakelijk dat de verschillende domeinen goed met elkaar samenwerken. Onderdeel van de Actielijn 'Eerder en beter in beeld' is het verbeteren van de lokale infrastructuur en effectief samenwerken rondom (zicht op) veiligheid.⁵ Om goed te kunnen samenwerken is het noodzakelijk dat men van elkaar weet wie wat doet en met welk doel. Daarom worden in het kader van deze Actielijn verschillende 'doelen' benoemd om deze samenwerking te verbeteren. Zo wordt o.a. beoogd te werken aan gefaseerde samenwerking tussen verschillende partijen, het aanstellen van een procesregisseur per gezin en het verbeteren van de kennis over elkaars mogelijkheden bij de domeinen. Domeinoverstijgende samenwerking en procesregie zijn onderdeel van deze actielijn. De bevindingen beschreven in deze notitie zijn bedoeld om bij te dragen aan het vaststellen van de stand van zaken met betrekking tot het domeinoverstijgend samenwerken en het voeren van procesregie in de verschillende gemeenten in de regio en aan welke knelpunten gewerkt zal kunnen/ moeten worden om deze zaken te verbeteren.

Domeinoverstijgend samenwerken

Een van de genoemde doelen voor de regio in het regionaal actieprogramma GHNT is domeinoverstijgend samenwerken. Hiermee wordt bedoeld dat verschillende beleidsterreinen (domeinen), zoals zorg, welzijn, veiligheid, jeugd, etc. intensiever met elkaar samenwerken. Er wordt in dat geval minder binnen de verschillende 'kokers' van de domeinen gewerkt en gedacht en meer overkoepelend en integraal gewerkt. In de gesprekken met medewerkers van de verschillende gemeenten hebben we achterhaald in welke mate domeinoverstijgend samengewerkt wordt in de gemeenten en welke succesfactoren en knelpunten zij daarbij ervaren. Hieronder beschrijven we beknopt verschillende onderwerpen in het licht van domeinoverstijgend samenwerken en geven we aan in welke mate deze onderwerpen als succesfactor dan wel knelpunt worden ervaren.

Korte lijnen

Een terugkerend onderwerp in de interviews over domeinoverstijgend samenwerken is het wel of niet bestaan van korte lijnen tussen de verschillende domeinen. Met korte lijnen wordt bedoeld dat gemakkelijk, snel en laagdrempelig contact gelegd wordt tussen medewerkers van verschillende domeinen. Voor het effectief samenwerken vanuit verschillende domeinen is het essentieel dat deze elkaar snel weten te vinden. Voornamelijk in kleine gemeenten is sprake van korte lijnen. Daar zitten afdelingen vaak fysiek dichterbij elkaar en is men beter op de hoogte van wie je waarvoor kunt benaderen. Een voorbeeld zien we in de gemeente Wijdereen waar de afdelingen in hetzelfde kantoor zitten. Daarbij zijn de teams van kleine omvang waardoor ze gemakkelijker kunnen afstemmen en snel kunnen schakelen. In gemeente Hilversum bevinden de verschillende domeinen zich daarentegen op een fysiek grotere afstand van elkaar (verschillende locaties). Ook in de BEL-gemeenten zitten de domeinen verspreid, mede door de H-BEL-constructie. De BEL-gemeenten werken in de uitvoering samen met de gemeente Huizen. Hierdoor zitten de consultants voor de BEL-gemeenten in Huizen. Daarnaast valt Eemnes in twee regio's waardoor het team Jeugd van Eemnes zich in Utrecht bevindt, terwijl het team Wmo in Huizen zit. In de BEL-gemeenten is dus sprake van een letterlijk grote afstand van elkaar. Het onderhouden van korte lijnen wordt hierdoor bemoeilijkt.

(Structureel) overleg en persoonsafhankelijkheid

Een andere manier om korte lijnen te creëren en structureel contact te hebben, is door middel van periodieke domeinoverstijgende overleggen. Uit de interviews blijkt dat in sommige gemeenten dergelijke periodieke overleggen gevoerd worden. Zo wordt in de gemeente Weesp één keer per drie weken domeinoverstijgend overleg gevoerd en komen de verschillende domeinen in de gemeente Gooise Meren één keer per week bij elkaar binnen het team Maatschappelijke zorg. Ook is in sommige gemeenten een coördinator aanwezig die een verbindende rol heeft tussen verschillende domeinen, bijvoorbeeld een coördinator Sociaal Domein in de gemeente Weesp en een adviseur Jeugd en Veiligheid in de gemeente Hilversum. Echter niet in alle gemeenten worden lokale domeinoverstijgende overleggen op beleids- en

⁵ Actieprogramma Gooi en Vechtstreek 2019-2021.

uitvoeringsniveau gevoerd of zijn verbindende coördinatoren aangesteld. Wel zien we dat op uitvoeringsniveau vaker domeinoverstijgende overleggen plaatsvinden. Bovendien bestaan de uitvoerende teams in meerdere gemeenten uit meerdere disciplines waardoor direct verbinding kan worden gelegd. Zo bestaat de Uitvoeringsdienst in de gemeente Huizen uit drie teams met verschillende disciplines. Ook in bijvoorbeeld Wijdmeren en Weesp bestaat het uitvoerende team uit verschillende disciplines waardoor de verbinding tussen verschillende domeinen gemakkelijk ontstaat op dit niveau. Vrijwel alle gemeenten geven aan dat het leggen van de verbinding op uitvoerend niveau steeds beter verloopt.

Een bevinding die voor vrijwel alle gemeenten geldt, is dat de bestaande afstemming/ verbinding tussen de verschillende domeinen vrijwel altijd persoonsafhankelijk is. In de meeste gemeenten is het leggen van verbinding tussen de domeinen geen geborgd werkproces. Het is afhankelijk van de persoon in welke mate domeinoverstijgend gewerkt wordt en hoe 'breed' een casus opgepakt wordt. De taakopvatting (of houding) van deze persoon speelt daarbij een rol. Daar waar personen een brede taakopvatting hebben, zal een casus breder opgepakt worden en eerder gedacht worden aan het betrekken van andere domeinen. In de gemeenten waar nog in sterkere mate sprake is van een 'verkokering' van de domeinen blijft men dichterbij zijn eigen domein en is men minder geneigd breder te kijken.

Bekend zijn met elkaar

Een ander onderwerp dat naar voren kwam in de interviews is het (onvoldoende) bestaan van kennis. Deze kennis is tweeledig: enerzijds de kennis van elkaar en anderzijds de kennis van elkaars mogelijkheden. In gemeenten waar men de collega's van andere domeinen kent, is het vaak gemakkelijker contact te leggen en snel te schakelen met deze andere domeinen. Het kennen van de collega's draagt bij aan het snel kunnen schakelen en hangt daarom samen met het bestaan van korte lijnen tussen de verschillende domeinen. Dit is bijvoorbeeld het geval in de gemeenten Weesp en Wijdmeren. Niet in alle gemeenten kent men de collega's van andere domeinen. Bijvoorbeeld in gemeente Hilversum en in de BEL-gemeenten is nog onvoldoende sprake van 'het elkaar kennen'. Dit maakt het lastiger snel te schakelen en leidt ertoe dat minder snel contact gelegd wordt met andere domeinen. De afstemming tussen de verschillende domeinen hangt daardoor meer op toeval dan op structureel contact.

Naast kennis van elkaar speelt ook kennis van elkaars mogelijkheden een rol. Wanneer domeinen onvoldoende op de hoogte zijn van hetgeen een ander domein zou kunnen betekenen in een casus wordt minder snel aan de inzet van dit domein gedacht en zal dit domein minder snel betrokken worden. In veel gemeenten ontbreekt deze kennis van de mogelijkheden van de verschillende domeinen. Het verbeteren van de kennispositie van de verschillende domeinen is een aandachtspunt waarop ingezet zou kunnen worden om het systeem beter in te richten.

Gezamenlijke verantwoordelijkheid en cultuur

Ook het gezamenlijke verantwoordelijkheidsgevoel (of: eigenaarschap) is van belang voor het (kunnen) betrekken van collega's van andere domeinen. In de interviews wordt aangegeven dat het van belang is dat bij alle medewerkers doordringt dat bepaalde onderwerpen, zoals huiselijk geweld en kindermishandeling, domeinoverstijgend aangepakt dienen te worden. Bij dergelijke onderwerpen zou meteen domeinoverstijgend gedacht en gewerkt moeten worden. Toch merken de geïnterviewden dat dit nog altijd niet het geval is. De verbinding tussen de domeinen wordt vaak niet automatisch gelegd bij domeinoverstijgende thema's. Geïnterviewden geven aan dat alle domeinen verantwoordelijkheid moeten voelen over dergelijke thema's. Ook zien zij het als noodzakelijk dat de domeinen meer aan elkaars betrokkenheid denken. Op dit moment is er in sommige casussen nog onvoldoende besef dat ze elkaar nodig hebben. Er wordt in verschillende gemeenten wel gewerkt aan het creëren van dit eigenaarschap. In gemeente Hilversum organiseren ze sessies voor de verschillende domeinen om (de betrokkenheid bij) domeinoverstijgende thema's te bespreken met als doel een gezamenlijk verantwoordelijkheidsgevoel te creëren. De wij-zij scheidslijnen tussen de verschillende domeinen zullen weggenomen moeten worden om deze gezamenlijke verantwoordelijkheid te creëren.

Deze wij-zij scheidslijnen zijn volgens enkele geïnterviewden onderdeel van de organisatiecultuur binnen gemeenten. De organisatiecultuur is ook van invloed op de mate van domeinoverstijgende samenwerking. Binnen de bestaande structuren en werkprocessen wordt niet automatisch verwacht dat domeinen elkaar betrekken of bij elkaar binnenlopen. Ondanks dat aan eenzelfde onderwerp/ casus gewerkt wordt, vindt op dat moment niet altijd afstemming plaats. Medewerkers blijven in sommige gevallen te veel in eigen kokers denken waardoor domeinoverstijgende samenwerking belemmerd wordt.

Domeinoverstijgende (proces)regie

De klankbordgroep met ervaringsdeskundigen concludeerde dat er vanuit de cliënten in de regio behoefte is aan één persoon die het overzicht heeft van begin tot eind, de cliënten door het stelsel navigeert en een vast aanspreekpunt is voor zowel de cliënten als de betrokken professionals. Hij of zij heeft oog voor de rol en taken van alle betrokken partijen die bij het gezin betrokken zijn ten behoeve van een overkoepelend doel: het creëren van een veilige situatie in het gezinssysteem. De ervaringsdeskundigen gaven aan dat deze vorm van *domeinoverstijgende* regie belangrijk is voor cliënten, omdat bij gebrek aan regie, deze taak bij de cliënt komt te liggen. Zij zullen zelf overzicht moeten houden en zichzelf door het systeem moeten navigeren, terwijl zij in een kwetsbare en afhankelijke positie zitten en niet in staat zijn partijen (beter) te laten samenwerken. Dit brengt een grote last met zich mee en kan ertoe leiden dat cliënten niet de gepaste hulp krijgen.

Om meer inzicht te krijgen in hoe de verschillende gemeenten regievoering georganiseerd hebben en wat hun ambities zijn ten opzichte van de wens vanuit de ervaringsdeskundigen, hebben we dit thema besproken in de interviews en de verschillende manieren van regievoering binnen de gemeenten beknopt in kaart gebracht.

Wat is procesregie?

Tijdens de interviews bleek dat er verschillende definities en ideeën bestaan over wat procesregie inhoudt, wanneer dit het beste ingezet kan worden en door wie. Zo is er onduidelijkheid over het verschil met casusregie, waarbij (over het algemeen) hulpverleners regie voeren over hun hulpverleningstraject, waarna de casus bij de inzet van andere hulp weer bij een andere casusregisseur terecht komt. De ervaringsdeskundigen stellen dat er behoefte is aan regie over het gehele traject dat de cliënt doorloopt. Daarnaast is er geen uniforme invulling van het werk of de positie van regisseurs. Hieronder geven we een kort overzicht van de verschillende invullingen van regie binnen de gemeenten, waarna we ingaan op de twee grootste belemmeringen in het organiseren van procesregie en lichten we de versterkte procesregie van Gooise Meren uit.

Verskillende vormen van (proces)regie

De gemeenten hebben allemaal wel een vorm van regie rondom complexe casuïstiek, maar niet iedere gemeente zet regie in voor huiselijk geweld-casussen. Zo heeft de gemeente Hilversum wel procesregie, maar zet ze deze alleen in als sprake is van verminderde zelfredzaamheid van cliënten en/ of meervoudige problematiek. Huiselijk geweld-casussen vallen in de gemeente Hilversum niet altijd in deze 'categorieën'. Vaak wordt in een huiselijk geweld-casus een Wmo-begeleider ingezet. Deze heeft geen officiële regiefunctie, maar kan casussen wel breed oppakken; het is afhankelijk van hoe deze begeleider zijn rol oppakt in hoeverre sprake is van een centraal contactpersoon en afstemming tussen de verschillende domeinen en organisaties. De gemeente Wijdmeren heeft een regieteam vanuit het Jeugd domein dat intensief samenwerkt met de omliggende domeinen (de zorg- en welzijnsspecialist wordt bijvoorbeeld in veel gevallen ook betrokken). Ook gemeente Huizen heeft de regie bij het Jeugd domein belegd. De jeugdconsulent coördineert de hulp, houdt zicht op de voortgang, zoekt afstemming met alle betrokken organisaties en is aanspreekpunt voor het gezin. Gemeente Weesp heeft de regie bij het sociale wijkteam belegd, waarbij de invulling van de regie kan verschillen per regisseur. In de BEL-gemeenten hangt de regievoerder af van welke afdelingen of organisaties bij de casus betrokken zijn. Als de casus 'geëscaleerd' wordt en er andere afdelingen/ organisaties betrokken worden, dan wordt van regievoerder gewisseld. Zo kan het zijn dat gezinnen door verloop van tijd meerdere regievoerders hebben in de BEL-gemeenten. De gemeente Gooise Meren is op dit moment gestart met het experimenteren met procesregie, in lijn met de suggestie van de ervaringsdeskundigen. Hun aanpak wordt na een toelichting op de grootste knelpunten bij het organiseren van procesregie uitgelicht.

Doorzettingsmacht en mandaat

Bij verschillende gemeenten werd aangekaart dat voor succesvolle procesregie, mandaat en doorzettingsmacht belangrijk is. Verschillende gemeenten geven aan dat als procesregisseurs dat niet hebben, men daardoor afhankelijk is van collega's en hun besluitvormingsprocessen. Zonder doorzettingsmacht kunnen zij problemen in de voortgang van de casus alleen aankaarten bij de betrokken partijen en moeten ze vertrouwen op de inschatting van de betrokken organisaties en er vanuit gaan dat zij actie ondernemen.

Zo kan een procesregisseur zonder doorzettingsmacht of mandaat ook niet escaleren wanneer zij zien dat het niet goed gaat binnen een casus. Tegelijkertijd moeten de betrokken organisaties de procesregisseur vertrouwen op zijn/ haar oordeel over de voortgang binnen een casus.

Privacywetgeving en gegevensdeling

De grootste belemmering die er rondom het thema 'regie' werd genoemd, is de huidige privacywetgeving: de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG). Deze wetgeving stelt dat gegevens alleen gedeeld mogen worden binnen een team en onder de voorwaarde dat de gedeelde informatie direct bijdraagt aan de hulp aan de cliënt of het gezin⁶. Op dit moment merken de medewerkers dat de AVG op verschillende manieren geïnterpreteerd wordt en daardoor belemmerend kan werken in de (noodzakelijke) informatie-uitwisseling over een casus tussen collega's van verschillende domeinen of (externe) organisaties. De geïnterviewden geven aan dat dit problematisch kan zijn bij het inrichten van procesregie, zoals de ervaringsdeskundigen ambiëren. Zo zal er bepaald moeten worden wat de taken van een procesregisseur zijn en welke informatie over cliënten zij nodig hebben om het aanspreekpunt voor het gezin te zijn en hen door het systeem te navigeren. Daarnaast zal de positie en thuisorganisatie van de procesregisseur bepaald moeten worden, wat zal bepalen wanneer zij ingezet kunnen worden en wat hun positie ten opzichte van het team rondom de cliënt zal zijn. Dit zal effect hebben op welke gegevens met procesregisseurs gedeeld kunnen worden.

Experimenteren met procesregie: Gooise Meren

Tijdens de interviews gaf één gemeente aan te experimenteren met procesregie: Gooise Meren. In Gooise Meren was casusregie geprobeerd, waarbij hulpverleners regie voerden, maar dit bleek niet goed genoeg te werken. In september 2020 starten ze daarom met versterkte procesregie vanuit de gemeente. Hierbij wordt één procesregisseur uit het team Maatschappelijke zorg als procesregisseur ingezet, geschaduwd door een collega. Deze procesregisseurs hebben als verantwoordelijkheid om de 'toeleiding tot hulp te faciliteren en ervoor te zorgen dat de noodzakelijke hulp wordt ingezet'. De gemeente houdt regie over de casus en is het aanspreekpunt. De daadwerkelijk hulp wordt door professionals gegeven.

Gooise Meren gebruikt hiervoor een stoplichtmethode: Een rode casus is een zwaardere casus waarbij de procesregisseur constant schakelt met hulpverleners in dagelijks/wekelijks contact. Een oranje casus is minder zwaar, daarbij schakelen de procesregisseur en de hulpverleners regelmatig, maar niet constant. Groene casussen zijn het lichtst. Hierbij wordt er een plan van aanpak gemaakt en wordt deze uitgevoerd door de hulpverleners. Er is contact wanneer zaken toch niet lopen zoals verwacht, dan neemt de hulpverlener weer contact op met de gemeentelijke procesregisseur. Huiselijk geweld valt eigenlijk altijd in rood/oranje.

De gemeentelijke procesregisseurs uit Gooise Meren hebben niet altijd regie over een casus. Zo kunnen ze pas regie nemen als de casus bij hen bekend is. Zo zijn er casussen die via de politie bij Veilig Thuis binnenkomen, waarover Veilig Thuis regie houdt, totdat dit wordt afgeschaald en bij de gemeente terecht komt. Daarnaast worden zwaardere casussen binnen de MDA++-aanpak opgepakt en wordt in de zwaarste jeugdcasussen door gecertificeerde instellingen regie gevoerd.

Structuur stelsel

De complexiteit van het stelsel en de verschillende lagen en organisaties (zowel regionaal als lokaal), maakt dat regievoering van "begin tot eind" lastig te organiseren is. Daarnaast geven geïnterviewden aan dat procesregie goed is, maar dat de kern van het probleem ligt in de onoverzichtelijkheid van het gehele systeem, waarbinnen ook de professionals zelf het overzicht verliezen. Hoewel de dringende vraag naar procesregie komt vanuit de cliënten, zien gemeenten het organiseren van *domeinoverstijgende* procesregie binnen het huidige stelsel als een uitdaging. Dit is het gevolg van de verschillende besluitvormingslagen en domeinen waarbinnen procesregie vormgegeven moet worden.

Lokale vertaling van de ambitie betreft huiselijk geweld en kindermishandeling

Het laatste thema dat aan bod kwam tijdens de interviews is de lokale vertaling van de ambities zoals gesteld in het regionaal actieprogramma GHNT, naar het gemeentelijk niveau. Het grootste deel van de

⁶ <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/onderwerpen/avg-europese-privacywetgeving>

gemeenten gaf aan wel het belang en de urgentie van een verbeterde aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling te zien, maar lieten weten hier geen structurele of concrete projectplannen voor te hebben. Ze gaven aan constant op zoek te zijn naar behapbare aanpassingen om hun bestaande werkwijze te verbeteren en te optimaliseren binnen de bestaande structuren, maar hebben daarbij geen gedefinieerd overstijgend transformatiedoel waar naartoe gewerkt wordt. Een voorbeeld van aanpassingen en verbeteringen binnen bestaande structuren is de invoering van de doorbraaktafel in gemeente Huizen. Als sprake is van een complexe casus kan deze ingebracht worden bij de doorbraaktafel. Daar sluiten verschillende aanbieders van hulpverlening, het expertiseteam van de regio en de betrokken jeugdconsulent aan. Tijdens de doorbraaktafel worden afspraken gemaakt over wie wat gaat doen en wanneer met als doel het bewerkstelligen van een doorbraak in een complexe casus.

De meeste geïnterviewden zijn bekend met het Actieprogramma GHNT en zien de noodzaak van de visie, maar konden moeilijk verwoorden hoe deze vertaald zou worden naar het lokale gemeentelijke niveau. Ondanks dat huiselijk geweld en kindermishandeling een gedeeld probleem is, komt uit de interviews naar voren dat het eigenaarschap van het werken aan een verbetering of transformatie van de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling regionaal ligt.

Binnen de gemeenten hebben wij twee lopende projecten geïdentificeerd waarin men een transformatieproces in gang probeert te zetten. In de gemeente Hilversum is men bezig met het organiseren van sessies waarin men de verbinding tussen zorg en veiligheid wil versterken. Tijdens de sessie wordt geprobeerd bewustwording en eigenaarschap van de domeinoverstijgende problematiek (zoals HGKM) te bewerkstelligen door voelbaar te maken waar de link tussen de domeinen op dit moment ontbreekt. Hiermee willen ze zowel in de uitvoering, als op manager- en bestuurlijk niveau ervoor zorgen dat men zich gezamenlijk verantwoordelijk voelt voor de aanpak van HGKM en gezamenlijk nadenkt over hoe de verbinding tussen de verschillende domeinen versterkt kan worden. Zo leggen ze een (sterkere) basis voor domeinoverstijgend werken in geval van HGKM-problematiek. In de gemeente Gooise Meren gaat men aan de slag met het opzetten van versterkte procesregie vanuit de gemeente waarbij er intensief contact is tussen gemeenten en hulpverlening, waarbij de gemeente regie heeft en het aanspreekpunt is voor de cliënten.

Conclusie en discussie

Conclusie

Op basis van de bevindingen uit de interviews kunnen enkele succesfactoren gedefinieerd worden. We zien dat het bestaan van korte lijnen dan wel structurele overlegvormen ertoe leidt dat vaker en sneller afstemming tussen de verschillende domeinen plaatsvindt. Vooral in de kleinere gemeenten werkt dit goed en gemakkelijk. Ook draagt kennis van elkaar en elkaars mogelijkheden bij aan het beter samenwerken en onderling vertrouwen. Wanneer medewerkers in het sociaal domein en het veiligheidsdomein elkaar regelmatig spreken en weten te vinden, zien we dat 'vooroordelen' over elkaar en elkaars manieren van werken verdwijnen en domeinoverstijgend werken op beleids- of uitvoeringsniveau vergemakkelijkt wordt. Verder zien we bij alle geïnterviewden een intrinsieke motivatie om cliënten te helpen en kritisch te kijken naar hun eigen gemeente om zo de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling te verbeteren.

Ook zijn er enkele overkoepelende belemmeringen te identificeren. Een gemeenteoverstijgende belemmering voor, met name, domeinoverstijgende procesregie, is de doorzettingsmacht om (doorslaggevende) beslissingen te nemen op casusniveau. Doorzettingsmacht om beslissingen te nemen wanneer een casus vastloopt, ligt vaak niet bij de betrokken regisseur. Zij kunnen wel aangeven dat het binnen de casus niet loopt zoals gewenst, maar het is vervolgens aan de betrokken partijen om samen actie te ondernemen. Hierbij zien we dat gemeenten veelal nieuwe, additionele overlegstructuren creëren om oplossingen in casussen te bewerkstelligen. Geïnterviewden waarschuwden echter dat het inrichten van nieuwe overlegstructuren niet altijd bijdraagt aan een oplossing voor het onderliggende probleem: het ontbreken van doorzettingsmacht van regisseurs in het geval een casus vastloopt.

Op basis van de belemmeringen kan gesteld worden dat er een spanning bestaat tussen de mate van (ervaren) betrokkenheid en sturing vanuit de hogere lagen (management/ bestuur) enerzijds en de mate van (ervaren) ruimte en handelingsvrijheid in de uitvoering anderzijds. De mate waarin geïnterviewden betrokkenheid van bestuurders en ruimte voor het initiëren van verbetering of vernieuwing ervaren verschilt. In sommige gevallen werd aangegeven dat een grotere betrokkenheid prettig zou zijn, in andere

gevallen zagen ze dat de betrokkenheid en aanzet tot verbetering op hoger niveau er wel is, maar dat men op uitvoeringsniveau dit niet zo ervaart. Dit wil zeggen dat op hoger niveau handelingsvrijheid voor de verschillende lagen gecreëerd kan worden, maar in sommige gevallen toch onvoldoende handelingsvrijheid binnen deze lagen wordt gevoeld. De ervaren vrijheid om te doen wat men denkt dat het meest effectief is, heeft invloed op de mate waarin men domeinoverstijgend denkt en werkt: daar waar relatief weinig 'beperkingen' gevoeld worden en medewerkers veel ruimte krijgen (en voelen) om hun werk in te richten op de manier waarop zij denken dat die het meest effectief is, wordt meer buiten de bestaande kaders en domeinoverstijgend gewerkt. Het wordt als prettig ervaren als deze handelingsvrijheid wordt gegeven op hoger niveau. De mate waarin dat het geval is, verschilt per gemeente.

Op beleidsniveau zien we dat verschillende besluitvormingslagen en -domeinen een uniforme aanpak in de weg staan. Zo hebben de gemeenten invloed op hun lokale werkwijzen en zorgaanbod, maar hierbij zijn ze vervolgens afhankelijk van Veilig Thuis regio's, veiligheidsregio's, Zorg- en Veiligheidshuizen, Raad voor de Kinderbescherming en GIs die allen weer op regionaal niveau werken, maar op verschillende schalen. Deze lappendeken van schalen waarop het beleid van organisaties gemaakt wordt, bemoeilijkt het ontwikkelen van een gezamenlijke verbeterde aanpak. Zo zullen er afspraken met alle betrokken organisaties gemaakt moeten worden om procesregie in te zetten, waarbij de besluitvormingslagen zowel lokaal, als in verschillende regio's liggen. Deze complexiteit zorgt ervoor dat gemeenten wijzen op de onderlinge verschillen en men enerzijds wel van elkaar wil leren, maar anderzijds ook de meerwaarde hiervan betwijfeld, omdat de context waarin zij beslissingen kunnen maken sterk verschilt.

Bijlage 7 Tussentijdse notitie RR

Interne notitie regio Rotterdam-Rijnmond: waar staan we nu en hoe gaan we verder?

Datum: 11-11-2020

Auteurs: E. Verbeek en J.C. Erisman, onderdeel van het onderzoeksteam ZonMwcall - GHNT

Doelen onderzoek

Dit project heeft als doel om in de uitvoeringspraktijk van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken bij huiselijk geweld en kindermishandeling, met de focus op veiligheid en in het lokaal veld, te werken aan het identificeren en wegnemen van barrières op operationeel, organisatie- en netwerkniveau. Waarbij we vanuit de uitvoeringspraktijk kijken naar de dynamiek tussen deze niveaus en de wijze waarop netwerk- en organisatieniveau ingrijpen op operationeel niveau en daarmee samenwerking bevorderen of belemmeren.

Subdoelen:

- identificeren van barrières die professionals ervaren, op zo'n manier dat
 - professionals tegelijkertijd leren omgaan met deze barrières en er een continue actie-leerspiraal ontstaat;
 - bestuurders (van gemeenten en netwerkpartners) leren hoe zij beweging realiseren t.a.v. geïdentificeerde systeembarrrières;
 - bestuurders inzicht krijgen in de keuzes die zij kunnen maken en hoe dit de praktijk vooruit helpt.
- ontwikkelde inzichten en methodieken in de inrichting van het lokaal veld en de betrokken netwerkpartners verankeren voor een duurzame verbetering van (inter)professionele en interorganisatiele samenwerking over domeinen heen.
- breder beschikbaar maken van opgedane kennis binnen het veld van HGKM en het hele sociaal en veiligheidsdomein.

Hoofdvraag:

Wat zijn de randvoorwaarden op organisatie- en netwerkniveau voor het duurzaam doen slagen van multidisciplinair, systeemgericht en gefaseerd samenwerken bij HGKM, met de focus op veiligheid, op casusniveau in het lokaal veld en hoe kunnen deze in de praktijk gerealiseerd worden?

Deelvragen:

1. Hoe ziet de inrichting van de aanpak van HGKM in het lokaal veld er uit, voorafgaand aan nieuwe werkwijze?
2. Tegen welke barrières lopen professionals op bij de uitvoering van die aanpak op operationeel niveau volgens henzelf, projectleiders en bestuurders en hoe hangen deze barrières samen met structuren op organisatie- en netwerkniveau?
3. Welke strategieën gebruiken professionals, projectleiders en bestuurders op operationeel, organisatie- en netwerkniveau om deze barrières weg te nemen c.q. daar in de praktijk mee te leren omgaan?
4. Welke veranderingen zien we op operationeel, organisatie- en netwerkniveau in de uitvoering van de nieuwe werkwijze?
5. Welke reflexieve standaarden en betekenisvolle metingen op operationeel niveau en randvoorwaarden op organisatie en netwerkniveau kunnen worden ingezet om de veranderende werkwijze duurzaam te verankeren en te verbreden?

We doorlopen daarbij de volgende stappen:

1. Fase 1 (Verkennen): literatuurverkenning; interviews met beoogd casemanagers/procesregisseurs, met managers/bestuurders en andere sleutelfiguren; gezamenlijke systeemanalyse; opstellen dynamische leeragenda.
2. Fase 2 (Inrichten): Reflectie op fase 1 met projectleiders; het voeren van 'terugval-workshops' met professionals en met managers, die inzicht bieden in systemische barrières bezien vanuit systemisch perspectief en leiden tot strategieën en werkafspraken voor escalatie; terugkoppeling aan bestuurders.

3. Fase 3 (Startende implementatie): Monitoren van de dynamische leeragenda van professionals middels reflectiesessies, observaties van intervisiebijeenkomsten en etnografische interviews; monitoring van de dynamische leeragenda van managers/bestuurders middels interviews met projectleiders, documentanalyse van (beleids)notities rondom aanpassingen in de bestuurlijke randvoorwaarden, systemen en structuren en aanvullende interviews.
4. Fase 4 (Volledige implementatie): brede invoering van netwerkoplossingen d.m.v. ontwikkelen en invoeren van betekenisvolle metingen en reflectie-instrumenten via co-shaping workshops, observaties en workshops met stakeholders op systeemniveau.

We volgen daarbij de regio's Rotterdam-Rijnmond en Gooi en Vechtstreek. In Rotterdam-Rijnmond wordt er gewerkt aan een nieuwe werkwijze, die vanuit de uitvoering ontwikkeld en ingezet wordt (bottom-up). Hieronder gaan we verder in op wat we tot nu toe zien, welke transitiestrategie we identificeren en welke vervolgstappen we kunnen nemen. In de bijlagen zijn de DLA voor uitvoerders in opleiding en uitvoerders in de praktijk, managers en de regionaal projectleider opgenomen.

Wat zien we tot nu toe?

In vier gemeenten hebben ICRs de opleiding over de toepassing van Multifocus gevolgd: Maassluis, Nissewaard, Goeree-Overflakkee en Rotterdam. Tijdens de opleidingsperiode heeft de regionaal projectleider gewerkt aan het creëren van de randvoorwaarden voor het kunnen volgen en toepassen van de opleiding door de ICRs. Het gaat bijvoorbeeld om voldoende capaciteit, de ruimte om de nieuwe rol op te pakken, maar ook draagvlak voor de toepassing van de methode binnen de gemeenten en bij ketenpartners.

Met het creëren van deze randvoorwaarden speelden enkele belemmeringen op. De context, structuur en wijze van organisatie in een gemeente hebben invloed op de implementatie van de nieuwe werkwijze, de manier waarop randvoorwaarden gecreëerd kunnen worden en de daarbij komende belemmeringen. Zo zien we dat in een grotere gemeenten waar sprake is van meerdere beslis- en managementlagen communicatiestromen stroever verlopen. Meer personen moeten op de hoogte gebracht worden en moeten een beslissing nemen over de aanpassing van capaciteit. Dit kan vertraging of ruis veroorzaken. Daarnaast constateren we dat het in gemeente lange tijd kan duren voor definitief bevestigd wordt dat een ICR de ruimte krijgt en mag nemen die hij of zij nodig heeft om de opleiding te volgen en de methode toe te passen in de casuïstiek. Daarbij komt dat vervolgens in de praktijk deze ruimte toch niet gegeven of gevoeld wordt. Hier doet zich dus een andere belemmering voor wat betreft randvoorwaarden voor een succesvolle uitvoering.

Wat betreft draagvlak is tot op heden vooral geïnvesteerd in de bestuurlijke laag van de deelnemende gemeenten. De wens van de projectleider is dit verder te verspreiden door de regio en ook niet-deelnemende gemeenten op de hoogte te brengen en te enthousiasmeren. Daarnaast is binnen ketenpartners nu vooral ingezet op communicatie via en met individuele personen. Ook binnen deze organisaties zou de kennis en het enthousiasme verder verspreid moeten worden (door de verschillende lagen heen). Het vergroten van het draagvlak is daarom een aandachtspunt.

Inmiddels hebben de ICRs hun opleiding afgerond en passen ze de nieuwe methode toe in hun casuïstiek. In de afgelopen periode hebben we ook geleerd dat het kunnen toepassen en eigen maken van deze methode persoonsafhankelijk is. Het is van belang de juiste mensen in te zetten die niet alleen vakinhoudelijk voldoende kennis en ervaring hebben, maar ook het 'juiste' karakter en vaardigheden hebben om doortastend en vasthoudend te zijn en blijven in geval van complexe casuïstiek. Daarnaast moet de ICR de rol toe-eigenen en zich comfortabel genoeg voelen om deze rol volledig op zich te nemen. In de praktijk is gebleken dat niet iedere ICR voldoende naar voren stapt en de ruimte toe-eigent om de rol als ICR goed te kunnen vervullen. Ondanks de vrijgegeven ruimte door teamleiders en managers blijven sommige ICRs terughoudend in het pakken van deze rol. We kunnen enerzijds constateren dat je als ICR bepaalde kennis en vaardigheden moet bezitten om de rol voldoende eigen te maken. Anderzijds kost het toe-eigenen van en comfortabel voelen in de nieuwe rol tijd. Zowel de ICRs als de ketenpartners moeten de nieuwe werkwijze eigen maken en ontdekken wat dit betekent voor de samenwerking.

In het geheel zien we dat in de regio Rotterdam-Rijnmond van binnen naar buiten wordt gewerkt. Dit wil zeggen dat de transformatie klein begint, op individueel niveau. De ICR volgt de opleiding en implementeert een nieuwe werkwijze. Dit betekent vervolgens iets voor het gezinssysteem dat geholpen wordt,

maar ook voor het systeem waarin deze hulp plaatsvindt en de organisaties die zich bevinden in dat systeem. De aanpassing die begint op het individuele niveau klinkt met een 'domino-effect' door in de rest van de organisaties en het overkoepelende systeem. Binnen de eigen organisatie en ketenpartners moeten op alle niveaus (uitvoering, management, bestuurlijk) ook hun werkwijze aanpassen om de transformatie succesvol te laten zijn. Het bewerkstelligen van een dergelijke verandering en domino-effect vraagt dus aanpassing van het hele systeem. Hiervoor commitment en draagvlak nodig vanuit dit systeem. Dit vraagt een grote aanpassing, kost tijd en kan tot (nieuwe) belemmeringen leiden. Daarnaast is zichtbaar dat de regionaal projectleider een belangrijke rol heeft gespeeld in het creëren en mogelijk maken van de randvoorwaarden om de methode en nieuwe werkwijze te implementeren. Interessant is om te kijken of deze randvoorwaarden nu geborgd zijn en of deze inzet van de regionaal projectleider verminderd kan worden voor de volgende opleidingsperiode van ICRs.

Transitiestrategie

Het huidige stelsel rondom hulp bij huiselijk geweld en kindermishandeling is in te delen in verschillende niveaus rondom een gezin. Zo begint men bij het gezin, waarmee professionals werken. Deze professionals zijn vervolgens verbonden aan hun organisaties, andere organisaties en uiteindelijk ook met het stelsel van wet- en regelgeving, financieringsstructuren en wettelijke taken. Om een duurzame verandering door te zetten, zal er op ieder niveau bewustwording gecreëerd worden en eventueel aanpassingen gemaakt moeten worden (zie figuur B7.1).

Figuur B7.1 Verschillende niveaus (bron: Een lerende evaluatie van 6 pilots Jeugdbescherming, Athena Instituut VU 2020)

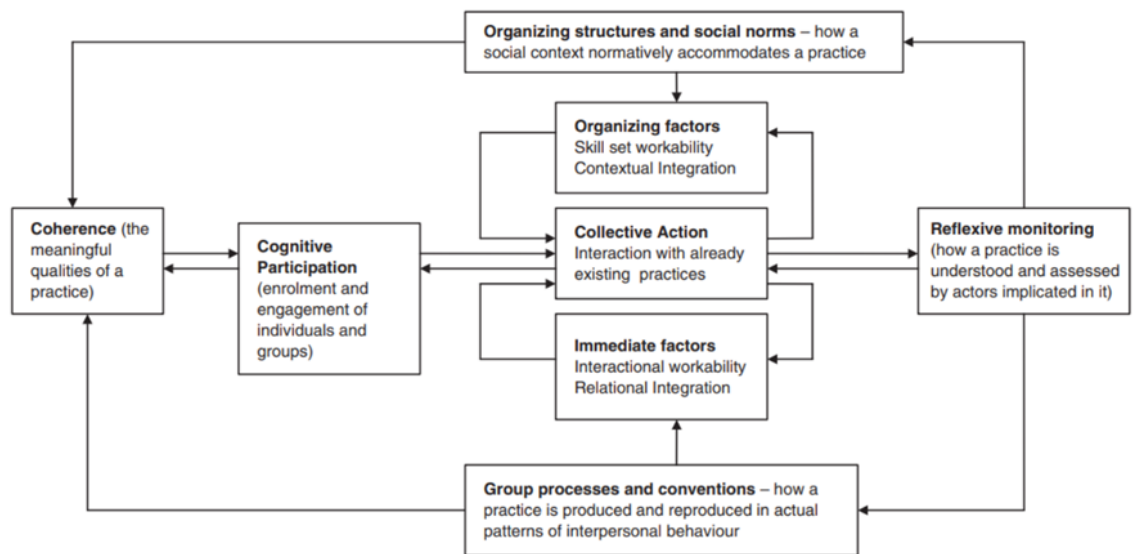


De projecten in Gooi en Vechtstreek en Rotterdam-Rijnmond hebben beide een andere insteek. Gooi en Vechtstreek heeft een transformatieproces dat vanuit bestuurders, wethouders en de regio wordt ingezet, maar waarbij men ook in de lagere niveaus werkt aan bewegen richting een verbeterd proces (small wins of change transformatie). Rotterdam-Rijnmond heeft een andere strategie, waarbij men een interventie implementeert in de uitvoering (niveau 2: cliënt en professional en 3: professionals onderling) en deze *bottom-up* steeds verder door de lagen wordt doorgezet.

In de cirkels en de verschillende lagen, komen de betrokkenen uitdagingen tegen. Katrien werkt als regionaal projectleider en aanjager op verschillende niveaus tegelijkertijd, waarbij ze de bovenste lagen voorbereidt op de veranderingen die van onderop komen. Uitvoerders werken tijdens hun training eerst aan niveau 3: cliënt en professional en 4: professionals onderling, maar tegelijkertijd wordt er, met name door de regionale projectleider, ook gewerkt aan niveau 5: Professionals versus organisatie. Onder niveau 5 valt bijvoorbeeld het reserveren van de tijd en ruimte die de uitvoerders nodig hebben voor hun training en het ontwikkelen van hun nieuwe werkwijze.

Op dit moment wordt er gewerkt aan het inzetten van een duurzame verandering, waarin de nieuwe werkwijze geïnternaliseerd wordt door alle betrokken partijen. Om een duurzame verandering in te zetten, zullen deze randvoorwaarden na de transitieperiode ingezet moeten worden door de uitvoerders en hun leidinggevendenden zelf. In figuur B7.2 wordt de Normalization Theory Process uitgeschreven⁷. Dit figuur laat zien hoe men duurzame veranderingen kan inzetten en welk werk er gedaan moet worden door de betrokken actoren: *Hoe wordt een veranderingsproces ingezet, geïnternaliseerd en genormaliseerd?* Dit is geen lineair proces dat een enkel pad volgt, maar het figuur kan bijdragen aan het verkrijgen van inzicht over waar en op welk niveau er gestimuleerd moet worden om actief te werken aan deze duurzame verandering.

Figuur B7.2 Model of the components of normalization process theory (Bron: May, C., & Finch, T. (2009). Implementing, embedding, and integrating practices: an outline of normalization process theory. *Sociology*, 43(3), 535-554).



In het midden van het figuur staan de vier kernmechanismen: *coherence* (visie), *cognitive participation* (een gedeelde en gevoelde/geïnternaliseerde visie, waarin men zich betrokken voelt en meedenkt), *collective action* en *reflexive monitoring*, met daaromheen vier benodigde contextuele mechanismen: *coherence*, *group processes and conventions*, *reflexive monitoring* en *organizing structures and social norms*. Het proces begint dus bij een gedeelde visie, waarna er actie moet komen. Hier komen veel dingen bij kijken: normen en waarden, (organisatie)culturen, leiderschap, integratie van nieuwe werkwijze (rechts van midden), met als laatste de borging van de nieuwe werkwijze.

Het volgende model (figuur B7.3) kan helpen bij het begrijpen wat de betrokken actoren mogelijk missen in het internaliseren en verduurzamen van deze complexe transitie. Zo zien we dat uitvoerders soms afwachtend zijn en de ruimte die hen beloofd is, niet voelen. Wanneer we in het onderstaande figuur kijken, zou het kunnen zijn dat sommige 'competenties' missen, bijvoorbeeld doordat zij hun training recentelijk hebben afgerond en weinig praktijkervaring hebben, of doordat zij de benodigde competenties niet gemakkelijk oppakken. Daarnaast zullen sommigen die de gegeven ruimte voor hun nieuwe werkwijze en training niet voelen, ook een gebrek aan 'middelen' kunnen ervaren, wat kan leiden tot frustratie.

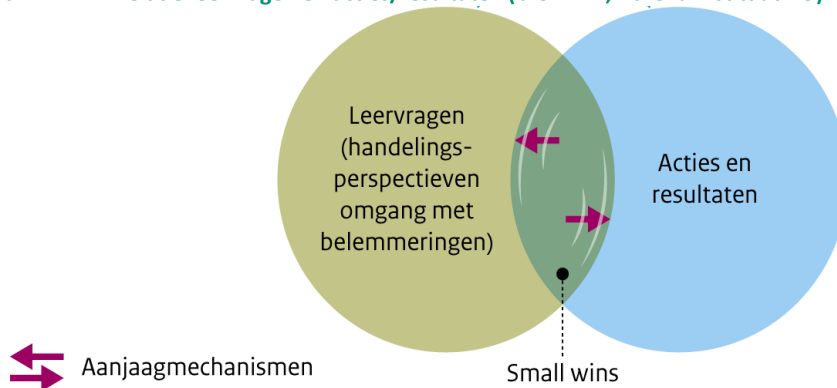
⁷ May, C., & Finch, T. (2009). Implementing, embedding, and integrating practices: an outline of normalization process theory. *Sociology*, 43(3), 535-554.

Figuur B7.3 Managing complex change model (bron: Lippitt (1987))

| Managing Complex Change Model | | | | | | | |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------|-----------|---|-------------|
| Visie | Urgentie | Actieplan | Middelen | Competenties | Consensus | = | VERANDERING |
| Ontbreekt | Urgentie | Actieplan | Middelen | Competenties | Consensus | = | VERWARRING |
| Visie | Ontbreekt | Actieplan | Middelen | Competenties | Consensus | = | WEERSTAND |
| Visie | Urgentie | Ontbreekt | Middelen | Competenties | Consensus | = | CHAOS |
| Visie | Urgentie | Actieplan | Ontbreekt | Competenties | Consensus | = | FRUSTRATIE |
| Visie | Urgentie | Actieplan | Middelen | Ontbreekt | Consensus | = | ANGST |
| Visie | Urgentie | Actieplan | Middelen | Competenties | Ontbreekt | = | SABOTAGE |

Om deze theorie en inzichten om te zetten in acties, gebruiken we de Dynamische Leeragenda (Figuur 4). In de bijlages hebben we alle (concept)- DLAs verzameld. We hebben twee DLAs voor uitvoerders: één voor uitvoerders die bezig zijn met de training en één voor uitvoerders die begonnen zijn met het in praktijk brengen van hun training. Nu dat de eerste groep ICRs aan de slag gaat, zal het project (en daarmee het onderzoek en de DLAs) een volgende fase in gaan.

Figuur B7.4 Relatie leervragen en acties/resultaten (bron:PBL, Athena Instituut VU)



Vervolg

Op basis van het beeld dat we tot op heden hebben opgedaan en de informatie die nu beschikbaar is, kunnen we vervolgstappen inclusief activiteiten formuleren voor de komende drie (?) maanden. De conclusie is dat we nu relatief goed zicht hebben op het verloop van en de knelpunten bij het creëren van randvoorwaarden voor uitvoering door de regionaal projectleider. We hebben echter minder goed zicht op de ervaringen van ICRs, teamleiders/ managers en bestuurders zelf. Daarom willen we ons in de komende maanden richten op het in beeld krijgen van hun ervaringen (inclusief de belemmeringen die zij adresseren en succesfactoren die zij zien). Daarnaast blijven we in nauw contact met de regionaal projectleider. We proberen de DLAs voor alle niveaus constant te updaten.

We willen dus het perspectief van de verschillende betrokken lagen in beeld brengen. We weten dat in de komende weken de monitoring van de intensieve casusregie (door Regioplan) van start gaat. Met deze monitoring wordt zowel kwantitatieve als kwalitatieve informatie over het in praktijk brengen van Multifocus en het werken als ICR opgehaald bij de ICRs. Om geen dubbele activiteiten te plannen en de ICRs niet te overvragen, zouden we graag aanhaken bij dit monitoringstraject. Concreet betekent dit dat we graag:

- inzicht krijgen in de (analyse van) kwantitatieve informatie die verzameld wordt
- aansluiten bij of notulen lezen van interviews met ICRs, gevoerd in het kader van de monitoring
- periodiek afstemmen met Angelou (betrokken onderzoeker Regioplan) over de voortgang en bevindingen van de monitoring

Daarnaast zouden we graag intervisiebijeenkomsten en evaluatiegesprekken van ICRs over de opleiding en toepassing van Multifocus bijwonen om meer zicht te krijgen op het 'implementatietraject' en de belemmeringen die daarbij spelen. Indien mogelijk sluiten we graag aan bij casuïstiekbesprekingen om zicht te krijgen op (het verloop van) de samenwerking met ketenpartners.

We stellen voor om in januari (?) een terugvalworkshop met de ICRs te organiseren. Tijdens deze workshop brengen we de verschillen tussen de oude en nieuwe werkwijze in kaart en gaan we na op welke punten de (kans op) terugval in de oude werkwijze het grootst is (geweest).⁸

Tot slot weten we dat er een tweede opleidingstraject zal beginnen in vier (?) nieuwe gemeenten in de regio. Om zicht te krijgen op wat de opleiding exact inhoudt dan wel hoe de opleidingsdagen verlopen, zouden we graag een opleidingsdag bijwonen en aansluiten bij intervisiebijeenkomsten van deze groep 'nieuwe' ICRs. Ook willen we het creëren van randvoorwaarden en de implementatie van de werkwijze in deze gemeenten in beeld krijgen om na te gaan of dat anders verloopt dan bij de eerste vier gemeenten het geval was. Dit doen we o.a. door hierop te reflecteren met de regionaal projectleider.

Met bovenstaande activiteiten verkrijgen we inzicht in het perspectief en de ervaringen van de ICRs.

Daarnaast willen we graag het perspectief van teamleiders, managers en bestuurders in beeld brengen. Ons voorstel is om met teamleiders/ managers en met bestuurders aparte (groeps)gesprekken te organiseren om na te gaan hoe zij aankijken tegen regievoering in huiselijk geweld casussen, hoe ze denken over de nieuwe werkwijze (ICRs, methode Multifocus) en wat hun ervaringen zijn (welke knelpunten en succesfactoren zien of verwachten zij). Graag bespreken we met de regionaal projectleider welke aanvullende behoefte zij heeft t.a.v. het betrekken van teamleiders, managers en bestuurders.

Graag beginnen we met het in beeld krijgen van ervaringen van de ICRs. Wanneer we van start zijn met dergelijke activiteiten kunnen we ook gesprekken met teamleiders/ managers en bestuurders plannen. Met de regionaal projectleider blijven we reflectiesessies houden om op alle perspectieven en ontwikkelingen te kunnen blijven monitoren. Daarnaast blijven we de DLA van de regionaal projectleider updaten op basis van deze sessies.

⁸ De terugvalworkshop is in ieder geval bedoeld voor de ICRs die de eerste opleidingstraject hebben gevolgd. We moeten op een nader moment beslissen of we ook ICRs uit het tweede opleidingstraject betrekken (ofwel toevoegen aan deze workshop ofwel een tweede workshop organiseren).

**Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl**