



Eindevaluatie Verandertraject Huiselijk Geweld Rotterdam

Eindevaluatie Verandertraject HG Rotterdam

Eindrapport

Auteurs

Eline Verbeek
Katrien de Vaan
Met medewerking van Susanne Slikkerveer

Amsterdam, 9 juni 2023
Publicatienummer: 22126

© 2023 Regioplan, in opdracht van gemeente Rotterdam

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 verveelvoudigd, 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. Vraagstelling en aanpak onderzoek	4
2. Reconstructie Verandertraject	7
2.1 Het doorlopen proces	9
2.2 Programmaorganisatie	9
2.3 De Beschermpartners over het proces	10
2.4 Investeren in het proces	11
3. Voortgang en resultaten van het Verandertraject	12
3.1 Aanbeveling 1: Ga werken volgens de Leidende Principes	14
De leefwereld centraal	14
Voorkomen is beter dan genezen	14
Geen tijd te verliezen	14
Het geheel is meer dan de som der delen	14
Niet na elkaar maar met elkaar	15
Sturing op werken volgens Leidende Principes binnen organisaties Beschermpartners	15
3.2 Aanbeveling 2: Zorg voor laagdrempelige toegang voor slachtoffers van huiselijk geweld	16
3.3 Aanbeveling 3: Vergroot de netwerksamenwerking binnen het sociaal domein door wijkteamoverstijgende teams die er direct op af kunnen gaan	17
3.4 Aanbeveling 4: Ontwikkel een HG-arrangement vanuit de concrete problematiek en buiten het huidige systeem van indicatiestelling via een ontschot budget	18
3.5 Aanbeveling 5: Investeer met alle ketenpartners samen in reflectiebijeenkomsten, ketenbreed, op verschillende niveaus, om de Leidende Principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie, gebaseerd op concrete casussen, te verdiepen	19
4. Werken volgens de Leidende Principes	21
4.1 Leefwereld leidend, systeemwereld faciliterend	22
4.2 Gezinssysteem staat centraal	22
4.3 Eerst directe veiligheid, dan stabiele veiligheid, dan duurzaam herstel	23
4.4 Acteren met passende urgentie en snelheid	23
4.5 Vertrouwen op deskundigheid en expertise van professionals op alle niveaus en de ruimte die deskundigheid te benutten	24
5. Conclusie en aanbevelingen	25
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	26
5.2 Overkoepelende conclusie & aanbevelingen	28

1. Vraagstelling en aanpak onderzoek

1. Vraagstelling en aanpak onderzoek

De gewelddadige dood van drie jonge vrouwen in Rotterdam, eind 2018, was aanleiding voor de gemeenteraad om het Verwey-Jonker Instituut (VJI) onderzoek te laten doen naar knelpunten, en oplossingen daarvoor, in de keten voor de aanpak van huiselijk geweld (HG). In 2020 werden de resultaten van dat onderzoek gepubliceerd, met daarin een aantal richtinggevende aanbevelingen voor de verbetering van de aanpak. De gemeente heeft die, samen met partners in de aanpak, opgepakt in het Verandertraject HG Rotterdam.

Aanbevelingen

1. Ga werken volgens de Leidende Principes 'de leefwereld centraal', 'voorkomen is beter dan genezen', 'geen tijd te verliezen', 'het geheel is meer dan de som der delen' en 'niet na elkaar maar met elkaar'.
2. Zorg voor laagdrempelige toegang voor slachtoffers van huiselijk geweld.
3. Vergroot de netwerksamenwerking binnen het sociaal domein door wijkteamoverstijgende teams die er direct op af kunnen gaan.
4. Ontwikkel een arrangement huiselijk geweld vanuit de concrete problematiek en buiten het huidige systeem van indicatiestelling via een ontschot budget.
5. Voor alle ketenpartners: investeer in reflectiebijeenkomsten ketenbreed op verschillende niveaus om de Leidende Principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie, gebaseerd op concrete casussen, te verdiepen.

In deze eindevaluatie van het Verandertraject is onderzocht of dit traject heeft geleid tot een goede opvolging van de aanbevelingen. De onderzoeksvragen waren:

1. In hoeverre hebben de aanbevelingen die door Verwey-Jonker zijn gedaan vorm gekregen in het Verandertraject Huiselijk Geweld?
 - a. Welk proces is doorlopen om van de Aanbevelingen uit het onderzoek van het Verwey-Jonker Instituut te komen tot de opgeven in het Verandertraject Huiselijk Geweld en hoe is dit proces door de Beschermpartners ervaren?
 - b. Welke concrete resultaten zijn te benoemen in relatie tot de Aanbevelingen?
 - c. Zijn er Aanbevelingen die nog onvoldoende vorm gekregen hebben of Aanbevelingen die (nog) niet tot het gewenste effect hebben geleid?
2. Op welke wijze zijn de Leidende Principes door de Beschermpartners centraal gesteld in de werkwijze van hun eigen organisatie?
 - a. Welke inspanningen zijn door de Beschermpartners gedaan met betrekking tot de implementatie van de Leidende Principes in hun werkwijze?
 - b. Wat zijn concrete voorbeelden van hoe organisaties nu werken met de Leidende Principes op zowel bestuurlijk, management- en operationeel niveau, maar ook op politiek/beleids-/contractmanagementniveau?
3. Welke inzet is door de Beschermpartners gepleegd om te komen tot de resultaten zoals gevonden bij onderzoeksvraag 1b?
 - a. Wat was op hoofdlijnen de inzet van de Beschermpartners in het Verandertraject in het kader van:
 - deelname aan structurele overleggen;
 - (incidentele) deelname aan bijeenkomsten/werkgroepen;
 - concrete inzet in projecten;
 - eventueel andere manieren van inzet.
 - b. Wat was op hoofdlijnen de financiële inzet van Beschermpartners in het Verandertraject?
 - Welke specifieke kosten zijn gemaakt voor de uitvoering van het Verandertraject door de gemeente Rotterdam, als trekker van dit traject?
 - Welke specifieke kosten zijn door de Beschermpartners gemaakt voor het Verandertraject?

Hieronder is de aanpak van het onderzoek schematisch weergegeven:



We werken de aanpak hieronder verder uit.

Het onderzoek valt uiteen in twee delen:

1. de reconstructie van het Verandertraject, dat wil zeggen van het proces dat is doorlopen en de in dat proces behaalde resultaten (onderzoeksvragen 1, 2a en 3);
2. de vertaling van de Leidende Principes naar de uitvoeringspraktijk door de Beschermpartners en daarmee de (potentiële) impact voor directbetrokkenen (onderzoeksvragen 1c en 2).

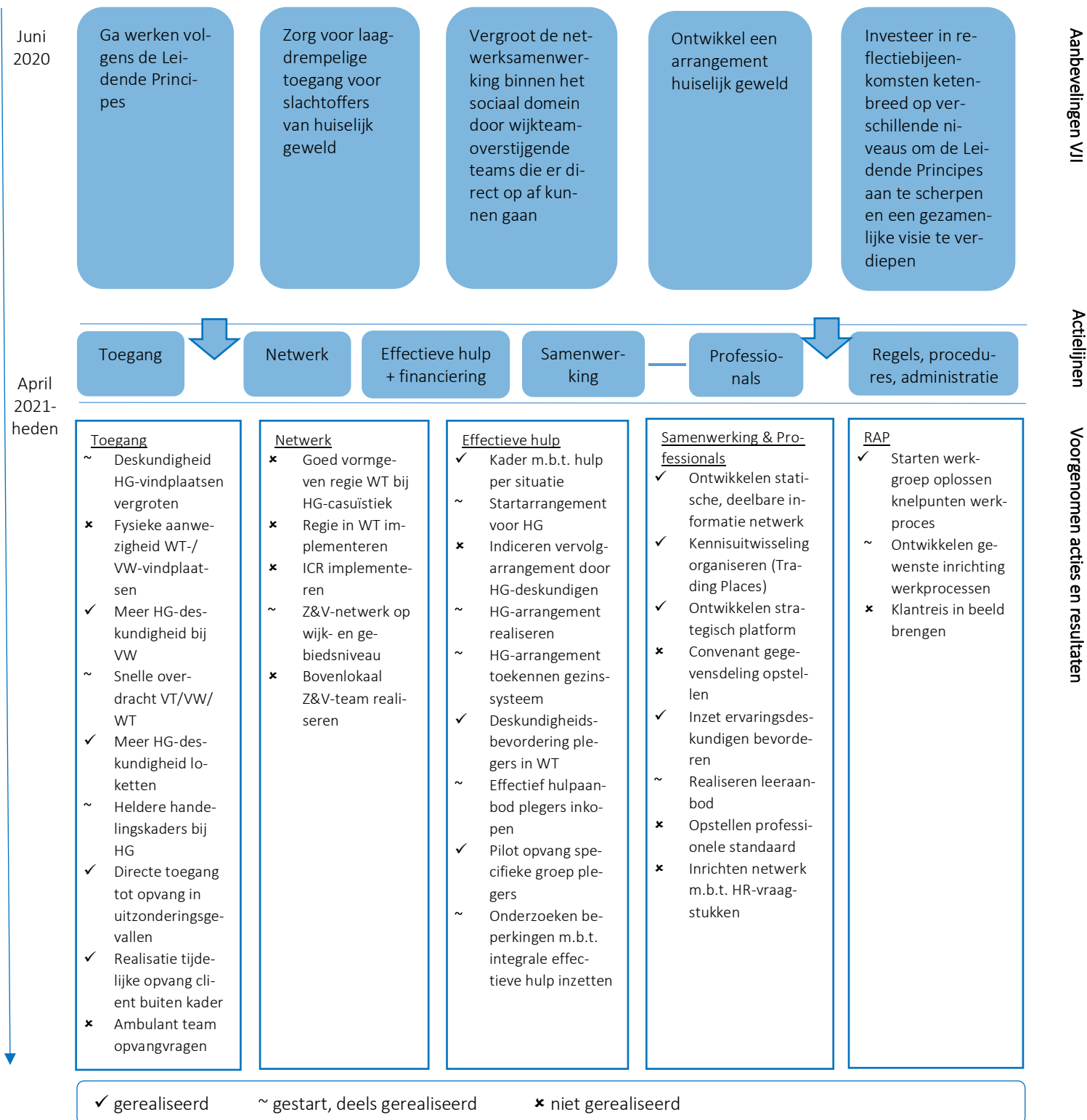
Deel 1 van het onderzoek is uitgevoerd door middel van documentstudie (met name projectplannen en (tussen)evaluaties van de verschillende actielijnen die onder het Verandertraject vallen), interviews met de programmamanager, deelprojectleiders en betrokken bestuurders, managers en beleidsmedewerkers van de Beschermpartners, en het uitzetten van een digitale vragenlijst onder de Beschermpartners. Deze activiteiten hebben ook een deel van de input voor deel 2 geleverd, maar daarnaast is deel 2 uitgevoerd door middel van drie focusgroepen met uitvoerders waarin is ingegaan op de uitvoeringspraktijk aan de hand van concrete casuïstiek. Vervolgens is het conceptrapport opgesteld. Dit conceptrapport is, zonder conclusies en aanbevelingen, besproken met het Strategisch Platform Beschermpartners. Naar aanleiding van die bespreking zijn definitieve conclusies en aanbevelingen toegevoegd en is het eindrapport, met een reactie van de groep Critical Friends, aan het Strategisch Platform Beschermpartners gestuurd.



2. Reconstructie Verandertraject

2. Reconstructie Verandertraject

Het onderstaande schema bevat een overzicht van de opgestelde reconstructie van het Verandertraject, beginnend bij de aanbevelingen van het VII en eindigend bij de realisatie van de voorgenomen acties. Dit is uiteraard een sterk vereenvoudigde weergave; een toelichting op de reconstructie volgt op de volgende pagina's.



2.1 Het doorlopen proces

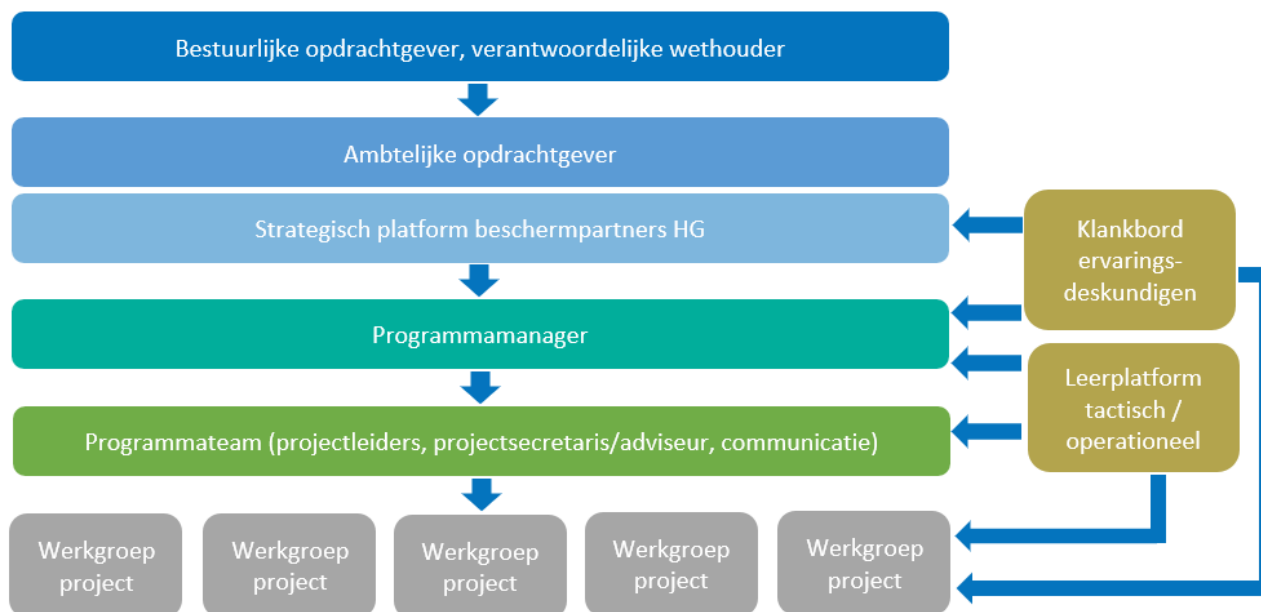
Het proces om te komen tot het Verandertraject is als volgt geweest:

- De publicatie van het onderzoek van VJI is opgevolgd met een intensief traject onder leiding van Andersson Elffers Felix (AEF). Hierin zaten alle Beschermpartners aan tafel. Zij zijn dit gezamenlijke traject begonnen met het opstellen van gedeelde waarden en Leidende Principes, en hebben vervolgens bouwblokken en scenario's voor het opvolgen van de aanbevelingen van VJI uitgewerkt. Omdat de bouwblokken uiteindelijk vrijwel een-op-een zijn overgenomen in de actielijnen, zijn die niet apart in het schema op de vorige pagina opgenomen. Het enige verschil is dat Effectieve hulp en Financiering twee aparte bouwblokken waren, die uiteindelijk zijn samengenomen in het deelproject Effectieve hulp. De bouwstenen waren in maart 2021 gereed.
- Daarop is vervolgens het projectplan van het Verandertraject gebaseerd. Dat was in april 2021 gereed.
- Het Verandertraject viel aanvankelijk uiteen in zes actielijnen. Uiteindelijk zijn twee daarvan (Samenwerking en Professionals) samengevoegd.

Het schema op de vorige pagina laat in de onderste blokken zien welke acties binnen de verschillende actielijnen zijn ingezet, en of die zijn gerealiseerd. In de volgende hoofdstukken beschrijven we deze inzet, en de daarmee behaalde resultaten, langs de lijn van de aanbevelingen die VJI in 2020 deed. We kiezen er bewust voor om niet per actielijn te rapporteren, omdat de hoofdvraag van het onderzoek immers is of het Verandertraject heeft bijgedragen aan het verbeteren van de aanpak in lijn met de VJI-aanbevelingen.

2.2 Programmaorganisatie

De onderstaande figuur bevat een overzicht van de programmaorganisatie.



Het programmamanagement en de projectleiding van de verschillende actielijnen is belegd bij de gemeente Rotterdam. De enige uitzondering daarop is de actielijn Samenwerking (later: Samenwerking & Professionals), waarvan de deelprojectleiding vanuit Veilig Thuis is ingericht. De betrokkenheid van de overige Beschermpartners kreeg vorm in:

- Deelname aan gesprekken en bijeenkomsten in het kader van het door AEF geleide traject om te komen tot gedeelde waarden en Leidende Principes en vervolgens bouwstenen en scenario's.
- Het deelnemen op bestuurlijk niveau aan het Strategisch Platform Beschermpartners vanaf het begin van het Verandertraject, en vanaf eind 2021 ook aan het Tactisch Platform op management-/beleidsniveau.
- Het deelnemen aan activiteiten binnen de diverse actielijnen.
- Het dragen van medeverantwoordelijkheid van bepaalde onderdelen van de actielijnen.
- De samenstelling van de groep Critical Friends.
- De communicatiewerkgroep die aan het programma gekoppeld was.

In de tabel op de volgende pagina is zichtbaar aan welke specifieke actielijnen de verschillende Beschermpartners een actieve bijdrage hebben geleverd en welke Beschermpartner van welke actielijn mede-eigenaar was.

De in de bovenstaande figuur genoemde Klankbordgroep van ervaringsdeskundigen heeft uiteindelijk vorm gekregen in de groep Critical Friends, een groep betrokken professionals en ervaringsdeskundigen die de rol hadden om kritisch mee te kijken bij alle ontwikkelingen en ook nieuwe punten op de agenda konden plaatsen. Halverwege het programma betrof dit dertien professionals uit negen organisaties, plus ervaringsdeskundigen vanuit Ervaring in Huis.

2.3 De Beschermpartners over het proces

Met alle Beschermpartners is gereflecteerd op het doorlopen proces. Die reflectie leidt tot twee verschillende kanten van hetzelfde verhaal. Aan de ene kant de gemeente, vanuit de gemeenteraad stevig aangestuurd om regie op dit traject te nemen, en met een forse projectorganisatie probeerend veranderingen te realiseren in een systeem dat gekenmerkt wordt door taaie, complexe en slecht met elkaar communicerende structuren, zoals de verschillende financieringsstromen en daaraan gekoppelde sturing die niet altijd goed op elkaar aansluiten. Voor de gemeente was er, als uitvoerder binnen de aanpak van HG, ook wel echt werk aan de winkel, wat het in zekere zin logisch maakte dat de gemeente in ieder geval op een aantal onderdelen van het programma een trekkersrol op zich nam. Die rol werd vanuit de uitvoering (MOW – Maatschappelijke Ontwikkeling in de Wijk) opgepakt, maar door de andere partners werd de invulling alsnog als zeer beleidsmatig ervaren. Ook binnen de gemeentelijke organisatie bleek gedurende het traject dat het allerm minst vanzelfsprekend was dat hetgeen vanuit de aanpak van HG als een logische of noodzakelijke ontwikkeling werd beschouwd, door organisatieonderdelen die mee moesten veranderen ook als zodanig werd gezien. Soms was vooraf bekend dat een deelproject met taaie, elkaar tegenwerkende structuren te maken zou krijgen, zoals bij het realiseren van het HG-arrangement. Maar soms veraste de tegenstand ook, bijvoorbeeld bij het realiseren van de benodigde veranderingen binnen de wijkteams.

Die gemeente is een Beschermpartner, maar staat als duidelijke trekker van dit traject toch ook apart van de andere Beschermpartners. Die andere Beschermpartners vormen de andere kant van het verhaal: een groep partners die enerzijds naar de gemeente kijken om die trekkersrol te vervullen, anderzijds zich onvoldoende herkennen in het sterk beleidsmatige, conceptueel ingewikkelde en gefragmenteerde programma dat zij mede tot stand hebben gebracht. Er is bij die andere Beschermpartners zeker erkenning van de grote inspanningen die de gemeente heeft gepleegd. Er is oog voor de resultaten, daar waar het gelukt is acties heel concreet te maken. Er is waardering voor de cocreatie tussen gemeente en uitvoerende partners. En partijen waarderen ook het resultaat van het proces zelf: er is meer onderling begrip en respect, men weet elkaar beter te vinden, spreekt elkaar meer aan, en partijen uit de veiligheidshoek waarderen de aandacht die is ontstaan voor het pleger-perspectief.

Maar alle Beschermpartners, inclusief de gemeente, zijn ook kritisch. Ze delen de mening dat de trekkersrol van de gemeente het mogelijk heeft gemaakt dat de andere Beschermpartners minder verantwoordelijkheid voor de realisatie van de beoogde veranderingen namen dan wenselijk was geweest. De niet-gemeentelijke Beschermpartners zien een programma dat soms ver van de uitvoeringspraktijk af staat: procesmatig, conceptueel ingewikkeld zijn termen die gebruikt worden. Vrijwel alle partners vinden het programma te gefragmenteerd en vinden dat onvoldoende is gestuurd op samenhang: deelprojectleiders die wel hard doorwerken aan hun eigen deelproject, maar die afzonderlijke deelprojecten onvoldoende afstemmen op een duidelijk, gezamenlijk doel. Tegelijkertijd hebben de Beschermpartners daar ook met elkaar wat laten liggen. Er was, na de bijeenkomst in de Laurenskerk, een duidelijke drive om het anders te gaan doen, een intrinsieke motivatie om het verschil te maken. Maar hoe dat 'anders' er precies uit moest gaan zien, wat de Beschermpartners nou precies wilden bereiken, en welke investering iedereen daar minimaal voor zou leveren, is te veel in het midden gelaten. Enkele Beschermpartners, anders dan de gemeente, hebben voorgesteld om een deel van het programma te trekken of te ondersteunen vanuit een veranderkundig perspectief. Maar de meeste Beschermpartners zijn niet naar voren gestapt, veelal vanuit een gebrek aan capaciteit, maar ook wel omdat ze die rol vanzelfsprekend bij de gemeente vonden liggen.

Opvallend is tot slot dat een aantal jeugdpartners (betrokken bij jeugdhulp en jeugdbescherming) zichzelf moeilijk herkennen in het Verandertraject. Nu is het natuurlijk zo dat de aanleiding voor het Verandertraject lag in drie moorden op volwassen vrouwen. Maar de onderliggende problemen in de keten zijn in het onderzoek van VJI al direct breder getrokken naar het hele systeem van directbetrokkenen en dus alle partijen die daarbij betrokken zijn. Dat deze Beschermpartners zich moeilijk herkennen in het Verandertraject, betekent echter dat niet alleen in de uitvoering, maar ook op bestuurlijk en tactisch niveau niet alle lijnen die nodig zijn binnen een systeemgerichte aanpak op dit moment goed bij elkaar komen.

2.4 Investerings in het proces

Voor dit onderzoek is bij de Beschermpartners opgevraagd bij welke onderdelen van het Verandertraject zij betrokken zijn geweest, wat de omvang van die betrokkenheid in uren was, en welke kosten daarmee gepaard zijn gegaan. De uitkomst van die uitvraag kunnen we hier niet weergeven, omdat de antwoorden te ongelijksoortig zijn: van twee Beschermpartners ontbreken de gegevens geheel; uit de antwoorden van de andere Beschermpartners blijkt dat zij hun betrokkenheid heel verschillend hebben geïnterpreteerd en opgegeven: de opgegeven tijdsinvestering op de verschillende actielijnen loopt zodanig uiteen, dat geconcludeerd moet worden dat de antwoorden door deze interpretatieverschillen onbetrouwbaar zijn. Hetzelfde geldt voor de relatie tussen uren en opgegeven kosten, waarbij kosten bovendien deels ontbreken. Beschermpartners gaven ook zelf deels aan de gevraagde informatie (bij benadering het aantal uren per actielijn en daarmee gepaarde kosten) niet, of niet betrouwbaar, te kunnen geven.

Voor zover opgegeven, is wel duidelijk dat de investering per Beschermpartner sterk verschilt: waar de gemeente gedurende het programma zo'n €3,7 miljoen heeft besteed aan dit traject en in 2023 verwacht nog €1,4 miljoen te besteden, is het hoogst aangegeven bedrag bij de andere Beschermpartners een kleine €130.000. Dit grote verschil wordt veroorzaakt door een aantal grote posten die voor rekening van de gemeente Rotterdam zijn gekomen: programmamanagement/projectleiding/programmaondersteuning (ongeveer €1,1 miljoen en voor 2023 nog €250.000), de pilot VO+ en de aanvullende opvang voor slachtoffers en plegers (samen €1,7 miljoen en voor 2023 nog €275.000). Aan de andere kant geldt dat de Beschermpartners in de vragenlijst veelal wel hebben aangegeven wat hun investering was in deelname aan overleggen en ontwikkeling, maar bijvoorbeeld kosten voor de uitvoering van pilots niet altijd hebben opgenomen.

Daarom hebben we in het schema hieronder alleen de betrokkenheid van de verschillende Beschermpartners per actielijn weergegeven: blauwe cellen betekenen dat de betreffende Beschermpartner bij die Actielijn betrokken is geweest (dan wel gebruik heeft gemaakt van Ervaring in Huis). In verband met interne, onvoorziene omstandigheden hebben JBRR en De Waag geen informatie aan kunnen leveren voor dit onderdeel van het onderzoek. Waar in de cel een pictogram van een pen staat, betekent dat, dat de betreffende Beschermpartner mede-eigenaar van die Actielijn was. Het relatief hoge aantal mede-eigenaren van de Actielijn Samenwerking & Professionals heeft te maken met de samenvoeging van de aanvankelijk gescheiden actielijnen in de loop van het programma.

Bescherm-partner	Totstandkoming Verandertraject	Actielijn Toegang (incl. pilot VO+)	Actielijn Netwerk	Actielijn Samenwerking & Professionals*	Actielijn Regels	Actielijn Effectieve Hulp	Ervaring in huis
Gemeente							
Veilig Thuis							
Politie							
ZVHRR							
JBRR							
Enver							
Arosa							
Fier							
Reclassering							
De Waag							
DOCK							
OM							

* Deze actielijn is incl. het collectief leren en overleg op strategisch en tactisch niveau, omdat deze overleggen uiteindelijk onderdeel geworden zijn van het collectief leren en Beschermpartners dat ook als zodanig hebben geïnterpreteerd bij het beantwoorden van de vragen.

Het overzicht laat duidelijk zien dat de betrokkenheid van de Beschermpartners per actielijn sterk verschilt. Betrokkenheid bij de activiteiten in het kader van de actielijn Samenwerking betroffen met name Trading Places, wisselstages en leerbijeenkomsten; de betrokkenheid van verschillende Beschermpartners binnen de actielijn Effectieve hulp betrof met name de ontwikkeling van het plegeraanbod in vrijwillig kader. Daarnaast hebben veel Beschermpartners een beperkte inzet gepleegd op de inzet van ervaringsdeskundigen (Ervaring in Huis).

3

3. Voortgang en resultaten van het Verandertraject

3. Voortgang en resultaten van het Verandertraject

Ten tijde van deze eindevaluatie wordt ruim anderhalf jaar gewerkt aan de uitvoering van het Verandertraject. Het programma loopt formeel in april 2023 af. Op een aantal punten zijn al beslissingen genomen over het (in ieder geval voor 2023) voortzetten van bepaalde onderdelen, waaronder de bijeenkomsten van het Strategisch Platform en het Tactisch Platform Beschermpartners, de HG Leerwerkplaats, de aanvullende opvangmogelijkheden voor slachtoffers en plegers en het aanvullend plegeraanbod. Meer daarover in de volgende paragrafen, waar we de precieze resultaten en borging daarvan voor de toekomst beschrijven.

In dit onderzoek is met de Beschermpartners besproken hoe zij naar de verdere ontwikkeling van de aanpak HG in de toekomst, en het al dan niet voortzetten van (onderdelen van) het Verandertraject, kijken. Daarbij stellen alle Beschermpartners dat het Verandertraject de aanpak hoog op de agenda heeft gezet en zij die aandacht ook in de toekomst graag vast willen houden. Het Strategisch en Tactisch Platform Beschermpartners zien zij daarom graag voortgezet: door periodiek bij elkaar te komen blijft het onderwerp op de agenda staan en blijft er aandacht voor de noodzaak om te blijven verbeteren. Aandachtspunten daarbij zijn:

- Gezamenlijkheid en eigenaarschap: de bijeenkomsten van beide platforms hebben bijgedragen aan gezamenlijkheid en eigenaarschap bij de Beschermpartners. Maar gesprekspartners geven aan dat er ook nog steeds wat te winnen valt, waar het gaat om het echt stevig samen voelen van de verantwoordelijkheid van de aanpak en daarop aanspreekbaar zijn. Er wordt nog te vaak naar de gemeente Rotterdam gekeken om een traject te trekken dat ook de Beschermpartners zelf op zouden kunnen pakken. Een neven-effect daarvan is dat het eigen organisatiebelang of het eigen perspectief op de thematiek soms te dominant is.
- Het benutten van het Strategisch Platform om vanaf bestuurlijk niveau, samen, te sturen op ontwikkelingen. Dit hangt samen met het voorgaande: Beschermpartners kijken nog erg naar de gemeente Rotterdam, terwijl zij ook gezamenlijk verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het aansturen van de gewenste verbeteringen. Door meer focus aan te brengen op een beperkt aantal prioriteiten die de bestuurders samen kiezen, is het mogelijk om vanuit het Strategisch Platform dan ook echt te sturen op de inzet daarop. Daarmee wordt ook tegemoet gekomen aan de beleving dat het nu wel erg veel is: het Verandertraject is opgesplitst in heel veel kleine stukjes, waar allemaal wel mee gestart is maar die niet allemaal tot resultaat hebben geleid. Door meer te prioriteren en daarbij ook heel concreet aan te geven wat bepaalde acties moeten opleveren, en dus het gesprek te voeren over de beoogde *effecten* in plaats van uit te voeren *acties*, kan meer gericht gewerkt worden aan verbetering en wordt de commitment van Beschermpartners aan de acties waarschijnlijk groter.
- Het Tactisch Platform meer gebruiken om lessen en knelpunten vanaf het operationele niveau te vertalen naar veranderingen op organisatorisch (tactisch) en strategisch niveau, en dus om beleid en uitvoering goed aan elkaar te verbinden. Dit is wel de opzet van het platform, maar in de praktijk blijven bijeenkomsten nog te veel hangen op informatie-uitwisseling. Het is belangrijk om het doel en de focus van het Tactisch Platform, in relatie tot het gezamenlijk leren, duidelijk te maken en goed te vertalen naar de aard en inhoud van de bijeenkomsten. Daarnaast kan juist het tactisch platform ook gebruikt worden om behaalde resultaten (zoals de pilot VO+, Ervaring in Huis en de Leerwerkplaats) te borgen en acties die niet verlopen zoals beoogd uit het slop te trekken.
- Twee Beschermpartners geven aan een duidelijke meerwaarde te ervaren van de groep *Critical Friends*, omdat daarmee een belangrijk perspectief op het Verandertraject wordt toegevoegd en juist deze groep het oog op de bal, in de zin van de leefwereld, kan houden. Andere Beschermpartners hebben hier in dit onderzoek geen duidelijke uitspraken over gedaan. Een beslissing over het al dan niet voortzetten van deze groep, moet ten tijde van het schrijven van dit rapport nog genomen worden.

Hetgeen hierboven is geschreven over het voortzetten van de platforms en stellen van prioriteiten vereist coördinatie: er is iemand nodig die de verschillende activiteiten en platforms op elkaar afstemt en die de praktische zaken regelt. De Beschermpartners zijn het niet eens over waar die coördinerende rol na april 2024 belegd moet worden.

3.1 Aanbeveling 1: Ga werken volgens de Leidende Principes

Er is een proces doorlopen onder leiding van AEF, waarin door de Beschermpartners drie basiswaarden, vijf Leidende Principes en een daaronder liggend uitgangspunt zijn geformuleerd. Deze zijn in lijn met de aanbeveling van VJI, maar toch ook weer net anders. Hieronder geven we weer hoe de Leidende Principes uit aanbeveling 1 van VJI zijn vertaald naar het Verandertraject.

De leefwereld centraal

Dit principe is overgenomen in het Leidende Principe ‘De leefwereld is leidend, de systeemwereld faciliterend’. Tot op heden is veel ingezet op het realiseren van randvoorwaarden. Het daadwerkelijk centraal stellen van de leefwereld is daardoor nog onvoldoende van de grond gekomen. In het Deelproject Samenwerking is het uitgangspunt vanaf de start ‘leefwereld centraal’ geweest. In andere projecten wordt geprobeerd meer bij de leefwereld aan te sluiten, maar de inzet is (nog) op de systeemwereld. In de actielijnen krijgen de Beschermpartners te maken met stugge structuren waar niet gemakkelijk ruimte in te creëren valt. Denk aan:

- Deelproject Toegang: er is afgezien van directe toegang tot de wijkteams omdat de Vraagwijzer nu eenmaal de toegang is voor inwoners.
- Deelproject Netwerk, waarin het niet lukt om doortastend een effectief netwerk voor samenwerking zorg/straf op gebiedsniveau op te zetten, en het ook niet lukt om regie in de wijkteams goed vorm te geven (tot nu toe althans).
- Deelproject Regels, Procedures en Administratie, waarvan eigenlijk onduidelijk is wat er nu precies gerealiseerd is en hoe dat bijdraagt aan het werken volgens de Leidende Principes in het algemeen.
- Deelproject Effectieve hulp, waarin wel heel hard gewerkt wordt aan een integraal HG-arrangement en dat er ook wel lijkt te komen, maar nog niet is uitgewerkt hoe de HG-deskundigen betrokken gaan worden bij het beschikken daarvan.

Voorkomen is beter dan genezen

VJI wijst hier op het belang van preventie en dan met name secundaire preventie: tijdig signaleren, tijdig de juiste hulp inzetten zodat huiselijk geweld niet (verder) escaleert en tot grotere schade leidt. Dit komt niet terug in de Leidende Principes die in het programma zijn opgesteld, maar wel in verschillende deelprojecten, met name Toegang, Effectieve Hulp en Samenwerking en Professionals.

- Daarbij valt bij deelproject Effectieve hulp het volgende op: het verbeteren van de toegang tot integrale hulp lijkt moeizaam van de grond te komen. Er wordt weliswaar gewerkt aan een HG-arrangement, dat hier belangrijke verbeteringen zal brengen, maar een startarrangement voor snelle actie door de wijkteams is er nog niet (zie de beschrijving onder Aanbeveling 2 en 4). Verder is men teruggekomen op het voornemen om HG-deskundigen in de wijkteams vervolgarangementen te laten indiceren. Hiervoor wordt een arrangeerteam opgezet waarvan de invulling nog onduidelijk is. De ambulante, gezinsgerichte hulp die in de Pilot VO+ is ontwikkeld, is nog niet structureel ingeregeld. In combinatie met het niet realiseren van goede, duidelijke en systeemgerichte regie door het wijkteam (Toegang) zal dit het realiseren van ‘tijdig de juiste hulp inzetten’ nog steeds ernstig belemmeren.
- De genomen acties op plegerhulp en de pilot VO+ dragen wel bij aan het in potentie meer passende hulp bieden. In de pilot VO+ is immers een integraal ambulant aanbod ontwikkeld en er is inmiddels meer lichte hulp voor plegers beschikbaar: supportgroep, ‘Niet meer door het lint’ en E-health-module.

Geen tijd te verliezen

Dit komt terug in het Leidende Principe ‘Acteren met passende urgentie en snelheid’. De verbinding tussen VT en de wijkteams is hierbij belangrijk, maar daar is het (eind)resultaat nog niet zoals gewenst (zie de resultaten zoals beschreven onder Aanbeveling 2).

Het geheel is meer dan de som der delen

VJI heeft het hier over een kwalitatief goede, systeemgerichte aanpak. Die komt terug in het Leidend Principe ‘Eerst directe veiligheid, dan stabiele veiligheid gevolgd door duurzaam herstel’. In de praktijk van de deelprojecten zien we echter dat hier erg fragmentarisch aan wordt gewerkt, over verschillende deelprojecten heen waarbij het één meer en het ander minder succesvol verloopt. Tot op heden gaat veel aandacht uit naar het creëren van randvoorwaarden hiervoor en in mindere mate het daadwerkelijk handelen volgens de visie gefaseerde ketenzorg.

Niet na elkaar maar met elkaar

Dit principe is als zodanig niet overgenomen in de Leidende Principes, maar de samenwerking en regie die dit uitgangspunt suggereert zijn onderdeel van 'Gezinssysteem staat centraal', als ook het werken volgens de visie op gefaseerd samenwerken aan veiligheid. Dit komt onder andere terug in het deelproject Netwerk.

Sturing op werken volgens Leidende Principes binnen organisaties Beschermpartners

In de verschillende organisaties zijn stappen gezet rondom de implementatie van de Leidende Principes in de eigen werkwijze. Uit de gesprekken blijkt dat partners het lastig vinden concrete voorbeelden te geven waaruit blijkt dat volgens de Leidende Principes wordt gewerkt of dat de werkwijze (structureel) is aangepast. Toch zijn er enkele voorbeelden van veranderingen te noemen.

- Allereerst is door verschillende partners aandacht voor het Leidende Principe 'gezinssysteem centraal'. Zo wijzen partners erop dat in werkwijzen en afwegingen meer oog is voor alle gezinsleden. Voorbeelden zijn de slachtoffercoördinator bij het OM, die specifiek kijkt naar slachtofferbelangen en -perspectief en de aandacht voor slachtoffer en pleger bij opvangvraagstukken. Wel stellen partners dat dit nog meer aandacht behoeft. Zo constateren zij dat het pleger-perspectief niet altijd overal al voldoende aandacht krijgt en men toch geneigd is naar het eigen traject voor een van de gezinsleden te kijken.
- Ook voor de professionele eigenzinnigheid is meer aandacht bij enkele partners (bijv. Veilig Thuis en Arosa). Zo is er ingezet op het trainen van medewerkers en is er aandacht voor professionele lef en moed. Daarbij ligt de focus op het maken van eigen keuzes en de ruimte voor het eigen inzicht van een professional. Er wordt expliciet uitgedragen dat die ruimte er is en dat vertrouwd wordt op kennis en kunde van de professional. Tegelijkertijd wijzen verschillende Beschermpartners erop dat het bieden van voldoende ruimte voor professionele eigenzinnigheid op gespannen voet staat met het geprotocolleerd werken aan het voorkomen van risico's en van bestuurders vraagt dat ze professionals rugdekking geven, iets wat de professionals met wie is gesproken nog niet altijd ervaren.
- Het leidend principe 'leefwereld centraal, systeemwereld leidend' zien de partners als een belangrijk principe om te kunnen 'doen wat nodig is'. In de praktijk zien partners dat de systeemwereld nog (te) vaak in de weg staat en belemmeringen oplevert. Zo zijn financieringsstructuren, regels en procedures moeilijk te doorbreken en niet zomaar veranderd. Partners wijzen er bijvoorbeeld op dat de wijze waarop naar hun werk wordt gekeken vanuit de gemeente belemmerend kan werken om volledig te werken volgens het principe 'doen wat nodig is'. Zij zien bijvoorbeeld belemmeringen in de gehanteerde financieringsvoorwaarden, die maken dat ze cliënten soms minder lang kunnen begeleiden dan ze nodig achten. De regels en procedures die onderdeel van de systeemwereld zijn, belemmeren zo het centraal stellen van de leefwereld van een cliënt. Op kleine schaal zijn er voorbeelden waarin het wel lukt de leefwereld centraal te stellen en het systeem daarop aan te passen. Denk bijvoorbeeld aan het aanpassen van de toegang tot de VO, waarbij slachtoffers zich nu direct kunnen melden in plaats van de route via Veilig Thuis.
- Het aanpakken van de systeemwereld bij de gemeente is onderdeel geweest van de actielijn Regels, Administratieve Lasten en Procedures (RAP). De focus in die actielijn lag op het verminderen van administratieve lasten. Tijdens het Verandertraject is met name in beeld gebracht wat de stand van zaken is en wat er al gebeurt rondom het verminderen van de administratieve lasten. Zo is bijvoorbeeld geconstateerd dat er overlap zit tussen ondersteunings- en veiligheidsplannen en dat er meerdere formats van veiligheidsplannen bestaan binnen de gemeente die niet aansluiten op hoe andere partners de veiligheid beoordelen. Daarnaast is nagegaan of en hoe wijzigingen in het registratiesysteem kunnen bijdragen aan de vermindering van administratieve lasten. De acties hebben vooral geleid tot een beeld van de huidige situatie en knelpunten daarin, en eventuele oplossingsrichtingen. Daarbij was er ook aandacht voor het voorkomen van administratieve lasten of procedures die voortkomen uit nieuw beleid. Hiervoor is een proces geschreven voor beleidsadviseurs en projectmanagers huiselijk geweld. Daadwerkelijke veranderingen of implementatie van oplossingen dienen nog ingezet te worden. De systeemwereld is daarmee dus (nog) niet veranderd. Daarbij is de verwachting van de Beschermpartners dat de focus op administratieve lasten binnen de gemeente onvoldoende bijdraagt aan het weg nemen van de belemmeringen in de systeemwereld die samenwerkingspartners ervaren. Het aanpakken van de regels en procedures die gelden voor partners en hun samenwerking met de gemeente vergt nog verdere aandacht.

Al met al zijn vanuit het strategisch en tactisch (en daarmee ook beleids)niveau kleine veranderingen rondom het werken met de Leidende Principes ingezet. Partners wijzen er echter op dat écht anders werken meer tijd kost en niet zomaar gerealiseerd is. Dit vraagt om structurele (cultuur)veranderingen in de werkwijze van alle organisaties; het werken volgens de principes moet nog meer eigen worden.

3.2 Aanbeveling 2: Zorg voor laagdrempelige toegang voor slachtoffers van huiselijk geweld

Het doel van deelproject 'Toegang' is: Het verbeteren van de directe toegang tot samenhangende hulp voor hele gezinssystemen (slachtoffers, plegers en andere betrokkenen van HG), zodat sneller/zo vroeg mogelijk de juiste integrale hulp kan worden opgestart.

De gemeente streeft bij het realiseren van dit doel niet (meer) naar een directe toegang tot de wijkteams, maar zoekt de verbetering binnen het bestaande systeem waarin de Vraagwijzer de directe toegang is voor inwoners en kan doorverwijzen naar de Wijkteams. Veilig Thuis en huisartsen kunnen rechtstreeks doorverwijzen naar de wijkteams. Het doel van laagdrempelige toegang wordt via elkaar in specialisme opvolgende lijnen nagestreefd: meer laagdrempelige informele vindplaatsen, het verbinden van Vraagwijzer/Wijkteams/Veilig Thuis, een betere werking van de stedelijke loketten bij HG, betere toegang tot opvang. Hiertoe is stevig ingezet op deskundigheidsbevordering bij de Vraagwijzer (wat inmiddels is geborgd) en de loketten en de wijkteams beschikken over huiselijk gewelddeskundigen. Maar de verbinding met de vindplaatsen is op dit moment (nog) niet bevorderd, met uitzondering van de werkwijze in Hillegersberg/Overschie/Schiebroek (zie hieronder), wat een belangrijke drempel vormt om de toegang echt dicht bij de mensen om wie het gaat te brengen. Ook de samenwerking tussen VT en de wijkteams en tussen VT, Centraal Onthaal en de wijkteams vraagt nog meer aandacht. Voor de samenwerking tussen VT en de wijkteams wordt inmiddels periodiek overleg gevoerd en zijn vaste contactpersonen aangewezen; er worden nog zelden casussen geëscaleerd omdat VT en wijkteam er onderling niet uitkomen. Daarnaast zijn er afspraken over escalatie van casussen waarin de samenwerking stukt. Dit zou in de nabije toekomst tot concrete verbeteringen in de samenwerking moeten leiden.

Toegang tot opvang is voortvarend opgepakt in de pilot VO+, die voorafgaand aan het Verandertraject al is opgestart en is 'meegenomen' binnen de kaders van het Verandertraject. Er is nu directe opvang zonder tussenkomst van VT mogelijk, er zijn 10 opvangplekken voor slachtoffers die 'tussen wal en schip' vallen en opvang is ook toegankelijk in geval van structureel huiselijk geweld (en dus niet alleen bij acute onveiligheid). Daarbij verloopt de samenwerking tussen VT, Fier en Arosa goed. Er wordt meer partnerschap gevoeld dan voorheen. In 2023 loopt de pilot door en ligt de focus onder andere op ambulantisering in de crisisopvang en de ontwikkeling van een werkwijze voor directe hulp als sprake is van HGKM ('Direct Ambulante Hulp'). Daarvoor trekken Fier, Arosa, de gemeente en VT samen op. Daarnaast wijzen organisaties op een veranderende visie. Professionals werken eigenzinniger en beredeneren (nog) meer vanuit wat de cliënt nodig heeft, ongeacht de regels en procedures in het systeem. Dit betekent niet dat regels niet worden gevolgd, maar er wordt geprobeerd de leefwereld meer voorop te stellen bij het beoordelen wat nodig is. Partijen wijzen op de kwetsbaarheid: er is blijvende aandacht en gespreksvoering nodig om op deze manier te blijven (samen)werken.

Ondanks de positieve ervaringen met de pilot blijven er situaties waarvoor crisisopvang ongeschikt is en ander (Wmo-)aanbod niet beschikbaar, met name conflictsituaties die niet te classificeren zijn als HG. Dit is ondanks het sleutelen aan de toelatingscriteria voor de opvang, waardoor structureel geweld of een concrete dreiging ook reden voor opvang is, en niet alleen als sprake is van een ernstige crisis waarin ernstig geweld plaatsvindt.

Daarnaast laat de evaluatie van de pilot VO+ in het najaar van 2022 zien dat op dat moment er eigenlijk nog steeds veelal in geval van acute onveiligheid werd opgevangen, terwijl de ambitie is om het ambulante aanbod juist ook bij structurele onveiligheid in te zetten. De oorzaak daarvan is dat casuïstiek eigenlijk pas in beeld komt als er sprake is van acuut geweld of acute dreiging en de toeleiding daar ook op stuurde. Daar is inmiddels flink op ingezet, en in de eerste maanden van 2023 is volgens de projectleider gebleken dat nu ook buiten situaties van acute onveiligheid wordt doorgeleid naar deze opvangvorm.

In het kader van deze aanbeveling van VJi is ook ingezet op het hulpaanbod voor plegers. Zo zijn de opvangmogelijkheden voor plegers uitgebreid en is gewerkt aan meer hulpaanbod in het vrijwillig kader. Partijen zijn positief over de aandacht voor het pleger-perspectief. Gesteld wordt dat het van belang is systemisch te kijken en ook aan de kant van de pleger vroegtijdig stappen te kunnen zetten richting de juiste hulpverlening. Wel zijn partijen kritisch: de gezette stappen zijn een mooie vooruitgang, maar het pleger-perspectief blijft onderbelicht. Gemerkt wordt dat professionals niet altijd in staat zijn het gehele plaatje in ogenschouw te nemen waardoor het pleger-perspectief naar de achtergrond verdwijnt. Verder wijzen partijen erop dat het hulpaanbod verder uitgebreid dient te worden, met aandacht voor de financieringsstructuren daaromheen. De partijen wijzen erop dat veel hulpaanbod voor plegers gefinancierd wordt vanuit forensische geldstromen. Deze kunnen echter pas ingezet worden als sprake is van een forensische titel. Wanneer je aan de voorkant hulp wilt inzetten, om escalatie te voorkomen, kan dat lastig zijn. De inzet van ervaringsdeskundigen voor plegerhulp

wordt positief beoordeeld: de dynamiek in het gesprek verandert op positieve wijze en plegers voelen zich meer gehoord en begrepen.

Op andere punten wordt minder vooruitgang geboekt. Zoals hierboven al gesteld, verloopt de toegang tot hulp via de samenwerking tussen vindplaatsen, Vraagwijzer, wijkteams, VT en Centraal Onthaal nog niet vlekkeloos en heeft de gemeente daarin ook eerdere voornemens losgelaten.

- Na een pilot in Hillegersberg/Overschie/Schiebroek met deskundigheidsbevordering bij en verbinding met vindplaatsen, is besloten dit niet te verbreden naar andere gebieden. In dit gebied blijft de verbinding met vindplaatsen wel bestaan.
- Het plan om wijkteams en Vraagwijzer meer fysiek aanwezig te laten zijn op vindplaatsen, is eveneens losgelaten.

In het onderzoek is niet duidelijk geworden waarom deze plannen uiteindelijk niet zijn doorgezet.

Geen onderdeel van het actieprogramma, maar wel een relevante ontwikkeling in het kader van deze aanbeveling is Filomena: de integrale aanpak van HGKM 'onder-1-dak' die sinds september 2021 een directe toegang voor slachtoffers kent. Hoewel het casemanagement dat Filomena op casuïstiek HG inzet is ingericht voor zeer complexe casuïstiek, vormt het centrum zelf een laagdrempelige toegang voor slachtoffers, die vanuit Filomena eenvoudig doorverwezen kunnen worden naar Veilig Thuis en wijkteams.

3.3 Aanbeveling 3: Vergroot de netwerksamenwerking binnen het sociaal domein door wijkteamoverstijgende teams die er direct op af kunnen gaan

Deze aanbeveling is opgepakt in het deelproject 'Netwerk' met als doel "Het directer verbinden en versimpelen van het zorgnetwerk en het veiligheidsnetwerk binnen het lokaal veld, zodat interventies goed op elkaar kunnen worden afgestemd en er steeds vaker partijen in de aanpak verbonden zijn in plaats van dat er verwezen wordt naar elkaar." In dit kader is gewerkt aan een zorg- en veiligheidsnetwerkoverleg op wijk-/gebiedsniveau en regie op HG-casuïstiek in het wijkteam. Op beide punten gaan de vorderingen langzaam.

In het kader van het zorg- en veiligheidsoverleg op wijkniveau is in Delfshaven een pilot uitgevoerd. Die had een ander doel (verbeteren van de samenwerking tussen professionals) dan wat VJI met deze aanbeveling beoogde (snel hulp verlenen door zorg en veiligheid direct beide te betrekken). Het netwerk heeft vorm gekregen als een overleg op casusoverstijgend niveau, en heeft ertoe geleid dat de partners in het gebied elkaar (beter) hebben leren kennen en dat (meer) korte lijnen zijn ontstaan. Voor veel van de Beschermpartners, met wie in het kader van dit onderzoek gesproken is, niet echter geheel duidelijk wat de meerwaarde van het overleg is en wat de investering in het overleg (in de vorm van capaciteit) concreet oplevert. Het antwoord op die vragen is van belang voor de voortzetting en commitment ten aanzien van het netwerk. Doel is dan ook concreet te maken wat het netwerk oplevert en waarom investeren van belang is. Er dient meer inhoud gegeven te worden aan (de opbrengst van) het netwerk. Beschermpartners wijzen er daarbij op dat de focus zou moeten liggen op snel schakelen en het uitvoeren van acties die voortkomen uit het overleg; het moet gaan over 'doen', in plaats van bij elkaar komen zonder concreet doel en/of vervolg. Op dit moment lukt het onvoldoende opvolging te geven aan hetgeen besproken wordt. Wel zijn Beschermpartners van mening dat het snel kunnen schakelen en het kennen van elkaar samenwerking bevordert en bijdraagt aan effectievere hulpverlening voor cliënten. Dat effect wordt naar hun mening echter nog onvoldoende bereikt met het overleg in de huidige vorm.

In reactie op de eerste ervaringen is het doel van de pilot in Delfshaven veranderd naar het gezamenlijk, integraal opstellen en uitvoeren van een integraal plan voor het gezin (1gezin1plan). Maar vooralsnog is er geen vast netwerk dat snel integraal kan werken en geen duidelijke aanpak. Belangrijk in dit kader is dat de betrokken Beschermpartners stellen dat een aanjager of regisseur van het netwerk van belang is. Er moet een partij zijn die iedereen bij elkaar brengt en houdt, het overleg praktisch organiseert en voorbereidt en het belang benadrukt. Beschermpartners wijzen er daarbij op dat, gezien de druk op de capaciteit, deze rol moeilijk te beleggen is. Een ander knelpunt waarop wordt gewezen ten aanzien van het Z&V-overleg is gegevensdeling. Idealiter zouden Beschermpartners alle informatie over een casus registreren in de eigen systemen zodat voor iedereen duidelijk is waaraan gewerkt wordt en op welke manier en dat meegenomen kan worden in de eigen acties en hulpverlening. Privacyregels en de onduidelijkheid daarover en angst om het verkeerd te doen, staan dit echter in de weg.

Onderdeel van de actielijn 'Netwerk' is ook het vormgeven van regie in het wijkteam. De ambitie was om regie op HG-casuïstiek in het wijkteam goed vorm te geven, dat vervolgens te implementeren en daarbij ook de ontwikkelde werkwijze 'Intensieve Casusregie'

(ICR), waarin 2020 een begin mee gemaakt was in vier wijkteams en waartoe zo'n 20 HG-deskundigen zijn opgeleid, breed te implementeren. Vooralsnog is op het punt van regie echter geen resultaat geboekt. Er is in het Resultaatoverzicht van november 2022 sprake van 'het nader vormgeven van HG binnen de wijkteams' en het al dan niet borgen van 'wat de intensief casemanagers doen binnen de wijkteams'. Het woord regie wordt niet genoemd en over borging van ICR is nog geen besluit genomen. Het verder vormgeven van de positie van HG-deskundigen en regie op HG-casuïstiek binnen de wijkteams is voor 2023 dan ook nog een aandachtspunt. Inmiddels is binnen de gemeente Rotterdam de verantwoordelijkheid voor de aanpak van HG binnen de wijkteams eenduidig belegd, bij één rayonmanager, en wordt gewerkt aan het neerzetten van een uniforme werkwijze. De inzet is daarbij als volgt:

- 1) Erkenning binnen en door elk wijkteam dat het wijkteam 'van HG is' en dus verantwoordelijk is voor het realiseren van passende hulp in deze casussen;
- 2) HG-casuïstiek wordt onder leiding van HG-deskundigen in casusgroepen besproken;
- 3) HG-deskundigen vormen samen een team, dat hun thuisbasis is en van waaruit ze worden uitgezonden naar de wijkteams. Zo kan gestuurd worden op een vergelijkbare expertise en werkwijze. Ook krijgen zij een duidelijke opdracht, waardoor ook wijkteammanagers precies weten wat de taken van deze HG-deskundigen zijn.
- 4) Uiteindelijk worden het de HG-deskundigen die bepalen welk arrangement afgegeven moet worden, ook al zal het feitelijk beschikken nog steeds door de consultants in de wijkteams gebeuren. Per rayon worden mensen opgeleid voor het afgeven van deze (HG-)arrangementen.

3.4 Aanbeveling 4: Ontwikkel een HG-arrangement vanuit de concrete problematiek en buiten het huidige systeem van indicatiestelling via een ont-schot budget

Bij het opvolgen van deze aanbeveling kon worden voortgebouwd op een reeds gestart traject om te komen tot een integraal HG-arrangement. Binnen het Verandertraject is hier voortvarend op doorgepakt, binnen het deelproject Effectieve Hulp. Dat heeft geleid tot een HG-arrangement dat inmiddels is vormgegeven en waarin de financieringsstromen vanuit Wmo en Jeugdwet worden gecombineerd. De inrichting van het arrangement stuurt op het werken volgens een aantal Leidende Principes: het gefaseerd toewerken naar stabiele veiligheid en het systeemgericht werken. De ontwikkeling van het arrangement is een mooi voorbeeld van hoe geprobeerd wordt de systeemwereld ondersteunend te laten zijn aan wat de leefwereld nodig is.

Om te komen tot het HG-arrangement was het nodig om door een aantal ingewikkelde gemeentelijke (financierings)structuren heen te breken. Dat is waarschijnlijk gelukt omdat vanaf het begin is gehandeld vanuit het besef dat dit een complexe opgave was. De ontwikkeling is echter nog niet klaar:

- De ambitie is om op termijn het arrangement uit te kunnen breiden met andere financieringsstromen. Daar heeft de gemeente echter externe partijen voor nodig en is ook landelijk verandering nodig, iets wat niet op korte termijn zal gebeuren.
- De indicatie van het HG-arrangement komt niet bij de HG-deskundigen in de wijkteams te liggen, zoals aanvankelijk de bedoeling was. Zij beschikken niet over de juiste bevoegdheden om zowel Wmo- als jeugdhulp te kunnen indiceren en het zou ook een te groot beroep doen op hun capaciteit. Er wordt nu een arrangeerteam samengesteld, dat moet bestaan uit senior indicatiestellers Wmo en jeugdhulp en bij het beschikken moet afstemmen met de HG-deskundigen.

Het inkooptraject is nog niet geheel afgerond: ten tijde van het onderzoek loopt de vierde marktconsultatie. Het proces heeft vertraging opgenomen omdat het gekoppeld is aan de inkoop van Wmo-maatwerkondersteuning, die uitloopt doordat er rechtszaken zijn aangespannen over de tarieven. Naar verwachting vindt in de eerste helft van 2024 de implementatie van het arrangement plaats.

De ontwikkeling van het HG-arrangement heeft vorm gekregen binnen een formeel inkooptraject. Een deel van de Beschermpartners is daar als aanbieder in betrokken, via marktconsultaties. Dit is een strak afgebakend proces. De Beschermpartners oordelen over het algemeen positief over de stap naar meer integraal beschikken die met het HG-arrangement gezet wordt, hoewel ze op specifieke onderdelen van de vorm aandachtspunten formuleren. Die aandachtspunten betreffen met name de koppeling aan het Wmo-arrangement (dat inzet op zelfredzaamheid, wat niet goed samengaat met veiligheid) en de strakke criteria waarop hulpaanbieders bij de inkoop en verantwoording op beoordeeld gaan worden en die doen wat nodig is in de weg kunnen zitten. Daarnaast geven verschillende Beschermpartners aan dat ze graag een minder formeel proces hadden gezien voor de totstandkoming van het arrangement, met

meer ruimte voor cocreatie en uitproberen en minder gedomineerd door de systeemwereld. De gemeentelijke projectleiders geven aan dat omwille van een eerlijk en transparant proces voor deze werkwijze is gekozen, maar er voldoende ruimte zal blijven voor doorontwikkeling van het arrangement. Ook benadrukken zij dat er nadrukkelijk aandacht is voor minder inzet op zelfredzaamheid, en meer op veiligheid.

Daarnaast is een belangrijke vraag of dit arrangement ook gaat leiden tot snellere en meer systeemgerichte hulp. Het proces om tot een beschikking te komen, verandert niet, maar er is straks wel met één beschikking meer hulp beschikbaar, doordat Wmo en jeugd gecombineerd worden. Systeemgerichtheid vereist dat aanbieders aanvullende expertise in huis halen of daarvoor gaan samenwerken met onderaannemers; ook vereist het regie, een rol die nu verdisconteerd is in de overhead van de gehanteerde tarieven. Regievoering en systeemgericht werken zijn niet gedefinieerd voor de inkoop, en kunnen zeer verschillend (en daarmee ook ineffectief) ingevuld worden. Een belangrijk aandachtspunt voor de monitoring en verdere ontwikkeling van het HG-arrangement, is dan ook hoe deze twee begrippen in de praktijk invulling krijgen en of een goede invulling binnen de kaders die het arrangement stelt, mogelijk is.

Binnen de scope van deze vierde aanbeveling valt ook de ontwikkeling van het 'Startarrangement', waarmee sneller dan via de formele route voor indicatiestelling ambulante hulp kan worden ingezet bij HG. Aanvankelijk was het idee om dit aan de wijkteams te koppelen, maar inmiddels is ervoor gekozen om hiermee voort te borduren op de pilot VO+ (zie de beschrijving onder Aanbeveling 2). Nadere uitwerking hiervan moet nog plaatsvinden.

3.5 Aanbeveling 5: Investeer met alle ketenpartners samen in reflectiebijeenkomsten, ketenbreed, op verschillende niveaus, om de Leidende Principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie, gebaseerd op concrete casussen, te verdiepen

In het (gecombineerde) deelproject Samenwerking en Professionals is de Stuurgroep Beschermpartners doorontwikkeld naar een lerend platform en er is een platform op tactisch niveau opgezet. Daarnaast zijn, op basis van een door de Beschermpartners vastgestelde visie op collectief leren, allerlei organisatie-overstijgende leeractiviteiten ontwikkeld en uitgevoerd en heeft de samenwerking met ervaringsdeskundigen structureel vorm gekregen. Concreet zijn de resultaten tot nu toe:

- Een bestuurlijk platform dat helpt om de aandacht voor het onderwerp vast te houden en elkaar makkelijker te vinden.
- Een tactisch platform waarin alle Beschermpartners op beleids-/managementniveau met elkaar informatie delen.
- Trading places en wisselstages, waarbij managers en uitvoerend professionals van de Beschermpartners enkele maanden of een dag een kijkje nemen in elkaars keuken. Het resultaat hiervan is met name meer kennis van elkaars expertise en begrip voor het perspectief en de positie van de ander.
- Leernetwerken Ervaringsdeskundigheid en Pleger-perspectief.
- Casusreflectiebijeenkomsten (leerevaluaties) waarbij verschillende partners gezamenlijk casuïstiek bespreken om te leren van de gekozen werkwijze en knelpunten en succesfactoren daarbij.
- Organisatie-overstijgende netwerkbijeenkomsten en leerbijeenkomsten.
- Ervaring in huis: werken met ervaringsdeskundigen;
- Een digitaal platform.

Begin 2023 zijn alle leervormen binnen dit deelproject gebundeld in de HG Leerwerkplaats en heeft deze werkplaats ook een digitaal platform gekregen. Dit jaar wordt gebruikt om door te gaan met de ontwikkeling van het platform, gefinancierd door de gemeente Rotterdam. Onderdeel daarvan is het uitwerken van scenario's voor de borging op de lange termijn, zowel organisatorisch als financieel. Essentieel daarvoor is dat de Beschermpartners zich gezamenlijk eigenaar van het platform voelen. Dat lijkt nu nog niet het geval: diverse gesprekspartners hebben zich kritisch uitgelaten over de meerwaarde van de leervormen. Ze geven aan dat ze zelf ook veel doen rondom leren, en dat die activiteiten en die van de HG Leerwerkplaats nog niet altijd goed op elkaar zijn afgestemd. Daarbij zien partners graag dat de leeractiviteiten direct bijdragen aan datgene dat professionals dienen te leren of kunnen in de uitvoering. Ook

kosten de leervormen van de Leerwerkplaats capaciteit en niet elke Beschermpartner heeft zich in staat gevoeld om die (substantieel) vrij te maken, wat met name geldt voor de wisselstages en Trading Places. Maar aan de andere kant zijn er ook Beschermpartners die heel enthousiast zijn over de leeractiviteiten en aangeven dat het leren en evalueren echt is verbeterd door het Verandertraject. Uit de evaluatie van de wisselstages blijkt dat deze door de deelnemers veelal positief gewaardeerd zijn. Wel blijkt zowel uit de gevoerde gesprekken als uit deze evaluatie dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor de blijvende effecten van deze leeractiviteiten: deelnemers gaan daarna toch vaak weer over op de orde van de dag. Dat betekent dat meer aandacht nodig is voor de follow-up en het vasthouden van het geleerde en opgedane nieuwe perspectieven binnen het eigen werkproces. De meerwaarde van de leeractiviteiten wordt vooral gezien in het feit dat gezamenlijk en over elkaar geleerd wordt met als doel het verbeteren van de samenwerking, in plaats van individueel en gericht op de eigen uitvoering van een organisatie.

Met Ervaring in Huis is gewerkt aan het vormgeven van een pool met ervaringsdeskundigen die ingezet kan worden bij de verschillende organisaties in de gemeente Rotterdam. In 2022 is de pool gegroeid naar ongeveer 2,5 fte. Zowel voormalig plegers als slachtoffers zijn onderdeel van de pool. Ervaringsdeskundigen zijn bij veel onderdelen van het Verandertraject betrokken geweest. Denk aan de HG Leerwerkplaats en de leeractiviteiten die daaronder vallen, de pilot VO+, de pilot netwerksamenwerking in Delfshaven en het tactisch en strategisch platform. Op deze manier is geprobeerd het cliëntperspectief continu onder de aandacht te brengen. Ervaringsdeskundigen zijn ook aangehaakt bij casuïstiekbesprekingen. Het aantal casussen waarbij ervaringsdeskundigen zijn betrokken is uitgebreid van 32 naar 70. Professionals van verschillende organisaties hebben samengewerkt met de ervaringsdeskundigen en zien duidelijk de meerwaarde. Ervaringsdeskundigen brengen een ander perspectief in dat waardevol is voor het gesprek en de manier waarop naar een casus wordt gekeken. Ook de ervaringen met de supportgroep voor mannen zijn positief. De wekelijkse bijeenkomsten worden goed bezocht en gewaardeerd. Professionals merken op dat een ervaringsdeskundige anders wordt ontvangen door de cliënt en dat cliënten in sommige gevallen meer geneigd zijn om met de ervaringsdeskundige te praten dan met een professional. Op het gebied van voorlichting en kennisoverdracht hebben diverse bijeenkomsten en workshops plaatsgevonden waarbij ervaringsdeskundigen aanwezig waren. Verder is communicatiemateriaal ontwikkeld om de bekendheid te vergroten en kennis over te brengen. Gekoppeld aan de inzet van ervaringsdeskundigen is een lerend netwerk waarin samen leren van en reflecteren op de inzet van ervaringsdeskundigen centraal staat. Dat netwerk biedt onder andere de mogelijkheid initiatieven aan elkaar te verbinden en gesprekken te voeren over de praktische kant en voorwaarden (bijvoorbeeld de definitie, opleidingseisen, manier van inzetten, etc.). Alle partners zijn positief over de ontwikkelingen rondom de inzet van ervaringsdeskundigen. Ze zien duidelijk de meerwaarde en zijn voorstander van verdere voortzetting en uitbreiding. Bij een deel van de partners is de inzet van ervaringsdeskundigen geborgd in het eigen werkproces, bijvoorbeeld omdat ervaringsdeskundigen standaard aan tafel zitten bij casusbesprekingen, meedenken over casus-specifieke vragen of worden geconsulteerd ten aanzien van verbeteringen in het werkproces. Wel zijn er enkele partners die wijzen op de verschillen die er bestaan in de visie op ervaringsdeskundigheid. Zo zijn niet alle partners voorstander van het hanteren van harde opleidingseisen, omdat daarmee een deel van de ervaringsdeskundigen met waardevolle kennis en ervaring wordt uitgesloten. Naast Ervaring in Huis maken organisaties ook vaak gebruik van het eigen netwerk van ervaringsdeskundigen, waarin deels een andere visie op ervaringsdeskundigheid wordt toegepast. Deze initiatieven zullen blijven bestaan naast Ervaring in Huis, is de verwachting. Verbinding vindt plaats via het hierboven genoemde lerende netwerk op dit onderwerp.

Aan de start van het Verandertraject was de actielijn 'Professionals' losgekoppeld van de actielijn 'Samenwerking'. Elkaar leren kennen, uitwisseling, doorontwikkeling van het strategisch platform en aandacht voor deelbare informatie stond centraal in de actielijn 'Samenwerking'. De actielijn 'Professionals' was specifiek gericht op het realiseren van gezamenlijk leeraanbod en het opstellen van een professionele standaard waarin professionals in het netwerken moeten voldoen. Er zijn diverse bijeenkomsten geweest om een visie te vormen op hoe die standaard eruit moet zien en wat daarin terug moet komen. De verwachtingen en ideeën over de professionele standaard liepen uiteen en er is daarover geen besluit genomen. Uiteindelijk is er daarom voor gekozen de actielijnen samen te voegen en de energie vooralsnog te gebruiken voor het verder opzetten en vormgeven van de HG Leerwerkplaats. De professionele standaard is daarmee niet van tafel.

4

4. Werken volgens de Leidende Principes

4. Verandering in de uitvoeringspraktijk

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag in hoeverre het Verandertraject reeds geleid heeft tot veranderingen in de uitvoeringspraktijk. De beschrijving daarvan vindt plaats langs de lijn van de Leidende Principes en is grotendeels gebaseerd op informatie uit drie focusgroepen met uitvoerend professionals.

4.1 Leefwereld leidend, systeemwereld faciliterend

De gesprekken die met professionals zijn gevoerd, laten zien dat op dit moment de systeemwereld nog steeds leidend is in de uitvoeringspraktijk. Aansluiten bij de leefwereld vereist tijd en flexibiliteit, waar het handelen van betrokken professionals gereguleerd wordt door protocollen, vaststaande termijnen en de beperkingen van afgegeven indicaties. Een ondersteunende systeemwereld zou maken dat het tonen van professionele eigenzinnigheid geen lef vereist, maar wordt beloond. Voorbeelden uit de focusgroepen, die laten zien dat de systeemwereld leidend is, zijn onder andere:

- Benodigde hulp bestaat vaak wel, maar is niet beschikbaar door wachtlijsten of doordat indicatiestellers criteria hanteren die belemmeren dat benodigde hulp kan worden ingezet.
- Professionals ervaren onvoldoende mogelijkheden om informatie uit te wisselen.
- Binnen de stappen die doorlopen moeten worden om hulp te realiseren wordt het advies van experts als Veilig Thuis of HG-deskundigen in de wijkteams soms in twijfel getrokken en niet opgevolgd.
- Hulpverlening blijft gefragmenteerd, ook als in 2024 gewerkt kan worden met het HG-arrangement.
- Voor de uitvoering zijn protocollen en de eigen werkwijzen van ketenpartners leidend.

De centrale positie van de systeemwereld blijkt uit de moeite die het kost om volgens de volgende vier Leidende Principes te werken. Daarnaast zien we die terug in de moeite die het partijen kost om daadwerkelijk samen te werken. In de aanpak van HG werkt elke partij hard toe naar het beoogde doel: veiligheid. Maar elke partij doet dat wel vooral op het stukje van de aanpak waar de eigen verantwoordelijkheid ligt: de politie handelt op acute onveiligheid, Veilig Thuis probeert op tijd een goede veiligheidsbeoordeling uit te voeren en eventueel een nadere interventie, de jeugdbescherming werkt binnen het gedwongen kader en met een focus op de kinderen, het wijkteam probeert de juiste hulp te organiseren, in het Zorg- en Veiligheidshuis buigen de partners zich over de strafrechtelijke kant van het veiligheidsvraagstuk, enzovoorts. Schaarste aan mensen en middelen maakt dat partijen daarbij sterk de focus leggen op hun eigen taken zo goed en efficiënt mogelijk uitvoeren. En daarbij houdt eigenlijk niemand de focus op het geheel: op de leefwereld, op de problemen waar de mensen in een HG-situatie mee te maken hebben, op hoe die met elkaar samenhangen en in samenhang moeten worden aangepakt. Dat leidt vaak tot het handelen op incidenten ('brandjes blussen') in plaats van op de onderliggende problematiek. De leidende positie van de systeemwereld zien we dus ook goed terug in de fragmentatie in de aanpak en in het te zeer na elkaar, in plaats van met elkaar, werken. In de volgende paragrafen werken we dat voor de volgende vier Leidende Principes nader uit.

4.2 Gezinssysteem staat centraal

Het centraal stellen van het gezinssysteem onderscheiden we hier van het leidend maken van de leefwereld, omdat daar hierboven al over is geschreven. In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre er in de praktijk inmiddels *systeemgericht* wordt gewerkt. Uit de focusgroepen met professionals blijkt duidelijk dat systeemgericht werken op het netvlies staat: men probeert het te doen en heeft er ook een duidelijke mening over. Voorbeelden zijn het meenemen van kinderen in trajecten bij de Vrouwenopvang; het combineren van civiel- en strafrecht in Combizittingen; en de casusoverleggen op het Zorg- en Veiligheidshuis. Maar: daadwerkelijk systeemgericht werken lukt onvoldoende en dat hangt samen met beperkingen in de inrichting van het systeem, met als belangrijkste:

- Hulp wordt op één persoon geïndiceerd. Het HG-arrangement zal dat slechts ten dele oplossen doordat het alleen Wmo en Jeugdhulp samenvoegt.
- Als pleger en slachtoffer in verschillende wijken wonen, is het moeilijk om ze vanuit één wijkteam hulp te bieden.
- Wijkteams worden niet standaard betrokken bij casusoverleggen in het Zorg- en Veiligheidshuis.
- Hoewel er goede voorbeelden zijn van regievoering door het wijkteam, is er geen eenduidige werkwijze binnen wijkteams en ontbreekt het mandaat om regie te voeren over een hele casus (ook bij andere partijen). Systeemgericht werken vereist een stevige regie, hiermee ontbreekt dus een belangrijke randvoorwaarde.

De inrichting van systemen, denk bijvoorbeeld aan de financiële kaders, zijn er niet op toegerust te werken volgens een systeemgerichte aanpak. Maar er spelen ook andere factoren. Handelingsverlegenheid bij hulpverleners maakt dat plegers onvoldoende betrokken en bereikt worden bij en met de hulpverlening. Ook methodisch lijkt er verbetering mogelijk (mits ondersteund door de juiste hulpverleningsarrangementen): systeemgericht werken blijft nu vaak beperkt tot het slachtoffer en de kinderen, en eventueel 'het betrekken van de partner'. Dat is iets anders, en vereist ook andere vaardigheden en instrumenten, dan de problemen in het systeem, die leiden tot onveiligheid, in samenhang in kaart brengen en aanpakken.

4.3 Eerst directe veiligheid, dan stabiele veiligheid, dan duurzaam herstel

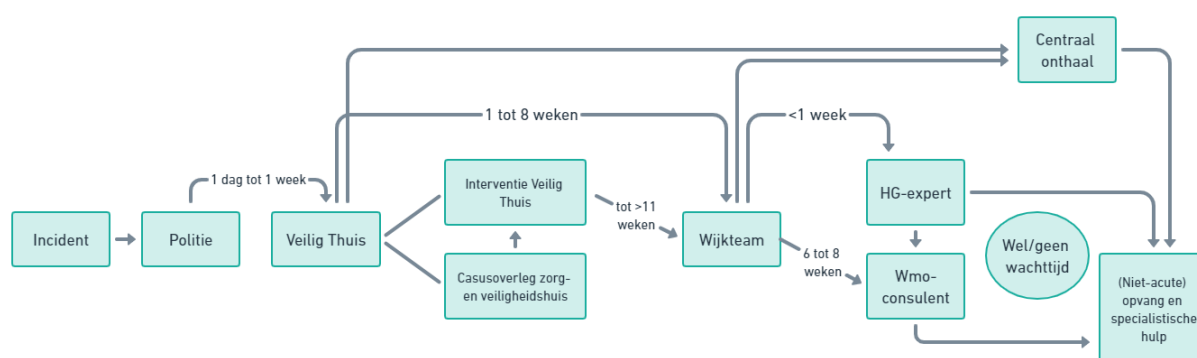
Deze fasering, afkomstig uit de inmiddels landelijk gedragen visie op wat nodig is voor een effectieve aanpak van HG, wordt door de gesproken professionals breed herkend. Ze kunnen zichzelf vaak ook in het proces van de elkaar opvolgende fasen plaatsen: de politie, Veilig Thuis en wijkteams bijvoorbeeld in de fase van directe veiligheid, andere partners verderop in het traject. En in veiligheidsplannen van Veilig Thuis en wijkteams wordt ook met deze fasering gewerkt.

Tegelijkertijd blijkt dat er met name over de fase van directe veiligheid onduidelijkheid is: deze wordt verward met acute onveiligheid, maar duurt in werkelijkheid aanzienlijk langer. Ook geven professionals aan dat het persoonsafhankelijk is of op een juiste manier met de plannen die er zijn gewerkt wordt. Andere knelpunten in het werken volgens deze fasering zijn:

- De fase van herstel krijgt nauwelijks aandacht, omdat Veilig Thuis en wijkteams dan vaak al niet meer betrokken zijn.
- Het werken volgens deze fasering vereist een stapeling van indicaties door de (momenteel) gehanteerde termijnen: er zijn meerdere indicaties *per fase* en *per persoon* nodig.
- In één focusgroep is erop gewezen dat het gebrek aan systeemgericht werken maakt dat het werken volgens deze fasering niet lukt: door een casus niet integraal op te pakken, blijven er steeds incidenten voorkomen die moeten worden opgelost, waardoor men blijft hangen in de fase van directe veiligheid.

4.4 Acteren met passende urgentie en snelheid

In de focusgroepen is, aan de hand van de besproken casussen, gereconstrueerd hoe lang het duurt om hulp te realiseren. In casussen waarin sprake is van acute onveiligheid, is dat snel: partijen als politie, CIT en Veilig Thuis handelen direct en ook steeds met elkaar (onder andere in de landelijk geïnitieerde pilot Samen Op In Acute). Is er geen sprake van acute onveiligheid, dan duurt het lang tot er echt hulp tot stand komt. De onderstaande figuur laat dat zien. In totaal is de route tot ambulante, specialistische hulp, zonder wachtlijsten bij die specialistische hulp zelf, volgens de reconstructies die in de focusgroepen zijn uitgevoerd 10 tot 19 weken.



Redenen waarom het lang kan duren voordat er – buiten acute onveiligheid – hulp gerealiseerd wordt, zijn:

- Partijen hebben allemaal hun eigen (al dan niet wettelijk vastgelegde) termijnen waarbinnen taken uitgevoerd moeten worden, en handelen allemaal na elkaar, waardoor al die wettelijke termijnen bij elkaar gaan optellen. In theorie kan het proces natuurlijk sneller gaan, want een wettelijke termijn is een maximum, geen minimum. Maar in de praktijk blijkt dat er eerder sprake is van wachtlijsten (of 'werkvoorraden') dan versnellingen. Opvallend is dat dit bij de wijkteams sterk verschilt per wijkteam; zowel hoe snel iets wordt opgepakt, als door wie (direct een HG-deskundige of eerst iemand anders).

- Het overgaan van een melding/casus van de ene partij naar de andere partij gaat niet altijd zonder discussie. De overdrachten tussen Veilig Thuis en wijkteams zijn de afgelopen jaren verbeterd doordat Veilig Thuis na een eigen interventie altijd warm overdraagt. Maar in de hierboven geschetste keten komt het ook nog regelmatig voor dat alleen schriftelijk wordt overgedragen en daarbij onduidelijkheden bestaan, die eerst moeten worden opgehelderd alvorens verder te kunnen met een casus; en dat de partij waaraan wordt overgedragen (met name het wijkteam en daarbinnen Wmo-consulenten) het advies van de voorganger ter discussie stelt en de eigen visie gaat vormen, wat zowel tijd kost als tot discussie leidt.

Overigens: ook bij acute onveiligheid zal uiteindelijk een proces doorlopen moeten worden om te komen tot indicatie voor specialistische hulp. Dat verloopt dan anders dan hierboven geschetst, omdat bepaalde organisaties die specialistische hulp bieden dan al betrokken kunnen zijn (zoals Fier en Arosa), maar nog steeds zal voor het vervolg op de acute inzet indicatiestelling nodig zijn.

4.5 Vertrouwen op deskundigheid en expertise van professionals op alle niveaus en de ruimte die deskundigheid te benutten

De focusgroepen laten een spanning zien tussen een systeem dat zo veel regels en protocollen kent dat het niet is ingericht op professionele eigenzinnigheid, en professionals die daarbinnen de ruimte weten te vinden om toch eigenzinnig te zijn en hun deskundigheid benutten om zo veel mogelijk te doen wat zij nodig achten. Dat gezegd hebbende benadrukten de deelnemers aan de focusgroepen wel de volgende knelpunten en randvoorwaarden:

- Doen wat nodig is vereist tijd, en professionals ervaren onvoldoende tijd om in elke casus te doen wat zij nodig achten.
- Soms omzeilen zij bepaalde regels of protocollen, om het proces te versnellen bijvoorbeeld.
- Het moeten werken binnen een systeem dat het moeilijk maakt om te doen wat je vanuit je deskundigheid nodig vindt, leidt tot veel frustratie bij professionals. Ook als ze daar uiteindelijk een weg in vinden, omdat het wel telkens energie kost om binnen de regels en procedures steeds toch de benodigde ruimte te vinden of te nemen.
- Ervaring is een belangrijke randvoorwaarde om dit te kunnen doen: HG-casussen kunnen spannend zijn, en om dan 'eigenzinnig' protocollen te omzeilen, vereist meer lef dan eigenlijk verwacht zou mogen worden in een systeem dat wil vertrouwen op de deskundigheid en expertise van professionals. In de focusgroepen is dan ook aangegeven dat vooral de meer ervaren medewerkers de ruimte nemen die ze nodig achten, terwijl minder ervaren medewerkers zich vasthouden aan protocollen.

5

5. Conclusie en aanbevelingen

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Hieronder vatten we per onderzoeksvraag kort de bevindingen uit dit rapport samen.

Onderzoeksvraag 1:

In hoeverre hebben de aanbevelingen van Verwey-Jonker vorm gekregen in het Verandertraject Huiselijk Geweld?

- Welk proces is doorlopen om van de aanbevelingen te komen tot de opgaven in het Verandertraject Huiselijk Geweld en hoe is dit proces door de Beschermpartners ervaren?
- Welke concrete resultaten zijn te benoemen in relatie tot de aanbevelingen?
- Zijn er aanbevelingen die nog onvoldoende vorm gekregen hebben of die (nog) niet tot het gewenste effect hebben geleid?

De afgelopen jaren is een intensief traject doorlopen door de Beschermpartners: de gemeente Rotterdam en de partners die een belangrijke rol spelen in de aanpak van huiselijk geweld (HG). Dat traject begon met het rapport van het VJI; gevolgd door een traject, begeleid door AEF, waarin eerst waarden en Leidende Principes zijn opgesteld, en de aanbevelingen van VJI zijn vertaald naar verbeterscenario's. Daar is uiteindelijk het Actieprogramma Verandertraject Huiselijk Geweld Rotterdam op gebouwd. De Beschermpartners hebben allemaal in het eerste deel van het traject een duidelijke, gedeelde urgentie ervaren. Ook zien zij meerwaarde in het periodiek, op strategisch niveau, bij elkaar komen, geven ze aan dat ze elkaar beter weten te vinden en elkaar vaker aanspreken. Over de mate waarin de urgentie is vastgehouden en er een gedeelde verantwoordelijkheid is en wordt genomen voor de verbetering van de aanpak zijn zij minder tevreden. Andere Beschermpartners dan de gemeente hebben de totstandkoming van het Actieprogramma veelal op afstand meegemaakt en zijn van mening dat het uiteindelijke programma te gefragmenteerd en beleidsmatig ingestoken is. Doordat de gemeente zo stevig de kar is gaan trekken en uiteindelijk slechts één andere Beschermpartner een deelprojectleider leverde, is de trekkersrol, en de verantwoordelijkheid om eerste stappen te zetten, niet door alle Beschermpartners ingevuld. Er is minder gedeeld eigenaarschap over het traject ontstaan dan wenselijk is. Dat neemt niet weg dat de betrokkenheid van de Beschermpartners in het traject groot was en de ambitie en urgentie werden gedeeld.

Aan het begin van hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van de ingezette acties en de resultaten daarvan. Die figuur laat zien dat er een duidelijke lijn is tussen de ingezette acties in het kader van het Verandertraject, en de aanbevelingen die VJI heeft gedaan. Deels zijn de acties volgens plan uitgevoerd, met het beoogde resultaat als gevolg. Met name de volgende aspecten zijn belangrijk:

- Er is meer deskundigheid op HG binnen de Vraagwijzer en Stedelijke Loketten, en die deskundigheid is geborgd.
- Er is meer opvang, ook buiten de strikte kaders ('tussen wal en schip') en met daaraan gekoppeld hulp die inzet op snelle ambulantisering of het voorkomen dat opvang nodig is.
- Er is meer oog voor plegers: er is gewerkt aan meer deskundigheid bij professionals op dit vlak, en meer aanbod van hulp in het vrijwillig kader en opvang.
- Het HG-arrangement staat stevig op de rails, waarmee een begin is gemaakt met het samenvoegen van financieringsstromen met het oog op het beter faciliteren van systeemgericht werken door de hulpverlening.
- De inzet van ervaringsdeskundigheid heeft duidelijk vorm gekregen.
- Er is een structuur ontwikkeld voor organisatie-overstijgende leeractiviteiten en kennisuitwisseling.

Maar deels zijn voorgenomen acties ook niet uitgevoerd of hebben deze tot onvoldoende resultaat geleid:

- De toegang tot HG-expertise blijft indirect (namelijk via Vraagwijzer, VT of huisarts naar het wijkteam) en de verbinding van vindplaatsen met de HG-expertise bij de Vraagwijzer en wijkteams is na een eerste pilot niet verder opgepakt.
- De samenwerking tussen VT, wijkteams, Vraagwijzer en Centraal Onthaal is weliswaar verbeterd, maar nog niet optimaal.
- Regie op HG-casus heeft in de praktijk niet nader vorm gekregen: niet binnen de wijkteams zelf, en ook niet in de voorgenomen implementatie van de ICR-werkwijze.

- De samenwerking tussen Zorg & Veiligheid in netwerken of teams op wijk- en wijkoverstijgend niveau heeft nog nauwelijks verder vorm gekregen en daarmee ook geen verbeterimpuls gekregen.

Teruggrijpend op de aanbevelingen van VJI kunnen we op basis van de bevindingen in dit rapport het volgende stellen:

1. Ga werken volgens de Leidende Principes: hier is met name in de actielijn Samenwerken & Professionals op ingezet, maar dat alleen was onvoldoende om daadwerkelijk anders te gaan werken in de uitvoering. Zie ook onderzoeksvraag 2 hieronder.
2. Zorg voor laagdrempelige toegang voor slachtoffers van huiselijk geweld: de toename van HG-expertise bij de Vraagwijzer en de Stedelijke Loketten, de investeringen in opvang en de inzet op verbetering van de samenwerking tussen Veilig Thuis, Vraagwijzer, wijkteams en Centraal Onthaal nemen zeker een aantal drempels weg, maar hebben nog niet geleid tot laagdrempelige toegang. Mensen die met HG te maken krijgen, moeten nog steeds veel verschillende stappen doorlopen voordat zij toegang hebben tot de benodigde hulp.
3. Vergroot de netwerksamenwerking binnen het sociaal domein door wijkteamoverstijgende teams die er direct op af kunnen gaan: dit is niet gerealiseerd en de huidige inzet is er ook niet op gericht om dit snel te realiseren.
4. Ontwikkel een arrangement huiselijk geweld: dit is bijna gerealiseerd, zij het alleen voor de financieringsstromen waar de gemeente zelf over gaat: Wmo en Jeugdwet.
5. Investeer in reflectiebijeenkomsten ketenbreed op verschillende niveaus om de Leidende Principes aan te scherpen en een gezamenlijke visie te verdiepen: dit is nu ingebed in de HG Leerwerkplaats, waarbij de gezamenlijke visie en het leren van ervaringen in de uitvoering wel een aandachtspunt blijft.

Onderzoeksvraag 2:

Op welke wijze zijn de Leidende Principes door de Beschermpartners centraal gesteld in de werkwijze van hun eigen organisatie?

- a) Welke inspanningen zijn door de Beschermpartners gedaan met betrekking tot de implementatie van de Leidende Principes in hun werkwijze?
- b) Wat zijn concrete voorbeelden van hoe organisaties nu werken met de Leidende Principes op zowel bestuurlijk, management- als operationeel niveau, maar ook op politiek/beleids-/contractmanagementniveau?

Om na te gaan of er concreet in de uitvoeringspraktijk nu meer volgens de Leidende Principes gewerkt wordt dan voorheen, is in drie focusgroepen gesproken met in totaal ongeveer 25 professionals vanuit alle Beschermpartners, waaronder ook twee ervaringsdeskundigen. De uitkomst van die gesprekken laat een duidelijke spanning zien tussen enerzijds een intensief en uitgebreid veranderprogramma dat de voorwaarden moet scheppen om in de uitvoeringspraktijk volgens de Leidende Principes te kunnen en mogen werken, en anderzijds een uitvoeringspraktijk waarin eigenlijk nog weinig is veranderd. Zoals uit het stroomschema en de beschrijving in hoofdstuk 4 blijkt, doorlopen de mensen die met HG te maken krijgen, en de hulpverleners die hen daarin ondersteunen, op dit moment nog steeds grotendeels dezelfde stappen en doen zich in die stappen nog steeds grotendeels dezelfde barrières voor als voorheen.

De vraag is daarom vooral of de inzet en de resultaten van het Verandertraject wel zodanig zijn dat ze *op termijn* zullen leiden tot het meer werken volgens de Leidende Principes. Het Verandertraject is een gemeenschappelijk traject, waar alle Beschermpartners zich aan gecommitteerd hebben. De Beschermpartners hebben in hun organisaties de eerste stappen gezet rondom de implementatie van de Leidende Principes in de eigen werkwijze. Dat leidt bijvoorbeeld tot wat meer oog voor het hele systeem van directbetrokkenen en het stimuleren van professionele eigenzinnigheid. In paragraaf 3.1 zijn enkele concrete voorbeelden genoemd. De Beschermpartners wijzen er echter ook op dat écht anders werken meer tijd kost en niet zomaar gerealiseerd is. Dit vraagt om structurele (cultuur)veranderingen in de werkwijze van alle organisaties, en die zijn nog nauwelijks in gang gezet. Om dat te kunnen doen, hebben deze organisaties ook ruimte nodig binnen het systeem waarin zij werken. De gemeente heeft nu vooral gekeken naar systeembarrières binnen de eigen organisatie en werkwijze, maar ook in de aansturing en werkwijze van de andere Beschermpartners werpt de systeemwereld barrières op die het werken volgens de Leidende Principes in de weg staan. Bovendien staat met name professionele eigenzinnigheid, die als onderlegger onder alle principes fungeert, op gespannen voet met het geprotocolleerd werken aan het wegnemen en beheersen van veiligheidsrisico's. Professionals hebben tijd, (toegang tot) ervaring en rugdekking nodig voor als het toch mis gaat. Daarnaast moeten de randvoorwaarden om te kunnen werken volgens de Leidende Principes op orde zijn. Werken volgens de Leidende Principes vereist daarom echt nog een forse verandering en aanvullende, gezamenlijke acties van de Beschermpartners.

Onderzoeksvraag 3:

Welke inzet is door de Beschermpartners gepleegd om te komen tot de resultaten zoals gevonden bij onderzoeksvraag 1b?

- a) Wat was op hoofdlijnen de inzet van de Beschermpartners in het Verandertraject?
- b) Wat was de financiële inzet in het Verandertraject door 1) de gemeente Rotterdam en 2) de Beschermpartners?

Deze inzet is beschreven in paragraaf 2.4. Duidelijk is dat de gemeente Rotterdam de grootste inspanning heeft gepleegd, maar de andere Beschermpartners ook zeker allemaal geïnvesteerd hebben in het Verandertraject. Het goed meetbaar en vergelijkbaar maken van die inzet is binnen dit onderzoek echter niet mogelijk gebleken.

5.2 Overkoepelende conclusie & aanbevelingen

Het Verandertraject heeft een grote focus gehad op de systeemwereld, terwijl het doel nu juist is om verbetering te brengen in de leefwereld door die veel meer centraal te (kunnen) stellen in de uitvoering. Alleen de actielijn Samenwerking & Professionals heeft zich (deels) gericht op het geven van een centrale plek aan de leefwereld. Op zich is dat ook niet zo gek: de constatering was immers dat de systeemwereld het centraal stellen van de leefwereld in de weg stond. Daar waar die systeemwereld daadwerkelijk barrières opwerpt, wil je die wegnemen; het HG-arrangement is daar een heel duidelijk voorbeeld van. Alleen: daarmee is een Verandertraject ontstaan waarin de systeemwereld centraal stond. Niet alleen in de onderwerpen waarop de veranderacties zich richtten, maar ook in de manier waarop het programma, conceptueel heel logisch en beleidsmatig, werd uitgewerkt. Daarmee is het proces centraal komen te staan, en niet het beoogde effect. Waarschijnlijk is dat een belangrijke reden waarom verschillende andere Beschermpartners dan de gemeente, maar ook partijen binnen de gemeente zelf, zich niet meer goed herkennen in het doel van het Verandertraject en de mogelijkheid hebben gekregen om zich wat terug te trekken naar de achtergrond van het Verandertraject. De grote uitdaging voor de toekomst is om aan de systeemwereld te werken, *terwijl de leefwereld centraal staat*.

Kijken we naar de gewenste veranderingen en de inzet tot nu toe, dan zijn er een aantal duidelijke aandachtspunten voor het vervolg. Die lichten we hieronder elk afzonderlijk toe.

Aandachtspunt 1: de rol van de wijkteams, en in het verlengde daarvan aandacht voor systeemgericht werken en regie

De wijkteams spelen een grote rol in de aanpak van HG, en die rol wordt binnen het toewerken naar het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming nog belangrijker. Juist op dit punt heeft de gemeente Rotterdam de afgelopen jaren weinig voortgang geboekt. Hoewel de wijkteams al lange tijd over speciale huiselijk-gewelddeskundigen beschikken, was het lange tijd onduidelijk wat de rol van de wijkteams in de aanpak van HG precies moest zijn, wie die rol op zou moeten pakken en welke capaciteit en expertise daarvoor nodig was. Die duidelijkheid lijkt er nu te zijn, maar moet wel nog geïmplementeerd worden. Wat daarbij nog ontbreekt, is een stevige visie op de rol van wijkteams bij het voeren van regie op HG-casuïstiek. Die regie is nodig om te komen tot een systeemgerichte aanpak volgens de visie gefaseerd samenwerken aan veiligheid in deze casussen, maar moet dan wel stevig, onomstreden en duidelijk gepositioneerd zijn. De evaluatie laat zien dat systeemgericht werken op dit moment in de praktijk lastig blijft. Regie draagt er ook aan bij dat het systeem van directbetrokkenen en de dynamiek tussen deze personen centraal komt te staan: de systeemgerichte aanpak. Hoewel Beschermpartners meer oog hebben voor het gehele systeem, wijzen ze er ook op dat in de uitvoering vaak toch (enkel of voornamelijk) wordt gefocust op een deel van het systeem (dat deel waar de betreffende partij bij betrokken is) en dat door bijvoorbeeld financiële kaders ook wordt bevorderd. Stevige regie op een casus zorgt ervoor dat continu aandacht bestaat voor het gehele systeem en de verbinding van de hulpverlening. Het netwerk van zorg- en veiligheidspartners op wijk- of wijkoverstijgend niveau is geen doel op zich, maar moet ten dienste staan van die regie en de systeemgerichte aanpak. Op beide punten (regie en samenwerking zorg & veiligheid) lopen ontwikkelingen nog door en die zijn gebaat bij een duidelijke visie over waar die ontwikkelingen heen moeten.

Aanbeveling 1:

Formuleer een duidelijke, gemeenschappelijke visie op regie op HG-casuïstiek en vertrek daarbij vanuit het standpunt van de directbetrokkenen: regie moet ertoe leiden dat vanuit hun perspectief gezien alle hulp en interventies in een casus met elkaar samenhangen. Ga daarbij uit van bestaande uitwerkingen, zoals in het rapport van VJI en opgenomen in de [Routekaart voor implementatie van het Kwaliteitskader werken aan veiligheid voor lokale wijkteams en gemeenten](#). Kijk ook naar goede voorbeelden in de regio, zoals intensieve casusregie op Goeree-Overflakkee en de aanpak van Filomena. Maak onderdeel van de visie dat casusregie onder andere als doel heeft een systeemgerichte aanpak te realiseren (dus inclusief pleger-perspectief), over de grenzen van domeinen heen.

Aandachtspunt 2: de barrières van de systeemwereld

De systeemwereld¹ blijft de uitvoering in de weg zitten bij het werken volgens de Leidende Principes. Dit kan meer gestructureerd onderdeel gemaakt worden van de HG Leerwerkplaats (zie aandachtspunt 3). Maar hier ligt ook een bestuurlijke verantwoordelijkheid. Zowel uitvoerend professionals als bestuurders wijzen erop dat de systeemwereld een barrière vormt en niet zomaar is veranderd. En hoewel bestuurders niet altijd individueel invloed hebben op de inrichting van de systeemwereld, kunnen zij wel (meer) verandering teweegbrengen en zeker binnen hun eigen organisatie en in de samenwerking met andere organisaties. De systeemwereld is geen gegeven op zich, maar ontstaat door gemaakte keuzes. Die keuzes leiden er nu nog steeds toe dat partners ieder afzonderlijk hun eigen processen doorlopen, en dat doen onder hoge druk. Daardoor ontbreekt het vermogen om echt kritisch op het eigen handelen te reflecteren en mogelijkheden te zien om het anders te doen. Hier ligt ook een belangrijke oorzaak voor het niet willen slagen van een daadwerkelijk systeemgerichte aanpak, van het *met elkaar in plaats van na elkaar* werken, van het centraal stellen van het perspectief van de directbetrokkenen. Het is daarom belangrijk om met elkaar het vermogen te ontwikkelen om naar het geheel te kijken en elke barrière te zien als iets dat veroorzaakt wordt door een keuze, en dus te veranderen is. Dit vraagt bijvoorbeeld om gezamenlijk uit te zoomen en kritisch op het proces, de keuzes en mogelijkheden te reflecteren. Hier ligt niet alleen een rol voor de gemeente, maar voor alle Beschermpartners.

Aanbeveling 2:

Verander de systeemwereld door anders te gaan werken in de leefwereld. Begin daarvoor direct met anders werken in de uitvoeringspraktijk en begin klein: in één casus, met enkele professionals. Verken van onderop tegen welke systeembarrières zij in de praktijk aanlopen en wat dat voor de directbetrokkenen betekent. Kijk daarbij zowel naar belemmeringen binnen de eigen organisaties als naar belemmeringen op een hoger, overkoepelend niveau, die van invloed zijn op de samenwerking. Onderzoek van daaruit hoe hard de systemen zijn die de barrières veroorzaken, stel ze ter discussie en betrek alle organisatielagen boven de uitvoering bij het wegnemen ervan. Zorg voor commitment aan dit proces bij managers, directeuren, bestuurders, juristen en beleidsadviseurs door hen bij elke stap te betrekken en successen te delen. Maak het proces steeds iets groter door gevonden oplossingen breder te implementeren en ontwikkel op die manier een werkwijze die werkt voor de directbetrokkenen in plaats van voor het systeem, over domeinen en financieringsgrenzen heen.

Aandachtspunt 3: het tactisch en strategisch platform

Voor het tactisch en strategisch platform van de Beschermpartners is het wat zoeken naar de juiste rol. Deze evaluatie laat zien waar die rol kan liggen. Voor het strategisch platform ligt die in de sturing op resultaat: door het stellen van prioriteiten, het bewaken van samenhang en het centraal blijven stellen van het beoogde effect van de veranderingen in de uitvoeringspraktijk. De kracht ligt daarbij

¹ Het geheel aan instellingen en structuren die door mensen ontwikkeld zijn: dit omvat dus meer dan wat is vastgelegd in wetgeving, namelijk ook organisaties, regels, protocollen, administratieve vereisten et cetera.

in de beperking. Voor het tactisch platform ligt de rol in het gestructureerd leggen van verbindingen tussen knelpunten en leerervaringen in de uitvoeringspraktijk enerzijds en organisatiestructuren en samenwerkingsafspraken anderzijds. Daarbij vormen het leren op regionaal en het toepassen van de geleerde lessen op lokaal, kleinschalig niveau wel aandachtspunten: de uitvoering kan per organisatie en per locatie weer net iets anders vragen. Hoewel het strategisch en tactisch platform een trekker nodig hebben, hoeft dat niet de gemeente Rotterdam te zijn. Je kunt ook denken aan wisselende combinaties van Beschermpartners die op specifieke prioriteiten een trekkersrol vervullen, waarbij dan alleen nog ondersteuning nodig is bij agendavorming en organisatie.

Aanbeveling 3:

Breng vanuit het strategisch platform focus aan door een beperkt aantal prioriteiten te benoemen om de komende tijd met elkaar aan te werken. Verdeel de taken voor de uitvoering van de benodigde activiteiten zo gelijk mogelijk over de verschillende Beschermpartners. Leg vanuit het tactisch platform nadrukkelijk de verbinding met de uitvoeringspraktijk enerzijds en het strategisch platform anderzijds. Zorg daarbij voor een goede aansluiting tussen het strategisch en tactisch platform (in termen van organisaties en functieniveaus) en spreek bestuurders aan op commitment van hun organisaties aan beide niveaus: eenmaal onderdeel van een platform mag deelname niet vrijblijvend zijn. Werk de opgedane ervaringen uit tot een nog strakker leerproces waarin lessen uit de praktijk geleerd worden en betekenis krijgen voor organisatie en samenwerkingsafspraken.

Aandachtspunt 4: toekomstgericht leren en ontwikkelen als regio

Rotterdam heeft zelf huiswerk te doen in het verbeteren van de aanpak van HG, als gemeente en uitvoerder. Maar de gemeente Rotterdam is ook een partner in een regio, en de Beschermpartners werken regionaal. De regio heeft de komende jaren een belangrijke gezamenlijke opgave: toewerken naar het Toekomstscenario Kind- en Gezinsbescherming. In dat Toekomstscenario staan een aantal zaken centraal die ook in het Verandertraject centraal staan: gezinsgericht, eenvoudig, lerend. Een aantal resultaten en ervaringen uit het Verandertraject zijn om die reden heel bruikbaar voor de bredere regio, zoals het HG-arrangement, Ervaring in Huis en de Leerwerkplaats. Maar het Toekomstscenario vraagt ook om sterke lokale teams op veiligheid, een onderwerp waarop Rotterdam veel investeert maar de afgelopen jaren ook mee heeft geworsteld. Het goed zou zijn om hier samen met de regio op door te ontwikkelen en ook gebruik te maken van ervaringen en goede voorbeelden in andere gemeenten. De komende jaren zullen de gemeentelijke en regionale aanpak goed op elkaar afgestemd moeten blijven, zodat gemeenten in de regio een goede, betrouwbare partner en opdrachtgever voor uitvoerende partijen zijn. Daarnaast draagt regionale afstemming van de lokale aanpak ook bij aan het centraal stellen van de leefwereld van directbetrokkenen: die beweegt zich immers gemakkelijk over de grenzen van de gemeenten in de regio heen.

Aanbeveling 4:

Onderzoek de mogelijkheid om de Leidende Principes uit dit Verandertraject, de uitgangspunten van het Toekomstscenario en de uitgangspunten in de regiovisie op HGKM te harmoniseren, zodat alle partners in de regio vanuit dezelfde uitgangspunten werken aan de aanpak van HG. Gebruik de structuur van het Toekomstscenario om de ontwikkelingen op HG in Rotterdam en die in andere gemeenten in de regio op elkaar en op die van de regionale partners af te stemmen.

Afsluitend

De Beschermpartners hebben elkaar de afgelopen jaren vastgehouden in een gedeeld gevoel van urgentie om de aanpak van HG te verbeteren. Daarmee is de samenwerking tussen deze organisaties, en de personen die hen vertegenwoordigen, verstevigd en meer vanzelfsprekend geworden. Er zijn veranderingen gerealiseerd die de basis leggen voor het verbeteren van de situatie voor de mensen die te maken krijgen met HG. De uitdaging voor de komende tijd ligt erin die verandering door te zetten, zodat zij daar ook echt iets van gaan merken.

Regioplan

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



REGIOPLAN
PARTNER VOOR MAATSCHAPPELIJKE IMPACT