

## **Samenwerking in de pleegzorg in Overijssel**

Een onderzoek naar de afstemming en samenwerking  
tussen Bureau Jeugdzorg en de Voorziening voor  
Pleegzorg in Overijssel



# Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
Inleiding .....	7
Hoofdstuk 1      Onderzoekopzet en toetsingskader.....	9
Hoofdstuk 2      De onderzoeksresultaten .....	13
Hoofdstuk 3      Analyse en beoordeling.....	25
Hoofdstuk 4      Aanbevelingen .....	29



## Samenvatting

De provincie Overijssel heeft de inspectie verzocht een onderzoek in te stellen naar de samenwerking en afstemming tussen Bureau jeugdzorg Overijssel en de Voorziening voor Pleegzorg Overijssel. Voor deze samenwerking is medio 2004 een afstemmingsprotocol vastgesteld met de naam Werkdocument samenwerkingsafspraken Buro jeugdzorg – Voorziening Pleegzorg Overijssel.

Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de afstemming en samenwerking tussen BzO en de VPO op basis van dit werkdocument.

Het onderzoek van de inspectie heeft zich gericht op de volgende vragen:

- Draagt het werkdocument, uitgaande van de huidige wet- en regelgeving, daadwerkelijk bij tot een afstemming en samenwerking tussen BzO en VPO, die voor medewerkers, cliënten en pleegouders duidelijk is en houvast biedt in de uitvoeringspraktijk?
- Is de werkwijze op grond van het werkdocument in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg?
- Zijn de activiteiten van beide instellingen op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd?
- Houden beide instellingen zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken?

## Onderzoeksresultaten:

De inspectie heeft geconstateerd dat:

- het werkdocument nog grotendeels is gebaseerd op verouderde regelgeving en niet op de Wet op de jeugdzorg;
- het werkdocument duidelijkheid biedt over de taakverdeling tussen de samenwerkingspartners, maar in de praktijk onvolledig wordt uitgevoerd;
- het werkdocument zodanig is ingericht, dat specifieke afstemming tussen de samenwerkingspartners in hoge mate afhangt van de individuele werkers;
- het voor cliënten en pleegouders niet altijd duidelijk is wat ze van beide instellingen mogen verwachten;
- het werkdocument geen rol speelt in de overbrugging van conflicten en inhoudelijke visieverschillen;
- de richtlijnen van het werkdocument in de praktijk niet altijd worden gevolgd.

Op grond van de onderzoeksresultaten is de inspectie van oordeel, dat het werkdocument onvoldoende houvast biedt om een goede samenwerking tot stand te brengen. Waar het werkdocument wel duidelijkheid en houvast biedt, werkt het niet voldoende omdat men zich niet altijd aan de richtlijnen houdt. Zowel het hulpverleningsproces als de cliënten en de pleegouders zijn gebaat bij een betere afstemming. De samenwerking en afstemming dienen hun basis te hebben in de huidige wetgeving, waardoor de rollen van bureau jeugzorg en zorgaanbieders een heroverweging behoeven.

## **Aanbevelingen:**

De inspectie komt op basis van de onderzoeksresultaten tot de volgende aanbevelingen:

Aan BzO:

- Draag er zorg voor dat zo spoedig mogelijk conform de wettelijke vereisten en het eigen beleid in alle gevallen waar een pleegzorgindicatie wordt gesteld een vaste contactpersoon wordt aangewezen.

Aan BzO en de VPO:

- Evalueer de huidige werkwijze in het licht van de uitspraak in het werkdocument: *Goede samenwerking ten behoeve van adequate hulp aan de ons toevertrouwde jeugdige is een vanzelfsprekendheid*. Houdt daarbij rekening met de eisen van de geldende wet- en regelgeving.
- Pas op grond van deze evaluatie het werkdocument aan.
- Maak hiervoor een plan van aanpak en stel een termijn vast voor de realisatie ervan.

Aan de provincie Overijssel:

- Bespreek het plan van aanpak met beide instellingen en maak hierover concrete afspraken.

## Inleiding

Eind 2003 heeft de Inspectie jeugdzorg in opdracht van de provincie Overijssel bij de Voorziening voor Pleegzorg Overijssel (VPO) een onderzoek uitgevoerd, toegespitst op het voldoen aan de eisen van wet- en regelgeving met betrekking tot de start en de evaluatie van de hulpverlening en het betrekken van cliënten en pleegouders hierbij.

Dit vervolgonderzoek resulteerde in december 2003 in een inspectierapport, waarin aan de provincie Overijssel de aanbeveling werd gedaan sturing te geven aan een spoedige totstandkoming van een definitief afstemmingsprotocol tussen VPO en Bureau Jeugdzorg Overijssel (BjzO), opdat beide instellingen gezamenlijk op korte termijn conform wet- en regelgeving tot een eenduidig hulpaanbod zouden kunnen komen, met aandacht voor de communicatie met de cliënt.

In juli 2004 is dit afstemmingsprotocol vastgesteld met de naam Werkdocument samenwerkingsafspraken Buro jeugdzorg – Voorziening Pleegzorg Overijssel (hierna te noemen: werkdocument).

Voor 2005 heeft de provincie Overijssel een vervolgonderzoek pleegzorg op haar lijst van toezichtswensen gezet. Op grond van de uitkomsten van dit onderzoek beoogt de provincie de aansturing in de afstemming tussen VPO en BjzO te verscherpen.

Het onderhavige rapport bevat de resultaten van het onderzoek naar de afstemming en samenwerking tussen BjzO en VPO op basis van het werkdocument.

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 1 worden doel en opzet van het onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 staan de onderzoeksresultaten vermeld en in hoofdstuk 3 geeft de inspectie haar analyse en beoordeling. In het laatste hoofdstuk besluit de inspectie het rapport met aanbevelingen aan de betrokken instellingen en de opdrachtgever van het onderzoek.



# Hoofdstuk 1   Onderzoeksopzet en toetsingskader

## 1.1 Doel en beoogd effect van het onderzoek.

Met dit onderzoek stelt de inspectie zich als doel een bijdrage te leveren aan de aansturing van Bjo en VPO door de provincie Overijssel met betrekking tot de afstemming in de pleegzorg.

Het effect dat de inspectie met dit onderzoek beoogt is dat zowel de cliënten als de pleegouders in de toekomst verzekerd zullen zijn van een structurele afstemming van de werkzaamheden van Bjo en VPO ten behoeve van een eenduidig hulpaanbod in de pleegzorg.

## 1.2 Vraagstelling

Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het werkdocument, uitgaande van de huidige wet- en regelgeving, daadwerkelijk bijdraagt tot een afstemming en samenwerking tussen Bjo en VPO, die voor medewerkers, cliënten en pleegouders duidelijk is en houvast biedt in de uitvoeringspraktijk.

Onder cliënten wordt verstaan: jeugdige en ouders.

De inspectie heeft de vraagstelling uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Is de werkwijze op grond van het werkdocument in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg?
2. Zijn de activiteiten van beide instellingen op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd?
3. Houden beide instellingen zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken?

Daarnaast heeft de inspectie de vraag gesteld hoe betrokkenen zelf de samenwerking en afstemming beoordelen.

## 1.3 Toetsingskader

Bovenstaande vragen vormen de basis voor het toetsingskader van waaruit de inspectie de onderzoeksgegevens zal beoordelen. In dit toetsingskader beschrijft de inspectie wat haar verwachtingen zijn met betrekking tot het samenwerkingsdocument en de samenwerking en afstemming in de uitvoeringspraktijk.

- **De werkwijze op grond van het werkdocument dient in overeenstemming te zijn met de Wet op de jeugdzorg.**

De inspectie gaat ervan uit, dat een samenwerkingsdocument in overeenstemming dient te zijn met de geldende wet- en regelgeving; deze definieert de rollen van de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders en scheidt het kader waarbinnen beide instellingen geacht worden te functioneren en samen te werken.

De Wet op de jeugdzorg beschrijft een aantal taken voor bureau jeugdzorg en zorgaanbieder; voor dit onderzoek acht de inspectie in relatie tot samenwerking, afstemming en communicatie met cliënten en pleegouders de volgende taken relevant:

Voor bureau jeugdzorg:

- Het aanwijzen van een contactpersoon als aanspreekpunt voor de cliënt gedurende de gehele periode dat bjj haar wettelijke taak uitoefent (art.8);
- Bevorderen dat de zorgaanbieder een samenhangend hulpverleningsplan tot stand brengt dat is afgeleid van het indicatiebesluit (art.10);
- Het volgen en het evalueren van de zorg (art 10).; het bijstaan van de cliënt bij vragen omtrent de inhoud van de zorg (art. 10);

Voor de zorgaanbieder:

- Bjj op de hoogte houden van de voortgang van de zorg (art. 20); Bjj gegevens verschaffen die nodig zijn voor de evaluatie van de zorg en aan de evaluatie meewerken(art.20);
- Het opstellen van een hulpverleningsplan, dat is afgeleid van het indicatiebesluit (art. 24-2); het voeren van overleg met bjj over de inhoud van het plan en (bij ots) de aansluiting ervan op het plan van bjj (art. 24-3 en -4);
- Het verkrijgen van de instemming van de cliënt met het plan en het voeren van overleg over het plan met de pleegouders (art. 24-5).

Onderzocht is:

- of het werkdocument deze taken beschrijft;
- of ze in de praktijk worden uitgevoerd.

- **De activiteiten van beide instellingen zijn op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd.**

Een samenwerkingsdocument dient alle betrokkenen duidelijkheid te verschaffen over taakverdeling, informatievoorziening in het kader van de afstemming, anders ontstaan problemen die het hulpverleningsproces kunnen beïnvloeden.

Het gaat hier om duidelijkheid voor de medewerkers van BzO en VPO wat op grond van het werkdocument ieders taken en verantwoordelijkheden zijn; duidelijkheid voor cliënten en pleegouders wat zij van de medewerkers van BzO en VPO mogen verwachten; informatie-uitwisseling gericht op afstemming en samenwerking; en (oplossing van) problemen in de samenwerking.

In dat kader zijn de volgende items nader onderzocht:

- taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken instellingen;
- informatie-uitwisseling;
- afstemmingscontacten tussen betrokken instellingen;
- (oplossing van) samenwerkingsproblemen.

- **Beide instellingen houden zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken.**

Een samenwerkingsdocument kan alleen functioneren als de samenwerkingspartners zich aan de gemaakte afspraken houden. Daarom is informatie verkregen over de volgende onderwerpen:

- het nakomen van samenwerkingsafspraken;
- interne aansturing van de samenwerking en afstemming.



## Hoofdstuk 2 De onderzoeksresultaten

Aan de hand van de vraagstelling in hoofdstuk 1 zijn de onderzoeksgegevens verzameld. De deelvragen zijn voor dat doel nader uitgewerkt in 17 items.

Voor de verzameling van de onderzoeksgegevens heeft de inspectie gebruik gemaakt van onderstaande informatiebronnen:

- **Oriënterende gesprekken**

Er zijn bij de start van het onderzoek 2 oriënterende gesprekken gevoerd met in totaal 5 medewerkers van beide instellingen op uitvoerend en leidinggevend niveau.

- **Dossiers**

In totaal zijn 16 dossiers onderzocht, 8 VPO-dossiers en 8 BzO-dossiers van 8 cliënten, 4 uit de regio Zwolle en 4 uit de regio Twente.

- **Vragenlijsten**

Er is gewerkt met voorgestructureerde vragenlijsten, die zijn ingevuld door in totaal 7 medewerkers en 4 leidinggevend van BzO en VPO.

- **Vraaggesprekken**

Er zijn mondelinge en telefonische vraaggesprekken gehouden met 4 cliënten en 3 pleegouders. Dit waren andere cliënten en pleegouders dan die waarvan bovengenoemde dossiers zijn onderzocht.

De vraag hoe betrokkenen zelf de samenwerking en afstemming beoordelen is voorgelegd aan een aantal medewerkers van beide instellingen en aan cliënten en pleegouders; er is gevraagd naar hun ervaringen met en hun beleving van de samenwerking en afstemming tussen beide instellingen. De verkregen informatie is in de bevindingen verwerkt.

In dit hoofdstuk presenteert de inspectie een samenvatting van de verzamelde onderzoeksgegevens, ingedeeld op grond van de drie deelvragen uit hoofdstuk 1:

1. Is de werkwijze op grond van het werkdocument in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg?
2. Zijn de activiteiten van beide instellingen op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd?
3. Houden beide instellingen zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken?

## **Vraag 1: Is de werkwijze op grond van het werkdocument in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg?**

Onderzocht is of het werkdocument de in het toetsingskader aangegeven wettelijke taken (zie hoofdstuk 1 paragraaf 1.3) beschrijft en of BzjO en de VPO ze in de praktijk uitvoeren.

*1a. BzjO wijst een contactpersoon aan als aanspreekpunt voor de cliënt gedurende de gehele periode dat BzjO haar wettelijke taak uitoefent (art.8 Wjz).*

### *Werkdocument:*

Het werkdocument beschrijft het aanwijzen van een vaste contactpersoon door BzjO in andere bewoordingen: "De bureau jeugdzorg medewerker is/blijft de eerst verantwoordelijke voor het verblijf van de jeugdige buiten zijn oorspronkelijke milieu. Vanuit deze verantwoordelijkheid zal de bureau jeugdzorg medewerker altijd rechtstreeks contact onderhouden met de jeugdige".

### *Praktijk:*

Uit de informatie van medewerkers, cliënten en pleegouders blijkt dat BzjO bij ots-gevallen standaard een gezinsvoogd aanwijst die bij een pleegzorgplaatsing de vaste contactpersoon is voor de cliënten en de VPO. Bij plaatsingen in vrijwillig kader benoemt de afdeling Ambulant van BzjO/Twente in principe geen vaste contactpersoon.

Uit de dossiers blijkt dat in 1 geval, waar sprake is van een vrijwillige plaatsing, wel een casemanager aangesteld is die de contacten onderhoudt met de cliënten en de VPO-medewerker, in een ander geval niet. De andere onderzochte gevallen zijn plaatsingen in het kader van een ots, waarbij de gezinsvoogd de contactpersoon is voor de cliënten en VPO-medewerker.

### *Samenvatting:*

Deze taak wordt beschreven in het werkdocument, maar in de praktijk niet volledig uitgevoerd.

*1b. BzjO volgt en evalueert de zorg en staat de cliënt bij bij vragen omtrent de inhoud van de zorg (art. 10 Wjz).*

### *Werkdocument:*

Het werkdocument stelt BzjO onder meer verantwoordelijk voor het onderhouden van contacten met de cliënt, het uitvoeren van het BzjO-hulpverleningsplan (bij ots), het overleg over een omgangsregeling tussen jeugdige en ouders en de begeleiding van de ouders. Met een dergelijke omschrijving kan het volgen van de zorg en het inhoudelijk bijstaan van de cliënt worden bedoeld, maar wat het volgen van de

zorg en het bijstaan van de client concreet dient in te houden wordt niet expliciet beschreven. Verder schrijft het werkdocument voor dat zowel BzO als de VPO minimaal halfjaarlijks de plaatsing moeten evalueren aan de hand van het hulpverleningsplan. De VPO moet een evaluatiebespreking organiseren en BzO hierbij uitnodigen. Over de evaluatie door BzO meldt het werkdocument niet meer dan dat deze evaluatie moet plaatsvinden.

*Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers, cliënten en pleegouders blijkt, dat BzO contact heeft met cliënten indien een casemanager/gezinsvoogd is benoemd in het kader van de begeleiding. Dit is niet altijd het geval, zie onder 1a. De contacten zijn gericht op begeleiding van cliënten en voortgang van de ontwikkeling van de jeugdige; dit impliceert ruimte voor bijstand over inhoudelijke vragen betreffende de zorg, althans in die gevallen waar een casemanager is benoemd.

Voor het volgen van de zorg zijn er de halfjaarlijkse evaluatiebesprekingen en is er regelmatig telefoon- en mailcontact met de VPO, zo blijkt uit de informatie van de medewerkers en uit de dossiers. De dossiers gaven verder een actievere rol van de VPO te zien dan van BzO: BzO was niet altijd op de evaluatiebesprekingen aanwezig en produceerde lang niet altijd evaluatieverslagen; VPO-evaluaties zijn veelal wel in de BzO-dossiers aangetroffen.

*Samenvatting:*

Het werkdocument beschrijft deze taken deels impliciet, deels expliciet (de evaluatie) en kent de VPO daarbij een actievere rol toe dan BzO, hetgeen op gespannen voet staat met de regeling in de Wet op de jeugdzorg; in de praktijk worden de voorschriften van het werkdocument niet altijd uitgevoerd.

*1c. De VPO houdt BzO op de hoogte van de voortgang van de zorg, verschaft BzO gegevens die nodig zijn voor de evaluatie van de zorg en werkt mee aan de evaluatie (art.20 Wjz).*

*Werkdocument:*

Het werkdocument schrijft voor dat de VPO het hulpverleningsplan naar BzO stuurt en dat de VPO BzO elk half jaar uitnodigt op de evaluatiebespreking van de VPO. Verder schrijft het werkdocument voor dat zowel BzO als de VPO minimaal halfjaarlijks de plaatsing moeten evalueren aan de hand van het hulpverleningsplan. De VPO moet een evaluatiebespreking organiseren en BzO hierbij uitnodigen.

*Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers blijkt dat de VPO BzO doorgaans structureel op de hoogte houdt van de voortgang via de halfjaarlijkse evaluaties en incidenteel via mail en telefoon, waarbij de frequentie afhankelijk is van de actualiteit. Ook blijkt de informatie niet altijd (afhankelijk van de pleegzorgwerker) standaard door de VPO te worden geleverd, wel op verzoek.

Uit de dossiers blijkt dat de hulpverleningsplannen/evaluatieverslagen van de VPO vaste onderwerpen bevatten met betrekking tot de voortgang van de plaatsing. In de meeste dossiers is een evaluatieverslag van de VPO aangetroffen. De evaluatiebesprekingen worden door de VPO georganiseerd, BzO participeert op uitnodiging van de VPO en blijkt niet altijd aanwezig te zijn bij de evaluatiebesprekingen.

Uit de vraaggesprekken met cliënten blijkt dat zij betrokken worden bij de evaluatie: hun mening wordt gevraagd en in overleg met hen verwerkt in het concept-verslag van de VPO. In één geval heeft een ouder de toegezegde rapportage (nog) niet ontvangen.

Pleegouders geven aan dat wanneer een evaluatie gehouden wordt, zij daarbij betrokken worden.

#### *Samenvatting:*

Het werkdocument richt zich concreet op de halfjaarlijkse evaluatie en regelt niet hoe de VPO BzO verder op de hoogte van de voortgang dient te houden. In de praktijk werkt de VPO mee aan de evaluaties; de wijze waarop de VPO BzO tussen de evaluaties in informeert over de voortgang is niet gestructureerd.

*1d. De VPO stelt een hulpverleningsplan op, dat is afgeleid van het indicatiebesluit, voert overleg met BzO over de inhoud van het plan en (bij ots) ook over de aansluiting ervan op het plan van BzO (art. 24 Wjz). BzO bevordert dat de VPO een hulpverleningsplan tot stand brengt dat is afgeleid van het indicatiebesluit (art.10 Wjz).*

#### *Werkdocument:*

Het werkdocument schrijft voor dat het hulpverleningsplan van de VPO een beschrijving van de voorgenomen begeleiding moet bevatten op basis van de indicatiestelling. Hoe BzO bevordert dat de VPO dit doet vermeldt het werkdocument niet. Het voeren van overleg over de inhoud van het plan en de aansluiting op het plan van BzO vermeldt het werkdocument niet; wel dient de VPO het hulpverleningsplan naar BzO te sturen.

#### *Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers komt het voeren van overleg met BzO over het hulpverleningsplan niet expliciet naar voren. Uit de dossiers blijkt dat BzO doorgaans aanwezig was bij de bespreking van het hulpverleningsplan van VPO en soms actief bij de opstelling betrokken. In de meeste onderzochte dossiers was enig verband zichtbaar tussen het plan van de VPO en het indicatiebesluit.

#### *Samenvatting:*

Het werkdocument beschrijft deze taken alleen met betrekking tot de aansluiting op het indicatiebesluit en gebruikt daarbij de terminologie van de Wet op de jeugdhulpverlening, niet die van de Wet op de jeugdzorg. Welke rol BzO speelt bij het vaststellen van het hulpverleningsplan van de VPO schrijft het

werkdocument niet voor. Of en wanneer de samenwerkingspartners hieraan aandacht besteden was niet zichtbaar voor de inspectie. Dat hieraan tijdens de planbesprekingen aandacht wordt besteed ligt voor de hand, maar dit is in het werkdocument niet aangegeven. Wel was enig verband zichtbaar tussen het plan van de VPO en het indicatiebesluit.

*1e. De VPO voert overleg over het hulpverleningsplan met cliënten en pleegouders en verkrijgt in vrijwillig kader de instemming van de cliënt met het plan (art. 24 Wjz).*

*Werkdocument:*

Het werkdocument bepaalt, dat cliënten en pleegouders worden betrokken bij de opstelling c.q. bijstelling van het hulpverleningsplan door hen uit te nodigen voor bespreking c.q. evaluatie van het hulpverleningsplan. Als de ouders afwezig zijn op de bespreking, dient BzO met de ouders te overleggen over het hulpverleningsplan. Instemming van de cliënt wordt in het werkdocument niet genoemd. Pleegouders krijgen het hulpverleningsplan na vaststelling toegestuurd, ouders worden op dit punt niet genoemd. Het na evaluatie bijgestelde hulpverleningsplan wordt wel aan ouders (en pleegouders) toegestuurd. Of jeugdigen boven 12 jaar het plan krijgen toegestuurd vermeldt het werkdocument niet.

*Praktijk:*

Uit de onderzochte ots-dossiers bleek in de meeste gevallen dat de jeugdige boven 12 jaar en de pleegouders aanwezig waren bij de planbespreking van de VPO, de ouders meestal niet. Overleg met hen door BzO bleek in weinig gevallen uit de dossiers. Het viel de inspectie op, dat de ondervraagde cliënten en pleegouders in het kader van ots zich geen VPO-hulpverleningsplan konden herinneren. In vrijwillig kader waren cliënten (ook de jeugdige zelf boven 12 jaar) en pleegouders wel geïnformeerd over dan wel actief betrokken bij de opstelling van het plan, zo bleek uit dossiers en vraaggesprekken. Zo was de mening van de cliënt zichtbaar verwerkt in het plan, of was instemming zichtbaar middels een handtekening. De ondervraagde cliënten en pleegouders voelden zich actief betrokken, althans: vanaf het moment dat begeleiding was ingezet. Bij 1 pleegouder is de begeleiding gestart nadat men eerst 3 maanden zelfstandig had geopereerd. Na een verzoek om begeleiding is de VPO hiermee onmiddellijk van start gegaan.

*Samenvatting:*

Het werkdocument voorziet in een regeling van het overleg met cliënten en pleegouders over de opstelling en de evaluatie van de hulpverleningsplannen. De regeling is niet geheel in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg; het verkrijgen van instemming van de cliënt met het hulpverleningsplan in vrijwillig kader wordt niet genoemd. In de praktijk werkt men niet altijd conform de voorschriften van het werkdocument en niet volledig conform de eisen van de Wet op de jeugdzorg, ook al is de instemming van de cliënt met het plan hier en daar impliciet zichtbaar.

## **Vraag 2: Zijn de activiteiten van beide instellingen op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd?**

Het gaat hier om duidelijkheid voor de medewerkers van BzO en VPO wat op grond van het werkdocument ieders taken en verantwoordelijkheden zijn; duidelijkheid voor cliënten en pleegouders wat zij van de medewerkers van BzO en VPO mogen verwachten; informatie-uitwisseling gericht op afstemming en samenwerking; afstemmingscontacten tussen beide instellingen en (oplossing van) problemen in de samenwerking.

Op basis van het toetsingskader zijn de volgende 4 onderwerpen onderzocht:

### *2a. De (duidelijkheid van de) taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen beide instellingen.*

#### *Werkdocument:*

Het werkdocument beschrijft de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen BzO en de VPO in de verschillende fasen van het hulpverleningsproces. Deze verdeling is op zichzelf duidelijk, maar is qua terminologie en inhoud voornamelijk gebaseerd op de oude Wet op de jeugdhulpverlening en niet op de Wet op de jeugdzorg. Alleen de positie van de ouders (deze betrekken bij de tot stand koming van het hulpverleningsplan van de VPO) is aan de eisen van de Wet op de jeugdzorg aangepast.

In het werkdocument wordt vermeld dat het bij de invoering van de Wet op de jeugdzorg geëvalueerd en verder aangepast zal worden.

#### *Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers komt enerzijds naar voren, dat zij vinden dat de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling duidelijkheid biedt over ieders positie en dat de richtlijnen de onderlinge samenwerking bevorderen; anderzijds worden ook problemen gemeld met betrekking tot de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, met name bij het ontbreken van een contactpersoon van BzO. Uit de evaluatieverslagen van de VPO blijkt de opvatting dat een goede samenwerking op grond van het werkdocument mogelijk is wanneer de richtlijnen van het werkdocument worden gevolgd.

Voor cliënten en pleegouders was de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling duidelijk, zo blijkt uit de vraaggesprekken, althans bij zaken waar van een taakverdeling ook daadwerkelijk sprake was omdat een gezinsvoogd of casemanager was benoemd; wanneer deze ontbrak, was voor cliënten en pleegouders niet altijd duidelijk wat zij van beide instellingen mochten verwachten.

Uit de dossiers kwam het beeld naar voren dat de globale taakverdeling en de afspraken die worden gemaakt meestal overeenkomen met de richtlijnen van het werkdocument. Er zijn afwijkingen aangetroffen, zoals het niet benoemen van een contactpersoon (BzO) en het tijdelijk ontbreken van pleegzorgbegeleiding (VPO).

*Samenvatting:*

De taak- en verantwoordelijkheidsverdeling is in het werkdocument duidelijk beschreven, maar gaat voornamelijk uit van de oude wet- en regelgeving. Het werkdocument vermeldt een voornemen tot aanpassing aan de Wet op de jeugdzorg, maar dit is nog niet uitgevoerd.

Voor de betrokken medewerkers is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling in principe duidelijk, maar niet in alle gevallen. Ook voor cliënten en pleegouders is niet altijd duidelijk wat zij van beide instellingen mogen verwachten. Met name (het ontbreken van) een contactpersoon van BzO is hierbij bepalend.

*2b. Informatie-uitwisseling, gericht op samenwerking en afstemming.*

*Werkdocument:*

Het werkdocument schrijft voor dat beide instellingen elkaar de hulpverleningsplannen toesturen en andere belangrijke documenten uitwisselen zoals de indicatiestelling en de herindicatie van BzO en het gezinsverslag, de afspraken van de startbijeenkomst en de eindevaluatie door de VPO. Verder noemt het werkdocument het leveren van (zonodig) persoonlijke, medische en hulpverleningsinformatie door BzO bij de start van de zorg.

*Praktijk:*

De informatie-uitwisseling verloopt niet altijd naar wens, is de mening van de medewerkers. De informatie wordt door beide samenwerkingspartners lang niet altijd automatisch verstrekt, vaak (dit verschilt per werker) moet erom gevraagd worden. Het gaat daarbij niet alleen om relevante documenten als indicatiebesluit en hulpverleningsplan, maar ook om de werkwijze in een casus: b.v. hoe ouders door BzO begeleid worden is voor de VPO niet duidelijk. Of: BzO is soms terughoudend met informatieverstrekking wegens privacy-argumenten.

In de dossiers van zowel BzO en als van de VPO is informatie aangetroffen van de samenwerkingspartner. Daarbij valt op dat de dossiers van BzO meer relevante documenten van de VPO bevatten dan omgekeerd het geval is. Bij plaatsingen in vrijwillig kader is meestal weinig rapportage van BzO beschikbaar. In de evaluaties van de VPO wordt het belang van in overleg blijven en elkaar blijven informeren genoemd als voorwaarde voor een goede samenwerking.

*Samenvatting:*

Het werkdocument beperkt zich met betrekking tot de uitwisseling van informatie voornamelijk tot indicatiestelling/herindicatie, afspraken startbijeenkomst en hulpverleningsplannen. In de praktijk blijkt de informatie-uitwisseling niet optimaal te werken.

2c. *Samenwerkings/afstemmingscontacten tussen beide instellingen.*

*Werkdocument:*

Het werkdocument beschrijft enkele vaste overlegmomenten zoals de startbespreking en de halfjaarlijkse evaluatiebespreking, maar voorziet niet in een nadere beschrijving van afstemmingsmomenten tijdens het hulpverleningsproces.

*Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers blijkt dat overleg plaatsvindt op instellings-, praktijkleiders- en uitvoeringsniveau. Zo wordt er jaarlijks een gezamenlijke thema-bijeenkomst (bijvoorbeeld over hechting en loyaliteit) georganiseerd voor alle medewerkers en is er enkele malen per jaar overleg tussen de praktijkleiders van de instellingen met in ieder geval als vast onderwerp de samenwerking(-sproblemen). Dit gestructureerd overleg wordt over het algemeen als constructief ervaren. De doelen ervan (afstemming en ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie) worden niet altijd gehaald; als redenen worden genoemd problemen in de communicatie, in de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en inhoudelijke visieverschillen.

Op uitvoeringsniveau zijn er de vaste halfjaarlijkse evaluatiebesprekingen. Vaste onderwerpen zijn: ontwikkeling van de jeugdige, verloop van de plaatsing, thuissituatie en perspectief. Daarnaast wordt op casusniveau contact gehouden per mail, brief of telefoon ten behoeve van de afstemming van actuele zaken en ontwikkelingen betreffende de cliënt.

Afstemmingsdoelen worden niet altijd bereikt. Enerzijds worden de gemaakte afspraken meestal nagekomen, anderzijds worden er ook problemen gemeld zoals (te) late informatieverstrekking. Daarnaast worden inhoudelijke meningsverschillen genoemd, met name over de positie van ouders en pleegouders in relatie tot het belang van het kind.

In de dossiers waren de afstemmingscontacten op casusniveau zichtbaar, voornamelijk in de evaluatieverslagen van de VPO en de contactjournaals van BzO.

*Samenvatting:*

Het werkdocument voorziet in een regeling van enkele algemene afstemmingsmomenten tijdens het hulpverleningsproces. Daarnaast zijn er voor medewerkers en praktijkleiders (als constructief ervaren) gestructureerde overlegmomenten gericht op afstemming en ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie. Factoren die de afstemming soms in de weg staan zijn problemen met de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling en de communicatie, alsmede inhoudelijke visieverschillen.

2d. (Oplossing van) samenwerkingsproblemen.

*Werkdocument:*

Het werkdocument geeft geen informatie over dit onderwerp.

*Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers komt naar voren, dat problemen in de samenwerking worden ervaren op verschillende gebieden. Daarbij gaat het met name om visieverschillen over de interpretatie van de wet, de positie en de rol van ouders en pleegouders, bezoekfrequentie, het niet aanstellen van een contactpersoon, de aansturing van pleegouders, de communicatie en de informatie-uitwisseling. Bespreking van de problemen (intern en met de samenwerkingspartner) leidt vaak tot een oplossing, al wordt daar door BzO-Twente op leidinggevend niveau minder positief over gedacht. Beide samenwerkingspartners zijn van mening, dat het werkdocument onvoldoende houvast biedt bij inhoudelijke meningsverschillen. Bijvoorbeeld bij het wegen van prioriteiten: ouderbelang en pleegouderbelang in relatie tot het belang van het kind.

Uit de informatie van cliënten en pleegouders wordt de indruk verkregen dat zich regelmatig problemen voordoen in de communicatie en afstemming tussen beide instellingen. Zo kwam het voor dat (voor cliënten en pleegouders belangrijke) zaken niet werden doorgegeven.

De dossiers geven op dit punt een wisselend beeld te zien. Enerzijds blijkt uit evaluatieverslagen van de VPO dat een constructieve samenwerking mogelijk is, mits beide samenwerkingspartners zich actief opstellen, met elkaar in overleg blijven en elkaar blijven informeren. Anderzijds zijn visieverschillen en problemen in de afstemming en communicatie tussen beide instellingen zichtbaar in de dossiers en wordt dit door zowel de medewerkers van beide instellingen als door cliënten en pleegouders herkend.

*Samenvatting:*

Samenwerkingsproblemen op verschillende gebieden doen zich regelmatig voor en worden veelal ad hoc opgelost door interne en externe bespreking ervan. Het werkdocument besteedt hieraan geen aandacht en biedt hierbij derhalve onvoldoende houvast.

### **Vraag 3: Houden beide instellingen zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken?**

Een samenwerkingsdocument kan alleen functioneren als de samenwerkingspartners zich aan de gemaakte afspraken houden. Daarom is informatie verkregen over de volgende onderwerpen:

#### *3a. Het nakomen van samenwerkingsafspraken.*

##### *Werkdocument:*

Het werkdocument geeft een duidelijke verdeling van activiteiten weer voor de samenwerkingspartners.

##### *Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers blijkt dat men zich niet geheel aan de taakverdeling houdt; genoemd zijn al het soms ontbreken van een contactpersoon van BzO, de soms terughoudende opstelling van BzO bij de evaluatie, onduidelijkheid of het overleg met de ouders over het hulpverleningsplan van de VPO plaatsvindt. Op praktijkleidersniveau is men van mening dat de op dat niveau gemaakte afspraken (instellingsberaad) door beide partijen meestal worden nagekomen, behalve ingeval van wachtlijstproblematiek, gebrek aan begeleidingscapaciteit of andere omstandigheden die door reguliere processen niet te sturen zijn.

Op casus-niveau zijn de medewerkers van beide instellingen van mening dat de afspraken meestal worden nagekomen, behalve in situaties waar sprake is van overmacht, crisis, afhankelijkheid van derden e.d. Concrete afspraken worden volgens beide instellingen doorgaans vastgelegd in hulpverleningsplannen, evaluatieverslagen, contactjournaals.

Waar in de dossiers zichtbaar was dat afspraken werden gemaakt, was vaak niet zichtbaar of deze waren nagekomen. Hierover werden wel uitspraken gedaan in de evaluatieverslagen van de VPO: waar een casemanager of gezinsvoogd was benoemd, werd de samenwerking meestal grotendeels positief genoemd. Het belang van in overleg blijven en elkaar informeren werd daarbij benadrukt.

Voor de ondervraagde cliënten en pleegouders was het soms merkbaar dat afspraken niet werden nagekomen; genoemd zijn voorbeelden op het gebied van de uitvoering van de omgangsregeling en de organisatie van de vervolg-plaatsing.

##### *Samenvatting:*

De in het werkdocument beschreven samenwerkingsafspraken worden in de praktijk niet altijd nagekomen. Oorzaak is deels dat men zich niet houdt aan de taakverdeling, deels dat er factoren in het spel zijn waar de werkers geen invloed op hebben.

*3b. Interne aansturing van de samenwerking en afstemming.*

*Werkdocument:*

Het werkdocument behandelt dit onderwerp niet.

*Praktijk:*

Uit de informatie van de medewerkers blijkt dat de samenwerking en afstemming met praktijkleiders op casusniveau wordt besproken tijdens werkbesprekingen of teamvergaderingen, maar ook in de wandelgangen. Dit leidt vaak tot een vervolg-overleg met de samenwerkingspartner. Doel is oplossing van problemen op casusniveau. Over het algemeen komt men tot een oplossing.

Daarnaast wordt aan bevordering van de afstemming gewerkt door structureel overleg op praktijkleidersniveau, onder meer ter ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie. Voor alle medewerkers is er jaarlijks een themadag, eveneens ten behoeve van het ontwikkelen van een gemeenschappelijke visie.

*Samenvatting:*

Hoewel het werkdocument hieraan geen aandacht besteedt, is er binnen beide instellingen op praktijkleidersniveau aandacht voor interne aansturing van de samenwerking en afstemming. Of deze aandacht heeft geresulteerd in structurele verbetering van samenwerking en afstemming is uit de verkregen informatie niet af te leiden.



## Hoofdstuk 3 Analyse en beoordeling

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksresultaten opgenomen. In dit hoofdstuk geeft de inspectie haar analyse weer van de aangetroffen situatie en spreekt zij haar oordeel uit over de kwaliteit van de samenwerking tussen BzO en VPO.

Aan de hand van het in hoofdstuk 1 geformuleerde toetsingskader en de vraagstelling zullen nu de onderzoeksgegevens worden gezien.

### **Vraag 1: Is de werkwijze op grond van het werkdocument in overeenstemming met de Wet op de jeugdzorg?**

#### **Analyse**

De inspectie gaat ervan uit, dat een samenwerkingsdocument in overeenstemming dient te zijn met de geldende wet- en regelgeving; deze definieert de rollen van de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders en scheidt het kader waarbinnen beide instellingen geacht worden te functioneren en samen te werken. De inspectie heeft geconstateerd, dat dit (nog) niet het geval is. Het werkdocument lijkt geënt op de oude regelgeving, gezien woordgebruik en inhoud. Alleen de rol van de ouders lijkt te zijn gebaseerd op de Wet op de jeugdzorg. De voorgenomen verdere aanpassing aan de Wet op de jeugdzorg heeft nog niet plaatsgevonden.

Het werkdocument voorziet gedeeltelijk in een beschrijving van de wettelijke taken die betrekking hebben op de afstemming en samenwerking tussen BzO en de VPO. Volledige beschrijving van deze taken acht de inspectie een voorwaarde voor een consequent op de huidige regelgeving afgestemd samenwerkingsproces en een eenduidig hulpaanbod in de pleegzorg. Aan deze voorwaarden voldoet het werkdocument niet volledig.

Verder heeft de inspectie geconstateerd, dat in de praktijk noch de wettelijke, noch de in het werkdocument genoemde taken volledig worden uitgevoerd. Dit brengt het risico met zich mee, dat onduidelijkheid en onzekerheid over het hulpaanbod ontstaan bij cliënten en pleegouders en het hulpverleningsproces wordt belemmerd.

## **Vraag 2: Zijn de activiteiten van beide instellingen op grond van het werkdocument duidelijk op elkaar afgestemd?**

### **Analyse**

De inspectie is van mening, dat een samenwerkingsdocument alle betrokkenen duidelijkheid dient te verschaffen over taakverdeling en informatievoorziening in het kader van de afstemming, anders ontstaan problemen die het hulpverleningsproces kunnen beïnvloeden.

Met name gaat het hier om duidelijkheid voor de medewerkers van BzO en VPO wat op grond van het werkdocument ieders taken en verantwoordelijkheden zijn; om duidelijkheid voor cliënten en pleegouders wat zij van de medewerkers van BzO en VPO mogen verwachten; om informatie-uitwisseling gericht op afstemming en samenwerking; om afstemmingscontacten tussen beide instellingen en om (oplossing van) problemen in de samenwerking.

De inspectie heeft geconstateerd dat het werkdocument voorziet in een duidelijke taak- en verantwoordelijkheidsverdeling, die echter onvoldoende is geënt op de eisen van de Wet op de jeugdzorg. Zie ook onder vraag 1. Deze duidelijkheid wordt in de praktijk door medewerkers ook ervaren zolang de samenwerkingspartners zich aan de voorgeschreven taakverdeling houden, maar dit is niet altijd het geval. Voor cliënten en pleegouders is het niet altijd duidelijk wat zij van beide instellingen mogen verwachten; het al dan niet benoemen van een contactpersoon door BzO lijkt hierbij een bepalende rol te spelen. De inspectie heeft kunnen constateren dat onduidelijkheid voor medewerkers, cliënten en pleegouders vanwege het ontbreken van een vaste contactpersoon het hulpverleningsproces negatief kan beïnvloeden.

De afstemmingsmomenten tijdens het hulpverleningsproces die het werkdocument voorschrijft overbruggen een half jaar en kunnen daarmee slechts een afstemming op hoofdlijnen garanderen. Ook beperken de richtlijnen met betrekking tot informatie-uitwisseling zich tot de formele documenten. Dit betekent, dat de meer specifieke afstemming tussen beide samenwerkingspartners in hoge mate afhangt van de individuele pleegzorgwerker en BzO-medewerker. In de praktijk is dit laatste zichtbaar: een als goed ervaren samenwerking op casusniveau is gebaseerd op veelvuldig tussentijds overleg en regelmatige informatie-uitwisseling tussen de werkers. Een afstemming die te zeer afhankelijk is van persoonlijke invulling brengt risico's met zich mee voor de eenduidigheid van het hulpaanbod en mogelijk onduidelijkheid en onzekerheid voor cliënten en pleegouders.

Het werkdocument geeft geen oplossing voor samenwerkingsproblemen; wanneer deze zich voordoen zoekt men naar een ad hoc-oplossing. Ook voor oplossing van problemen op grond van visieverschillen biedt het werkdocument onvoldoende houvast. Beide instellingen organiseren, deels in gezamenlijkheid, overleggen en bijeenkomsten ter bevordering van de onderlinge samenwerking. Dit heeft echter tot nu toe niet (zichtbaar voor de inspectie) geleid tot concrete structurele verbeteringen.

### **Vraag 3: Houden beide instellingen zich in de praktijk aan de samenwerkingsafspraken?**

Een samenwerkingsdocument kan alleen functioneren als de samenwerkingspartners zich aan de gemaakte afspraken houden.

#### **Analyse:**

De samenwerkingsafspraken van het werkdocument worden in de praktijk niet altijd nagekomen. Dit belemmert de werking van het samenwerkingsdocument en kan ten koste gaan van het hulpverleningsproces. Voor cliënten en pleegouders werkt dit onzekerheid en onduidelijkheid in de hand. Interne sturing heeft tot nu toe niet zichtbaar geleid tot structurele verbetering met betrekking tot het nakomen van de afspraken.

#### **Oordeel**

Centraal in dit onderzoek staat de vraag of het werkdocument, uitgaande van de huidige wet- en regelgeving, daadwerkelijk bijdraagt tot een afstemming en samenwerking tussen BzO en VPO, die voor medewerkers, cliënten en pleegouders duidelijk is en houvast biedt in de uitvoeringspraktijk.

De inspectie heeft geconstateerd dat:

- het werkdocument nog grotendeels is gebaseerd op verouderde regelgeving en derhalve niet in overeenstemming is met de Wet op de jeugdzorg;
- het werkdocument duidelijkheid biedt over de taakverdeling tussen de samenwerkingspartners, maar in de praktijk onvolledig wordt uitgevoerd;
- het werkdocument zodanig is ingericht, dat specifieke afstemming tussen de samenwerkingpartners in hoge mate afhangt van de individuele werkers;
- het voor cliënten en pleegouders niet altijd duidelijk is wat ze van beide instellingen mogen verwachten;
- het werkdocument geen rol speelt in de overbrugging van conflicten en inhoudelijke visieverschillen;
- de richtlijnen van het werkdocument in de praktijk niet altijd worden gevolgd.

De inspectie is van mening, dat een samenwerkingsdocument in overeenstemming dient te zijn met de geldende wet- en regelgeving; deze definieert de rollen van de bureaus jeugdzorg en de zorgaanbieders en schept het kader waarbinnen beide instellingen geacht worden te functioneren en samen te werken. Ook dient een samenwerkingsdocument alle betrokkenen duidelijkheid te verschaffen over taakverdeling

en informatievoorziening in het kader van de afstemming, anders ontstaan problemen die het hulpverleningsproces kunnen beïnvloeden. En tenslotte kan een samenwerkingsdocument alleen functioneren als de samenwerkingspartners zich aan de gemaakte afspraken houden.

Tegen deze achtergrond is de inspectie van oordeel, dat het werkdocument niet in overeenstemming is met de geldende wet- en regelgeving en onvoldoende houvast biedt om een goede samenwerking tot stand te brengen. Waar het werkdocument wel duidelijkheid en houvast biedt, werkt het niet voldoende omdat men zich niet altijd aan de richtlijnen houdt. Zowel het hulpverleningsproces als de cliënten en de pleegouders zijn gebaat bij een betere afstemming. De samenwerking en afstemming dienen hun basis te hebben in de huidige wetgeving, waardoor de rollen van bureau jeugzorg en zorgaanbieders een heroverweging behoeven.

Evaluatie van werkwijze en werkdocument acht de inspectie dan ook geboden. Want, zoals het werkdocument het zelf formuleert:

*“Goede samenwerking ten behoeve van adequate hulp aan de ons toevertrouwde jeugdige is een vanzelfsprekendheid”.*

Met de aanbevelingen in het volgende hoofdstuk poogt de inspectie hieraan een bijdrage te leveren.

## Hoofdstuk 4 Aanbevelingen

De inspectie komt op basis van de onderzoeksresultaten tot de volgende aanbevelingen:

Aan BzO:

- Draag er zorg voor dat zo spoedig mogelijk conform de wettelijke vereisten en het eigen beleid in alle gevallen waar een pleegzorgindicatie wordt gesteld een vaste contactpersoon wordt aangewezen.

Aan BzO en de VPO:

- Evalueer de huidige werkwijze in het licht van de uitspraak in het werkdocument: *Goede samenwerking ten behoeve van adequate hulp aan de ons toevertrouwde jeugdige is een vanzelfsprekendheid*. Houdt daarbij rekening met de eisen van de geldende wet- en regelgeving.
- Pas op grond van deze evaluatie het werkdocument aan.
- Maak hiervoor een plan van aanpak en stel een termijn vast voor de realisatie ervan.

Aan de provincie Overijssel:

- Bespreek het plan van aanpak met beide instellingen en maak hierover concrete afspraken.