



## **Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Bergen op Zoom**

*Utrecht, maart 2017*

## Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ)

Toezichthouders

- *Inspectie voor de Gezondheidszorg*
- *Inspectie van het Onderwijs*
- *Inspectie Jeugdzorg*
- *Inspectie Veiligheid en Justitie*
- *Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

De vijf rijksinspecties van het Toezicht Sociaal Domein/Samenwerkend Toezicht Jeugd (TSD/STJ) houden toezicht op het stelsel van zorg en ondersteuning in het sociaal domein. De inspecties richten zich op de vraag of zij in de praktijk kunnen zien of het stelsel werkt zoals beoogd; krijgen kwetsbare burgers de benodigde zorg en ondersteuning, is deze passend, effectief en waar nodig samenhangend? Daarbij maken de inspecties gebruik van twee toezichtkaders: Toezichtkader stelseltoezicht jeugd en Toezichtkader stelseltoezicht volwassenen in het sociaal domein.

De foto op de voorkant van dit rapport betreft geen persoon in de jeugdhulp en is uitsluitend ter illustratie.

## Samenvatting

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Bergen op Zoom worden geboden vanuit het lokale netwerk. Behalve in de gemeente Bergen op Zoom heeft dit onderzoek naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen plaatsgevonden in vijf andere gemeenten. De rapportages worden gelijktijdig gepubliceerd.

### Het lokale netwerk in Bergen op Zoom

De gemeente Bergen op Zoom heeft de toeleiding naar verschillende voorzieningen geregeld in 'kolommen' (jeugd- en opvoedhulp, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en participatie). Wanneer burgers er niet uitkomen, kunnen ze bijvoorbeeld bellen met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of met het ISD (de Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal en of contact opnemen met de Vraagwijzer). Voor specifiek vragen over jeugd, opvoed- en opgroei-problematiek kunnen burgers terecht bij het Centrum voor Jeugd en Gezin.

De gemeente Bergen op Zoom heeft de ondersteuning aan kwetsbare gezinnen georganiseerd op basis van het principe 'Een gezin, Een plan, Een regisseur'.

Het onderwijs is hiervoor een belangrijke vindplaats. Op deze manier kan er zo snel mogelijk ingezet worden wanneer er een probleem gesignaleerd wordt. De regie over de uitvoering van het plan ligt bij voorkeur bij het gezin zelf. Als het gezin aangeeft niet zelf de regie te kunnen voeren dan wordt deze belegd bij het Centrum voor Jeugd en Gezin.

### Oordeel

Alles overziend komen de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Bergen op Zoom op dit moment nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

### 1Gezin1Plan1Regisseur komt onvoldoende tot stand

Het CJG heeft als uitgangspunt dat de volledige zorgbehoefte van een (kwetsbaar) gezin in kaart wordt gebracht, maar doordat de infrastructuur ontbreekt om de zorg en ondersteuning integraal vorm te geven, blijven de inspanningen van het CJG in de praktijk nog vooral gericht op opvoed- en opgroei-ondersteuning. De gemeente heeft gekozen voor een hechte samenwerking van het CJG met de scholen en heeft in de netwerkvorming rond de kwetsbare gezinnen bijvoorbeeld de GGZ, schuldhulpverlening of de huisartsen niet meegenomen.

De jeugdhulpprofessionals van het CJG spannen zich in om op casusniveau contact te leggen met de zorgverleners die al in het gezin aanwezig zijn, zoals maatschappelijk werk, school en jeugdhulpinstellingen. Partijen op gebied van financiën en wonen zijn niet aangetroffen in de dossiers, ook als er wel problemen op deze leefgebieden gesignaleerd waren.

Dit hangt ook samen met de opdracht aan het CJG en de opdracht die de gemeente daarbinnen aan de jeugdprofessionals van SPRING heeft gegeven, die gericht is op het bieden van vrij toegankelijke ondersteuning en de toeleiding naar specialistische jeugdzorg. Instrumenten die beschikbaar zijn voor het maken van een integraal plan, zoals het gezinsplan van het CJG, worden als gevolg hiervan beperkt ingevuld, gericht op de problematiek die het CJG zelf kan oppakken en waarover het CJG zelf de regie kan voeren. Op het gebruik van beschikbare instrumenten voor de jeugdprofessionals wordt

onvoldoende gestuurd. SPRING heeft een 'gereedschapskist' met verschillende instrumenten. Er bestaan echter geen afspraken over een systematisch gebruik van de instrumenten.

### Ruimte tussen visie, beleid en praktijk

De visie van de gemeente Bergen op Zoom op het sociale domein, verwoord in verschillende beleidsdocumenten, is voor wat betreft het werken volgens 1G1P1R nog onvoldoende concreet uitgewerkt en geïmplementeerd. De gemeente heeft niet in beleid uitgewerkt hoe voor kwetsbare gezinnen, met problemen op meerdere leefgebieden, in het vrijwillig kader integrale zorg en ondersteuning tot stand moet komen. Er zijn hierover ook geen overkoepelende samenwerkingsafspraken gemaakt met de relevante netwerkpartners, zoals de GGZ en de huisarts in het brede sociale domein. De gemeente heeft de toeleiding naar verschillende voorzieningen geregeld in 'kolommen' (jeugd- en opvoedhulp, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en participatie) hetgeen een integrale inschatting van de zorgbehoefte van kwetsbare gezinnen bemoeilijkt. Er zijn verschillende loketten waar burgers terecht kunnen als zij zorg of ondersteuning zoeken bij problemen op het gebied van opvoeding, dagelijks functioneren, participatie of financiën. De samenwerking achter de loketten is onduidelijk en de verbinding tussen de hulp voor volwassenen en jeugdhulp ontbreekt.

### Kansen

Het CJG heeft bevolgen en betrokken jeugdprofessionals die zich inzetten om kwetsbare gezinnen zo goed mogelijk te ondersteunen. De inspecties hebben verder gezien dat het CJG signalen over een gebrekkige samenwerking door enkele netwerkpartners adequaat oppakt.

Uit dit rapport wordt duidelijk dat er voor deze kwetsbare gezinnen op een aantal punten extra inzet en extra voorwaarden gecreëerd moeten worden. Het rapport biedt een aantal mogelijke verklaringen voor knelpunten in de zorg en ondersteuning aan deze gezinnen, waarmee de inspecties verwachten dat de gemeente Bergen op Zoom op basis hiervan met haar netwerkpartners de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verder verbetert.

Maar samenvattend komt integrale zorg en ondersteuning volgens 1G1P1R in het vrijwillig kader onvoldoende tot stand als gevolg van het ontbreken van uitgewerkt integraal beleid, samenwerkingsafspraken in het brede sociaal domein en een goede infrastructuur. Het werkelijk inzetten van de methodische aanpak 1G1P1R vraagt om een daadkrachtige implementatie van de gedane beleidskeuzes in het hele sociale domein. De gemeente heeft in haar beleidsstukken uitgedragen dat voor een integrale aanpak volgens 1G1P1R een cultuur- en gedragsverandering nodig is, maar ook deze notie is niet verder uitgewerkt in beleid of plannen. De gemeente dient haar visie op het sociaal domein daarom in beleid en afspraken om te zetten, die vervolgens verder worden uitgewerkt in werkinstructies en de invulling van de voorwaarden om de regiefunctie voor kwetsbare gezinnen adequaat te kunnen invullen. De uitgangspunten zoals het werken volgens 1G1P1R, verwoord in verschillende beleidstukken, dienen met overige partijen concreet te worden uitgewerkt en geïmplementeerd. De randvoorwaarden zoals een eenduidige werkwijze, duidelijke aansturing en samenwerking met overige partijen moeten worden vastgelegd en geïmplementeerd. De aanwezigheid van verschillende instrumenten kunnen het methodisch, systematisch en integraal handelen ondersteunen wanneer dit adequaat wordt geïmplementeerd.

## Vervolg

De inspecties vragen van de partijen die in Bergen op Zoom betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen de noodzakelijke verbeteringen door te voeren op de door de inspecties gesignaleerde knelpunten, onder regie van de gemeente Bergen op Zoom. De inspecties vernemen graag vóór 1 mei 2017 welke verbeteringen zullen worden getroffen. Een jaar na vaststelling van dit rapport zullen de inspecties met de gemeente en de betrokken partijen in gesprek gaan over de voortgang van de verbetermaatregelen.

# Inhoudsopgave

<b>1 Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding	8
1.1.1 Lokale netwerken	8
1.1.2 Kwetsbare gezinnen	9
1.1.3 Kwetsbare gezinnen in het lokale netwerk	9
1.2 Het onderzoek	10
1.3 Leeswijzer	11
<b>2 Het lokale netwerk in Bergen op Zoom</b>	<b>14</b>
2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Bergen op Zoom	14
2.2 Jeugdbeleid gemeente Bergen op Zoom	14
2.3 Toegang	15
2.4 Centrum voor Jeugd en Gezin	17
2.5 Afspraken met netwerkpartners	17
2.6 Op- en afschalen naar drang en dwang	18
<b>3. Eén Gezin, één plan, één regisseur</b>	<b>20</b>
3.1 Verwachting	20
3.2 Beleid	20
3.3 Praktijk	21
3.3.1 Bevindingen inspecties	21
3.3.2 Risico's	23
3.3.3 Verklaringen	23
3.4 Conclusie	24
<b>4. één gezin, Eén Plan, één regisseur</b>	<b>25</b>
4.1 Verwachting	25
4.2 Beleid	25
4.3 Praktijk	26
4.3.1 Bevindingen inspecties	26
4.3.2 Risico's	27
4.3.3 Verklaringen	27
4.4 Conclusie	27
<b>5. één gezin, één plan, Eén Regisseur</b>	<b>29</b>
5.1 Verwachting	29
5.2 Beleid	29

5.3	Praktijk .....	29
5.3.1	Bevindingen inspecties.....	29
5.3.2	Risico's .....	31
5.3.3	Verklaringen .....	31
5.4	Conclusie .....	31
<b>6.</b>	<b>Eindoordeel en vervolg .....</b>	<b>33</b>
6.1	Algemeen .....	33
6.2	Onderbouwing .....	33
6.3	Kansen .....	34
6.4	Vervolg.....	34
<b>Bijlage 1:</b>	<b>Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein .....</b>	<b>35</b>
<b>Bijlage 2:</b>	<b>Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek.....</b>	<b>38</b>

# 1 Inleiding

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die aan kwetsbare gezinnen in de gemeente Bergen op Zoom worden geboden vanuit het lokale netwerk. De inspecties beginnen deze inleiding met het schetsen van de (landelijke) context en de veranderingen die hierin per 1 januari 2015 hebben plaatsgevonden.

Behalve in de gemeente Bergen op Zoom heeft dit onderzoek naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen plaatsgevonden in vijf andere gemeenten. De rapportages worden gelijktijdig gepubliceerd.

## 1.1 Aanleiding

### 1.1.1 Lokale netwerken

Veruit de meeste gemeenten kiezen ervoor om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden te bieden en/of te laten regisseren vanuit het wijkteam, buurtteam of sociaal team, dat daarmee het hart vormt van het lokale netwerk. Onder het lokale netwerk verstaan de inspecties alle partijen die in een gemeente gezamenlijk zorg en ondersteuning aan een (kwetsbaar) gezin of huishouden bieden. Dit zijn bijvoorbeeld de huisarts, de jeugdgezondheidszorg, de scholen, de jeugdhulporganisaties, andere zorginstellingen, de woningbouwvereniging, de schuldhulpverlening en het sociale netwerk (buren, familie, vrienden) rondom een gezin. Zij moeten er samen voor zorgen dat de problemen van een gezin worden opgelost dan wel beheersbaar worden.

Wijkteams, buurtteams, of sociaal teams blijken voor gemeenten hét middel om uitvoering te geven aan hun verantwoordelijkheid voor de wettelijke taken die zij sinds 1 januari 2015 op het gebied van werk, zorg en jeugd<sup>1</sup> hebben. De teams bieden vanuit verschillende disciplines integrale zorg en ondersteuning, dicht bij de burger. Het streven is om preventief te werken, snel te handelen, maatwerk te leveren en die zorg en ondersteuning te bieden die past bij de problematiek van een gezin of huishouden. Het zwaartepunt van de zorg en ondersteuning is hiermee verschoven van individuele instellingen naar deze teams.

De teams bestaan in allerlei varianten: er zijn teams die intensieve zorg en ondersteuning bieden aan gezinnen en huishoudens, er zijn teams die alleen de hulpvraag in kaart brengen en doorverwijzen naar algemene en gespecialiseerde voorzieningen en teams die beide doen. Er zijn aparte teams voor jeugd, aparte teams voor volwassenen en teams voor 0 tot 100-jarigen.

De samenstelling van het team is afhankelijk van de visie en de doelstellingen die vanuit de gemeente zijn geformuleerd, de groepen burgers waar de teams zich op richten en de samenstelling van de wijk waarin het team werkt. In de jeugdteams werken vaak professionals van verschillende

---

<sup>1</sup> Vanaf 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor nieuwe taken op het gebied van werk, zorg en jeugd:

- Gemeenten zijn met de invoering van de Participatiewet verantwoordelijk voor de begeleiding en ondersteuning van mensen met een beperkt arbeidsvermogen.
- De begeleiding en de persoonlijke verzorging zijn overgebracht van de AWBZ naar de Wmo 2015 (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015). Ook het beschermd wonen en de middelen voor inkomensondersteuning en cliëntondersteuning zijn naar de Wmo 2015 overgeheveld.
- De Jeugdwet leidt tot decentralisatie van alle jeugdhulp, met uitzondering van langdurige zorg voor kinderen. Voorheen was de jeugdzorg een verantwoordelijkheid van de provincies, viel de jeugd-GGZ onder de Zorgverzekeringswet en AWBZ en de jeugd-LVB onder de AWBZ.



jeugdhulpinstellingen (jeugd- en opvoedhulp, J-GGZ, J-LVB) en de Jeugdgezondheidszorg. In teams voor volwassenen werken vaak professionals van algemeen maatschappelijk werk en instellingen die zorg bieden aan mensen met een (verstandelijke) beperking, of met psychische of psychosociale problemen.

Vanuit het team is er een professional die samenwerkt met het gezin en - waar nodig - met andere netwerkpartners (onderwijsinstellingen, partijen op het gebied van werk en inkomen, jeugd- en opvoedhulp, etc.). Het wettelijke uitgangspunt is om een integrale, effectieve aanpak te realiseren volgens de werkwijze 1gezin1plan1 regisseur (1G1P1R) of 1huishouden1plan1regisseur (1H1P1R). Dit is dan ook wat de inspecties verwachten van de werkwijze rondom kwetsbare gezinnen.

Met de aanpak moet worden aangesloten bij de mogelijkheden, de beperkingen, de eigen verantwoordelijkheid en de hulpvraag van de burger. Daarbij is het noodzakelijk dat bij de start van de zorg en ondersteuning een juiste inschatting wordt gemaakt van de totale problematiek die in een gezin speelt (zie kader over wettelijke grondslag). De achterliggende gedachte is immers dat gezinnen preventief en adequaat worden geholpen, zodat voorkomen wordt dat de problematiek verslechterd en uiteindelijk zwaardere zorg moet worden ingezet.

### **1.1.2 Kwetsbare gezinnen**

Met een kwetsbaar gezin bedoelen de inspecties een gezin met problemen op meerdere leefgebieden, waardoor kinderen in deze gezinnen het risico lopen om zich niet optimaal te kunnen ontwikkelen en/of niet veilig op kunnen groeien. Kwetsbare gezinnen zijn vaak in mindere mate zelfredzaam en kunnen daardoor niet volwaardig en actief participeren in de samenleving. Deze gezinnen hebben op verschillende leefgebieden zorg en ondersteuning nodig, zoals op het gebied van werk en inkomen (inclusief schulden), maatschappelijke ondersteuning, wonen, onderwijs, jeugdhulp, veiligheid en (geestelijke) gezondheid. Deze gezinnen hebben vaak moeite met het zelf formuleren van hun hulpvraag en het organiseren van passende zorg en ondersteuning voor henzelf en voor hun kinderen. Dit geldt nog meer indien bij de ouders sprake is van een verstandelijke beperking of psychiatrische problematiek. De hulpvraag van de ouders komt dan vaak niet overeen met de hulp die het kind en het gezin daadwerkelijk nodig hebben. Veelal is er bij deze gezinnen een patroon te zien van het accepteren van bepaalde vormen van hulp (bijvoorbeeld in crisissituaties rondom financiën), zonder dat voor de onderliggende of andere aanwezige problematiek passende zorg en ondersteuning wordt aanvaard, zoals bijvoorbeeld ondersteuning bij het opvoeden van de kinderen. De ingezette zorg en ondersteuning sorteren dan onvoldoende effect en leiden er onvoldoende toe dat de problemen van het gezin voor de langere termijn worden opgelost of beheersbaar worden.

### **1.1.3 Kwetsbare gezinnen in het lokale netwerk**

Vóór de decentralisaties per 2015 hadden veel gemeenten een specifieke aanpak voor kwetsbare gezinnen met problemen op meerdere leefgebieden, zoals een aanpak voor multiprobleemgezinnen of een bemoeizorgaanpak. Uit eerder onderzoek van de inspecties blijkt dat vanuit de meeste gemeenten vanaf 2015 een specifieke aanpak voor kwetsbare gezinnen hebben verlaten en ondergebracht in wijkteams. Hierdoor zijn deze gezinnen voor zorg en ondersteuning in het vrijwillig kader aangewezen op het wijkteam, buurtteam of sociaal team. Deze tendens wordt versterkt door de ambitie van gemeenten om zoveel mogelijk gezinnen te helpen in het vrijwillig kader en om gedwongen hulpverlening (zoals een jeugdbeschermingsmaatregel) terug te dringen. Zaken vanuit Veilig Thuis worden afgeschaald naar het wijkteam, buurtteam of sociaal team en gedwongen trajecten worden binnen een kort tijdsbestek afgerond. Dit betekent dat de teams ook een passende aanpak moeten

hebben voor gezinnen die problemen hebben op meerdere leefgebieden, maar die niet direct open staan voor hulp. De professionals van wijkteams, buurtteams en sociale teams staan voor de ingewikkelde taak om:

- de problematiek van zowel ouders als kinderen op alle leefgebieden van kwetsbare gezinnen goed in beeld te brengen;
- een inschatting te maken van de mogelijkheden en de beperkingen van de gezinsleden;
- samen met de lokale netwerkpartners passende zorg tot stand te brengen;
- te volgen of deze zorg en ondersteuning ertoe leidt dat problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn geworden.

Dit vraagt veel van de professionals in de teams. Zij moeten preventief werken door enerzijds vraaggericht te werken, het gezin in zijn eigen kracht te zetten en waar mogelijk lichte zorg en ondersteuning aan te bieden. Anderzijds moeten zij juist zelf het initiatief nemen en daar waar nodig doorpakken om ervoor te zorgen dat kwetsbare gezinnen waarbij ingewikkelde multiproblematiek speelt tijdig de juiste hulp (willen) ontvangen volgens de methode 1Gezin1Plan. Dit veronderstelt dat de professional in het wijkteam bij kwetsbare gezinnen niet de hulpvraag van de ouder(s) bepalend laat zijn, maar zelf het initiatief neemt om te achterhalen wat er écht binnen het gezin aan de hand is en welke zorg en ondersteuning nodig is om tot een structurele oplossing van de problemen te komen. De inspecties verwachten verder dat professionals kindproblematiek altijd in samenhang bezien met (mogelijke) andere problemen in het gezin (zoals problematiek van ouders) en vervolgens een prioritering aanbrenge in dat wat nodig is om de problemen op meerdere leefgebieden (wonen, werken, financiën, opvoeding, gezondheid, school en veiligheid) aan te pakken. Om de problemen op alle leefgebieden in kaart te brengen en vervolgens effectief aan te pakken, moeten professionals in de gelegenheid zijn én in staat zijn om met ouders, kinderen en professionals rondom het gezin hierover het juiste gesprek te voeren. Zij moeten daarbij de toon, motivatie en aansluiting weten te vinden die past bij de problematiek en de zelfredzaamheid van het gezin. Dit helpt voorkomen dat de situatie in een gezin later alsnog escaleert.

Gemeentebesturen, instellingen en professionals moeten zich bewust zijn van de noodzaak dat professionals met deze opdracht, in de wijkteams of daarbuiten, op al deze fronten voldoende geëquipeerd moeten zijn.

## **1.2 Het onderzoek**

De inspecties hebben de effectiviteit van de zorg en ondersteuning, geboden door het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen in de gemeente Bergen op Zoom onderzocht. Zij hebben hierbij gekeken naar drie onderwerpen:

- Het in beeld brengen van de problematiek op alle leefgebieden bij kwetsbare gezinnen;
- Het organiseren van zorg en ondersteuning vanuit het wijkteam en de aansluiting van de verschillende vormen van zorg en ondersteuning op elkaar (conform de uitgangspunten van 1G1P1R);
- De effectiviteit van de zorg en ondersteuning: worden de kwetsbare gezinnen er beter van, is de problematiek na verloop van tijd beheersbaar geworden of opgelost?

Steeds gaat het hierbij om de vragen of de problematiek voldoende breed wordt ingeschat en de daarop aansluitende zorg en ondersteuning passend is, in samenhang wordt geboden en feitelijk resultaten oplevert voor het gezin.

Voorafgaand aan het bezoek aan het Centrum voor Jeugd en Gezin is de relevante beleidsinformatie opgevraagd bij de gemeente Bergen op Zoom. De verwachtingen uit het toetsingskader zijn tijdens

het bezoek van de inspecties onderzocht. Hiervoor zijn gestandaardiseerde interviews afgenomen met medewerkers van Centrum voor Jeugd en Gezin en met cliënten van Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. Het verzoek was dossiers aan te leveren die ongeveer een jaar geleden vanuit Veilig Thuis waren overgedragen naar Centrum voor Jeugd en Gezin. Het was voor Centrum voor Jeugd en Gezin echter niet mogelijk om deze dossiers uit het systeem te halen. Vervolgens zijn dossiers geselecteerd en onderzocht waarin sprake was van problematiek op meerdere leefgebieden. Verder hebben telefonische interviews plaatsgevonden met door de inspecties geselecteerde netwerkpartners. De dossiersselectie en de selectie van netwerkpartners waren onverwachte elementen in het toezicht.

### **1.3 Leeswijzer**

In dit rapport leest u de uitkomsten van het toezicht van de inspecties. Hoofdstuk 2 geeft een kort beeld van het lokale netwerk in Bergen op Zoom rondom kwetsbare gezinnen. Hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten de bevindingen van de inspecties, achtereenvolgens aan de hand van de thema's 'één Gezin', 'één Plan', 'één Regisseur'. In hoofdstuk 6 staan het oordeel van de inspecties en het vervolg op dit toezicht. Tijdens het onderzoek is een groot aantal gegevens over de effectiviteit van zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen verzameld. Deze hoofdstukken geven daarvan geen volledige beschrijving, maar concentreren zich op thema's waarvan de inspecties hebben geconcludeerd dat deze het meest belangrijk zijn in de gemeente Bergen op Zoom. In bijlage 1 is het gehanteerde toezichtkader opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de in het onderzoek geraadpleegde bronnen.

## **Wettelijke grondslag 1G1P1R**

**Het werken volgens één Gezin, één Plan, één Regisseur heeft een grondslag in onder andere de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).**

**Artikel 2.1, onder f, van de Jeugdwet** geeft aan dat het gemeentelijke beleid inzake preventie, jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering is gericht op integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek.

De Memorie van Toelichting stelt hierover:

Onderdeel f ziet op de gedachte één Gezin, één Plan, één Regisseur. Indien er sprake is van multiproblematiek op meerdere sociale vlakken, zoals bijvoorbeeld opgroei- en opvoedproblematiek, financiële problemen, problemen met huisvesting, dienen de jeugdhulp, de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen en jeugdreclassering zoveel mogelijk integraal en in samenhang met andere hulp te worden verleend. Door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugd en gezinnen.

**Artikel 2.1.2 van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)** geeft aan dat de gemeenteraad periodiek een plan vast met betrekking tot het door het gemeentebestuur te voeren beleid met betrekking tot maatschappelijke ondersteuning. In het plan wordt bijzondere aandacht gegeven aan een zo integraal mogelijke dienstverlening op het gebied van maatschappelijke ondersteuning, publieke gezondheid, preventie, zorg, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen.

De Memorie van Toelichting stelt hierover:

[...] De gemeente zal moeten aangeven welke mogelijkheden zij ziet om deze integrale dienstverlening door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw) te bereiken. Met het oog op een goede ondersteuning van de burger moeten gemeenten in voorkomend geval de totale problematiek van betrokkene in kaart brengen om een zo goed mogelijk bij zijn probleem passende oplossing te kunnen bieden (artikel 2.3.2). Dat betekent niet dat de gemeente op grond van deze wet ook gehouden zou zijn problemen op te lossen waarvoor betrokkene een beroep kan doen op andere partijen. Maar waar mogelijk moet de dienstverlening van de verschillende partijen wel optimaal worden afgestemd. Daarom moet de gemeente met die partijen overleggen en afspraken maken over de mogelijkheden om door middel van samenwerking te komen tot een zo integraal mogelijke dienstverlening. Wat de gemeente op dit vlak onderneemt, moet in het beleidsplan worden aangegeven.

**Artikel 2.3.2 van de Wmo** geeft aan dat bij het in kaart brengen van de hulpvraag de mogelijkheden moeten worden onderzocht om door middel van samenwerking met zorgverzekeraars en zorgaanbieders als bedoeld in de Zvw en partijen op het gebied van publieke gezondheid, jeugdhulp, onderwijs, welzijn, wonen, werk en inkomen, te komen tot een zo goed mogelijk afgestemde dienstverlening met het oog op de behoefte aan verbetering van zijn zelfredzaamheid, zijn participatie of aan beschermd wonen of opvang.

De Memorie van Toelichting stelt over het in kaart brengen van de hulpvraag:

Bij het aan een aanvraag van een maatwerkvoorziening voorafgaande onderzoek is van groot belang dat dit in goede samenspraak met de cliënt plaatsvindt; alleen dan kan goed in kaart worden gebracht wat iemands problemen zijn, wat zijn leefomstandigheden en zijn sociale omgeving (gezin en sociaal netwerk) zijn en wat de mogelijke oplossingen daarvoor zijn.

**De vierde nota van wijziging van de Participatiewet** besteedt uitgebreid aandacht aan de samenhang tussen deze wet, de Wmo en de Jeugdwet (blz. 41 t/m 44 van deze nota). De algemene toelichting van deze vierde nota van wijziging eindigt met de volgende passage: 'Gemeenten krijgen met de invoering van deze wet en met de invoering van de andere decentralisaties meer taken en meer bevoegdheden. Zij krijgen voor deze taken de beschikking over een breed scala aan instrumenten en voorzieningen. Gemeenten kunnen deze instrumenten in samenhang en integraal inzetten, en maatwerk leveren aan hun burgers. Gemeenten kunnen de eigen kracht van mensen benutten en zoveel mogelijk aansluiten bij de specifieke leefsituatie van mensen. Dit zorgt ervoor dat de inzet van middelen doelmatiger en doeltreffender wordt. Het doel dat het kabinet in het Regeerakkoord heeft genoemd als uitgangspunt bij de decentralisaties komt zo dichterbij: één gezin, één plan, één regisseur.'

## 2 Het lokale netwerk in Bergen op Zoom

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de manier waarop het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen in de gemeente Bergen op Zoom is georganiseerd.

### 2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Bergen op Zoom

In de Nota Sociaal Domein *'Samen leven, samen doen'* heeft de gemeente Bergen op Zoom in 2013 haar visie op het sociaal domein opgenomen. Het betreft een visie op de beleidsvelden werk, inkomen, zorg, jeugd, onderwijs en volksgezondheid. Uitgangspunt is dat iedere inwoner van Bergen op Zoom meetelt en mee kan doen. *'Dat begint bij jezelf, bij je eigen gezin, je familie, je vrienden, kortom je sociale omgeving. En als dat (tijdelijk) niet lukt, zorgen we voor een helpende hand. Voor de aller kwetsbaarste mensen organiseren we samen een vangnet. Want 'samen leven is samen doen.'*

In deze visie zijn de volgende uitgangspunten uitgewerkt:

- Eerst eigen kracht;
- We zetten op tijd in;
- Het vangnet is de uiterste oplossing;
- Ontschotting en winst door samenwerken;
- We gaan uit van het te bereiken resultaat;
- We kiezen voor innovatie;
- Menswaardig bestaan

Deze uitgangspunten zijn vervolgens uitgewerkt in een aantal speerpunten. Eén van de speerpunten is dat er altijd een eerste gesprek plaatsvindt met de cliënt om de ervaren problematiek en mogelijke oplossingsrichtingen helder te krijgen. Vervolgens dient met de ouders en de jeugdige onderzocht te worden wat er moet gebeuren, wie daar een rol bij kan spelen en welke afspraken worden gemaakt.

### 2.2 Jeugdbeleid gemeente Bergen op Zoom

De gemeenten Bergen op Zoom, Etten-Leur, Halderberge, Moerdijk, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht en Zundert vormen de regio West-Brabant West. In de Regionale Visie Transformatie Jeugdzorg staat verwoord dat de Regio West-Brabant West streeft naar een kanteling in denken en doen; van een focus op risico's en problemen naar een focus op de kracht en de talenten van jeugd en ouders zelf. Van het stapelen van aanbod (van licht naar steeds zwaarder) naar een snelle en juiste ondersteuning waarbij ouders zelf de verantwoordelijkheid voor het opvoeden zoveel als mogelijk houden. Een ondersteuning waarbij de advisering en zorg in het leefgebied van het kind (thuis, in en om school, op de kinderopvang) in samenhang plaatsvindt.

Daarnaast is het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' vastgesteld waarin de regio de ambitie uitspreekt dat kinderen en jongeren de mogelijkheid hebben om zichzelf te ontwikkelen tot zelfstandige volwassenen, die actief deelnemen aan het sociale, economische en culturele leven. Dit beleidsplan is tot stand gekomen met de inbreng van vele partners in het jeugdveld in de regio. De regio West-Brabant West stelt zich hierin ten doel om te komen tot een toename van het aantal jeugdigen en hun ouders die op eigen kracht opvoed- en opgroeioproblemen kunnen overwinnen. Waar dit niet lukt, streeft de regio West-Brabant West naar een snelle en

eenvoudige toegang tot zorg en ondersteuning. Het motto hierbij is 'licht waar kan, zwaar waar moet'. Centraal in de zorg en de ondersteuning aan burgers staat de 'Eigen kracht en het sociale netwerk'. Daarnaast houdt de inwoner of het gezin in principe de regie over zijn of haar eigen leven, ook wanneer de gemeente zorg en ondersteuning biedt.

De ondersteuning wordt georganiseerd op basis van het principe één kind, één gezin, één plan. De leeromgeving van kinderen is hiervoor een belangrijke vindplaats. Op deze manier kan er zo snel mogelijk ingezet worden wanneer er een probleem gesignaleerd wordt.

## 2.3 Toegang

In het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017' gaat de gemeente er vanuit dat er één toegang moet komen voor het sociaal domein.

De inspecties stellen vast dat er verschillende loketten zijn waar burgers bij terecht kunnen, afhankelijk op welk leefgebied ze de hulpvraag hebben.

De gemeente Bergen op Zoom zet in op eigen kracht van de burger en burgers kunnen in aanvang zelf hulp inschakelen voor verschillende leefgebieden bij de betreffende loketten. Via een aantal websites zoals de website [www.onsbrabantsewal.nl](http://www.onsbrabantsewal.nl) en [www.wijzijnbergenopzoom.nl](http://www.wijzijnbergenopzoom.nl) en de Vraagwijzer komen burgers bij de verschillende loketten terecht. Wanneer burgers er niet uitkomen, kunnen ze bijvoorbeeld bellen met het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) of met het ISD (de Intergemeentelijke Sociale Dienst Brabantse Wal) en of contact opnemen met de Vraagwijzer.

Voor specifieke vragen over jeugd, opvoed- en opgroei-problematiek kunnen burgers terecht bij het CJG.

Zie hieronder de afbeelding ONS Bergen op Zoom. Hulp bij ons.



# Hulp bij ons

## Hoe werkt dat in Bergen op Zoom?

### 1 Wat verandert er

Vanaf 2015 is de Gemeente Bergen op Zoom verantwoordelijk voor de hulp en zorg aan:

<p><b>Kinderen, jongeren en hun ouders</b></p>  <p>Jeugdhulp, jeugdbescherming en de jeugdreclassering</p>	<p><b>Ouderen, chronisch zieken en gehandicapten</b></p>  <p>Huishoudelijke hulp, hulpmiddelen, ondersteuning en dagbesteding</p>	<p><b>Mensen met of zonder beperking die moeilijk een baan vinden</b></p>  <p>Hulp bij het vinden van een baan</p>
---	--	---

### 2 ...en waarom?

#### Duidelijker

Voor hulp en zorg hebt u vaak met meerdere organisaties contact. Voortaan kunt u op één plek terecht: bij de gemeente.

#### Beter

De gemeente staat dichtbij haar inwoners en kan u daardoor beter helpen.

#### Betaalbaar

U krijgt de hulp die u nodig hebt. Maar wel nadat we goed gekeken hebben naar wat u samen met uw omgeving zelf kunt doen.

### 3 Hier kunnen Bergenaren terecht:

#### Bergen op Zoom

<p><b>Algemeen</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>www.bergenopzoom.nl &gt; Inwoner &gt; Brabantse Wal: Zorg, Jeugd &amp; Werk</li></ul> <p><b>Stadskantoor</b> Jacob Obrechtlaan 4 4611 AR Bergen op Zoom Tel: 14 0164 stadskantoor@bergenopzoom.nl</p>	<p><b>Jeugd</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>www.cjgbergenopzoom.nl</li></ul> <p><b>CJG - locatie Brede School Het Palet</b> Frans Halsstraat 25 4625 BR Bergen op Zoom Tel: 0800 0200404</p> <p><b>CJG - locatie Ontmoetingscentrum De Wittenhorst</b> Lindenlaan 1a 4661 JK Halsteren Tel: 0800 0200404</p>	<p><b>Zorg</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>www.regelhulp.nl</li><li>www.vraagwijzerboz.nl</li></ul> <p><b>Vraagwijzer Bergen op Zoom</b> Louis Paragutlaan 1 4611 AM Bergen op Zoom Tel: 0164 299491 info@vraagwijzerboz.nl</p> <p><b>Werk</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>www.isdbrabantsewal.rechtlopbijstand.nl</li></ul> <p><b>ISD Brabantse Wal</b> Stadskantoor Bergen op Zoom Jacob Obrechtlaan 4 4611 AR Bergen op Zoom Tel: 14 0164 stadskantoor@bergenopzoom.nl</p>
--	--	---

### 4 ...en zo werkt de hulp

- U kijkt eerst op [www.onsbrabantsewal.nl](http://www.onsbrabantsewal.nl) voor meer informatie.
- Indien u daar de juiste informatie niet vindt, kunt u een mailtje sturen naar of bellen met CJG, Vraagwijzer of ISD.
- U zoekt dan samen met een medewerker naar mogelijke oplossingen. Kunt u het zelf oplossen? Of kan iemand uit uw omgeving u helpen?
- Wanneer professionele ondersteuning nodig blijkt, dan krijgt u die van uw contactpersoon of u krijgt een directe verwijzing naar bijvoorbeeld een hulpverlener of zorgaanbieder.

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





## 2.4 Centrum voor Jeugd en Gezin

De gemeente Bergen op Zoom heeft ervoor gekozen om voor de toegang naar zorg en ondersteuning bij opvoed- en opgroei problemen aan te sluiten bij het bestaande Centrum voor Jeugd en Gezin.

Binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin zijn de volgende taken ondergebracht:

- Jeugdgezondheidszorg
- contact met/ op vindplaatsen (scholen, kinderopvang, huisartsen etc.);
- vraagverheldering;
- lichte opvoedondersteuning;
- bepalen van benodigde ondersteuning;
- uitvoeren of regelen van ondersteuning;
- toeleiding naar niet vrij toegankelijke zorg;
- regievoering (in het kader van één gezin, één plan, één regisseur).

Bij het Centrum voor Jeugd en Gezin werken twintig jeugdprofessionals als generalist. Deze jeugdprofessionals zijn allemaal in dienst bij SPRING.<sup>2</sup> SPRING is de organisatie die binnen het CJG in opdracht van Bergen op Zoom verantwoordelijk is voor de hierboven genoemde taken met uitzondering van de jeugdgezondheidszorg. Het werkgeverschap (inclusief deskundigheidsbevordering) en de verdere ontwikkeling van het vak jeugdprofessional is de verantwoordelijkheid van SPRING. De jeugdprofessionals zijn eerder werkzaam geweest in onder meer de jeugdzorg, de GGZ, het maatschappelijk werk en de verslavingszorg.

De jeugdprofessional zorgt ervoor dat een gezin indien nodig gebruik kan maken van een voorziening; algemene voorzieningen en maatwerk voorzieningen.

Wanneer een gezin zich aanmeldt is in sommige gevallen een kort traject van enkele gesprekken voldoende. In andere gevallen is het soms nodig dat een jeugdprofessional een gezin langere tijd ondersteunt of doorverwijst voor bijvoorbeeld onderzoek of intensievere ondersteuning. Wanneer dit laatste het geval is wordt er altijd een gezinsplan opgesteld waarin wordt vastgelegd wat de vraag is en welk traject past bij het komen tot een oplossing.

Om de jeugdprofessional te ondersteunen bij het uitvoeren van zijn functie, kan hij indien hij dat wenst, advies inwinnen bij het expertteam. Het expertteam bestaat uit een klein multidisciplinair kernteam van specialisten met daar omheen een schil van in te schakelen experts vanuit de verschillende domeinen van de jeugdzorg. Te denken valt hierbij aan jeugdhulpverlening, jeugdgezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en zorg voor jeugdigen met een verstandelijke beperking. Het expertteam is beschikbaar voor consultatie en advies, diagnostiek en advisering en ondersteuning bij triage. Daarnaast is er vanuit SPRING een gedragsdeskundige die inzetbaar is bij crisissen en calamiteiten.

## 2.5 Afspraken met netwerkpartners

De jeugdprofessionals van het CJG werken nauw samen met partners die betrokken zijn bij het opgroeien en opvoeden van kinderen zoals het consultatiebureau, de jeugdverpleegkundigen,

---

<sup>2</sup> De jeugdprofessionals van SPRING werken ook in de gemeenten Roosendaal, Moerdijk, Halderberge, Rucphen, Steenbergen, Woensdrecht, Zundert en Etten-Leur.

jeugdartsen van de GGD West-Brabant en de scholen. Daarnaast werken zij nauw samen met de Spoedeisende zorg van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant en Veilig Thuis. Elke school, peuterspeelzaal of kinderopvang heeft een jeugdprofessional toegewezen gekregen, die ook bekend is bij andere organisaties rondom het gezin.

De gemeente heeft gekozen voor een hechte samenwerking met de scholen. De gemeente heeft geen overkoepelende samenwerkingafspraken gemaakt met andere partijen, zoals de volwassenzorg, schuldhulpverlening en werk en inkomen, om te komen tot integrale ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Tijdens het toezicht is een pilot gestart met een van de huisartsen om de samenwerking tussen CJG en huisartsen te verbeteren.

## 2.6 Op- en afschalen naar drang en dwang

### *Zorg- en Veiligheidshuis*

De Zorg- en Veiligheidshuizen<sup>3</sup> hebben een belangrijke rol in het stelsel Zorg voor Jeugd in de regio West-Brabant West. De focus van het Zorg- en Veiligheidshuis ligt niet alleen op bestaande overtreders van de wet, maar ook op individuen of groepen met een groot risico op afglijden richting crimineel en ernstig overlast gevend gedrag. Als reguliere hulp niet meer werkt en of een onveilige situatie ontstaat in het gezin kan een beroep worden gedaan op het Zorg- en Veiligheidshuis. In het Zorg- en Veiligheidshuis bespreken de partners uit de strafrechtketen, de zorgketen en gemeenten de aanpak van Complexe Veiligheids Casuïstiek zoals ernstige Multi-probleem gezinnen of zorgmijders die strafbare feiten plegen, ernstige overlast veroorzaken of weigeren mee te werken aan hulpverlening. Het Veiligheidshuis voert de procesregie over de aanpak en monitort de voortgang hiervan. Vanuit het CJG zijn vier jeugdprofessionals, de liaisonprofessionals, aangewezen die waar nodig aanschuiven bij casusoverleggen en zorgoverleggen van het Zorg- en Veiligheidshuis. Aanmelding bij het Zorg- en Veiligheidshuis is alleen mogelijk als er sprake is van een vermoeden van huiselijk geweld.

### *Veilig Thuis*

De medewerker Veilig Thuis adviseert jeugdigen en hun ouders, particulieren en professionals over hun handelen bij (vermoedens van) kindermishandeling. Daarnaast heeft de medewerker Veilig Thuis de taak om (voor)onderzoek te doen naar (vermoedens van) kindermishandeling. De medewerker Veilig Thuis kan de Raad voor de Kinderbescherming verzoeken om vervolgonderzoek te doen. De medewerker Veilig Thuis wordt ingezet als casusregisseur wanneer sprake is van huiselijk geweld waarbij kinderen aanwezig zijn. Veilig Thuis participeert wanneer dit nodig is in de casussen van het CJG en behandelt de casuïstiek waarbij sprake is van huiselijk geweld.

### *Jeugdbeschermingstafel West-Brabant West*

Om partijen die betrokken zijn bij een casus waar jeugdbescherming een rol speelt, wordt een Jeugdbeschermingstafel ingericht. De Jeugdbeschermingstafel heeft als doel om tezamen met alle actoren op het gebied van veiligheid, de veiligheid van jeugdigen zo spoedig mogelijk te herstellen, om hiermee een jeugdbeschermingsmaatregel te voorkomen. Binnen de Jeugdbeschermingstafel worden twee hoofdtaken uitgevoerd, namelijk:

---

<sup>3</sup> Samenwerking met de volgende partijen: BJZ, Emergis, Jutz, Gemeenten Woensdrecht, Bergen op Zoom, Steenbergen, Rucphen, Roosendaal, Moerdijk en Halderberge, GGZWNB, HALT, Leerplicht, MEE, Novadic Kentron, Politie, Raad voor de Kinderbescherming, OM, Stadlander, Stichting Mozaik, WijZijn, VeiligThuis.

- Het afwegen of er onderzoek gedaan moet worden door het AMHK/ Veilig Thuis en/of de Raad voor de Kinderbescherming;
- Het aanwijzen van een casusregisseur en het bewaken van de voortgang van de casusregie bij het uitvoeren van een veiligheidsplan.

### 3. Eén Gezin, één plan, één regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over het in kaart brengen van de problematiek van een kwetsbaar gezin, het beleid hierover (inclusief afspraken en werkinstructies) in de gemeente Bergen op Zoom en hoe het CJG in Bergen op Zoom de problematiek in de praktijk in kaart brengt. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie over dit onderwerp.

#### 3.1 Verwachting

*Om ervoor te zorgen dat de zorg en ondersteuning die wordt geboden aansluit bij de hulpvragen en problematiek van alle leden van het gezin is het noodzakelijk dat voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning aan een kwetsbaar gezin de volledige (achterliggende) problematiek in kaart wordt gebracht. Een belangrijk onderdeel hiervan is de veiligheid en de opvoedsituatie binnen het gezin. Hiertoe verwachten de inspecties dat professionals bij aanvang:*

- met alle leden van het gezin spreken;
- kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden;
- spreken met andere betrokkenen uit het sociale en professionele netwerk van het gezin;
- de veiligheidsrisico's voor de kinderen in het gezin inschatten.

*Dit is een voorwaarde voor een passend, integraal plan en passende regie op dit plan.*

*Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein*

#### 3.2 Beleid

In de Nota Sociaal Domein 'Samen leven, Samen doen' beschrijft de gemeente dat er vanuit het CJG gewerkt dient te worden volgens de methode 1Gezin1Plan (1G1P1R) wanneer er meerdere partijen bij een gezin zijn of worden betrokken. Voor de jeugdprofessionals zijn een aantal hulpmiddelen beschikbaar om volgens deze werkwijze te werken. Eén daarvan is de 'handleiding Gezinsplan'. Hierin staan onder andere tips voor welke vragen tijdens het eerste gesprek aan ouders gesteld kunnen worden om alle problemen in beeld te krijgen, doelen te bepalen en deze te prioriteren. De jeugdprofessional dient samen met ouders te inventariseren tegen welke problemen zij aanlopen en welke instanties al bij hun gezin betrokken zijn. Daarbij moet de jeugdprofessional alle leefgebieden kort langslopen zoals gezondheid (zowel fysiek als psychisch), opvoeding, relatie, huisvesting, financiën, school, werk en vrije tijd. Verder moet de jeugdprofessional navragen welke hulpverleners, dienstverleners en personen uit het netwerk bij de hulp en ondersteuning aan het gezin zijn betrokken. Verder kan de jeugdprofessional voor het inschatten van de zorgbehoeften gebruik maken van de GIZ-methodiek. GIZ staat voor Gezamenlijk Inschatten Zorgbehoeften.

Daarnaast is er een 'gereedschapskist' beschikbaar met een aantal methodieken die de jeugdprofessionals moeten helpen bij het inschatten van de zorg- en ondersteuningbehoefte van de cliënt. Hierin staat onder andere de methodiek 'functioneren op levensgebieden - kind', de methodiek 'functioneren op levensgebieden - ouders/gezin' en de Zelfredzaamheids-Matrix (ZRM)<sup>4</sup>. Ook staan

<sup>4</sup> De ZRM toetst de zelfredzaamheid op de leefgebieden inkomen, dagbesteding, huisvesting, gezinsrelaties, geestelijke gezondheidszorg, fysieke gezondheid, verslaving, vaardigheden bij activiteiten van het dagelijks leven (ADL), sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Per leefgebied is aangegeven welke feitelijke omstandigheden bij welk niveau van zelfredzaamheid horen.

hierin een aantal vragen vermeld die gericht zijn op het in beeld krijgen van de risico's en de veiligheid in het gezin. De methodiek die hierbij wordt genoemd is de Delta veiligheidslijst, een risico taxatie instrument.

### **3.3 Praktijk**

#### **3.3.1 Bevindingen inspecties**

De inspecties stellen vast dat de jeugdprofessionals van het CJG altijd een eerste gesprek voeren met ouders echter niet volgens een standaard werkwijze. Er zijn wel stroomschema's en instrumenten voor maar deze zijn niet verplicht. De jeugdprofessionals hechten er veel belang aan om maatwerk te leveren en zelf een inschatting te kunnen maken wat nodig is in een gezin. In de praktijk leidt dit ertoe dat nauwelijks met kinderen zelf wordt gesproken.

##### *Met alle leden van het gezin spreken*

Na het binnenkomen van een melding wordt door de jeugdprofessional een eerste triage gedaan. Als er sprake is van een acute situatie gaat de jeugdprofessional crisismanagement inzetten en zet zonodig directe hulp in. Als dit niet het geval is, maakt de jeugdprofessional een afspraak met de hulpvrager om de hulpvraag te verduidelijken. In eerste instantie wordt dit gesprek thuis gevoerd met de ouder die de hulpvraag stelt. De jeugdprofessionals geven aan dat zij ernaar streven om met beide ouders te spreken maar dat dit in de praktijk niet altijd lukt. Bij echtscheidingen is er speciale aandacht voor het spreken met beide ouders.

Het is geen standaardwerkwijze om tijdens het eerste gesprek ook altijd met de kinderen in het gezin te spreken. Volgens de jeugdprofessionals hangt dit af van de leeftijd en problematiek van het kind en de hulpvraag. Als er een probleem is met een kind, dan wordt dat kind op zijn niveau gesproken. De overige kinderen uit het gezin worden niet standaard betrokken bij het in kaart brengen van de gezinssituatie. In de dossiers is zichtbaar dat de jeugdprofessionals in de praktijk wel met tieners spreken of via what's app contact met hen hebben, maar nauwelijks met jongere kinderen spreken.

##### *Kijken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden*

De jeugdprofessionals geven aan dat zij het eerste gesprek met ouders meestal 'blanco' ingaan om zo het vertrouwen van ouders te winnen en draagvlak bij hen te creëren. Het gezichtspunt van ouders over wat er aan de hand is en wat er moet gebeuren staat tijdens dit gesprek centraal.

De jeugdprofessionals beschikken over een format van een gezinsplan. Het gezinsplan is een hulpmiddel bij hulpverlening aan gezinnen waarbij meerdere instanties betrokken zijn. Uitgangspunt is dat alle hulp- en dienstverleners samen met gezinsleden en mensen uit het netwerk van het gezin werken aan één plan. In het format gezinsplan staan de voor het gezin belangrijkste doelen. Deze gezinsdoelen zijn leidend voor het gezinsplan. Het format gezinsplan schrijft niet voor welke leefgebieden er in het gesprek aan bod moeten komen.

Wel is er een apart formulier beschikbaar waarop verschillende vragen staan ter bespreking van de verschillende leefgebieden. Volgens de jeugdprofessionals is het echter niet verplicht om alle onderwerpen langs te gaan. Voor de jeugdprofessionals staat het aansluiten bij de hulpvraag van de ouders voorop. De inspecties hebben in de dossiers geconstateerd dat de gesprekken met de ouders met name zijn gericht op de uitvraag naar de opgroei- en opvoedproblemen van het kind en niet op een brede uitvraag naar de gehele gezinssituatie zoals bijvoorbeeld de financiële, relationele of

gezondheidssituatie van ouders. De inspecties hebben in een aantal dossiers gezien dat hierdoor andere problemen die in het gezin spelen, zoals financiële, huisvestingsproblemen en huiselijk geweld, pas laat in beeld komen.

### *Spreken met andere betrokkenen uit het netwerk van het gezin*

Het CJG vraagt na toestemming van de ouders informatie op bij de hulpverleners die al langer betrokken zijn bij het gezin, zoals de GGZ. Ook wordt er informatie over eerdere hulpverlening opgevraagd bij de politie, Veilig Thuis of de school. Met name de informatie van de school vormt voor de jeugdprofessional een belangrijke bron om een inschatting te kunnen maken van de problematiek in het gezin en gebeurt dus standaard. De jeugdprofessionals vinden het wel jammer dat de informatie die zij van scholen ontvangen, soms heel beperkt is. De informatie-uitwisseling met andere partijen, zoals de huisartsen, de schuldhulpverlening en de woningbouwcorporatie is er niet of nauwelijks.

De jeugdprofessionals geven aan een inschatting te maken wat ouders zelf kunnen en waar zij hulp bij nodig hebben. Het uitgangspunt is om ouders zoveel mogelijk zelf te laten doen. De jeugdprofessionals geven aan geen gebruik te maken van de Zelfredzaamheids-Matrix die hiervoor beschikbaar is. Verder gaan de jeugdprofessionals altijd met de ouders na wie vanuit het netwerk ondersteuning kan bieden. In de dossiers is zichtbaar dat de jeugdprofessionals hierbij afgaan op degenen die de ouders aandragen en niet breder uitvragen en actief nagaan wie nog meer vanuit het netwerk kan worden benaderd. Volgens de jeugdprofessionals houden veel ouders dit ook af omdat zij het moeilijk vinden om richting familie en vrienden open te zijn over hun problemen. Dit zorgt ervoor dat slechts in zaken waar meervoudige problematiek speelt en de nood hoog is, een netwerkbijeenkomst wordt belegd door de jeugdprofessional of liaisonprofessional. Om ervoor te zorgen dat de jeugdprofessionals het netwerk vaker gaan betrekken bij de zorg en ondersteuning aan het gezin, wordt vanuit Spring een training in de methodiek 'Sociaal Netwerk Versterking' gegeven. Het is de bedoeling dat alle jeugdprofessionals deze training volgen.

### *Het inschatten van de veiligheidsrisico's voor de kinderen in het gezin*

De inschatting van de veiligheid van de kinderen in het gezin gebeurt op basis van het inzicht en de ervaring van de jeugdprofessional zelf en er wordt in de loop van het contact met de ouders een beeld gevormd. Niet alle medewerkers zien mogelijkheden of de noodzaak om diepgaand met ouders te bespreken welke invloed de problemen in het gezin hebben op de veiligheid en de ontwikkeling van hun kinderen, zeker niet als er sprake is van een enkelvoudige hulpvraag. De jeugdprofessionals geven aan dat er geen eenduidige risico-inschatting wordt gemaakt. Er is er een bepaalde schroom om ouders en kinderen hierop expliciet te bevragen, de jeugdprofessionals geven aan dat ze door een al te confronterende houding bang zijn, om het contact met de ouders te verliezen. Alleen als uit de aanmelding (bijvoorbeeld vanuit school) blijkt dat er signalen zijn over de veiligheid van het kind, wordt een expliciete inschatting gemaakt. Pas als wordt besloten dat een jeugdbeschermingsmaatregel nodig is, wordt de LIRIK ingevuld.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> De LIRIK is een hulpmiddel voor professionals in de jeugdzorg bij het beoordelen of er sprake is van kindermishandeling, en of het kind risico loopt in de toekomst.

### 3.3.2 Risico's

Het feit dat de hulpvraag van de ouders leidend is heeft tot gevolg dat bij de start van de hulp geen volledig beeld ontstaat van de gehele gezinssituatie. De hulpvraag van ouders is leidend en het belang van het kind staat daarbij centraal. De aanpak is hierdoor vooral gericht op de kindproblematiek hetgeen het risico met zich meebrengt dat onveilige situaties niet tijdig in beeld komen en de gekozen aanpak niet passend is omdat andere of onderliggende problemen niet worden aangepakt. Hierdoor zijn er gezinssituaties die gedurende de bemoeienis van het CJG niet verbeteren. Dit levert met name risico's op voor de veiligheid en de ontwikkeling van de kinderen in het gezin. De jeugdprofessionals dienen zich te realiseren dat kwetsbare ouders er niet altijd belang bij hebben om alle aspecten te bespreken die van invloed zijn op het welzijn van hun kinderen, of niet altijd zicht hebben hoe de kinderen de problematiek van hun ouders ervaren. Dit geldt met name in die gevallen waarin de oorzaak van de problemen van het kind mede ligt bij de problematiek van ouders.

De inspecties vinden het verder risicovol dat de veiligheid van de kinderen in kwetsbare gezinnen niet standaard bij aanvang van de zorg en ondersteuning wordt ingeschat, omdat ook hierdoor veiligheidsrisico's of ontwikkelingsbedreigingen te laat in beeld komen. De inspecties verwachten dat de veiligheid standaard wordt ingeschat als er kinderen in het gezin zijn. Zolang niet zeker is dat de kinderen veilig zijn, is het nodig voldoende informatie te vergaren over de veiligheid in het gezin bij ouders, kinderen en bij andere betrokken professionals.<sup>6</sup>

### 3.3.3 Verklaringen

Het CJG heeft de ambitie om ouders persoonlijk en op maat te adviseren en te begeleiden bij het opvoeden van hun kinderen zodat zij optimaal kunnen opgroeien. Om te komen tot een passende aanpak hebben de jeugdprofessionals een aantal instrumenten uit de 'gereedschapskist' tot hun beschikking die ervoor zouden moeten zorgen dat bij aanvang van de zorg en ondersteuning een volledig beeld ontstaat van alle problemen in het gezin en de veiligheid van de kinderen in het gezin. Desondanks hebben de inspecties geconstateerd dat dit in de praktijk onvoldoende lukt. De inspecties hebben hiervoor in hun onderzoek een aantal verklaringen gevonden.

Een eerste verklaring is dat het CJG met name is gericht op het ondersteunen van ouders bij opvoed- en opgroei problemen en hiervoor draagvlak bij ouders wil creëren waardoor de hulpvraag van ouders leidend is hetgeen niet goed aansluit bij de verwachting om direct bij de start de problematiek en de voorgeschiedenis van een gezin goed in beeld te brengen. Dit laatste vraagt namelijk van de medewerkers dat zij gericht en kritisch doorvragen op het hele gezinssysteem, hierover met alle gezinsleden en andere betrokkenen rondom het gezin spreken en expliciet stilstaan bij de veiligheid van de kinderen. De jeugdprofessionals moeten nadrukkelijk breder kijken of er naast de hulpvraag van ouders meer aan de hand is.

Dit komt onder andere doordat niet alle jeugdprofessionals zich voldoende toegerust voelen om ouders gericht te vragen naar hun financiële-, huisvestings en gezondheidssituatie, hun relatie en om de veiligheid van de kinderen bespreekbaar te maken. Uit de gesprekken met de jeugdprofessionals wordt duidelijk dat bij het breed uitvragen een drempel wordt ervaren omdat gevreesd wordt hierdoor

---

<sup>6</sup> Bij lichte hulpvragen verwachten de inspecties dat professionals in ieder geval een aantal eenduidige vragen stellen omtrent de veiligheid van de kinderen in een gezin. Naarmate de hulpvraag zwaarder wordt, verwachten de inspecties dat de teams hogere eisen stellen aan de risico-inschatting en dat er een eenduidig beeld bestaat wanneer een gestandaardiseerd risicotaxatie-instrument wordt ingezet. Bij een goede inschatting hoort dat afgewogen wordt in hoeverre aanwezige ouderproblematiek een risico vormt voor de ontwikkeling en de veiligheid van een kind.

het vertrouwen van ouders te verliezen. Verder wordt het bij ouders in vechtscheidingen als zeer moeilijk ervaren om in gesprek te komen over andere onderwerpen dan ouders willen.

Een tweede verklaring is het gebrek aan inhoudelijke aansturing waardoor er geen standaard werkwijze bestaat voor de manier waarop het eerste gesprek moet worden gevoerd en de veiligheid van het kind moet worden ingeschat. De jeugdprofessionals geven aan dat er geen afspraken bestaan over de wijze waarop het eerste gesprek moet worden gevoerd en dat zij zelf kunnen bepalen of zij gebruik maken van de instrumenten die hiervoor beschikbaar zijn. Zij worden er niet op gewezen dat het noodzakelijk is om consequent gebruik te maken van deze instrumenten waardoor het gebruik hiervan in de praktijk nauwelijks plaatsvindt en de jeugdprofessionals de meerwaarde hiervan ook niet inzien.

### **3.4 Conclusie**

Het gemeentelijk beleid in Bergen op Zoom schrijft voor dat de problematiek van een gezin breed in kaart moet worden gebracht. Hiervoor is een aantal instrumenten beschikbaar. De inspecties stellen vast dat de jeugdprofessionals van het CJG voorafgaand aan de start van de zorg en ondersteuning aan gezinnen de actuele gezinssituatie op verschillende leefgebieden in de praktijk onvoldoende in kaart brengen. Verder wordt ook niet standaard gericht gekeken naar de veiligheid van de kinderen in het gezin.

Als de problemen van een gezin onvoldoende in kaart zijn gebracht, dan heeft dit direct gevolgen voor de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die wordt ingezet. (Te) beperkte informatie leidt ertoe dat er geen integraal plan tot stand komt en dat de regie niet of niet juist wordt belegd, hetgeen escalaties van problematiek tot gevolg kan hebben.



## 4. één gezin, Eén Plan, één regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over het maken en uitvoeren van een samenhangend plan voor een kwetsbaar gezin, het beleid (inclusief afspraken en werkinstructies hierover) in de gemeente Bergen op Zoom en hoe het plan in de praktijk tot stand komt en wordt uitgevoerd. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

### 4.1 Verwachting

*Een integrale probleemanalyse vormt de basis voor 1G1P1R en voor het bepalen van de juiste aanpak van de problemen in een gezin. Een integrale probleemanalyse zorgt er, nadat de problemen per leefgebied goed in kaart zijn gebracht, voor dat problemen in samenhang worden gezien, en oorzaken en gevolgen kunnen worden onderscheiden. Om tot een goede probleemanalyse te komen is het belangrijk dat professionals signalen over het gezin bij elkaar brengen en in samenhang bekijken, ook in relatie tot de (chronische) problematiek van het gezin. Bij een probleemanalyse hoort verder dat patronen die ouders laten zien en de effectiviteit van eerder geboden hulpverlening worden betrokken.*

*In het verlengde van de Jeugdwet verwachten de inspecties dat er bij kwetsbare gezinnen gewerkt wordt op basis van een samenhangend plan voor een gezin, dat een integrale probleemanalyse en een gewenst perspectief voor het gezin bevat, waaraan vervolgens doelen en acties zijn gekoppeld die geprioriteerd en concreet zijn. Verder dient het plan actueel te worden gehouden, in die zin dat regelmatig wordt nagegaan of de ondersteuningsbehoefte is veranderd en de zorg en ondersteuning hierop aangepast moet worden. De zorg en ondersteuning worden afgesloten nadat is ingeschat dat het gezin zelfstandig verder kan of nadat een passend vervolgtraject is geregeld.*

*Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein*

### 4.2 Beleid

Zowel in de Nota 'Sociaal Domein' als in het beleidsplan 'Zorg voor Jeugd in West-Brabant West 2015 – 2017', als in het document 'Regie, samenwerken in het sociaal domein' wordt het werken volgens de methodiek: Eén gezin, één plan, één regisseur, (1G1P1R) als een van de peilers onder de jeugdhulp genoemd. De hulp aan de gezinnen wordt georganiseerd op basis van dit principe en moet worden vastgelegd in het gezinsplan. Het format gezinsplan in de gemeente Bergen op Zoom schrijft voor dat de problematiek van een gezin en de eventuele veiligheidsrisico's voor de kinderen breed in kaart worden gebracht aan de hand van een vaste methodiek. Het gezinsplan is een middel om samen te werken met gezinnen waarbij meerdere instanties betrokken zijn. Het gezinsplan biedt houvast en overzicht aan de gezinsleden, de mensen uit hun netwerk en de betrokken hulpverleners en dienstverleners. Ook staan er afspraken in over wie wat doet en wanneer.

## 4.3 Praktijk

### 4.3.1 Bevindingen inspecties

De inspecties stellen vast dat de jeugdprofessionals van het CJG in Bergen op Zoom in de praktijk niet werken met een plan volgens het principe van één gezin, één plan. De werkwijze die het CJG in Bergen op Zoom voor het opstellen van het gezinsplan hanteert leidt niet tot een samenhangend plan voor het gehele gezin op basis van een goede probleemanalyse met een duidelijk geformuleerd gewenst perspectief en daaraan gekoppeld concrete en geprioriteerde doelen en acties. De basis voor het maken van een integrale probleemanalyse ontbreekt, doordat de problematiek niet goed in beeld wordt gebracht (hoofdstuk 3). Als gevolg hiervan is er geen sprake van samenhangende hulp, zoals bedoeld in artikel 2.1, onder f, van de Jeugdwet, die is gebaseerd op de problematiek van het gehele gezin en is afgestemd met alle betrokkenen rondom het gezin.

Uit de dossiers en de interviews volgt dat de jeugdprofessionals werken met een vast format voor het opstellen van een gezinsplan. De jeugdprofessionals geven aan dat zij dit plan meenemen naar het eerste gesprek ouders en dit samen met hen invullen. In het plan worden de afspraken en verwachtingen over de zorg en ondersteuning aan het kind genoteerd. Het is volgens de jeugdprofessionals nog niet mogelijk om per gezin één plan vast te stellen. Dit betekent dat voor elk kind uit het gezin een apart plan wordt opgesteld. Vanuit SPRING is inmiddels een werkgroep bezig met de doorontwikkeling van het plan om daadwerkelijk te komen tot één plan voor alle kinderen uit een gezin.

De inspecties hebben verder in de dossiers geconstateerd dat de gezinsplannen vaak summier en beperkt zijn ingevuld. Onder veel kopjes in het plan staat 'n.v.t.' vermeld, zoals bij het kopje 'eigen kracht' of 'netwerk'. De reden hiervoor is dat het plan volgens de jeugdprofessional met name dient om te beoordelen binnen welk zorgprofiel de hulpvraag past en dat daarom slechts de hiervoor noodzakelijke velden worden ingevuld. De zorgaanbieder bepaalt vervolgens op basis van een intake met de ouders en jeugdige welk product wordt ingezet en aan welke doelen hierbij wordt gewerkt. De zorgaanbieder legt dit vervolgens vast in een eigen plan.

Het is de inspecties verder opgevallen dat in de plannen niet zozeer doelen worden aangegeven maar meer verwachtingen (waar moet de hulp zich op richten). Een voorbeeld hiervan is dat in een situatie van een vechtscheiding als doel staat geformuleerd dat ouders begeleiding en ondersteuning ontvangen. Als er wel doelen zijn geformuleerd dan zijn deze vaak heel algemeen geformuleerd waardoor het onduidelijk is waaraan precies gewerkt moet worden. Een voorbeeld hiervan is de formulering dat de betreffende minderjarige 'zich beter voelt'. De jeugdprofessionals geven zelf ook aan dat de doelen niet specifiek worden weergegeven. Dit komt omdat het volgens hen aan de zorgaanbieders is om met ouders de doelen te bepalen. De jeugdprofessionals geven daarom in het gezinsplan aan welk resultaat bereikt moet worden waarop de zorgaanbieder zelf kan invullen op welke wijze dit resultaat wordt bereikt. Er is dan ook geen sprake van één plan voor alle hulpverlening aan het gezin. In de dossiers is namelijk zichtbaar dat scholen en andere betrokken hulpverleners voor hun inzet ieder een eigen plan opstellen.

Verder wordt het gezinsplan van het CJG niet standaard gedeeld met de andere betrokken instanties, zoals de schuldhulpverlening of huisartsen. Volgens de jeugdprofessionals bepalen de ouders wie het plan krijgen en is het de bedoeling dat ouders zelf met hun plan naar de hulpverlener gaan. In de dossiers is meerdere malen gezien dat het plan met toestemming van de ouders aan de huisarts is gestuurd.

### 4.3.2 Risico's

De inspecties vinden het risicovol dat niet wordt gewerkt op basis van een samenhangend plan dat tot stand komt na een integrale probleemanalyse en waarin een gezamenlijk bepaald gewenst perspectief/ effect voor het gezin is vastgelegd. Zonder een juiste inschatting van de ondersteuningsbehoefte van het hele gezin en een daarop gebaseerd gewenst perspectief, is niet goed vast te stellen of de ingezette zorg en ondersteuning wel passend is en voldoende leidt tot het oplossen of beheersbaar maken van de problemen en om eventuele veiligheidsrisico's of ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen te beperken. De inspecties hebben in de dossiers ook geconstateerd dat de situatie ondanks de inzet van het CJG niet was verbeterd en in bepaalde gevallen zelfs was geëscaleerd.

### 4.3.3 Verklaringen

Een eerste verklaring voor het ontbreken van een samenhangend plan is het feit dat het ontbreekt aan afspraken binnen het brede sociaal domein over het werken volgens 1G1P1R. In de beleidsdocumenten staan de uitgangspunten goed verwoord, echter het ontbreekt aan uitwerking en implementatie.

Een tweede verklaring voor het ontbreken van een integraal plan is dat het CJG voor zichzelf alleen een rol ziet weggelegd in het bieden van ondersteuning bij opvoed -en opgroei problemen en is daardoor alleen gericht op de inschatting van hetgeen het kind hiervoor nodig heeft. Het gezinsplan richt zich dan ook alleen op deze inschatting. De jeugdprofessionals geven tevens aan dat het plan door niemand inhoudelijk wordt getoetst op volledigheid.

Een derde verklaring is dat het gezinsplan door de jeugdprofessional slechts wordt gezien als een vereiste om de nodig geachte indicatie voor de verdere hulp te verkrijgen. De jeugdprofessionals moeten op basis van de hulpvraag een zorgarrangement kiezen, dit verwoorden in het gezinsplan en vervolgens aan de gemeente toesturen op basis waarvan de beschikking wordt afgegeven.

## 4.4 Conclusie

Het uitgangspunt dat het gezinsplan alle gezinsleden, de mensen uit hun netwerk en de betrokken hulpverleners houvast en overzicht moet bieden, wordt met de werkwijze van het CJG in Bergen op Zoom niet behaald. Het CJG werkt niet op basis van een samenhangend plan. De plannen zijn niet gebaseerd op een analyse van alle problemen in het gezin en bevatten geen gezamenlijk met alle betrokken vastgesteld gewenst perspectief voor het gezin en daaraan gekoppelde concrete en geprioriteerde doelen en acties. Doordat het CJG is gericht op het bieden van ondersteuning bij opgroei- en opvoedproblemen, worden andere of onderliggende problemen niet tijdig herkend en ook niet meegenomen in de zorg en ondersteuning aan het gezin, waardoor de geboden hulp niet voldoende passend en effectief is. De inspecties hebben geconstateerd dat deze aanpak er in enkele casussen toe heeft geleid dat de hulp zich richtte op de door de ouders aangegeven problematiek bij de jeugdige, terwijl later bleek dat er ook problemen bij één van de ouders speelde waardoor de situatie van het kind uiteindelijk niet veilig bleek te zijn.

De inspecties verwachten dat de jeugdprofessional van het CJG dat hij zich verantwoordelijk voelt en in staat is om in samenspraak met het gehele gezin en andere betrokken bij het gezin één plan op te stellen voor alle zorg en ondersteuning aan het gezin. Dit plan moet gebaseerd zijn op een analyse

van de problematiek van het gehele gezin, waarbij de veiligheid van de kinderen in het gezin voorop staat. Uit dit plan moet een integrale gezinsaanpak volgen waarbij de hulp in het gezin op elkaar is afgestemd.

## 5. één gezin, één plan, Eén Regisseur

### 5.1 Verwachting

*Om integrale zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat er één regisseur is die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het gezinsplan. De regisseur zorgt op basis van het plan – samen met de overige betrokkenen – voor samenhangende zorg en ondersteuning, die aansluit bij de problematiek van het gezin. De regisseur houdt het overzicht, heeft zicht op hoe het met het gezin gaat en hoe de hulpverlening loopt. Hiertoe onderhoudt hij contact met het gezin, het sociale netwerk en met de professionals rondom het gezin. De regisseur bouwt een relatie op met het gezin, heeft hij het vertrouwen van het gezin en doet tegelijkertijd alles wat nodig is om de veiligheid van de kinderen te bewaken en in hun belang te handelen.*

*Verder zorgt de regisseur dat de zorg en ondersteuning – tezamen met de betrokkenen rondom het gezin – periodiek wordt geëvalueerd om te kunnen vaststellen of de gestelde doelen zijn behaald. De regisseur is degene die signalen ontvangt als de hulpverlening niet goed loopt of als de situatie in het gezin verandert. Als dit nodig is, grijpt hij in.*

*De regisseur heeft hierbij passende competenties en bevoegdheden. Voorwaarde voor het werken met 1G1P1R is dat de regisseur zijn verantwoordelijkheid daadwerkelijk kan dragen. Hiertoe moet hij kunnen beschikken over doorzettingsmacht, en indien hij zijn verantwoordelijkheid niet kan dragen, over de mogelijkheid om op te schalen. Voor de regisseur zijn de juiste randvoorwaarden gecreëerd, zoals voldoende tijd en middelen om zijn taak te kunnen vervullen. Een andere belangrijke randvoorwaarde is dat passende zorg en ondersteuning in voldoende mate beschikbaar is.*

*Bron: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd, Toezichtkader Stelseltoezicht Sociaal Domein. Begin 2017 verschijnt van de samenwerkende inspecties een publicatie over de noodzakelijke competenties, bevoegdheden en randvoorwaarden voor de regisseurs in kwetsbare gezinnen.*

### 5.2 Beleid

De gemeente Bergen Op Zoom heeft in haar beleid zoals beschreven in hoofdstuk 2, de ambitie om te werken volgens de methode 1G1P1R. Deze ambitie is echter in het brede sociaal domein in samenwerking met ketenpartners, niet verder uitgewerkt.

Hieruit vloeit voort dat de inhoud van de regiefunctie in het brede sociaal domein in de gemeente Bergen op Zoom ook niet nader is gedefinieerd en dus ook niet als zodanig geïmplementeerd.

De regiefunctie voor wat betreft de reikwijdte van het CJG is belegd bij het CJG, in een enkel geval bij de ouder zelf of na het opschalen naar drang en/of dwang bij het Zorg- en Veiligheidshuis of Veilig Thuis.

### 5.3 Praktijk

#### 5.3.1 Bevindingen inspecties

De inspecties stellen vast dat de regiefunctie bij het CJG vooral is gericht op het bieden van ondersteuning bij opvoed -en opgroei problemen en niet op een integraal plan. De ouders die tijdens het toezicht gesproken zijn, zijn overigens wel tevreden over de regie functie als aanspreekpunt.

Nadat er een gepaste beschikking is afgegeven volgen de regievoerders wat in het gezinsplan afgesproken is en of de zorg en ondersteuning daadwerkelijk wordt geboden.

### *Praktijk*

Wanneer de ouders of hun sociale netwerk niet in staat zijn de zorgcoördinatie over de opvoed en opgroeihulp die zij ontvangen op zich te nemen, wordt deze in de praktijk belegd bij het CJG, de jeugdprofessional. Een enkele keer bij een zorgvoorziening, die al zorg en ondersteuning aan het gezin of één van de gezinsleden biedt. Wanneer de regie bij een zorgaanbieder ligt, bijvoorbeeld bij de GGZ, dan blijft de jeugdprofessional dit proces wel volgen.

De meldingen die binnenkomen bij het CJG gaan altijd door naar de BackOffice en worden verdeeld over de jeugdprofessionals. In het tweede gesprek met het gezin wordt de regie vastgelegd. De regievoerder zoekt met toestemming van ouders contact met de reeds aanwezige hulpverleners en school.

De regievoerder maakt een Gezinsplan en schatten de veiligheid in van de kinderen, onderhouden de contacten met het netwerk en de betrokken school en zorgaanbieders. De regievoerder belegt in voorkomende gevallen een netwerkbijeenkomst en organiseert een standaard evaluatie met de partijen die betrokken zijn. Wanneer er meerdere regievoerders zijn, staat duidelijk verwoord wie waarvoor verantwoordelijk is, bijvoorbeeld de gezinsvoogd voor veiligheid en de medewerker van school voor zaken die op school spelen. De regievoerder heeft ook een waakvlamfunctie bij afgesloten casuïstiek, sommige gezinnen hebben blijvende steun nodig. Bij het afsluiten van een contact, ook als de beschikking nog niet is uitgevoerd, regelt de regievoerder de nazorg, bijvoorbeeld met een POH-GGZ, MEE of Traverse.

Gegevensoverdracht van het gezin tussen de regisseur en de zorgaanbieders verdient aandacht: nu bestaat er nog regelmatig onduidelijkheid over welke informatie er kan worden overgedragen en wie betrokken moet worden. De regievoerders/jeugdprofessionals vinden het delen van informatie met overige partijen lastig omdat ze bang zijn het vertrouwen en contact met het gezin kwijt te raken. Daarnaast geven zij aan dat ouders ook toestemming moeten geven voor gegevensoverdracht met derden, met uitzondering van situaties waarin het belang van het kind acuut gevaar loopt. De inspecties benadrukken dat, indien de veiligheid van kinderen in het geding is (dus niet alleen bij acuut gevaar) en ouders geven geen toestemming om de noodzakelijke informatie te delen, betrokken professionals de meldcode dienen te volgen en na te gaan of zij op basis hiervan toch informatie moeten delen.

Partijen, zoals de schuldhulpverlening en de woningbouw, zouden naast meer kennis ook meer daadkracht bij de regisseurs/jeugdprofessionals willen zien.

De regievoerder heeft veel vrijheid om naar eigen inzicht te werken, zo is gebleken uit gesprekken, waardoor er geen eenduidige werkwijze bestaat, bijvoorbeeld niet iedereen belegt netwerkbijeenkomsten. Het verschil tussen professionals is groot en het ontbreekt aan aansturing op 1G1P1R. Tijdens het toezicht werd duidelijk dat er een besluit was genomen om nieuwe coaches van SPRING te laten komen om dit proces te gaan begeleiden.

### Opschaling

De regievoerder/jeugdprofessional heeft tevens een rol in het opschalen naar drang en dwang, wel altijd in overleg met een van de liaison jeugdprofessionals, die als schakel functioneren tussen CJG en het Veiligheidshuis.

Zodra de veiligheid in het geding komt, kan naast overleg met collega's en de liaison jeugdprofessional ook Veilig Thuis preventief worden ingezet.

De veiligheid wordt door de regievoerder ingeschat volgens de methodiek Signs of Safety<sup>7</sup>. Wanneer ouders weigeren wordt er gekeken of er drang en of dwang nodig is. Als laatste optie kan de regievoerder opschalen via het krachtcollectief, waarin bureau Jeugdzorg, de ouders, de raad en Veilig Thuis zitting hebben.

Meldingen vanuit de politie gaan eerst naar Veilig Thuis, indien nodig worden meldingen doorgeleid naar het CJG.

### 5.3.2 Risico's

De inspecties vinden het risicovol dat niet wordt gewerkt conform een 1G1P1R en de regiefunctie daarmee samenhangend, niet goed tot stand kan komen. Hierdoor ontstaat onvoldoende coördinatie en samenhang in het zorgaanbod. De huidige regiefunctie, ook al is die goed belegd bij een jeugdprofessional, is meestal de regie over de hulpverlening aan één of meer kinderen in het gezin en niet over de volledige hulpverlening aan het gezin (bijvoorbeeld ook de hulp aan ouders).

### 5.3.3 Verklaringen

Een verklaring voor het onvoldoende kunnen invullen van de regiefunctie is dat er geen afspraken binnen het brede sociaal domein zijn over het voeren van regie, over welke competenties de functie moet beschikken en welke bevoegdheden de functie van regievoerder heeft. Er is geen implementatieplan aangetroffen voor deze rol in het sociale domein. Door de verschillende ervaringsachtergrond van de jeugdprofessionals wordt de regie functie door gebrek aan eenduidige aansturing verschillend ingevuld.

Een andere verklaring ligt besloten in het onvoldoende methodisch werken volgens de 1G1P1R, methodiek. Het ontbreken van inhoudelijke aansturing is hier tevens debet aan. De regierol is vooral gericht op het proces van het kunnen afgeven van een beschikking en het monitoren en minder gericht op inhoud. Dit is in de praktijk voor de jeugdprofessionals nog erg zoeken. Bijvoorbeeld de voormalig professionals van BJZ of GGZ zijn wel gewend aan het voeren van regie, maar ook met één invalshoek, namelijk regie op de opvoed- en opgroei-invalshoek of één regie op één ouderproblematiek.

## 5.4 Conclusie

In Bergen op Zoom heeft men de regiefunctie belegd bij de jeugdprofessionals.

---

<sup>7</sup> 'Signs of Safety' is een oplossingsgerichte benadering voor gezinnen waar de veiligheid van een kind een probleem vormt. Het doel van de werkwijze is dat het kind (weer) veilig kan opgroeien in het gezin. Samen met het gezin ontwikkelt de hulpverlener een veiligheidsplan. De hulpverlener stelt dit plan op met behulp van oplossingsgerichte vragen, waarmee sterke kanten van het gezin en uitdagingen op de problemen zichtbaar worden, zodat het gezin zijn gedragsrepertoire kan uitbreiden (Turnell en Edwards 1999).

Doordat de regiefunctie vooral gericht is op het bieden van ondersteuning bij opvoed -en opgroei problemen, wordt er niet doorgevraagd op alle leefgebieden en dus niet gestuurd op een integraal plan.

Omdat er geen duidelijke afspraken zijn gemaakt breed in het sociale domein, kan de regiefunctie niet effectief worden ingevuld.



## 6. Eindoordeel en vervolg

### 6.1 Algemeen

Alles overziend komen de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in de gemeente Bergen op Zoom op dit moment nog niet voldoende is en verbeterd moet worden.

### 6.2 Onderbouwing

#### *Ruimte tussen visie, beleid en praktijk*

De visie van de gemeente Bergen op Zoom op het sociale domein, verwoord in verschillende beleidsdocumenten, is voor wat betreft het werken volgens 1G1P1R nog onvoldoende concreet uitgewerkt en geïmplementeerd. De gemeente heeft niet in beleid uitgewerkt hoe voor kwetsbare gezinnen, met problemen op meerdere leefgebieden, in het vrijwillig kader integrale zorg en ondersteuning tot stand moet komen. Er zijn hierover ook geen overkoepelende samenwerkingsafspraken gemaakt met de relevante netwerkpartners, zoals de GGZ en de huisarts in het brede sociale domein. De gemeente heeft de toeleiding naar verschillende voorzieningen geregeld in 'kolommen' (jeugd- en opvoedhulp, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en participatie) hetgeen een integrale inschatting van de zorgbehoefte van kwetsbare gezinnen bemoeilijkt. Er zijn verschillende loketten waar burgers terecht kunnen als zij zorg of ondersteuning zoeken bij problemen op het gebied van opvoeding, dagelijks functioneren, participatie of financiën. De samenwerking achter de loketten is onduidelijk en de verbinding tussen de hulp voor volwassenen en jeugdhulp ontbreekt.

#### *1Gezin1Plan1Regisseur komt onvoldoende tot stand*

Het CJG heeft als uitgangspunt dat de volledige zorgbehoefte van een (kwetsbaar) gezin in kaart wordt gebracht, maar doordat de infrastructuur ontbreekt om de zorg en ondersteuning integraal vorm te geven, blijven de inspanningen van het CJG in de praktijk nog vooral gericht op opvoed- en opgroei-ondersteuning. De gemeente heeft gekozen voor een hechte samenwerking van het CJG met de scholen en heeft in de netwerkvorming rond de kwetsbare gezinnen bijvoorbeeld de GGZ, schuldhulpverlening of de huisartsen niet meegenomen.

De jeugdhulpprofessionals van het CJG spannen zich in om op casusniveau contact te leggen met de zorgverleners die al in het gezin aanwezig zijn, zoals maatschappelijk werk, school en jeugdhulpinstellingen. Partijen op gebied van financiën en wonen zijn niet aangetroffen in de dossiers, ook als er wel problemen op deze leefgebieden gesignaleerd waren.

Dit hangt ook samen met de opdracht van het CJG en de opdracht die de gemeente daarbinnen aan de jeugdprofessionals van SPRING heeft gegeven, die gericht is op het bieden van vrij toegankelijke ondersteuning en de toeleiding naar specialistische jeugdzorg. Instrumenten die beschikbaar zijn voor het maken van een integraal plan, zoals het gezinsplan van het CJG, worden als gevolg hiervan beperkt ingevuld, gericht op de problematiek die het CJG zelf kan oppakken en waarover het CJG zelf de regie kan voeren. Op het gebruik van beschikbare instrumenten voor de jeugdprofessionals wordt onvoldoende gestuurd. SPRING heeft een 'gereedschapskist' met verschillende instrumenten. Er bestaan echter geen afspraken over een systematisch gebruik van de instrumenten.

### *Vraaggerichte aanpak is niet toereikend voor kwetsbare gezinnen*

De jeugdprofessionals van SPRING, die werkzaam zijn in het CJG, brengen de problematiek in beeld met een vraaggerichte aanpak. Zij maken hierbij vooral gebruik van informatie die het gezin zelf geeft en informatie die de school kan bieden. Een vraaggerichte werkwijze, met alleen aanvullende informatie van de school en het ontbreken van een heldere probleemanalyse, geven een onvoldoende samenhangend beeld voor het bepalen van de noodzakelijke zorg en ondersteuning aan kwetsbaar gezinnen.

Daarnaast is een vraaggerichte aanpak in de praktijk risicovol voor kwetsbare gezinnen die moeite hebben met het zelf formuleren van hun hulpvraag, waarbij de hulpvraag van ouders niet altijd overeenkomt met die van de kinderen, of die alleen hulp willen op bepaalde leefgebieden. Niet alle leefgebieden worden adequaat uitgevraagd, waardoor niet alle problematiek van een kwetsbaar gezin in beeld komt. Als uit deze problematiek een crisis ontstaat, leidt dit uiteindelijk tot de noodzaak een duurdere voorziening in te zetten. De preventieve mogelijkheden worden in deze werkwijze onvoldoende benut.

### **6.3 Kansen**

Het CJG heeft bevlogen en betrokken jeugdprofessionals die zich inzetten om kwetsbare gezinnen zo goed mogelijk te ondersteunen. De inspecties hebben verder gezien dat het CJG signalen over een gebrekkige samenwerking door enkele netwerkpartners adequaat oppakt. De aanwezigheid van verschillende instrumenten kunnen het methodisch, systematisch en integraal handelen ondersteunen wanneer dit adequaat wordt geïmplementeerd.

Maar samenvattend komt integrale zorg en ondersteuning volgens 1G1P1R in het vrijwillig kader onvoldoende tot stand als gevolg van het ontbreken van uitgewerkt integraal beleid, samenwerkingsafspraken in het brede sociaal domein en een goede infrastructuur. Het werkelijk inzetten van de methodische aanpak 1G1P1R vraagt om een daadkrachtige implementatie van de gedane beleidskeuzes in het hele sociale domein. De gemeente heeft in haar beleidsstukken uitgedragen dat voor een integrale aanpak volgens 1G1P1R een cultuur- en gedragsverandering nodig is, maar ook deze notie is niet verder uitgewerkt in beleid of plannen. De gemeente dient haar visie op het sociaal domein daarom in beleid en afspraken om te zetten, die vervolgens verder worden uitgewerkt in werkinstructies en de invulling van de voorwaarden om de regiefunctie voor kwetsbare gezinnen adequaat te kunnen invullen. De uitgangspunten zoals het werken volgens 1G1P1R, verwoord in verschillende beleidstukken, dienen met overige partijen concreet te worden uitgewerkt en geïmplementeerd. De randvoorwaarden zoals een eenduidige werkwijze, duidelijke aansturing en samenwerking met overige partijen moeten worden vastgelegd en geïmplementeerd.

### **6.4 Vervolg**

De inspecties vragen de partijen die in Bergen op Zoom betrokken zijn bij de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen de noodzakelijke verbeteringen door te voeren op de door de inspecties gesignaleerde knelpunten, onder regie van de gemeente Bergen op Zoom. De inspecties vernemen graag vóór 1 mei 2017 welke verbeteringen zullen worden getroffen. Een jaar na vaststelling van dit rapport zullen de inspecties met de gemeente en de betrokken partijen de voortgang van de verbetermaatregelen nagaan

## Bijlage 1: Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein

Uitgewerkt voor het Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen

Thema: Toeleiding en toegang		
Criteria	Indicator	Operationalisering
De inzet van zorg en ondersteuning is passend bij de hulpvraag	<i>De hulpvraag is in dialoog met het gezin geformuleerd.</i>	In elk geval moet zichtbaar zijn dat ouders en kinderen zijn betrokken bij het formuleren van de hulpvraag.
	<i>Bij het bepalen van de hulpvraag is gekeken naar achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden.</i>	Zichtbaar moet zijn dat in elk geval de hulpvraag / problematiek van ouders én kinderen in kaart zijn gebracht.
	<i>Bij het bepalen van de hulpvraag zijn de veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen aantoonbaar en tijdig ingeschat.</i>	<p>Bij het in kaart brengen van de hulpvraag moet aandacht zijn besteed aan het signaleren van eventuele veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen voor kinderen. Indien er veilig veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen zijn gesignaleerd, dan is hiervan een inschatting gemaakt.</p> <p>De inspecties verwachten dat professionals binnen de teams op een eenduidige manier veiligheidsrisico's inschatten. Bij lichte hulpvragen verwachten de inspecties dat professionals in ieder geval een aantal eenduidige vragen stellen omtrent de veiligheid van de kinderen in een gezin. Naarmate de hulpvraag zwaarder wordt, verwachten de inspecties dat de teams hogere eisen stellen aan de risico-inschatting en dat er een eenduidig beeld bestaat wanneer een gestandaardiseerd risicotaxatie-instrument wordt ingezet.</p>
	<i>De mate van zelfredzaamheid is ingeschat en de inzet van de zorg en ondersteuning sluit hierbij aan</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een goede inschatting is gemaakt van de zelfredzaamheid en dat de zorg en ondersteuning hierbij aansluit.

	<i>De zorg en de ondersteuning aan het gezin zijn passend.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat een gezin kan rekenen op een passend hulpaanbod en dat er een verbinding bestaat met overige relevante betrokken partijen.
Professionals betrekken kinderen en ouders bij de hulp	<i>Professionals werken met een plan dat door of in overleg met kinderen en hun ouders is opgesteld.</i>	Zichtbaar moet zijn dat het gezin in de gelegenheid is gesteld een familiegroepsplan op te stellen. Als er een familiegroepsplan is opgesteld, moet verder vast staan dat de professional op basis van dit plan werkt (dit kan ook door een eigen plan dat is gebaseerd op het familiegroepsplan).  Als er geen familiegroepsplan is opgesteld, moet duidelijk zijn dat het gezin hiervan heeft afgezien. In dat geval moet de professional werken met een plan dat in overleg met ouders en kinderen is opgesteld.
<b>Thema: In Zorg</b>		
<b>Criteria</b>	<b>Indicator</b>	<b>Operationalisering</b>
De zorg en ondersteuning aan gezinnen wordt in samenhang geboden	<i>De zorg en ondersteuning worden afgestemd op de problematiek van het gehele gezin volgens het principe 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn hoe de regie bepaald wordt en wat de regie inhoudt. De geïnterviewden geven een eenduidig antwoord op de vraag wat regie inhoudt.
De zorg en ondersteuning is doelgericht	<i>De doelen van de zorg en ondersteuning zijn geprioriteerd, concreet en gericht op effecten.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat er gewerkt wordt vanuit een gewenst perspectief en dat hiertoe doelen geprioriteerd en concreet zijn.
	<i>Er wordt systematisch geëvalueerd of de gestelde doelen zijn behaald.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen evalueren.
	<i>Bij de evaluatie van de zorg en ondersteuning is vastgesteld of de veiligheidsrisico's/ ontwikkelingsbedreigingen voor de kinderen en ouders verminderd/bepaald zijn.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn dat bij de evaluatie een vergelijking wordt gemaakt tussen de startsituatie en de huidige situatie met betrekking tot de ingeschatte

		veiligheidsrisico's / ontwikkelingsbedreigingen.
	<i>Passende maatregelen zijn ingezet wanneer de inzet van vrijwillige hulp niet tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat vanuit het wijkteam wordt opgeschaald wanneer de vrijwillige hulp onvoldoende tot stand komt of onvoldoende toereikend of effectief blijkt.
	<i>Indien de ondersteuningsbehoefte van het gezin verandert, krijgt het gezin daarop aangepaste zorg en ondersteuning.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat professionals en gezin gezamenlijk de doelen waar nodig bijstellen.
	<i>De zorg en ondersteuning worden afgesloten als het gezin zelfstandig verder kan of als er een vervolg/natraject is geregeld.</i>	In elk geval moet duidelijk zijn dat een gezin wordt losgelaten als een adequate inschatting is gemaakt dat dit weer kan. Als er nog ondersteuning nodig is, wordt een na-/vervolgtraject geregeld.
<b>Thema: Borgen van samenhang in het lokale stelsel</b>		
<b>Criteria</b>	<b>Indicator</b>	<b>Operationalisering</b>
De instelling voert systematisch kwaliteitsmanagement uit (VHJ).	<i>Het wijkteam verzamelt systematisch informatie over de kwaliteit en het effect van de zorg en ondersteuning die wordt geboden.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam systematisch resultaten en knelpunten in beeld brengt.
	<i>Het wijkteam evalueert (gezamenlijk) en verbetert waar nodig de (gezamenlijke) resultaten en de samenhang van de zorg en ondersteuning die wordt geboden (TSD).</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam (gezamenlijk) de resultaten en de samenhang evalueert en waar nodig (de samenhang van) de zorg en ondersteuning verbetert.
Ervaringen van cliënten worden benut om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren (TSD)	<i>Ervaringen van cliënten worden op structurele wijze gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.</i>	In elk geval moet aannemelijk zijn gemaakt dat het wijkteam op structurele wijze ervaringen van cliënten gebruikt om de samenhang in zorg en ondersteuning te verbeteren.

## **Bijlage 2: Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek**

- 1 Teamleider CJG
- 9 jeugdprofessionals CJG met verschillende achtergrond
- 6 cliënten
- 1 jeugdprofessional basisschool
- 1 Intern begeleider /plv. directeur basisschool speciaal onderwijs
- 1 Intern begeleider basisschool
- 1 Intern begeleider / zorgcoördinator basisschool
- 1 Schoolleider speciaal onderwijs
- 1 Zorgcoördinator VO
- 1 Teamleider klantbegeleiders woningbouw
- 2 Huisartsen
- 2 Praktijkondersteuners Huisartsen GGZ
- 1 Beleidsadviseur gemeente schuldhulpverlening
- 1 Manager medisch centrum
- 1 Manager zorg- en veiligheidshuis