



## Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen en het toeleiden naar passende hulp in Emmen

*Uitkomsten toezichtonderzoek  
juli 2016*

*De samenwerkende inspecties hebben onderzoek gedaan naar de kwaliteit van de samenwerking tussen de verschillende partijen in Emmen bij het signaleren van onveiligheid en het toeleiden naar passende hulp.*

*Binnen het Samenwerkend Toezicht Jeugd/ Toezicht Sociaal Domein werken vijf rijksinspecties samen, te weten:*

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

*Het rijkstoezicht dat betrekking heeft op de integrale zorg en ondersteuning aan jeugdigen en volwassenen wordt door deze inspecties gezamenlijk uitgevoerd. Hierbij kijken de samenwerkende inspecties over de grenzen van organisaties heen en staan de resultaten voor jeugdigen en volwassenen centraal. Door middel van dit onderzoek willen de samenwerkende inspecties bijdragen aan het bevorderen van de veilige en gezonde ontwikkeling van jeugdigen in de gemeente Emmen.*

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

## Samenvatting

Met de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar gemeenten. Zij zijn nu verantwoordelijk voor de organisatie van de toegang tot zorg en ondersteuning.

In mei 2015 heeft Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD) voor het eerst gerapporteerd over de veranderingen in de organisatie van de jeugdhulp. Uit dit onderzoek is onder andere gebleken dat het signaleren van onveiligheid, het duiden van signalen en het organiseren van passende hulp (indien nodig) nog niet altijd goed verloopt.

Omdat de gezamenlijke inspecties vinden dat het borgen van de veiligheid van jeugdigen één van de basisvereisten is in het sociaal domein, is besloten in de tweede helft van 2015 en begin 2016 een onderzoek uit te voeren naar het signaleren van onveiligheid en veiligheidsrisico's voor kinderen.

Uit het onderzoek is gebleken dat de gemeente Emmen en de partijen in het sociaal domein tijdens de transformatie aandacht blijven houden voor kwetsbare gezinnen en het opgroeien van kwetsbare kinderen. Partijen op het niveau van gemeente, de gebiedsregio's en in de wijken hebben er veel energie in gestoken om de toegang tot zorg en ondersteuning dicht bij de burger in het eigen buurtnetwerk te organiseren. Zij zetten zich in om zichtbare onveilige ontwikkelingen bij jeugdigen zo goed mogelijk te signaleren, ervoor te zorgen dat deze signalen worden opgepakt en indien noodzakelijk passende en samenhangende hulp te organiseren. De volgende goede punten zijn opgevallen:

- In enkele gebiedsregio's zijn de lijnen van samenwerking kort: vrijwilligers, professionals van sociaal gebiedsteams en CJG-Jeugdteams, huisartsen, wijkpolitie en soms regionale partijen als verslavingszorg en jeugd- en opvoedhulp werken nauw samen en weten elkaar bij onveilige signalen snel te vinden.
- In de sociaal gebiedsteams nemen veel partijen deel waardoor signalen van onveiligheid breed gedeeld en geïnventariseerd kunnen worden.
- Partijen als wijkpolitie, WMO-consulenten, woningbouw en schuldhulpverlening zijn actief in het signaleren van problematiek die niet alleen ouders maar een hele gezinssituatie betreffen.

Daarnaast zijn de volgende zorgpunten geconstateerd:

- Minder zichtbare signalen die wel een aanwijzing kunnen zijn voor risicovol opgroeien zoals armoede, emotionele en lichamelijke verwaarlozing, huiselijk geweld tussen partners, vechtscheiding, verslaving en dergelijke worden niet altijd op tijd gesignaleerd, niet overal consequent in samenwerking met medeprofessionals besproken en geduid.
- Er wordt nog te weinig in samenhang en tijdig passende hulp georganiseerd.
- Doordat signalerende en duidende partijen wisselend registreren in de Drentse Verwijs Index en de uitvoering van 'één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur' nog in de kinderschoenen staat, is de kans groot dat partijen langs elkaar heen werken en niet over actuele informatie beschikken.

- Als gevolg van wachttijden en drempels in de toeleiding naar zorg en ondersteuning (op- en afschalen) wordt de continuïteit van zorg gehinderd.

Het is belangrijk dat deze zorgpunten worden opgepakt door de gemeente Emmen en de andere partijen in het sociaal domein. De inspecties hebben hiervoor aanbevelingen geformuleerd.

De inspecties zullen de ontwikkelingen in Emmen volgen en de gemeente verzoeken om begin 2017 inzicht te geven in de wijze waarop en de mate waarin de zorgpunten zijn gerealiseerd en te presenteren op welke wijze met de aanbevelingen is omgegaan.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b> .....	6
1.1 Aanleiding .....	6
1.2 Doelen en invulling van het toezichtonderzoek.....	6
1.3 Leeswijzer .....	7
<b>2. Organisatie van signaleren van onveiligheid en toeleiden naar passende hulp in Emmen</b> .....	9
<b>3. Signaleren van onveiligheid</b> .....	12
3.1 Verwachtingen van de samenwerkende inspecties.....	12
3.2 Bevindingen .....	12
<b>4. Toeleiden naar passende hulp bij onveiligheid</b> .....	16
4.1 Verwachtingen van de samenwerkende inspecties.....	16
4.2 Bevindingen .....	16
4.3 Conclusie.....	18
<b>5. Veranderend zorglandschap</b> .....	20
5.1 Verwachtingen inspecties .....	20
5.2 Veranderend zorglandschap in de gemeente Emmen.....	20
5.3 Conclusie.....	21
<b>6. Eindconclusie en aanbevelingen</b> .....	22
6.1 Conclusie.....	22
6.2 Aanbevelingen.....	23
<b>Bijlage 1: Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'</b> .....	25
<b>Bijlage 2: Overzicht van betrokken organisaties</b> .....	29

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Om zich goed te kunnen ontwikkelen hebben jeugdigen een veilige omgeving nodig. Deze veilige omgeving is niet altijd vanzelfsprekend. Jaarlijks zijn meer dan honderdduizend jeugdigen slachtoffer van kindermishandeling. De meerderheid van de gevallen betreft emotionele en fysieke verwaarlozing. De gevolgen van kindermishandeling zijn zeer ernstig voor de jeugdigen die het betreft, zowel ten tijde van de mishandeling, als ook in het latere leven. Vanwege deze ingrijpende gevolgen is het van belang dat onveilige situaties of veiligheidsrisico's voor jeugdigen zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd. Vervolgens is het van belang dat de signalen worden geduid, en als dat noodzakelijk is, hulp wordt georganiseerd die zorgt voor een veilige opvoedsituatie. Het signaleren van onveiligheid en het realiseren van passende hulp vergen een integrale aanpak. Beroepsgroepen en organisaties uit verschillende sectoren dienen daarbij oog te hebben voor de veiligheid van kinderen en samenhangende zorg en ondersteuning te bieden.

Met de invoering van de Jeugdwet per 1 januari 2015 is de jeugdhulp gedecentraliseerd naar gemeenten. Voor gemeenten heeft dit als nieuwe verantwoordelijkheid de inrichting van de toegang tot zorg en ondersteuning met zich meegebracht.

In mei 2015 heeft Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein (STJ/TSD) voor het eerst gerapporteerd over de wijze waarop gemeenten vormgeven aan de toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp. In dit onderzoek zijn grote verschillen geconstateerd in de wijze waarop gemeenten de jeugdhulp organiseren. Er is vastgesteld dat samenwerkingsafspraken vaak nog niet zijn gemaakt en partijen elkaar nog niet altijd weten te vinden. Ook is naar voren gekomen dat met de veranderingen in de organisatie van de jeugdhulp de veiligheid van jeugdigen in de toegang nog niet is geborgd; signalen worden niet gezamenlijk beoordeeld en verantwoordelijkheden over handelen bij onveiligheid zijn niet duidelijk belegd. Omdat de inspecties vinden dat het borgen van de veiligheid van jeugdigen één van de basisvereisten is in het sociaal domein is besloten in 2015/2016 een onderzoek uit te voeren naar het signaleren van onveiligheid en veiligheidsrisico's voor kinderen.

## 1.2 Doelen en invulling van het toezichtonderzoek

De inspecties hebben van medio 2015 tot begin 2016 in de gemeente Emmen en in vijf andere gemeenten<sup>1</sup> een toezichtonderzoek uitgevoerd. Hierbij is gekeken naar het lokale stelsel van het signaleren van onveiligheid en het organiseren van toegang tot hulp in het geval van een onveilige opvoedsituatie.

---

<sup>1</sup> De inspecties hebben zes gemeenten in drie jeugdhulpregio's geselecteerd. Er is gezocht naar regio's verspreid over Nederland, naar gemeenten die van elkaar verschillen in de organisatie van het sociaal domein en naar de verhouding tussen de aanwezigheid van risicofactoren bij jeugdigen en het aantal kinderen waarover een melding van kindermishandeling is gedaan. Emmen is gekozen vanwege hoge jeugdrisico's en het aantal kinderen waarover een melding kindermishandeling is gedaan ('Kinderen in Tel 2014') en vanwege de rol van centrumgemeente in de regionale aanpak kindermishandeling.

Het onderzoek beoogt het proces van het signaleren van (risico's op) onveilige situaties van jeugdigen tot het in gang zetten van zorg en ondersteuning in kaart te brengen en te komen tot aanbevelingen ter verbetering. Met dit onderzoek willen de inspecties bijdragen aan het bevorderen van een veilige en gezonde ontwikkeling van jeugdigen in de gemeente Emmen. Ten eerste is gekeken in hoeverre partijen uit het sociaal domein risico's voor een veilige ontwikkeling van jeugdigen tijdig signaleren en hun signalen doorgeven aan partijen die deze kunnen duiden. Ten tweede is onderzocht in hoeverre partijen die de toegang tot jeugdhulp organiseren de signalen over onveilige situaties duiden en indien nodig samenhangende hulp realiseren. Er is hierbij een onderscheid gemaakt tussen partijen uit het sociaal domein met een signalerende rol zoals scholen, politie en jeugdverpleegkundigen en partijen met een rol in het duiden van signalen en het organiseren van (toegang tot) jeugdhulp, zoals de CJG-Jeugdteams en Veilig Thuis Drenthe.

De inspecties hebben verschillende onderzoeksmethoden ingezet om hun informatie te verzamelen (zie kader 1). Voor de beoordeling van de bevindingen gebruiken de inspecties criteria van het toetsingskader 'Stelseltoezicht Jeugd' die nader zijn gespecificeerd voor het onderwerp 'signaleren van onveiligheid' (zie bijlage 1).

### 1.3 Leeswijzer

In dit rapport leest u de uitkomsten van het toezichtonderzoek van de inspecties. Met deze rapportage willen de inspecties de partijen in Emmen inzicht geven in wat er goed gaat en wat beter kan in het lokale stelsel van het signaleren en het ondernemen van actie bij onveiligheid. Ook willen de inspecties handvatten bieden voor verdere verbetering. Hoofdstuk twee geeft een kort beeld van de wijze waarop het signaleren van onveiligheid en het tot stand brengen van passende hulp in Emmen is georganiseerd en welke partijen hierbij betrokken zijn. De hoofdstukken drie en vier geven op hoofdlijnen de bevindingen van de inspecties weer. In hoofdstuk vijf beschouwen de inspecties de bevindingen in Emmen binnen de context van het veranderend zorglandschap. Hoofdstuk zes bevat de eindconclusie en aanbevelingen, waardoor de kwaliteit van het jeugdhulpstelsel in Emmen verder kan worden verbeterd. In bijlage 1 is het toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd' opgenomen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de bij het onderzoek betrokken organisaties.

## Werkwijze

In het kader van dit toezichtonderzoek hebben de inspecties verschillende onderzoeksmethoden gehanteerd:

**Beleidsanalyse:** Relevante documenten zoals beleidsplannen, convenanten en beleidsnotities zijn geanalyseerd.

**Dossieronderzoek:** Bij duidende instanties zijn dossiers opgevraagd en geanalyseerd. Het dossieronderzoek werd uitgevoerd om te achterhalen welke partijen signalen over onveiligheid doorgeven en hoe vervolgens met de signalen wordt omgegaan.

**Interviews:** Er zijn interviews gehouden met de professionals en leidinggevenden van instanties die signalen van onveiligheid kunnen duiden en toegang tot passende hulp kunnen organiseren. De interviews gingen in op de wijze waarop signalen bij deze instanties terecht komen, hoe signalen worden geïdentificeerd en hoe hulp wordt georganiseerd.

**Vignettenmethode:** Voorbeeldcasussen zijn gebruikt bij partijen met een signalerende rol om te achterhalen welke situaties zij als onveilig inschatten en welke situaties van onveiligheid buiten beeld blijven.

**Focusgroepen:** De uitkomsten van de interviews en vignettenmethode vormden input voor de focusgroepen (groepsinterviews met medewerkers van meerdere instanties). Er zijn twee focusgroepen gehouden met professionals van signalerende partijen. Er is één focusgroep gehouden met professionals van duidende instanties.

**Reflectiebijeenkomst:** De informatie die op basis van de bovengenoemde methoden is verzameld, is vervolgens geanalyseerd. De uitkomsten van de analyse zijn daarna in een reflectiebijeenkomst besproken met de bij het onderzoek betrokken organisaties.



## 2. Organisatie van signaleren van onveiligheid en toeleiden naar passende hulp in Emmen

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen hoe in de gemeente Emmen het signaleren van onveiligheid en het toeleiden naar hulp is georganiseerd.

### Emmen in vogelvlucht

Gemeente Emmen (inclusief buitengebied) omvat zes gebiedsregio's: De Monden, De Blokken, De Velden, Emmen Noord, Emmen Oost en Emmen Zuid. Van de ruim 100.000 inwoners is bijna 27% jonger dan 24 jaar. Van het totaal aantal inwoners in Emmen is 89% van Nederlandse afkomst. 7% is van westerse afkomst en 4% heeft een niet-westerse achtergrond. In Emmen-Oost wonen de meeste mensen van allochtone afkomst, gevolgd door Emmen-Zuid. Relatief de meeste jeugdigen wonen in Emmen-Zuid en De Velden. Hoewel Emmen een van de economische kernzones in Noord-Nederland is, kent het een hoog werkloosheidspercentage: 14%. In Emmen hebben meer mensen moeite om rond te komen van hun inkomen dan in andere gemeenten in Drenthe. Er zijn in Emmen relatief meer mensen die van vier of meer regelingen of voorzieningen (en uitkeringen als WW, bijstand en WAO) in het sociaal domein gebruik maken dan in Drenthe en Nederland.<sup>2</sup> Financiële problemen en armoede kunnen risico's betekenen voor veilig en gezond opgroeien van jeugdigen.

Emmen vervult een centrumfunctie voor scholieren binnen en buiten provincie Drenthe die middelbaar onderwijs volgen.

### Transformatie: Drentse aanpak in Emmen

In Drenthe is de transformatie van de jeugdhulp mede vormgegeven aan de hand van de afspraken in het Regionaal Transitie Arrangement jeugdhulpregio Drenthe. Daarin wordt een overgangperiode van drie jaar (2014-2016) gehanteerd. Uitgangspunten als de BIG 5 jeugdhulp<sup>3</sup>, Positief opgroeien Drenthe (PoD)<sup>4</sup>, versterking van het voorliggend veld (buurt, school, vrijwilligerswerk) zijn in het lokale beleid van gemeenten uitgewerkt. In Drenthe hanteren gemeenten en zorgaanbieders acht interventieniveaus jeugdhulp.<sup>5</sup> Emmen hanteert eveneens het beleidsuitgangspunt dat de zorg zo dicht mogelijk bij de mensen en op schaalniveau van het dorp of de wijk in een gebiedsregio georganiseerd wordt. Ervaringen die zijn opgedaan binnen Emmen

---

<sup>2</sup> GGD Drenthe Monitor Sociaal Kwetsbaren Emmen februari 2015

<sup>3</sup> Ieder kind groeit op in een positieve stimulerende omgeving; Burgers, gemeenten en zorgaanbieders bouwen met elkaar aan een participerende samenleving; Principe van "matched care": in maximaal 2 stappen is een vraag rond jeugdhulp op de juiste plek; Obstructies in hulpverlening worden weggenomen; Op alle niveaus van hulpverlening zijn kennis, kunde en attitude in samenhang aangeboden.

<sup>4</sup> Positief opgroeien Drenthe is een overkoepelende ambitie en fundament van de Drentse jeugdhulp gebaseerd op de visie dat door het versterken en verbinden van leefmilieus de noodzaak voor inzet van hulpverlening in belangrijke mate voorkomen kan worden. Daarbij hebben alle Drentse gemeenten ook gezamenlijk afgesproken de methodiek Positief Opvoeden Drenthe te hanteren in de eerste vier interventieniveaus (vrij-toegankelijke jeugdhulp). Het gaat hierbij om vijf basisprincipes: Zorg voor een kindvriendelijke omgeving. Geef positieve aandacht. Zorg voor duidelijke regels. Denk ook aan jezelf als ouder. Wees realistisch.

<sup>5</sup> Vrij toegankelijke jeugdhulp (interventieniveau 1 t/m 3) omvat preventie, algemene en specifieke informatie en advies, lichte vormen van ondersteuning (training en opvoedhulp). Deze hulpvormen zijn direct benaderbaar voor ouders en jeugdigen. Voor interventieniveau 4 (generalistische hulpverlening: interventies tot twaalf gesprekken) en hoger is een professionele verwijzing nodig. Interventieniveau 5 en 6 houdt ambulante behandeling en hulpverlening in, alsmede jeugdbescherming, jeugdreclassering en interventies door Veilig Thuis. Dagbehandeling en specifieke zorg overdag voor het domein van Verstandelijk Gehandicapten (VG) en Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ) valt onder interventieniveau 7. Intensieve behandeling (met verblijf) en pleegzorg vallen onder interventieniveau 8.

Revisited (ER)<sup>6</sup> zijn bij de transformatie meegenomen. Voor wat betreft de jeugdhulp in Emmen is het uitgangspunt dat deze onderdeel is van de dienstverlening van het sociaal domein. Volgens de gemeente dient een juiste balans tussen preventieve jeugdhulp (voorheen 1<sup>e</sup> lijnshulp) en jeugdhulp (voorheen 2<sup>e</sup> lijnshulp) bewaakt te worden. Aan de ene kant is het van belang te investeren in ontzorgen, normaliseren en het versterken van de opvoedomgeving van kinderen<sup>7</sup>. Aan de andere kant is het vroegtijdig signaleren van (ernstige) problemen en het inzetten van noodzakelijke hulp van belang. De preventieve jeugdhulp dient zo georganiseerd te zijn dat deze is geïntegreerd in het gebiedsgerichte werken. Daarom wordt de netwerkorganisatie Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) per gebied geïntegreerd in het brede netwerk van het sociaal domein. Dat betekent ook samenhang met sociaal gebiedsteams die zorgen voor de toegang en toeleiding naar hulp. Omdat de gebiedsteams per gebiedsregio (met wijken en dorpen) zijn georganiseerd, kunnen ze verschillen qua samenstelling en volume. De gemeente heeft een aanjaagteam aangesteld om het tempo van decentralisatie van de drie decentralisaties (WMO, Participatiewet, Jeugdwet) en de ontwikkeling van integraal gebiedsgericht werken te versnellen.

### **Toegang en toeleiding jeugdhulp**

Jeugdigen en/of hun ouders kunnen in Emmen bij de huisarts en bij het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) met hun hulpvragen terecht. In Emmen zijn zes CJG-Jeugdteams, per gebiedsregio één, met een fysieke locatie. Aan de CJG-Jeugdteams neemt een preventief jeugdwerker, schoolmaatschappelijk werker, een jeugdverpleegkundige en een jeugdarts, een MEE consultant, en een jongerencoach deel. Afspraak is dat ook een gespecialiseerde casemanager van Jeugdbescherming Noord (JB Noord) aan het CJG-Jeugdteam verbonden is. Doordat CJG-Jeugdteammedewerkers vindplaats gericht werken, komen zij jeugdigen en/of ouders ook tegen op scholen, in de wijk of dorp.

De CJG-Jeugdteams bieden interventieniveau 1 t/m 6<sup>8</sup>. Dat betekent vroegsignalering, toeleiding naar lichte en vrij toegankelijke ondersteuning en hulp, zelf preventieve jeugdhulp bieden als het bijvoorbeeld gaat om Ouderkracht 3<sup>9</sup>, zorgcoördinatie (één huishouden, één plan, één regisseur) leveren en het mandaat om toe te leiden naar (gespecialiseerde) jeugdhulp. Als bijvoorbeeld interventieniveau 7 (zorg overdag) of 8 (zorg met verblijf) nodig is, legt het CJG-Jeugdteam de aanvraag hiervoor bij het expertteam, bestaande uit ondermeer een gedragswetenschapper van JB Noord en een jeugdarts. In crisissituaties buiten kantooruren is een centraal telefoonnummer van Spoed4Jeugd<sup>10</sup> bereikbaar voor jeugdhulp.

Emmen heeft gemeentebreed ook een CJG 12+ team voor het voortgezet onderwijs, bestaande uit een jeugdarts, jeugdverpleegkundige, schoolmaatschappelijk werker en Pluscoach.

Ieder gebiedsregio heeft ook een sociaal gebiedsteam (hierna gebiedsteam) waar de toegang en toeleiding tot zorg en ondersteuning voor jeugdigen en volwassenen sociaal domein breed is

---

<sup>6</sup> Emmen Revisited (ER) is een samenwerkingsverband van vele partners (organisaties én bewoners) met hart voor de wijken en dorpen in Emmen. Samen ontwikkelden zij een gebiedsgerichte werkwijze om de leefbaarheid van de omgeving te verbeteren. Zie ook [www.emmenrevisited.nl](http://www.emmenrevisited.nl)

<sup>7</sup> Die omgeving is de pedagogische kracht van dorpen en wijken. De omgeving bestaat uit ouders/opvoeders, familie, kennissen, de buurt en school rond het kind.

<sup>8</sup> Zie ook noot 5

<sup>9</sup> Onderdeel methodiek Positief Opvoeden Drenthe

<sup>10</sup> Uitgevoerd door Drentse jeugdhulpaanbieders gezamenlijk

georganiseerd. De toegang is in ieder geval fysiek (vaste locatie en spreekuren in de gebiedsregio), telefonisch en vaak ook via de website georganiseerd.

Medewerkers van Welzijnsorganisatie Sedna, zoals buurtwerkers, buurtmaatschappelijk werk, schoolmaatschappelijk werk en jongerencoaches zijn werkzaam bij de gebiedsteams. Afhankelijk van de lokale situatie en gebiedsontwikkeling kunnen ook andere disciplines aangesloten zijn, zoals wijkverpleegkundige, schulddienstverleners van de gemeente Emmen, verslavingszorg, vrijwilligerswerk, woningbouwvereniging en politie. Het komt voor dat professionals zowel werken vanuit het CJG-Jeugdteam als vanuit het gebiedsteam.

Gemeente Emmen streeft er naar dat per 1 januari 2017 iedere gebiedsregio één integraal werkend gebiedsteam heeft voor de toegang en toeleiding tot zorg en ondersteuning in het sociaal domein, inclusief de toegang en toeleiding tot jeugdhulp. Recent is bij elk van de zes CJG-Jeugdteams een teamleider aangesteld, vanuit welzijnsorganisatie Sedna.

### **Risico's in veilig opgroeien**

Alle partijen<sup>11</sup> in het sociaal domein kunnen te maken krijgen met mogelijke onveiligheid bij jeugdigen en hebben een rol in het signaleren van risico's voor kinderen. Wanneer zij zich in Emmen zorgen maken over gezinnen en het gezond opgroeien van kinderen, kunnen ze zelf vrij-toegankelijke hulp op gang brengen of het signaal binnen de eigen gebiedsregio melden bij het gebiedsteam, het CJG-Jeugdteam of bij het regionale Veilig Thuis. De CJG-Jeugdteams en Veilig Thuis Drenthe duiden deze signalen van onveiligheid en dienen te zorgen voor noodzakelijke interventies en het op gang brengen van gespecialiseerde hulp. De CJG-Jeugdteams zijn ook de verbinding met het justitieel kader. In Emmen wordt op dit moment de opzet en inrichting van de Jeugdbeschermingstafel<sup>12</sup> onderzocht.

---

<sup>11</sup> Bijvoorbeeld kinderdagverblijven, scholen, huisartsen, schuldhulpverlening, sociale dienst, verslavingszorg, geestelijke gezondheidszorg

<sup>12</sup> [www.jeugdbeschermingstafel.nl](http://www.jeugdbeschermingstafel.nl)

### 3. Signaleren van onveiligheid

Dit hoofdstuk geeft de bevindingen van de inspecties weer waar het gaat om het signaleren van risico's op een veilige en gezonde ontwikkeling van kinderen in gezinnen. Eerst worden de verwachtingen van de inspecties op basis van het toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd' geschetst. Vervolgens wordt ingegaan op wat goed gaat en wat verbeterpunten zijn.

#### 3.1 Verwachtingen van de samenwerkende inspecties

De inspecties verwachten dat jeugdigen en gezinnen die zorg en/of ondersteuning nodig hebben in beeld zijn. Dit vereist dat professionals die bij jeugdigen en gezinnen betrokken zijn, kennis en kunde hebben om signalen of risico's die een veilige en gezonde ontwikkeling in de weg staan te herkennen en hierop passend te handelen. Professionals dienen de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld<sup>13</sup> toe te passen en moeten in staat zijn om laagdrempelig advies en consultatie in te winnen bij een deskundige collega of een externe instantie met veel expertise op het terrein van kindermishandeling. Ook bij hulp en ondersteuning aan ouders, is het van belang dat professionals oog hebben voor veiligheid van de kinderen van deze ouders.

Van professionals die mede als taak hebben om de veiligheid van de kinderen in een gezin te monitoren, zoals de jeugdgezondheidszorg, verwachten de inspecties dat ze risico's en signalen met betrekking tot de veiligheid van jeugdigen en gezinnen systematisch inschatten en vervolgens op basis van deze inschatting zo nodig actie ondernemen.

Als meerdere partijen bij een gezin betrokken zijn, is het belangrijk dat zij met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Informatie vergaren en delen is een voorwaarde voor goede samenwerking. Het dient voor alle partijen helder te zijn hoe<sup>14</sup> en met wie signalen moeten worden gedeeld als de veiligheid van jeugdigen in het geding is.

De inspecties verwachten dat de verwijsindex risicjongeren (VIR) gebruikt wordt. De VIR is een instrument om informatie te delen over welke organisaties betrokken zijn bij een jeugdige/gezin.<sup>15</sup>

#### 3.2 Bevindingen

##### Signaleren en handelen in acute onveilige situaties

De inspecties vinden het positief dat wanneer zichtbare onveilige ontwikkelingen bij jeugdigen worden gesignaleerd, de informele zorgpartijen als vrijwilligers, zorgprofessionals en andere partijen uit het sociaal domein en soms regionale partijen als verslavingszorg en jeugd- en opvoedhulp elkaar in de lokale netwerkstructuren weten te vinden. In De Monden en De Velden bijvoorbeeld, schakelen signalerende partijen dan direct het CJG-Jeugdteam in. Wijkagenten

---

<sup>13</sup> Een meldcode voor huiselijk geweld en kindermishandeling helpt professionals goed te reageren bij signalen. De meldcode bestaat uit de vijf stappen van het in kaart brengen van signalen, collegiaal overleg, gesprek met betrokkene(n), wegen van de signalen en eventueel advies inwinnen bij Veilig Thuis en tot slot beslissen over zelf hulp organiseren of melden bij Veilig Thuis.

<sup>14</sup> Delen van signalen vereist de toestemming van de jeugdige/het gezin tenzij het om een veiligheidsrisico gaat.

<sup>15</sup> De VIR is een digitaal systeem waarin de betrokkenheid van een instantie bij een risicjongere geregistreerd kan worden. Het doel hiervan is om de betrokken professionals met elkaar in contact te brengen, zodat zij gezamenlijk kunnen werken aan de beste oplossing voor de cliënt.

bespreken actief hun zorgen met het gezin en het sociaal gebiedsteam en doen een zorgmelding bij Veilig Thuis. Wanneer bemoeizorg noodzakelijk blijkt, kunnen zorgen bij OGGZ<sup>16</sup> gemeld worden. Eenmaal per drie weken vindt er een OGGZ overleg plaats, waar onder meer politie, woningbouw, Welzijnsorganisatie Sedna, Leger des Heils en gemeente aan deelnemen.

### **Vroegsignalering**

Ook minder concrete signalen van onveiligheid bij jeugdigen zoals verwaarlozing, ouders in een vechtscheiding of problemen van broertjes of zusjes kunnen aanwijzingen geven voor een onveilige ontwikkeling. Signalerende partijen als kinderopvang, scholen, jeugdverpleegkundigen, jeugdartsen en huisartsen geven aan deze signalen met ouders en binnen de eigen organisatie te bespreken. De inspecties vinden het positief dat als schuldhulpverleners constateren dat er andere dan financiële problematiek speelt, dit met het gezin wordt besproken, ze de signalen doorgeven aan het gebiedsteam en ze voor een warme overdracht zorgen naar de noodzakelijke professional. Ook als de Woningbouwvereniging problemen signaleert, bespreken ze in overleg met het gezin deze signalen in het gebiedsteam.

Hoewel betrokken organisaties op de hoogte zijn van de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld, komt het voor dat signalen blijven liggen of dat (te) lang gewacht wordt om ze door te geven. Handelingsverlegenheid als gevolg van nog beperkte kennis en/of ervaring speelt hierbij een rol. Professionals aarzelen soms omwille van de vertrouwensband met ouders, of schatten in dat de hulpverleningsrelatie met cliënten teveel onder druk komt te staan en gaan eerst zelf aan de slag met het gezin. Scholen wachten (te) lang met het delen van signalen, enerzijds doordat zij binnen de eigen zorgstructuur eerst naar een oplossing zoeken, anderzijds doordat leerlingen niet altijd uit dezelfde buurt komen als waar de schoollocatie is en dan onduidelijk is wie het voortouw moet nemen. Daarnaast is er sprake van inschattingsverschillen: wat voor de ene professional zorgelijk is, ziet een andere signaleerder als een minder bedreigende ontwikkeling. Denk daarbij aan kinderen van gezinnen in een bepaalde leefomgeving die al generaties risico's op onveilig opgroeien kennen zoals armoede, laaggeletterdheid, overmatig alcoholgebruik en overgewicht. Risicovolle signalen van ongezond en onveilig opgroeien worden dan gemist. Het komt ook voor dat professionals uit gebiedsteams met een ruime ervaring in buurten/wijken waar bedreigde ontwikkeling en onveiligheid veel voorkomt, juist eerder collegiaal hun zorgen delen. Huisartsen werken standaard conform de meldcode.

De inspecties hebben in het onderzoek gezien dat niet altijd het hele gezin in beeld is bij betrokken professionals waardoor de inschatting van draagkracht en draaglast onvolledig is. Ook zijn zorgmijdende gezinnen niet altijd in beeld. Bij gebroken gezinnen en verhuizingen waarbij onder meer schoolverzuim speelt, verliezen professionals gezinnen/jeugdigen uit het oog. Een werkwijze waarbij het systematisch signaleren en inschatten van veiligheidsrisico's is geborgd, ontbreekt.

### **Samenwerking bij signalen**

Een persoonlijk en goed contact tussen professionals in de buurt en in de regio betekent korte lijnen in het bij elkaar brengen van signalen. Hoewel de CJG-Jeugdteams meer bekendheid krijgen

---

<sup>16</sup> Openbare Geestelijke Gezondheidszorg – onderdeel van de GGD

en de route duidelijker is, zien de professionals nog mogelijkheden tot verbetering. Niet in elke gebiedsregio kennen de partijen uit het sociaal domein elkaar goed.

In de ene gebiedsregio verloopt het overleg tussen het gebiedsteam en het CJG-Jeugdteam beter dan in de andere. Een goed voorbeeld is dat in De Monden het CJG-Jeugdteam deelneemt aan de casuïstiekbespreking van het sociaal gebiedsteam wanneer het gezinnen betreft. Doordat beide teams in hetzelfde gebouw werken, is snelle afstemming mogelijk. Een ander goed voorbeeld is dat schuldhulpverlening korte lijnen ervaart in de samenwerking met WMO-consulenten. In de Blokken hebben huisartsen vaste contactpersonen bij het sociaal gebiedsteam wat een goede samenwerking oplevert. Enkele geïnterviewde partijen laten weten tevreden te zijn over de samenwerking met de ziekenhuizen in de regio. Daar wordt bij volwassen patiënten altijd de kindcheck uitgevoerd en bij zorgelijke signalen de samenwerking opgezocht met lokale partijen. De volwassen GGZ blijkt daarentegen nauwelijks een schakel in de zorgketen als het gaat om signaleren van risico's bij veilig opgroeien; jeugdartsen ontvangen hierover van de volwassen GGZ geen informatie. Ervaringen in de samenwerking tussen huisartsen en volwassen GGZ zijn positief. Met Verslavingszorg Noord Nederland zijn de ervaringen wisselend. De kinderopvang wordt zelden als signalerende partij betrokken bij het bijeenbrengen van signalen.

De taakopvatting van partijen in het sociaal domein over wat hun rol is in relatie tot ouders en/of jeugdige is van invloed op de wijze waarop zij samenwerken en signalen doorgeven. Professionals van de jeugdgezondheidszorg en MEE werken preventief in de buurt en nemen ook deel aan het CJG-Jeugdteam. In de praktijk ervaren zij deze dubbelfunctie soms als lastig bij het delen van signalen.

### **Gebruik van de Drentse Verwijs Index**

De Drentse Verwijs Index (DVI) wordt wisselend gebruikt. De kinderopvang en scholen maken hier geen gebruik van. De jeugdgezondheidszorg gebruikt de index soms, bijvoorbeeld als een risicjongere is verhuisd. Doordat niet alle professionals (zoals gezondheidszorg, gebiedsteams, CJG-Jeugdteams, werk en inkomen) registreren in de Drentse Verwijs Index, is de meerwaarde van het systeem beperkt.

### **3.3 Conclusie**

De inspecties concluderen dat bij zichtbare onveilige ontwikkelingen van kinderen partijen in het sociaal domein dit signaleren en handelen. Er wordt door signalerende professionals echter niet altijd passend en tijdig actie ondernomen bij minder zichtbare signalen van onveiligheid. Ook zijn zorgmijdende gezinnen niet altijd in beeld bij de signalerende partijen. De DVI wordt wisselend gebruikt. De werkwijze van signaleren en het delen van zorgen is mede afhankelijk van de professional: de taakopvatting, kennis, vaardigheden, ervaring en mogelijke handelingsverlegenheid spelen hierbij een rol. Het gebruik van de meldcode is summier. De volwassen-GGZ heeft geen actieve bijdrage in het signaleren van risico's bij veilig opgroeien van kinderen.

In Emmen zijn er verschillen tussen de gebiedregio's/wijken waar het gaat om de mate van samenwerking tussen een gebiedsteam en het CJG-Jeugdteam. De inspecties vinden het belangrijk dat signalerende partijen beter gezamenlijk en systematisch de risico's en signalen van onveilige ontwikkeling inschatten, monitoren en indien nodig actie ondernemen. Aan de gebiedsteams nemen meerdere partijen deel waardoor hier kansen liggen voor verbetering om zorgmijdende gezinnen in beeld te krijgen en te houden. Juist als signalen minder concreet waarneembaar zijn. Professionals uit de kinderopvang en bijvoorbeeld vrijwilligers uit de buurt kunnen hier meer bij betrokken worden.

## 4. Toeleiden naar passende hulp bij onveiligheid

In dit hoofdstuk worden de bevindingen van de inspecties weergegeven over de wijze waarop de duidende partijen omgaan met de signalen die aan hen zijn doorgegeven. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie waarin de inspecties aangeven waar nog mogelijkheden liggen voor verdere ontwikkeling in het toeleiden naar passende hulp in Emmen.

### 4.1 Verwachtingen van de samenwerkende inspecties

De inspecties verwachten dat de duidende instanties de draagkracht en risico's in het gehele gezin breed en integraal in kaart brengen en oog hebben voor eventuele signalen van zorgmijding.

De inspecties verwachten dat zorg en ondersteuning aan gezinnen passend is en in samenhang geboden wordt. Om maatwerk te kunnen leveren is het belangrijk dat er integraal naar de zorg en ondersteuningsbehoefte wordt gekeken en dat wordt gekeken welk aanbod daarbij past. Hiervoor is kennis van de problematiek en het beschikbare aanbod onontbeerlijk.

Als meerdere partijen bij een gezin betrokken zijn, is het belangrijk dat zij met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen. Een belangrijk aspect van het delen van signalen is dat diegene die de (risico's op een) onveilige situatie heeft gesignaleerd een terugkoppeling krijgt van de verdere acties die worden ondernomen om de veiligheid van de jeugdige te borgen.

Wanneer de veiligheid dit vereist verwachten de inspecties dat er warme overdracht plaatsvindt. Een warme overdracht (volledig en tijdig) heeft als doel dat professionals zorgen over (risico's op) onveiligheid van jeugdigen delen en afspraken maken over verantwoordelijkheden.

De inspecties verwachten dat professionals een inschatting maken of het gezin zelf in staat is om de regie te voeren over de (toeleiding naar) zorg en ondersteuning. Indien dit niet het geval is dient één regisseur te worden aangesteld die zorgt voor samenhangende zorg en ondersteuning en oog heeft voor de veiligheid van de jeugdigen in het gezin. De regisseur dient te beschikken over de bevoegdheden die horen bij die rol, zoals doorzettingsmacht en de mogelijkheid om op te schalen en alle partijen dienen daarvan op de hoogte te zijn. Mochten stagnaties optreden (bijvoorbeeld wanneer de juiste hulp niet beschikbaar is of er wachtlijsten zijn), dan verwachten de inspecties dat naar alternatieve oplossingen wordt gezocht om de situatie van de jeugdige in het gezin veilig te maken.

### 4.2 Bevindingen

#### **Risico's in kaart**

De CJG-Jeugdteams kijken breed naar de leefgebieden van het gezin. Nog niet alle CJG-Jeugdteams brengen standaard risicofactoren in kaart waardoor signalen van zorgmijding kunnen worden gemist. De afspraak is dat bij een eerste aanmelding drie vragen gesteld moeten worden over eventuele risico's. Een andere afspraak is dat indien er zorgen zijn over de veiligheid van



kinderen in een gezin, de LIRIK<sup>17</sup> gebruikt wordt. De CJG-Jeugdteams hebben recent training gehad in het gebruik van de LIRIK.

Bij Veilig Thuis Drenthe en bij de GGD<sup>18</sup> worden wel risico's in kaart gebracht, maar ten tijde van het onderzoek<sup>19</sup> niet aan de hand van een gestandaardiseerd risicotaxatie instrument. De GGD heeft een instrument voor de inschatting van de draagkracht en draaglast van een gezin.

### **Integraal duiden van signalen**

Om signalen goed te kunnen beoordelen maken Veilig Thuis Drenthe en de GGD gebruik van interne consultatie. Bij Veilig Thuis Drenthe is dit een intercollegiale of multidisciplinaire toets en bij de GGD kunnen signalen met een aandachtsfunctionaris kindermishandeling worden besproken. De inspecties vinden dit een goede en noodzakelijke werkwijze voor het integraal kunnen beoordelen van wat er aan de hand is en of de kinderen veilig zijn en om passende zorg in te zetten.

Ook casusbespreking is een werkwijze om signalen van onveiligheid te beoordelen. Een voorbeeld van 'good practice' in samenwerking met ketenpartners is dat de GGD signalen die vanuit school komen, deze samen met de school beoordeelt.

Het is de bedoeling dat casuïstiek in de CJG-Jeugdteams multidisciplinair wordt besproken. In de praktijk is hier echter niet altijd tijd voor. Het multidisciplinair bespreken van signalen van onveiligheid door medewerkers van een CJG-Jeugdteam gebeurt daarom niet in elke gebiedsregio.

### **Professionaliteit**

CJG-Jeugdteammedewerkers geven aan expertise op belangrijke domeinen te missen. Een voorbeeld is expertise op het gebied van LVB-problematiek en het oppakken van casuïstiek waar onveiligheid een rol speelt. De professionals hebben regelmatig te maken met zware problematiek: multiprobleem, vechtscheiding, verwaarlozing, thuiszitters en psychiatrie. Er is voor medewerkers van het CJG-Jeugdteam nog geen structurele werkbegeleiding. Er zijn slechts twee gedragswetenschappers van JB Noord voor Emmen beschikbaar ter consultatie. Beleidsafpraak was dat aan elk CJG-Jeugdteam een medewerker van JB Noord zou deelnemen, maar in de praktijk is dit nog niet bij alle teams gelukt. Veilig Thuis Drenthe zet expertise (advies en ondersteuning) in via vaste contactpersonen voor ieder CJG-Jeugdteam. Bij CJG-Jeugdteam Emmen-Zuid en Emmen-Noord is dit nog niet gerealiseerd.

### **Drempels in toeleiding**

Als er (gespecialiseerde) hulp moet worden ingezet, is dit in Emmen niet altijd tijdig beschikbaar door onder meer haperende samenwerking. Een voorbeeld hiervan is dat crisiszaken die na kantoortijden bij Spoed4Jeugd<sup>20</sup> terechtkomen, de volgende werkdag overgedragen moeten worden aan de lokale professionals. De CJG-Jeugdteams kunnen deze niet altijd direct oppakken als gevolg van hoge werkdruk of gebrek aan expertise. Professionals ervaren onduidelijkheid over de samenwerkingsafspraken en over wat van hen binnen de uitvoering wordt verwacht.

---

<sup>17</sup> Licht Instrument Risicotaxatie Kindveiligheid

<sup>18</sup> Veilig Thuis Drenthe valt organisatorisch onder GGD Drenthe. Daar waar in de tekst GGD is geschreven, worden jeugdverpleegkundigen en jeugdartsen bedoeld.

<sup>19</sup> In mei 2016 hebben de Inspecties Jeugdzorg en Gezondheidszorg tijdens de hertoets stap 1 geconstateerd dat Veilig Thuis Drenthe inmiddels de veiligheid in gezinnen inschat aan de hand van het landelijk triage instrument.

<sup>20</sup> Samenwerkingsverband van (jeugd)hulpaanbieders in Drenthe

Casemanagers van JB Noord namen eerst deel aan de CJG-Jeugdteams. Vervolgens verminderde in 2015 de beschikbare capaciteit bij JB Noord en daarmee de inzet in de CJG-Jeugdteams. Medewerkers beschikken over onvoldoende deskundigheid in drang- en dwangtrajecten waardoor het langer duurt voordat de juiste hulp wordt ingezet. De lijn is nu dat weer ieder CJG-Jeugdteam over een casemanager vanuit JB Noord beschikt.

Een ander voorbeeld is dat wanneer bij onveiligheid opgeschaald moet worden, de ervaring bij CJG-Jeugdteams is dat het lang kan duren voordat JB Noord een casus oppakt. Het indienen van een verzoek tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming is nog geen gestandaardiseerde werkwijze voor de CJG-Jeugdteams. Daarnaast accepteert de Raad een dergelijk verzoek niet gemakkelijk. De SGT's hebben geen mogelijkheid om direct naar de Raad op te schalen.

Stagnaties in toeleiding treden ook op bij wachtlijsten. Positief vinden de inspecties, dat schuldhelpverlening de werkwijze hanteert dat zij aanspreekpunt blijft tot hulp is ingezet of dat zij tijdelijk budgetbeheer inzetten. Zorgelijk is echter, dat heldere afspraken ontbreken tussen signalerende en duidende partijen en hulpaanbieders. Dat betekent niet dat er niets gebeurt, maar het is partij-afhankelijk hoe er in het sociaal domein wordt omgegaan met ondersteuning van de cliënt tijdens die wachtperiode.

### **Regie en passende hulp**

In praktijk is de werkwijze van één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur niet geïmplementeerd. Hoewel het CJG in alle gebiedsregio's gebruik maakt van één registratiesysteem (MDT) is vaak nog onduidelijk of en welke afspraken zijn gemaakt over regievoering in een gezin. Professionals die betrokken zijn bij een gezin weten vaak niet wie de regisseur is, waardoor geen samenhangende zorg en ondersteuning is gewaarborgd en onduidelijk is wie oog houdt op de veiligheid van jeugdigen in het gezin. Systematische inschattingen van de mogelijkheden van ouders of het gezin over het voeren van eigen regie of afspraken over wat ouders dienen te ondernemen als zij zelf regie willen voeren, zijn de inspecties niet tegengekomen.

Als gevolg van de transformatie kent regio Drenthe en Emmen veel nieuwe jeugdhulpaanbieders. Partijen hebben hier niet altijd een goed overzicht van en aarzelen om de nieuwe aanbieders in te schakelen omdat ze er nog geen vertrouwen in hebben.

### **4.3 Conclusie**

De inspecties constateren dat in Emmen een integrale inschatting van draagkracht, draaglast en risico's voor veilig opgroeien breed in het gehele gezin nog niet in alle CJG-Jeugdteams als werkwijze wordt gehanteerd. Als er op meerdere vlakken problematiek speelt in een gezin is het belangrijk dit te bundelen zodat er een gezinsbrede en samenhangende aanpak kan volgen. De multidisciplinaire casusbespreking is nog niet bij elk CJG-Jeugdteam geborgd. Hoewel in enkele gebiedsregio's de lijnen kort zijn en de lokale professionals elkaar daar goed weten te vinden, werken professionals niet volgens de principes van één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur. Hierdoor is informatie over een gezin mogelijk niet up to date of volledig wat een risico

vormt voor de inschatting van de veiligheid van kinderen in een gezin. Bij de CJG-Jeugdteams is meer expertise nodig in het op- en afschalen bij onveiligheid.

De samenwerkende inspecties concluderen voorts dat de continuïteit van zorg wordt gehinderd door drempels in het op- en afschalen tussen Veilig Thuis, JB Noord en de CJG-Jeugdteams. Ook komt de continuïteit van zorg en ondersteuning in gevaar als er sprake is van wachtlijsten bij duidende partijen en hulpaanbieders.

## 5. Veranderend zorglandschap

In dit hoofdstuk beschouwen de inspecties in de context van transitie en transformatie de bevindingen over wijze waarop de gemeente en netwerkpartners in Emmen de gezamenlijke zorg en ondersteuning aan gezinnen hebben georganiseerd.

### 5.1 Verwachtingen inspecties

Bij het toezicht staan de resultaten voor kinderen en gezinnen centraal. De inspecties onderzoeken hierbij hoe de wijze waarop deze resultaten behaald worden, geborgd is, ook wanneer het zorglandschap in verandering is. De inspecties verwachten dat gemeenten en netwerkpartners zicht hebben op het proces van signaleren, duiden en toeleiden naar passende hulp en dit waar nodig bijstellen. Ook verwachten de inspecties dat de randvoorwaarden om het werk te kunnen uitvoeren voor alle (uitvoerende) medewerkers zijn geregeld, waarbij de structuur en zorgroutes voor uitvoerende medewerkers duidelijk en bekend dienen te zijn.

### 5.2 Veranderend zorglandschap in de gemeente Emmen

Emmen realiseert zich dat kwetsbare gezinnen aandacht vragen. Eerder onderzoek van de inspecties<sup>21</sup> voor de transitie laat zien dat Emmen in beleid specifieke aandacht heeft voor hun 1000 kwetsbare huishoudens/multiprobleemgezinnen. De nadruk is toen gelegd op het vergroten van zelfredzaamheid, het werken vanuit eigen kracht en hulp uit de directe omgeving. Door het inzetten van een gezinscoördinator, te werken met één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur en door het CJG als netwerkorganisatie in te zetten per gebiedsregio die bij stagnatie kan opschalen en gemandateerd is om hulp in te zetten, zouden deze gezinnen ondersteund worden. In het beleid destijds was nog geen doorzettingsmacht voor de regisseur opgenomen en drang en dwang was nog geen deel van de aanpak.

#### **Beleid en uitvoering in de praktijk van het veranderende zorglandschap**

Ook het huidige onderzoek laat zien dat in beleid de aandacht aanwezig is voor zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Maar ook dat de uitvoering van beleid voor de kwetsbare gezinnen en kinderen die risico's lopen in hun ontwikkeling in de praktijk nog onvoldoende vorm heeft gekregen. De ambitie om een integrale werkwijze in de gebiedsregio's neer te zetten, waarbij de sociaal gebiedsteams de CJG's als het ware omarmen en de preventieve jeugdhulp in de buurt van het gezin beschikbaar is, komt dichterbij maar is voor heel Emmen nog geen realiteit. De inzet van een gezinsregisseur is voor partijen niet duidelijk. Dwang en drang is in de aanpak nog in ontwikkeling. Professionals zeggen zelf weinig over de visie van de gemeente te weten of ervaren onduidelijkheid over toekomstige ontwikkelingen.

Emmen heeft gekozen om de burger in zijn woonomgeving een wijknetwerk en toegang tot hulp te bieden die gebaseerd is op logisch historische verbanden in de wijk (leefroutes). Door de

---

<sup>21</sup> Toezichtonderzoek op beleidsniveau naar de verantwoorde zorg en ondersteuning van gezinnen met geringe sociale redzaamheid, Samenwerkend Toezicht Jeugd, januari 2014

gebiedsregio's zo in te richten, ontstaat er een eigen identiteit. Een positief uitgangspunt waar bij zorg en ondersteuning herkenbaar en dicht bij de burger wordt geboden. Door de individuele ontwikkelprocessen per gebiedsregio lijken de randvoorwaarden en sturing op het tempo en eindresultaat onduidelijk te zijn. In de ene gebiedsregio is de samenwerking tussen het wijknetwerk, het sociaal gebiedsteam en het CJG-Jeugdteam al vanzelfsprekend, in een andere gebiedsregio is het nog zoeken naar de vorm. Er wordt hard gewerkt in de gebiedsregio's om te verbouwen terwijl de winkel open is<sup>22</sup> maar er is amper tijd om bij de bureaus te gaan kijken hoe zij zaken hebben opgelost. De gemeente Emmen heeft inmiddels via Welzijnsorganisatie Sedna per CJG-Jeugdteam een meewerkend leidinggevende aangesteld, die met elkaar regelmatig overleg zullen voeren.

Partijen die regelmatig te maken hebben met jeugdigen zoals scholen, consultatiebureaus, huisartsen en welzijnswerk kunnen bij verschillende loketten hun zorgen melden: bij de GGD, bij de sociaal gebiedsteams, bij de CJG-Jeugdteams, bij Veilig Thuis. Niet voor alle partijen is duidelijk wat de meest aangewezen route is. De routes in de toegang worden inzichtelijker naarmate professionals van signalerende en duidende partijen elkaar kennen. In sommige gebiedsregio's wordt daarop geïnvesteerd, zowel in kennismaking als in het onderhouden van contacten. Ook regionale partijen als Veilig Thuis Drenthe en Jeugdbescherming Noord hebben te maken met veranderingen in de organisatie en werkwijze. De aansluiting op al die lokale velden blijkt aandacht te vragen omdat nieuwe wettelijke kaders en daarop aangepast beleid niet bij alle partijen bekend is.

Vluchtelingengezinnen zijn kwetsbaar. De jeugdgezondheidszorg werkt met het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) samen in vroegsignalering en monitoring. De inspecties verwachten dat Emmen anticipeert op het in beeld brengen en houden van vluchtelingengezinnen die zorg en ondersteuning behoeven.

### 5.3 Conclusie

Emmen laat zien de uitdaging te zijn aangegaan om te verbouwen terwijl de winkel open is in een veranderend zorglandschap. Zowel de gemeente als netwerkpartijen hebben de schouders er onder gezet om zorg en ondersteuning integraal dicht bij de inwoners te organiseren. Door lokale tempoverschillen in ontwikkeling binnen de gebiedsregio's, door het aanvankelijk gekozen aanstuuringsmodel en door het zoekproces van goede samenwerkingsverbanden lokaal en regionaal, zien de inspecties een te grofmazig vangnet van signaleren, duiden en handelen op risico's van onveilig opgroeiende kinderen.

---

<sup>22</sup> Jaarplan Centrum voor Jeugd en Gezin Emmen 2015

## 6. Eindconclusie en aanbevelingen

In dit hoofdstuk geven de inspecties hun eindconclusie over het signaleren van onveiligheid en het tot stand brengen van passende hulp door partijen in de gemeente Emmen. Het hoofdstuk eindigt met het vervolgtraject.

### 6.1 Conclusie

De inspecties hebben gekeken in hoeverre partijen uit het sociaal domein jeugdigen met een risico op onveiligheid tijdig signaleren en hun signalen doorgeven aan partijen die deze kunnen duiden. Daarnaast hebben de inspecties gekeken in hoeverre partijen die de toegang tot jeugdhulp kunnen organiseren de signalen over onveilige situaties duiden en indien nodig toegang tot jeugdhulp realiseren.

De aandacht voor kwetsbare gezinnen en het opgroeien van kwetsbare kinderen blijft in Emmen onverminderd van kracht. Er is door de gemeente en partijen in het sociaal domein veel energie gestoken om in gebiedsregio's de toegang tot zorg en ondersteuning dicht bij de burger in het eigen buurtnetwerk te organiseren. Alle partijen in de wijk en in het sociaal domein zetten zich in om zichtbare onveilige ontwikkelingen bij jeugdigen zo goed mogelijk te signaleren, ervoor te zorgen dat deze signalen worden opgepakt en indien noodzakelijk passende en samenhangende hulp te organiseren. De samenwerkende inspecties vinden het positief dat in de gemeente Emmen veel partijen zijn vertegenwoordigd in de sociaal gebiedsteams waardoor voor kwetsbare jeugdigen en gezinnen vanuit een integrale werkwijze zorg en ondersteuning kan worden gerealiseerd.

De inspecties hebben ook zorgpunten geconstateerd in het onderzoek. Emmen heeft een bevolking met relatief zware problematiek. Dit betekent dat professionals uit het sociaal domein zeer alert moeten zijn en relatief vaak te maken hebben met (signalen van) kindermishandeling. Er spelen veel problemen 'achter de voordeur'. Minder zichtbare signalen die wel een aanwijzing kunnen zijn voor risicovol opgroeien zoals armoede, emotionele en lichamelijke verwaarlozing, huiselijk geweld tussen partners, vechtscheiding, verslaving en dergelijke worden niet altijd op tijd gesignaleerd, niet overal consequent multidisciplinair besproken en geduid en er wordt nog te weinig in samenhang en tijdig passende hulp georganiseerd. In het veranderend zorglandschap zijn niet alle nieuwe hulpaanbieders bekend. De volwassen GGZ wordt gemist als signalerende partij. Doordat signalerende en duidende partijen wisselend registreren in de Drentse Verwijs Index en de uitvoering van 'één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur' nog in de kinderschoenen staat, is de kans groot dat partijen langs elkaar heen werken en niet over actuele informatie beschikken. Als gevolg van wachttijden en drempels in de toeleiding naar zorg en ondersteuning (op- en afschalen) wordt de continuïteit van zorg gehinderd.

## 6.2 Aanbevelingen

De gemeente Emmen is nog volop bezig met het ontwikkelen en transformeren van het sociaal domein. Er zijn al verschillende stappen gezet om verbeteringen door te voeren op zowel gemeentelijk als gebiedsniveau. Het recent aanstellen van meewerkende teamleiders bij de CJG- Jeugdteams, het voornemen om jeugdbeschermingstafels op te zetten om eerder en beter drang en dwangtrajecten te kunnen bespreken zijn voorbeelden van aanpak op gemeentelijk niveau. In een aantal gebiedsregio's wordt geïnvesteerd op het beter leren kennen van elkaar en elkaars werkwijze om de samenwerking te bevorderen. Met regionale partners wordt gezocht naar betere afstemming in de keten.

Gezien voorgaande conclusie, doen de inspecties de volgende aanbevelingen aan de gemeente Emmen en netwerkpartners in het sociaal domein:

- Bevorder deskundigheid bij signalerende en duidende partijen om handelingsverlegenheid te voorkomen. Zorg dat wel of niet handelen op signalen niet persoonsafhankelijk is, maar dat professionals beschikken over methoden om signalen van onveiligheid vroeg in beeld te krijgen en hierop te kunnen acteren. Bevorder vaardigheden van medewerkers van CJG-Jeugdteams om in veiligheidszaken te handelen. Zorg dat de meldcode kindermishandeling en huiselijk geweld consequent wordt toegepast, ook bij minder direct zichtbare signalen van onveiligheid.
- Stimuleer signalerende partijen, die kinderen uit gezinnen waar risicofactoren spelen goed kunnen monitoren<sup>23</sup> om eerder andere professionals te betrekken. Ook als er nog geen kindsignalen zijn maar wel ouderproblematiek die risico's met zich meebrengt voor de veilige en gezonde ontwikkeling van kinderen. Betrek daarom de volwassen GGZ bij de inzet van verbeteringen. Het betrekken van andere professionals kan met in achtname van privacyregels door gezamenlijk casuïstiek te bespreken. Informatie uit verschillende invalshoeken betekent een bredere blik en een betere inschatting.
- Versnel de implementatie van 'één huishouden, één gezin, één plan, één regisseur'. Regievoering dient voor zowel signalerende als duidende partijen een helder concept en werkwijze te zijn. Door de regierol in goede samenwerking met jeugdigen, gezinnen en hulpverlenende instanties in te vullen, zorgt de regievoerder voor samenhang, passende hulp en continuïteit in de zorg en ondersteuning aan gezinnen. Als ouders zelf regie voeren dienen daar duidelijke afspraken met hen over te worden gemaakt, die ook voor andere betrokken partijen helder zijn.
- Verbeter de informatiestroom in de keten. Dat betekent een goede terugkoppeling van duidende partijen aan de basiszorg, zoals de huisarts en de jeugdgezondheidszorg, die dan beter kunnen handelen op eventuele (nieuwe) signalen van onveiligheid. Dat betekent ook het beter informeren van het voorliggend veld en het beter benutten van de informatie van de basiszorg en wijkpolitie. Dat betekent ook een goed gebruik van de Drentse Verwijs Index (DVI). Het goed functioneren van de DVI hangt af van het gebruik door professionals. Organisaties die met kwetsbare gezinnen te maken hebben dienen duidelijke afspraken te

---

<sup>23</sup> zoals de kinderopvang, jeugdgezondheidszorg, schoolmaatschappelijk werkers en huisartsen

maken over wanneer professionals registreren in de DVI. Belemmeringen voor het gebruik van de DVI dienen door deze partijen weggenomen te worden. Tevens dienen zij (het belang van) het gebruik door professionals onder de aandacht te brengen en te stimuleren.

- Professionals van duidende instanties die hulp inzetten voor een gezin, dienen in geval van wachtlijsten een inschatting te maken of een gezin kan wachten op hulp en waar nodig op zoek te gaan naar alternatieven voor de hulp die ook passend zijn bij het gezin. Tussen gemeente en netwerkpartners dienen heldere afspraken te bestaan over wie waarvoor verantwoordelijk is tijdens de wachtperiode.

### **Vervolg**

De inspecties verwachten dat de bovengenoemde verbeterpunten worden opgepakt door de partijen werkzaam in het sociaal domein en dat de gemeente Emmen hierin de nodige ondersteuning zal bieden.

De inspecties zullen de ontwikkelingen in Emmen volgen en verzoeken de gemeente om begin 2017 te presenteren op welke wijze met de aanbevelingen is omgegaan en inzicht te geven in de mate waarin de verbeterpunten zijn gerealiseerd.



## Bijlage 1: Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'

Thema	Criteria <i>Wanneer is het goed?</i>	Indicatoren <i>Waarom kun je dat zien?</i>	Ratio <i>Waarom is dit belangrijk?</i>	Operationalisering Toegang 2015 <i>Wat verstaan we voor het signaleren van onveiligheid onder deze indicator. (alleen ingevuld als indicator uitleg vraagt)</i>
<b>Jeugdigen in beeld</b>	Als jeugdigen en gezinnen zorg en/of ondersteuning nodig hebben, wordt dit signaleerd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Er is zicht op de doelgroep.</li> <li>- De toegang tot zorg en ondersteuning is laagdrempelig.</li> <li>- Er wordt gekeken naar de draagkracht en risico's in het gehele gezin en het sociale netwerk.</li> </ul>	Om preventie, vroegsignalering en effectieve zorg en ondersteuning mogelijk te maken is kennis nodig van de doelgroep in zijn algemeenheid en specifiek van de risico's en draagkracht van een gezin. Jeugdigen en gezinnen die zelf hulp zoeken moeten tijdig een professional vinden die met hen meedenkt.	<p>De <b>betrokken netwerkpartners</b> beschikken over expertise van (on)veiligheid welke laagdrempelig kan worden ingezet. Expertise houdt in dat er kennis is van de kenmerken van jeugdigen en gezinnen die mogelijk onveilig zijn, van onveilige situaties voor jeugdigen en gezinnen en hoe er gehandeld moet worden in het geval van signalen van onveilige situaties (bijvoorbeeld door de implementatie van de meldcode, de inzet van aandachtsfunctionarissen veiligheid, richtlijnen en protocollen veiligheid zoals het politieprotocol, rol van gedragswetenschapper in teams, etc). Scholing richt zich op het borgen van veiligheid van jeugdigen en gezinnen.</p> <p>De betrokken netwerkpartners zorgen dat jeugdigen en gezinnen zelf gemakkelijk en laagdrempelig hulp kunnen krijgen als zij in onveilige situaties (dreigen te) verkeren.</p>
	Jeugdigen/gezinnen die zorg en ondersteuning nodig hebben, worden adequaat naar zorg en ondersteuning	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het bepalen van de zorg en ondersteuningsbehoefte gebeurt in interactie met de jeugdige/het gezin. Waar nodig worden andere partijen betrokken.</li> <li>- De afweging voor en de prioritering van de inzet van zorg en</li> </ul>	Een adequate toeleiding is van belang voor het krijgen van passende zorg en ondersteuning. Als de toeleiding niet passend plaatsvindt, is dit een risico voor stagnatie en eventueel verergering van de problematiek. Om maatwerk te kunnen leveren is het belangrijk dat er integraal naar de zorg en ondersteuningsbehoefte wordt gekeken en dat er wordt gekeken welk aanbod daarbij past. Hiervoor is kennis van het beschikbare aanbod	De betrokken netwerkpartners weten waar ze terecht kunnen voor advies en consultatie. Ze zijn op de hoogte van elkaars aanbod, weten elkaar te vinden en kunnen laten zien dat zij elkaar opzoeken, met elkaar overleggen en tot afspraken komen om de veiligheid van jeugdigen/gezinnen te borgen. Alle betrokken partijen inclusief de jeugdige en het gezin worden hierbij betrokken.

Thema	Criteria <i>Wanneer is het goed?</i>	Indicatoren <i>Waarom kun je dat zien?</i>	Ratio <i>Waarom is dit belangrijk?</i>	Operationalisering Toegang 2015 <i>Wat verstaan we voor het signaleren van onveiligheid onder deze indicator. (alleen ingevuld als indicator uitleg vraagt)</i>
	toegeleid.	ondersteuning wordt gebaseerd op de problematiek van het gehele gezin. - Stagnaties in de toeleiding worden gesignaleerd en waar mogelijk verholpen of er wordt een passend alternatief ingezet.	onontbeerlijk.	<p>Het is belangrijk dat er een goede aansluiting is tussen het signaleren van risico's op onveiligheid en de start van zorg en ondersteuning. De zorg en ondersteuning moet zo snel mogelijk leiden tot een veilige situatie voor de jeugdige en het gezin. De prioritering is daarop afgestemd. Met de inzet van zorg en ondersteuning wordt rekening gehouden met het gehele gezin.</p> <p>Mochten er <b>stagnaties</b> voorkomen (bijvoorbeeld ouders/jongere willen niet meewerken, de juiste hulp is niet beschikbaar, er zijn wachtlijsten) dan wordt naar alternatieve zorg en ondersteuning gezocht om de situatie van de jeugdige in het gezin veilig te maken. Indien nodig wordt gedwongen zorg en ondersteuning ingezet.</p>
	De veiligheid van jeugdigen/gezinnen in de signalering en toeleiding naar zorg en ondersteuning is geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Risico's en signalen met betrekking tot de veiligheid van jeugdigen/gezinnen worden systematisch ingeschat.</li> <li>- In het belang van de veiligheid van de jeugdige/het gezin worden signalen gedeeld.</li> <li>- Signalen van zorgmijding komen zo snel mogelijk in beeld.</li> <li>- In het belang van de veiligheid van de jeugdige is duidelijk wie</li> </ul>	<p>Jeugdigen en gezinnen hebben er belang bij dat signalen in een zo vroeg mogelijk stadium worden gezien en waar nodig worden gedeeld. Delen van signalen vereist de toestemming van de jeugdige/het gezin tenzij het om een veiligheidsrisico gaat. De veronderstelling is dat als signalen integraal worden bekeken, de behoefte aan de zorg en ondersteuning beter kan worden ingeschat.</p> <p>Om de veiligheid van jeugdigen te borgen worden jeugdigen en gezinnen niet losgelaten tot de zorg en ondersteuning is gestart en wordt waar nodig een risicoanalyse uitgevoerd. Zorgmijders zijn</p>	<p>Er wordt een instrument gebruikt om risico's systematisch in te schatten (het instrument heeft een vast format en een vaste inhoud en wordt bij ieder kind op dezelfde manier gebruikt). Hiermee wordt de veiligheid van de leefsituatie ingeschat en beoordeeld.</p> <p>Het inzetten van deskundigheid omtrent (on)veiligheid is hierbij van belang (collegiale consultatie).</p>

<b>Thema</b>	<b>Criteria</b> <i>Wanneer is het goed?</i>	<b>Indicatoren</b> <i>Waarom kun je dat zien?</i>	<b>Ratio</b> <i>Waarom is dit belangrijk?</i>	<b>Operationalisering Toegang 2015</b> <i>Wat verstaan we voor het signaleren van onveiligheid onder deze indicator. (alleen ingevuld als indicator uitleg vraagt)</i>
		betrokken blijft bij de jeugdige/het gezin tijdens de toeleiding	hierbij een specifieke aandachtsgroep.	<p>De betrokken netwerkpartners zijn gericht op het creëren van een veilige situatie voor de jeugdige (in het gezin) en het wegnemen van risico's.</p> <p>Signalen van (risico's op) onveiligheid worden altijd (met toestemming) gedeeld met relevante netwerkpartners en indien nodig gemeld (met of zonder toestemming) bij een partij die signalen kan duiden. Het is voor alle partijen helder hoe en met wie signalen moeten worden gedeeld. Een belangrijk aspect van het delen van signalen is dat diegene die de (risico's op een) onveilige situatie heeft gesignaleerd een terugkoppeling krijgt van de verdere acties die worden ondernomen om de veiligheid van de jeugdige/het gezin te borgen.</p> <p>De verwijsindex risicojongeren (VIR) is een instrument om te delen welke organisaties betrokken zijn. Dit instrument werkt alleen als hij door alle betrokkenen goed wordt ingevuld.</p> <p>Het is helder wie tijdens de toeleiding naar zorg en ondersteuning verantwoordelijk is om de veiligheid van de jeugdige/het gezin in de gaten te houden.</p>

<b>Thema</b>	<b>Criteria</b> <i>Wanneer is het goed?</i>	<b>Indicatoren</b> <i>Waarom kun je dat zien?</i>	<b>Ratio</b> <i>Waarom is dit belangrijk?</i>	<b>Operationalisering Toegang 2015</b> <i>Wat verstaan we voor het signaleren van onveiligheid onder deze indicator. (alleen ingevuld als indicator uitleg vraagt)</i>
<b>Jeugdigen in zorg en ondersteuning</b>	De veiligheid van jeugdigen/gezinnen die zorg en ondersteuning krijgen van netwerkpartners /partijen in het gehele sociaal domein is geborgd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wanneer de veiligheid dit vereist wordt informatie gedeeld.</li> <li>- Wanneer de veiligheid dit vereist vindt er een warme overdracht plaats.</li> <li>- Het is duidelijk wanneer de overstap van vrijwillige naar gedwongen zorg en ondersteuning moet worden overwogen en dit wordt tijdig ingezet.</li> <li>- Tijdens de zorg en ondersteuning aan ouders wordt de veiligheid van jeugdige(n) in het oog gehouden.</li> <li>- Indien jeugdigen onveilig zijn worden maatregelen genomen om de veiligheid te herstellen.</li> </ul>	<p>Gedurende de loop van de zorg en ondersteuning is het van belang dat de veiligheid van jeugdigen/gezinnen is geborgd. Hiertoe is het nodig dat informatie wordt gedeeld, zowel tijdens het verlenen van zorg en ondersteuning als bij overdracht van zorg en ondersteuning. Ook moet het voor de betrokkenen duidelijk zijn wanneer er opgeschaald moet worden naar dwang en drang.</p> <p>Specifieke aandacht wordt gevraagd voor de volwassenenzorg. Problemen van ouders kunnen risico's met zich meebrengen voor jeugdigen, het is daarom van belang dat zorg en ondersteuning aan ouders oog heeft voor de veiligheid van jeugdigen.</p>	<p>Een warme overdracht (volledig en tijdig) bij zorg aan jeugdigen of volwassenen met kinderen heeft als doel om zorgen over (risico's op) onveiligheid van jeugdigen te delen en om afspraken te maken over verantwoordelijkheden.</p> <p>Om veiligheid van jeugdigen en gezinnen te borgen is expertise van gedwongen zorg en ondersteuning beschikbaar en wordt deze tijdig ingezet. De betrokken netwerkpartners weten hoe er bij (risico's op een) onveilige situatie opgeschaald kan worden. Dit houdt in dat er duidelijke stappen zijn die genomen kunnen worden waardoor de veiligheid van kinderen geborgd is.</p> <p>Juist bij het onderwerp signaleren is het van belang dat bij hulp en ondersteuning aan ouders, door alle netwerkpartners in het sociaal domein, oog is voor veiligheid van kinderen. Met de kindcheck wordt bekeken of er kinderen in het gezin zijn en of deze kinderen veilig zijn. Voor het uitvoeren van de kindcheck hebben betrokken netwerkpartners instructies nodig. Als er op basis van de kindcheck blijkt dat er zorgen zijn over de veiligheid van kinderen worden de juiste stappen ondernomen (bijvoorbeeld gebruik van meldcode of andere toereikende methode).</p>

## Bijlage 2: Overzicht van betrokken organisaties

De inspecties hebben gezocht naar partijen in het brede sociaal domein met een belangrijke rol in het signaleren van risico's op onveiligheid en partijen uit het jeugddomein die de toegang tot jeugdhulp verzorgen. De uiteindelijke keuze van organisaties is gemaakt op basis van een beleidsanalyse, interview met een beleidsmedewerker en dossieronderzoek. Betrokken organisaties in het onderzoek zijn:

- Welzijnsgroep Sedna
- (CJG) Jeugdteams
- Sociaal Gebiedsteam De Monden
- MEE Drenthe
- LHV-huisartsenkring Drenthe
- Drentse Huisartsen Coöperatie
- GGD Drenthe (jeugdverpleegkundigen en jeugdartsen)
- Stichting Peuterwerk
- Kinderopvang Kwebbel
- RK/PC Jenaplan BO Kristalla
- Schulddienstverlening gemeente Emmen
- Politie/wijkagenten Noord-Nederland/Drenthe
- Veilig Thuis Drenthe
- Woningbouwvereniging Domesta
- Stichting Dorpenzorg

