



Toezicht wijkteams: Zorg en Ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in Goeree-Overflakkee

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 Goeree-Overflakkee worden geboden vanuit het lokale netwerk. Behalve in de gemeente Goeree-Overflakkee 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 Goeree-Overflakkee

De gemeente Goeree-Overflakkee werkt met gezinsregisseurs, die zorg en ondersteuning organiseren en de regie voeren in complexe casussen. De gezinsregisseurs worden aangestuurd door een afdelingshoofd van de gemeente. Gezinnen komen bij de gezinsregisseurs terecht, als er sprake is van problematiek op meer dan één leefgebied. De opdracht van de gezinsregisseurs is om de problematiek van een gezin/huishouden met problematiek op meerdere leefgebieden in kaart te brengen, daar waar nodig zorg en ondersteuning in te zetten en vervolgens de regie te voeren op de ingezette zorg en ondersteuning. Naast de gezinsregisseurs heeft de gemeente Goeree-Overflakkee sinds 1 januari 2015 één Jeugdondersteuningsteam (JOT). Gezinnen met een hulpvraag op het gebied van opvoeden of opgroeien komen bij het JOT terecht.

Oordeel

Alles overziend komend de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee op dit moment niet voldoende is en verbeterd moet worden. De inspecties hebben de gemeente direct na het toezicht gevraagd om samen met de organisaties die participeren in het JOT onmiddellijk maatregelen te nemen om de veiligheid voor kinderen in kwetsbare gezinnen in kaart te brengen en te verbeteren.

Direct op te pakken verbetermaatregelen

De inspecties hebben naar aanleiding van het toezicht om directe maatregelen gevraagd aan de gemeente en aan de zorgorganisaties, vertegenwoordigd in het JOT. Dit heeft in februari 2017 geleid tot een concreet stappenplan over deze wijze waarop de gemeente en het JOT:

- de problematiek van de gezinnen in de gehele lopende casuïstiek van zowel het JOT als van de gezinsregisseurs in kaart brengen;
- op basis daarvan een deskundige risico-inschatting maken;
- concreet handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's en passende zorg en ondersteuning inzetten.

De inspecties hebben er vertrouwen in dat met de uitvoering van dit plan de zorgen van de inspecties over de lopende casuïstiek worden weggenomen. In april 2017 zullen de inspecties en de Toezichthouder WMO GGD Rotterdam-Rijnmond een beknopte hertoets uitvoeren.

Structurele tekortkomingen

De aanleiding om dit toezichtonderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee uit te voeren, was een ernstige gebeurtenis die aan de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie is gemeld. De inspecties stellen vast dat de in de casus geconstateerde tekortkomingen van structurele aard zijn.

1G1P1R komt niet tot stand

De inspecties hebben zorgen dat juist de meest kwetsbare kinderen in kwetsbare gezinnen tussen wal en schip vallen in de gemeente Goeree-Overflakkee. Het betreft gezinnen waarbij ouderproblematiek tot risico's leidt voor het veilig opgroeien van de kinderen. Een belangrijke oorzaak hiervan is de knip in de werkzaamheden van de gezinsregisseurs en het JOT. De gezinsregisseurs zijn er voor de ouderproblematiek, het JOT is er voor de kindproblematiek. Noch het JOT, noch de gezinsregisseurs maken een volledige analyse van de problematiek van het gezin, waarbij wordt bekeken hoe de ontwikkelingsbehoeften van de kinderen, de opvoedingscapaciteiten van de ouders en de gezins- en omgevingsfactoren (zoals bijvoorbeeld schuldenproblematiek, belast verleden van ouders, verslavingsproblematiek) in een kwetsbaar gezin op elkaar inwerken.

De expertise en mogelijkheden van het JOT en de gezinsregisseurs komen niet bij elkaar in kwetsbare gezinnen waarvoor dit nodig is. Noch bij het JOT, noch door de gezinsregisseurs, wordt in kwetsbare gezinnen een adequate veiligheidinschatting gemaakt op basis van de gehele problematiek die in het gezin speelt. Onveilige situaties voor kinderen blijven hierdoor buiten beeld of verdwijnen naar de achtergrond bij de hulpverlening, waardoor zij voortduren.

Ook signalen van acute onveiligheid in kwetsbare gezinnen verdwijnen naar de achtergrond. Dit komt mede doordat de gezinsregisseurs geen tijd hebben om een integrale probleemanalyse te maken en een integraal plan. Er zijn geen eenduidige richtlijnen voor het in kaart brengen van de problematiek en de veiligheid binnen een kwetsbaar gezin, de randvoorwaarden om te komen tot een samenhangend plan en adequate regie zijn niet geregeld.

Onduidelijkheid over rollen en taken

Bij zowel de gezinsregisseurs, als bij het JOT zelf, als bij de netwerkpartners bestaat onduidelijkheid over rollen en taken van beide bij kwetsbare gezinnen. De in het beleid geformuleerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gezinsmanagers komen niet overeen met de feitelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Ook de afspraken met de partijen in het dwang- en drangkader leiden in de praktijk tot onduidelijkheid en problemen.

Zowel de medewerkers van het JOT als de gezinsregisseurs werken hard en zijn gedreven, maar er is ook handelingsverlegenheid zichtbaar. De inspecties hebben meerdere casussen gezien waarin, ondanks de bemoeienis van het JOT en veel overleg, ondanks ernstige zorgen, er feitelijk niets gebeurt. Het ontbreken van adequate afspraken tussen de samenwerkingspartners van het JOT, de gemeente en netwerkpartners zijn hier mede debet aan.

Kansen

De gezamenlijke expertise, de professionaliteit, gedrevenheid en het netwerk van de gezinsregisseurs en het JOT kunnen gezamenlijk leiden tot passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Hiervoor is nodig dat zij casuïstiek over kwetsbare gezinnen met ouderproblematiek altijd gezamenlijk beoordelen, een goede veiligheidsinschatting maken en passende zorg en ondersteuning inzetten.

Om dit te kunnen realiseren dienen de gemeente en de zorgorganisaties die gezamenlijk het JOT vormgeven, en overige relevante partijen, een heldere visie uit te werken in samenhangend beleid, samenwerkingsafspraken en werkinstructies. Bovendien is het belangrijk dat de regisseurs over de juiste competenties beschikken, en dat randvoorwaarden zoals voldoende tijd en middelen om de taak als regisseur taak te kunnen vervullen gecreëerd zijn.

Vervolg

De inspecties vragen van de partijen die in Goeree-Overflakkee 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 Goeree-Overflakkee. Het op pagina 3 genoemde stappenplan bevat naast gevraagde maatregelen voor de korte termijn ook maatregelen om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen structureel te verbeteren.

Een jaar na vaststelling van dit rapport zullen de inspecties met de gemeente en de betrokken partijen de voortgang van de structurele verbetermaatregelen nagaan.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	8
1.1 Aanleiding	8
1.1.1 Onderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee.....	8
1.1.2 Lokale netwerken.....	8
1.1.3 Kwetsbare gezinnen	9
1.1.4 Kwetsbare gezinnen in het lokale netwerk.....	10
1.2 Het onderzoek	11
1.3 Leeswijzer	11
2. Het lokale netwerk in Goeree-Overflakkee.....	14
2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Goeree-Overflakkee	14
2.2 Jeugdbeleid in Goeree-Overflakkee	15
2.3 De gezinsregisseurs	16
2.4 Het Jeugdondersteuningsteam	16
2.5 Afspraken met netwerkpartners	18
3. Eén Gezin, één plan, één regisseur	20
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	24
3.4 Conclusie	25
4. één gezin, Eén Plan, één regisseur.....	26
4.1 Verwachting	26
4.2 Beleid	26
4.3 Praktijk	26
4.3.1 Bevindingen inspecties	26
4.3.2 Risico's.....	27
4.3.3 Verklaringen	28
4.4 Conclusie	28
5. één gezin, één plan, Eén Regisseur	29
5.1 Verwachting	29
5.2 Beleid	29

5.3	Praktijk	30
5.3.1	Bevindingen inspecties.....	30
5.3.2	Risico's	32
5.3.3	Verklaringen	33
5.4	Conclusie	34
6.	Oordeel en vervolg	35
6.1	Algemeen	35
6.2	Structurele tekortkomingen.....	35
6.3	Direct op te pakken verbetermaatregelen	35
6.4	Onderbouwing van de structurele tekortkomingen	36
6.5	Kansen	37
6.6	Vervolg.....	38
Bijlage 1:	Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd/Sociaal Domein	39
Bijlage 2:	Geraadpleegde bronnen bij dit onderzoek.....	42

1. Inleiding

Dit rapport gaat over de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee worden geboden vanuit het lokale netwerk. De inspecties beginnen deze inleiding met de aanleiding voor het onderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee. Vervolgens schetsen de inspecties de (landelijke) context en de veranderingen die hierin per 1 januari 2015 hebben plaatsgevonden.

Behalve in de gemeente Goeree-Overflakkee 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 *Onderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee*

De aanleiding om dit toezichtonderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee uit te voeren, is een ernstige gebeurtenis die in deze gemeente heeft plaatsgevonden en aan de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie is gemeld. De gebeurtenis betreft een kind dat lange tijd in een onveilige situatie verkeerde, in een gezin dat ondersteuning kreeg vanuit het Jeugd Ondersteuningsteam (JOT) op Goeree-Overflakkee. Over het gezin bestonden gedurende langere tijd signalen van onveiligheid. Careyn en Veilig Thuis waren eerder betrokken en schakelden het JOT in voor opvoedondersteuning. Op basis van de bij de betrokken instanties opgevraagde informatie over deze casus stelden de inspecties vast dat de ingezette zorg en ondersteuning die onder regie van het JOT in Goeree-Overflakkee plaatsvond, er niet toe heeft geleid dat de problemen in het gezin werden opgelost of beheersbaar werden, zodanig dat het kind in het gezin veilig kon opgroeien. Naar aanleiding hiervan hebben de inspecties onderzocht of de in de casus geconstateerde tekortkomingen van structurele aard zijn of incidenteel waren. De vraag naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning in deze casus is betrokken in het brede onderzoek naar de effectiviteit van de zorg en ondersteuning die kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee worden geboden vanuit het lokale netwerk (op Goeree-Overflakkee: het JOT, de gezinsregisseurs en overige relevante partijen). In dit onderzoek heeft de gemeentelijk toezichthouder Wmo Rotterdam-Rijnmond geparticipeerd.

1.1.2 *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 jeugd¹ 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 er zijn 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 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 en ondersteuning 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 1gezin1plan1regisseur (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 verslechtert en uiteindelijk zwaardere zorg moet worden ingezet.

1.1.3 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

¹ 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.

(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.

1.1.4 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 hebben 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 openstaan voor hulp. De professionals van wijkteams, buurtteams en sociale teams staan voor de ingewikkelde uitdaging 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 leiden 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 aanbrengen 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 Goeree-Overflakkee 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 lokale netwerk 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 opgelost?

Steeds gaat het hierbij om de vragen of de problematiek 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 JOT en de gezinsregisseurs is de relevante beleidsinformatie opgevraagd bij de gemeente Goeree-Overflakkee. De verwachtingen uit het toetsingskader zijn tijdens het bezoek van de inspecties onderzocht. Hiervoor zijn gestandaardiseerde interviews afgenomen met medewerkers van het JOT, met gezinsregisseurs en met cliënten van het JOT. Daarnaast heeft dossieronderzoek plaatsgevonden. Er 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 dossierselectie 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 Goeree-Overflakkee rondom kwetsbare gezinnen. Hoofdstuk 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 Goeree-Overflakkee. 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, kinderbeschermingmaatregelen en jeugdreclassering en de uitvoering van jeugdhulp, kinderbeschermingsmaatregelen 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 kinderbeschermingsmaatregelen 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 Goeree-Overflakkee

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de manier waarop het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee is georganiseerd.

2.1 Visie op het sociaal domein in de gemeente Goeree-Overflakkee

De gemeente Goeree-Overflakkee heeft in 2013 de *Visie op de inrichting van het sociale domein op Goeree-Overflakkee* opgesteld. Deze bevat onder meer de visie van de gemeente op de drie decentralisaties per 1 januari 2015. De uitgangspunten van deze visie zijn:

- iedereen doet (naar vermogen) mee op Goeree-Overflakkee;
- de focus op mogelijkheden van de doelgroep en het bieden van perspectief: niet iedere beperking is een belemmering;
- ruimte voor de diversiteit van de doelgroep(en);
- het versterken van eigen kracht en het bevorderen van de inzet van het sociaal netwerk van de doelgroep;
- een maatschappelijk betrokken samenleving op Goeree-Overflakkee waarin wordt omgezien naar elkaar en gezorgd voor elkaar;
- ondersteuning is een middel, geen doel op zich;
- de focus op prestaties en minder op protocollen.

De gemeente en haar partners staat een vraaggerichte en een integrale benadering voor ogen. De klant met zijn vraag staat centraal. Het streven is om voor de mensen die een beroep doen op zorg en ondersteuning te werken vanuit één gezin, één plan, één zorgcoördinator en één budget. Belangrijk uitgangspunt hierbij is om eerst de eigen verantwoordelijkheid van de klant te stimuleren, vervolgens het stimuleren van de 'civil society' rondom de klant en dan de inzet van professionals. De uitvoering van het sociaal beleid ligt primair bij de (kwetsbare) gezinnen zelf. Eigen verantwoordelijkheid en initiatief staan voorop.

De uitgangspunten van deze visie heeft de gemeente verder uitgewerkt met expertteams van de gemeente en netwerkpartners uit het maatschappelijke veld. In de *Oplegnotitie opbrengsten expertteams* (oktober 2013) wordt gesproken over het belang van 'kanteling'. Met kanteling wordt bedoeld dat er in plaats van aanbodgericht, vraaggericht gewerkt wordt, en dat in het 'kantelingsgesprek' tussen de professional en de burger de ondersteuningsbehoefte in brede zin wordt besproken, zodat vroegtijdig een integraal plan opgesteld kan worden. Uitgangspunt in de notitie is dat elke ondersteuningsbehoefte integraal beoordeeld moet worden, met het oog op problemen die zich op meerdere leefgebieden kunnen voordoen. Enkelvoudige vragen behoren dan vervolgens bij de betreffende aanbieder terecht te komen, meervoudige vragen bij de regisseurs. In de oplegnotitie is niet uitgewerkt waar de burger zich met zijn ondersteuningsvraag kan melden en waar de regisseursrol is belegd, wel zijn hiervoor een aantal opties benoemd.

De uitgangspunten dat de intake plaatsvindt door middel van het gekantelde gesprek en dat wordt gewerkt vanuit het principe: 1 gezin, 1 plan, 1 regisseur staan ook benoemd in het *Referentiekader strategische uitgangspunten als kapstok voor de inkoop en contractering in het sociaal domein*, dat is gebaseerd op de Visie sociaal domein en de opbrengsten van de expertteams. Dit referentiekader

bevat ook de opdracht aan hulpverleners om gekanteld te werken en de hulpvraag integraal te benaderen.

2.2 Jeugdbeleid in Goeree-Overflakkee

De gemeente Goeree-Overflakkee heeft - naast de overkoepelende visie op het sociaal domein - voor de periode 2014-2016 haar specifieke jeugdbeleid uitgewerkt in het *Jeugdbeleidsplan Goeree-Overflakkee 2014-2016 "Veilig Opgroeien"*. Dit jeugdbeleidsplan staat in het teken van de decentralisatie van de jeugdhulp. Wat de gemeente betreft betekent de decentralisatie van de jeugdhulp een omslag naar:

- meer preventie en uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid en eigen mogelijkheden (eigen kracht) van jeugdigen en hun ouders, met inzet van hun sociale netwerk;
- de-medicaliseren, ontzorgen en normaliseren door onder meer het opvoedkundig klimaat te versterken in gezinnen, wijken, scholen en in voorzieningen als kinderopvang en peuterspeelzalen;
- werken aan het herstel van het gewone leven;
- eerder de juiste hulp op maat bieden om het beroep op gespecialiseerde hulp te verminderen;
- integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt 'één gezin, één plan, één regisseur'; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen;
- meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk: betrokken professionals weten de sociale netwerken in de omgeving van het gezin in te schakelen en kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en weten hun kracht te benutten.

Het beleidsplan jeugd uit 2014 bevat de ambitie om goede verbindingen te leggen met andere beleidsterreinen, zoals: maatschappelijke ondersteuning, onderwijs, zorg, welzijn, werk, integrale veiligheid en wonen, om tot een integrale aanpak te komen. Het is volgens het beleidsplan de bedoeling dat ondersteuningsaanvragen integraal worden beoordeeld. Dit houdt in dat screening plaatsvindt op alle ondersteuningsvormen (jeugd, Wmo, werk & inkomen) en de jeugdige (tot 18 jaar) in zijn of haar gezinssituatie gezien wordt. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen eenvoudige en complexe casussen: eenvoudige aanvragen kunnen professionals direct zelf afhandelen (volgens vooraf afgesproken procedures); complexe aanvragen worden afgehandeld door de Generalist Sociaal Domein.

In het beleidsplan jeugd is geschetst dat de gemeente Goeree-Overflakkee gaat werken met Generalisten Sociaal Domein vanuit het wijkteam voor alle inwoners van -9 maanden tot 100+. Deze generalisten behoren zowel de toegang te vormen tot de ondersteuningsvormen waar de gemeente verantwoordelijk voor is, als de zorgcoördinatie of regie te voeren in complexe casussen. Bij problematiek rondom jeugd kan het wijkteam zich laten ondersteunen door het Jeugdondersteuningsteam (JOT, zie 2.4). De regisseur beslist tot de inzet van jeugdhulp. De generalist wordt bij complexe casussen betrokken blijven als regievoerder, ook als via het JOT maatwerkvoorzieningen inzet.

Na een pilot in 2014 heeft de gemeente andere keuzes gemaakt: er zijn geen wijkteams gekomen. De toegangsfunctie, die in de eerdere beleidsstukken bij de wijkteams was belegd, is nu belegd bij het Klant Contact Centrum (KCC) van de gemeente. Dit centrum doet een eerste uitvraag om te kunnen

bepalen waar de vraag thuishoort. Van daaruit worden gezinnen doorgeleid naar een specifieke voorziening als er sprake is van een enkelvoudige hulpvraag, of naar de gezinsregisseurs als er sprake is van een meervoudige hulpvraag/complexere problematiek. Voor het bieden van jeugd- en opvoedhulp en het indiceren voor specialistische Jeugd- en Opvoedhulp is er het JOT. Behalve via het KCC kunnen gezinnen via een verwijzing van netwerkpartners bij het JOT of bij de gezinsregisseurs terecht komen.

De beleidsstukken zijn niet geactualiseerd nadat het besluit is genomen om niet met wijkteams te gaan werken. Hierdoor zijn de stukken niet eenduidig over de taken, rollen en bevoegdheden van het KCC, de gezinsregisseurs en de JOT-medewerkers in het kader van het werken volgens 1G1P1R. Volgens de gemeente vervullen de gezinsmanagers de rol van de in de beleidsstukken genoemde generalisten in de wijkteams. De uitgangspunten uit het *Referentiekader strategische uitgangspunten als kapstok voor de inkoop en contractering in het sociaal domein* – die uitgaan van generalisten die werken in het wijkteam – zijn gebruikt bij de inkoop van zorg en ondersteuning (waaronder jeugdhulp). De partijen die deze hulp bieden zijn volgens de gemeente gehouden aan de geformuleerde uitgangspunten, waarbij de aangestelde gezinsregisseurs de rol van de in de uitgangspunten genoemde generalisten vervullen.

De generalisten zijn volgens deze beleidsstukken echter altijd degenen die de (brede) intake doen en het ondersteuningsplan vaststellen. (Alleen) wanneer de generalist aangeeft dat er sprake is van een eenvoudige ondersteuningsbehoefte, neemt de dienstverlener de cliënt over middels warme overdracht. In alle overige gevallen heeft de generalist de regie.

2.3 De gezinsregisseurs

De gemeente Goeree-Overflakkee werkt met gezinsregisseurs, die zorg en ondersteuning organiseren en de regie voeren in complexe casussen. De gemeente heeft zes gezinsregisseurs in dienst (5 fte). De gezinsregisseurs worden aangestuurd door een afdelingshoofd van de gemeente.

Gezinnen komen via het KCC van de gemeente Goeree-Overflakkee bij de gezinsregisseurs terecht, als er sprake is van problematiek op meer dan één leefgebied. Ook kunnen netwerkpartners een casus aandragen als er sprake is van problematiek op meer dan één leefgebied. De opdracht van de gezinsregisseurs is om de problematiek van een gezin/huishouden met problematiek op meerdere leefgebieden in kaart te brengen aan de hand van de Zelfredzaamheidsmatrix, daar waar nodig zorg en ondersteuning in te zetten en vervolgens de regie te voeren op de ingezette zorg en ondersteuning.

2.4 Het Jeugdondersteuningsteam

De gemeente Goeree-Overflakkee heeft sinds 1 januari 2015 één Jeugdondersteuningsteam (JOT). Gezinnen met een hulpvraag op het gebied van opvoeden of opgroeien komen via het KCC bij het JOT terecht. Het JOT krijgt ook via andere kanalen cliënten binnen: andere professionals of cliënten melden zichzelf aan. Het JOT biedt ambulante ondersteuning aan gezinnen en vormt de toegang tot specialistische jeugdhulp in de gemeente. De doelen die het JOT hierbij heeft zijn:

- Laagdrempelige, herkenbare ondersteuning in Goeree-Overflakkee voor jeugd tot 18 en gezin.
- Versterken van de eigen kracht van jeugd en gezin.
- Versterken en benutten van de wijknetwerken en de samenwerking met wijkpartners.
- Verminderen van (overheid)afhankelijkheid.

- Collectieve oplossingen waar mogelijk en individuele oplossingen waar nodig.
- Realiseren van een veilige opgroei- en opvoedomgeving.
- Voorkomen van het vergroten van de problemen en toewerken naar het voorkomen van de problemen.
- Minder dure (tweedelijns) interventies inzetten en indien tweedelijns nodig is deze bij voorkeur in de wijk inzetten.
- Toewerken naar één huishouden, één plan, één regisseur.
- Niet problematiseren, gericht zijn op oplossingen van bewoners.
- Bouwen van informele netwerken rondom de bewoner.

Het JOT is een netwerkorganisatie: de JOT-professionals zijn werkzaam bij vijf instellingen, met ieder een specifieke expertise en doelgroep. De vijf instellingen zijn BSW (Bureau Toegepaste Sociale Wetenschappen), FlexusJeugdplein, Lucertis, MEE en Trivium Lindenhof. Het JOT heeft geen rechtspersoonlijkheid. Hierdoor zijn de professionals in dienst bij de instellingen bij wie de gemeente de hulp inkoop en zijn de instellingen bijvoorbeeld verantwoordelijk voor de kwaliteit van het handelen, certificering van de medewerkers, opleiding en intervisie.

De ambitie van de gemeente is dat de JOT-medewerkers zich ontwikkelen van specialist naar specialistische integrale werker. Het JOT heeft volgens het beleidsplan de taak om, wanneer een casus dit vereist, met alle mogelijke partners om de tafel te gaan, zolang dit maar bijdraagt aan de hulpverlening bij jeugd en gezin. Volgens de concept samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de partijen die het JOT bemensen (FlexusJeugdplein, Lucertis, MEE, Trivium Lindenhof²) zijn de medewerkers van het JOT verplicht de regie van de gezinsregisseur te accepteren en de afspraken met de gezinsregisseur af te stemmen bij een complexe casus. De verschillende documenten zijn hier echter niet eenduidig in, want volgens het handboek van het JOT zijn de gezinsregisseurs procesverantwoordelijk voor alle zaken waar meervoudige problematiek een rol speelt, *tenzij* sprake is van kinderen in het gezin, dan wordt die casus aan het JOT overgelaten.

De functioneel leidinggevende van het JOT is de netwerkregisseur, deze heeft tot taak de caseload te verdelen en het proces van aanmelding tot juiste administratie te stroomlijnen. Daarnaast onderhoudt de netwerkregisseur een breed netwerk, zodat het JOT gevonden wordt en andersom. De netwerkregisseur is in dienst bij het CJG en werkt onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Praktische aansturing van de netwerkregisseur vindt plaats vanuit de beleidsafdeling jeugd van de gemeente. De bestuurders van de participerende instellingen en de gemeente vormen bovendien samen een stuurgroep, de managers vormen een projectgroep.

FlexusJeugdplein draagt zorg voor werkbegeleiding en intervisie voor de medewerkers van het JOT, om de kwaliteit van de geboden hulpverlening te borgen.

De gemeente heeft behoefte aan een betere aansturing van het JOT, waarbij verantwoordelijkheden op een goed werkbaar manier zijn belegd. Om die reden heeft de gemeente een extern onderzoek laten uitvoeren naar de organisatievorm van het JOT³.

Op het moment van het externe onderzoek was een concept samenwerkingsovereenkomst gemaakt tussen de gemeente en de partijen die gezamenlijk in het JOT participeren. In de

² In de concept samenwerkingsovereenkomst is BSW niet genoemd als partij.

³ Frisse blik van buiten. Evaluatie en advies jeugdondersteuningsteams (JOT) gemeente Goeree-Overflakkee, augustus 2016. Tussentijdse rapportage.

conceptsamenwerkingsovereenkomst wordt een onderscheid gemaakt tussen de formele werkgever (de vier instellingen⁴) en de materiële werkgever (de gemeente). In de conceptovereenkomst wordt geconstateerd dat de materiële werkgever onder omstandigheden, aansprakelijk kan zijn voor handelingen van de professionals die hij aanstuurt.

2.5 Afspraken met netwerkpartners

In 2015 is een convenant opgesteld met afspraken over de samenwerking tussen huisartsen, JOT en gezinsregisseurs. Dit convenant bevat onder andere de afspraak dat huisartsen jongeren doorverwijzen naar het JOT in geval van problematiek die het aanbod van de huisartsenzorg te boven gaat, dan wel bij verwijzingen naar de Jeugd-GGZ. Het JOT neemt vervolgens de vraagverheldering, casusregie en behandeling en zo nodig de verwijzing op zich. Huisartsen behouden hierbij het recht jeugdigen direct door te verwijzen naar jeugdhulp. Tevens bevat het convenant afspraken over de doorverwijzing naar de gezinsregisseur, waar het gaat om meervoudige (complexe) problematiek (problemen op meerdere levenssterreinen of meerdere gezinsleden). Het accent ligt op de casusregie en het stimuleren van de zelfredzaamheid en het organiseren van informele zorg door de gezinsregisseur.

Begin 2016 zijn afspraken gemaakt tussen de samenwerkingsverbanden PO en VO Goeree-Overflakkee en de gemeente over de samenwerking tussen het JOT en de schoolondersteuningsteams (SOT's). Deze afspraken gaan over het aanmelden van jeugdigen bij het JOT vanuit het onderwijs, over de taakverdeling per casus, over het delen van informatie, over de regievoering per casus en over de terugkoppeling over de voortgang van de hulpverlening vanuit het JOT aan de school (voor zover relevant voor het schoolgaan van het kind en de communicatie tussen school en ouders).

Op- en afschaling naar drang en dwang

Over de samenwerking met Veilig Thuis Rotterdam-Rijnmond hebben de inspecties conceptafspraken uit 2015 ontvangen. Hierin staan criteria voor afschaling van een casus van Veilig Thuis naar het lokale veld (in het geval van Goeree-Overflakkee naar de gezinsregisseurs of het JOT). De conceptafspraken besteden aandacht aan het belang van een gezinsgericht hulpverleningsplan vanuit het lokale veld, met name indien er sprake is van problemen / onveiligheid in de interactie tussen de gezinsleden. De samenwerkingsafspraken gaan ook over de opschaling vanuit het lokale veld naar Veilig Thuis en eventueel naar het drang- of dwangkader en de adviesrol van Veilig Thuis hierbij.

Als het JOT of de gezinsregisseur vrijwillige hulp ontoereikend acht om de veiligheid en ontwikkeling van een kind voldoende te borgen, dan kan de casus worden ingebracht bij het Jeugdbeschermingsplein. Via dit plein wordt bekeken of er mogelijkheden zijn om hulp in te zetten vanuit het vrijwillig kader, ook kan drang vanuit de gecertificeerde instelling (Jeugdbescherming Regio Rotterdam (JBRR)) worden ingezet. Verder kan een Verzoek tot Onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming via dit plein worden gedaan, om een kindbeschermingsmaatregel in te zetten (dwang). De gemeente zit het Jeugdbeschermingsplein voor. Daarnaast zijn JBRR, Veilig Thuis en de Raad voor de Kinderbescherming vaste partners van het plein.

⁴ In de concept samenwerkingsovereenkomst is BSW niet genoemd als partij.

Volgens het beleidsplan jeugd gaan de medewerkers van de gecertificeerde instellingen bij dranghulpverlening aansluiten bij de generalisten in de wijkteams en het JOT in de gemeente. Daarbij is de insteek dat de uitvoering altijd samen met de generalist en (het netwerk van de) ouders gebeurt. Het bestaande gezinsplan van de generalist zou hierbij altijd het uitgangspunt moeten zijn; het plan voor de aanpak van bedreigde veiligheid en ontwikkeling van het kind wordt daar aan toegevoegd. Beoogd is dat de één gezin, één plan, één regisseur-gedachte daarmee blijft gehandhaafd. Bij drang overleggen de medewerker van de gecertificeerde instelling en de generalist wie de casusregie voert. Bij dwang wordt de casusregie altijd gevoerd door de jeugdbeschermer van de gecertificeerde instelling. De jeugdbeschermer heeft aandacht voor de hulp en ondersteuning aan alle gezinsleden, hij voert regie over het hele gezin en daarmee dus ook over alle kinderen (ook de kinderen waarvoor geen gedwongen maatregel is uitgesproken). Het gaat niet direct om het overnemen van de regie bij opschaling naar drang of dwang, als wel om 'invoegen' van de jeugdbeschermer bij onveiligheid en weer 'uitvoegen' bij 'goed genoeg'. Hierbij opereren de jeugdbeschermer en generalist naast elkaar. Het is daarbij volgens het beleidsplan van belang dat de generalist uit het lokale team te allen tijde betrokken blijft. Op het moment dat het kan trekt de jeugdbeschermer zich weer terug uit het gezin. De jeugdbeschermer geeft de benodigde randvoorwaarden mee voor wat betreft de hulp die in het vrijwillig kader nodig is/blijft, om een verantwoorde (tussentijdse) beëindiging van de gedwongen maatregel te waarborgen.

De uitgangspunten over op- en afschaling in het beleidsplan staan ook in de samenwerkingsafspraken met de gecertificeerde instelling (JBRR) en de samenwerkingsafspraken met de Raad voor de Kinderbescherming.

Op basis van het beleidsplan en de samenwerkingsafspraken lijkt dus een nauwe samenwerking te bestaan tussen het vrijwillig kader op Goeree-Overflakkee en het drang en dwangkader. In het handboek van het JOT staat echter: "Voor onze gemeente geldt dat we het JOT graag toegankelijk en laagdrempelig houden. Dit betekent dat dwang (zeer zeker) en drang (in principe) buiten de deur gehouden wordt. Daarvoor hebben we Veiligheidshuis, JB-plein (jeugdbeschermingsplein) en Jeugdbescherming Rotterdam Rijnmond. Het JOT is er voor vrijwillige jeugdhulp, waarbij overigens altijd duidelijk wordt gecommuniceerd dat de veiligheid van het kind voor elke professional bovenaan staat."

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 Goeree-Overflakkee en hoe de gezinsregisseurs en het JOT de problematiek in de praktijk in kaart brengen. 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

De inspecties hebben geen beschrijving aangetroffen van de werkwijze voor het in kaart brengen van de hulpvraag na de aanmelding door de gezinsregisseurs en het JOT. Het beleid, de afspraken en werkinstructies bevatten hier geen informatie over. De medewerkers van het JOT geven aan dat zij geen richtlijnen hebben, bijvoorbeeld over wie zij ten minste moeten spreken bij het in kaart brengen van de hulpvraag. In de werkprocesbeschrijving van augustus 2016⁵ staat over het gebruik van risicotaxatie-instrumenten het volgende opgenomen:

- De JOT-medewerker voert risicotaxatie uit, legt dit vast in registratiesysteem. Hierbij wordt de GW'er geconsulteerd.
- Indien er geen taxatie wordt uitgevoerd, wordt vastgelegd waarom.
- Mogelijke instrumenten: Lirik, Arij, Care.

⁵ De inspecties hebben tevens beschrijvingen ontvangen van het werkproces van oktober 2016 en februari 2017. Deze bevatten wat betreft het gebruik van de risicotaxatie-instrumenten dezelfde tekst.

3.3 Praktijk

3.3.1 Bevindingen inspecties

Het eerste contact van een gezin met een hulpvraag verloopt via het KCC. Het KCC vraagt aan de hand van de Zelfredzaamheidsmatrix (telefonisch) uit wat de hulpvraag/problematiek van het gezin is. Vragen die op het eerste gezicht alleen opgroei- of opvoedproblematiek betreffen gaan naar het JOT, meervoudige vragen gaan naar de gezinsregisseurs. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 kunnen gezinnen ook op andere manieren bij het JOT of bij de gezinsregisseurs terecht komen.

De inspecties stellen vast dat een knelpunt ontstaat door de scheiding tussen het werk van de gezinsregisseurs en het werk van het JOT. Het JOT is niet zonder meer betrokken bij het in kaart brengen van de problematiek van een kwetsbaar gezin met problemen op meerdere leefgebieden. De gezinsregisseurs beschikken niet over de expertise die nodig is om het verband tussen ouder- en kindproblematiek te bepalen. De inspecties hebben desondanks in meerdere dossiers van de gezinsregisseurs gezien dat zij het JOT proberen te betrekken als zij op basis van de ouderproblematiek denken dat er een risico bestaat voor de kinderen. Het JOT maakt vervolgens echter geen inschatting van wat er nodig is voor de kinderen in verband met de ouderproblematiek. Als er geen sprake is van kindproblematiek of kindsignalen, dan start het JOT geen bemoeienis. Omgekeerd kijkt het JOT, als de aanmelding daar terecht komt, smal naar opvoed- of kindproblematiek en onvoldoende systematisch naar de eventuele verdere problematiek die in het gezin speelt, waardoor geen gezinsgerichte aanpak tot stand komt in situaties waar dit wel nodig is. Als het JOT constateert dat er sprake is van problematiek van de ouders, dan kan dit ertoe leiden dat hier een gezinsregisseur wordt ingeschakeld.

Met alle leden van het gezin spreken

Uit het dossieronderzoek en uit de gesprekken van de cliënten komt naar voren dat er niet met alle gezinsleden wordt gesproken bij het in kaart brengen van de problematiek. De gezinsregisseurs proberen altijd met beide ouders in gesprek te gaan om de problematiek die in een (kwetsbaar) gezin speelt in kaart te brengen, maar spreken niet met de kinderen.

De professionals van het JOT spreken in eerste instantie met name met de hulpvragende ouder (doorgaans de moeder) en meestal niet met de vader en de kinderen. Afhankelijk van de hulpvraag, de (praktische) omstandigheden (zoals het werk van de vader) en van de situatie en de leeftijd van de kinderen, wordt met de andere ouder en de kinderen gesproken. Medewerkers van het JOT gaan hier verschillend mee om, afhankelijk van de werkwijze van de moederorganisatie. In vier van de veertien dossiers hebben de inspecties gezien dat met alle gezinsleden is gesproken. Een cliënt geeft aan dat met het kind werd gesproken nadat de therapie voor het kind was gestart.

Kijken naar de achterliggende hulpvragen op alle leefgebieden

De medewerkers van het JOT geven aan dat er geen gezamenlijke richtlijnen zijn voor het (breed) uitvragen, al weten zij dat het KCC wel een lijstje heeft op basis waarvan zij de problematiek breder uitvragen. De medewerkers geven aan dat de volledige hulpvraag of problematiek bij aanvang niet direct helder hoeft te zijn, dit kan ook na verloop van tijd duidelijk worden.

De medewerkers van het JOT hanteren bij het eerste contact de werkwijze van hun moederorganisaties. Hierdoor brengen sommige medewerkers, zoals een medewerker die expertise

heeft over multiprobleemgezinnen vanuit de eerdere werkomgeving (Bureau Jeugdzorg⁶), – met de focus op de opvoedsituatie - de gezinssituatie breder in kaart. Anderen zijn vooral gericht op het in kaart brengen van de kindproblematiek. Als gevolg hiervan is zichtbaar dat ook als er meerdere problemen spelen, medewerkers van het JOT hier geen aandacht aan besteden, dit niet verder wordt uitgevraagd en dit geen onderdeel uit van de aanpak uitmaakt. Een medewerker van het JOT geeft bijvoorbeeld aan: "Ik vraag niet altijd de financiën uit, het gaat om het kind". De cliënten geven net als de medewerkers een wisselend beeld van de mate waarin het gesprek heeft plaatsgevonden over problematiek op andere leefgebieden dan de opvoeding van de kinderen. Sommige cliënten geven aan dat er brede gesprekken hebben plaatsgevonden over alle leefgebieden. Andere cliënten geven aan dat het vooral is gegaan over de problematiek van het kind (hoewel er ook andere problemen in het gezin speelden). De inzet van zorg en ondersteuning vanuit het JOT is telkens gericht op kindproblematiek. Dat blijkt ook uit de gesprekken met cliënten van het JOT.

De gezinsregisseurs vragen breed uit bij ouders aan de hand van de verschillende leefgebieden die in de Zelfredzaamheidsmatrix staan. Zij nemen daarbij de ruimte die nodig is om de totale problematiek van het gezin goed in kaart te brengen. Soms is na één gesprek duidelijk wat er aan de hand is, soms zijn daar bijvoorbeeld wel vier gesprekken voor nodig. De gezinsregisseurs erkennen hierbij dat ouders niet meteen alles vertellen wat in het gezin speelt. Soms komen zij er pas na verloop van tijd achter dat er bijvoorbeeld verslavingsproblematiek speelt, of dat al eerder hulp was ingezet op andere leefgebieden.

Spreken met andere betrokkenen uit het netwerk van het gezin

Als de aanmelding via netwerkpartners verloopt, heeft het JOT soms informatie van netwerkpartners. De medewerkers vragen informatie bij andere professionals op als zij hier toestemming voor hebben van de ouders. In de dossiers van het JOT zien de inspecties terug dat er veel overleg is met andere partijen. Bijvoorbeeld met de scholen van de schoolgaande kinderen is vaak contact vanuit het JOT.

De netwerkpartners van het JOT die de inspecties hebben bevroegd geven aan dat in de contacten met het JOT vooral gesproken wordt over de problematiek van het kind of de opvoeding van het kind. De informatie die scholen hebben over de gehele gezinssituatie wordt doorgaans niet breed uitgevraagd. Het is afhankelijk van (de achtergrond van) de professional van het JOT of de school betrokken wordt bij het in kaart brengen van de problematiek in het gezin, scholen zijn ook niet altijd op de hoogte van de bemoeienis van het JOT in een gezin.

De netwerkpartners van de gezinsregisseurs zien dat deze heel breed kijken; met name de netwerkpartners die een rol spelen bij volwassenenproblematiek (zoals schuldhulpverlening, woningbouwvereniging) hebben hier ervaring mee. Zij leveren ook input bij het in kaart brengen van de problematiek. Schuldhulpverlening laat het bijvoorbeeld aan de gezinsregisseurs weten als er geen geld is voor de boodschappen in een gezin.

⁶ Tegenwoordig: Jeugdbescherming Regio Rotterdam

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

De inspecties hebben in twaalf van de veertien onderzochte dossiers geen veiligheidsinschatting gevonden. In meerdere dossiers was hier wel aanleiding toe, zoals woede of agressie van ouders, of zorgen bij derden of aanmelders over de veiligheid van kinderen.

De medewerkers van het JOT geven aan dat een samenhangende taxatie van de problemen in het gezin in relatie tot de opgroeisituatie van de kinderen ontbreekt. Dit komt doordat het JOT niet breed uitvraagt naar de thuissituatie, waardoor die weging niet gemaakt kan worden. Hoewel de werkinstructie voorschrijft dat altijd een risicotaxatie moet worden ingevuld (en indien niet, dat moet worden vastgelegd waarom), geven medewerkers van het JOT aan dit niet (altijd) te doen. De medewerkers van het JOT varen bij het inschatten van veiligheidsrisico's op ervaring en professionele intuïtie. Als er geen kindproblematiek is, verwijzen/dragen zij het gezin over naar de gezinsregisseur.

De gezinsregisseurs geven aan dat zij bij twijfels over de veiligheid van kinderen het JOT inschakelen. Naast de problematiek die zij met ouders in kaart brengen, zien zij hoe het er in de praktijk in het gezin aan toegaat, doordat zij met name bij de start veel in een gezin komen. Ze zien bijvoorbeeld medicijnen op tafel liggen, zij zien hoe ouders met elkaar en met de kinderen omgaan en hoe de kinderen er uitzien. Zij maken zelf geen veiligheidsinschatting. Het JOT maakt die veiligheidsinschatting in dergelijke situaties evenmin, maar kijkt naar de aanwezigheid van eventuele kindproblematiek. Als hiervan sprake is, wordt gericht ingegaan op wat er voor het kind nodig is. Een medewerker van het JOT geeft zelf een voorbeeld van een situatie die vanuit Veilig Thuis was doorgezet naar de gezinsregisseur, die vervolgens het JOT inschakelde. Het betrof een moeder die was geslagen terwijl zij het kind vasthield. Omdat ouders geen opvoedvraag hadden, zag het JOT geen mogelijkheden om jeugdhulp in te zetten. De casus werd verder afgeschaald naar het CJG. De inspecties hebben in meerdere dossiers deze afschaling of beëindiging van bemoeienis van het JOT gezien terwijl geen inschatting werd gemaakt van de veiligheid van het kind. Dit kwam ook voor in situaties waarin sprake was van een (vermoeden van) fysieke mishandeling van het kind.

Uit een gesprek met een medewerker van het JOT blijkt dat deze er (ten onrechte) vanuit gaat dat de veiligheid van de kinderen bij afschaling vanuit Veilig Thuis niet meer in het geding is: 'Ik ga er vanuit dat als Veilig Thuis doorverwijst naar het JOT, de veiligheid binnen een gezin is hersteld, de risicofactoren zijn afgenomen, er zicht is op de risico's en er duidelijke afspraken zijn omtrent de veiligheid.' Volgens de afspraken met Veilig Thuis kunnen echter ook zaken waarin veiligheidsrisico's spelen, maar waarin ouders open staan voor hulp, worden afgeschaald naar een lokaal team.

3.3.2 Risico's

De scheiding die is gemaakt tussen gezinnen met multiproblematiek (van ouders) en gezinnen met opvoed- of opgroeioproblematiek brengt in de praktijk ernstige risico's met zich mee. De gezinsregisseurs zijn onvoldoende toegerust om een inschatting te maken van de veiligheidsrisico's voor de kinderen bij ouderproblematiek en hebben hier het JOT voor nodig. In de casuïstiek waarbij de gezinsregisseurs hiervoor de hulp inroepen van het JOT, zien de inspecties echter niet terug dat het JOT de veiligheid inschat van de kinderen in relatie tot de ouderproblematiek maar dat het JOT focust op de aanwezigheid van kindproblematiek. Hierdoor wordt geen passende hulp ingezet en blijven onveilige situaties voor de kinderen voortbestaan.

In situaties die worden aangemeld bij het JOT omdat de eerste (globale) inschatting is dat er sprake is van opvoed- of opgroei-problematiek, wordt de gezinssituatie onvoldoende systematisch in kaart gebracht. Hierdoor blijft de focus van het JOT in een groot aantal situaties gericht op het behandelen van het kind of op het verbeteren van de opvoedvaardigheden van (kwetsbare) ouders. Onveilige situaties komen hierdoor niet of te laat in beeld. Dit wordt verder versterkt doordat er in de meeste gevallen geen risico-inschatting wordt gemaakt. Het feit dat de totale gezinssituatie onvoldoende in kaart wordt gebracht leidt er in kwetsbare gezinnen toe dat in eerste instantie een te beperkte aanpak wordt gekozen die niet passend is voor de problematiek van het gezin. Hierdoor verbetert de gezinssituatie niet en escaleert deze in bepaalde gevallen waardoor zwaardere hulp nodig is, zoals bijvoorbeeld een langdurige gezinsopname, of uithuisplaatsing van een kind. Daarnaast worden patronen van het gezin en in de eerdere hulpverlening aan het gezin nauwelijks uitgevraagd, hetgeen ook het risico met zich meebrengt dat onderliggende problemen niet tijdig worden herkend en de gekozen aanpak niet effectief is.

3.3.3 Verklaringen

De gemeente heeft in haar beleidsstukken de ambitie uitgewerkt dat breed wordt gekeken naar de problematiek in een kwetsbaar gezin doordat in een zogenaamd 'kantelingsgesprek' de ondersteuningsbehoefte in brede zin besproken zou moeten worden, zodat vroegtijdig een integraal plan opgesteld kan worden. Dit beleid is gebaseerd op het uitgangspunt dat vanuit een wijkteam de situatie in kaart wordt gebracht, waarbij de regie in handen blijft van een regisseur vanuit het wijkteam. Deze zou ook de bevoegdheid hebben om – na advies van het JOT – te bepalen wat nodig is voor de kinderen. Na de keuze om niet met wijkteams te werken, maar met gezinsregisseurs, is het beleid niet geactualiseerd. Door de knip te maken tussen de gezinsregisseurs en het JOT zijn de rollen bij het in kaart brengen van de problematiek in situaties van kwetsbare gezinnen niet helder. De gezinsregisseurs brengen de ouderproblematiek in kaart, het JOT waar aan de orde de kindproblematiek, maar dit gebeurt niet integraal.

Verder is in beleid, noch in afspraken of procedures, uitgewerkt wat van het KCC, de gezinsregisseurs en de medewerkers van het JOT wordt verwacht bij het in kaart brengen van de problematiek van het hele gezin. De medewerkers van het JOT werken op basis van de ervaring die zij hebben vanuit hun moederorganisatie. De gezinsregisseurs werken met de ZRM, maar niet is bepaald met wie zij ten minste moeten spreken binnen gezin en daarbuiten. Ook zijn er geen afspraken over het integraal kijken naar een gezinssituatie tussen het JOT en de gezinsregisseurs.

Een derde verklaring is dat niet alle medewerkers van het JOT voldoende toegerust lijken om het onderwerp veiligheid met de ouders te bespreken. Als het om de opvoeding van de kinderen gaat, bespreekt het JOT dit om ouders te begeleiden bij het omgaan met het gedrag van hun kinderen. Niet omdat ouders onvoldoende vaardigheden hebben (bijvoorbeeld vanwege hun eigen problematiek) maar om aan de opvoeding adequaat invulling te geven. Ook de gezinsregisseurs zijn onvoldoende toegerust om een veiligheidsinschatting te maken voor de kinderen op basis van de problematiek die in een gezin speelt. Er is niet helder afgesproken welke rol het JOT hierin kan of moet vervullen. Verwachtingen hierover naar elkaar zijn niet helder.

3.4 Conclusie

Als gevolg van verschillende oorzaken wordt de problematiek van kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee niet integraal in kaart gebracht. De oorzaken die de inspecties hebben gezien zijn:

- de knip tussen de gezinsregisseurs en het JOT;
- een onduidelijke taakverdeling tussen beiden;
- het ontbreken van afspraken, richtlijnen en procedures voor het in kaart brengen van de problematiek;
- het onvoldoende scholen van medewerkers voor hun nieuwe taak.

Als de problemen van een kwetsbaar gezin onvoldoende integraal 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 juist wordt belegd, hetgeen tot gevolg heeft dat onveilige situaties voor kinderen blijven voortbestaan.

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 Goeree-Overflakkee 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

De gemeente Goeree-Overflakkee heeft in het beleid beschreven dat er gewerkt moet worden volgens de methodiek 1G1P1R. Niet uitgewerkt is hoe de integrale probleemanalyse en het plan tot stand moeten komen. Er zijn wel formats beschikbaar voor de plannen waar de gezinsregisseurs en het JOT mee werken.

4.3 Praktijk

4.3.1 Bevindingen inspecties

De gezinsregisseurs gaan in de praktijk direct aan de slag met de problemen die aan de hand van de ZRM in kaart zijn gebracht. Volgens de gezinsregisseurs staan de kinderen hierbij altijd op de eerste plaats. Daarnaast zijn inkomen en wonen voor de gezinnen waarmee zij werken heel belangrijk. De gezinsregisseurs halen de professionals erbij die nodig zijn om de problemen van het gezin op te lossen. Als er bijvoorbeeld schulden zijn, dan schakelen zij schuldhulpverlening in. Zij geven zelf aan

dat zij met name op het gebied van werk en inkomen belangrijke stappen maken, en zien dat het inkomen van een gezin vaak bepalend is voor het laten slagen van hele traject.

De doelen en de prioritering van de doelen blijven in de dossiers impliciet, doordat de gezinsregisseurs er vaak niet aan toekomen een plan op te stellen. Hoewel de gezinsregisseurs een format hebben voor het gezinsplan, wordt in de praktijk meestal geen gezinsplan opgesteld. De gezinsregisseurs hebben veel te maken met acute problematiek, waardoor zij vaak direct handelen op escalaties in een gezin. Door direct met de noodzakelijke acties aan de slag te gaan, ontbreekt een analyse van de problematiek en ook het gewenste perspectief voor een gezin. De vraag: 'Wat is er nodig om de problematiek in het gezin op te lossen of beheersbaar te maken?' komt hierdoor onvoldoende aan de orde.

Als het JOT betrokken is, maakt het JOT een plan dat '1G1P' heet. Het JOT beperkt zich hierin tot de problematiek van het kind in het gezin. Als gevolg hiervan stelt het JOT geen plannen op die zijn gericht op het oplossen of beheersbaar maken van de problematiek die in het hele gezin speelt. De plannen zijn doorgaans gericht op het kind waarbij problematiek is geconstateerd. Als er ook bij een ander kind in het gezin problematiek bestaat of gedurende de bemoeienis van het JOT ontstaat, dan komt het voor dat het plan gericht is op meerdere kinderen. Als het JOT constateert dat er in een gezin ook hulp voor de ouders nodig is, dan kan dit er bijvoorbeeld toe leiden dat er ook een gezinsregisseur wordt ingezet. Dit leidt er niet toe dat er een integraal plan tot stand komt op basis van een probleemanalyse over het gehele gezin, waarbij is bekeken hoe gezins- en omgevingsfactoren, de opvoedcapaciteiten van ouders en de ontwikkelingsbehoeften van kinderen op elkaar inwerken.

Medewerkers bespreken de hulpvraag met de ouder, vervolgens gaat de JOT-medewerker het plan maken en stuurt dit op naar de ouder voor akkoord. Doordat de hulpvraag met de ouders in kaart is gebracht, geven cliënten aan zich wel betrokken te voelen bij het plan. In de plannen van het JOT zijn doelen benoemd en geprioriteerd. De prioritering is afhankelijk van de vraag van de ouders, en komt tot stand in overleg met ouders. Dit is volgens sommige medewerkers anders als er bodemeisen zijn gesteld en de veiligheid van de kinderen in het geding is. In dat geval is de medewerker van het JOT degene die de prioritering bepaalt. De netwerkpartners zien verschillen tussen de medewerkers in de mate waarin doelen zijn geconcretiseerd en geprioriteerd.

Als er naast het JOT andere partijen betrokken zijn bij een gezin vanwege de problematiek van een kind, dan zijn deze wisselend betrokken bij het maken van de probleemanalyse en het plan. In sommige gevallen roept het JOT de betrokken professionals bijeen voor een gezamenlijke bijeenkomst over een kind. Netwerkpartners hebben de ervaring dat bij het JOT het totaalplaatje van de hulpverlening dan ontbreekt, ook wat betreft de (gespecialiseerde) jeugdhulp die het JOT inzet. De netwerkpartners van het JOT (doorgaans jeugdhulpverleners) maken een eigen plan voor hun deel van de hulpverlening, voortbouwend op de doelen die in het plan van het JOT zijn gesteld. Medewerkers van het JOT geven aan dat zij geen zicht hebben op deze plannen die door eventueel ingeschakelde maatwerkvoorzieningen zijn opgesteld, het JOT werkt alleen met het eigen plan voor het kind of de kinderen.

4.3.2 Risico's

De inspecties vinden het risicovol dat de gezinsregisseurs doorgaans niet werken met een samenhangend plan op basis van een integrale probleemanalyse en met een gezamenlijk bepaald

gewenst perspectief/effect voor het gezin. Zonder gewenst perspectief is niet vast te stellen of de ingezette zorg en ondersteuning 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 gezien dat problemen, waaronder tekenen van lichamelijke mishandeling van een kind, naar de achtergrond verdwijnen als gevolg van de prioriteit die andere problemen in een gezin krijgen.

Verder vinden de inspecties het risicovol dat de plannen van het JOT de benaming 1G1P dragen, terwijl zij in de praktijk zijn gericht op één of meerdere kinderen. De titel van het plan wekt ten onrechte de verwachting (bijvoorbeeld bij netwerkpartners die zich zorgen maken over de gezinssituatie waarin een kind opgroeit) dat het JOT het overzicht heeft van de gehele problematiek van het kwetsbare gezin, wat er nodig is om deze op te lossen of beheersbaar te maken, zorgt voor de juiste zorg en ondersteuning en de regie hierover voert.

4.3.3 Verklaringen

De gezinsregisseurs hebben een caseload van 25 tot 30 gezinnen met problematiek op meerdere leefgebieden, die vaak om snel handelen vraagt. Als gevolg hiervan is de werkdruk hoog en komen de gezinsregisseurs er vaak niet aan toe om een plan op te stellen voor het gezin.

Doordat het JOT en de gezinsregisseurs niet samen optrekken bij het maken van een plan voor een kwetsbaar gezin, ontstaat er geen integraal plan dat gebaseerd is op een samenhangende probleemanalyse en een gewenst perspectief.

Verder ontbreekt het aan beleid, afspraken en werkinstructies voor het maken van een probleemanalyse en plan.

4.4 Conclusie

Als gevolg van de in hoofdstuk 3 geconstateerde knip tussen de gezinsregisseurs en het JOT, het feit dat de gezinsregisseurs er vaak niet aan toe komen een plan op te stellen voor een kwetsbaar gezin en de beperkte taakopvatting van het JOT, is 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. Hierdoor volgt geen passende aanpak voor kwetsbare gezinnen.

5. één gezin, één plan, Eén Regisseur

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens de verwachting van de inspecties over de invulling van de regisseursfunctie, het beleid (inclusief afspraken, werkinstructies) hierover in de gemeente Goeree-Overflakkee en de invulling van de regisseursfunctie in de praktijk. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

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

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat volgens de conceptsamwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de partijen die het JOT bemensen de medewerkers van het JOT verplicht zijn de regie van de gezinsregisseur te accepteren en de afspraken met de generalist af te stemmen bij een complexe casus. Ook is aangegeven dat de verschillende documenten hier niet eenduidig in zijn, want volgens het handboek van het JOT zijn de gezinsregisseurs procesverantwoordelijk voor alle zaken waar meervoudige problematiek een rol speelt, *tenzij* sprake is van kinderen in het gezin, dan wordt die casus aan het JOT overgelaten. Het beleid over de regiefunctie dateert van voor 2015, is op punten niet actueel en draagt hierdoor bij aan onduidelijkheid over de regiefunctie.

Ook het beleid over de regiefunctie wanneer een zaak is opgeschaald naar het drang- en dwangkader is niet eenduidig. In een aantal stukken is het nadrukkelijk de bedoeling dat de gezinsregisseurs en het JOT intensief samenwerken met de gecertificeerde instelling in die zaken, zodat de regiefunctie wanneer dit mogelijk is weer drempelloos kan worden teruggelegd bij de vrijwillige hulpverlening. In het handboek van het JOT staat echter dat dwang en drang bij het JOT buiten de deur worden gehouden.

5.3 Praktijk

5.3.1 Bevindingen inspecties

De door de inspecties geïnterviewde netwerkpartners van de gezinsregisseurs in het volwassenendomein, maar ook bijvoorbeeld vanuit de scholen, zijn overwegend positief over de wijze waarop de gezinsregisseurs hun rol vervullen.

Maar net als in het beleid blijken in de praktijk de afspraken over de regiefunctie onvoldoende helder. De regierol van de gezinsregisseurs wordt niet altijd geaccepteerd door de netwerkpartners. De gezinsregisseurs lopen er bijvoorbeeld tegenaan dat zij met medewerkers van het algemeen maatschappelijk werk discussie hebben over hun regierol. Deze vinden dat zij de regiefunctie ook of beter kunnen vervullen. Dit leidt er in de praktijk toe dat de gezinsregisseurs soms liever een casus onder zich houden dan dat zij voor bepaalde activiteiten maatschappelijk werk inzetten. De gezinsregisseurs merken ook dat netwerkpartners soms, ondanks de gemaakte afspraken, hun eigen koers varen. Bijvoorbeeld de ambulante gezinsbegeleiding zoekt volgens de gezinsregisseurs vaak geen contact. Het is niet altijd vanzelfsprekend voor netwerkpartners om hun bevindingen aan de gezinsregisseurs terug te koppelen, in die gevallen moeten de gezinsregisseurs er echt achteraan.

In de generieke inkoopuitgangspunten en in de conceptsamenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de JOT-partijen staat dat de medewerkers van het JOT verplicht zijn de regie van de gezinsregisseur te accepteren en bij een complexe casus de afspraken af te stemmen met de generalist. Dit zien de inspecties onvoldoende in de praktijk terug. In de casussen waarin de gezinsregisseur vraagt om bemoeienis van het JOT is regelmatig terug te zien dat het JOT vervolgens de beslissing neemt om wel of geen bemoeienis te starten, of een casus zonder eigen onderzoek of het maken van een veiligheidsinschatting door te geleiden naar het CJG.

Bij de JOT-medewerkers bestaat geen eenduidig beeld over wanneer zij een casus moeten aanmelden bij een gezinsregisseur. Volgens de gezinsregisseurs hoort een casus bij hen thuis als zich op meer dan één leefgebied van de ZRM problemen voordoen. Voor de medewerkers van het JOT is dit niet duidelijk. Zij denken bijvoorbeeld dat zij de gezinsregisseurs alleen bij schulden kunnen inzetten, of alleen bij multiproblematiek. Sommige JOT-medewerkers vinden dat zij er juist ook zelf zijn voor gezinnen waarin multiproblematiek speelt, waarbij dan overigens ook vaak, zo niet altijd, een gezinsregisseur betrokken is.

Ook als het JOT een maatwerkvoorziening heeft ingezet maar op de achtergrond betrokken blijft, is de rol van het JOT onvoldoende helder. Uit de interviews met de medewerkers blijkt dat zij verschillende opvattingen hebben over de vraag of zij de regie houden nadat een maatwerkvoorziening is ingeschakeld. Zij vinden in het algemeen zelf ook dat de afspraken over regie helderder kunnen. Een voorbeeld hiervan is hun rol als zij signalen ontvangen (bijvoorbeeld van onveiligheid van een kind). Vaak wordt de verantwoordelijkheid voor het oppakken van het signaal teruggelegd bij de meldende

partij (meestal de hulpverlening die al in het gezin aanwezig is). De rol om verschillende signalen met elkaar te verbinden, dit te bespreken met het gezin en met andere betrokken professionals en eventueel de hulpverlening hierop aan te passen is niet duidelijk bij het JOT belegd. De netwerkpartners van het JOT geven aan dat zij wel denken dat zij met signalen over het kind bij het JOT terecht kunnen en gaan ervan uit dat het JOT daarop acteert. Zij geven aan dat als zij een signaal afgeven, zij vaak niets terughoren van het JOT, ook niet dat het JOT hierin voor zichzelf geen taak ziet weggelegd. Achteraf blijkt dan pas dat niets met het signaal is gedaan en de situatie voor het kind niet is verbeterd, en soms zelfs is verslechterd.

In de generieke inkoopuitgangspunten staat dat signalen (die er bijvoorbeeld toe leiden dat de mate van complexiteit van de ondersteuningsbehoefte toeneemt) bij de generalist (thans de gezinsmanager) terecht zouden moeten komen en dat die vervolgens verantwoordelijk is voor de verdere aanpak van het signaal.

Op de vraag wat het hebben van de regie inhoudt voor het JOT komt geen eenduidige antwoord naar voren. Genoemd zijn het volgen van een casus, contacten onderhouden, maar zij geven aan dat wat betreft de regie ook een rol voor de ouders is weggelegd. Er wordt genoemd dat er sprake is van een gedeelde verantwoordelijkheid, hulpverleners en ouders zijn 'met elkaar' verantwoordelijk. Eén van de JOT-medewerkers geeft aan dat de regiefunctie van het JOT vergelijkbaar is met een huisarts die soms zelf een behandeling uitvoert, en soms naar specialistische hulp verwijst.

Wat de inspecties terugzien in de dossiers is dat het JOT de verbinding heeft met andere betrokken (jeugdhulp)professionals rondom een gezin, er is veel overleg. Er is niet altijd overleg met partijen waarmee de inspecties dit op basis van de casuïstiek wel zouden verwachten. Er is bijvoorbeeld meestal geen contact met de huisarts of met de JGZ, in een aantal casussen is ook geen contact met de school van schoolgaande kinderen. Netwerkpartners ervaren dat afwegingen (bijvoorbeeld om andere of zwaardere zorg in te zetten) in het JOT-team worden gemaakt, zonder dat zij hierbij betrokken worden. Dit leidt soms tot een andere uitkomst dan de netwerkpartner op basis van zijn betrokkenheid bij het gezin het meest wenselijk acht.

Passende zorg en ondersteuning

De medewerkers van het JOT geven als knelpunt voor het organiseren van passende zorg en ondersteuning aan dat er veel wachtlijsten zijn. Er zijn wachtlijsten bij de J-GGZ bij gezinsregisseurs, bij het JOT en wachtlijsten/hoge werkdruk bij Veilig Thuis, de Raad voor de Kinderbescherming en bij de gecertificeerde instelling JBRR.

De inspecties stellen vast dat het lang duurt voordat voor de kinderen in het gezin passende zorg tot stand komt. De inspecties hebben meerdere casussen gezien waarin, ondanks de bemoeienis van het JOT en ondanks ernstige zorgen, er feitelijk niets gebeurt. De inspecties hebben casuïstiek gezien waarin na een jaar waarin feitelijk geen acties waren ingezet, duidelijk werd dat doelen niet werden bereikt, waarop zwaardere zorg werd gezet of werd geëscaleerd naar het jeugdbeschermingsplein. Netwerkpartners hebben eveneens het beeld dat het (los van wachtlijsten) lang duurt voordat de zorg en ondersteuning voor het gezin onder regie van het JOT van de grond komt. Netwerkpartners vinden het bijvoorbeeld geen goede werkwijze dat het JOT hun adviezen over in te zetten zorg en ondersteuning heroverweegt. Dit zorgt naar hun mening voor onnodige vertraging. De inspecties verwachten dat partijen die gezamenlijk zorg en ondersteuning bieden aan een kwetsbaar gezin

gezamenlijk en tijdig de afweging maken over de benodigde zorg en ondersteuning aan een gezin, mede op basis van de evaluatie van het effect van de ingezette zorg en ondersteuning.

Als het JOT zelf jeugdhulp biedt, dan vinden de netwerkpartners de kwaliteit afhankelijk van de JOT-medewerker. Zij zien hier duidelijke verschillen in.

Op- en afschaling gedwongen kader

De geïnterviewde netwerkpartners vinden dat het JOT meer drang zou mogen inzetten. Zij vinden dat er vanuit het JOT te lang wordt doorgewerkt vanuit het vrijwillig kader. Als er vanuit het JOT bodemeisen worden gesteld, dan worden deze volgens hen onvoldoende gehandhaafd en blijft onduidelijk of wordt doorgepakt. Opschaling naar drang en dwang vanuit JBRR duurt volgens de netwerkpartners lang.

De medewerkers van het JOT ervaren drempels, met name in de bespreking van een casus bij het jeugdbeschermingsplein, in de opschaling naar het gedwongen kader. Opschaling vinden zij verder lastig als ouders wel bereidwillig zijn om hulp te accepteren, maar dit toch tot onvoldoende resultaat leidt. Inzetten van drang vanuit JBRR lukt in de praktijk vaak niet, waardoor zaken die dit eigenlijk nodig hebben om toereikende zorg en ondersteuning tot stand te brengen, bij het JOT bij de voormalig medewerkers van de toegang van Bureau Jeugdzorg terechtkomen.

Verder is er onduidelijkheid over het vervullen van de regiefunctie als er ook drang of dwang is ingezet vanuit de gecertificeerde instelling. De gezinsregisseurs lopen er tegenaan dat zij in die situaties weerstand ervaren van medewerkers van JBRR, zij krijgen weinig terugkoppeling van de medewerkers van JBRR.

Ook in de dossiers van het JOT is terug te zien dat bij drang of dwang vanuit JBRR lang onduidelijkheid bestaat over de regierol. Terug te zien is dat het JOT in die zaken soms wel betrokken blijft, maar niet duidelijk is met welk doel dit gebeurt. Een geïnterviewde medewerker van JBRR geeft een voorbeeld van een casus waaruit blijkt dat de afspraken over regie in de praktijk niet helder zijn voor het JOT. De medewerker van JBRR vond het passend om samen met het JOT op te trekken, om samen een veiligheidsplan te maken en in te schatten of de hulpverlening vanuit het JOT tot gewenste resultaten zou leiden. Zo ja, dan zou de casus over kunnen naar het JOT, zo niet, dan zou de casus bij JBRR blijven. De JOT-medewerker wilde echter geen bemoeienis met de casus zolang JBRR betrokken was. Een andere medewerker van het JOT wilde dit wel.

Als gevolg van de werkdruk bij Veilig Thuis ervaren de medewerkers dat zaken vanuit Veilig Thuis snel worden doorgezet naar het JOT, zonder dat Veilig Thuis onderzoek heeft gedaan of goede informatie aanlevert. Er vindt hierin geen warme overdracht plaats.

5.3.2 Risico's

De inspecties hebben gezien dat juist kwetsbare gezinnen, waarin de ouderproblematiek een risico vormt voor de veiligheid van de kinderen, qua regie en qua integrale zorg en ondersteuning tussen wal en schip raken. De gezinsregisseurs en het JOT pakken deze casuïstiek onvoldoende integraal op. Daarnaast zien de inspecties dat zaken tussen wal en schip raken waarin het JOT in het vrijwillig kader onvoldoende mogelijkheden ziet om zorg en ondersteuning te bieden en partijen in het drang- en

dwangkader onvoldoende mogelijkheden zien om vanuit dat kader zorg en ondersteuning te bieden. Dit leidt ertoe dat de noodzakelijke hulp aan kinderen onvoldoende tot stand komt en er onvoldoende zicht is op de veiligheid in deze kwetsbare gezinnen.

De onduidelijkheid over de regiefunctie en de rol van het JOT leiden er in casuïstiek toe dat het JOT langdurig betrokken is bij een casus, zonder dat de rol van het JOT hierin duidelijk is, de verwachtingen van derden tegelijkertijd hooggespannen zijn, en er feitelijk niets gebeurt.

5.3.3 Verklaringen

Voor netwerkpartners is onvoldoende helder hoe in de gemeente de regierol voor de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen is ingericht. Netwerkpartners van het JOT hebben bijvoorbeeld de verwachting dat het JOT de regierol heeft over het gezinsplan. In de praktijk is het voor het JOT zelf onduidelijk in hoeverre zij de regierol voeren over de zorg en ondersteuning over het plan, dat is opgesteld voor één of meer kinderen in een gezin. De rol van de gezinsregisseurs is onvoldoende gecommuniceerd en deze zijn niet altijd betrokken in casussen waarin meerdere problemen spelen.

Een verklaring voor het niet tot stand komen van de gewenste vorm van regie zien de inspecties in het feit dat de gezinsregisseurs in de praktijk onvoldoende zijn toegerust door de gemeente en hun netwerkpartners (competenties, bevoegdheden, mandaat en noodzakelijke randvoorwaarden) om de rol van regisseur daadwerkelijk te kunnen vervullen. Van de gezinsregisseurs wordt verwacht dat zij de regie voeren over de zorg en ondersteuning aan de meest kwetsbare gezinnen. Zij beschikken echter niet over de competenties om een goede veiligheidsinschatting te maken voor de kinderen in een gezin met (ernstige) ouderproblematiek en zien dit ook niet als hun rol. Hoewel in verschillende beleidsstukken de bevoegdheden van de regisseurs zijn benoemd, bijvoorbeeld de doorzettingsmacht bij de regisseurs is belegd en in de generieke inkoopafspraken is geregeld dat netwerkpartners de regierol moeten accepteren, zijn deze bevoegdheden onvoldoende geoperationaliseerd, waardoor de gezinsregisseurs in de praktijk knelpunten ervaren bij het uitvoeren van hun regierol. De inspecties zien dat gezinsregisseurs hun regierol bijvoorbeeld onvoldoende (kunnen) benutten als zij het JOT zouden moeten inschakelen voor het maken van een adequate veiligheidsinschatting.

Ook andere noodzakelijke randvoorwaarden voor het adequaat vervullen van de regierol ontbreken. Met een caseload van 25-30 complexe gezinnen is het niet mogelijk het overzicht in alle casussen te behouden, de verantwoordelijkheid te dragen over de uitvoering van het gezinsplan, het zicht te houden op hoe de hulpverlening loopt en hoe het met het gezin gaat. Dit wordt extra bemoeilijkt als netwerkpartners de regierol niet als vanzelfsprekend zien bij de gezinsregisseur.

Voorheen werkten de medewerkers van het JOT en de gezinsregisseurs in één systeem, waardoor zij makkelijk in elkaars dossier konden invoegen als dit nodig was. Om privacyredenen is dit gewijzigd en moeten de medewerkers van het JOT en de gezinsregisseurs elkaar betrokken maken als de ander moet meekijken in een casus.

Volgens de gezinsregisseurs gaan meldingen van Veilig Thuis over huishoudens met kinderen naar het JOT. Meldingen over huishoudens zonder kinderen gaan naar de gezinsregisseurs. Dit is een verklaring voor het feit dat het JOT moeite heeft om de casussen die Veilig Thuis aandraagt op te pakken. In de casuïstiek van Veilig Thuis speelt doorgaans namelijk ook ouderproblematiek. De inspecties vinden dat met name de afgeschaalde casuïstiek vanuit Veilig Thuis door de gezinsregisseurs en het JOT gezamenlijk zou moeten worden opgepakt.

Het organiseren van passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen op Goeree-Overflakkee staat ten slotte onder druk als gevolg van de werkdruk en wachtlijsten bij instellingen die deze zorg en ondersteuning leveren vanuit zowel het vrijwillig als gedwongen kader.

5.4 Conclusie

Vershillende oorzaken leiden ertoe dat de regie op de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen nog onvoldoende samenhangend is belegd, dat de gezinsregisseurs hun rol niet volledig kunnen vervullen en dat de zorg en ondersteuning, specifiek gericht op de kinderen, niet tijdig tot stand komt. De verantwoordelijkheden en de regiefunctie zijn niet helder belegd en de randvoorwaarden om de regiefunctie voor kwetsbare gezinnen te kunnen vervullen zijn niet ingevuld.

6. Oordeel en vervolg

6.1 Algemeen

Alles overziend komend de inspecties tot het oordeel dat de effectiviteit van de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen in de gemeente Goeree-Overflakkee op dit moment niet voldoende is en verbeterd moet worden.

De inspecties hebben de gemeente direct na het toezicht gevraagd om samen met de organisaties die participeren in het JOT onmiddellijk maatregelen te nemen om de veiligheid voor kinderen in kwetsbare gezinnen in kaart te brengen en te verbeteren.

6.2 Structurele tekortkomingen

De aanleiding om dit toezichtonderzoek in de gemeente Goeree-Overflakkee uit te voeren, was een ernstige gebeurtenis die aan de Inspectie Jeugdzorg, de Inspectie voor de Gezondheidszorg en de Inspectie Veiligheid en Justitie is gemeld. De melding betreft een gezin waarover gedurende langere tijd signalen van onveiligheid over waren. Op basis van de opgevraagde informatie hebben de inspecties vastgesteld dat de ingezette zorg en ondersteuning onder regie van het Jongerenondersteuningsteam (JOT) er niet toe heeft geleid dat de problemen in het gezin werden opgelost of beheersbaar werden, zodanig dat het kind in het gezin veilig kon opgroeien. De inspecties hadden naar aanleiding hiervan vragen over de effectiviteit van het lokale netwerk rondom kwetsbare gezinnen op Goeree-Overflakkee. Zij hebben daarom onderzocht of de in de casus geconstateerde tekortkomingen van structurele aard zijn of incidenteel waren.

De inspecties stellen vast dat de in de casus geconstateerde tekortkomingen van structurele aard zijn. Dit rapport gaat over de structurele verbeterpunten in de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen op Goeree-Overflakkee die de inspecties hebben geconstateerd.

6.3 Direct op te pakken verbetermaatregelen

De bevindingen van de inspecties bij het toezicht in oktober 2016 waren dermate zorgelijk, dat zij om directe maatregelen hebben gevraagd aan de gemeente. Op 2 november 2016 hebben de inspecties hierover een gesprek gevoerd met de gemeente. In dit gesprek zijn afspraken gemaakt over het onderzoeken en indien nodig oppakken van casuïstiek door het JOT en de gezinsregisseurs waarover de inspecties zich naar aanleiding van dossieronderzoek zorgen maakten omtrent de veiligheid van de kinderen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt die als doel hebben dat op korte termijn verbeteringen worden doorgevoerd om de belangrijkste zorgpunten weg te nemen. Het betreft afspraken over het doornemen van zowel de volledige caseload van de gezinsregisseurs als van het JOT, het in beeld brengen van de gezinssituatie(s), het maken van veiligheidsinschattingen en het waar nodig handelen bij veiligheidsrisico's vóór 1 januari 2017⁷.

⁷ Uitstel is verleend tot 15 januari 2017.

De rapportages die de inspecties en de toezichthouder WMO op 13 januari 2017 hebben ontvangen hebben de zorgen niet weggenomen. Hierover vond een gesprek plaats op 8 februari 2017 met de gemeente en FlexusJeugdplein, Lucertis, MEE en Trivium Lindenhof.

Tijdens dit gesprek hebben de inspecties, de gemeente Goeree-Overflakkee en de zorgorganisaties, vertegenwoordigd in het Jeugd Ondersteuningsteam (FlexusJeugdplein, Lucertis, MEE en Trivium Lindenhof⁸) de afspraak gemaakt dat de gemeente en genoemde zorgorganisaties gezamenlijk in de week na de bijeenkomst een concreet stappenplan aanbieden over deze wijze waarop zij:

- de problematiek van de gezinnen in de gehele lopende casuïstiek van zowel het JOT als van de gezinsregisseurs in kaart brengen;
- op basis daarvan een deskundige risico-inschatting maken;
- concreet handelen bij geconstateerde veiligheidsrisico's en passende zorg en ondersteuning inzetten.

Hierop hebben de inspecties en de Toezichthouder WMO GGD Rotterdam-Rijnmond dit stappenplan ontvangen. De inspecties hebben er vertrouwen in dat met de uitvoering van dit plan de zorgen van de inspecties over de lopende casuïstiek worden weggenomen. In april 2017 zullen de inspecties en de Toezichthouder WMO GGD Rotterdam-Rijnmond een beknopte hertoets uitvoeren.

Het aangeleverde stappenplan bevat naast gevraagde maatregelen voor de korte termijn ook maatregelen om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen structureel te verbeteren.

6.4 Onderbouwing van de structurele tekortkomingen

1G1P1R komt niet tot stand

De inspecties hebben zorgen dat juist de meest kwetsbare kinderen in kwetsbare gezinnen tussen wal en schip vallen in de gemeente Goeree-Overflakkee. Het betreft gezinnen waarbij ouderproblematiek tot risico's leidt voor het veilig opgroeien van de kinderen. Een belangrijke oorzaak hiervan is de knip in de werkzaamheden van de gezinsregisseurs en het JOT. De gezinsregisseurs zijn er voor de ouderproblematiek, het JOT is er voor de kindproblematiek. Noch het JOT, noch de gezinsregisseurs maken een volledige analyse van de problematiek van het gezin, waarbij wordt bekeken hoe de ontwikkelingsbehoeften van de kinderen, de opvoedingscapaciteiten van de ouders en de gezins- en omgevingsfactoren (zoals bijvoorbeeld schuldenproblematiek, belast verleden van ouders, verslavingsproblematiek) in een kwetsbaar gezin op elkaar inwerken.

De expertise en mogelijkheden van het JOT en de gezinsregisseurs komen niet bij elkaar in kwetsbare gezinnen waarvoor dit nodig is. Casuïstiek die in eerste instantie door het KCC wordt ingeschat als kind- of opvoedproblematiek, komt bij het JOT terecht. Het JOT is bij het bieden van zorg en ondersteuning vervolgens vooral gericht op problematiek die het kind laat zien, ook als in tweede instantie sprake blijkt van een complexe gezinssituatie. Als er geen kindproblematiek speelt, sluit het JOT af. Als er (alleen) ouderproblematiek speelt dan wordt de zorg en ondersteuning ingezet onder de regie van de gezinsregisseurs. Hierdoor wordt noch bij het JOT, noch door de gezinsregisseurs, in kwetsbare gezinnen een adequate veiligheidinschatting gemaakt op basis van de gehele problematiek

⁸ Op basis van de concept samenwerkingsovereenkomst hebben de inspecties aangenomen dat alleen genoemde vier zorgorganisaties participeerden in het JOT. In februari 2017 werd het de inspecties duidelijk dat BSW participeert in het JOT, waardoor het bureau niet is uitgenodigd voor het gesprek. De inspecties hebben de gemeente inmiddels gevraagd BSW te betrekken bij de uitvoering van het verbeterplan.

die in het gezin speelt. Onveilige situaties voor kinderen blijven hierdoor buiten beeld of verdwijnen naar de achtergrond bij de hulpverlening, waardoor zij voortduren.

Ook signalen van acute onveiligheid in kwetsbare gezinnen verdwijnen naar de achtergrond. Dit komt mede doordat de gezinsregisseurs geen tijd hebben om een integrale probleemanalyse te maken en een integraal plan. Er zijn geen richtlijnen voor het in kaart brengen van de problematiek en de veiligheid binnen een kwetsbaar gezin, de randvoorwaarden om te komen tot een samenhangend plan en adequate regie zijn niet geregeld.

Onduidelijkheid over rollen en taken

Bij zowel de gezinsregisseurs, als bij het JOT zelf, als bij de netwerkpartners bestaat onduidelijkheid over rollen en taken van beide bij kwetsbare gezinnen. De in het beleid geformuleerde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de gezinsmanagers (in het beleid: generalisten) komen niet overeen met de feitelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld de eerste inventarisatie van de hulpvraag/problematiek gebeurt niet standaard door de gezinsmanagers, maar (beknopt) door het KCC. De bevoegdheid die de gezinsmanager zou hebben om jeugdhulp in te zetten, is in de praktijk niet terug te zien. Het JOT neemt in de praktijk de beslissing of jeugdhulp moet worden ingezet, op basis van gesignaleerde kindproblematiek. Ook de afspraken met de partijen in het dwang- en drangkader leiden in de praktijk tot onduidelijkheid en problemen.

Binnen het JOT en tussen het JOT en de gezinsregisseurs zijn verschillende lijnen zichtbaar waarlangs de verantwoordelijkheden zijn geregeld:

- BTSW, FlexusJeugdplein, Lucertis, MEE en Trivium Lindenhof zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het handelen, certificering van de medewerkers, opleiding en intervisie;
- De netwerkregisseur van het JOT is functioneel leidinggevende, via deze weg draagt de gemeente als materiële werkgever 'onder omstandigheden' verantwoordelijkheid voor het dagelijks handelen in het JOT;
- De gedragswetenschapper van het JOT is in dienst van FlexusJeugdplein en draagt inhoudelijke verantwoordelijkheid volgens de redentatie van verantwoorde werktoedeling;
- De medewerkers van het JOT zijn verplicht de regie van de gezinsregisseur te accepteren.

Zowel de medewerkers van het JOT als de gezinsregisseurs werken hard en zijn gedreven, maar er is ook handelingsverlegenheid zichtbaar. De inspecties hebben meerdere casussen gezien waarin, ondanks de bemoeienis van het JOT en veel overleg, ondanks ernstige zorgen, er feitelijk niets gebeurt. Het ontbreken van adequate afspraken tussen de samenwerkingspartners van het JOT, de gemeente en netwerkpartners zijn hier mede debet aan.

6.5 Kansen

De gezamenlijke expertise, de professionaliteit, gedrevenheid en het netwerk van de gezinsregisseurs en het JOT kunnen gezamenlijk leiden tot passende zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen. Hiervoor is nodig dat zij casuïstiek over kwetsbare gezinnen met ouderproblematiek altijd gezamenlijk beoordelen, een goede veiligheidsinschatting maken en passende zorg en ondersteuning inzetten. Om dit te kunnen realiseren dienen de gemeente en de zorgorganisaties die gezamenlijk het JOT vormgeven, en overige relevante partijen, een heldere visie uit te werken in samenhangend beleid,

samenwerkingsafspraken en werkinstructies. Bovendien is het belangrijk dat de regisseurs over de juiste competenties beschikken, en dat randvoorwaarden zoals voldoende tijd en middelen om de taak als regisseur taak te kunnen vervullen gecreëerd zijn.

6.6 Vervolg

De inspecties vragen van de partijen die in Goeree-Overflakkee 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 Goeree-Overflakkee. Het onder 6.3 genoemde stappenplan bevat naast gevraagde maatregelen voor de korte termijn ook maatregelen om de zorg en ondersteuning aan kwetsbare gezinnen structureel te verbeteren.

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.
Thema: In Zorg		
Criteria	Indicator	Operationalisering
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/beperkt 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.
Thema: Borgen van samenhang in het lokale stelsel		
Criteria	Indicator	Operationalisering
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

- Concept samenwerkingsovereenkomst gemeente en JOT (oktober 2016)
- Concept Samenwerkingsafspraken VTRR en lokale veld (Rotterdam en ZHE), november 2015
- Frisse blik van buiten. Evaluatie en advies jeugdondersteuningsteams (JOT) gemeente Goeree-Overflakkee, tussentijdse rapportage, K2 (augustus 2016)
- Functie- en competentie profiel medewerker Jeugdondersteuningsteam
- Handboek JOT
- Projectplan JOT
- Referentiekader. Strategische uitgangspunten als kapstok voor de inkoop en contractering in het sociaal domein, gemeente Goeree-Overflakkee
- Samenwerkingsprotocol gemeenten en Gecertificeerde Instellingen
- Samenwerkingsprotocol gemeenten en Raad voor de Kinderbescherming
- Taakomschrijving netwerkregisseur
- Verantwoordelijkheidsverdeling JOT
- Werkproces aanmelding tot advies hulp
- Werkproces bureaudienst (januari 2016)
- Werkproces intake tot advies hulp (oktober 2016)

- 14 Dossiers van het JOT en de gezinsregisseurs

- 3 gezinsregisseurs

- 8 medewerkers JOT en gedragswetenschapper JOT

- 5 cliënten

- 3 schuldhulpverleners
- 5 scholen
- 4 medewerkers woningbouwvereniging
- 1 praktijkondersteuner huisarts GGZ
- 2 medewerkers JBRR
- samenwerkingsverband passend onderwijs
- 2 medewerkers Kwadraad
- 2 medewerkers ASVZ