



Samenwerkend Toezicht Jeugd  
Ministerie van Volksgezondheid,  
Welzijn en Sport

# Uitkomsten toezichtonderzoek Deventer

Toezichtonderzoek op beleidsniveau naar de verantwoorde zorg en ondersteuning van gezinnen met geringe sociale redzaamheid

Oktober 2013

*Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ) verstaat onder een gezin met geringe sociale redzaamheid een gezin met chronische problemen op meerdere leefgebieden (minimaal vier), waarvan de ouders niet in staat zijn deze problemen zelf op te lossen.*

*Kinderen van dat gezin lopen hierdoor permanent risico's en/of ondervinden problemen. Het gezin kent vaak een historie van – vastgelopen – hulpverleningstrajecten die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid.*

- Gezin: omvat één of meerdere ouders, één of meerdere kinderen;
- Chronisch: de problematiek is blijvend, maar kan wel in intensiteit fluctueren;
- Leefgebieden: gezin, wonen, werk, inkomen, gezondheid, onderwijs en veiligheid.

*In deze factsheet leest u de uitkomsten van de eerste fase van het toezichtonderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd naar de aanpak van de gemeente en haar netwerkpartners voor gezinnen met geringe sociale redzaamheid (GGSR).*

*Deze fase van het toezichtonderzoek richt zich op de vraag of gemeenten en betrokken lokale partijen op beleidsniveau de zorg en ondersteuning voor deze gezinnen toereikend hebben vormgegeven.*

*De zorg en ondersteuning van deze kwetsbare gezinnen mag niet alleen afhangen van de (toevallige) inzet van betrokken medewerkers of organisaties. Dit vraagt van gemeenten om samen met betrokken lokale partijen een overkoepelende beleidsvisie te realiseren en afspraken te maken over hoe de zorg en ondersteuning voor deze gezinnen op verantwoorde wijze tot stand komt. Het belang hiervan wordt met de naderende inwerkingtreding van de nieuwe Jeugdwet en de daarmee gepaard gaande verschuivende verantwoordelijkheden, alleen maar groter.*

*In het kader van dit toezichtonderzoek hebben de samenwerkende jeugdinspecties vragenlijsten uitgezet bij de gemeente en de – door de gemeente aangegeven – belangrijkste netwerkpartners (maximaal drie). Tevens zijn de door de gemeente aangeleverde documenten in het onderzoek betrokken.*

*Op basis van de verzamelde informatie heeft STJ de binnen de gemeente bestaande aanpak(ken) voor GGSR beoordeeld aan de hand van het daarvoor ontwikkelde toetsingskader. STJ heeft beoordeeld of op beleidsniveau de aanpak geborgd is en of de vastgelegde werkwijze dan wel de gemaakte afspraken richtinggevend zijn voor de betrokken lokale partijen.*

*Samenwerkend Toezicht Jeugd vraagt de gemeente en haar netwerkpartners de verbeterpunten die in deze factsheet zijn genoemd op te pakken. STJ verwacht van de betrokken partijen na een jaar een rapportage over de voortgang.*

*Meer informatie over het toezichtonderzoek en het toetsingskader vindt u op [www.toezichtggsr.nl](http://www.toezichtggsr.nl).*

## Context Deventer

De gemeente Deventer heeft ongeveer 98.500 inwoners. De stad telt volgens de gegevens van het CBS uit januari 2012 14.913 meerpersoonshuishoudens met kinderen (dat zijn gezinnen met één of twee volwassenen en ten minste één kind).

Deventer is bezig om verschillende (zorg)overleggen, waarin onder andere de lijnen voor GGSR worden uitgezet, meer in samenhang met elkaar te brengen. Het betreft (zorg)overleggen op de beleidsterreinen Veiligheid (Veiligheidshuis), Jeugd en Onderwijs (CJG), Werk en Inkomen en OGGZ/Bijzondere Zorg Team (BZT). Dit is uitgewerkt in de startnotitie Op weg naar een krachtige regie en samenwerking op het gebied van personen met meervoudige problematiek. In dit document staat de visie van de gemeente beschreven: De gemeente Deventer wil een krachtige regie voeren om een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de ketens op de genoemde beleidsterreinen te bewerkstelligen met als doel om cliënten met meervoudige (complexe) problematiek niet tussen de wal en het schip te laten vallen en integraal aan de oplossing van hun problematiek te laten werken. Het gaat hier om ernstige problematiek en veelal is sprake van problemen binnen een gezin en/of omgeving. Er zal naar de totale omgeving van de cliënt worden gekeken.

Kinderen waarvoor hulp nodig is en ouders die ondersteuning kunnen gebruiken, komen in Deventer in beginsel terecht bij het CJG, waar een groot aantal partijen in participeert (zoals Bureau Jeugdzorg, GGD, GGZ, MEE, maatschappelijk werk, verslavingszorg, politie). Als voor een heel huishouden geldt dat er op meerdere gebieden problemen zijn en ouders niet open staan voor hulp, dan is er een intensievere aanpak nodig dan het CJG kan bieden. Hiervoor kan het Bijzondere Zorg Team worden ingezet.

De gemeente kan op dit moment geen inschatting maken van het aantal gezinnen dat aan de STJ-definitie van GGSR voldoet. Deventer noemt het Bijzondere Zorg team als de aanpak waarvan de doelgroep het best aansluit bij de STJ-definitie van GGSR. Deze factsheet geeft een oordeel over de aanpak Bijzondere Zorg Team.

## Aanpak: Bijzondere Zorg Team

*Namens de gemeente Deventer hebben drie netwerkpartners de vragenlijst gezamenlijk ingevuld. Dit zijn Dimence GGZ, Tactus verslavingszorg, en Iriszorg maatschappelijke opvang. Genoemde netwerkpartners hebben niet elk afzonderlijk een vragenlijst ingevuld, maar zich, net als de gemeente, geconformeerd aan de antwoorden in de vragenlijst van de gemeente. Deze werkwijze wijkt af van de werkwijze in de overige onderzochte gemeenten. STJ heeft daarom vervolgens aan Pactum en Bureau Jeugdzorg Overijssel gevraagd de vragenlijst voor de netwerkpartners in te vullen. Pactum heeft aan dit verzoek voldaan.*

*Op basis van de ingevulde vragenlijsten en de aangeleverde informatie gezamenlijk heeft STJ de beoordeling gemaakt.*

## Beschrijving

In Deventer is er een Meldpunt waar burgers of professionals gezinnen kunnen aanmelden die problemen hebben op meerdere gebieden en hulp afwijzen (Meldpunt Bijzondere Zorg). Het gaat om de volgende problemen:

- psychische problemen;
- een alcohol-, drugs- of medicijnverslaving;
- een verstandelijke handicap;
- een vervuilde leefomgeving;
- geen vast woonadres (dak- of thuisloos);
- maatschappelijke problemen (bijv. schulden).

Na een melding bij het Meldpunt Bijzondere Zorg onderzoekt het Bijzondere Zorg Team wat het probleem is, of er al eerder hulp is ingezet en zo ja door wie.

Het Bijzondere Zorg Team biedt (ongevraagde) hulp aan mensen, waarbij verbetering van de kwaliteit van leven het uitgangspunt is. Binnen het team wordt bepaald welke hulp voor het betreffende individu of gezin nodig is en een plan van aanpak gemaakt. Ook wordt er een casemanager aangewezen die in dienst is bij een (zorg)instelling. Er vindt vervolgens een overdracht plaats naar de betreffende zorginstelling, die het plan van aanpak gaat uitvoeren.

Het Bijzondere Zorg Team krijgt casussen aangeleverd van individuen, maar ook van gezinnen. In 2012 waren er ruim 900 casussen aangemeld, waarbij het in ruim 100 gevallen gezinnen betrof. Als een plan van aanpak wordt gemaakt voor een gezin, dan worden netwerkpartners met expertise op dat gebied betrokken (bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg of een organisatie voor jeugd- en opvoedhulp).

## Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Bijzondere Zorg Team' getoetst aan de hand van vijf thema's voor verantwoorde zorg en ondersteuning voor gezinnen met een geringe sociale redzaamheid. De vijf thema's zijn:

- **Toeleiding:** gezinnen zijn in beeld en worden bereikt met de aanpak
- **Gezin centraal:** de aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal
- **De aanpak:** de aanpak is planmatig, samenhangend en vasthoudend en de regisseur is toegerust
- **Samenwerking:** er moet goede samenwerking zijn tussen de instanties die bij een gezin betrokken zijn
- **Continu:** indien nodig moeten zorg en ondersteuning langdurig kunnen worden ingezet, in wisselende aard en intensiteit

Deze thema's zijn verder uitgewerkt in criteria en bijbehorende indicatoren. De onderstaande tabel bevat de bevindingen van STJ per indicator uit het toetsingskader, waarmee STJ beoordeelt of op beleidsniveau de zorg en ondersteuning aan gezinnen met geringe sociale redzaamheid op toereikende wijze is vormgegeven. Per indicator wordt aangegeven of de zorg en ondersteuning vanuit de aanpak daaraan voldoet (✓) dan wel of er een verbeterpunt is (X).

Toeleiding		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
GGSR zijn in beeld	Alle netwerkpartners hanteren dezelfde omschrijving van GGSR	✓ De gemeente en de drie netwerkpartners volwassenenzorg geven aan dat alle mensen die voldoen aan het criterium voor multiprobleemhuishoudens in aanmerking komen voor de aanpak Bijzondere Zorg Team. De organisatie voor jeugd- en opvoedhulp sluit hierbij aan, met een extra accent op de betrokken kinderen. <b>LET OP: Noch gemeente, noch de netwerkpartners geven aan dat het gezinnen betreft die hulp afwijzen, terwijl dit wel o.m. in de omschrijving van de doelgroep op de website van het Bijzondere Zorg Team staat.</b>
	De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR	X De gemeente geeft aan geen zicht te hebben op de omvang van de doelgroep en de wijken waarin deze zich met name bevindt. Overigens blijkt uit de monitor dat er wel een goed beeld is van het aantal gezinnen waarvoor in 2012 hulp en ondersteuning tot stand is gekomen via het Bijzondere Zorg Team.
De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is	De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld	✓ De aanmelding voor het Bijzondere Zorg Team verloopt via het Meldpunt Bijzondere Zorg. Zowel burgers als professionals kunnen rechtstreeks melden. De verwijzing kan ook via andere kanalen, zoals via politie, maatschappelijk werk, CJG.
	Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak	✓ Een groot aantal partijen melden gezinnen voor de aanpak aan, waaronder GGZ, BJZ, MEE, GGD, onderwijs, woningbouwcorporaties, huisartsen.

## Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Gezin centraal		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
De aanpak stelt het gezin en zijn sociale netwerk centraal	Binnen de aanpak wordt de eigen kracht van het gezin ondersteund en benut	<p>✓ Het Bijzondere Zorg Team leidt toe naar zorg. De eigen kracht methodiek wordt in principe door de (zorg)partij ingezet die daadwerkelijk het plan van aanpak uitvoert.</p> <p><b>LET OP: Het uitgangspunt dat wordt uitgegaan van de eigen kracht van gezinnen is niet vastgelegd in een beleidsdocument.</b></p>
	Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut	<p>✓ Ook voor het betrekken van het sociale netwerk geldt dat dit wordt ingezet door de betrokken zorgpartij. De organisatie voor jeugd- en opvoedhulp zegt hierover dat alle betrokkenen, zowel het eigen netwerk van de cliënt als het professionele netwerk deel uitmaken van het plan voor het betreffende gezin.</p>
	Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is	<p>✓ In het convenant uitbreiding Bijzondere Zorg Team staat dat de medewerkers onafhankelijk, gebaseerd op de inhoud en de wens van de cliënt en naar aanleiding van de conclusies van de screening van de cliënt, toeleiden naar gereguleerde zorg.</p>

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Planmatig	De gemeente heeft beleid voor de groep GGSR De gemeente zorgt voor een gezamenlijke visie op de aanpak voor GGSR De netwerkpartners hebben gezamenlijke doelen geformuleerd ten aanzien van de aanpak van GGSR	<p>✓ Het beleid van de gemeente Deventer is vastgelegd in verschillende documenten, waaronder de startnotitie <i>Op weg naar een krachtige regie en samenwerking op het gebied van personen met meervoudige problematiek</i>.</p> <p>✓ De startnotitie bevat een visie op de zorg en ondersteuning van GGSR: De gemeente Deventer wil een krachtige regie voeren om een effectieve en efficiënte samenwerking tussen de ketens op de genoemde beleidsterreinen te bewerkstelligen met als doel om cliënten met meervoudige (complexe) problematiek niet tussen de wal en het schip te laten vallen en integraal aan de oplossing van hun problematiek te laten werken.</p> <p>✓ Gemeente en netwerkpartners noemen als doel van de aanpak Bijzondere Zorg Team dat niemand/geen kind of gezin tussen wal en schip valt.</p>
	De resultaten van de aanpak worden bijgehouden De netwerkpartners evalueren de resultaten van de aanpak De gemeente evalueert de resultaten van de aanpak Op basis van de evaluatie wordt het beleid gecontinueerd dan wel bijgesteld	<p>✓ De gemeente en alle netwerkpartners noemen de evaluatie op casusniveau.</p> <p>✓ De gemeente verzorgt daarnaast een overstijgende evaluatie (voortgangsrapportage en monitor).</p> <p>✓ De evaluatie staat op de agenda van de gemeenteraad. De organisatie voor jeugd- en opvoedhulp geeft aan dat de uitkomsten gepresenteerd worden aan de raadsleden en dat de netwerkpartners worden bezocht om de betrokkenheid bij de aanpak te onderhouden en te vergroten.</p>

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Aanpak		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
Een toegeruste regisseur	In de aanpak is er één centrale persoon voor het gezin die de intensieve zorg en ondersteuning aan het gezin op elkaar afstemt (de regisseur)	✓ De casusregisseur is een professional en wordt aangewezen vanuit het multidisciplinaire Bijzondere Zorg Team. De casusregisseur zorgt voor de coördinatie zodat de verschillende professionals zich houden aan de vastgestelde afspraken in het plan van aanpak.
	De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld	✓ De doorzettingsmacht voor de casusregisseur is geregeld. De casusregisseur heeft zeggenschap en kan daarmee de professionals verplichten hun afspraken na te komen. De casusregisseur is gemandateerd door alle partijen en kan indien nodig opschalen middels de escalatieroute via de procesregisseur.
	De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen	✓ Volgens de gemeente en netwerkpartners volwassenenzorg worden er eisen gesteld aan de regisseur en is er een maximale caseload afgesproken van 15. <b>LET OP: Dit is niet duidelijk terug te vinden in de documenten en de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp geeft aan hier niet goed van op de hoogte te zijn.</b>
Samenhangend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met en gezamenlijk plan per gezin	✓ Het Bijzondere Zorg Team maakt een gezamenlijk plan van aanpak, waarbij de verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de casusregisseur. In het convenant uitbreiding Bijzondere Zorg Team is geregeld dat de netwerkpartners het plan van aanpak leidend laten zijn voor hun handelen, alle netwerkpartners (inclusief de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp) weten dit ook.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden	✓ Gemeente en netwerkpartners geven aan dat het Bijzondere Zorg Team aandacht heeft voor de problemen van alle gezinsleden op alle leefgebieden. De procesmanager van het Bijzondere Zorg Team is sinds kort tevens procesmanager van het CJG, waardoor het Bijzondere Zorg Team niet langer vooral is gericht op de problematiek van volwassenen in het gezin, maar er ook aandacht is voor de kinderen. Dit blijkt ook uit de antwoorden van de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp.
Vasthoudend	Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt	✓ Het betreft bemoeizorg, waardoor de aanpak per definitie outreachend is volgens gemeente en netwerkpartners volwassenenzorg. Ook de organisatie voor jeugd- en opvoedhulp is hier expliciet in, ook in de omschrijving van de aanpak en geeft aan dat het Bijzondere Zorg Team outreachend is, naar de mensen toegaat en gericht is op het in contact komen met deze gezinnen.
	Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten	✓ Gemeente en netwerkpartners volwassenenzorg geven aan dat er geen drang en dwangmiddelen worden ingezet. De gemeente geeft aan dat het een keuze en visie is om dwang en drang niet door het BZT zelf te laten uitvoeren. Als er drang en dwang nodig is verwijst het BZT naar de reguliere zorg en werkt dan samen. Drang en dwang worden uitgevoerd door de reguliere instellingen.  Het Bijzondere Zorg Team is vasthoudend en betrokken. De aanpak eindigt pas als er is toegeleid naar reguliere hulp en deze ook is ingezet.

## Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerking		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
<b>Coördinatie</b>	De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR	✓ De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR, dit valt ook op bij de wijze waarop de gemeente de aanpak Bijzondere Zorg Team monitort en evalueert.
	Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld	✓ Er zijn binnen de aanpak opschalingsmogelijkheden geregeld.
<b>Benodigde partijen werken mee aan de aanpak</b>	Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak	✗ Volgens gemeente en netwerkpartners is met een groot aantal partijen samenwerkingsafspraken gemaakt, maar het onderwijs ontbreekt. Het convenant is met name ondertekend door gemeente, zorgpartijen en woningbouwcorporaties. Onderwijs en politie ontbreken hier. De jeugd- en opvoedorganisatie noemt onderwijs wel als partner in de aanpak. De politie is wel een partner bij het BZT maar heeft het convenant niet getekend.
	Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak	✓ De samenwerkingsafspraken staan in het Convenant uitbreiding Bijzondere Zorg Team Deventer.
	De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen	✓ Zowel de gemeenten als netwerkpartners volwassenenzorg en de jeugd- en opvoedorganisatie geven aan dat medewerkers de bevoegdheid hebben om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen.
<b>Toereikende informatie</b>	Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie	✓ Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie. Het Bijzondere Zorg Team maakt gebruik van vis2, een soort Verwijsindex voor volwassenen.

Continu		
Criteria	Indicatoren	Bevindingen
<b>De duur van de aanpak is toereikend</b>	De afspraak is dat de intensieve zorg en ondersteuning doorlopen totdat de problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn	✓ Er zijn geen afspraken gemaakt over de duur van de aanpak, het Bijzondere Zorg Team blijft betrokken tot de reguliere hulp is ingezet en op gang is gekomen.
<b>De aanpak is flexibel</b>	Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak	✓ Het BZT werkt niet met een wachtlijst. Mochten er wachtlijsten zijn bij netwerkpartners dan is er afgesproken dat dit gemeld wordt aan de procesmanager. Deze gaat dan vervolgens in gesprek met de betreffende instelling om dit op te lossen.
<b>De aanpak krijgt indien nodig een vervolg</b>	Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen	✓ Gemeente en netwerkpartners noemen monitoring door het Bijzondere Zorg Team, de jeugdmonitor, de Verwijsindex en het model aanpak jeugd en veiligheid als vormen van nazorg.

## Conclusie

Hieronder leest u een conclusie vanuit de bevindingen op de vijf thema's uit het toetsingskader. Deze toetsing richt zich op de vraag of gemeenten en betrokken lokale partijen op beleidsniveau de zorg en ondersteuning voor deze kwetsbare gezinnen toereikend hebben vormgegeven. In deze conclusie is niet gestreefd naar volledigheid. Er is met name gekeken naar de belangrijkste punten waarmee Deventer in het vormgeven van zorg en ondersteuning voor GGSR op de goede weg is en de punten die extra aandacht behoeven omdat deze een belangrijk risico behelzen.

### Toeleiding

#### Wat gaat goed?

Doordat gemeente en netwerkpartners dezelfde omschrijving van de doelgroep hanteren, is deze groep potentieel bereikbaar voor de aanpak Bijzondere Zorg Team.

#### Wat kan beter?

Om te voorkomen dat deze gezinnen van de benodigde zorg verstoken blijven, is het belangrijk om zicht te hebben hoeveel gezinnen speciale zorg behoeven. De gemeente Deventer heeft geen beeld van de omvang van de doelgroep.

### Gezin centraal

#### Wat gaat goed?

De problematiek van het gezin vormt binnen het Bijzondere Zorg Team uitgangspunt bij het vormgeven van de aanpak. Bij de uitvoering van het plan van aanpak dat het Bijzondere Zorg Team heeft opgesteld gaan netwerkpartners uit van de eigen kracht van het gezin en zijn sociale netwerk.

#### Wat kan beter?

### Aanpak

#### Wat gaat goed?

De aanpak van de gemeente Deventer voor gezinnen met problemen op meerdere terreinen sluit aan bij het beleid en de visie die de gemeente heeft. De gemeente wil met de aanpak dezelfde doelen bereiken als de netwerkpartners.

De gemeente zorgt voor een evaluatie en monitoring van de aanpak.

Binnen de aanpak is geregeld dat er één plan wordt gemaakt voor een gezin waarvan de voortgang vervolgens wordt bewaakt door een casusregisseur. Bovendien is afgesproken dat het plan leidend is voor het handelen van de netwerkpartners. De casusregisseur is toegerust voor zijn taken en heeft doorzettingsmacht.

#### Wat kan beter?



## Vervolg conclusie

Samenwerking	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
<p>De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR. Opschalingsmogelijkheden zijn geregeld.</p> <p>Medewerkers hebben de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de zorg en ondersteuning voor de gezinnen.</p> <p>Er zijn afspraken over het actief delen van informatie binnen het Bijzondere Zorg Team.</p>	<p>De gemeente noemt een groot aantal relevante netwerkpartners, maar het onderwijs en de politie hebben het samenwerkingsconvenant niet ondertekend. Dit zijn belangrijke signaleerders van risico's voor de toeleiding van gezinnen, maar ook tijdens de aanpak.</p>

Continu	
Wat gaat goed?	Wat kan beter?
<p>Het Bijzondere Zorg Team blijft aan het werk met een gezin tot de reguliere hulp is ingezet en in gang is.</p>	