



Samenwerkend Toezicht Jeugd
Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport

Uitkomsten toezichtonderzoek Bergen op Zoom

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

November 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.

Context Bergen op Zoom

De gemeente Bergen op Zoom heeft ongeveer 66.000 inwoners. De stad telt volgens de gegevens van het CBS uit 2012 zo'n 10.000 meerpersoonshuishoudens met kinderen (dat zijn gezinnen met één of 2 volwassenen en ten minste één kind).

Bergen op Zoom heeft afspraken en convenanten met omliggende gemeenten. Zo wordt er sinds 1 januari 2011 samengewerkt met 18 West-Brabantse gemeenten en het Zeeuwse Tholen in de gemeenschappelijke regeling Regio West-Brabant. In dit samenwerkingsverband werken de 19 gemeenten samen op een aantal beleidsterreinen zoals economie en arbeidsmarkt, mobiliteit, duurzaamheid, welzijn, zorg, onderwijs, ruimtelijke ontwikkelingen en wonen. Het afsluiten van een samenwerkingsconvenant *Aanpak huiselijk geweld West-Brabant* is daar een voorbeeld van.

Daarnaast zijn er samenwerkingsafspraken in een kleiner verband, zoals het samenwerkingsconvenant tussen de Ketenpartners inzake Veiligheidshuis district Bergen op Zoom, dat is ondertekend door een zestal gemeenten.

Ook het convenant signaleringssysteem *Zorg voor Jeugd* en de zorgstructuur, waarin de uitgangspunten en de afspraken zijn vastgelegd over de invulling van de schakelfunctie tussen Zorg- en Adviesteams (ZAT), Veiligheidshuis en het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) zijn in een kleiner samenwerkingsverband tot stand gekomen.

De gemeente Bergen op Zoom heeft geen specifiek beleid voor de doelgroep GGSR. De 'nota Sociaal Domein' beschrijft welke doelen men met elkaar wil bereiken en geldt voor de hele bevolking van de gemeente. Daarnaast worden met elke maatschappelijke partner afzonderlijke resultaatafspraken gemaakt.

De gemeente Bergen op Zoom heeft met een groot aantal organisaties afspraken gemaakt over het organiseren en het hebben van een signalerings- en vangnetfunctie. STJ heeft in deze factsheet de signalerings- en vangnetfunctie beoordeeld.

Aanpak: Signalerings- en vangnetfunctie

De gemeente heeft de vragenlijst betreffende deze aanpak ingevuld en relevante documentatie toegestuurd. Een – beperktere – vragenlijst over deze aanpak is ingevuld door:

- GGZ Westelijk Noord-Brabant
- Traverse
- Veiligheidshuis regio Bergen op Zoom

Deze netwerkpartners zijn aangedragen door de gemeente. Op basis van de ingevulde vragenlijsten en de aangeleverde informatie gezamenlijk heeft STJ de beoordeling gemaakt.

Beschrijving

De signalerings- en vangnetfunctie binnen Bergen op Zoom is belegd bij het CJG, het Veiligheidshuis, het Maatschappelijk werk, de Maatschappelijke Opvang en het Maatschappelijk Steunsysteem. Al deze partijen zijn ketenpartners van het Veiligheidshuis, waar in de diverse overleggen casussen besproken worden. In het hulpverleningscasuoverleg (HCO) wordt de problematiek rondom multi-probleemgezinnen en overlastgevende jeugdgroepen aan de orde gesteld.

Binnen het Veiligheidshuis wordt in het HCO getracht te komen tot een passend hulpverleningsaanbod voor jeugdigen afgestemd op de persoonlijke situatie, wordt de benodigde ondersteuning en hulpverlening aan risicjongeren en gezinnen verleend ter preventie van jeugdcriminaliteit en wordt regievoering gedaan op multi-probleemgezinnen en overlastgevende jeugdgroepen. Partners binnen dit overleg zijn: GGZ, MEE, BJZ, politie, leerplichtambtenaar, AMW (Traverse) en JUZT (lokale zorgaanbieder). Tussen de partners van de verschillende organisaties zijn afspraken gemaakt over zorg en ondersteuning, hierbij is gekeken wat er preventief op lokaal niveau kan worden opgepakt.

De gemeente kan op dit moment niet aangeven hoeveel gezinnen aan de door STJ opgegeven definitie van GGSR voldoen, wel ontvangt de gemeente periodiek cijfers van de netwerkpartners, waaronder CJG en Veiligheidshuis.

Bevindingen toezichtonderzoek

Samenwerkend Toezicht Jeugd heeft 'Signalerings- en vangnetfunctie' 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 (✗).

| Toeleiding | | |
|--|--|--|
| Criteria | Indicatoren | Bevindingen |
| GGSR zijn in beeld | Alle netwerkpartners hanteren dezelfde omschrijving van GGSR | ✗ De gemeente noemt gezinnen waar zorgen over bestaan op verschillende terreinen. Dit kan zijn op het gebied van justitie, maar kan ook gaan om problematiek op het gebied van een lage sociaal economische status, sociaal-emotionele problematiek, gedragsproblematiek etc. De netwerkpartners omschrijven de doelgroep vanuit de eigen organisatie. Daarbij wordt aangegeven dat het om gezinnen gaat met psycho-sociale problematiek, mensen met complexe problematiek waarbij sprake is van sociaal isolement, sociale uitsluiting, armoede etc; jongeren en hun gezin waarvan de omgeving last heeft. |
| | De gemeente heeft zicht op de populatie GGSR | ✓ Door de netwerkpartners, waaronder het CJG en het Veiligheidshuis, worden cijfers bijgehouden die de gemeente twee keer per jaar ontvangt. De gemeente geeft aan hiermee zicht te hebben op de populatie GGSR. De gemeente weet daarnaast in welke wijken deze problematiek speelt. |
| De aanpak bereikt alle gezinnen waarvoor dit nodig is | De netwerkpartners weten waar gezinnen voor de aanpak kunnen worden aangemeld Netwerkpartners en alle relevante partijen melden GGSR aan voor de aanpak | ✓ De gemeente en netwerkpartners noemen een aantal aanmeldpunten. Dat zijn naast de GGZ, Traverse en het Veiligheidshuis, het CJG, Stadlander en het Maatschappelijk Steunsysteem (MASS). De aanmeldingen komen met name vanuit de betrokken netwerkpartners. Het meest worden genoemd, maatschappelijk werk, politie, onderwijs, MEE en woningbouw. |

| 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 Binnen de aanpak wordt het sociale netwerk van het gezin benut Binnen de aanpak is de behoefte van het gezin uitgangspunt bij het bepalen wat nodig is | ✗ Hoewel de gemeente het belang onderkent van de eigen kracht en eigen verantwoordelijkheid van gezinnen, is dit is nog niet gerealiseerd in de signalerings- en vangnetfunctie. De gemeente werkt momenteel een nieuw stelsel Zorg voor Jeugd uit, waarin deze aspecten worden opgenomen. In de visie van dit stelsel wordt uitgegaan van vier leidende principes; eigen kracht eerst, regie bij het gezin, loslaten zonder het zicht te verliezen en geen kind buitenspel. |

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

| 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>X De gemeente heeft nog geen specifiek beleid geformuleerd voor deze gezinnen. Er bestaat wel een signalerings- en vangnetfunctie waarin de problematiek rondom multiprobleemgezinnen en overlastgevende jeugdgroepen aan de orde wordt gesteld. Het gaat hierbij om afspraken die er gemaakt zijn met het CJG, het Veiligheidshuis, het Maatschappelijk werk, Maatschappelijke Opvang en het Maatschappelijk Steunsysteem. Deze (werk)afspraken zijn deels door het College van B&W vastgesteld.</p> <p>X De gemeente heeft nog geen gezamenlijke visie op de aanpak voor GGSR, wel zijn er tussen de partners van het Veiligheidshuis, ZAT's en CJG afspraken gemaakt over zorg en ondersteuning, waarbij gekeken is wat er lokaal en regionaal opgepakt kan worden.</p> <p>X De gemeente heeft geen doelen met de netwerkpartners geformuleerd. De doelen overlappen deels maar wijken ook van elkaar af. Zo heeft de ene partij het over het opheffen van bedreigingen in de ontwikkeling van de kinderen en de andere het over het voorkomen van justitiële contacten.</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 evalueert in algemene zin, in de vorm van een symposium (2x per jaar) waarvoor alle hulpverleners uit het sociale domein worden uitgenodigd. Daarnaast vindt er wel vanuit elk casusoverleg (Huiselijk Geweld, Hulpverlenings-casusoverleg (HCO), Justitieel Casusoverleg, Leerplichtoverleg) 1x per jaar een evaluatie plaats tussen de betrokken partijen.</p> <p>De resultaten worden bijgehouden door middel van het beleggen van structurele evaluaties en door de managementinformatie met elkaar te delen, zodat er tijdig kan worden bijgestuurd. Elke relatiebeheerder binnen de gemeente voert met de 'eigen relatie' gesprekken en probeert daarin te sturen.</p> <p>Tevens wordt er in het Veiligheidshuis tussen de betrokken partners geëvalueerd. In de verantwoording van 2012 zijn plannen voor 2013 opgenomen.</p> |
| 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) | <p>✓ De netwerkpartners geven aan dat er een centrale persoon is die de zorg en ondersteuning voor het gezin op elkaar afstemt.</p> <p>LET OP: Hier bestaat geen eenduidigheid over met de gemeente. De gemeente geeft aan dat dit nog niet altijd het geval is, hier is men wel naartoe aan het werken. Mogelijk hebben de netwerkpartners bij de beantwoording van de vraag gereedeneerd vanuit hun eigen aanpak.</p> |
| | De doorzettingsmacht voor de regisseur is geregeld De regisseur is voldoende toegerust om zijn functie uit te oefenen | <p>X De gemeente en twee van de drie netwerkpartners geven aan dat de regisseur geen doorzettingsmacht heeft. Ook is er bijvoorbeeld geen maximale caseload afgesproken.</p> |
| Samenhangend | Uitgangspunt bij de aanpak is dat de netwerkpartners werken met een gezamenlijk plan per gezin | <p>✓ De netwerkpartners geven aan dat er gewerkt wordt met een gezamenlijk plan per gezin.</p> <p>LET OP: De gemeente geeft aan dat werken met een gezamenlijk plan nog in ontwikkeling is en stuurt hierop vanuit haar regierol. Mogelijk hebben de netwerkpartners bij de beantwoording van de vraag gereedeneerd vanuit hun eigen aanpak.</p> |
| | Uitgangspunt bij de aanpak is dat deze betrekking heeft op de problemen van alle gezinsleden en op alle leefgebieden | <p>✓ De signalerings- en vangnetfunctie heeft betrekking op de problemen van alle gezinsleden, op alle leefgebieden.</p> <p>LET OP: Eén van de netwerkpartners benoemt alleen de leefgebieden gezin, wonen en veiligheid.</p> |

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

| Aanpak | | |
|-------------|---|--|
| Criteria | Indicatoren | Bevindingen |
| Vasthoudend | Uitgangspunt bij de aanpak is dat outreachend wordt gewerkt | ✓ De gemeente zegt outreachend werken belangrijk te vinden en hierop aan te sturen in de gesprekken met de netwerkpartners. Ook de netwerkpartners geven aan outreachend te werken. Zo is er sprake van een vergaande vorm van bemoeizorg en wordt er via netwerkoverleg gemonitord of het gezin bereikt is. LET OP: Mogelijk hebben de netwerkpartners bij de beantwoording van de vraag geredeneerd vanuit hun eigen aanpak. |
| | Uitgangspunt bij de aanpak is dat het gezin niet wordt losgelaten | ✗ De gemeente en twee netwerkpartners geven aan dat er sprake is van drang en dwang binnen de aanpak. Desondanks is het volgens de gemeente en twee netwerkpartners mogelijk dat de bemoeienis wordt afgesloten als het gezin niet meer wil meewerken of niet meer openstaat voor hulpverlening. |

| Samenwerking | | |
|---|--|--|
| Criteria | Indicatoren | Bevindingen |
| Coördinatie | De gemeente voert regie op de aanpak voor GGSR | ✗ De gemeente is van mening dat de regie op de aanpak voor GGSR bij haar hoort, maar dit is nog niet het geval. Wel is de gemeente medepartner en financier van o.a. het Veiligheidshuis en de partners in de OGGZ, subsidieert de gemeente het maatschappelijk werk en voert de gemeente regie op het CJG. |
| | Bij stagnatie van de intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld | ✓ Bij stagnatie van intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau zijn opschalingsmogelijkheden geregeld. Casussen kunnen via de procesregisseur naar de manager van het Veiligheidshuis, de ambtenaar Veiligheid van de gemeente en tenslotte via de wethouder worden opgeschaald. |
| Benodigde partijen werken mee aan de aanpak | Alle partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de aanpak | ✓ Veel partijen die relevant zijn, zijn verbonden aan de signalerings- en vangnetfunctie. Binnen het Veiligheidshuis participeert een groot aantal organisaties die ook deel uitmaken van de bestaande overlegvormen buiten het Veiligheidshuis, zoals Bureau Jeugdzorg, MEE, politie, reclassering, GGZ en woningbouwvereniging. Bovendien is er aansluiting tussen het Veiligheidshuis, de ZAT's en het CJG. LET OP: De gemeente noemt onderwijs niet als partner voor de signalerings- en vangnetfunctie. |
| | Er zijn samenwerkingsafspraken gemaakt over de aanpak | ✗ De meer algemene afspraken zijn vastgelegd in het samenwerkingsconvenant tussen Ketenpartners inzake Veiligheidshuis. Dit convenant heeft een bijlage met daarin een overzicht van de verschillende overleggen, bijbehorende doeleinden en de deelnemende partijen. Er zijn echter geen samenwerkingsafspraken gemaakt die specifiek zijn voor de signalerings- en vangnetfunctie. |
| | De netwerkpartners geven hun medewerkers de bevoegdheid om beslissingen te nemen over de intensieve zorg en ondersteuning voor de gezinnen | ✓ De netwerkpartners hebben hun medewerkers de bevoegdheid gegeven om beslissingen te nemen over intensieve zorg en ondersteuning aan de gezinnen, waarbij dat wel binnen de grenzen van het beleid van de eigen organisatie moet blijven. |
| Toereikende informatie | Netwerkpartners hebben afspraken gemaakt over het actief delen van informatie | ✓ De gemeente en de netwerkpartners geven aan dat er afspraken gemaakt zijn en dat dit verder niet leidt tot problemen. |

Vervolg bevindingen toezichtonderzoek

| Continu | | |
|---|--|---|
| Criteria | Indicatoren | Bevindingen |
| De duur van de aanpak is toereikend | De afspraak is dat de intensieve zorg en ondersteuning doorlopen totdat de problemen zijn opgelost of beheersbaar zijn | X Ondanks dat geen van de netwerkpartijen een maximale duur van de aanpak noemt, stopt bij een van de netwerkpartijen de betrokkenheid als het gezin niet wil meewerken. |
| De aanpak is flexibel | Netwerkpartners zorgen voor beschikbaarheid van zorg en ondersteuning voor de gezinnen binnen de aanpak | X Twee netwerkpartners geven aan dat hierover (nog) geen afspraken zijn gemaakt. De derde netwerkpartner geeft aan dat cliënten die besproken zijn in een overleg, rechtstreeks benaderd worden en niet op een wachtlijst terecht komen. De gemeente geeft aan dat de afspraak is dat partners bij de gemeente signaleren wanneer wachtlijsten (dreigen te) ontstaan. |
| De aanpak krijgt indien nodig een vervolg | Netwerkpartners hebben de afspraak gemaakt dat de intensieve zorg en ondersteuning indien nodig een vervolg kunnen krijgen | ✓ De opvolging van de signalerings- en vangnetfunctie is belegd bij de coördinatoren van de verschillende overleggen (MASS, Veiligheidshuis en CJG). |

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 Bergen op Zoom 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?

Netwerkpartners leveren periodiek cijfers aan bij de gemeente, waardoor Bergen op Zoom zicht heeft op de populatie GGSR.

Wat kan beter?

Gezin centraal

Wat gaat goed?

Wat kan beter?

Binnen de huidige signalerings- en vangnetfunctie zijn de eigen kracht en het sociale netwerk van het gezin nog geen uitgangspunten. De gemeente heeft als visie op de transitie van de jeugd-zorg wel dat het gezin betrokken moet worden. In het nieuwe stelsel Zorg voor Jeugd zal dit worden uitgewerkt.

Aanpak

Wat gaat goed?

Wat kan beter?

De gemeente heeft geen specifiek beleid geformuleerd voor deze gezinnen. Er is op dit moment nog geen sprake van een integraal beleid voor deze gezinnen.

Een belangrijk punt in een aanpak voor deze kwetsbare gezinnen is dat de regisseur doorzettingsmacht heeft om voor het gezin te regelen wat nodig is. De doorzettingsmacht is niet geregeld binnen de signalerings- en vangnetfunctie.

Samenwerking

Wat gaat goed?

Over de samenwerking en informatie-uitwisseling zijn binnen de verschillende samenwerkingsverbanden afspraken gemaakt. Bij stagnatie van intensieve zorg en ondersteuning op casusniveau bestaan er voldoende opschalingsmogelijkheden. Er zijn geen structurele problemen over het delen van informatie.

Wat kan beter?

Continu

Wat gaat goed?

Wat kan beter?

Niet met alle netwerkpartners zijn formele afspraken gemaakt om te voorkomen dat gezinnen binnen de aanpak moeten wachten op zorg en ondersteuning.