



## **Signaleren van onveiligheid bij jeugdigen in het sociaal domein en het toeleiden naar passende hulp en ondersteuning**

### **Een onderzoek van Samenwerkend Toezicht Jeugd / Toezicht Sociaal Domein**

De inspecties onderzochten in zes gemeenten de kwaliteit van het signaleren van onveiligheid bij jeugdigen en de toeleiding naar passende hulp en ondersteuning.

**20 JULI 2016**

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

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

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

E-mail: [info@jeugdinspecties.nl](mailto:info@jeugdinspecties.nl)

Persvoorlichting: dhr. Kees Paling: 06 – 15035437

De foto op de buitenzijde van het rapport betreft geen personen in jeugdhulp en is uitsluitend ter illustratie.

## Samenvatting

De inspecties van Samenwerkend Toezicht Jeugd/Toezicht Sociaal Domein onderzochten in zes gemeenten (in drie jeugdhulpregio's) in hoeverre partijen in het sociaal domein onveiligheid bij jeugdigen signaleren en indien nodig de toeleiding naar passende hulp en ondersteuning realiseren.

De inspecties constateerden dat gemeenten en de diverse partijen in het sociaal domein aandacht hebben voor het signaleren van onveiligheid bij jeugdigen en het handelen naar aanleiding van deze signalen. In de onderzochte gemeenten zijn diverse goede voorbeelden gevonden van het creëren van een samenhangend netwerk, het signaleren, handelen en toeleiden naar passende zorg. Het onderzoek geeft een breed en divers beeld van de situaties in de verschillende gemeenten.

De bevindingen geven aanleiding om vier thema's landelijk te agenderen. Over deze vier thema's, die naar verwachting in veel lokale situaties voorkomen, maken de inspecties zich zorgen en zien zij tegelijkertijd kansen voor verbeteringen.

### 1. Lokale zorg en ondersteuning in beweging

De lokale netwerken zijn nog in ontwikkeling en beschikbare voorzieningen voor hulp kunnen jaarlijks veranderen waardoor het voor professionals onduidelijk is welke partijen zij kunnen benaderen om te zorgen dat passende en samenhangende hulp geboden wordt. Daarnaast zijn de instanties voor jeugdhulp enerzijds en de (jeugd)gezondheidszorg anderzijds nog vaak gescheiden werelden, wat het bieden van samenhangende hulp bemoeilijkt. Meer integraal werken is nodig.

### 2. Oog voor een veilige ontwikkeling

Als jeugdigen acuut onveilig zijn vindt signaleren en handelen plaats. Vroegsignalering van (gezins)problematieken en het ondernemen van actie staan echter onder druk. Meer preventief werken is nodig. Het is nodig dat organisaties uit het sociaal domein, ook als er nog geen kindsignalen zichtbaar zijn, problematieken signaleren en hier naar handelen. Dit geldt zowel voor organisaties die zich primair bezighouden met jeugdigen als voor organisaties die zich richten op volwassenen. Het toepassen van de Kindcheck en vaardigheden voor het uitvoeren van de stappen van de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld zijn daarvoor essentieel.

### 3. Duiden en handelen bij onveiligheid

Als gevolg van de onduidelijkheid over welke partijen betrokken zijn bij een gezin, de gebrekkige informatie-uitwisseling en het ontbreken van invulling van de regierol, is het risico groot dat informatie ontbreekt die nodig is voor het duiden van signalen en het bepalen welke zorg en ondersteuning passend is. Om een goed besluit te kunnen nemen over de inzet van passende zorg is het belangrijk dat informatie beter bij elkaar komt. Daarbij is het van belang dat het gesprek met jeugdige en gezin wordt gevoerd over de invulling van de regierol.

#### 4. Heen en weer schuiven van casuïstiek

Bij signalen van onveiligheid komt het voor dat casussen meerdere keren worden verwezen tussen instanties voordat zorg en ondersteuning daadwerkelijk plaatsvindt. Hierdoor kunnen veiligheidsrisico's langer bestaan voordat deze worden aangepakt. Dit geldt met name bij gezinnen die in lokale netwerken worden opgepakt en waarbij drang op zijn plek is.

De inspecties zijn van mening dat ten aanzien van deze vier thema's verbeteringen nodig zijn. Het is nodig en mogelijk om meer preventief en integraal te werken. Het betrekken van de juiste partijen, goede informatie-uitwisseling en continuïteit in regievoering zal bijdragen aan het borgen van de veiligheid voor jeugdigen. Het belang van een gezamenlijke en samenhangende aanpak vanuit rijk, gemeenten, organisaties en professionals blijft dan ook onverminderd groot.

De inspecties vinden het noodzakelijk dat het rijk, de gemeenten, organisaties en professionals een effectieve aanpak van onveiligheid bij jeugdigen actief bevorderen.

Hierbij vragen de inspecties nadrukkelijk aandacht voor:

- Het duidelijk maken dat signalerende professionals, naast het doen van meldingen, al vroegtijdig advies kunnen (en moeten) inwinnen bij deskundigen zoals Veilig Thuis.
- Eerder handelen door signalerende partijen bij signalen van onveiligheid; dat wil zeggen, geef een signaal eerder af bij duidende partijen als Veilig Thuis, wijkteam of CJG.
- Mogelijke risico's voor de veiligheid van kinderen bij ouders met o.a. psychische, financiële, relatie- en gezondheidsproblemen.
- Omgekeerde bewijslast; duidende partijen dienen eerst vast te stellen of kinderen veilig zijn, alvorens onderzoek naar mogelijke kindermishandeling en/of hulpverlening af te sluiten.

## Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	6
1.1 Aanleiding.....	6
1.2 Het toezichtonderzoek .....	7
2. Lokale zorg en ondersteuning in beweging.....	10
2.1 Grote diversiteit in de organisatie van zorg en ondersteuning .....	10
2.2 Terugvallen op oude contacten .....	10
2.3 Partijen niet goed aangesloten.....	11
2.4 Samengevat.....	11
3. Oog voor een veilige ontwikkeling .....	13
3.1 Geen kindsignalen, wel onveiligheid .....	13
3.2 Acties uitgesteld .....	13
3.3 Samengevat.....	14
4. Duiden en handelen bij onveiligheid.....	16
4.1 Signalen systematisch duiden.....	16
4.2 Verborgen betrokkenheid.....	16
4.3 Dialoog met jeugdige en gezin.....	17
4.4 Wel informatie gegeven, geen informatie terug.....	17
4.5 Samengevat.....	18
5. Heen en weer schuiven casuïstiek.....	19
5.1 Wegwijs worden in verwijzingen .....	19
5.2 Belemmeringen in de continuïteit.....	20
5.3 Samengevat.....	20
6. Tot slot .....	21
6.1 Lokale zorg en ondersteuning in beweging: meer integraal werken .....	21
6.2 Oog voor een veilige ontwikkeling: meer preventief werken .....	21
6.3 Duiden en handelen bij onveiligheid: informatie verrijken .....	22
6.4 Heen en weer schuiven casuïstiek: doorlopende aandacht voor continuïteit .....	22
6.5 Tot slot: Verbetering mogelijk en nodig .....	22
Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'.....	26

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Jeugdigen hebben een veilige omgeving nodig om zich goed te kunnen ontwikkelen. Deze veilige omgeving is niet altijd vanzelfsprekend. Jaarlijks zijn meer dan honderdduizend jeugdigen slachtoffer van kindermishandeling. De meerderheid van de gevallen betreft emotionele en fysieke verwaarlozing<sup>1,2</sup>. De gevolgen van kindermishandeling zijn zeer ernstig voor de jeugdigen die het betreft, zowel ten tijde van de mishandeling, als ook in het latere leven.

Kindermishandeling en onveilige situaties voor kinderen is niet alleen een ernstig probleem, het is ook hardnekkig, complex en niet eenvoudig aan te pakken. Slachtoffer en dader hebben vaak een afhankelijkheidsrelatie en het geweld vindt veelal plaats in de dagelijkse omgeving van het kind. Als gevolg daarvan kan het probleem lang onzichtbaar blijven. Voor professionals en organisaties betekent dit dat het belangrijk is dat ze tijdens het verlenen van zorg en ondersteuning de veiligheid van jeugdigen in het oog houden en het signaleren en handelen bij onveiligheid deel laten uitmaken van hun werkwijze. Dat geldt voor alle organisaties die betrokken zijn bij de ontwikkeling van jeugdigen omdat ze hen onderwijs, zorg of ondersteuning bieden. Het geldt ook voor organisaties die zich primair richten op volwassenen c.q. ouders, aangezien de situaties van ouders belemmeringen met zich mee kunnen brengen voor een veilige ontwikkeling van kinderen.

Nadat gemeenten in 2015 de verantwoordelijkheid hebben gekregen om de toegang tot jeugdhulp en zorg en ondersteuning in het sociaal domein in te richten, zijn nieuwe partijen en netwerken actief geworden en werkwijzen veranderd. In veel gemeenten is in beleidsvoornemens de nadruk gelegd op preventie, het benutten van eigen kracht van jeugdigen en gezinnen en het aanbieden van samenhangende zorg en ondersteuning voor jeugdigen en al hun gezinsleden. Gemeenten hebben daarmee een belangrijke rol in het organiseren en borgen van een veilige ontwikkeling voor hun jonge inwoners. Uit verschillende inspectieonderzoeken blijkt dat het signaleren van onveiligheid, het duiden van signalen en het (indien nodig) organiseren van passende hulp nog niet vanzelfsprekend goed verloopt. Het was een van de hoofdconstateringen uit het toezicht op de toegang tot jeugdhulp via wijkteams, dat de samenwerkende inspecties in mei 2015 publiceerden<sup>3</sup>. Omdat de inspecties vinden dat het borgen van de veiligheid van jeugdigen één van de basisvereisten is in het sociaal domein, is besloten van half 2015 tot halverwege 2016 een toezichtonderzoek uit te voeren naar het signaleren van onveiligheid en het toeleiden naar zorg en ondersteuning van jeugdigen en gezinnen op lokaal niveau.

---

<sup>1</sup> In de Jeugdwet is de definitie van kindermishandeling als volgt vastgelegd: Elke vorm van voor een minderjarige bedreigende of gewelddadige interactie van fysieke, psychische of seksuele aard, die de ouders of andere personen ten opzichte van wie de minderjarige in een relatie van afhankelijkheid of van onvrijheid staat, actief of passief opdringen, waardoor ernstige schade wordt berokkend of dreigt te worden berokkend aan de minderjarige in de vorm van fysiek of psychisch letsel.

<sup>2</sup> In 2010 is de laatste landelijke studie (Tweede Nationale Prevalentiestudie Mishandeling van kinderen en jeugdigen) gedaan naar de prevalentie van kindermishandeling. Op basis van diverse bronnen werd geconstateerd dat ruim 118.000 jeugdigen in Nederland blootgesteld waren aan een vorm van kindermishandeling.

<sup>3</sup> Samenwerkend Toezicht Jeugd (STJ). Toegang tot jeugdhulp vanuit de wijkteams. STJ: Utrecht, 2015. [https://www.jeugdinspecties.nl/onderzoek/?t=ond&id=62&odw\\_id=21](https://www.jeugdinspecties.nl/onderzoek/?t=ond&id=62&odw_id=21)

### **Signaleren, duiden en handelen**

De inspecties vinden het van belang dat onveilige situaties of belemmeringen voor een veilige ontwikkeling van jeugdigen zo vroeg mogelijk worden gesignaleerd. Vervolgens moeten signalen worden geduid en indien nodig moeten zorg en ondersteuning worden georganiseerd gericht op het realiseren van een veilige opvoedsituatie. In het signaleren van onveiligheid bij jeugdigen hebben partijen uit het brede sociaal domein een rol, bijvoorbeeld op basis van de Wet op de verplichte Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld. Vanuit deze wet geldt een signalerende rol onder meer voor partijen uit de gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, justitie, kinderopvang en jeugdhulp. Een signalerende rol betekent dat signalen van onveiligheid in beeld worden gebracht, maar ook dat partijen op basis van die signalen handelen; signalen doorgeven aan anderen of zelf actie ondernemen. De politie heeft een signalerende rol op basis van de Politiewet. Ook geven verschillende gemeenten een signalerende rol aan partijen op het gebied van werk en inkomen (zoals sociale diensten en schuldhulpverlening). Het duiden van signalen en het organiseren van hulp moet gebeuren door de organisaties die de gemeentelijke toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp verzorgen en partijen uit de jeugdhulp en gezondheidszorg met de benodigde kennis en expertise en de mogelijkheden om passende hulp te starten. Het gaat dan bijvoorbeeld om wijkteams, huisartsen, jeugdartsen en Veilig Thuis. Deze duidende instanties kunnen besluiten tot de inzet van gespecialiseerde zorg.

De specifieke verwachtingen van de inspecties ten aanzien van het signaleren, duiden en handelen bij belemmeringen voor een veilige ontwikkeling zijn opgenomen in bijlage 1.

### **1.2 Het toezichtonderzoek**

In zes gemeenten (in drie jeugdhulpregio's) zijn de processen van het signaleren en duiden van (risico's op) onveilige situaties van jeugdigen tot het in gang zetten van zorg en ondersteuning in kaart gebracht en beoordeeld. Het gaat om Houten, Nieuwegein, Barneveld, Ede, Assen en Emmen. Bij het maken van deze selectie van gemeenten is gezocht naar variatie in de wijze waarop de toegang tot zorg en ondersteuning is georganiseerd en variatie in de ernst en omvang van veiligheidsproblematiek bij jeugdigen (zoals het aantal meldingen van kindermishandeling). De inspecties gebruikten verschillende methoden en technieken (zie blok werkwijze). Per gemeente maakten de inspecties over de bevindingen en beoordeling een rapport. Daarna analyseerden de inspecties de bevindingen over het totaal van de zes gemeenten.

Hoewel het toezichtonderzoek niet landelijk dekkend is, geeft het onderzoek een breed en divers beeld en vinden de inspecties het belangrijk vier thema's landelijk te agenderen. Over deze thema's, die naar verwachting in veel lokale situaties voorkomen, maken de inspecties zich zorgen en zien tegelijkertijd kansen voor verbetering:

1. Lokale zorg en ondersteuning in beweging
2. Oog voor een veilige ontwikkeling
3. Duiden en handelen bij onveiligheid
4. Heen en weer schuiven casuïstiek

De inspecties lichten deze thema's in hoofdstuk 2 tot en met 5 toe en illustreren de bevindingen met uitspraken van professionals en goede voorbeelden uit de zes gemeenten. De rapportage eindigt met conclusies waarbij ook verbetermogelijkheden worden geformuleerd voor een effectieve aanpak van onveiligheid bij jeugdigen.



## Werkwijze

De centrale vraag van de inspecties luidde:

*In hoeverre zorgen lokale partijen - binnen hun verantwoordelijkheden - gezamenlijk dat jeugdigen die in een onveilige situatie verkeren of in situaties waarin belemmeringen een veilige ontwikkeling van jeugdigen in de weg staan, tijdig in beeld komen en indien nodig toegang krijgen tot zorg en ondersteuning?*

In het toezichtonderzoek is een onderscheid gemaakt tussen partijen uit het sociaal domein met een signalerende rol en instanties met een rol in het duiden van signalen en de bevoegdheid tot het verlenen van toegang tot gespecialiseerde jeugdhulp. De inspecties hanteerden de volgende onderzoeksmethoden:

- **Beleidsanalyse:** Analyse van relevante beleidsdocumenten zoals beleidsplannen, beleidsnotities en convenanten.
- **Dossieronderzoek:** Analyse van dossiers bij duidende partijen zoals Veilig Thuis, wijkteams, CJG en jeugdgezondheidszorg om te achterhalen welke partijen signalen over onveiligheid doorgeven en hoe vervolgens met de signalen wordt omgegaan. Per gemeente zijn 40 tot 50 dossiers geanalyseerd.
- **Interviews:** Twee tot drie professionals en leidinggevendenden van duidende organisaties die signalen van onveiligheid kunnen duiden en toegang tot passende hulp kunnen organiseren zijn geïnterviewd. De interviews gingen in op de wijze waarop signalen bij deze instanties terecht komen, hoe signalen worden geduid en hoe hulp wordt georganiseerd.
- **Vignettenmethode:** Voorbeeldcasussen zijn voorgelegd aan partijen met een signalerende rol om te achterhalen welke situaties zij als onveilig inschatten en welke situaties van onveiligheid buiten beeld blijven. Per gemeente zijn circa tien signalerende partijen geselecteerd voor deelname aan het onderzoek.
- **Focusgroepen:** De uitkomsten van de beleidsanalyse, vignettenmethode, het dossieronderzoek en interviews vormden input voor focusgroepen met werkers van signalerende instanties en focusgroepen met werkers van duidende instanties. Focusgroepen zijn groepsinterviews met professionals van meerdere instanties.
- **Reflectiebijeenkomsten:** De inspecties analyseerden de informatie die met behulp van de bovengenoemde methoden is verzameld. De uitkomsten van de analyses zijn daarna per gemeente in reflectiebijeenkomsten besproken met de bij het onderzoek betrokken organisaties.

## 2. Lokale zorg en ondersteuning in beweging

*"Niet iedere organisatie waar ik voorheen mee samenwerkte heeft na de transitie bij de gemeente een contract. Dat is lastig omdat je dan niet meer kunt verwijzen naar die specifieke hulpverlener en je een nieuwe weg moet vinden. Het lastige zit hem erin dat je met nieuwe hulpverleners opnieuw vertrouwen moet opbouwen."*

*'Professional van een wijkteam'*

### 2.1 Grote diversiteit in de organisatie van zorg en ondersteuning

Iedere gemeente heeft de vrijheid het sociaal domein en de toegang tot jeugdhulp zo in te richten dat die past bij de lokale situatie. In de zes lokale situaties die de inspecties onderzochten bestonden dan ook veel verschillen in de inrichting en in de werkwijzen van professionals. Zo is de toegang in sommige gemeenten geregeld in teams die ook zelf laagdrempelige zorg en ondersteuning bieden, terwijl in een andere gemeente individuele professionals (bijvoorbeeld de zogenaamde gespreksvoerders), de toegang voor jeugdigen en gezinnen organiseren zonder zelf zorg en ondersteuning te bieden. Daarnaast is in verschillende gemeenten de toegang tot zorg en ondersteuning voor alle inwoners van 0 tot boven de 100 gelijk, terwijl andere gemeenten toegang voor jeugdigen en toegang voor volwassenen hebben gescheiden. De wijze waarop de toegang is ingericht valt buiten het oordeel van de inspecties. De inspecties beoordelen wel of voorzieningen in het sociaal domein en specifiek de partijen die de toegang tot jeugdhulp verlenen oog hebben voor de veiligheid van jeugdigen en of passende zorg en ondersteuning toegankelijk is bij belemmeringen in de veilige ontwikkeling van jeugdigen.

### 2.2 Terugvallen op oude contacten

Voor alle lokale situaties die de inspecties onderzochten gold dat de toegang tot jeugdhulp en andere voorzieningen in het sociaal domein nog sterk in ontwikkeling is en dat de afgelopen tijd veel veranderingen hebben plaatsgevonden. In verschillende gemeenten werd de inrichting van de toegang op basis van de eerste ervaringen bijgesteld. Ook moesten in diverse gemeenten uitgangspunten van beleid nog verder vorm krijgen in de praktijk. Een voorbeeld hiervan is de notie één gezin, één plan, één regisseur die wel is opgenomen in beleidsstukken, maar die in de praktijk in de gemeenten (nog) moet worden uitgewerkt. Ten opzichte van de situatie voor de decentralisaties zijn veel nieuwe aanbieders van zorg en ondersteuning actief geworden. Ook zijn bestaande aanbieders uit lokale situaties verdwenen of hebben zij andere rollen gekregen. De continue veranderingen in de organisatie van de toegang hebben veel consequenties voor de professionals die zorg en ondersteuning leveren. Zij moeten zich nieuwe werkwijzen eigen maken en samenwerkingspartners opnieuw leren kennen. In de praktijk maken professionals nog vaak gebruik van persoonlijke contacten die ze in de situatie voor de decentralisaties hebben opgedaan. Dit komt onder meer doordat de nieuwe structuur nog niet zo stabiel is. Als gevolg daarvan weten professionals niet altijd hoe de toegang in hun werkgebied is georganiseerd. Bovendien heeft het opbouwen van vertrouwen in elkaars deskundigheid tijd nodig, wat in de relatief korte periode na

de decentralisatie nog niet heeft kunnen ontstaan. Het is aan de ene kant goed dat professionals hun oude contacten creatief gebruiken. Aan de andere kant zijn oude contacten weggevallen, bijvoorbeeld doordat de gemeenten met bepaalde aanbieders geen contracten hebben afgesloten en die organisaties niet meer in de gemeente actief zijn. Ook blijft daardoor een gat tussen hoe de zorg en ondersteuning in beleidsstukken is omschreven en de wijze waarop het in de praktijk plaatsvindt.

### 2.3 Partijen niet goed aangesloten

Om belemmeringen voor een veilige ontwikkeling bij jeugdigen te kunnen signaleren en samenhangende hulp te bieden is het belangrijk dat alle relevante partijen met elkaar samenwerken. In de praktijk zijn diverse partijen echter niet goed aangesloten op de (gemeentelijke toegang tot) zorg en ondersteuning. Dit geldt onder meer voor de jeugdgezondheidszorg, huisartsen en de geestelijke gezondheidszorg. De gezondheidszorg en de jeugdhulp vormen nog gescheiden circuits (zie ook paragraaf 4.4). Zo worden jeugdartsen en jeugdverpleegkundigen weinig benaderd, terwijl zij wel beschikken over relevante kennis en vaardigheden met betrekking tot het inschatten van onveiligheid en informatie over de situatie van jeugdigen. Ook is het (preventieve) aanbod van de jeugdgezondheidszorg niet bekend bij de overige hulpverlenende partijen. Dit komt doordat de professionals die in de praktijk werken met de gezinnen elkaar vaak niet kennen. Bovendien is de samenwerking tussen de jeugdgezondheidszorg, huisartsen en geestelijke gezondheidszorg enerzijds en de overige hulpverlenende voorzieningen uit het sociaal domein anderzijds op het lokaal niveau over het algemeen niet georganiseerd. Doordat de partijen uit de gezondheidszorg in de praktijk te ver staan van de overige hulpverlenende partijen uit het sociaal domein, ontstaat het risico dat de zorg en ondersteuning ook na de decentralisatie gefragmenteerd blijft en dat hulp vanuit de verschillende kringen niet in samenhang wordt geboden.

*"Wat versterkt moet worden is dat we elkaars organisatie, namen en gezichten kennen. We willen korte lijnen tussen partijen. Dan stel je veel makkelijker vragen."*

*'Professional van een wijkteam'*

### 2.4 Samengevat

Het is belangrijk dat de verschillende poorten voor toegang tot (gespecialiseerde) jeugdhulp op lokaal niveau met elkaar samenwerken. Lokale netwerken en beschikbare voorzieningen in het sociaal domein kunnen jaarlijks veranderen (afhankelijk van de gemeentelijke inkoop van zorg en ondersteuning). De lokale netwerken zijn nog sterk in beweging waardoor veel onduidelijkheid is bij professionals over welke partijen wat doen en wie ze waarvoor kunnen benaderen. Daarnaast zijn de instanties die jeugdhulp verlenen en de (jeugd) gezondheidszorg nog vaak gescheiden werelden. Meer integraal werken is nodig.

### **Goede voorbeelden: Elkaar kennen helpt**

**Emmen** - Het Sociaal Gebiedsteam De Blokken heeft zich begin 2015 voorgesteld aan de huisartsen uit de gebiedsregio. Ook is er een actieve vaste contactpersoon voor iedere huisartsenpraktijk. Deze persoon is makkelijk te benaderen. De huisartsen hebben inmiddels het vertrouwen dat de cliënten die naar het sociaal gebiedsteam verwezen worden goed terecht komen en ze doen dit regelmatig.

**Barneveld** - Om de twee maanden spreken de gespreksvoerders (die de gemeentelijke toegang tot jeugdhulp uitvoeren) alle huisartsen. Verschillende huisartsen hebben het initiatief genomen om een dagdeel mee te lopen met een gespreksvoerder om hun werkwijze te leren kennen. Dat heeft gezorgd voor meer vertrouwen in doorverwijzing naar de gespreksvoerders. Tevens merken de partijen nu ze elkaar kennen dat zij elkaar gemakkelijker weten te benaderen als dat nodig is.

### 3. Oog voor een veilige ontwikkeling

*"Bij signalen van onveiligheid ga ik op zoek naar een onderbouwing. Ik wil graag zekerheid over het signaal. Het is nogal wat om het vermoeden dat het niet helemaal klopt in een gezin hardop uit te spreken."*

*'Intern begeleider van een school'*

#### 3.1 Geen kindsignalen, wel onveiligheid

In de lokale situaties die de inspecties onderzochten hebben gemeenten, organisaties en professionals veel aandacht voor het signaleren van onveiligheid. Allerlei verschillende partijen uit het sociaal domein - woningbouwverenigingen, politie, bijstandconsulenten tot scholen, jeugdgezondheidszorg, wijkteams en kinderdagverblijven - signaleren situaties waarin jeugdigen onveilig zijn. Het gaat dan met name om situaties waarin de gevolgen van geweld of mishandeling direct zichtbaar zijn, omdat er sprake is van afwijkend gedrag van het kind of van fysieke signalen, zoals blauwe plekken. Op het moment dat kinderen zichtbare gevolgen ondervinden, handelen professionals daarop.

Vaak zijn signalen echter diffuus en onduidelijk. Hiervan is bijvoorbeeld sprake wanneer allerlei problemen bij de ouders spelen die de veilige ontwikkeling van kinderen kunnen belemmeren (zoals huiselijk geweld of extreme opvoedingsonmacht), terwijl het kind zich op het eerste gezicht goed ontwikkelt. In dit soort situaties – kindsignalen ontbreken dan – beschouwen professionals de situatie van het kind als veiliger. Ze geven aan te wachten met het bespreken van hun zorgen en het ondernemen van actie. De inspecties vinden het echter belangrijk dat de inschatting over de veiligheid van een kind niet alleen wordt gebaseerd op afwijkend gedrag of fysieke signalen bij het kind, maar op de gehele thuis- en sociale situatie.

#### 3.2 Acties uitgesteld

Wanneer professionals signalen in de thuissituatie niet zien als belemmering voor de veilige ontwikkeling van kinderen, heeft dit als gevolg dat pas in een later stadium, namelijk op het moment dat zich kindsignalen voordoen, wordt vastgesteld dat het kind in een onveilige situatie verkeert en actie wordt ondernomen. Ook in andere situaties kan het lang duren voordat signalerende partijen actie ondernemen. Voor het laat signaleren zijn verschillende oorzaken aan te wijzen.

Ten eerste ziet een deel van de partijen het signaleren van belemmeringen in de veilige ontwikkeling van kinderen (anders dan bij acute onveiligheid) niet als behorend bij hun rol. Het gaat dan vooral om organisaties die zorg en ondersteuning aan volwassenen bieden. Voorbeelden hiervan betreffen organisaties voor woningbouw, schuldhulpverlening en de GGZ voor volwassenen. Dat het signaleren van belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van kinderen niet tot hun rol zou behoren is een belangrijke reden voor professionals werkzaam bij deze organisaties

om de Kindcheck niet uit te voeren. De Kindcheck is bedoeld voor professionals die werken met volwassenen om na te gaan of er kinderen in het gezin zijn en in te schatten of zij veilig zijn.

Ten tweede vinden professionals het lastig om het gesprek met ouders over mogelijke signalen van onveiligheid bij hun kind te voeren, helemaal wanneer problemen bij ouders nog niet geleid hebben tot signalen bij het kind. Ze willen zekerheid voordat ze het gesprek met ouders aangaan, omdat ze bang zijn ouders ten onrechte te bevragen op een beladen onderwerp als de veiligheid van hun kinderen. Ook willen ze hun relatie met de ouders niet schaden. Ten derde stellen professionals vanwege drukke prioriteiten. In de onderzochte lokale situaties ervaren professionals de werkdruk als hoog. Het bieden van zorg en ondersteuning aan de gezinnen met de meest urgente problemen vergt veelal alle beschikbare tijd. Minder urgente situaties of situaties waarin het risico op onveiligheid minder zichtbaar is, blijven daardoor liggen. Ten vierde mist een deel van de professionals de deskundigheid om onveilige situaties vroegtijdig te herkennen en over hoe vervolgens te handelen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij teams van Centra voor Jeugd en Gezin en wijkteams. In deze teams zijn tijdens het onderzoek enkele professionals deskundig op het gebied van veiligheid bij jeugdigen. Andere professionals hadden hierover minder kennis. Vanwege de hoge werkdruk moesten professionals met minder expertise op het gebied van onveiligheid casuïstiek overnemen van de specifiek op dit gebied deskundige professionals terwijl ze zich niet capabel voelden om ingewikkelde veiligheids casuïstiek over te nemen.

Als gevolg van deze vier oorzaken komen vroegsignalering en het ondernemen van actie naar aanleiding van signalen onder druk. Met name voor de kinderen uit gezinnen waar sprake is van onveiligheid als gevolg van de problematiek van ouders geldt dat zij dubbel worden gemist doordat de Kindcheck weinig wordt gebruikt, en waar de Kindcheck wel wordt gebruikt bij afwezigheid van kindsignalen veelal geen actie wordt ondernomen. De Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld maakt duidelijk welke stappen nodig zijn en kan houvast bieden in het signaleren en handelen bij onveiligheid. Echter veel partijen gebruiken deze meldcode niet actief.

*"Onze school is geen verlengstuk van de zorg. Als de leerresultaten van het kind niet worden beïnvloed, dan vind ik dat je als leerkracht niet op de stoel van de hulpverlener moet gaan zitten."*

*'Intern begeleider van een school'*

*"Als jeugdarts kan ik scholen ondersteunen bij de voorbereiding van het gesprek met ouders over signalen van onveiligheid, of het gesprek zelf voeren."*

*'Jeugdarts'*

### **3.3 Samengevat**

Signaleren, duiden en handelen, vinden plaats op het moment dat jeugdigen acuut onveilig zijn. Wanneer kindsignalen ontbreken, wachten professionals met het bespreken van hun zorgen en het ondernemen van actie. Ook in andere situaties duurt het lang voordat signalerende partijen actie ondernemen, omdat ze het niet zien als hun rol, het lastig vinden om het gesprek te voeren over

hun zorgen, vanwege drukte meer urgente situaties voorrang geven of deskundigheid missen om onveilige situaties vroegtijdig te herkennen te handelen.

**Goede voorbeelden: Actief signaleren**

**Houten** - Het Sociaal Team Houten heeft flink geïnvesteerd in de samenwerking met woningbouwcorporaties, om bijvoorbeeld huis uitzettingen van gezinnen met kinderen te voorkomen. Met de woningbouwcorporaties is onder andere afgesproken dat ze het Sociaal Team introduceren bij een gezin wanneer er sprake is van een huurachterstand, of wanneer sprake is van een vervuilde woning waar een gezin met kinderen woont.

**Barneveld** – Binnen Barneveld wordt gewerkt met de 'Niet plus methodiek'. De gemeente verwacht ook van vrijwilligers dat ze werken met deze methodiek en biedt daarvoor trainingen aan (vrijwilligers)organisaties. De methodiek sluit aan op de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld.

## 4. Duiden en handelen bij onveiligheid

*"Ik weet niet altijd wie betrokken is bij een gezin. Het zou handig zijn als ik als huisarts hierover wordt geïnformeerd. Dan duid je een blauwe plek of bloedneus toch anders. Ieder kind valt weleens, maar als je weet dat bepaalde partijen betrokken zijn, kan zo'n signaal aanleiding geven verder door te vragen."*

*'Huisarts'*

### 4.1 Signalen systematisch duiden

Partijen uit het brede sociaal domein die signaleren dat sprake is van belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van een kind, kunnen deze signalen doorgeven aan duidende partijen. Duidende partijen zijn de partijen die de lokale gemeentelijke toegang tot de gespecialiseerde hulp uitvoeren zoals wijkteams, Centra voor Jeugd en Gezin, Veilig Thuis-organisaties, jeugdartsen en huisartsen. Deze partijen hebben de bevoegdheid tot het verwijzen naar gespecialiseerde hulp. Het is van belang dat deze duidende partijen de signalen zoveel mogelijk objectiveren en informatie bundelen, een inschatting maken over de ernst en urgentie van de situatie, eventuele blinde vlekken in beeld krijgen en op basis van de beschikbare informatie een besluit nemen over hoe te handelen. Dit kan bijvoorbeeld betekenen het inzetten van vrij toegankelijke hulp of de inzet van gespecialiseerde zorg.

Het duiden van signalen kan ook plaatsvinden tijdens multidisciplinair overleg. Lokale teams hebben daar allerlei mogelijkheden voor, bijvoorbeeld in zorgadviesteams bij scholen en casuïstiekoverleggen in wijkteams. De aanwezigheid van diverse disciplines helpt om het signaal vanuit verschillende perspectieven te bezien. Bovendien kan in deze overleggen informatie van aanwezigen bij elkaar worden gebracht. In de praktijk constateerden de inspecties dat deze overleggen niet altijd worden benut om veiligheidsrisico's te bespreken. Dit komt onder meer doordat de werkdruk bij professionals van duidende partijen hoog is en ruimte voor reflectie ontbreekt. Bovendien is de frequentie van de overleggen laag en ontbreekt soms deskundigheid voor het duiden van de signalen.

### 4.2 Verborgene betrokkenheid

Om tijdig te kunnen handelen en passende hulp te kunnen bieden is het essentieel dat breed wordt gekeken naar de situatie van het gezin en dat relevante informatie over het gezin bij elkaar wordt gebracht. Dat begint met informatie over welke instanties bij een kind en gezin zijn betrokken waarbij risico's worden gesignaleerd. Een instrument om informatie te delen over welke organisaties betrokken zijn bij een risicojeugdige, is de Verwijsindex risicojongeren (VIR). In de praktijk is het gebruik van dit instrument wisselend. Verschillende organisaties – waaronder huisartsen, woningbouwverenigingen, schuldhulpverlening, een deel van de scholen en een deel van de kinderopvangorganisaties - zijn niet aangesloten op de VIR. Sommige professionals gebruiken dit instrument beperkt of niet. Daarnaast registreren verschillende partijen hun



betrokkenheid relatief laat in de VIR. Zo geven diverse scholen aan pas te registreren in de VIR als het kind hun eigen zorgstructuur, zoals de zorgadviesteams, heeft doorlopen en het binnen die zorgstructuur niet is gelukt de belemmeringen voor een veilige ontwikkeling van het kind weg te nemen. Als partijen geen match zien na het registreren betekent dit niet dat er geen andere partijen betrokken zijn. Een match in de VIR zou duidelijk moeten maken dat er nog andere instanties contact hebben met het gezin en/of zich zorgen maken vanwege geconstateerde risico's voor de jeugdige. Doordat partijen niet zijn aangesloten of laat registreren, is de meerwaarde van het instrument nog beperkt. Een gevolg kan dan zijn dat een instantie haar betrokkenheid registreert en deze registratie geen match oplevert, terwijl er wel andere instanties aan de jongere of het gezin hulp leveren of risico's signaleren.

### **4.3 Dialoog met jeugdige en gezin**

Om een goede inschatting te maken van welke zorg nodig is, is het belangrijk dat professionals het gesprek aangaan met jeugdigen en gezinnen over hun wensen, behoeften en mogelijkheden van henzelf en hun sociale netwerk. Een van de gesprekspunten moet zijn wie het centrale aanspreekpunt is voor jeugdige, gezin en betrokken professionals en hoe de regie over de zorg en ondersteuning wordt ingevuld. Het gaat dan bijvoorbeeld over wat jeugdige, gezin en sociaal netwerk zelf kunnen en willen en welke ondersteuning en randvoorwaarden nodig zijn voor passende zorg en ondersteuning. In de praktijk werd het gesprek tussen jeugdige, gezin en professionals over de invulling van de regie en de zorg en ondersteuning nog weinig actief gevoerd.

Daarnaast misten de inspecties afspraken tussen professionals over wie de regierol op zich neemt en hoe de regierol wordt ingevuld. Juist bij zorgen om de veiligheid van kinderen is het belangrijk dat er een partij is die zicht houdt op de veilige ontwikkeling van de kinderen, het totaal aan informatie bundelt en stuurt op resultaten van de zorg en ondersteuning.

### **4.4 Wel informatie gegeven, geen informatie terug**

Wanneer partijen hun signalen over belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van een kind doorgeven aan professionals uit het jeugddomein en de gezondheidszorg verwachten ze dat ze een terugkoppeling krijgen over wat er met hun signaal is gedaan. Het gaat dan bijvoorbeeld over welke actie is ondernomen naar aanleiding van het signaal en welke zorg en ondersteuning is ingezet; informatie die de signalerende partij nodig heeft in vervolcontacten met de jeugdige en het gezin. Deze terugkoppeling vindt niet altijd plaats door de duidende instanties of het duurt lang voordat signalerende partijen de informatie krijgen.

Wanneer professionals weten dat een andere professional relevante informatie over een gezin heeft, gaan ze actief achter de informatie aan. Echter, andersom, professionals die informatie nodig hebben in een meer preventief kader, krijgen slechts beperkt informatie van anderen. Het gaat dan om partijen die langdurig betrokken zijn bij gezinnen, zoals de huisarts, de jeugdgezondheidszorg en de school. Zij worden slechts zelden geïnformeerd over de betrokkenheid en acties van andere

professionals. Als gevolg daarvan missen deze professionals informatie die wel van belang is voor hun signalerende taak en hen kan helpen om nieuwe informatie beter te duiden en passend te handelen. Daarnaast kan informatie van deze langdurig betrokken partijen beter worden benut. Huisartsen, jeugdgezondheidszorg en scholen beschikken door hun langdurige betrokkenheid over relevante informatie terwijl hen relatief weinig om informatie wordt gevraagd.

*"De terugkoppeling van die jeugdhulpaanbieder is goed. Je krijgt een brief met wat er is besproken, wat het plan is en welk poppetje [regisseur] erop zit. Het is fijn om te weten wie ik kan bellen als ik informatie wil. Bij andere instanties is mij vaak niet duidelijk wie regie voert of met de zaak bezig is."*

*'Huisarts'*

#### **4.5 Samengevat**

Als gevolg van de onduidelijkheid over welke partijen betrokken zijn, de gebrekkige informatie-uitwisseling en het ontbreken van invulling van de regierol, is het risico groot dat informatie ontbreekt die nodig is voor het duiden van signalen en het bepalen welke zorg en ondersteuning passend is. Om na signalen over onveiligheid bij jeugdigen een goed besluit te kunnen nemen over de inzet van passende zorg en ondersteuning is het belangrijk dat informatie beter bij elkaar komt, via de VIR of in multidisciplinair overleg en dat het gesprek met jeugdige en gezin wordt gevoerd over wat wenselijk en passend zou zijn in hun situatie.

##### **Goede voorbeelden: Informatie verkrijgen**

**Emmen** - Op basisscholen bestaat het zogenoemde '1-2-3-tje': een overleg tussen intern begeleider, jeugdverpleegkundige/jeugdarts en maatschappelijk werk. Dit overleg is er op iedere basisschool. De deelnemers zijn intensief bij de school en de leerlingen betrokken. Hun verschillende achtergronden zorgen ervoor dat signalen vanuit verschillende perspectieven kunnen worden geduid.

**Assen** - Veilig Thuis Drenthe sluit aan bij de aanmeldoverleggen van het CJG. Hierdoor weten medewerkers elkaar sneller te vinden, zoeken ze elkaar sneller op en maken ze afspraken over wie wat oppakt. Bovendien leren professionals van het CJG en de buurtteams van de kennis en kunde op het gebied van veiligheid die de professionals van Veilig Thuis meenemen.

**Ede** - Ede heeft een verbindingsofficier 'straf en zorg' die bij het afschalen van een melding, bijvoorbeeld een verwijzing door Veilig Thuis naar het wijkteam, informatie over een gezin aanvult met informatie die al bekend is bij de gemeente. Dit kan bijvoorbeeld informatie zijn vanuit het Veiligheidshuis en de gemeentelijke diensten gericht op werk en inkomen. Informatie over alle gezinsleden wordt bij elkaar gebracht, zodat op basis van zo compleet mogelijke informatie kan worden ingeschat wat de ernst en de aard van de veiligheidsrisico's zijn en welke zorg en ondersteuning passend is.

## 5. Heen en weer schuiven casuïstiek

*"We hebben casussen waarin we aan het zoeken zijn bij wie de casus thuis hoort; bij de gemeentelijke jeugdhulp, Veilig Thuis of de Raad voor de Kinderbescherming? Veilig Thuis schaaft al snel af naar de gemeentelijke toegang. De gemeentelijke toegang pakt het op, maar komt tot de conclusie dat het probleem niet past binnen diens taken en mogelijkheden en schaaft het vervolgens weer op. Dat opschalen gebeurt overigens in overleg. Het is een gezamenlijk zoeken."*  
*'Professional van C.J.G.'*

### 5.1 Wegwijs worden in verwijzingen

In lokale situaties die de inspecties onderzochten was sprake van veel verwijzingen tussen organisaties die de toegang verzorgen. Hoewel werd beoogd om snel passende hulp in te zetten, werden jeugdigen en gezinnen waar belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van jeugdigen speelden vaak meerdere keren verwezen voordat zorg en ondersteuning werd geboden.

Ten eerste vonden veel verwijzingen plaats tussen organisaties die de toegang verzorgen, bijvoorbeeld tussen Centra voor Jeugd en Gezin en wijkteams. Dit gebeurt bijvoorbeeld in situaties waarin eerst de problematiek van de jeugdige primair lijkt en daarna blijkt dat er veel meer problemen spelen in het gezin (of andersom). In een dergelijke situatie is niet altijd duidelijk welke partij verantwoordelijk is, wie het initiatief moet nemen en wie de regie heeft. De inspecties vinden dit zorgelijk omdat het hierdoor lang kan duren voordat een gezin op de juiste plek terecht komt.

Ten tweede vonden veel verwijzingen plaats tussen organisaties die de toegang verzorgen en Veilig Thuis. Professionals van Veilig Thuis hebben de opdracht om zaken zoveel mogelijk af te schalen naar lokale netwerken en partijen voor zorg en ondersteuning. De zorg en ondersteuning van deze partijen wordt veelal geboden op basis van vrijwilligheid en vraaggerichtheid. Op het moment dat ouders geen hulpvraag hebben bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid of toch niet willen meewerken, voelen de lokale professionals zich niet altijd capabel om dergelijke situaties waarin onveiligheid een rol speelt op te pakken. Ze verwijzen vervolgens terug naar Veilig Thuis. Ook spelen zowel bij Veilig Thuis als bij de lokale organisaties beperkte capaciteit en hoge werkdruk een rol in de overwegingen om op- of af te schalen.

Het heen en weer schuiven van casuïstiek heeft niet alleen te maken met onduidelijkheid in de rollen, taken en verantwoordelijkheden van de organisaties die de toegang verzorgen, maar ook met de complexiteit van de gezinsproblematiek. Bovendien veranderen de situaties van de gezinnen waarbij veiligheidsproblematiek een rol speelt vaak snel, bijvoorbeeld door (echt)scheidingen, partnerwisselingen, wisselingen het sociale netwerk, verhuizingen, veranderende problemen en verandering in de opstelling van ouders en/of jeugdige ten opzichte

van het meewerken aan vrijwillige hulp. Deze veranderingen gaan gepaard met doorverwijzingen, omdat de eerst ingezette hulp dan niet langer passend is.

## 5.2 Belemmeringen in de continuïteit

Voor jeugdigen en gezinnen levert dit heen en weer schuiven veel onduidelijkheid op. Een ander gevolg is dat ze ook na de transitie nog steeds te maken krijgen met veel verschillende professionals, waarbij zij steeds opnieuw hun verhaal moeten doen. De vele verwijzingen leveren ook voor professionals onduidelijkheid op. Het gaat dan bijvoorbeeld om onduidelijkheid over wie welke zorg en ondersteuning uitvoert, en of de inschatting van de veiligheid van een kind is gebaseerd op de meest recente informatie.

Bij het verwijzen van de ene naar de andere organisatie wordt vaak ook de regiefunctie overgedragen (indien sprake is van regie door een professional). Het voeren van (doorlopende) regie is juist bedoeld om alle verschillende zorgvormen op elkaar af te stemmen en zo continuïteit van zorg te realiseren. Op het moment dat de regie steeds aan een andere professional wordt overgedragen, draagt de invulling van de regiefunctie niet meer bij aan continuïteit van zorg.

*"Het moet naar mijn idee duidelijker zijn [dan nu] wie de regisseur is. De regisseur moet een faciliterende en actieve rol hebben, mandaat hebben om in te grijpen en een helicopterview hebben".*

*'Professional in de jeugdgezondheidszorg'*

## 5.3 Samengevat

Wanneer sprake is van belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van jeugdigen wordt vaak meerdere keren verwezen voordat zorg en ondersteuning daadwerkelijk plaatsvindt. Doorlopende aandacht voor continuïteit is nodig. Doordat jeugdigen en gezinnen heen en weer geschoven worden tussen instanties kunnen veiligheidsrisico's lang voortbestaan voordat ze worden aangepakt. Dit geldt met name voor onveilige situaties in gezinnen waar drang op zijn plek is, maar die niet voldoende ernstig en urgent zijn om dwangmaatregelen zoals een kindbeschermingsmaatregel in te zetten en daardoor in de lokale netwerken moeten worden opgepakt.

### **Goed voorbeeld: Verwijzingen voorkomen**

Houten/Nieuwegein - Het Sociaal Team, Veilig Thuis en het lokale team van SAVE werken nauw met elkaar samen en hebben deze samenwerking vastgelegd in het 'Programma SAVE werkwijze'. Als één van hen een signaal of melding ontvangt die beter afgehandeld kan worden door één van de twee andere partijen, dan wordt de melding doorgeleid voordat hulp gestart wordt. Daarnaast kunnen professionals van SAVE, de professionals uit het wijkteam adviseren en ondersteunen bij drang-zaken. Het doel is dat de professional van het Sociaal Team zelf regie blijft voeren en vervolgens nadat SAVE de casus heeft afgesloten zelf verder kan met de zaak.

## **6. Tot slot**

De inspecties onderzochten in hoeverre partijen uit het sociaal domein er gezamenlijk voor zorgen dat situaties waarin belemmeringen een veilige ontwikkeling van jeugdigen in de weg staan tijdig in beeld komen en indien nodig toegang tot zorg en ondersteuning realiseren. Sinds de toegang tot (gespecialiseerde) jeugdhulp en zorg en ondersteuning in het sociaal domein bij gemeenten is neergelegd, hebben gemeenten een belangrijke rol gekregen in het organiseren en borgen van een veilige en gezonde ontwikkeling voor hun jonge inwoners. De inspecties constateerden in dit toezichtonderzoek dat gemeenten en de diverse partijen in het sociaal domein aandacht hebben voor het signaleren van onveiligheid bij jeugdigen en het handelen naar aanleiding van deze signalen. In de zes onderzochte gemeenten zijn diverse goede voorbeelden gevonden van het creëren van een samenhangend netwerk, het signaleren en duiden van informatie en het beleggen van verantwoordelijkheden. Daarnaast zijn de inspecties van mening dat op de vier in deze rapportage beschreven thema's verbetering nodig is:

### **6.1 Lokale zorg en ondersteuning in beweging: meer integraal werken**

Partijen die actief zijn in het lokale jeugdbeleid en lokale sociaal domein kunnen jaarlijks veranderen (afhankelijk van de gemeentelijke inkoop). Daarom is het belangrijk dat partijen snel in staat zijn elkaar te kennen en goede samenwerkingsrelaties op te bouwen om gezamenlijk samenhangende hulp te bieden. Gemeenten kunnen daarin faciliteren, door organisaties met elkaar in contact te brengen, en te zorgen dat duidelijk is welke zorg en ondersteuning ze hebben ingekocht. Bovendien hebben gemeenten als beleidsregisseurs van het sociaal domein een belangrijke rol in het creëren van aansluiting tussen partijen uit het sociaal domein, de jeugdhulp en de (jeugd)gezondheidszorg.

### **6.2 Oog voor een veilige ontwikkeling: meer preventief werken**

Vroegsignalering en het handelen naar aanleiding van signalen staan onder druk. Meer preventief werken is nodig. Daarvoor is het essentieel dat alle organisaties uit het sociaal domein belemmeringen in de veilige ontwikkeling van kinderen signaleren en hiernaar handelen - ook voordat sprake is van kindsignalen. Dit geldt zowel voor organisaties die zich primair bezighouden met jeugdigen als voor organisaties die zich bezighouden met volwassenen. Kennis over de Kindcheck en vaardigheden voor het uitvoeren van de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld zijn daarvoor essentieel. Daarnaast is het belangrijk dat professionals deskundigheid kunnen opdoen in het signaleren van onveiligheid. Maar ook dat zij weten waar ze advies en ondersteuning kunnen krijgen op het moment dat ze het lastig vinden om hun zorgen uit te spreken en ervaring kunnen opdoen in het bespreken van hun zorgen zonder dat dit direct de relatie met ouders beschadigt.

### **6.3 Duiden en handelen bij onveiligheid: informatie verkrijgen**

Om na signalen over onveiligheid bij jeugdigen een goed besluit te kunnen nemen over de inzet van passende zorg en ondersteuning is het belangrijk dat informatie beter bij elkaar komt zodat een beter beeld ontstaat van de situatie van jeugdige en gezin. Als gevolg van onduidelijkheid over welke partijen betrokken zijn, gebrekkige informatie-uitwisseling en het ontbreken een regisseur, ontbreekt informatie vaak. Om informatie beter bij elkaar te brengen is het noodzakelijk dat gemeenten en partijen duidelijke afspraken maken over het gebruik van de VIR, dat partijen die relevante informatie kunnen verschaffen worden betrokken en dat duidende partijen een terugkoppeling geven aan signaleerders over mogelijk ingezette hulp. Ook is het essentieel dat professionals meer handvatten krijgen om de dialoog te kunnen aangaan met jeugdigen en gezinnen en om afspraken te kunnen maken over wat jeugdigen, gezinnen en hun sociale netwerk zelf oppakken en waar zij ondersteuning nodig hebben.

### **6.4 Heen en weer schuiven casuïstiek: doorlopende aandacht voor continuïteit**

Doordat jeugdigen en gezinnen heen en weer geschoven worden tussen instanties kunnen veiligheidsrisico's lang voortbestaan voordat ze worden aangepakt. Het is essentieel dat professionals die werken voor organisaties die de toegang tot hulp verzorgen beschikken over voldoende kennis en vaardigheden om in het vrijwillig kader onveilige situaties in gezinnen te kunnen aanpakken. Daarnaast is het belangrijk dat voor gezinnen waarin sprake is van belemmeringen voor de veilige ontwikkeling van kinderen en voor betrokken instanties duidelijk is wie hun aanspreekpunt is.

### **6.5 Tot slot: Verbetering mogelijk en nodig**

In het huidige rijksbeleid op het gebied van kindermishandeling en geweld in afhankelijkheidsrelaties is naast het signaleren, stoppen en beperken van de schadelijke gevolgen van kindermishandeling ingezet op preventie en een multidisciplinaire aanpak, waarbij activiteiten en expertise uit verschillende sectoren worden gebundeld tot een samenhangend geheel (zie kader beleid). In deze rapportage hebben de inspecties laten zien dat verbeteringen nodig en mogelijk zijn om meer preventief en integraal te werken. Het belang van een gezamenlijke en samenhangende aanpak vanuit rijk, gemeenten, organisaties en professionals blijft dan ook onverminderd groot.

## **Landelijk beleid**

Er is de afgelopen jaren op landelijk en lokaal niveau veel aandacht voor de aanpak van kindermishandeling en onveilige situaties voor jeugdigen. Zo is vanuit het rijk het Actieplan Kinderen Veilig 2012-2016<sup>4</sup> opgesteld dat gemonitord wordt door de Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik en zijn de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld en Kindcheck ingevoerd. Hoewel kindermishandeling de afgelopen jaren meer wordt gesignaleerd en gemeld, zijn er de afgelopen tijd in veel (toezicht)onderzoeken<sup>5</sup> nog knelpunten geconstateerd. Aandacht voor het verbeteren van de aanpak van kindermishandeling blijft daarom onverminderd nodig. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft onlangs in zijn voortgangsrapportage geweld in afhankelijkheidsrelaties nieuwe maatregelen aangekondigd<sup>6</sup>. De staatssecretaris wil gemeenten in staat stellen om op lokaal en regionaal niveau een goed werkend stelsel voor de aanpak van geweld in huiselijke kring te realiseren en de deskundigheid van professionals en hun interdisciplinaire samenwerking te faciliteren. Daarbij wordt onder meer het gebruik en de toepassing van de Meldcode Kindermishandeling en Huiselijk Geweld en de Kindcheck bevorderd.

De inspecties vinden het noodzakelijk dat het rijk, de gemeenten, organisaties en professionals een effectieve aanpak van onveiligheid bij jeugdigen actief bevorderen.

Hierbij vragen de inspecties nadrukkelijk aandacht voor:

- Het duidelijk maken dat signalerende professionals, naast het doen van meldingen, al vroegtijdig advies kunnen (en moeten) inwinnen bij deskundigen zoals Veilig Thuis.
- Eerder handelen door signalerende partijen bij signalen van onveiligheid; dat wil zeggen, geeft een signaal eerder af bij partijen als Veilig Thuis, wijkteam of CJG.
- Mogelijke risico's voor de veiligheid van kinderen bij ouders met o.a. psychische, financiële, relatie en gezondheidsproblemen.
- Omgekeerde bewijslast; duidende partijen dienen eerst vast te stellen of kinderen veilig zijn, alvorens onderzoek naar mogelijke kindermishandeling en/of hulpverlening af te sluiten.

---

<sup>4</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Ministerie Veiligheid en Justitie. Kinderen Veilig. Actieplan aanpak kindermishandeling 2012-2016. Den Haag, november 2011.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/richtlijnen/2011/11/28/actieplan-aanpak-kindermishandeling-2012-2016-kinderen-veilig>

<sup>5</sup> Het gaat hier bijvoorbeeld om het toezichtonderzoek van de Inspectie Jeugdzorg en de Inspectie voor de Gezondheidszorg naar Veilig Thuis, diverse calamiteitenonderzoeken o.a. Roelofarendsveen en Hoogeveen, onderzoek van BMC (2015) waarin wordt gerapporteerd over de Meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling en de Onderzoeksagenda effectiviteitonderzoek kindermishandeling van ZonMw en Taskforce Kindermishandeling en seksueel misbruik.

<sup>6</sup> Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Voortgangsrapportage Geweld in Afhankelijkheidsrelaties. Den Haag, januari 2016.

## Bijlage 1: Verwachtingen van de inspecties

Voor het toezichtonderzoek naar het signaleren van onveiligheid en het realiseren van toegang tot hulp hebben de inspecties een toetsingskader opgesteld met verwachtingen. Deze verwachtingen zijn een nadere specificatie van het Toezichtkader Stelseltoezicht Jeugd<sup>7</sup>.

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

Van professionals die als taak hebben om de veiligheid van de kinderen in een gezin te monitoren, zoals de jeugdgezondheidszorg, verwachten de samenwerkende inspecties dat ze risico's en signalen met betrekking tot de veiligheid van jeugdigen en gezinnen systematisch inschatten. Een systematische inschatting ondersteunt het besluitvormingsproces, helpt eventuele blinde vlekken in beeld te krijgen en risico's te objectiveren.

De inspecties verwachten dat zorg en ondersteuning aan gezinnen in samenhang geboden wordt. Als meerdere partijen bij een gezin betrokken zijn, is het belangrijk dat zij met elkaar samenwerken en hun activiteiten op elkaar afstemmen, zodat voorkomen wordt dat partijen langs elkaar heen werken. Informatie vergaren en delen is een voorwaarde voor goede samenwerking. Het moet voor alle partijen helder zijn hoe<sup>8</sup> en met wie signalen moeten worden gedeeld. De verwijsindex risicojongeren (VIR) is een instrument om informatie te delen over welke organisaties bij een jeugdige/gezin betrokken zijn. De inspecties verwachten dat partijen de VIR gebruiken. Een belangrijk aspect van het delen van signalen is verder dat diegene die de (risico's op een) onveilige situatie heeft gesignaleerd een terugkoppeling krijgt van de verdere acties die worden ondernomen om de veiligheid van de jeugdige te borgen. Wanneer de veiligheid dit vereist verwachten de inspecties dat er warme overdracht plaatsvindt. Een warme overdracht (volledig en tijdig) heeft als doel dat professionals zorgen over (risico's op) onveiligheid van jeugdigen delen en afspraken maken over verantwoordelijkheden.

De inspecties verwachten dat professionals een inschatting maken of het gezin zelf in staat is om de regie te voeren over de (toeleiding naar) zorg en ondersteuning. Indien dit niet het geval is moet één regisseur worden aangesteld die zorgt voor samenhangende zorg en ondersteuning en oog heeft voor de veiligheid van de jeugdigen in het gezin. De regisseur moet beschikken over de

---

<sup>7</sup> Zie hiervoor: <http://www.stelseltoezichtjeugd.nl/>

<sup>8</sup> Delen van signalen vereist de toestemming van de jeugdige/het gezin tenzij het om een veiligheidsrisico gaat.



bevoegdheden die horen bij die rol, zoals doorzettingmacht en de mogelijkheid om op te schalen en alle partijen moeten daarvan op de hoogte zijn.

De inspecties vinden het van belang dat er een goede aansluiting is tussen het signaleren van risico's op onveiligheid en de start van passende zorg en ondersteuning. De zorg en ondersteuning moet zo snel mogelijk leiden tot een veilige situatie voor jeugdigen. Mochten stagnaties optreden (bijvoorbeeld wanneer ouders/jongere niet willen meewerken, de juiste hulp niet beschikbaar is of er wachtlijsten zijn), dan verwachten de inspecties dat naar alternatieve oplossingen wordt gezocht om de situatie van de jeugdige in het gezin veilig te maken. Om de veiligheid van jeugdigen te borgen, dienen professionals bij jeugdigen en gezinnen betrokken te blijven tot de zorg en ondersteuning is gestart. Zorgmijders vormen hierbij een specifieke aandachtsgroep.

Professionals moeten met elkaar en het gezin vast stellen wanneer de veiligheid van kinderen in een gezin zodanig in het gedrang komt dat de inzet van drang en dwang nodig is om veiligheidsrisico's op te heffen.

## Toezichtkader 'Stelseltoezicht Jeugd'

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

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

<b>Thema</b>	<b>Criteria</b> <i>Wanneer is het goed?</i>	<b>Indicatoren</b> <i>Waaraan kun je dat zien?</i>	<b>Ratio</b> <i>Waarom is dit belangrijk?</i>	<b>Operationalisering Toegang 2015</b> <i>Wat verstaan we voor het signaleren van onveiligheid onder deze indicator. (alleen ingevuld als indicator uitleg vraagt)</i>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- In het belang van de veiligheid van de jeugdige is duidelijk wie betrokken blijft bij de jeugdige/het gezin tijdens de toeleiding naar zorg.</li> </ul>	<p>en ondersteuning is gestart en wordt waar nodig een risicoanalyse uitgevoerd. Zorgmijders zijn hierbij een specifieke aandachtsgroep.</p>	<p>consultatie).</p> <p>De betrokken netwerkpartners zijn gericht op het creëren van een veilige situatie voor de jeugdige (in het gezin) en het wegnemen van risico's.</p> <p>Signalen van (risico's op) onveiligheid worden altijd (met toestemming) gedeeld met relevante netwerkpartners en indien nodig gemeld (met of zonder toestemming) bij een partij die signalen kan duiden. Het is voor alle partijen helder hoe en met wie signalen moeten worden gedeeld. Een belangrijk aspect van het delen van signalen is dat diegene die de (risico's op een) onveilige situatie heeft gesignaleerd een terugkoppeling krijgt van de verdere acties die worden ondernomen om de veiligheid van de jeugdige/het gezin te borgen.</p> <p>De verwijfsindex risicjongeren (VIR) is een instrument om te delen welke organisaties betrokken zijn. Dit instrument werkt alleen als hij door alle betrokkenen goed wordt ingevuld.</p> <p>Het is helder wie tijdens de toeleiding naar zorg en ondersteuning verantwoordelijk is om de veiligheid van de jeugdige/het gezin in de gaten te houden.</p>

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

