



Afdeling **Beleid en Programmering**
Onderwerp **Evaluatierapport 'dwars door verbanden: aanpak
multiprobleemgezinnen**

Bezoekadres
Europaweg 8

Postadres
Postbus 268
9700 AG Groningen

E-mailadres
info@ocsw.groningen.nl

Website
gemeente.groningen.nl

De leden van de raad van de gemeente Groningen te GRONINGEN
De heer, mevrouw

Telefoon (050) 367 62 69 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk OS 12.2999789

Datum **2 1 DEC 2012** Uw brief van

Behandeld
door **H. Brouwer**

Geachte heer, mevrouw,

Inleiding

Voortbouwend op het tussenverslag pilot multiprobleemgezinnen
krachtwijken van januari 2011 (OS 11. 2503337), doen wij hier eindverslag
van de pilot multiprobleemgezinnen krachtwijken.

In juli 2004 heeft de inspectie voor de Gezondheidszorg de gemeente
Groningen verzocht de samenwerking tussen hulpverlenende instanties bij de
aanpak van multiprobleemgezinnen te verbeteren. Dit verzoek werd gedaan
op basis van een inspectieonderzoek naar aanleiding van een ernstig incident
in het voorjaar van 2003 bij een multiprobleemgezin, waarbij drie kinderen
om het leven kwamen, terwijl het gezin bij hulpverleners bekend was.

Wij hebben hierop gereageerd met het uitvoeren van een onderzoek naar de
aard en omvang van de problematiek. In februari van 2005 kwam het Bureau
Onderzoek & Statistiek Groningen met een QuickScan
multiprobleemgezinnen in Groningen. Multiprobleemgezinnen zijn in dit
onderzoek gedefinieerd als huishoudens van minimaal één ouder en minimaal
één kind (<18 jaar) met problemen die veelvuldig, complex en chronisch van
aard zijn. In het onderzoek is dit geoperationaliseerd naar gezinnen die met
minimaal drie hulpverleningsinstellingen contact hebben. 246 gezinnen in
Groningen vielen binnen de definitie waarbij het ging om circa 475 kinderen.
De gezinnen zijn enigszins geconcentreerd in Beijum, Paddepoel,
Vinkhuizen, De Hoogte en de Indische Buurt. Het aantal één-oudergezinnen
is sterk oververtegenwoordigd. In Groningen is de populatie, in afwijking van
de grote steden in de Randstad, vooral van autochtoon karakter, hoewel er een
sterke oververtegenwoordiging is van Antilliaanse/Arubaanse moeders.

Daarna is met vrijwel alle ketenpartners in de stad het “protocol ketenzorg



multiprobleemgezinnen” tot stand gekomen en in oktober 2005 hebben 20 kernpartners dit ondertekend. De doelstelling van het ketenprotocol was zorg dragen voor een optimale samenhang in de hulpverlening aan de gezinnen met meervoudige problematiek. Binnen het protocol werd vastgesteld of een aangemeld gezin voor een gecoördineerde aanpak (zorg coördinator) in aanmerking kwam. Indien dit het geval was kreeg het gezin een coördinator toegewezen en kon zo nodig “voorrangszorg” worden ingezet.

Op basis van de evaluatie werd vastgesteld dat er te weinig gezinnen in de aanpak terecht kwamen en het onvoldoende lukte om de voorrangszorg te bieden. Daarom zochten we een andere aanpak die wel soelaas zou bieden.

De pilot ‘multiprobleemgezinnen krachtwijken’, grotendeels gefinancierd door het Rijk, is na een voorbereidingstijd van twee jaar in april 2009 van start gegaan in de wijken De Hoogte, Korrewegwijk en Tuinwijk. De start van de pilot was moeizaam, er werden geen gezinnen “aangeleverd” en er bleek een herstart noodzakelijk. Begin 2011 is de herstart gerealiseerd en is de pilot als “De Ploeg” verder gegaan. Het project is uitgebreid geëvalueerd door bureau Intraval en het evaluatierapport “Dwars door verbanden”, evaluatie pilot aanpak multiprobleemgezinnen stad Groningen’ is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Samenvatting

De pilot is een samenwerking tussen Bureau Jeugdzorg Groningen, Elker (Jeugd- en opvoedhulp), stichting MJD (maatschappelijke & juridische dienstverlening Groningen), de politie, woningcorporaties en de gemeente Groningen, met de gemeente in een regierol. Het project is aangestuurd door de gemeente Groningen en de deelnemende partijen vormden een stuurgroep.

De gezinnen die door ‘De Ploeg’ zijn begeleid hebben alle ernstige problematiek op meerdere leefgebieden. Het gaat veelal om gezinnen met een hulpverleningshistorie, waarin meerdere hulpverleners gelijktijdig actief zijn geweest en bij aanvang van het project soms ook nog waren. Een deel van de gezinnen werd niet meer door de hulpverlening bereikt (zorgmijders). In vrijwel alle gezinnen heeft de intensieve aanpak geleid tot verbeteringen op meerdere leefgebieden. Bij een deel is de zelfredzaamheid duidelijk verbeterd. Bij een deel van de gezinnen is de situatie verbeterd of gestabiliseerd, maar moet worden vastgesteld dat een beperkte leerbaarheid aanwezig is vanwege beperkte cognitieve vaardigheden of beperkingen als gevolg van een licht verstandelijke beperking (Licht Verstandelijk Gehandicapten). Nog geen van de gezinnen is overgedragen aan minder intensieve begeleiding. Dit vindt binnenkort met een aantal gezinnen plaats. Het is belangrijk die gezinnen te volgen om te zien of de verbetering van eigen regie en zelfredzaamheid bestendig is en of een lichte vorm van begeleiding ook voldoende kan zijn. We willen in 2013 graag een derde



meting bij de gezinnen verrichten om te bezien in hoeverre de veranderingen blijvend zijn.

Het heeft veel inspanning gekost het project zo uit te voeren zoals was beoogd; namelijk op een integrale manier met een krachtige regie. De huidige bekostiging van de hulpverlening en zorg stimuleert zo'n integrale werkwijze absoluut niet;

- namelijk gescheiden hulpverleningstrajecten op basis van heel verschillende budgetten
- bekostiging gebaseerd op indicatiestelling en behandeling,
- een bekostiging waarin geen vergoeding voor de regiefunctie is geborgd en
- er dus geen prikkel was om tot een gedragen en integrale aanpak te komen.

Voor de pilot was in totaal € 1.649.000 gereserveerd, waarbij het Rijk €802.000 heeft bijgedragen, de corporaties € 373.000, de Provincie € 74.000 en wijzelf €400.000.

We hebben door de ervaringen vooraf en in het project "de Ploeg" geleerd welke vorm van samenwerking tussen aanbieders van zorg nodig is, wat de praktische waarde is van intensieve gezinscoaching en welke mechanismen daarin effectief zijn. Deze ervaringen kunnen we goed gebruiken bij de vorming van sociale teams en bij de decentralisatie van de Jeugdzorg en de overheveling van taken (AWBZ) naar de gemeente (wet Maatschappelijke Ondersteuning). Het project is geëvalueerd en op waarde beoordeeld. De resultaten geven sterke aanwijzingen dat we een effectieve werkwijze hebben ontwikkeld. De samenwerkingspartners onderkennen de waarde van dit instrument en hebben zich gecommitteerd aan voortzetting in 2013. In dat jaar is het noodzakelijk de werkwijze te borgen en te verbinden aan de sociale teams.

de pilot MPG krachtwijken "de Ploeg"

Op 1 maart 2011 is een doorstart van het project 'Take 5', onder de naam van 'de Ploeg', gerealiseerd. Er is gestart met een totaal nieuw uitvoeringsteam én met de afspraak tussen partijen dat het team mandaat zou hebben om te besluiten over de inzet van hulpverlening en capaciteit van de samenwerkende partijen. Die afspraak is vastgelegd in een mandaatovereenkomst. Het project wordt aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit de directies van de samenwerkende organisaties en namens de gemeente een directielid als voorzitter van de stuurgroep en eindverantwoordelijke voor het project.

Toen in 2011 opnieuw nauwelijks gezinnen werden doorverwezen, is in september besloten niet langer doorverwijzing af te wachten, maar zelf op de



gezinnen af te gaan (“Er op af” methodiek). Dit leverde in korte tijd 21 gezinnen op.

De doelstellingen van de pilot multiprobleemgezinnen Krachtwijken zijn tweeledig. Enerzijds wordt gewerkt aan verbetering binnen multiprobleemgezinnen in de Krachtwijken. Deze doelen zijn als volgt geformuleerd:

- een veiligere situatie voor de betrokken kinderen;
- verbetering van de ontwikkelingskansen van de betrokken kinderen;
- stabilisering in het leven van de betrokken gezinnen.

Daarnaast wordt ingezet op het ontwikkelen van een nieuwe methodiek die bruikbaar is in de gehele stad Groningen. Dit betekent dat wordt gewerkt aan:

- een nieuwe, effectievere, overdraagbare aanpak van multiprobleemgezinnen;
- een nieuw, bruikbaar instrument voor multi-probleemgezinnen (het Gezinsplan met daaraan verbonden budget);
- een aanpak voor multiprobleemgezinnen die per gezin kostenbesparing oplevert ten opzichte van de situatie dat deze gecoördineerde aanpak ontbreekt.

De kernelementen van de pilot waren:

- *één gezin, één plan, één gezinscoach* (en zo veel mogelijk één budget); dat wil zeggen een geïntegreerde aanpak voor het hele gezin of huishouden, op alle relevante levensterreinen, zonder onderscheid tussen geïndiceerde en niet-geïndiceerde zorg.
- *mandaat en regie*; d.w.z. de gezinscoach heeft zowel intern, binnen het gezin, als extern naar andere hulp- en dienstverleners de regie en kan dit handhaven doordat snel “opgeschaald” kan worden naar de top van betrokken organisaties die hierover mandaatafspraken hebben gemaakt d.m.v. een functionele mandaatovereenkomst.
- *dwang en drang*; er is geen vrijblijvende aandacht. Het gezinsplan wordt met de gezinnen gemaakt, maar de afspraken moeten worden nageleefd. Hulp is in die zin voorwaardelijk en als het gezin niet meewerkt aan de uitvoering van het plan, kan worden ingegrepen. Bijvoorbeeld: in overleg met woningcorporatie wordt huisuitzetting als gevolg van huurschuld of overlast voorkomen, op voorwaarde dat het gezin meewerkt aan schuldsanering.
- *onbepaalde duur en intensiteit*; d.w.z. de duur van de hulp is niet vooraf vastgelegd, kan in intensiteit fluctueren.



Evaluatieresultaten

In 2009 is na een meervoudige offerteprocedure Intraval gevraagd de pilot te evalueren en te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen zijn behaald. De evaluatie is begeleid door een begeleidingscommissie onder leiding van prof. dr. Trudy Dehue, vanaf zomer 2012 bijgestaan door prof. dr. Tom van Yperen. Het rapport “dwars door verbanden” is als bijlage bijgevoegd.

Hierbij vielen de volgende zaken op:

- De gezinscoaches doen moeilijk werk in de gezinnen. Dat vraagt een (brede) ervaring en een stevige persoonlijkheid. Ze kunnen pas effectief werken indien ze zowel de bescherming ontvangen van de projectleider en de deskundigheid en het overzicht verkrijgen van de gedragsdeskundigen (ondersteuningsstructuur) om ook op duurzame gedragsverandering te sturen.
- Er moet snel gehandeld kunnen worden. Geen ingewikkelde bureaucratische aanvraag van voorzieningen. De aan de start van “de Ploeg” voorafgaande *mandaatovereenkomst* met kernpartijen is cruciaal geweest voor het verkrijgen van de *regiefunctie* in de gezinnen. Regievoering ten aanzien van het gezin (de Ploeg) en ten aanzien van het kind (Jeugdzorg) heeft nog betere afstemming.
- Het hanteren van *dwang en drang* in het project is cruciaal gebleken. Zaken werden in beweging gebracht waar het anders niet was gelukt. Het legt ook druk op de hulpverlening waarbij wederzijds grenzen worden opgezocht. Om de hulpverleners slagkracht en veiligheid te bieden zullen we nadere afspraken moeten maken.
- Gezinnen worden medeverantwoordelijk gemaakt voor de te behalen resultaten en zo wordt de eigen regie versterkt.
- Het werken vanuit de filosofie één gezin, één plan en één regie vraagt het doorbreken van gegroeide patronen in de hulpverlening en ingesleten gedrag in gezinnen. Dat is ingewikkeld en vraagt lef van de gezinscoaches en de deelnemende zorgverleners; en dat vraagt ondersteuning door het bevoegd gezag. Dat is niet vrijblijvend, want gedragsverandering bij de gezinnen gaat niet vanzelf. De gezinscoaches werken met een ruim mandaat en maken voortdurend de inschatting of de gezinssituatie voldoende verbetert en of de veiligheid van m.n. kinderen voldoende is. De gezinscoaches zijn cruciaal in deze aanpak, aanspreekbaar op het resultaat en daarmee ook kwetsbaar.



- Het is niet eenvoudig gebleken om gezamenlijk een werkwijze te ontwikkelen voor multiprobleemaanpak. Deelnemende partijen moeten een deel van hun eigen werkwijze loslaten of aanpassen aan een rolverdeling waarin gezinscoaches de regie hebben. Alle partijen verwachten in die verandering de *leiding en de sturing van de gemeente*. Tegelijkertijd is er scepsis of de gemeente in staat is deze rol praktisch waar te maken. In de vier jaar van de pilot is gebleken dat de gemeente voor deze regierol *slecht is geëquipeerd*. De gemeente is vaak traag, te beleidsmatig, onvoldoende doortastend en de backoffice is te bureaucratisch.
- De ketenpartners hebben uiteindelijk goed meegewerkt, maar er was ook een afwachtende houding en een zekere *ambivalentie in de opstelling van de ketenpartners*. Ze kwamen in beweging toen het vertrouwen in een goede afloop groeide. Ook voor het vervolg MPG en de ontwikkelingen ten aanzien van sociale teams zullen we ons moeten realiseren dat er op strategisch niveau een zekere mate van overeenstemming over de problematiek en de doelen moet zijn en dat echte veranderingen tijd vergen.

De huidige bekostiging in de zorg versterkt de verkokering en de gemeente heeft nu niet of nauwelijks positie ten opzichte van de zorgverleners.

De nulmeting van de evaluatie is gebaseerd op 15 gezinnen en van die gezinnen is nu ook gemeten of de aanpak tot resultaat heeft geleid. Het evaluatie rapport is dus gebaseerd op 15 van de 21 gezinnen die uiteindelijk in de aanpak zijn opgenomen. De overige 6 waren ten tijde van de nulmeting nog niet ingestroomd. In vrijwel alle gezinnen heeft de intensieve aanpak geleid tot verbeteringen op meerdere leefgebieden.

De aanpak is erg intensief en dus kostbaar. Het maatschappelijke rendement is potentieel hoog, maar we hebben *niet kunnen vaststellen* of deze aanpak nu ook echt *geld bespaart*. Dit is lastig te meten, omdat de besparingen moeten worden gemeten in effectiviteit. De resultaten liggen voor een belangrijk deel buiten de directe uitvoeringskosten en ook in de toekomst: als kinderen in een gezin een betere toekomst krijgen, is het resultaat daarvan nu niet te meten. We hebben wel kunnen vaststellen dat de aanpak in de gezinnen tot verbetering en stabilisering leidt.

Nabije toekomst

We willen in 2013 doorgaan met 'De Ploeg' en de verdere ontwikkeling van de aanpak Multi probleemgezinnen. Wij zien dit niet los van de opgaven die wij als gemeenten de komende jaren op het sociale domein hebben te doen. Wij onderzoeken het komende jaar in de praktijk hoe de te starten *sociale*



teams in de Hoogte en Beijum en de *interventieaanpak* “de Ploeg”) elkaar het best kunnen aanvullen en versterken. Op grond van landelijk onderzoek wordt gesteld dat in ca 15% van de gezinnen huishoudens vraagstukken op meerdere leefgebieden aan de orde zijn. Dan heeft het zin om te werken vanuit de filosofie: één gezin, één plan en één regie. Het gaat er dan om de gezinnen te helpen de eigen regie te versterken. In een klein aandeel van die huishoudens en gezinnen zijn de problemen echter zo complex en meervoudig dat intensieve begeleiding en gezinscoaching noodzakelijk is. Voor die situaties is er ‘De Ploeg’.

Het zal duidelijk zijn dat de sociale teams gebruik moeten maken van de ervaringen in ‘de Ploeg’ en van de aanbevelingen op basis van de evaluatie door Intraval. De belangrijkste aanbevelingen zijn:

- Voor het begin van dit soort veranderingstrajecten dient strategische samenwerking te worden gevonden met de belangrijkste uitvoerende partners opdat gezamenlijk het strategische belang van de vernieuwing/verandering wordt onderschreven
- Een werkend team voor de aanpak van complexe problematiek vraagt ervaren hulpverleners die stevig in hun schoenen staan, een ondersteuningsstructuur bestaande uit meerdere deskundigheidsgebieden en een sterke leidinggevende.
- Gezinnen die leerbaar zijn kunnen na een nazorgfase definitief uitstromen. Gezinnen die niet voldoende zelfredzaam zijn dienen na de nazorg zorgvuldig aan een vorm van permanente begeleiding te worden overgedragen. Opschalen en afschalen tussen sociale teams en interventieaanpak
- Dwang & drang en mandaat & regie zijn belangrijke mechanismen voor een interventieaanpak. Voor sociale teams gaat het vooral om mandaat & regie. Dwang & drang is voorbehouden aan een interventieaanpak.
- De aanpak wordt aangevangen en gestuurd vanuit de ervaren noodzaak niet op basis van de bestaande financieringsstromen.

Het Sociaal team en ‘De Ploeg’ werken niet in dezelfde gezinnen: een kleine groep gezinnen met complexe meervoudige problematiek worden begeleid door ‘De Ploeg’. Verder zullen we stroomlijning in hulp- en overlegstructuren realiseren. De uitkomst zal *niet meer maar minder* naast elkaar moeten zijn.

De gezinnen die door de gezinscoaches van ‘De Ploeg’ zijn begeleid, zijn door Intraval uitgebreid geïnterviewd. Hun inbreng is van groot belang voor de doorontwikkeling van de werkwijze.

Tot slot



Het project heeft een aanpak opgeleverd die werkt. We willen dit koesteren, doorontwikkelen, borgen en verbinden met de zich ontwikkelende sociale teams. Dit doen we door in 2013 de projectaanpak te handhaven en slechts uit te breiden naar Beijum.

De samenwerkingspartners hebben ondertussen aangegeven garant te staan voor de financiering van hun personele bijdrage en de bekostiging zo veel als mogelijk te zoeken in de bestaande financiering voor AWBZ en Jeugdzorg. De leiding, ondersteuning en organisatie bekostigen wij. De totale kosten van voortzetting bedragen ca. 500 duizend euro, waarvan de deelnemende instellingen ca. 50% voor hun rekening nemen door het beschikbaar stellen van capaciteit. De gemeentelijke bijdrage van 250 duizend euro dekken we uit het projectbudget. In de loop van 2013 kunnen we een afgewogen oordeel maken over de plaats van dit interventie-instrument in het totaal van voorzieningen.

Misschien nog meer dan de winst voor de gezinnen met meervoudige complexe problematiek zelf, ligt de winst in wat dit proces ons aan zelfinzicht heeft opgeleverd. Wij kunnen complexe opgaven niet alleen oplossen. Wij zullen voor de toekomst vroegtijdig strategische samenwerking moeten zoeken met de meest relevante organisaties. Indien je dit over slaat stagneert het proces onherroepelijk op een later moment. Dit vereist van de gemeente een duidelijke visie, een consistente regievoering en het besef dat het uiteindelijk op co-creatie aankomt. Dat is onze uitdaging voor de komende jaren.

Wij zien de nu gerealiseerde gezamenlijke investering in 2013 als belangrijke indicator voor de toekomstige samenwerking in het kader van de decentralisaties. In de loop van het jaar brengen we u op de hoogte van onze voornemens daarna.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys