

## **Project intensieve ambulante gezinsbegeleiding Malburgen**

Plan van aanpak voor een pilotproject  
intensieve gezinsbegeleiding ter preventie  
van later ernstig delinquent gedrag

November 1998

### **In opdracht van:**

Gemeente Arnhem, sector Welzijn

### **Met medewerking van:**

Mw. Marian van Gilse- Rikhof ( Spectrum)

Dhr. Henk Dries ( Spectrum)

### **Auteur:**

Jolanda Jakobs

## **Inhoudsopgave**

1.	Typering project 1	
	De noodzaak tot vroegtijdige interventie	1
	Een project intensieve ambulante gezinsbegeleiding	1
	Malburgen in het kort	2
	De aansluiting van hulpverlening op de vraag van multi-probleemgezinnen	3
2.	Een toegesneden hulpvariant	4
	Globale omschrijving van de doelgroep	4
	Criteria voor deelname	6
3.	Hoe wordt het project opgezet?	7
4.	Kenmerken van de methodiek	8
5.	Positionering binnen het hulpverleningsveld	9
6.	Functieprofiel coördinator c.q. projectleider	9
7.	Begeleidend onderzoek	10
8.	Financiën en begroting	11

## 1. Typering Project

In 1996 is op verzoek van het Ministerie van Justitie onderzoek gedaan naar de signaalwaarde van kinderdelinquentie en ander probleemgedrag op jonge leeftijd, voor later ernstig crimineel gedrag.

Aanleiding voor dit onderzoek was de constatering in de praktijk dat veel zogenaamde 'harde-kern' jongeren reeds op jonge leeftijd bekend waren bij de politie en justitiële instellingen. Daarmee gepaard ging een gevoel van 'hadden we er maar eerder iets aan kunnen doen, dan was het misschien nooit zover gekomen'. Tijdens het onderzoek bleek dat veel instanties (politie, justitie, onderwijs) deze roep om vroegtijdig te interveniëren, onderschreven.

### **De noodzaak tot vroegtijdige interventie**

Het onderzoeksrapport 'Signalen voor toekomstig crimineel gedrag'<sup>1</sup> beschrijft de resultaten van een kwalitatief dossieronderzoek. Centraal daarin stond een zoektocht naar vroegtijdige signalen, bij zowel het kind, als het gezin en de omgeving, die de voedingsbodem zou kunnen leveren voor later delinquent gedrag.

De belangrijkste conclusies uit het rapport:

- Er bestaat op basis van literatuur- en eigen dossieronderzoek voldoende grond om aan te nemen dat er specifieke factoren en indicatoren bij jonge kinderen (0-12 jaar) en hun gezinnen kunnen worden aangetroffen die voorspellende waarde hebben voor later ernstig crimineel gedrag. Gedacht moet daarbij worden aan problemen op individueel niveau (gedragsproblemen, antisociaal gedrag en leeftijdsinadequaat delinquent gedrag van het kind op jonge leeftijd), maar ook aan indicatoren op gezins- en omgevingsniveau.<sup>2</sup>
- Het gehele conglomeraat van risicofactoren overziend kan zonder meer gesteld worden dat we hier te maken hebben met zogenaamde 'multiprobleemgezinnen'. Binnen dergelijke gezinnen zien we een opeenstapeling van risicofactoren die elkaar onderling versterken en entameren.
- Genoemde multiprobleemgezinnen hebben een reeks aan hulpverleningsinstanties 'versleten', zonder dat er duidelijke resultaten zijn geboekt.

---

<sup>1</sup>. Ferwerda, H.B., J.P. Jakobs en B.M.W.A. Beke, Ministerie van Justitie, Dienst P.J. en R.

<sup>2</sup>. Voor een uitgebreide lijst van risicofactoren wordt verwezen naar het onderzoeksrapport.

- Op grond van voornoemde analyses lijken dergelijke gezinnen meer gebaat bij specifieke vormen<sup>3</sup> van intensieve ambulante gezinsbegeleiding ter voorkoming van later ernstig delinquent gedrag. Deze laatste conclusie is overigens niet alleen te trekken op grond van de genoemde dossieranalyse, maar wordt ook door het veld als zodanig onderschreven. Dit blijkt uit opmerkingen vanuit de hulpverlening en gezinsvoogdij ('verlaging van de case-load', 'gezinnen vragen meer tijd en aandacht'), politie en onderwijs ('we kunnen de kinderen nergens kwijt, en als er iets aan gedaan wordt, merken we er niets van')

Naar aanleiding van het bovenstaande heeft het Ministerie van Justitie het initiatief genomen om te kijken naar de mogelijkheden, op experimentele basis, van intensieve ambulante gezinsbegeleiding ter preventie van later delinquent gedrag in verschillende gemeenten. De gemeente Arnhem, in het bijzonder de wijk Malburgen, komt hiervoor in aanmerking.

### **Een project Intensieve ambulante gezinsbegeleiding**

#### *Het doel*

Het doel van een pilotproject ambulante intensieve gezinsbegeleiding is het ontwikkelen van een vorm van zeer intensieve gezinsbegeleiding, in gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar. Kenmerkend voor deze kinderen is dat zij een grote kans lopen om op jeugdige leeftijd ernstige vormen van delinquent gedrag te gaan vertonen. De zogenaamde criminele carrières van deze kinderen moeten voorkomen worden of in een vroeg stadium doorbroken.

#### *Globale doelstellingen*

- Er dient op buurtniveau deskundigheid te worden ontwikkeld om vroegtijdige risicogedragingen en risicosituaties te kunnen signaleren.
- Organisaties die op buurtniveau in aanmerking komen om te signaleren dienen nauw samen te werken.
- Signalerings- en registratiegegevens dienen gekoppeld te worden en op een centraal punt verzameld. Er dient ervaring opgedaan te worden met informatiebeheer en koppeling van informatie.

---

<sup>3</sup>. We komen daar later nog op terug (zie kenmerken van de methodiek).

- De intensieve, ambulante hulpverlening dient vraaggestuurd te geschieden en moet dus toegesneden zijn op de specifieke situatie van het gezin. Daarbij is het gewenst dat de bij het gezin betrokken instellingen, eerstelijns en/of tweedelijns, nauw samenwerken. Ook politie en justitiële instellingen spelen - op de achtergrond - een rol.
- Hulpverlening binnen het gezin dient uitgevoerd te worden door 1 gespecialiseerde gezinsbegeleider.

### **Malburgen in het kort**

In Arnhem is Malburgen het oudste, naoorlogse deelgebied ten zuiden van de Rijn. Binnen Malburgen wordt een onderverdeling gemaakt in een klein westelijk deel met woningbouw uit de veertiger en vijftiger jaren en een groter, oostelijk deel dat behalve woningen uit de veertiger en vijftiger jaren ook een wijk- Immerloo - kent, die in de zeventiger jaren is gebouwd.

De woningvoorraad wordt gekenmerkt door portiekflats en kleine eengezinswoningen van matige kwaliteit en lage prijs. Malburgen kan worden gekarakteriseerd als een amorfe, naar binnen gekeerde woonwijk, die zich slecht presenteert en waar een zwakke voorzieningenstructuur is.

Het door de gemeente Arnhem en de Stichting Volkshuisvesting opgestelde Masterplan voor de wijk Malburgen moet hier in de toekomst verandering in brengen. Het Masterplan beoogt een 'upgrading' van de wijk onder andere door een meer gedifferentieerd woningaanbod.<sup>4</sup>

Ruim 13 procent van de Arnhemse bevolking valt in de leeftijdsgroep 0-12 jaar. In het stadsdeel Malburgen wonen ruim 17.000 inwoners waarvan ook ongeveer 13 procent in de leeftijd van 0-12 jaar valt.

Uit statistische <sup>5</sup>gegevens blijkt dat in Malburgen relatief veel migranten wonen. Is het percentage migranten van de totale Arnhemse bevolking bijna 15, in Malburgen is dit gemiddeld ruim 27%, waarbij nog moet worden opgemerkt dat in sommige delen concentraties van meer dan 30% migranten voorkomen (Malburgen-West en Malburgen-Oost-zuid).

---

<sup>4</sup>. Bron: Stadsdeelrapport Malburgen, Stichting Rijnstad, september 1996

<sup>5</sup>. Bron: Statistische gegevens minderheden in Arnhem, afd. onderzoek en statistiek. Gegevens zijn per 01-01-96

Behalve voor de gemeente is Malburgen ook voor de politie een aandachtswijk. Er is in 1997 ruim 7500<sup>6</sup> keer een beroep gedaan op de politie, dit betreft zowel vraag naar politiediensten, meldingen als aangiften. De top tien ziet er als volgt uit (n=4401):

1. buurtoverlast
2. hulpverlening
3. inbraak-/overvalalarm
4. overige verkeersovervallen
5. vernieling/vandalisme
6. bemiddeling/crisisinterventie
7. woninginbraken
8. opsporing gesignaleerd goed
9. handel/bezit/gebruik harddrugs
10. overige inbraken

Op dit moment is er vrijwel geen afstemming van activiteiten van de politie, de jeugdhulpverlening en de jeugdwelzijnsinstellingen. Er is beperkt sprake van informatie-uitwisseling en samenwerking.

De wijk kent de door de gemeente aangestuurde wijkcoördinatie. Deze houdt zich onder andere bezig met de fysieke ('groene en grijze') conditie van de wijk.

De wijk beschikt over buurtnetwerken jeugdhulpverlening. Deze buurtnetwerken beogen een structurele samenwerking tussen organisaties die zich in eerste lijn bezighouden met de jeugd.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat binnen de wijk een pilot-project Justitie in de Buurt (JIB) wordt uitgevoerd. Doel van dit project is de afstand tussen justitie en de feitelijke wijkproblematiek te verkleinen.

Het JIB-project ziet het als haar taak om op wijkniveau de rechtshandhavende taak te combineren met dienstverlenende activiteiten.

Structureel samenwerken met de veiligheidspartners (Openbaar Ministerie, regiopolitie en gemeente) vormt daarvan een belangrijk onderdeel.

---

<sup>6</sup>. Bron: Politie Gelderland-Midden, Regionaal Bedrijfsbureau, februari 1998

### **De aansluiting van hulpverlening op de vraag van multiprobleemgezinnen**

Alvorens in te gaan op de wijze waarop binnen een pilot de hier beoogde intensieve vormen van gezinsbegeleiding gestalte kunnen krijgen, staan we kort stil bij hetgeen verstaan moet worden onder een multiprobleemgezin. Immers deze vorm van hulpverlening zal zich toe spitsen op dit type gezinnen.

Dat is eens te meer noodzakelijk omdat hiermee tevens duidelijk wordt dat het huidige aanbod aan hulpverlening - om een diversiteit aan redenen - niet toegesneden is op een effectieve aanpak van deze problematiek c.q. niet toegesneden is op de vraag van dergelijke gezinnen.

Dat wil overigens niet zeggen dat dergelijke gezinnen verstoken zijn geweest van hulpverlening. Integendeel, in de praktijk blijkt bij de door ons geanalyseerde dossiers de inbreng van al dan niet justitiële hulpverleningsinstanties zeer groot. Alle, inmiddels delinquente, kinderen hadden een geschiedenis met meerdere hulpverleningscontacten.

Alle goede bedoelingen ten spijt, heeft al deze bemoeienis niet tot het gewenste resultaat geleid. Niet in het minst vanwege de bewerkelijkheid van de gezinnen in relatie tot de mogelijkheden van de hulpverleners en gezinsvoogden<sup>7</sup>, politie<sup>8</sup> en onderwijs.<sup>9</sup> Over welk type gezinnen hebben we het? Baartman definieert een 'multiprobleem gezin' als een gezin, waarin door de complexiteit en de chroniciteit van de problematiek, veranderingen ten goede van binnenuit en van buitenaf slechts moeizaam tot stand komen.<sup>10</sup> Hij gaat daarbij niet zozeer in op de diverse terreinen waarop de problemen zich afspelen ( het individu, het gezin, de maatschappij et cetera), maar veel meer op de veelvuldigheid, de complexiteit en de chroniciteit. Het betreft gezinnen met een zeer heterogene problematiek, waarbij problemen in aanleg aanwezig zijn of in de loop van het leven ontstaan en waarbij sprake is van een cumulatie en een complexe wisselwerking tussen de diverse problemen. Kenmerkend is ook de ad hoc basis waarop dergelijke gezinnen functioneren ('korte termijn planning').

---

<sup>7</sup>. De specifieke deskundigheid van diverse hulpverleningsinstellingen is niet toegesneden op de complexe samenhangende problematiek en de omvangrijke caseload laat intensieve hulpverlening niet toe.

<sup>8</sup>. Vanwege haar beperkte mogelijkheden tot interventie, met name als het strafrechtelijk nog niet minderjarigen betreft. Het ontbreekt hen aan sanctiemogelijkheden en enige ondersteuning vanuit ouders is binnen dergelijke gezinnen, vanuit de politie, vaak moeilijk tot niet te realiseren.

<sup>9</sup>. Voor het onderwijs geldt hetzelfde. Hulpverlening is allereerst geen 'core-business' van scholen en daar komt bij dat de huidige werkbelasting binnen de onderwijssector geen ruimte laat voor intensieve contacten met gezinnen. De praktijk is dan ook dat deze kinderen terecht komen in de zogenaamde 'onderwijs-carrousel' (en van school naar school trekken).

<sup>10</sup>. Baartman, H. (red.), Praktisch pedagogische thuishulp in bewerkelijke gezinnen, Bohn Stafleu Van Loghum bv, Houten, 1991.

Het zijn dus 'bewerkelijke' gezinnen waarop veel vormen van hulpverlening niet aansluiten.

Dit hangt samen met het fragmentarische karakter van veel hulp (bijvoorbeeld één specifiek probleem aanpakken of een individueel gezinslid behandelen) waardoor meerdere hulpverleners of hulpverleningsinstellingen zich al dan niet tegelijkertijd met het gezin bemoeien. Resultaat is een inefficiënte versnippering van hulp over meerdere hulpverleners en instanties. En dit alles dan nog gespreid over meerdere gezinsleden. Slechte bereikbaarheid van instellingen en langetermijnafspraken, agenda's en wachtlijsten bij instellingen leiden ertoe dat gezinnen niet aan bod komen c.q. afhaken.

Ook communicatief zijn er problemen: 'De hulpverlener spreekt de taal van het gezin niet en heeft te weinig affiniteit met de problematiek en de sfeer binnen het gezin'. Vanzelfsprekend wordt er door de gezinnen veel 'geshopt' in hulpverlenings- en welzijnsland.

Hierbij wordt een hulpverlener beoordeeld op de mate waarin hij het gezin op haar – vluchtige – wenken bedient.

Al deze aspecten in ogenschouw genomen, is het niet verwonderlijk dat veel instanties en hulpverleners 'hun tanden op deze gezinnen hebben stukgebeten'. Het is een niet-aansluiten van het aanbod bij de vraag.

Overigens zijn deze constatering niet nieuw. Al vanaf de vijftiger jaren is bekend dat er gezinnen zijn die vanwege hun problemen enerzijds niet geholpen kunnen worden door de 'reguliere' hulp- en zorginstellingen, anderzijds een zware claim leggen op deze instanties met weinig resultaat.

Veel hometrainingprojecten in den lande geven reeds blijk van de pogingen om in deze situatie verandering te brengen.

## 2. Een toegesneden hulpvariant

Uit het bovenstaande mag blijken dat de gezinnen meer gebaat zouden kunnen zijn bij een vorm van hulp die gezien de complexiteit van de problematiek, intensief is, gecoördineerd geschiedt en meerdere probleemgebieden tegelijk bestrijkt.<sup>11</sup>

Op grond van voornoemde analyses heeft het Ministerie van Justitie een aantal gemeenten in Nederland uitgenodigd te participeren in een pilot waarin hulp aan dit type gezinnen centraal staat.

Daarbij is als voorwaarde gesteld dat de betreffende gemeente in ieder geval over een goede sociale infrastructuur (jeugdzorg- en jeugdhulpstructuur) beschikt.

Arnhem is een van de gemeenten die hiervoor is geselecteerd. Het is de bedoeling om in een wijk (Malburgen) gedurende twee à drie jaar een vorm van intensieve gezinsbegeleiding te starten voor gezinnen met kinderen jonger dan twaalf jaar.

Twee aspecten zijn daarbij van belang:

1. het betreft gezinnen die te kwalificeren zijn als multiprobleemgezinnen
2. in dergelijke gezinnen moet minstens één kind jonger dan twaalf jaar zijn dat een verhoogd risico loopt op later ernstig delictgedrag<sup>12</sup>

Voor dit doel wordt met een breed scala aan hulp- en zorg instellingen op lokaal niveau gekeken in hoeverre zij invulling kunnen geven aan een dergelijke hulpvariant. Deze participatie betreft overigens niet alleen de uitvoering van dergelijke intensieve gezinsondersteuning, maar nadrukkelijk ook de signalering en registratie van voornoemde risicofactoren. Gezocht wordt naar een samenwerkingsverband van instellingen die de signalering en registratie op zich willen nemen en instellingen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Een deel van de daarvoor noodzakelijke financiële middelen zullen opgebracht worden door deze instellingen zelf (reallocatie van bestaande middelen) en daarnaast zal de lokale, provinciale en rijksoverheid bijdragen.

In deze notitie wordt het plan van aanpak - zoals dat met de partners in het veld is afgestemd - gepresenteerd.

---

<sup>11</sup>. Het geringe effect van een gefragmenteerd individueel hulpverleningsaanbod in relatie tot complexe gezinsproblematiek wordt beschreven in het rapport 'signalen voor toekomstig crimineel gedrag.

<sup>12</sup>. Voor de indicatoren die kunnen wijzen op later ernstig delictgedrag verwijzen we naar het in dit kader uitgevoerde onderzoek waarbij een lijst van 42 indicatoren zijn benoemd en geoperationaliseerd.

### **Globale omschrijving van de doelgroep**

Over het algemeen signaleren in de praktijk de verschillende instellingen dergelijke multiprobleemgezinnen.

Eerste probleem is echter dat iedereen een 'stukje van de puzzel' in handen heeft. Iedereen kwalificeert vanuit zijn eigen puzzelstukje een gezin als wel of niet tot de doelgroep behorend.

Uitwisseling van gegevens en goede registratie zouden beslist een steentje kunnen bijdragen aan een beter beeld van de geschetste problematiek.

Tweede probleem is dat er nogal verschillen zijn in de wijze waarop men dergelijke gezinnen definieert.

De één legt de meetlat hoger dan de ander. Illustratief is dat de schattingen over mogelijk in aanmerking komende gezinnen voor dit project in de wijk Malburgen uiteenlopen van 10 tot 150 gezinnen. Dit probleem wordt voornamelijk getackeld als gemeenschappelijk wordt afgesproken welke kenmerken ertoe leiden dat een gezin als zodanig kan worden gekwalificeerd.

Kort samengevat kan de groep gezinnen waar we het over hebben op dit moment getypeerd worden onder het motto 'easy to find and hard to define'

Een eerste voorzet voor een afbakening van het type gezin dat we in dit project zouden willen betrekken, is:

1. De gezinnen hebben minimaal 1 kind jonger dan 12 jaar dat het risico loopt op ernstig probleem-/delinquent gedrag tijdens de strafrechtelijke minderjarigheid
2. De problemen zijn meervoudig, chronisch en complex en spelen zich tegelijkertijd af op diverse levensgebieden, te weten:

- Problemen op gezinsniveau

Het betreft dan pedagogische tekorten in opvoedingssituatie (o.a. gering toezicht, onveilige bindingen) en relationele problematiek.

- Problemen op individueel niveau

Het betreft dan persoonlijkheids-, persoons- of gedragsproblemen.<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>. Dat kan worden o.a. worden bepaald op basis van DSM/Achenbach en onderzoeksliteratuur met betrekking tot ontwikkelingspaden en risicopatronen voor chronisch en/of gewelddadig delinquent gedrag.

Van belang zijn o.a. conflicten met autoriteitspersonen (vervroegde onafhankelijkheid), openlijke -vaak agressieve- en heimelijke antisociale probleemgedragingen (liegen, diefstal, weglopen etc.).<sup>14</sup>

- Problemen op school

Dat wordt vanzelfsprekend het best geïndiceerd door slechte schoolprestaties en in het verlengde daarvan veel schoolwisselingen. Maar ook binnen deze setting komen persoonlijkheids-, persoons- of gedragsproblemen naar voren. Overwogen kan worden daarbij plaatsing binnen het speciaal onderwijs als 'extra' criterium op te nemen.

- Problemen met politie en interventie van justitie

Dit moet bekeken worden in de ruimste zin des woords. We zijn met andere woorden niet alleen geïnteresseerd in het leeftijdsinadequate delictgedrag van de betreffende jongere, maar ook mogelijke delinquentie van andere gezinsleden, oots-en van gezinsleden en/of een dreigende oots.

- Problemen in de vrije tijd

Daarbij moet vooral gekeken worden in hoeverre het gezin sociaal (georganiseerd en ongeorganiseerd) actief is. Kenmerkend voor kinderen uit de hier bedoelde gezinnen is een impulsarme c.q. passieve vrijetijdsbesteding.

3. Een analyse van de historie van hulpverleningscontacten. Kenmerkend bij de gezinnen is dat lichtere vormen van hulpverlening en zorg (eerste lijn) hebben plaatsgevonden in de gezinnen.

Deze hebben dan niet tot de gewenste resultaten geleid wegens de onvoldoende aansluiting van dit aanbod op de complexe vraag. In ieder geval moet binnen dergelijke gezinnen al eerder sprake zijn geweest van hulpverlening.

4. Binnen de gezinnen zijn er veel problemen in de sociomateriële sfeer. De gezinnen zijn vaak slecht gehuisvest en er is sprake van een laag inkomen, uitkeringsafhankelijkheid en/of werkeloosheid.

---

<sup>14</sup>. Zie ook R. Loeber. Ontwikkelingspaden en risicoprofilen voor ernstige jeugddelinquentie en hun relevantie voor interventies: nooit te vroeg en nooit te laat. In: Koops W. en W. Slot. Van lastig tot misdadig. Bohn Stafleu Van Loghum, 1998

### **Criteria voor deelname**

Er is vanzelfsprekend ook een aantal concrete criteria voor deelname aan de pilot. We sommen de belangrijkste hier op:

1. Gezin is woonachtig in Malburgen
2. Gezin(-slid) is gesignaleerd door leden van het buurtnetwerk
3. Er is sprake van een justitiële component binnen het gezinssysteem, in de ruimste zin van het woord.
4. Er is binnen het gezin sprake van een complexe (op individueel niveau en op gezinsniveau), chronische (zeer langdurige) problematiek, met een zware nadruk op de pedagogische problematiek. Op sociomaterieel gebied bekleedt het gezin een zwakke positie.

Op minimaal drie van de onder punt 2 in voorgaande paragraaf genoemde terreinen is sprake van problematiek. Ook het aantal factoren speelt een rol, minimale grens dient in overleg te worden vastgesteld.<sup>15</sup>

5. Er is in het gezin minimaal 1 kind jonger dan twaalf jaar dat, op individueel niveau, het risico loop op later ernstig delinquent/probleem gedrag (risicogedragsontwikkeling dient in beeld te zijn).<sup>16</sup> Het gedrag is frequent en intensief en kent een gevarieerd patroon.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup>. Farrington D.P. (1997). Early prediction of violent and nonviolent youthful offending. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 3. In dit artikel geeft Farrington aan dat er meer kans is op jeugddelinquentie, naarmate er meer risicofactoren zijn. De belangrijkste risicofactoren zijn op leeftijdsniveau gespecificeerd.

<sup>16</sup>. Met betrekking tot het preventieve karakter van dit pilotproject, zal bij een te groot aantal aanmeldingen voor deze hulpvorm voorrang gegeven worden aan het gezin met de kinderen in de jongste leeftijd.

<sup>17</sup>. Loeber. R, (1991) Questions and advances in the study of developmental pathways In: D. Cicchetti & S. Toth (red.) *Models and integrations*. Rochester symposium on developmental psychopathology. Rochester: University of Rochester Press.

Loeber R. & Stouthamer-Loeber, M. (1987) The prediction of delinquency. In: H.C. Quay (red.), *Handbook of juvenile delinquency*. New York: Wiley.

6. Er is binnen het gezin sprake van een gebrek aan beschermende factoren.<sup>18</sup>
7. Er zijn in het verleden hulpverleningscontacten geweest die niet tot het gewenste resultaat hebben geleid (hulp te licht/ problematiek te bewerkelijk).<sup>19</sup>
8. Moeder vervult op enigerlei wijze de 'moederrol' binnen het gezin. Moeder ervaart kinderen ook als haar verantwoordelijkheid (gezindheid t.o.v. kind is niet pertinent en permanent afwijzend of verstotend).<sup>20</sup>
9. Er zijn structurele problemen in de sociomateriële context.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> . Rutter M.(1979). Protective factors in children's responses to stress and disadvantage. In M.W. Kent & J.E. Rolf (red.) Primary prevention of psychopathology (Vol 3) Hannover, NH: University Press of New England  
Hawkins J.D. e.a. (1992). The Seattle Social Development Project: Effects of the first four years of protective factors and problem behaviors. In J.M. McCord & Tremblay (red.) Preventing Antisocial behavior: Intervention from birth through adolescence. New York : Guilford.  
Rutter en Hawkins noemen onder meer hoog IQ, grote veerkracht en flexibiliteit, positieve sociale instelling, steunende en affectieve bindingen met volwassenen en positieve sociale vaardigheden.

<sup>19</sup>. Hoewel er binnen de gezinnen vaak sprake zal zijn geweest van eerdere hulpverleningscontacten neigen de betrokken instellingen er toe dit niet als absoluut criterium hanteren. In het kader van preventie moet het ook mogelijk zijn om gezinnen op te nemen waarbij nog geen hulpverlening heeft plaatsgevonden, maar waarbij de problematiek wel zeer ernstig is (bijvoorbeeld een delinquente tienermoeder).

<sup>20</sup>. Dit wil overigens niet zeggen dat er sprake is van een gemotiveerde hulpvraag of een sterke behoefte aan hulp. In dit kader wordt veel waarde gehecht aan de 'overtuigings-/ overredingskracht' van politie en of Raad voor de Kinderbescherming en in de 'Malburgse' situatie de Buurt-officier.

<sup>21</sup>. Farrington (1988) noemt onder andere slechte behuizing, armoede, uitkeringsafhankelijkheid, uiteenvallen gezin, onregelmatig werken etc.

### 3. Hoe wordt het project opgezet?

#### Signalering op buurtniveau

Op dit moment is overleg gaande met organiserende instellingen en coördinatoren van de buurtnetwerken in Malburgen.

Aan hen is een voorstel gedaan voor de inzet van het buurtnetwerk ten behoeve van het signaleren op buurtniveau.

Gezien de justitiële component van de problematiek zal het buurtnetwerk gedurende de pilot uitgebreid worden met de gebiedsagent en een medewerker van de Raad voor de Kinderbescherming (**buurtnetwerk 'plus'**).

Gedurende de pilotfase krijgt het buurtnetwerk permanent deskundigheidsbevorderende ondersteuning.<sup>22</sup> Deze deskundigheidsbevordering vindt plaats aan de hand van concreet door de netwerkleden ingebrachte probleemgezinnen. Analoog aan de deskundigheidsbevordering van de gebiedsagenten in Arnhem zal naast deze casusgerichte deskundigheidsbevordering op incidentele basis 'college' worden gegeven over speciale thema's. De regiopolitie Gelderland-Midden stelt hiervoor de reeds ontwikkelde modules en leermiddelen beschikbaar.

Op korte termijn zal een bijeenkomst worden belegd met de individuele deelnemers aan de buurtnetwerken (thuiszorg, basisonderwijs, peuterspeelzaalwerk, maatschappelijk werk en sociaal- cultureel werk) en hun directies. Deze instellingen dienen bereid te zijn te participeren in de pilot. Voor de inbreng- en inspanningsverplichting van de deelnemers dient dan een formele procedure te gelden.

Voor eerstelijns instellingen zal het van belang zijn om te benadrukken dat er in eerste instantie -misschien- een grotere tijdsinvestering wordt gevraagd van de deelnemers in het buurtnetwerk. Hier tegenover staat echter een grotere professionalisering van het buurtnetwerk, door deskundige ondersteuning en deskundigheidsbevordering gedurende de pilotfase, die op termijn tot grotere efficiëntie moet leiden.

Het doel van de deskundigheidsbevordering is dat na verloop van tijd de netwerkleden zelfstandig in staat zijn leeftijdsspecifieke risicogedragingen en -gedrag patronen te herkennen op individueel kindniveau en op gezinsniveau. Overigens zal in dat kader een lijst van mogelijke risicofactoren worden geconcretiseerd.

---

<sup>22</sup>. Onze voorkeur gaat er naar uit deze taak in handen te leggen van de aan te stellen projectcoördinator.

Het zal duidelijk zijn dat hiermee slechts een uitbreiding wordt gegeven aan de reguliere signaleringstaak (op sociaal gebied, op gezinsgebied en op schoolgebied). Deze blijft vanzelfsprekend overeind staan.

De coördinatoren van de buurtnetwerken in Malburgen geven aan bereid te zijn om gedurende de pilotfase te willen 'experimenteren' met de meest geschikte vorm van signalering, melding en doorverwijzing.

Tussen de signalering en de toeleiding naar de hulp bevindt zich het moment van kennisgeving van de melding en motivering van het gezin voor de aangeboden hulp. In principe zal dit gebeuren door de inbrenger van het gezin in het buurtnetwerk. Echter afhankelijk van de situatie kan gekozen worden voor andere varianten. Zo is het denkbaar dat men, wanneer de problematiek hierom vraagt, in andere samenstellingen het gezin benadert. Bijvoorbeeld een koppel van gebiedsagent en projectcoördinator, of van buurtofficier en projectcoördinator. Het is aan te bevelen om in situaties waarin men afwijzing van de ouders verwacht een combinatie te maken van 'neutrale' hulpverleningsvertegenwoordiger en iemand met formeel 'gezag'. Beslissingen hieromtrent dienen te worden genomen binnen het buurtnetwerk. Met name in ernstige probleemsituaties zal de deelname van een raadsmedewerker en de gebiedsagent in het buurtnetwerk tot slagvaardiger handelen kunnen leiden.

### **Melding via een meldingsformulier**

De signalen die het voornoemde buurtnetwerk 'plus' constateert, worden vastgelegd op een speciaal hiervoor ontwikkeld meldingsformulier. Ook dit gebeurt onder begeleiding van een deskundige, gedurende de pilotfase kan dit de projectcoördinator zijn. Op termijn zal deze taak onderdeel zijn van de consultatiefunctie van het Bureau Jeugdzorg.

Het meldingsformulier biedt daarnaast ruimte voor aanvullende kwantitatieve Malburgse gegevens (demografische gegevens e.d.) en voor het vastleggen van specifieke intake- en indicatiegegevens voor het Bureau Jeugdzorg. Hierover is afgesproken de gegevens tot een noodzakelijk minimum te beperken. We komen daar in het onderstaande op terug.

### **Registratie door bureau Jeugdzorg**

De uiteindelijke registratie wordt verzorgd door de aan te stellen projectcoördinator die met betrekking tot deze taak gestationeerd zou kunnen worden bij het Bureau Jeugdzorg. Dit laatste gebeurt o.a. met het oog op de continuering van het project na de pilotfase. Dan zal een dergelijke taak volledig toevallen aan het Bureau Jeugdzorg. Daarom wordt gedurende de looptijd van de pilot toegewerkt naar een definitieve aansluiting bij de registratietaak van het Bureau Jeugdzorg. Ook kan daarbij extra aanvullende relevante informatie van de Raad voor de Kinderbescherming en de politie worden betrokken.

### **Indicering & Diagnostiek**

Bij het voorgestelde project gaat het om intensieve hulpverlening. Daarvoor is een indicatiestelling noodzakelijk

Dat gebeurt via het indicatieteam van het Bureau Jeugdzorg. Gedurende de pilot kan dit indicatieteam uitgebreid worden met de vaste raadsmedewerker binnen Bureau Jeugdzorg.

Wanneer het meldingsformulier de juiste gegevens bevat, kan indicering via directe, korte lijnen geschieden en zal de intakefase worden overgeslagen. Gedacht wordt aan een termijn van maximaal twee weken. De projectcoördinator bewaakt melding en indicering (-stermijn). In geval van ernstige vertraging zal gezocht moeten worden naar een 'bypass'-constructie buiten het Bureau Jeugdzorg om. Gezien het feit dat de hier voorgestelde hulpvorm uiteindelijk zal gaan behoren tot het 'reguliere' jeugdhulpverleningsaanbod, lijkt het in dit stadium wenselijk te kiezen voor de formele route.

### **Hulpverlening**

De intensieve gezinsondersteuning (hulpverlening) wordt uitgevoerd door (een koppel van) Rijnside en GSJ-Lindhout. Intensieve samenwerking tussen beide organisaties moet garanderen dat de hulp optimaal wordt vormgegeven. Daarbij heeft Rijnside met name expertise in het out-reachend werken binnen deze doelgroep (kan ze ook bereiken en 'spreekt de taal'), GSJ-Lindhout staat garant voor een breed kwalitatief hoog hulpverleningsaanbod. Op dit moment zijn er nog diverse varianten denkbaar afhankelijk van problematiek. De nadere uitwerking zal door beide partijen op korte termijn worden vastgelegd (vóór de start van de pilot) in een werkplan (concretisering van werkmethode inclusief doelstellingen en wijze van rapportage).

Beide instellingen geven aan de methodiek al 'op de plank te hebben liggen'.

## 4. Kenmerken van de methodiek

Er kunnen tenslotte nog een aantal kenmerken genoemd worden voor de methodiek die gehanteerd moet worden bij de intensieve gezinsbegeleiding zoals bedoeld in deze pilot. We sommen de belangrijkste daarvan op.

- Hulp wordt thuis geboden, op wisselende tijden, ook buiten kantooruren. Er is sprake van minimaal 8 (contacturen) per week in het begin aflopend naar 4 tot 2 contacturen aan het eind van de hulpverleningsperiode. De looptijd van de hulpverlening wordt gesteld op 1 jaar.
- Hulp wordt verleend door maximaal twee hulpverleners (gedacht kan worden aan een vast koppel met specifieke taken en deskundigheden)
- Hulp bestaat uit praktisch en therapeutisch handelen en is gericht op de totale dynamiek van de gezinssituatie. De variabelen, waarop men zich in een bepaalde fase richt, hangen samen met de invloed die deze variabele op het systeem heeft. Bijvoorbeeld beginnen met 'puinruimen' en structuur aanbren- gen in de gezinnen, vervolgens specifieke variabelen (interactie ouder-kind, competentie ouder, competentie kind, individuele problematiek gezinsleden toegespitst op 12-minner, sociaal-economische problemen etc.) aan de orde stellen.
- Hulp kent gefaseerd verloop:
  1. inventarisatie/ concretisering problemen en prioriteitstelling
  2. structuur scheppen/praktische zaken op de rails zetten
  3. gerichte hulp/behandeling aan de hand van gekozen doelstellingen. Hierbij dient sprake te zijn van een zogenaamde 'bottom-up'-benadering, waarbij gepoogd wordt uit te gaan van opvattingen, zorgen en vragen van de ouder(s) zelf. Pedagogische en ontwikkelingspsychologische componenten (stimuleren van leeftijdsspecifieke ontwikkelingstaken) spelen hierbij een belangrijke rol
  4. afbouw hulpverlening en stimulering onafhankelijkheid ouder
  5. follow-up ('tandartsenmodel'). Gedurende twee jaar na de hulpverlenings- periode wordt ieder half jaar contact gezocht met het gezin om te kijken of er misschien opnieuw noodzaak is tot interventie.



## 5. Positionering binnen het hulpverleningsveld

Bij de opzet van deze pilot wordt in feite een voorschot genomen op de toenemende noodzaak tot integraal jeugdbeleid. Tal van instellingen werken samen om vroegtijdig te signaleren en hulpverlening toe te spitsen op de vraag. Bij integraal jeugdbeleid dient echter gewaakt te worden voor grensvervaging tussen de instellingen, waarbij doelgroepen, doelstellingen, werkwijzen en methodieken elkaar doorkruisen en verschillende instellingen elkaar in de weg lopen. Binnen dit project dienen de betrokken instellingen duidelijk afgebakende taken - zoals hierboven omschreven - te hebben.

Het onderscheid tussen de hier beschreven vorm van intensieve gezinshulp en vele ander vormen van intensieve ambulante gezinshulp spitst zich toe op:

1. de justitiële component
2. de mogelijke demotivatie en afwijzing van de ouders, wanneer het zeer intensieve en ingrijpende hulpverlening betreft. Vaak hebben de gezinnen nogal wat te verbergen. De overtuigingskracht van diverse participanten, niet in het minst van politie, justitie (raad, gezinsvoogdij en buurtofficier), speelt hierbij een rol, maar zal een complicerende factor zijn. Van de hulpverleners wordt een uitzonderlijke inzet en frustratietolerantie verwacht bij deze situaties van hulpverlening onder dwang.<sup>23</sup>

Een waarschuwing is hierbij op zijn plaats. Het project richt zich nadrukkelijk op de zeer problematische, complexe doelgroep. De praktijk van de intensieve ambulante hulp wordt herhaaldelijk geconfronteerd met een zogenaamde 'doelgroepverzwakking', hetgeen inhoudt dat in de loop der tijd de oorspronkelijke doelgroep niet meer bereikt wordt en de hulpverlening zich richt op een minder zware doelgroep die, weliswaar in afgeslankte vorm, nog steeds voldoet aan de criteria, maar waarbij meer successen geboekt worden. Bewaking van de oorspronkelijke doelstellingen en de indicatiecriteria zal gedurende de pilot tot de taken van de coördinator behoren. Van de hulpverleningsinstellingen, met name van Rijnside, gezien haar bekendheid met de doelgroep, zal verwacht worden dat zij meewerken aan optimale doelstelling- en doelgroepbewaking.

---

<sup>23</sup>. Wij zijn ons er hierbij van bewust dat dit formeel juridisch onmogelijk is. Toch dienen we ons te realiseren dat de hulp zich op dit raakvlak zal kunnen bevinden. Hulpverleners zullen zich dus slechts in uiterste gevallen kunnen beroepen op gebrek aan motivatie bij ouders.

Met betrekking tot het continueren van deze hulpverleningsvariant na afloop van de pilotperiode geven de uitvoerende instellingen aan dat zij de intentie hebben om deze vorm van intensief ambulante hulp verder te ontwikkelen gedurende de pilotperiode en vervolgens tot het reguliere aanbod te laten behoren. Ook voor het Bureau Jeugdzorg geldt dat zij een aantal taken die in de pilotperiode uitgevoerd worden door de project-coördinator, op termijn zelf zal uitvoeren.

## **6. Functieprofiel coördinator c.q. projectleider**

De coördinator van het project heeft zowel een organisatorische als een inhoudelijke taak. Het volgende takenpakket is hierop van toepassing:

- trekker van het project
- ondersteuning en deskundigheidsbevordering van de instellingen die in het buurtnetwerk 'plus' signaleren <sup>24</sup>
- ondersteuning bij registratie (invullen van het meldingsformulier) en coördinatie tussen diverse instellingen die hiervoor gegevens aanleveren
- bewaken doelstellingen en doelgroep
- verantwoordelijk voor het casemanagement van de hulpverlening
- registrator van de meldingsformulieren en implementatie van de gegevens
- ondersteuning verlenen bij het nader preciseren van de methodiekontwikkeling en verantwoordelijk voor het controleren van de daarin geformuleerde inspanningsverplichtingen en verantwoording daarvan
- rapportage aan subsidieverstrekkers
- secretariële ondersteuning van de begeleidingscommissie

Gedacht wordt daarbij aan iemand met een hbo- of academische opleiding met kennis van diagnostiek, hulpverlening en eenvoudige dataverwerking. Tevens dient deze persoon te beschikken over leidinggevende, goede contactuele organisatorische capaciteiten en affiniteit te hebben met de problematiek en de doelgroep.

De aanstelling zal minimaal halftime dienen te zijn.

---

<sup>24</sup>. Voor deze en andere taken van de projectcoördinator zijn is specifieke hulpverlenings- c.q. diagnostische kennis noodzakelijk



## 7. Begeleidend onderzoek

Het betreft een pilot die - bij gebleken succes - navolging kan vinden in andere wijken in Arnhem.

Nadrukkelijk is deze pilot echter ook een onderdeel van een bredere pilot (tezamen met twee andere steden) waarbij de rijksoverheid zoekt naar een aanpak waarbij door vroegtijdige signalering en intensieve ambulante gezinshulp (outreachinge vorm van hulpverlening) op termijn minder jonge kinderen op latere leeftijd verzeild raken in ernstige vormen van criminaliteit. In dat opzicht is deze pilot een testcase die landelijke navolging kan krijgen.

In dat licht is het belangrijk dat er een gedegen proces- en productevaluatie wordt verricht. Bij de procesevaluatie staat met name centraal de wijze waarop dergelijke buurtnetwerken 'plus' in staat zijn de juiste gezinnen te traceren, de mate waarin ze in staat zijn tot samenwerking en gegevensuitwisseling en dergelijke. Interessant daarbij is de participatie van justitiële instellingen.

Daarnaast geldt hetzelfde voor de wijze waarop de hulpverlening vorm wordt gegeven. De procesevaluatie kan bestaan uit een periodieke verslaglegging van het project aan de hand van de bestaande informatie (verslagen, notulen, analyse van meldingsformulieren) en aan de hand van een reeks rondetafelgesprekken met direct betrokkenen. De productevaluatie is vanzelfsprekend gelimiteerd. In deze korte periode van twee à drie jaar zijn effecten op een criminele carrière van betrokken kinderen maar beperkt in beeld te brengen. De werkelijke effecten zullen zich pas in een periode van tien jaar manifesteren. Dat neemt niet weg dat de productevaluatie zich meer kan toespitsen op concrete doelstellingen die worden geformuleerd (hoeveel gezinnen worden gesignaleerd, hoeveel gezinnen krijgen intensieve ambulante hulp, welke tijdsinvestering brengt dat met zich mee, wat zijn de effecten van deze hulp etc). In dat kader is een zorgvuldige registratie c.q. verantwoording van de hulpverleningsinspanningen essentieel. Dergelijke gegevens zijn niet alleen van belang als verantwoording voor de subsidieverstrekkers, maar geven tevens aan welke inspanningen dergelijke projecten met zich meebrengen.

Overigens kan er op signaalniveau - op kortere termijn - wel gekeken worden naar veranderingen en/of verbeteringen.

Een goede proces- en productevaluatie over de pilotperiode vormt daarmee als het ware een **'operationele blauwdruk'** van de wijze waarop elders in Arnhem een dergelijk project kan worden opgezet.

Daarnaast zou het zinvol zijn dat de gezinnen c.q. kinderen onder de twaalf jaar die in dit project participeren worden opgenomen in een te ontwikkelen cliënt-criminaliteitsvolgsysteem (met o.a. een toespitsing op politie- en justitiecontacten, periodieke interviews met ouders en jongere, detecteren van niet geregistreerde criminaliteit <sup>25</sup> etc.). Daarmee wordt een eerste database aangelegd van een groep jongere die vervolgens over een reeks van jaren periodiek kan worden gevolgd. <sup>26</sup> Hiermee vormt de pilot in Malburgen een eerste fase van gegevensverzameling voor een langer lopend longitudinaal onderzoek waarbij de betreffende gezinnen en jongeren over een periode van tien of meer jaar worden gevolgd.

---

<sup>25</sup>. Aan de hand van zogenaamde 'self-report'.

<sup>26</sup>. In dat verband zou ook besloten kunnen worden tot het formeren van een zogenaamde controlegroep van soortgelijke gezinnen c.q. kinderen uit een andere wijk.

## 8. Financiën en begroting

In het project gaan we uit van cofinanciering door de Gemeente Arnhem, de Provincie Gelderland, het Ministerie van Justitie, Bureau Jeugdzorg, Rijn-Side, GSJ-Lindhout. Door verschillende instanties zijn inmiddels toezeggingen gedaan. Het project kent een looptijd van 3 jaar. Start per 15 november 1998, afronding 15 november 2001

### Financiële toezeggingen door participanten:

	1998	1999	2000	2001
Gemeente Arnhem	f 75.000	f 75.000 <sup>27</sup> PM f 25.000 <sup>28</sup>	f 75.000 PM f 25.000	PM f 25.000
Rijnside <sup>29</sup>		f 43.000	f 43.000	f 43.000
GSJ Lindenhout		f 43.500	f 87.000 <sup>30</sup>	f 87.000
Bureau Jeugdzorg		f 13.000	f 13.000	f 13.000
Provincie <sup>31</sup>		f 50.000	f 50.000	f 50.000
Ministerie van Justitie	f 100.000	f 100.000	f 100.000	
Totaal	f 175.000	f 324.000	f 368.000	f 193.000

<sup>27</sup>. In 1998 en 1999 betreft het een inzet van GSB/jeugd en Veiligheidsgelden van de gemeente Arnhem. Voor het laatste pilotjaar zal dit, bij uitstek integrale, project meegenomen dienen te worden in het nieuwe GSB-beleid.

<sup>28</sup>. Binnen het GSB/Jeugd- en Veiligheidsbeleid worden middelen gereserveerd voor versterking van de coördinatie van de buurtnetwerken jeugdhulpverlening 12- voor een bedrag van f 150.000. Daaruit komen uiteraard middelen beschikbaar voor de 3 buurtnetwerken in Malburgen.

<sup>29</sup>. De toezeggingen van Rijnside en GSJ-Lindhout zijn inclusief de overheadkosten resp. f 71.000 en f 65.000.

<sup>30</sup>. Per 01-01-2000 zal GSJ-Lindhout overgaan tot een structurele inbreng van 1 fte. Gezien de ontwikkelingen binnen de jeugdhulpverlening, waarbij er steeds meer marktconform gewerkt gaat worden, valt er een verdere uitbreiding te verwachten van het intensieve ambulante hulpaanbod. Daarbij is toegezegd dat deze, mogelijke, uitbreiding gedurende de pilot ingezet zal worden ten behoeve van dit project.

<sup>31</sup>. De Provincie Gelderland heeft extra gelden gereserveerd voor z.g. afstemmingsprojecten (afstemming lokale vraag op provinciaal aanbod). Dit pilotproject voldoet aan de voorwaarden om in aanmerking te komen voor dergelijke gelden. De provincie heeft op dit moment de intentie om financieel te participeren uitgesproken, een formele ambtelijke beschikking valt op korte termijn te verwachten.

**Begroting uitgaande van 10-15 gezinnen in 1999, oplopend naar 15-20 gezinnen in 2000 en 2001**

	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b> ( tot 16-11-2001)
Aanloopkosten/ Projectcoördinatie 1998	<i>f</i> 27.500, <sup>32</sup>			
projectcoördinatie 0.5 fte coördinatie, casema- nagement, deskundigheidsbev.		<i>f</i> 75.000	<i>f</i> 75.000	<i>f</i> 65.625
Materiële kosten deskundigheids- bevordering		<i>f</i> 4.000	<i>f</i> 4.000	<i>f</i> 3.500
Indicatiestelling/ diagnostiek 0,1 fte		<i>f</i> 13.000	<i>f</i> 13.000	<i>f</i> 11.375
hulpverlening 2,5 fte/3.0 fte uitvoering, supervisie c.q. coördinatie		<i>f</i> 217.500 <sup>33</sup>	<i>f</i> 261.000	<i>f</i> 228.375
secretariaatskosten secr. ondersteuning, materialen, onvoorzien		<i>f</i> 15.000	<i>f</i> 15.000	<i>f</i> 13.125
<b>totaal per jaar</b>	<i>f</i> 27.500	<i>f</i> 324.500	<i>f</i> 368.000	<i>f</i> 322.000

<sup>32</sup>. In 1998 is het plan van aanpak geschreven. Vanaf november 1998 wordt de methodiek nader uitgewerkt, wordt de signaleringsactiviteiten van de buurtnetwerken jeugdhulpverlening nader uitgewerkt en wordt de projectcoördinator geworven.

<sup>33</sup>. Bedragen zijn gebaseerd op kostenmodel toegang jeugdzorg (KPMG 1998) en loonadministratie Stichting Welzijn Arnhem