

Tussenrapportage evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg

DSP, juli 2001

Nelleke Hilhorst
Bram van Dijk

Met medewerking van:
Yvonne van Heerwaarden

Inhoudsopgave

	Samenvatting	3
1	Inleiding	11
1.1	Het Limburgse programma voor vernieuwing van de jeugdzorg	11
1.2	Programmadoelstellingen	11
1.3	De modelprojecten	12
1.4	Evaluatieonderzoek	13
1.5	Leeswijzer	14
2	Evaluatie programmastructuur	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Belangrijkste ontwikkelingen op macroniveau	16
2.3	Samenvatting, conclusies, aanbevelingen	25
3	Projectevaluatie	27
3.2	Voortgang projecten	27
3.3	Criteria	29
3.4	(Inter)sectorale samenwerking	31
3.5	Knelpunten	32
3.6	Conclusies en aanbevelingen	34
4	Doelbereiking	36
4.1	Inleiding	36
4.2	Ombouwpercentage	37
4.3	Instroom- en inhoudelijke criteria	39
4.4	Draagvlak	41
4.5	Intersectorale samenwerking	41
4.6	Voorwaarden voor verdere invoering nieuwe werkwijze	42
4.7	Conclusies	44
	Bijlagen	
Bijlage 1	Uitslag draagvlakmeting	46
Bijlage 2	Voortgang modelprojecten	50

Samenvatting

In 1998 is het Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg van start gegaan. Centraal in het programma staat de ontwikkeling en implementatie van nieuwe vormen van geïndiceerde hulp, die extra-muraal worden aangeboden in het sociale leefmilieu van de jeugdige zelf. De nieuwe hulp moet jeugdigen bereiken die nu nog in (semi-)residentiële voorzieningen als internaten en dagcentra moeten worden opgenomen. Het streven is dat gemiddeld 10% van het aantal (semi-)residentiële plaatsen wordt ingewisseld voor meer ambulante vormen van hulp.

In het kader van het programma worden 5 modelprojecten uitgevoerd. Het eerste modelproject (HEO) is in juli 1998 van start gegaan, het tweede (MFA) in januari 1999 en in de eerste maanden van 2000 zijn drie projecten van de federatie Rubicon gestart.

Het programma is meer dan de optelling van de vijf modelprojecten. De provincie is verantwoordelijk voor de aansturing van het programma en faciliteert de modelprojecten. Bovendien dient in het kader van het programma de intersectorale samenwerking te worden bevorderd en het draagvlak voor verdere invoering van de nieuwe werkwijze te worden vergroot.

De provincie heeft een aantal van haar taken gedelegeerd aan een programamanager, die via de Reinoud Adviesgroep wordt ingehuurd. De programamanager legt verantwoording af aan de provinciaal projectleider.

Daarnaast is bij de start van het programma een Programmaraad ingesteld, die de volgende functies zijn toebedacht:

- het versterken van intersectorale samenwerking en afstemming: 'ontschotting' van de jeugdzorg en aanpalende sectoren;
- zichtbaar maken en (mede) oplossen van structurele problemen in de jeugdzorg, met name op het terrein van de samenwerking;
- verbreden draagvlak voor de visie van het programma.

Het programma wordt geëvalueerd door Praktikon en Van Dijk, Van Soome en Partners (DSP).

- Praktikon richt zich op de evaluatie op microniveau; daarbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de vraag of de modelprojecten de beoogde doelgroep bereiken en aan de effecten op cliëntniveau van de nieuwe werkwijze.
- DSP richt zich op de evaluatie op meso- en macroniveau.
In de evaluatie op mesoniveau wordt de voortgang van de modelprojecten gevolgd, waarbij met name aandacht is voor de wijze waarop de nieuwe werkwijze gerealiseerd wordt en welke bevorderende en belemmerende factoren daarbij een rol spelen.
De evaluatie op macroniveau heeft betrekking op de wijze waarop de programmastructuur functioneert en de mate waarin de doelstellingen van het totale programma worden gerealiseerd.

In het kader van de evaluatie zijn eind 1999 de eerste rapportages verschenen. Beide bureaus hebben in februari 2001 hun tweede rapportage opgesteld.

De provincie is als opdrachtgever verantwoordelijk voor de aansturing van het onderzoek; de Commissie van Advies begeleidt het onderzoek.

De voorliggende samenvatting bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de tweede rapportage van DSP. Deze rapportage beslaat de periode van eind 1999 tot en met begin 2001.

Programmastructuur en aansturing programma

In de loop van 2000 heeft zich een aantal opvallende ontwikkelingen voorgedaan in de programmastructuur en de aansturing van het programma.

- Eind 1999 heeft de provincie besloten niet verder te gaan met de eerste programmamanager. Volgens de provincie heeft hij onvoldoende ondernomen om bepaalde knelpunten aan te pakken; de projectleiders van de modelprojecten gaven aan niet veel aan de inbreng van de programmamanager te hebben. Begin 2000 is een nieuwe programmamanager aangesteld.
- In oktober 2000 heeft de provincie met instemming van de Programmaraad een stuurgroep ingesteld om besluitvorming aangaande het programma efficiënter te laten verlopen. De stuurgroep is samengesteld uit drie leden van de Programmaraad, die vanuit hun functie het "dichtst" bij de jeugdzorg staan; de senior beleidsmedewerker van de provincie, de programmamanager en de gedeputeerde (als voorzitter).
- Medio oktober brengt de Commissie van Advies een tussenrapportage uit, waarin zorg over de voortgang van het programma wordt uitgesproken. Mede naar aanleiding van deze tussenrapportage neemt de stuurgroep een aantal besluiten die bedoeld zijn om bepaalde knelpunten die in de tussenrapportage gesignaleerd zijn aan te pakken.
Een van de besluiten is het RCD project niet langer te betrekken in het onderzoek dat Praktikon onder cliënten uitvoert omdat men bang is dat de resultaten hiervan een vertekende invloed zullen hebben op het onderzoek. Over dit besluit ontstaat de nodige onvrede bij het RCD-project zelf, de onderzoekers van Praktikon en de Commissie van het Advies. In de volgende vergadering van de stuurgroep wordt het besluit genuanceerd: er moet worden nagegaan welke mogelijkheden er zijn om het RCD-project in een soort afgeleid traject toch te laten profiteren van het onderzoek onder cliënten.
- Eind 2000 is besloten om een andere provinciaal projectleider te benoemen. Degene die tot eind 2000 deze functie vervuld heeft, functioneerde niet naar tevredenheid van de provincie. Een medewerkster van O&O, die al eerder de provincie vertegenwoordigde als opdrachtgever van het evaluatieonderzoek, is aangesteld als nieuwe provinciaal projectleider.

In algemene zin stellen de onderzoekers dat de ontwikkelingen van eind 1999 tot en met begin 2000 hebben geleid tot een versterking van de programmastructuur. Dit wordt ondersteund door de volgende conclusies:

- Het instellen van de stuurgroep heeft geleid tot grotere daadkracht binnen de programmastructuur. Een half jaar lang is er weinig aandacht besteed aan knelpunten (met name ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en opleidingsmogelijkheden van projectmedewerkers en de indicatiestelling van cliënten voor de projecten), die door de modelprojecten zelf worden ervaren. De stuurgroep die najaar 2000 voor het eerst bij elkaar is gekomen heeft aandacht aan deze knelpunten besteed. Ook de Commissie van Advies heeft hier een bijdrage geleverd door in haar tussenrapportage aandacht voor deze knelpunten te vragen.
- De nieuwe programmamanager kan in tegenstelling tot haar voorganger rekenen op een groot draagvlak bij de projectleiders. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van haar activiteiten. Ook speelt zij nu een

rol in het aanpakken van de knelpunten, die door de projecten gezamenlijk worden ervaren.

- Met de wisseling van de provinciaal projectleider en het overhevelen van een aantal taken van de programmamanager naar de provinciaal projectleider lijkt de verdeling van taken en bevoegdheden tussen provincie en projectmanager beter in balans te zijn.

Dit neemt echter niet weg dat zich binnen de programmastructuur een aantal knelpunten voordoen:

- Er bestaat nog steeds onduidelijkheid over de besluitvorming en verdeling van verantwoordelijkheden binnen de programmastructuur. Zo wordt formeel gesproken de Programmaraad nog steeds bestuurlijke verantwoordelijkheid toegedacht; in de praktijk heeft de Programmaraad alleen een rol gespeeld bij het verbreden van het draagvlak voor de visie van het programma en heeft zij ten aanzien van haar eerste twee functies geen rol van betekenis gespeeld.
- De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en projectmanager lijkt weliswaar beter in evenwicht, maar is nog steeds niet helder vastgelegd. Deze onduidelijkheid kan aanleiding (blijven) geven tot conflicten. Bovendien is de hoeveelheid taken die bij de programmamanager ligt nog steeds omvattend en zeer uiteenlopend.
- Door het instellen van de stuurgroep is een extra actor ten tonele verschenen en is de programmastructuur nog complexer geworden. De onduidelijkheid rondom de besluitvorming over de evaluatie van het RCD project kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit deze toegenomen complexiteit. Om een complexe programmastructuur goed te laten functioneren moet duidelijk zijn welke bevoegdheden en functies de verschillende onderdelen van de structuur hebben en moet de communicatie tussen de verschillende onderdelen goed geregeld zijn.

Voortgang van projecten

Zoals reeds eerder in gesteld zijn het HEO-project en het MFA-project ruim een jaar eerder gestart dan de drie Rubicon-projecten. Dit brengt met zich mee dat er sprake is van een verschil in ontwikkelingsfase tussen de projecten. De interne organisatie en werkwijze van de reeds langer lopende projecten is verder uitgekristalliseerd. Er is veel tijd en aandacht besteed aan het verder ontwikkelen van (onderdelen) van de modelprojecten. De projecten (met name MFA, HEO) hebben veel tijd besteed aan het opbouwen van de interne organisatie. Alle projecten hebben diverse protocollen ontwikkeld, van de werving en selectie van een nieuwe medewerker, het handelen in een crisissituatie tot het omgaan met een vermoeden van kindermishandeling. Ook de procedure waarlangs cliënten binnen de projecten instromen heeft veel aandacht gekregen. Er heeft meerdere keren overleg plaatsgevonden met onder andere DIC/DIT en BJZ.

Daarnaast is veel geïnvesteerd in de methodiekontwikkeling, en dan met name aan de aspecten vraaggestuurd en integraal werken (alle projecten). Het vraaggestuurd werken betekent niet alleen een grote omschakeling voor de medewerkers (met name HEO en MFA), maar het betekent ook dat op een andere manier (vraaggestuurd) leiding gegeven dient te worden.

Alle projecten hebben het afgelopen jaar veel tijd besteed aan de uitwerking van het begrip vraaggestuurd werken. De omslag van groepswerker naar trajectbegeleider blijkt veel omvattender dan gedacht. Het vergt dan ook een fundamentele attitude verandering van alle medewerkers, die sterk ingrijpt op de persoon zelf. Medewerkers (ook de leidinggevenden) zijn bang hun profes-

sionele bagage kwijt te raken. Het maken van een dergelijke omslag is een lastig, individueel proces. Het belang van goede intervisie en supervisie wordt benadrukt. Maar er wordt ook geconstateerd dat er sprake is van een grote mate van creativiteit en een duidelijke groei bij medewerkers.

Er waren echter ook medewerkers, die tot de conclusie kwamen dat ze niet geschikt zijn voor deze werkwijze, en het sturen op het proces te lastig vinden en liever in een strakkere organisatie werken. Dit is dan weer ingrijpend in het proces van een project: er moeten weer nieuwe mensen geworven worden. Met name het HEO-project heeft dit als een belemmerende factor ervaren (bijna de helft van de oorspronkelijke medewerkers is vertrokken).

Er is nagegaan op welke wijze door de modelprojecten gewerkt is aan het realiseren van de vier inhoudelijke criteria waaraan de nieuwe werkwijze moet voldoen:

- hulpverleners in de context;
- integrale aanpak;
- empowerment;
- vraaggestuurd werken.

Bij alle projecten wordt, met name op casusniveau (in casuïstiek besprekingen, supervisie gesprekken, intervisie bijeenkomsten) uitvoerig ingegaan op het operationaliseren van de voorgestane uitgangspunten. Er is heel veel aandacht besteed aan het invulling geven aan het begrip vraaggestuurd werken. Alle medewerkers hebben de opleiding Intensief Ambulante Gezinsbegeleider (IAG) van de Noordelijke Hogeschool gevolgd.

Daarnaast hebben alle projecten meerdere studiedagen georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen.

Bij alle projecten is de hulpvraag van het gezin en de individuele gezinsleden richtinggevend. Er wordt gekeken waar aangesloten kan worden bij de sterke kanten van een gezin. Gedurende het hele proces houdt het gezin de regie over de begeleiding. Er is veel gesproken over hoe hulpvragen van het gezin vertaald kan worden in concrete, werkbaar en haalbare doelen.

De contacten met het gezin vinden meestal thuis plaats (met uitzondering van project Gezinsdagbehandeling), waarbij getracht wordt steunende personen in het informele netwerk van het gezin verder te activeren.

Bij de start wordt geïnventariseerd met welke andere formele instanties het betreffende gezin te maken heeft, en in aanwezigheid van de ouders wordt met deze instanties het begeleidingsaanbod afgestemd.

Geconstateerd kan worden dat de projecten veel vooruitgang hebben geboekt in het uitwerken van de vier inhoudelijke basiscriteria.

Op grond van de evaluatie van de voortgang van de modelprojecten worden door de onderzoekers de volgende conclusies getrokken:

- Voor alle projecten geldt dat er veel tijd geïnvesteerd is in methodiekontwikkeling en dat met name aan de aspecten vraaggestuurd werken en integraal werken. Bovendien vergt de nieuwe werkwijze een fundamentele omslag van de medewerkers. In dit opzicht hebben alle projecten duidelijk voortgang geboekt.
- Om bovenbedoelde omslag te bevorderen wordt er veel aandacht geschonken aan deskundigheidsbevordering. De projectleiders zijn tevreden over de ondersteuning die zij hierbij van de programmamanager krijgen en de financiële middelen die hiervoor door de provincie ter beschikking worden gesteld.
- Ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van de medewerkers is enige verbetering opgetreden. Het afgelopen jaar hebben de werkgevers enige stappen gezet om de medewerkers van het HEO-project meer gelijk te belo-

nen. Er is een oplossing gevonden voor verschillen in reiskostenvergoeding. Vanwege de grote verschillen wat betreft salariëring zou per 1 maart 2000 een nivellering van de salarisschalen plaatsvinden. Dit is echter nog niet gebeurd. Nu wordt gewacht op de uitkomsten van een functiewaarderingsonderzoek voor de functie 'gezinswerker (FWG 3.0) binnen de CAO-GGZ (BGO en MKD). Alle federatiepartners wachten de uitkomst van dit onderzoek af, alvorens maatregelen met (terugwerkende) kracht te nemen.

- Er is onder meer door middel van overleg met BJZ de nodige aandacht besteed aan de procedures rond de diagnose- en indicatiestelling. Inmiddels zijn de projectleiders van de modelprojecten over het algemeen tevreden over de wijze waarop de procedures worden uitgevoerd. Knelpunten doen zich nog voor bij twee van de projecten die later van start zijn gegaan: het IOG-project en het project Gezinsdagbehandeling.
- Ten aanzien van de instroomcriteria geldt dat voor het HEO en het MFA-project "alternatief voor uithuisplaatsing" wordt gehanteerd. Bij het IOG-project en het project Gezinsdagbehandeling wordt aangegeven dat het aanbod bedoeld is voor kinderen / jongeren waar uithuisplaatsing dreigt. Het project Gezinsdagbehandeling tenslotte is bedoeld voor kinderen die voor plaatsing in een Boddaertcentrum in aanmerking komen en biedt derhalve een alternatief voor semi-residentiële hulpverlening.
- De samenwerking van modelprojecten met andere instellingen heeft over het algemeen nog een weinig structureel karakter en beperkt zich meestal tot samenwerking op casusniveau.
Het HEO vormt hier een uitzondering op: dit modelproject heeft binnen verschillende organisaties vaste contactpersonen. Overigens is het ook niet verwonderlijk dat juist het HEO-project in dit opzicht het verst is: bij een groot modelproject is de "investering" (qua tijd) in het opbouwen van structurele samenwerkingsrelaties makkelijker op te brengen en zal bovendien eerder worden "terugverdiend" dan bij de kleinere projecten.
- Door de projecten wordt een aantal knelpunten ervaren.
Het betreft onder meer:
 - Het BJZ komt nog niet toe aan alle voornemens die in de Wet op de Jeugdzorg zijn vastgelegd. Zo wordt er vaak nog geen invulling gegeven aan het casemanagement;
 - De samenwerking tussen modelprojecten en andere organisaties wordt soms belemmerd door verschillen in cultuur en visie;
 - De aan de modelprojecten deelnemende jongeren hebben vaak geen informeel netwerk dat bij de hulpverlening betrokken kan worden;
 - Het is moeilijk om passende mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering van medewerkers te vinden;
 - De wet- en regelgeving ten aanzien van de beschikking 'plaatsing door een kinderrechter' laat geen tussentijdse wijzigingen toe, waardoor de flexibiliteit in het aansluiten op de vraag van een cliënt, niet afgedekt wordt door de formele kaders van gezinsvoogd en kinderrechter.
 - Kleine projecten en teams zijn kwetsbaar. Dit is naar de mening van de onderzoekers het knelpunt dat de verdere ontwikkeling van (deze) projecten het meest zal belemmeren. Niet alleen zijn de projecten kwetsbaar in de personele bezetting, maar ook aandacht voor structurele samenwerking met andere instellingen zal moeilijker te realiseren zijn.

Realiseren programmadoelstellingen

Halverwege de experimentele periode van het Innovatieprogramma, kan nog niet verwacht worden dat het programma (volledig) aan zijn doelstellingen beantwoordt.

Dit onderdeel in onze tussenrapportage moet dan ook worden gezien als het opmaken van een tussentijdse balans.

De programmadoelstellingen luiden als volgt:

- 1 Met het innovatieprogramma wordt een ombouwpercentage van 10% bereikt. Op grond van de resultaten van de evaluatie, waar een kosten-batenanalyse deel van uitmaakt, wordt aan het einde van de experimentele periode van drie jaar een streefpercentage voor de verdere ombouw vastgesteld.
- 2 Het te realiseren aanbod moet voldoen aan de gestelde criteria ten aanzien van de instroom en de inhoud alsmede effectiever zijn dan het traditionele aanbod.
- 3 Door middel van communicatie over de modelprojecten wordt draagvlak gecreëerd voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.
- 4 Het programma bevordert intersectorale samenwerking. Bij intersectorale samenwerking gaat het dan zowel om samenwerking tussen jeugdhulpverlening en de andere sectoren binnen de jeugdzorg (jeugdbescherming, jeugd ggz) als om de samenwerking tussen jeugdhulpverlening en sectoren als onderwijs, politie en arbeidsmarkttoeleiding.
- 5 Het programma dient om zicht te krijgen op de voorwaarden waar bij verdere invoering van de nieuwe werkwijze aan voldaan moet worden

Over de mate waarin deze doelstellingen op dit moment al bereikt worden trekken de onderzoekers de volgende conclusies:

- In het nieuwe aanbod dat door de modelprojecten wordt ontwikkeld zijn de vier inhoudelijke criteria (werken in de context van het gezin, integrale aanpak, empowerment en vraaggestuurd werken) duidelijk herkenbaar.
- Binnen de provincie wordt de doelstelling om 10% van de (semi-) residentiële capaciteit naar ambulante vormen van jeugdhulpverlening nu al gerealiseerd.

Daarbij dient echter direct te worden aangetekend dat bij een niet onaanzienlijk deel (ongeveer 25%) van de kinderen / jongeren die zijn ingestroomd betwijfeld kan worden of zij voor een plaatsing in een semi-residentiële instelling in aanmerking zouden zijn gekomen. Hiermee ontstaat het gevaar dat ten gevolge van de ombouw de wachtlijsten voor (semi-)residentiële instellingen zullen groeien.

Ten aanzien van de derde en vierde doelstelling zijn de tot dusver geboekte resultaten minder positief:

- Er is nog weinig aandacht besteed aan het vergroten van het draagvlak voor verdere invoering van de nieuw ontwikkelde werkwijze. De verwachting bestaat dat hier het komende jaar meer aandacht aan besteed zal worden, aangezien de programmamanager inmiddels bezig is een publiciteitsplan op te stellen.
- Op dit moment wordt nog slechts in beperkte mate op structurele basis integraal samengewerkt. Zowel binnen de meeste voorbeeldprojecten als bij andere organisaties zijn de randvoorwaarden om tot intersectorale samenwerking te komen niet vervuld. Er mag naar onze mening dan ook niet worden verwacht dat op dit punt bij het einde van de experimentele periode grote vorderingen zijn geboekt. Het tot stand brengen van meer integrale samenwerking is een proces van lange adem.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het evaluatieonderzoek al een aantal inzichten heeft opgeleverd over de voorwaarden waaraan bij verdere invoering van het nieuwe aanbod voldaan moet worden. Deze zullen in de eindrapportage ongetwijfeld worden aangevuld.

Aanbevelingen

In onze tussenrapportage zijn ten aanzien van de programmastructuur en de aansturing van het programma de volgende aanbevelingen opgenomen:

- De provincie en de programmamanager dienen de onderlinge taakverdeling vast te leggen. In dit kader kan tevens worden gekeken of het takenpakket van de projectmanager nog wat verder beperkt kan worden. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de programmamanager de vergaderingen van de Commissie van Advies bijwoont. Aangezien de provinciaal projectleider in de Commissie van Advies de provincie als opdrachtgever van het evaluatieonderzoek vertegenwoordigt is er in deze commissie geen duidelijke taak voor de programmamanager. Voorts is het de vraag of de programmamanager een rol moet spelen bij de oplossing van knelpunten van individuele modelprojecten. Dit kan ten koste gaan van taken die zonder twijfel wel tot de taken van de programmamanager behoren, zoals het oplossen van gezamenlijke knelpunten van de modelprojecten.
- De Programmaraad heeft de afgelopen periode feitelijk alleen een (beperkte) rol gespeeld bij het verbreden van het draagvlak voor de beoogde innovaties binnen de jeugdzorg. Feitelijk zijn de andere functies van de Programmaraad overgenomen door de stuurgroep. Met het oog hierop dient te worden nagegaan of de rol van de Programmaraad bij het verbreden van het draagvlak versterkt kan worden. Een mogelijkheid is dat in de Programmaraad concrete afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de leden zelf een rol kunnen spelen bij het uitdragen van het belang van het Innovatieprogramma. Voorts stellen wij voor dat wordt vastgelegd dat de Programmaraad geen bestuurlijke verantwoordelijkheid (meer) draagt.
- Om een goede communicatie tussen de verschillende onderdelen van de programmastructuur mogelijk te maken is het van belang dat vergaderdata van de verschillende overleggen ruim van te voren worden gepland in overleg met degenen die op de bijeenkomst aanwezig moeten zijn. Tevens is het wenselijk dat een up-to-date overzicht wordt gemaakt van de samenstelling van de verschillende overlegorganen. De provinciaal projectleider dient er voor te zorgen dat de afstemming tussen de overlegorganen goed verloopt.

Ten aanzien van de voortgang van de modelprojecten worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Verdere inhoudelijke differentiatie van de doelgroep van de projecten is wenselijk: welk deel van de jongeren met een indicatie uithuisplaatsing heeft wel en welk deel heeft onvoldoende baat bij begeleiding door een modelproject.
- De vraag of jongeren, waarvoor uithuisplaatsing in de toekomst onvermijdelijk lijkt ook tot de doelgroep gerekend kunnen worden of dat de projecten alleen jongeren dienen op te nemen die een indicatie uithuisplaatsing hebben gekregen dient zo spoedig mogelijk verhelderd te worden.
- Projecten hebben fundamentele vooruitgang op de inhoudelijke basiscriteria, waar andere instellingen in het land profijt van kunnen hebben. Het is belangrijk dat de projecten verder gestimuleerd worden bij het vastleggen daarvan in een methodiekbeschrijving.

- Er dient bij de meeste modelprojecten meer aandacht te worden besteed aan het geven van een structureel karakter aan samenwerkingsrelaties met andere instellingen. Daarbij moet worden nagegaan in hoeverre de andere modelprojecten hun voordeel kunnen doen met de ervaringen die het HEO-project heeft opgedaan met het opbouwen van samenwerkingsrelaties.
- Het is wenselijk om bij de kleine projecten naar schaalvergroting te streven. In dit verband dient ook overwogen te worden het IOG-project (Venlo) en het project Gezinsbehandeling (Roermond), met respectievelijk 4 en 2,6 fte uitvoerend medewerkers, verder in elkaar te schuiven.
- De provincie dient vanuit haar regierol voor de jeugdzorg te bevorderen dat BJZ haar taak van casemanagement (beter) kan gaan invullen.

1 Inleiding

1.1 Het Limburgse programma voor vernieuwing van de jeugdzorg

In september 1996 heeft Gedeputeerde Staten een tijdelijke adviescommissie jeugdzorg geïnstalleerd met de opdracht een visie te ontwikkelen op een op de toekomst toegesneden jeugdzorg in Limburg. Deze adviescommissie bracht in april 1997 "Een eigentijdse visie op de jeugdzorg in Limburg" uit aan het College van Gedeputeerde Staten van Limburg. Deels gebaseerd op onvrede met de effecten van traditionele residentiële en dagbehandelingen in de jeugdzorg, deels ingegeven door nieuwe beleidsinzichten die aansturen op een vermaatschappelijking van de zorg, pleit de commissie in haar advies voor de ontwikkeling en toepassing van intensieve vormen van hulp in de directe leefomgeving van jeugdigen als alternatief voor de huidige intramurale behandeling van residentiële-, daghulp- en pleegzorgvoorzieningen. Hierdoor zou er een meer evenwichtige balans in het Limburgse jeugdaanbod ontstaan, hetgeen ook de effectiviteit van dat aanbod zou vergroten. De provincie nam de hoofdlijnen van het advies over, hetgeen onder meer tot uitdrukking kwam in de nota "Naar een integrerend en participerend jeugdzorgbeleid in Limburg: een nieuw paradigma" (november 1997). Om de hoofdlijnen van het advies te verwezenlijken en daarmee tevens het nieuwe paradigma in praktijk te brengen, kondigde de provincie aan een driejarig provinciaal proefproject op te zetten.

In maart 1998 verscheen het voorlopig projectplan "Innovatie Jeugdzorg Limburg". Vervolgens werd door de provincie aan de Reinoud Adviesgroep gevraagd een definitief projectplan op te stellen. In juli 1998 verscheen het startplan "Innovatie Jeugdzorg Limburg", waarin de hoofdlijnen en uitgangspunten werden vastgelegd. Centraal in het programma staat de ontwikkeling en implementatie van nieuwe vormen van geïndiceerde hulp en die extra-muraal worden aangeboden in het sociale leefmilieu van de jeugdige zelf. De nieuwe hulp moet jeugdigen bereiken die nu nog in (semi-)residentiële voorzieningen als internaten en dagcentra moeten worden opgenomen. Het streven is dat gemiddeld 10% van het aantal (semi-)residentiële plaatsen wordt ingewisseld voor meer ambulante vormen van hulp.

Het Innovatieprogramma ging op 8 juli 1999 officieel van start. De eerste experimentele fase loopt tot 1 oktober 2001. In deze periode zal nagegaan worden of de doelstellingen haalbaar zijn.

1.2 Programmadoelstellingen

Richtinggevend voor het programma zijn de programmadoelstellingen. Een aanzet voor deze doelstellingen is te vinden in het hierboven genoemde startplan "Innovatie Jeugdzorg Limburg". De doelstellingen zijn aangescherpt tijdens de eerste interviewronde met sleutelpersonen van de programmaraad en de provincie die door DSP najaar 1999 gehouden zijn.

In de rapportage "Evaluatie innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg op meso-/macroniveau" (november 1999) zijn de programma doelstellingen als volgt geformuleerd:

- 1 Met het innovatieprogramma wordt een ombouwpercentage van 10% bereikt. Op grond van de resultaten van de evaluatie, waar een kosten-

- batenanalyse deel van uitmaakt, wordt aan het einde van de experimentele periode van drie jaar een streefpercentage voor de verdere ombouw vastgesteld.
- 2 Het te realiseren aanbod moet voldoen aan de gestelde criteria ten aanzien van de instroom en de inhoud alsmede effectiever zijn dan het traditionele aanbod. De instroom moet aan de volgende twee criteria voldoen:
- De hulpvormen, die in het project ontwikkeld en geïmplementeerd worden, moeten gericht zijn op de doelgroep die in de huidige situatie aangewezen is op de (semi-)residentiële capaciteit.
 - De hulpvormen dienen te behoren tot het pakket van de geïndiceerde zorg. Dat impliceert dat de toegang tot deze hulp en zorg verloopt via een zorgvuldige diagnose en indicatiestelling. De gangbare procedures en protocollen in deze (Bureau Jeugdzorg) dienen gevolgd te worden.
- De inhoudelijke criteria kunnen als volgt worden samengevat:
- Hulpverleners in de context, dat wil zeggen zo dicht mogelijk bij de sociale leefomgeving van gezin en jongere en in een zo vroeg mogelijk stadium.
 - Integrale aanpak, dat wil zeggen de problemen aanpakken in een bredere context dan de jeugdzorg sec.
 - Empowerment, dat wil zeggen activeren, versterken van de eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun verzorgers. De consequentie hiervan is, dat de cliënt steeds meer een gelijkwaardige positie in het hulpverleningsproces krijgt.
 - Vraaggestuurd, hetgeen wil zeggen dat de vragen en problemen, zoals beleefd door jeugdigen en hun verzorgers, uitgangspunt voor de inrichting van de jeugdzorg zijn.
- 3 Door middel van communicatie over de modelprojecten wordt draagvlak gecreëerd voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.
- 4 Het programma bevordert intersectorale samenwerking. Bij intersectorale samenwerking gaat het dan zowel om samenwerking tussen jeugdhulpverlening en de andere sectoren binnen de jeugdzorg (jeugdbescherming, jeugd ggz) als om de samenwerking tussen jeugdhulpverlening en sectoren als onderwijs, politie en arbeidsmarkttoeleiding.
- 5 Het programma dient om zicht te krijgen op de voorwaarden waar bij verdere invoering van de nieuwe werkwijze aan voldaan moet worden. Bij voorwaarden kan onder meer worden gedacht aan:
- Noodzakelijke veranderingen binnen management, cultuur en organisatie, structuur van instelling.
 - Benodigde kennis en vaardigheden van hulpverleners.
 - Eisen aan de kwaliteit van de samenwerking tussen sectoren.
 - Veranderingen in wet- en regelgeving.

Deze doelstellingen zijn geaccordeerd in de vergadering van de Programmaraad, die begin 2000 gehouden is.

1.3 De modelprojecten

Het jeugdzorgveld is gevraagd voorstellen voor modelprojecten in te dienen die voldoen aan een aantal criteria die zijn afgeleid uit de doelstellingen en uitgangspunten van het programma. Per project wordt regulier budget, bedoeld voor (semi-)residentiële capaciteit ingezet; alleen wordt dat budget gaandeweg het project ingezet voor de nieuw ontwikkelde en geïmplementeerde niet- (semi-)residentiële hulpvormen. Structureel moet het geheel budgettair neutraal plaatsvinden: dat wil zeggen dat er geen sprake zal zijn van budgetwijzigingen, noch op het provinciale niveau, noch op het instellingsniveau.

veau. Wel zijn gedeeltelijk aanvullende middelen voor bijvoorbeeld methodie-ontwikkeling en deskundigheidsbevordering beschikbaar.

Het startplan maakt bovendien duidelijk dat het programma meer is dan de optelling van een aantal modelprojecten. Vanuit het provinciaal niveau dient aansturing en facilitering van modelprojecten plaats te vinden en zal bovendien intersectorale samenwerking worden bevorderd en het draagvlak voor implementatie van de nieuwe werkwijze worden vergroot. Om deze provinciale taken en functies te vervullen is door de provincie een programmaraad ingesteld en een programmamanager aangesteld.

Na toetsing aan de uitgangspunten werd door de programmaraad al dan niet toestemming tot uitvoering verleend. Het gaat om de volgende projecten:

- **HEO** (Hulp in eigen omgeving te Heerlen), uitgaande van de Federatie Jeugdhulpverlening I.O. (Stichting BGO, Stichting Opvoedingsondersteuning, Stichting M. Magdalena Brose Instituut, Stichting Jeugdhulp Maastricht, Stichting Matrix, Stichting BJ Limburg), gestart op 1 januari 1999.
- **MFA** (Multifunctionele aanpak te Landgraaf), uitgaande van de Stichting BGO, gestart op 1 januari 1999.
- **GDB** (Gezinsdagbehandeling te Maastricht), uitgaande van Stichting Jeugdzorg St. Joseph te Cadier en Keer, gestart op 1 januari 2000.
- **IOG** (Intensieve orthopedagogische gezinsbehandeling te Venlo), uitgaande van Stichting Jeugdhulp De Spil te Venlo, gestart op 1 april 2000.
- **GBH** (Gezinsbehandeling te Roermond), uitgaande van de Stichting Jeugddorp Bethanië te Horn, Stichting voor Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening te Roermond en Stichting Jeugdhulp de Spil te Venlo), gestart op 1 april 2000.

De laatste drie projecten (GDB, IOG en GBH) vallen onder de Rubicon Federatie, een samenwerkingsverband van de bij deze drie projecten genoemde instellingen, alsmede de Stichting St. Anna/Gastenhof te Simpelveld.

1.4 Evaluatieonderzoek

Het programma wordt begeleid door onderzoek dat het proces en het effect van de nieuwe hulpvormen systematisch evalueert. De evaluatie van de modelprojecten en het programma als geheel wordt uitgevoerd door twee onderzoeksbureaus: Praktikon (voorheen OenO / Stichting De Waarden, thans onderdeel van het Academisch Centrum van de Katholieke Universiteit Nijmegen) en Van Dijk, Van Soomeren en Partners (DSP) te Amsterdam.

In grote lijnen ziet de taakverdeling tussen beide bureaus er als volgt uit:

- Praktikon richt zich op de evaluatie op microniveau; daarbij wordt onder meer aandacht geschonken aan de vraag of de modelprojecten de beoogde doelgroep bereiken, aan de effecten op cliëntniveau van de nieuwe werkwijze en in hoeverre het programma aan de inhoudelijke criteria voldoet.
- DSP richt zich op de evaluatie op meso- en macroniveau.
In de evaluatie op mesoniveau wordt de voortgang van de modelprojecten gevolgd, waarbij met name aandacht is voor de wijze waarop de nieuwe werkwijze gerealiseerd wordt en welke bevorderende en belemmerende factoren daarbij een rol spelen. Het innovatieprogramma verloopt niet via een van tevoren uitgekiend traject, maar is veel eerder een experimenteel proces. De ervaringen worden gebruikt om de vervolgstappen nader in te vullen. Binnen dit onderzoek zal nadrukkelijk aandacht worden besteed aan de leerelementen.

De evaluatie op macroniveau heeft betrekking op de wijze waarop de pro-

grammastructuur functioneert en de mate waarin de doelstellingen van het totale programma worden gerealiseerd.

In het kader van de evaluatie zijn eind 1999 de eerste rapportages verschenen. Beide bureaus hebben in juni/juli 2001 hun tweede rapportage opgesteld. In dit rapport staat het onderzoek dat wordt uitgevoerd door DSP centraal.

1.5 Leeswijzer

De voorliggende rapportage is de tweede rapportage in het kader van de evaluatie op meso- en macroniveau. Deze rapportage heeft betrekking op de voortgang van de modelprojecten en het programma als totaal in de periode eind 1999 tot en met begin 2001. Bij het opstellen van deze rapportage is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

- schriftelijke stukken van programmaraad, stuurgroep en Commissie van Advies;
- interviews met vertegenwoordigers van de provincie, de programmamanager, de projectleiders van de modelprojecten en vertegenwoordigers van plaatsende / verwijzende instanties;
- de draagvlakmeting (door middel van de DDQ) bij de medewerkers van de Rubicon-projecten¹;
- de tweede onderzoeksrapportage van Praktikon.

De opbouw van deze rapportage ziet er als volgt uit:

- In hoofdstuk 2 komen de belangrijkste ontwikkelingen op programmaniveau aan de orde.
- In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste resultaten van de procesevaluatie van de modelprojecten gepresenteerd. Dit is een samenvatting van de evaluatieresultaten per project die in bijlage 3 zijn opgenomen.
- In hoofdstuk 4 wordt een tussentijdse balans opgemaakt van de doelbereiking van het totale programma.

Noot 1 De resultaten van de draagvlakmeting bij medewerkers van het HEO-project en het MFA-project zijn in de vorige rapportage van DSP opgenomen.

2 Evaluatie programmastructuur

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste ontwikkelingen op macroniveau geëvalueerd. Deze procesevaluatie heeft betrekking op de periode eind 1999 tot en met medio februari 2001.

Binnen de programmastructuur kunnen een aantal hoofdrolspelers worden onderscheiden. Ten behoeve van de niet ingevoerde lezers stellen wij ze nog even voor.

De provincie

De provincie is verantwoordelijk voor de aansturing van het Innovatieprogramma. In het kader van de aansturing is een aantal taken gedelegeerd aan een programmamanager, die door de Reinoud Adviesgroep wordt geleverd. Binnen de provincie zijn twee afdelingen betrokken bij het Innovatieprogramma, namelijk de afdeling Zorg en de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling (O&O). Het cluster Jeugdzorg (van de afdeling Zorg) levert de provinciaal projectleider. Als leidinggevende van de provinciaal projectleider is ook een senior beleidsmedewerker van de afdeling Zorg betrokken bij de aansturing van het programma. De voortgangsbewaking van het onderzoek komt voor rekening van de afdeling O&O van de provincie.

De programmamanager

Eind 1999 heeft de provincie het vertrouwen in de vorige programmamanager opgezegd en begin 2000 is een nieuwe programmamanager (eveneens van de Reinoud Adviesgroep) van start gegaan.

De stuurgroep

Najaar 2000 is een stuurgroep ingesteld onder voorzitterschap van de gedeputeerde. Deze stuurgroep speelt een belangrijke rol bij het nemen van besluiten die voor de voortgang van het Innovatieprogramma van belang zijn.

De programmaraad

Bij de start van het programma is een programmaraad ingesteld, die oorspronkelijk bedoeld was om de bestuurlijke aansturing van het programma voor haar rekening te nemen. Deze programmaraad heeft een brede samenstelling met vertegenwoordigers van verschillende organisaties.

De Commissie van Advies

Dit overlegorgaan heeft tot taak het evaluatieonderzoek te begeleiden en te beoordelen.

Het projectleidersoverleg en onderzoeksoverleg

Ook het overleg van projectleiders van de modelprojecten is bij de start van het programma ingesteld. In dit overleg worden onder meer behoeften en knelpunten besproken die voor de modelprojecten gezamenlijk van belang zijn. Sinds september 2000 is ook een onderzoeksoverleg gestart waarin de projectleiders overleggen met de onderzoekers van Praktikon.

Er wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen: notulen van vergaderingen van programmaraad, stuurgroep en Commissie van Advies, notities van de programmamanager, de tussenrapportage van de Commissie van Advies en interviews met een aantal belangrijke betrokkenen. Geïnterviewd zijn:

- de ambtenaar van de provincie, die tot eind 2000 provinciaal projectleider is geweest;
- de senior beleidsmedewerker van de provincie;
- de programmamanager die begin 2000 met haar werkzaamheden van start is gegaan;
- de projectleiders van de modelprojecten.

In de volgende paragraaf (2.2) wordt per actor een beschrijving gegeven van de belangrijkste ontwikkelingen en de beoordeling daarvan door de geïnterviewden. Daarna worden in paragraaf 2.3 een samenvatting gegeven aan de hand van de thema's aansturing, complexiteit, taken- en verantwoordelijkheden, communicatie en draagvlak en verder worden de conclusies en aanbevelingen van de onderzoekers gepresenteerd.

2.2 Belangrijkste ontwikkelingen op macroniveau

2.2.1 Provincie

De provincie is verantwoordelijk voor de aansturing van het totale programma. In de vorige rapportage van DSP (Evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg op meso- / macroniveau; november 1999) is onder meer geconcludeerd dat:

- de aansturing van het programma strakker (snellere besluitvorming) had gekund;
- de aansturing plaatsvond op basis van brede en algemene beschrijvingen van taken uit het startplan dat medio 1998 door de toenmalige programmamanager is opgesteld. Dit bood onvoldoende richting voor de uitvoering van activiteiten door de toenmalige programmamanager.

Op grond van deze conclusies zijn in de rapportage door de onderzoekers de volgende aanbevelingen gedaan:

De provincie dient zich helderder als opdrachtgever en aansturende organisatie te manifesteren en slagvaardig besluiten te nemen. Er moet worden vastgesteld wie binnen de provincie het mandaat heeft om beslissingen te nemen. Daarbij is van belang dat aansturing van de programmamanager plaats vindt op basis van een concreet stappenplan, zowel ten aanzien van de ondersteuning van de projecten als ten aanzien van de externe communicatie over de projecten.

Als we de ontwikkelingen sinds eind 1999 tot en met begin 2001 in ogenschouw nemen dan kan in de eerste plaats worden geconstateerd dat het in de aanbevelingen genoemde stappenplan niet is opgesteld; een duidelijke afbakening van de taken van de programmamanager is dus achterwege gebleven.

In de loop van 2000 zijn in het kader van de aansturing van het programma door de provincie wel een aantal besluiten genomen:

- Eind december 1999 heeft de provincie besloten om niet verder te gaan met de eerste programmamanager. Deze beslissing is genomen op basis van een optelsom van verschillende zaken. Zo was onder andere de planning en voortgang van zijn activiteiten onduidelijk. Hij bleef bezig met het

inventariseren van knelpunten, in plaats van het gericht actie ondernemen op enkele van deze knelpunten. Een andere reden was dat de projectleiders aangaven niet veel aan de inbreng van de programmamanager te hebben. Verder was de gedeputeerde van mening dat de programmamanager onvoldoende uitstraling had. Hij was onvoldoende in staat om anderen (bijvoorbeeld leden van de programmaraad) actief in te zetten voor het realiseren van de programmadoelen.

De provincie heeft vervolgens KMPG/Reinoud Adviesgroep gevraagd een aantal nieuwe kandidaten voor te dragen. Door de provincie is één van de drie kandidaten gekozen en vervolgens is deze keuze bekrachtigd door de projectleiders en de directeur Zorg van het BGO.

- In oktober 2000 heeft de provincie aan de programmaraad voorgesteld om een stuurgroep in te stellen, die is samengesteld uit drie leden van de programmaraad, die vanuit hun functie het "dichtst" bij de jeugdzorg staan, de senior beleidsmedewerker van de provincie, de programmamanager en de gedeputeerde (als voorzitter). In de vergadering van 30 oktober 2000 is de programmaraad accoord gegaan met dit voorstel; daarbij heeft zij gevraagd om een korte notitie over de bevoegdheden van de stuurgroep en de consequenties van de bevoegdheden van de programmaraad. Deze notitie, die door de provinciaal projectleider opgesteld had moeten worden, is er tot op heden niet gekomen. Wel is in de uitnodigingsbrief voor de programmaraad d.d. 31 januari 2001 in een zin een taakomschrijving voor de stuurgroep geformuleerd waaruit blijkt dat de stuurgroep de dagelijkse gang van zaken binnen het Innovatieprogramma moet beoordelen. Verderop in dit hoofdstuk wordt ingegaan op de besluitvorming die vanuit de stuurgroep tot stand is gekomen. Voorts is in de betreffende uitnodigingsbrief ten aanzien van de programmaraad gesteld dat deze vooral een opinerende functie krijgt naast het versterken van de intersectorale samenwerking en afstemming en het verbreden van draagvlak c.q. visie. De bestuurlijke verantwoordelijkheid en de ultieme beoordeling van de voortgang blijft bij de programmaraad.
- Eind 2000 is besloten om een andere provinciaal projectleider te benoemen. Degene die tot eind 2000 deze functie vervuld heeft, functioneerde niet naar tevredenheid van de provincie (i.c. de seniorbeleidsmedewerker van de afdeling Zorg en de gedeputeerde). In feite is in de loop van 2000 de positie van de provinciaal projectleider steeds zwakker geworden. Zaken aangaande het Innovatieprogramma werden steeds vaker rechtstreeks tussen de gedeputeerde en de seniorbeleidsmedewerker afgehandeld, terwijl de provinciaal projectleider wel degene was die de programmamanager diende aan te sturen. Tekenend is dat de provinciaal projectleider het afgelopen jaar zijn functie zelf omschreef als ambtelijk secretaris. De projectleiders hebben wel steun ervaren vanuit de provinciaal projectleider, die ook bij de projectleidersoverleggen aanwezig was. Vanaf 1 januari 2001 is de provinciale projectleider elders gedetacheerd. Een medewerker van O&O, die al eerder de provincie vertegenwoordigde als opdrachtgever van het evaluatieonderzoek, is aangesteld als nieuwe provinciaal projectleider.

2.2.2 Programmamanager

Zoals gezegd is eind december 1999 de eerste programmamanager vervangen door een andere programmamanager van Reinoud Adviesgroep. De nieuwe programmamanager, die in februari 2000 gestart is, had zich voor 2000 de volgende doelen gesteld:

- meer samenhang creëren;

- de besluitvorming verhelderen.

Naar haar mening was de onduidelijke taakafbakening van de programmamanager een van de redenen van het vastlopen van haar voorganger. De nieuwe programmanager heeft in de eerste periode daarom veel aandacht besteed aan de afbakening van bevoegdheden. Voor de zomervakantie leek hierover tussen de provincie en de programmamanager overeenstemming te komen. In de in juni 2000 door de programmamanager geschreven notitie ("Beslisboom") staan de verantwoordelijkheden beschreven als de spin in het web, die door de provincie gemandateerd is om (voorlopige) besluiten te nemen over de dagelijkse zaken die de voortgang van het programma aangaan. Zij doet dit in directe samenspraak met de provinciaal projectleider. Dit betekent dat de programmamanager ook besluiten kon nemen aangaande het onderzoek. De vertegenwoordiger van O&O heeft hierover bezwaar aangetekend, waarop de bevoegdheden weer zijn teruggedraaid. In deze fase werd door de provincie ook het functioneren en de aanstelling van de huidige programmamanager ter discussie gesteld.

Zij heeft vervolgens aangedrongen op het formeren van een stuurgroep waar beslissingen genomen konden worden.

Naast de onduidelijkheid over haar bevoegdheden signaleert de programmamanager een aantal andere knelpunten:

- Ten aanzien van haar werkzaamheden hebben de projecten en de bestuurders uiteenlopende wensen, die niet binnen het aantal beschikbare uren te verwezenlijken zijn. Zo heeft het MFA project behoefte aan ondersteuning bij het scheiden van de taken van de twee managers, vraagt de projectleider Rubicon ondersteuning bij de positionering van de deeltijdcoördinatoren in de verschillende modelprojecten en willen de bestuurders dat de inhoud van het programma breed uitgedragen wordt.
- Er wordt vrij makkelijk een beroep gedaan op de programmamanager voor het organiseren van uiteenlopende activiteiten. Zo geven de Commissie van Advies en de stuurgroep haar bepaalde opdrachten, terwijl er geen duidelijke afgrenzing van haar takenpakket gemaakt is. Dit geeft haar het gevoel op te veel schaakborden tegelijk te moeten spelen. Zodra ze er één vergeet, worden door de provincie vragen gesteld ten aanzien van haar functioneren.

Bij de start was het haar bedoeling om tot de zomervakantie extra tijd te investeren (2 dagen) en na de zomer haar inspanningen terug te brengen tot 1 dag. Dit blijkt echter te weinig. De provincie was echter van mening dat haar werkzaamheden onzichtbaar waren. Om haar ondernomen activiteiten voor de provincie te verantwoorden, heeft ze beschreven wat ze per maand is tegengekomen en welke activiteiten ze daartoe heeft ondernomen in een (niet openbaar) dagboek en in een (wel openbaar) knelpuntennota.

Naast haar pogingen om meer helderheid te krijgen over de besluitvorming inzake de aansturing van het programma en haar eigen taken en bevoegdheden, heeft de programmamanager een rol gespeeld bij het aanpakken van knelpunten bij de modelprojecten die in de rapportage "Evaluatie Innovatieprogramma Limburg op meso- / macroniveau", november 1999 van DSP en de rapportage "Eerste tussentijds rapport evaluatieonderzoek Innovatie Jeugdzorg Limburg", december 1999 van Praktikon zijn gesignaleerd (zie ook hoofdstuk 3).

Naast gesprekken met managers van verschillende bureaus jeugdzorg heeft zij (mede) een aanbod verzorgd op het terrein van deskundigheidsbevordering van medewerkers. Er zijn twee studiedagen georganiseerd; één over 'vraaggericht werken' en één over 'netwerkontwikkeling'.

In het kader van het geven van bredere bekendheid van het Innovatieprogramma heeft de programmamanager het grootste deel van de tekst verzorgd van de twee informatie bulletins³ die zijn uitgebracht; respectievelijk in juli 2000 en in januari 2001.

De geïnterviewde senior beleidsmedewerker van de provincie is voor een deel tevreden en voor een deel ontevreden over het functioneren van de huidige programmamanager. Tevredenheid bestaat over de wijze waarop zij tegemoet komt aan vragen vanuit de projecten en het projectleidersoverleg begeleidt. Op basis van knelpunten die bij de modelprojecten een rol spelen signaleert zij dilemma's, die aandacht behoeven om de beoogde veranderingen binnen de jeugdzorg te realiseren. Dit wordt gewaardeerd, maar de provincie zou graag meer van dergelijke signalen krijgen.

De senior beleidsmedewerker is ontevreden over schriftelijke producten van de programmamanager; deze zijn vaak onduidelijk. Met het oog hierop is de verslaglegging van de vergaderingen van stuurgroep, programmaraad en Commissie van Advies recent bij de provinciaal projectleider neergelegd. Er is gekozen voor een bredere redactie, waarin naast de provinciaal beleidsmedewerker, de programmamanager en een projectleider zitting hebben. Voorts zal de tekst van het informatie bulletin in de toekomst grotendeels door de provinciaal projectleider worden verzorgd. Deze overdracht van taken sluit ook aan bij de wens van de programmamanager haar veelheid van taken in te perken.

De projectleiders zijn zeer te spreken over de huidige programmamanager. Ze beschrijven haar als betrokken en enthousiast. Ze heeft knowhow, komt regelmatig langs, doet goede suggesties, bevraagt hen op een goede manier over de voortgang en gaat actief met vragen aan de slag.

2.2.3 Programmaraad

De programmaraad heeft eind 1999 ingestemd met de aanbevelingen die DSP in haar rapportage van november 1999 over de functies van de programmaraad heeft gedaan. In deze rapportage zijn als functies genoemd:

- het versterken van intersectorale samenwerking en afstemming: 'ontschotting' van de jeugdzorg en aanpalende sectoren;
- zichtbaar maken en (mede) oplossen van structurele problemen in de jeugdzorg, met name op het terrein van de samenwerking;
- verbreden draagvlak voor de visie van het programma.

De programmaraad heeft naar aanleiding van de DSP-rapportage bovendien uitgesproken een rol te kunnen spelen bij de bespreking en oplossing van enkele knelpunten, zoals:

- overleggen met de beide Hogescholen in Limburg of hun opleidingspakket niet beter afgestemd kan worden op de ontwikkelde visie (vraaggestuurd, contextueel, intensief ambulant weren) binnen de provincie;
- zichtbaar en bespreekbaar maken van de verhouding van de vraaggestuurde werkwijze van de modelprojecten en de meer aanbodgerichte werkwijze van onder andere sociale diensten, gemeenten, Bureau Jeugdzorg.

De programmaraad is in 2000 twee keer bij elkaar gekomen, in plaats van de aan het begin van het jaar geplande vier vergaderingen. Twee keer is een vergadering afgezegd, doordat veel leden voor een vergadering meldden verhinderd te zijn.

Noot 3 Ook het drukken van het informatie bulletin wordt door de Reinoud Adviesgroep verzorgd.

Ook in januari 2001 heeft nog een vergadering plaatsgevonden.

De programmamanager en de provincie hebben getracht de bijeenkomst aantrekkelijk te maken door de projectleiders te vragen de gehanteerde werkwijze op een aansprekende manier te verduidelijken.

In de eerste vergadering in 2000 zijn de beide onderzoeksrapportages aan de orde geweest en heeft het MFA project aan de hand van een aantal concrete casussen laten zien op welke wijze zij vraaggestuurd werken en met welke dilemma's zij te maken krijgen⁴.

In de tweede bijeenkomst in 2000 heeft Rubicon een presentatie gehouden over het project Gezinsdagbehandeling in Maastricht. Verder is er aandacht besteed aan de relatie tussen politie en jeugdzorg. In deze bijeenkomst is zoals reeds vermeld in paragraaf 2.2.1 besloten een stuurgroep in te stellen voor de beoordeling van de dagelijkse gang van zaken binnen het Innovatieprogramma. Afgesproken is dat de programmaraad in brede samenstelling twee keer per jaar bij elkaar zal blijven komen.

In de bijeenkomst van januari 2001 heeft het HEO project een presentatie gehouden. De projectleider, een werkbegeleidster en een HEO-medewerker hebben vanuit hun eigen invalshoek verteld over de fundamentele omslag van groepsleider naar ambulant hulpverlener. Vooral de beschrijving van de gezinsmedewerkster van 'een dag uit het leven van een HEO-medewerker' gaf veel inzicht in de veelomvattende en complexe taak.

Geconstateerd kan worden dat in de drie vergaderingen boeiende presentaties zijn gehouden, die hebben bijgedragen aan het verbreden van het draagvlak van de visie achter het programma.

Tevens is echter duidelijk dat de programmaraad geen rol van betekenis heeft gespeeld ten aanzien van de eerste twee functies.

2.2.4 Stuurgroep

De stuurgroep⁵ heeft half november 2000 voor het eerst vergaderd. Het belangrijkste agendapunt vormde de Tussenrapportage bevindingen in het Innovatieprogramma Jeugdzorg d.d. 19 oktober 2000 van de Commissie van Advies, waarin deze commissie haar zorg uitsprak over de voortgang van het programma. De kernconclusies van deze notitie luiden:

- de filosofie (visie) van het Innovatieprogramma helder verwoorden in een tussentijds werkdocument als richtsnoer voor de toekomst en met concrete, door iedereen onderschreven doelen die voldoen aan de SMART-criteria: specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden (hard nodig, want voortdurende onduidelijkheid holt het draagvlak en de consistentie in het programma en de projecten uit);
- op basis daarvan consequent doordenken én communiceren wat dat betekent voor de verschillende niveaus (programma, projecten, directies van betrokken instellingen, uitvoerende medewerkers en de betrokkenen uit aanpalende maatschappelijke sectoren);
- het organiseren van een studie(mid)dag waarop deze visie en de naleving daarvan nog eens over het voetlicht wordt gebracht, waarop projecten hun ervaringen kunnen vertellen en onderzoekers hun eerste resultaten kunnen geven, en waarin ook de lessen voor de toekomst (bijv. indicatiestelling) geleerd kunnen worden;

Noot 4 Zo werd in een casus over een jongeren die met de politie in aanraking is gekomen duidelijk dat de politie graag met het project wilde overleggen zonder de jongere en zijn ouders, terwijl het project duidelijk maakt dat zij alleen met anderen praten waar een jongere bij is.

Noot 5 Voor samenstelling van de stuurgroep zie paragraaf 2.2.1.

- extra inzet op het inhoudelijk en procedureel verhelderen van de indicatiestelling, onder andere door per project of regio overleg te organiseren met plaatsers en projectleiders. Kernelementen: belang van heldere indicatie (op basis van projectdoelstellingen), gezamenlijk nagaan hoe de indicatiestelling het beste kan geschieden (weer inhoudelijk en procedureel), helder protocol opstellen waaraan praktijk en onderzoek wat hebben, eventueel additionele steun geven om vervolgens gezamenlijk goede ervaring met de afgesproken indicatieprocedures op te doen.

Tevens wordt in deze tussenrapportage met terugwerkende kracht geconstateerd dat een van de vijf projecten (te weten het project Gezinsdagbehandeling) slechts gedeeltelijk aan de vier methodische uitgangspunten voldoet. Tenslotte dringt de Commissie van Advies er op aan dat er (opnieuw) aandacht wordt besteed aan de verbetering van de arbeidsvoorwaarden van medewerkers van de modelprojecten.

Ter voorbereiding op de stuurgroepvergadering stelt de programmamanager een notitie op waarin aanvullende informatie wordt gegeven bij een aantal punten die door de Commissie van Advies worden aangeroerd. In deze notitie wordt onder meer aangegeven dat:

- de programmamanager contacten heeft gehad met de directie van het Bureau Jeugdzorg om de problematiek rond de indicatiestelling te bespreken;
- de onderzoekers van zowel Praktikon als DSP de stuurgroep verzoeken het project Gezinsdagbehandeling binnen het evaluatieonderzoek te handhaven;
- er door de werkgevers al enkele stappen zijn gezet om de arbeidsvoorwaarden van de medewerkers te verbeteren en er gewerkt wordt aan het opstellen van een functieprofiel voor intensief ambulante hulpverleners, waarbij ook de inschaling van deze medewerkers aan de orde komt.

Aangezien geen van de andere leden van de Commissie van Advies op deze vergadering aanwezig kan zijn wordt de tussenrapportage toegelicht door de programmamanager en het hoofd van de afdeling O&O van de provincie⁶. De stuurgroep neemt de volgende besluiten:

- het modelproject Gezinsdagbehandeling niet langer te betrekken in het onderzoeksdeel dat Praktikon uitvoert onder de cliënten;
- de programmamanager op korte termijn afspraken met de Bureaus Jeugdzorg dient te maken over de wijze waarop de indicatiestelling voor cliënten van de modelprojecten wordt afgegeven;
- geen nieuwe projecten meer toe te voegen aan het Innovatieprogramma, met als reden het (mogelijk) vervagen van de doelstellingen. Dit laatste besluit wordt genomen mede naar aanleiding van het verzoek van de Stichting BGO om het project "integrale versterking van opvoedingskansen bij MKD-geïndiceerde kinderen" op te nemen in het Innovatieprogramma.

Over het besluit ten aanzien van het project Gezinsdagbehandeling ontstaat de nodige onvrede:

in de eerste plaats bij Praktikon en het project Gezinsdagbehandeling omdat zij het wel degelijk zinvol achten het onderzoek van Praktikon ook voor het project Gezinsdagbehandeling doorgang te laten vinden; de metingen over de

Noot 6 Die inmiddels geen deel meer uitmaakt van de Commissie van Advies omdat de taak van het vertegenwoordigen van de provincie als opdrachtgever van het onderzoek is overgenomen door een medewerkster van O&O.

effecten van het project Gezinsdagbehandeling zouden immers apart gepresenteerd kunnen worden zodat vertekening van de overall resultaten voorkomen wordt.

Ook de Commissie van Advies betreurt het besluit het project Gezinsdagbehandeling uit te sluiten van het Praktikon onderzoek en verzoekt de stuurgroep schriftelijk (29 januari 2001) om dit besluit te herzien.

In de volgende vergadering van de stuurgroep (op 31 januari 2001) wordt besloten dat de gedeputeerde een brief zal sturen naar de Commissie van Advies waarin het door de stuurgroep genomen besluit wordt genuanceerd. Uit de brief van 9 februari het volgende citaat:

De stuurgroep heeft de indruk dat het tweede deel van het besluit tot dusver onvoldoende naar voren is gekomen. Dit deel van het besluit betekent te bekijken welke mogelijkheden er zijn om het project Gezinsdagbehandeling in een soort afgeleid traject toch te laten profiteren van micro-onderzoek. Dit deelbesluit is genomen vanuit de waardering die de stuurgroep voor het project Gezinsdagbehandeling heeft. De stuurgroep heeft de projectleider en de programmamanager verzocht dit op te pakken.

Voorts nodigt de gedeputeerde namens de leden van de stuurgroep de voorzitter van de Commissie van Advies uit deel te nemen aan de vergadering van de stuurgroep.

De projectleider van het project Gezinsdagbehandeling heeft echter nog steeds geen schriftelijk vastgelegd formeel standpunt ontvangen. De projectmedewerkers hebben last van de onzekerheid over de positie van het project. Ook wordt in de tweede stuurgroepvergadering aandacht besteed aan de voortgang ten aanzien van het oplossen van de knelpunten op het gebied van indicatiestelling en arbeidsvoorwaarden. Hier wordt in de hoofdstukken 3 en 4 nader op ingegaan.

Tenslotte wordt in de vergadering aandacht besteed aan publiciteit voor het programma en het creëren van opleidingsmogelijkheden in Limburg voor intensief ambulante hulpverleners. Aan de programmamanager wordt gevraagd een publiciteitsplan op te stellen en verder te bezien hoe de mogelijkheden voor deskundigheidsbevordering op het gebied van intensief ambulante jeugdhulpverlening binnen de provincie vergroot kunnen worden.

2.2.5 Commissie van Advies

De Commissie van Advies (CvA) is in 2000 drie maal bijeen geweest. In de eerste bespreking van 2000 is vastgesteld dat de frequentie van twee maal per jaar vergaderen te weinig is en dat dit naar drie of vier keer per jaar verhoogd moet worden. Op die manier zou dan niet alleen naar onderzoeksresultaten, maar ook naar onderzoeksplannen gekeken kunnen worden.

De nieuwe programmamanager heeft in 2000 alle drie de vergaderingen van de CvA bijgewoond (de eerste programmamanager was niet bij deze vergaderingen aanwezig). De programmamanager is – na overleg met de voorzitter van de CvA – als toehoorder gaan participeren.

Om inhoudelijke kwaliteit van de onderzoeksresultaten en de (mogelijke) consequenties daarvan voor het Innovatieprogramma beter te kunnen beoordelen is in deze vergadering voorgesteld om professor Jo Hermanns te vragen deel uit te gaan maken van de Commissie van Advies.

Op de volgende vergadering van de Commissie van Advies (september 2000) was professor Hermanns voor het eerst aanwezig. Tijdens deze vergadering heeft hij aangegeven dat zijn beslissing om verder deel te nemen afhankelijk was van de taken van de Commissie van Advies. In de vergadering is vervolgens vastgesteld dat de begeleiding van het evaluatieonderzoek ruim moet worden opgevat: "onafhankelijke advies met betrekking tot lopend onderzoek staat centraal. Hierbij wordt aandacht geschonken aan de wijze waarop de tussentijdse doorwerking van de onderzoeksbevindingen in de respectievelijke projecten, het programma en het provinciaal beleid gestalte wordt gegeven". Voorts is een notitie besproken waarin de rol van de afdeling O&O van de provincie wordt verduidelijkt. Op basis van deze notitie is vastgesteld dat O&O de opdrachtgever in de Commissie van Advies vertegenwoordigt. O&O informeert en signaleert naar GS over de voortgang van het onderzoek, bewaakt de afstemming tussen de beide onderzoeksinstituten en toetst de kwaliteit van het onderzoek uitgaande van de adviezen en inzichten van de Commissie van Advies. O&O draagt verder zorg voor interne terugkoppeling met de afdeling Zorg en de budgethoudende afdeling voor het totale project inclusief de onderzoekskosten.

Tenslotte is in de septembervergadering aan de orde gesteld dat er tot dusver weinig aandacht was geschonken aan de knelpunten die in de eind 1999 door DSP opgestelde evaluatierapportage waren gesignaleerd. Naar aanleiding hiervan is besloten dat de commissie een tussenrapportage zou opstellen en deze aan de stuurgroep zou zenden. De inhoud van en verdere gebeurtenissen rond deze tussenrapportage zijn reeds in de vorige paragraaf besproken.

December 2000 komt de commissie weer bijeen. De vergadering is grotendeels gewijd aan de reactie van de stuurgroep op de tussenrapportage van de Commissie van Advies. Dit heeft tot gevolg dat in deze vergadering de stukken van de onderzoeksbureaus over de opzet van hun volgende evaluatierapportages nauwelijks aan de orde worden gesteld.

2.2.6 Projectleidersoverleg en regulier onderzoeksoverleg

Projectleidersoverleg

Het projectleidersoverleg heeft in 2000 zeven keer plaatsgevonden. Doordat de eerste programmamanager eind december te horen kreeg dat de provincie niet met hem verder wilde, is het overleg in januari niet doorgegaan. Het duurde tot medio april voordat het eerste overleg met de nieuwe programmamanager heeft plaatsgevonden.

De provincie en de projectleiders waren niet tevreden over de vooruitgang die geboekt werd met de overleggen die in 1999 gehouden zijn. Dit was ook één van de redenen om de programmamanager te vervangen. In het eerste projectleidersoverleg met de nieuwe programmamanager zijn de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe programmamanager uitgesproken. Van de programmamanager wordt verwacht stimulerend te werken, actief op te treden bij concrete problemen of verschillen en zaken te behartigen die alle projecten aangaan. De programmamanager heeft daarop kenbaar gemaakt dat zij geen formele bevoegdheden heeft om op te treden, maar dat zij grote inzet zal tonen om de verwachtingen waar te maken. Haar voorstel om de frequentie van de bijeenkomsten te intensiveren wordt aangenomen.

In de meeste bijeenkomsten is een thema centraal gesteld. Zo is er een bijeenkomst georganiseerd over Bureau Jeugdzorg, één over de stand van zaken ten aanzien van het opbouwen van externe samenwerkingsrelaties en

één over netwerkontwikkelingen. Bij de bijeenkomst over BJZ was een vertegenwoordiger van Bureau Jeugdzorg Limburg aanwezig om een toelichting te geven op de ontwikkelingen.

De programmamanager is tevreden over het overleg. De thema's die besproken worden, worden in overleg met de projectleiders bepaald. In haar ogen wordt heel open gesproken over de knelpunten waar men in de modelprojecten tegenaan loopt. De projectleiders zijn van mening dat zij door de projectleidersoverleggen een goed contact met elkaar gekregen hebben. Ook buiten de vergaderingen bellen of bezoeken projectleiders elkaar om te overleggen. Zagen (HEO en MFA) elkaar in de beginperiode nog als concurrenten, nu is dat overgegaan in collega's.

De projectleiders ervaren het projectleidersoverleg als wisselend. Eén van de projectleiders zou liever concretere onderwerpen aanpakken en uitwerken, bijvoorbeeld het ontwikkelen en activeren van het sociale netwerk. Hij waardeert het als zeer positief dat er nu een studiedag over georganiseerd wordt. Een andere projectleider signaleert dat het soms heel duidelijk is dat niet alle aanwezigen functioneren vanuit hetzelfde organisatorische niveau. Eerder is in één van de projectleidersoverleggen ingegaan op de vertegenwoordiging van Rubicon. De vraag werd gesteld of het niet wenselijker zou zijn om de drie projectcoördinatoren te laten deelnemen, in plaats van de projectleider. Van de overige modelprojecten (MFA en HEO) participeert namelijk ook degene die dagelijks het project leidt. De projectleider en de beide coördinatoren vonden de tijdsinvestering voor de projectcoördinatoren van de Rubicon projecten, die veelal in deeltijd werken, echter te groot. De grootste prioriteit ligt bij de projecten. Voor het overige loopt de communicatie via de projectleider Rubicon en staat (ad hoc) deelname aan het overleg voor de drie projectcoördinatoren open.

De provinciaal projectleider is van mening dat de besproken onderwerpen, zoals intersectorale samenwerking, niet altijd een concreet vervolg krijgen.

Regulier onderzoeksoverleg

In september 2000 is besloten om een regulier onderzoeksoverleg te starten, waarin de onderzoekers van Praktikon tweemaandelijks met de projectcoördinatoren van de modelprojecten overleggen over de invulling en uitvoering van het micro-onderzoek. De programmamanager zit dit overleg voor. De aanleiding voor het starten van dit overleg is dat de projectleiders stelden dat hun medewerkers het micro-onderzoek lastig uitvoerbaar vinden. Er was sprake van een grote tijdsinvestering, terwijl ze daar niet direct iets van terugzagen. Ook voorzag het onderzoek in een vorm van deskundigheidsbevordering, waar de projectmedewerkers naar hun mening in de dagelijkse praktijk niet zo veel aan hebben. Verder was er wrevel ontstaan over onjuistheden in de eerste rapportage, die overigens later zijn gerectificeerd. Het wordt positief gewaardeerd dat er een werkoverleg Onderzoek is ontstaan, waarin Praktikon hun werkzaamheden bespreken en afstemmen met de projectleiders. Dit overleg verloopt naar ieders tevredenheid.

2.3 Samenvatting, conclusies, aanbevelingen

2.3.1 Thematische samenvatting

Aansturing

Het begin van deze periode wordt gemarkeerd door de wisseling van de programmamanager; het eind van deze periode door de wisseling van de provinciaal projectleider.

De aansturing van de programmamanager door de provinciaal projectleider is in 2000 niet optimaal verlopen. Er was geen duidelijk stappenplan en het was niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk was. Begin 2001 is dit wel verbeterd door de aanstelling van een nieuwe provinciaal projectleider en door de aanhoudende inspanningen van de programmamanager om duidelijkheid over haar positie te krijgen.

Het instellen van de stuurgroep heeft geleid tot grotere daadkracht binnen de programmastructuur. Een half jaar lang is er weinig aandacht besteed aan knelpunten (met name ten aanzien van arbeidsvoorwaarden en opleidingsmogelijkheden van projectmedewerkers en de indicatiestelling van cliënten voor de projecten), die door de modelprojecten zelf worden ervaren. De stuurgroep die najaar 2000 voor het eerst bij elkaar is gekomen heeft aandacht aan deze knelpunten besteed. Ook de Commissie van Advies heeft hier een bijdrage geleverd door in haar tussenrapportage aandacht voor deze knelpunten te vragen.

Complexiteit

Door het instellen van de stuurgroep is een extra actor ten tonele verschenen en is de programmastructuur nog complexer geworden. De onduidelijkheid rondom de besluitvorming over de evaluatie van het project Gezinsdagbehandeling kan voor een belangrijk deel worden verklaard uit deze toegenomen complexiteit. Om een complexe programmastructuur goed te laten functioneren moet duidelijk zijn welke bevoegdheden en functies de verschillende onderdelen van de structuur hebben en moet de communicatie tussen de verschillende onderdelen goed geregeld zijn.

Taken –en verantwoordelijkheden

Met de wisseling van de provinciaal projectleider en het overhevelen van een aantal taken van de programmamanager naar de provinciaal projectleider lijkt de verdeling van taken en bevoegdheden tussen provincie en programmamanager beter in balans te zijn. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en programmamanager is echter nog steeds niet helder vastgelegd. Deze onduidelijkheid kan aanleiding (blijven) geven tot conflicten. Bovendien is de hoeveelheid taken die bij de programmamanager ligt nog steeds omvattend en zeer uiteenlopend.

Communicatie

De nieuwe programmamanager heeft zorg gedragen voor informatieuitwisseling tussen de verschillende betrokkenen bij het Innovatieprogramma. Er hebben ook enige haperingen voorgedaan, bijvoorbeeld tussen de Commissie van Advies en de programmaraad/stuurgroep. Er is onduidelijkheid en onrust ontstaan omtrent het besluit van de stuurgroep om het project Gezinsdagbehandeling niet langer deel te laten uitmaken van het onderzoek van Praktikon.

Draagvlak

De nieuwe programmamanager kan in tegenstelling tot haar voorganger rekenen op een groot draagvlak bij de projectleiders. Dit is een belangrijke voorwaarde voor het uitvoeren van haar activiteiten. Ook speelt zij nu een rol

in het aanpakken van de knelpunten, die door de projecten gezamenlijk worden ervaren.

2.3.2 Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden dat het Innovatieprogramma een vrij turbulente periode heeft doorgemaakt.

De ontwikkelingen van de afgelopen periode (eind 1999 tot en met begin 2000) hebben wel geleid tot een versterking van de programmastructuur en daarmee samenhangend betere randvoorwaarden voor de (verdere) ontwikkeling van de modelprojecten.

De hoofdconclusie dat ten opzichte van eind 1999 de programmastructuur begin 2001 verbeterd is, mag bij betrokkenen evenwel beslist niet leiden tot de gedachte dat de programmastructuur geen verdere verbetering behoeft. Gelet op eerder beschreven kwetsbare elementen in de programmastructuur doen wij de volgende aanbevelingen:

- De provincie dient aan te geven welke verantwoordelijkheden zij zelf draagt en hoe zich dit verhoudt tot de verantwoordelijkheden van de stuurgroep en de programmamanager.
- De provincie en de programmamanager dienen de onderlinge taakverdeling vast te leggen. In dit kader kan tevens worden gekeken of het takenpakket van de programmamanager nog wat verder beperkt kan worden. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk waarom de programmamanager de vergaderingen van de Commissie van Advies bijwoont. Aangezien de provinciaal projectleider in de Commissie van Advies de provincie als opdrachtgever van het evaluatieonderzoek vertegenwoordigt is er in deze commissie geen duidelijke taak voor de programmamanager. Voorts is het de vraag of de programmamanager een rol moet spelen bij de oplossing van knelpunten van individuele modelprojecten. Dit kan ten koste gaan van taken die zonder twijfel wel tot de taken van de programmamanager behoren, zoals het oplossen van gezamenlijke knelpunten van de modelprojecten.
- De programmaraad heeft de afgelopen periode feitelijk alleen een (beperkte) rol gespeeld bij het verbreden van het draagvlak voor de beoogde innovaties binnen de jeugdzorg. Feitelijk zijn de andere functies van de programmaraad overgenomen door de stuurgroep. Met het oog hierop dient te worden nagegaan of de rol van de programmaraad bij het verbreden van het draagvlak versterkt kan worden.

Een mogelijkheid is dat in de programmaraad concrete afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de leden zelf een rol kunnen spelen bij het uitdragen van het belang van het Innovatieprogramma.

Voorts stellen wij voor dat wordt vastgelegd dat de programmaraad geen bestuurlijke verantwoordelijkheid (meer) draagt.

- Om een goede communicatie tussen de verschillende onderdelen van de programmastructuur mogelijk te maken is het van belang dat vergaderdata van de verschillende overleggen ruim van te voren worden gepland in overleg met degenen die op de bijeenkomst aanwezig moeten zijn. Tevens is het wenselijk dat een up-to-date overzicht wordt gemaakt van de samenstelling van de verschillende overlegorganen. De provinciaal projectleider dient er voor te zorgen dat de afstemming tussen de overlegorganen goed verloopt.

3 Projectevaluatie

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het experiment op mesoniveau, het niveau van de modelprojecten geëvalueerd. Een uitvoerige beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen per modelproject staat weergegeven in bijlage 3.

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste zaken daaruit samengevat weergegeven. In paragraaf 3.2 wordt de voortgang van de vijf modelprojecten beschreven. In 3.3 wordt beschreven in hoeverre de projecten aan de van tevoren vastgestelde criteria voldoen. De stand van zaken rondom de externe samenwerking komt in 3.4 aan de orde. De belangrijkste – door de projectleiders – gesignaleerde knelpunten staan in 3.5.

Vooraf dient opgemerkt te worden dat het HEO-project en het MFA-project ruim een jaar eerder zijn gestart dan de drie Rubicon-projecten. Dit brengt met zich mee dat er sprake is van een verschil in ontwikkelingsfase tussen de projecten. De interne organisatie en werkwijze van de reeds langer lopende projecten is verder uitgekristaliseerd. Deze projecten zijn zich vanaf medio 2000 meer gaan richten op aspecten die in de opbouwphase nog nauwelijks aandacht kregen, zoals methodiekb beschrijving en het verbeteren van samenwerkingsrelaties met andere organisaties. Wat dit laatste aspect betreft hebben zich met name bij het HEO-project positieve ontwikkelingen voorgedaan.

In bijlage 2 staan de DDQ-scores van alle modelprojecten weergegeven. In de eerste rapportage staan alleen de scores van het MFA en HEO vermeld. In het voorjaar 2000, is na de start van de Rubicon projecten de vragenlijst ook voorgelegd aan de projectmedewerkers van deze projecten.

3.2 Voortgang projecten

Er is veel tijd en aandacht besteed aan het verder ontwikkelen van (onderdelen) van de modelprojecten. De projecten (met name MFA, HEO) hebben veel tijd besteed aan het opbouwen van de interne organisatie. Alle projecten hebben diverse protocollen ontwikkeld, van de werving en selectie van een nieuwe medewerker, het handelen in een crisissituatie tot het omgaan met een vermoeden van kindermishandeling. Ook de procedure waarlangs cliënten binnen de projecten instromen heeft veel aandacht gekregen. Er heeft meerdere keren overleg plaatsgevonden met onder andere DIC/DIT en BJZ. Daarnaast is veel geïnvesteerd in de methodiekontwikkeling, en dan met name aan de aspecten vraaggestuurd en integraal werken (alle projecten). Het vraaggestuurd werken betekent niet alleen een grote omschakeling voor de medewerkers (met name HEO en MFA), maar het betekent ook dat op een andere manier (vraaggestuurd) leiding gegeven dient te worden.

Alle projecten hebben het afgelopen jaar veel tijd besteed aan de uitwerking van het begrip vraaggestuurd werken. Ook binnen een dergelijk uitgangspunt dienen medewerkers hun professionaliteit en deskundigheid in te brengen, maar wel op een specifieke manier. De Reinoud Adviesgroep heeft een studiedag over dit thema georganiseerd, aan de hand van een monopoly-spel. Er is binnen de projecten veel gesproken over de invulling van rollen.

De omslag van groepswerker naar trajectbegeleider blijkt veel omvattender dan gedacht. Het vergt dan ook een fundamentele attitude verandering van alle medewerkers, die sterk ingrijpt op de persoon zelf. Medewerkers zijn bang hun professionele bagage kwijt te raken. Het maken van een dergelijke omslag is een lastig, individueel proces. Alle betrokkenen (ook de leidinggevenden) moeten door een fase van grote onzekerheid, waarin ze een gebrek aan houvast ervaren. Het belang van goede intervisie en supervisie wordt benadrukt. Maar er wordt ook geconstateerd dat er sprake is van een grote mate van creativiteit en een duidelijke groei bij medewerkers.

Er waren echter ook medewerkers, die tot de conclusie kwamen dat ze niet geschikt zijn voor deze werkwijze, en het sturen op het proces te lastig vinden en liever in een strakkere organisatie werken. Dit is dan weer ingrijpend in het proces van een project: er moeten weer nieuwe mensen geworven worden. Met name het HEO-project heeft dit als een belemmerende factor ervaren (bijna de helft van de oorspronkelijke medewerkers is vertrokken).

In geen van de projecten hebben gedurende het jaar 2000 ingrijpende veranderingen in de opzet of werkwijze plaatsgevonden. Wel wordt door HEO en MFA geconstateerd dat men aanvankelijk sterk de behoefte had om alle ontwikkelingen met het hele team te willen bespreken (men was meer aan het denken, dan aan het doen). Nu wordt er op een meer efficiënte wijze gewerkt.

Een ander opmerkelijk punt, genoemd door de projectleider van HEO is, dat tijdens de ontwikkelfase nog werd gedacht dat er 4 à 5 contactmomenten per gezin, per week zouden dienen plaats te vinden. In de praktijk blijkt dit echter een te zware belasting voor een gezin en ligt het aantal contacten op 2 à 3.

Deskundigheidsbevordering van medewerkers

Veel medewerkers hebben de landelijk ontwikkelde cursus 'Intensieve Ambulante Gezinsbegeleiding' gevolgd. Er is en wordt – door de projecten en door het programmamanagement - ook nog veel aandacht besteed aan deskundigheidsbevordering.

In februari 2001 is een studiedag over het thema Netwerkontwikkeling. In maart zal, op verzoek van de projectleiders een studiedag worden georganiseerd over het thema 'het gezin en zijn omgeving', hierin zal ingegaan worden hoe je het netwerk van een gezin in kaart brengt en bevordert.

Voor juni 2001 staat een dag gepland voor medewerkers van de projecten en Bureau Jeugdzorg over netwerkontwikkeling op casusniveau.

Er is overleg geweest over een opzet van vaardigheidstrainingen aan project-medewerkers van in eerste instantie het MFA. Reinoud heeft een aanbod gedaan om twee trainingsdagen te ontwikkelen. Hierin zal door de medewerkers worden geoefend met diverse aspecten van gespreksvaardigheden, die de vraaggestuurde aanpak ondersteunen. De medewerkers zeggen onder andere behoefte te hebben aan herkenning en omgang met het 'ingezogen raken', gesprekstechnieken om de cliënt zijn eigen oplossing te laten zoeken, meerzijdige partijdigheid (uiteenlopende belangen verzoenen). In een vraaggestuurde benadering ontwikkelt de hulpverlener niet zelfstandig een analyse die hij/zij voorlegt aan de cliënt maar bij vraagsturing helpt de hulpverlener de cliënt zijn/haar eigen analyse te maken van mogelijke oplossingen. Een goede begeleiding van dit proces is cruciaal voor het welslagen van de begeleiding. Dit deelproject moet overdraagbaar zijn op de andere modelprojecten.

3.3 Criteria

Doelgroep

Een belangrijk uitgangspunt van het innovatie plan is dat (semi)residentiële plaatsen worden ingewisseld voor ambulante vormen van hulp. Deze 'in plaats van' wordt door het IOG-project het project Gezinsbehandeling opgevat als 'ter voorkoming van'.

Deze Rubicon projecten benadrukken dat zij zich richten op kinderen / jongeren, waarvoor uithuisplaatsing dreigt. Het project Gezinsbehandeling is bijvoorbeeld van mening dat, wanneer de indicatie uithuisplaatsing gegeven wordt, er geen lichtere vorm van behandeling ingezet moet worden. Vlak voor de crisissituatie kan het project wel van grote betekenis zijn. Als maatstaf wordt genomen, dat wanneer de methodiek van het IOG project niet ingezet wordt, uithuisplaatsing – op de korte of langere termijn - onvermijdelijk is.

De projectcoördinator van het IOG stelt dat als in een multi-problem gezin (bijvoorbeeld ouders met vier kinderen in de leeftijd tussen de twee en zeven jaar) geen intensieve hulp wordt geboden, het waarschijnlijk een kwestie van tijd zal zijn totdat de kinderen uithuis geplaatst worden. Ze vraagt zich af of een dergelijk gezin tot de doelgroep gerekend kan worden. Als de gezinsvoogd op dat moment zou benoemen dat uithuisplaatsing dreigt, zal het gezin zich echter afsluiten voor verdere hulp.

De vraag of het dient te gaan om een dreigende uithuisplaatsing of een werkelijke uithuisplaatsing wordt opgevat als een steekspel met woorden tussen de provincie, de onderzoekers en de betreffende instellingen.

Verder geeft de projectcoördinator van het IOG aan dat ze ook jongeren (en hun gezinnen) aangemeld krijgen, voor wie het nog maar de vraag is of het project een adequaat hulpaanbod kan bieden. Het betreft bijvoorbeeld zwakbegaafde ouders of ouders die te kampen hebben met een psychiatrische problematiek. Ook vanuit de Jeugdbescherming worden soms jongeren aangemeld waarvan het nog maar de vraag is of het project een passend aanbod hierop heeft.

Het project Gezinsdagbehandeling is bedoeld voor kinderen die voor plaatsing in een Boddaert-centrum in aanmerking komen. Dat wil zeggen dat dit project een alternatief biedt voor semi-residentiële hulpverlening. Ook het HEO- en het MFA-project omschrijven hun aanbod wel duidelijk **als alternatief** voor uithuisplaatsing. Bij het HEO- en het MFA-project heeft een verdere aanscherping van de doelgroep plaatsgevonden. Om contextueel te kunnen werken blijkt het noodzakelijk dat de mogelijkheid tot interactie tussen ouder en kind aanwezig is, met andere woorden dat ze er samen nog iets van willen maken. In de eerste periode zijn ook jongeren tot het project toegelaten, waarmee eerst individueel gewerkt werd aan het vergroten van de autonomie in de hoop daarna aan de interactie met de ouders te kunnen werken. Deze groep wordt nu niet meer opgenomen. Er is vastgelegd dat minimale motivatie van de ouders vereist is om te kunnen starten. In het nieuw geïntroduceerde kennismakingsgesprek tussen de werkbegeleidster van HEO en het gezin komt dit aspect expliciet aan de orde. Soms haakt een gezin, na dit gesprek af, waarvoor meestal als reden wordt aangegeven dat ze de begeleiding te intensief vinden. Het is onduidelijk hoe zich dit verhoudt tot de indicatiestelling en de opname / zorgplicht.

Diagnose- en indicatiestelling

Het afgelopen jaar heeft de diagnose- en indicatiestelling binnen de projecten veel aandacht gekregen. Eind 2000 hebben – mede naar aanleiding van de tussenrapportage van de Commissie van Advies – de projectleiders op uitvoeringsniveau, gesteund door de directies zorg en de programmamanager afspraken gemaakt met de coördinatoren en managers van BJZ over een duidelijke indicatiestelling. Zo heeft het HEO-project afgesproken expliciet in de indicatie "alternatief voor uithuisplaatsing" op te nemen en niet langer het veel onduidelijker "voorkoming van uithuisplaatsing" te gebruiken.

De projectleiders zijn van mening dat de procedures nu goed uitgevoerd worden. Volgens de projectcoördinator van het IOG-project verloopt de toegang via diagnose en indicatiestelling tot het project te zorgvuldig. De aanmelding gaat via het DIC naar het ZTO en komt vervolgens bij het IOG project. Het DIC heeft een achterstand van driekwart jaar. Erkende plaatsers, die een jongere uithuis willen plaatsen, kunnen met hun aanmelding rechtstreeks naar het ZTO. Dit heeft tot gevolg dat de weg naar residentieel korter kan zijn dan naar het IOG-project.

Bij de verwijzing naar het project Gezinsdagbehandeling hanteert het DIT de gemotiveerdheid van ouders als een belangrijk uitgangspunt; ouders moeten zichzelf als onderdeel van het probleem zien. Het komt voor dat als het DIT naar het Boddaert-centrum verwijst het RCD vindt dat gezinsdagbehandeling beter zou zijn. Dit wordt dan met het DIT besproken, hetgeen alsnog tot plaatsing in het project kan leiden.

Inhoudelijke criteria

Aan de projectleiders is gevraagd op welke wijze (interviews, cursussen, ontwikkelen van protocollen het afgelopen jaar gewerkt is aan het realiseren van de vier vooraf vastgestelde criteria:

- hulpverleners in de context;
- integrale aanpak;
- empowerment;
- vraaggestuurd werken.

Bij alle projecten wordt, met name op casusniveau (in casuïstiek besprekingen, supervisie gesprekken, interviews bijeenkomsten) uitvoerig ingegaan op het operationaliseren van de voorgestane uitgangspunten. Er is heel veel aandacht besteed aan het invulling geven aan het begrip vraaggestuurd werken. Veel medewerkers hebben de opleiding Intensief Ambulante Gezinsbegeleider (IAG) van de Noordelijke Hogeschool gevolgd.

Daarnaast hebben alle projecten meerdere studiedagen georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen. Geconstateerd kan worden dat de projecten veel vooruitgang hebben geboekt in het uitwerken van de vier inhoudelijke basiscriteria. Dit inhoudelijke zoekproces heeft in combinatie met het opbouwen van de organisatie veel energie gekost en op sommige momenten voor veel onzekerheid gezorgd.

Bij alle projecten is de hulpvraag van het gezin en de individuele gezinsleden richtinggevend. Er wordt gekeken waar aangesloten kan worden bij de sterke kanten van een gezin. Gedurende het hele proces houdt het gezin de regie over de begeleiding. Er is veel gesproken over hoe hulpvragen van het gezin vertaald kan worden in concrete, werkbare en haalbare doelen.

De contacten met het gezin vinden meestal thuis plaats, waarbij getracht wordt steunende personen in het informele netwerk van het gezin verder te activeren. Bij Gezinsdagbehandeling worden echter twee van de vier fasen in de eigen context van het gezin gerealiseerd.

Bij de start wordt geïnventariseerd met welke andere formele instanties het betreffende gezin te maken heeft, en in aanwezigheid van de ouders wordt met deze instanties het begeleidingsaanbod afgestemd.

3.4 (Inter)sectorale samenwerking

Alle projectleiders geven aan dat de modelprojecten tot nu toe meer naar binnen gericht zijn geweest. Er is nog weinig sprake van een structurele vorm van samenwerking tussen de meeste modelprojecten en andere instanties. Wel hebben alle voorbeeldprojecten structurele samenwerking met BJZ.

Een individuele casus is bepalend voor met wie en op welke wijze samengewerkt wordt. Samenwerking vindt men name plaats op uitvoerend niveau. Er zijn onder meer contacten met het RIAGG, de thuiszorg, scholen voor speciaal onderwijs, gezinsvoogden, politie, Sociale dienst, woningbouwverenigingen, Algemeen Maatschappelijk Werk, de Raad voor de Kinderbescherming, het Clasproject (incestslachtoffers).

Meerdere projecten geven aan dat het wenselijk is om structurele afspraken met de RIAGG te maken. Zodat als zij een ouder hebben die snel een hulp-aanbod dient te krijgen, ze dan niet een half jaar hoeven te wachten.

Het HEO-project is het verst in het vormgeven van de samenwerking. Zij hebben om snel antwoord te kunnen krijgen op een aantal specialistische vragen bij verschillende organisaties 'ankerpunten' gecreëerd. Dit zijn vaste contactpersonen, waarmee contact opgenomen kan worden voor een consultatie. HEO heeft inmiddels dergelijke contactpersonen binnen de Raad voor de Kinderbescherming, het AMK, het CAD, een kinderarts (van een van de federatiepartners), het CLAS-project. Iedere contactpersoon is uitgenodigd om tijdens een teamvergadering iets te vertellen over de organisatie, waar hij/zij werkt en over de aard van de vragen waarvoor men een beroep op deze persoon kan doen. De projectleider is zeer tevreden over deze aanpak. Dergelijke ontmoetingen zijn informatief en de drempel is geslecht. Medewerkers gaan makkelijker een 'ankerpunt' bellen, die ze eerder ontmoet hebben.

Er doet zich een aantal duidelijke knelpunten voor in de samenwerking.

- De (inhoud van de) functie casemanager is nog niet ingevuld door BJZ, los van het feit dat ze niet zonder meer beschikbaar zijn. Onduidelijk is wie de regierol dient te vervullen als er meerdere instanties betrokken zijn bij één gezin. Het past goed bij de taakstelling van BJZ om dit voor zijn rekening te nemen. Door tijdgebrek komen de medewerkers van BJZ hier echter vaak, nog niet aan toe.
- De projecten betreuren het, dat niet iedere cliënt een casemanager heeft.
- In de samenwerking blijkt het verder lastig om vraaggestuurd te werken met een aanbodgerichte instelling. Het wekt wel eens verwondering dat de projecten geen gesprekken over een cliënt met een andere instelling willen voeren, zonder dat de cliënt daar zelf bij is. Een belangrijke vraag is hoe het vraaggestuurde werken zich verhoudt met de taakstelling van met name de justitiële verwijzers (gezinsvoogden).

Deze knelpunten staan verder uitgewerkt in 3.5.

3.5 Knelpunten

Aan de projectleiders is gevraagd wat de belangrijkste knelpunten zijn, waar zij tegenaan lopen.

A Rol en positie van de erkend plaatser (alle projecten)

De samenwerking met BJZ loopt nog niet zoals zou moeten. Het lukt BJZ nog niet om de voornemens, zoals die beschreven staan in de Wet op de Jeugdzorg in de praktijk te realiseren. Zo komt de plaatser vaak niet aan de wettelijke taak van casemanager toe.

Bij vrijwillige hulpverlening is vaak alleen sprake van een schriftelijke aanmelding: een 'papieren' plaatser. Er vindt niet of nauwelijks overleg plaats tijdens het behandeltraject. In crisisgevallen worden cliënten dan van het kastje naar de muur gestuurd, terwijl het heel belangrijk is dat er een duidelijk aanspreekpunt is.

Tijdens het hulpverleningsproces dient de erkend plaatser het hulpverleningsproces van een cliënt te evalueren. Slechts bij een klein deel van de casusbesprekingen is de plaatser aanwezig om ook daadwerkelijk geïnformeerd te worden. De plaatser volgt het proces van te grote afstand, terwijl de projectleiders er behoefte aan hebben dat iemand over hun schouder meekijkt. Een bijkomend voordeel van een intensiever contact gedurende het hulpverleningsproces is dat de verwijzer ook meer zicht krijgt op de mogelijkheden en onmogelijkheden van een project.

Er zijn tot nu toe nog geen duidelijke werkafspraken gemaakt; dit is wel een item voor het komende jaar om op instellingsniveau te regelen.

B Visie en cultuurbotsingen in de samenwerking (MFA, HEO)

Het vraaggestuurde werken is (nog) geen algemeen goed. Andere instellingen werken nog vaak aanbodgericht. Dit kan voor cliënten een verwarrende situatie opleveren. Andere instellingen staan ook niet altijd open voor de werkwijze van het modelproject. De projectleider van het MFA merkt op dat uitleg over de werkwijze van het project bij sommige instellingen 'missionarissenwerk' is.

Ook scholen kunnen vragen of een gezinsmedewerker even iets wil regelen, zonder dat daar contact met de cliënt over is geweest. De gezinsmedewerker moet dan negatief op het verzoek reageren, maar stelt dan wel voor om samen met de cliënt en de instelling naar een oplossing te willen zoeken. Medewerkers van andere instellingen zijn soms van mening dat het de gezinswerkers veel te veel accepteren van cliënten en te veel uitgaan van positieve bekrachtiging, terwijl bijvoorbeeld de gezinsvoogd wel eens wil dat er directiever gewerkt wordt.

C Netwerkontwikkeling voor ouders en jongeren (alle projecten)

Het uitgangspunt is dat een probleemjongere het beste geholpen kan worden als je binnen zijn/haar systeem een vangnet kan creëren. De aan het project deelnemende jongeren en hun ouders hebben echter vaak geen netwerk.

Jongeren blijven nu – na de afronding van de begeleiding - gebruik maken van de medewerkers van het project; ongeveer de helft van de jongere die een knipkaart hebben, maakt gebruik van de mogelijkheid om nog een of meerdere keren contact te hebben.

De medewerkers hebben behoefte aan ondersteuning bij het opbouwen en versterken van het formele en informele netwerk. Recent (februari 2001) is een studiedag aan dit onderwerp gewijd.

D Passende deskundigheidsbevordering (alle projecten)

Medewerkers maken een overgang van groepswerker naar een vraaggestuurd werkende trajectbegeleider. Deze nieuwe functie vraagt een fundamenteel andere werkwijze. Alle medewerkers hebben tijdens een bepaalde ontwikkelingsfase het gevoel hun houvast kwijt te raken en hebben behoefte aan een intensieve begeleiding. Al bij de start van het project was duidelijk dat de overgang naar een vraaggestuurde werkwijze ook impliceerde dat op een andere wijze leiding gegeven zou moeten worden. De projectleiding heeft aangegeven behoefte te hebben aan ondersteuning bij het vraaggestuurd leidinggeven.

Een op het 'doen' gerichte praktijktraining is echter moeilijk te vinden. De projectleiders zoeken een aanbod voor deskundigheidsbevordering op het terrein van vraaggestuurd en contextueel werken. Binnen opleidingen als SPH wordt hier nauwelijks aandacht aan besteed. Geconstateerd wordt dat de opleidingen achter de ontwikkelingen binnen het werkveld aanlopen.

De medewerkers van alle vijf modelprojecten hebben – naar tevredenheid – de algemene cursus IAG (Intensieve Ambulante Gezinsbehandeling) van de Noordelijke Hogeschool gevolgd. Een aantal medewerkers zijn in maart 2001 met deze cursus gestart. Voor de overige medewerkers van de innovatieve projecten worden mogelijkheden gezocht om deze opleiding zo spoedig mogelijk te kunnen volgen.

E Wet- en regelgeving (MFA, HEO)

De wet- en regelgeving ten aanzien van de beschikking 'plaatsing door een kinderrechter' laat geen tussentijdse wijzigingen toe, waardoor de flexibiliteit in het aansluiten op de vraag van een cliënt, niet afgedekt wordt door de formele kaders van gezinsvoogd en kinderrechter.

F Kwetsbaarheid van kleine teams (MFA, Gezinsbehandeling, Gezinsdagbehandling)

Door het specifieke karakter van de projecten en de specifieke methodiek is het overdragen van werkzaamheden moeilijk. Dit wordt nog eens versterkt doordat de werkwijze zeer specifieke kwaliteiten (tegen chaos kunnen, niet te snel ingrijpen, kunnen coachen van ouders maar geen taken overnemen) van medewerkers vraagt. Hierdoor vallen er gemakkelijk gaten als iemand uitvalt.

G Onderzoek op cliëtniveau tijdrovend (MFA, Rubicon)

Het onderzoek naar de effecten bij jongeren is voor de medewerkers tijdrovend. Doordat er nog weinig terugkoppeling heeft plaatsgevonden, hebben de medewerkers moeite met die investering. Ook de ouders vragen zich af wat ze met de vragen moeten. Na de eerste rapportage is een aparte werkgroep geformeerd waarin de onderzoekers (van Praktikon) en de inhoudelijk verantwoordelijken van het project zitting hebben, met als doel te komen tot een betere afstemming (zie hoofdstuk 2). Er zijn gesprekken gaande om een meer handzaam - en voor het project - meer ondersteunend pakket van vragenlijsten te krijgen. Ondanks de goede bedoelingen, blijkt het moeilijk om aan de wensen van het MFA tegemoet te komen. De instrumenten zijn voor namelijk ontwikkeld vanuit het perspectief van de hulpverlener, die informatie wenst voor zijn inschattingen. Het project had er behoefte aan om te onderzoeken of de insteek vanuit de klant tot andere onderzoeksinstrumenten zou kunnen leiden.

H Arbeidsvoorwaarden (reiskostenvergoeding en inschaling functie) (HEO, IOG-Gezinsbehandeling)

De reiskostenvergoedingen van de HEO-medewerkers zijn inmiddels groten-deels gelijk. De inschaling loopt echter nog steeds uiteen.

De honorering van de medewerkers van de Gezinsbehandeling is kariger dan binnen het IOG-project. Er wordt gewerkt met een vergelijkbare methodiek, maar de functie wordt verschillend gewaardeerd.

3.6 Conclusies en aanbevelingen

Op grond van de bevindingen die in dit hoofdstuk zijn gepresenteerd kan de generale conclusie worden getrokken dat de modelprojecten zich in meerdere opzichten positief hebben ontwikkeld. Werkende weg zijn in het ontwikkelingsproces ook een aantal aanbevelingen uit de vorige evaluatierapportage van DSP opgevolgd. Zo is er aandacht besteed aan het uitwerken van de visie in concreet handelen, deskundigheidsbevordering van medewerkers, de arbeidsvoorwaarden en de procedures rond de instroom van jongeren in de modelprojecten.

De belangrijkste ontwikkelingen zijn:

- Voor alle projecten geldt dat er veel tijd geïnvesteerd is in methodiekontwikkeling en dat met name aan de aspecten vraaggestuurd werken en integraal werken. Bovendien vergt de nieuwe werkwijze een fundamentele omslag van de medewerkers. In dit opzicht hebben alle projecten duidelijk voortgang geboekt.
- Om bovenbedoelde omslag te bevorderen wordt er veel aandacht geschonken aan deskundigheidsbevordering. De projectleiders zijn tevreden over de ondersteuning die zij hierbij van de programmamanager krijgen en de financiële middelen die hiervoor door de provincie ter beschikking worden gesteld.
- Ten aanzien van arbeidsvoorwaarden van de medewerkers is enige verbetering opgetreden. Het afgelopen jaar hebben de werkgevers enige stappen gezet om de medewerkers van het HEO-project meer gelijk te belonen. Er is een oplossing gevonden voor verschillen in reiskostenvergoeding. Vanwege de grote verschillen wat betreft salariëring zou per 1 maart 2000 een nivellering van de salarisschalen plaatsvinden. Dit is echter nog niet gebeurd. Nu wordt gewacht op de uitkomsten van een functiewaarderingsonderzoek voor de functie 'gezinswerker (FWG 3.0) binnen de CAO-GGZ (BGO en MKD). Alle federatiepartners wachten de uitkomst van dit onderzoek af, alvorens maatregelen met (terugwerkende) kracht te nemen.
- Er is onder meer door middel van overleg met BJJ de nodige aandacht besteed aan de procedures rond de diagnose- en indicatiestelling. Inmiddels zijn de projectleiders van de modelprojecten over het algemeen tevreden over de wijze waarop de procedures worden uitgevoerd. Knelpunten doen zich nog voor bij twee van de projecten die later van start zijn gegaan; het IOG-project en het project Gezinsdagbehandeling.
- Ten aanzien van de instroomcriteria geldt dat voor het HEO- en het MFA-project "alternatief voor uithuisplaatsing" wordt gehanteerd. Bij het IOG-project en het project Gezinsdagbehandeling wordt aangegeven dat het aanbod bedoeld is voor kinderen / jongeren waar uithuisplaatsing dreigt. Voor beide projecten is met het DIC en het ZTO afgesproken dat geïndiceerd kan worden een van beide projecten. Voor zover van toepassing wordt daar aan toegevoegd: als het project, deze voorziening niet beschikbaar zou zijn, is de waarschijnlijkheid op een spoedige uithuisplaatsing van de

betreffende jongeren groot te achten. Het project Gezinsdagbehandeling tenslotte is bedoeld voor kinderen die voor plaatsing in een Boddaertcentrum in aanmerking komen en biedt derhalve een alternatief voor semi-residentiële hulpverlening.

- De samenwerking van modelprojecten met andere instellingen heeft over het algemeen nog een weinig structureel karakter en beperkt zich meestal tot samenwerking op casusniveau.

Het HEO project vormt hier een uitzondering op: dit modelproject heeft binnen verschillende organisaties vaste contactpersonen. Overigens is het ook niet verwonderlijk dat juist het HEO-project in dit opzicht het verst is: bij een groot modelproject is de "investering" (qua tijd) in het opbouwen van structurele samenwerkingsrelaties makkelijker op te brengen en zal bovendien eerder worden "terugverdiend" dan bij de kleinere projecten.

- Uit paragraaf 3.5 blijkt dat de projecten bij hun (verdere) ontwikkeling met een aantal knelpunten geconfronteerd blijven worden.

Naar de mening van de onderzoekers is het feit dat de meeste voorbeeldprojecten vrij klein zijn het knelpunt dat de verdere ontwikkeling van (deze) projecten het meest zal belemmeren. Niet alleen zijn de projecten kwetsbaar in de personele bezetting, maar ook aandacht voor structurele samenwerking met andere instellingen zal moeilijker te realiseren zijn.

Aanbevelingen

- Verdere inhoudelijke differentiatie van de doelgroep van de projecten is wenselijk: welk deel van de jongeren met een indicatie uithuisplaatsing heeft wel en welk deel heeft onvoldoende baat bij begeleiding door een modelproject.
- De vraag of jongeren, waarvoor uithuisplaatsing in de toekomst onvermijdelijk lijkt ook tot de doelgroep gerekend kunnen worden of dat de projecten alleen jongeren dienen op te nemen die een indicatie uithuisplaatsing hebben gekregen dient zo spoedig mogelijk verhelderd te worden. Overigens hebben de betreffende projecten deze omschrijving ook in hun – geaccordeerde – projectvoorstel opgenomen.
- Projecten hebben fundamentele vooruitgang op de inhoudelijke basiscriteria, waar andere instellingen in het land profijt van kunnen hebben. Het is belangrijk dat de projecten verder gestimuleerd worden bij het vastleggen daarvan in een methodiekbeschrijving.
- Er dient bij de meeste modelprojecten meer aandacht te worden besteed aan het geven van een structureel karakter aan samenwerkingsrelaties met andere instellingen. Daarbij moet worden nagegaan in hoeverre de andere modelprojecten hun voordeel kunnen doen met de ervaringen die het HEO-project heeft opgedaan met het opbouwen van samenwerkingsrelaties.
- Het is wenselijk om bij de kleine projecten naar schaalvergroting te streven. In dit verband dient ook overwogen te worden het IOG-project (Venlo) en het project Gezinsbehandeling (Roermond), met respectievelijk 4 en 2,6 fte uitvoerend medewerkers, verder in elkaar te schuiven. Conform de afspraak binnen de Rubicon-federatieraad heeft de projectleider een notitie opgesteld over het wel of niet samengaan van IOG en Gezinsbehandeling. Geadviseerd en besloten is, onder meer met het oog op een mogelijke fusie tussen de Spil en Bethanië vooralsnog geen definitief besluit te nemen dienaangaande.
- De provincie dient vanuit haar regierol voor de jeugdzorg te bevorderen dat BJZ haar taak van casemanagement (beter) kan gaan invullen.

4 Doelbereiking

4.1 Inleiding

De doelstellingen van het programma zijn samengevat in het volgende schema. In dit hoofdstuk worden per doelstelling de tot dusver behaalde resultaten beschreven.

Evaluatie van de doelbereiking: samenvattend schema

	Doelstelling	Informatiebronnen
1	Met het Innovatieprogramma wordt een ombouwpercentage van 10% nagestreefd. Op grond van de evaluatie wordt een streefpercentage voor de verdere ombouw vastgesteld.	Evaluatieresultaten ten aanzien van andere programmadoelstellingen (Praktikon en DSP) Kosten-batenanalyse (DSP)
2	Het te realiseren aanbod moet voldoen aan de gestelde criteria ten aanzien van de instroom en de inhoud alsmede effectiever zijn dan het traditionele aanbod.	Operationalisering criteria en begrip effectiviteit (Praktikon fase 1) Effectmeting (Praktikon fase 2)
3	Door middel van communicatie over de modelprojecten wordt draagvlak gecreëerd voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.	Interviews met sleutelpersonen binnen de jeugdzorg (DSP)
4	Het programma bevordert intersectorale samenwerking.	Effectmeting (Praktikon fase 2) Interviews met medewerkers projecten en sleutelpersonen van andere instellingen binnen de jeugdzorg en aanpalende sectoren (DSP)
5	Het programma dient om zicht te krijgen op de voorwaarden waar bij verdere invoering van de nieuwe werkwijze aan voldaan moet worden.	Interviews met medewerkers projecten en sleutelpersonen van andere instellingen binnen de jeugdzorg en aanpalende sectoren (DSP)

Op dit moment, halverwege de experimentele periode van het Innovatieprogramma, kan nog niet verwacht worden dat het programma (volledig) aan zijn doelstellingen beantwoordt.

Dit onderdeel in onze tussenrapportage moet dan ook worden gezien als het opmaken van een tussentijdse balans, waarbij in hoofdzaak gebruik wordt gemaakt van de interviews die gehouden zijn met de senior beleidsmedewerker van de provincie en de projectleiders van de modelprojecten en informatie uit de rapportage van Praktikon.

Wat betreft de samenwerkingspartners is – ten behoeve van deze tussenstand – expliciet gefocust op de plaatsende / verwijzende instanties. Aangezien dit voor de projecten zeer relevante samenwerkingspartners zijn (zij zorgen immers voor de instroom van cliënten) en door de projectleiders de nodige knelpunten in deze samenwerking worden gerapporteerd. Wij hebben het in dit stadium niet relevant geacht om andere samenwerkingsrelaties te interviewen, aangezien het een brede groep individuele medewerkers van instellingen betreft, waarmee incidenteel is samengewerkt.

De geïnterviewde instellingen zijn:

- BJL (volgt nog);
- BJZ Venlo;
- BJZ Roermond;
- BJZ Heuvelland;
- BJZ Sittard;
- RIAGG Heerlen.

In het kader van de eindrapportage zullen de interviews met (andere) sleutelpersonen binnen de jeugdzorg en aanpalende sectoren gehouden gaan worden.

In de volgende paragrafen wordt per doelstelling kort aangegeven welke resultaten tot dusver behaald zijn en welke knelpunten bij het (verder) realiseren van de betreffende doelstelling een rol spelen.

4.2 Ombouwpercentage

De eerste doelstelling van het programma luidt:

Met het innovatieprogramma wordt een ombouwpercentage van 10% bereikt. Op grond van de resultaten van de evaluatie, waar een kosten-batenanalyse deel van uitmaakt, wordt aan het eind van de experimentele periode van drie jaar een streefpercentage voor de verdere ombouw vastgesteld.

De target van 10%

Over de target van 10% is enige onduidelijkheid opgetreden. Niet helder was of de deelnemende instellingen 10% van hun capaciteit dienden om te bouwen of dat er sprake dient te zijn van een ombouw van 10% van het totale in Limburg aantal plaatsen (semi-)residentiële jeugdhulpverlening. Deze vraag is aan de provinciaal projectleider voorgelegd. Hij begrijpt niet dat er zoveel onduidelijkheid over dit doel is ontstaan. Destijds is door de adviescommissie in een 'Eigentijdse visie' gesteld dat 50% ombouw mogelijk zou moeten zijn; dat werd toen als niet realistisch verworpen en is het percentage van 10% als doelstelling geformuleerd. Het ging daarbij om een ombouw van 10% van de per 1 januari 1999 beschikbare (semi-)residentiële plaatsen binnen alle instellingen in Limburg. Dus breder dan de instellingen die door middel van een of meerdere modelprojecten participeren aan de ontwikkeling binnen het Innovatieprogramma. De bedoeling was en is deze 10% binnen de drie experimentele jaren te realiseren. Op dit moment is al duidelijk dat ook buiten de modelprojecten omgebouwd wordt, onder andere bij Jeugddorp Bethanië. De volgende tabel vergelijkt het aantal plaatsen per 01.01.1999 met de situatie per 01.01.2001.

Tabel 1 Capaciteit genormeerde hulpvarianten (residentieel en daghulp) per 01-01-1999 en 01-01-2001

	01-01-1999	01-01-2001
Regio Noord- en Midden Limburg		
Residentieel	238	231
Daghulp	168	166
Regio Zuid-Limburg		
Residentieel	450	393
Daghulp	378	322
Totaal Limburg	1234	1112

Bron: provincie Limburg

Aan de afname van het aantal (semi-)residentiële capaciteitsplaatsen 1999 versus 2001 (met 10%) ligt een aantal redenen ten grondslag:

- Het traject van normharmonisatie (zoals vastgesteld in het Beleidsplan 2000/2002/ Jaarplan 1999);
- De vermaatschappelijking van de jeugdhulpverlening door middel van ombouw naar (intensieve) vormen van jeugdhulpverlening;
- Het 'Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg'. Binnen de modelprojecten zijn in totaal 73 plaatsen omgebouwd, die in de volgende tabel verder uitgesplitst worden.

Tabel 2 Aantal omgebouwde plaatsen binnen de modelprojecten

Modelproject	Residentiële	Dagbehandeling	Totaal
HEO	19	17	36
MFA	8	6	14
GDB	0	6	6
IOG	7	0	7
GBH	10	0	10
Totaal	34	29	73

Bron: Praktikon

Om verdere ombouw te stimuleren is buiten de doeluitkering Jeugdhulpverlening door de provincie 20 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2000 tot en met 2003, voor projecten die niet onder het Innovatieprogramma vallen. Bij deze initiatieven dient de klant centraal te staan en dient sprake te zijn van vermaatschappelijking van de zorg. In het structureel overleg met instellingen, waarin één keer per jaar gefocust wordt op de toekomst, worden instellingen gestimuleerd om na te denken over een verdere vermaatschappelijking van de zorg. Daarnaast wordt een experiment voorbereid met persoonsgebonden budgetten in de jeugdzorg. Ouders, kinderen met een residentiële indicatie en de casemanager kunnen dan zelf zorg inkopen.

Kosten en baten analyse

De besluitvorming aan het eind van de experimentele periode over verdere ombouw van (semi-)residentiële capaciteit en verdere invoering van nieuwe werkwijzen zal voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van de uitkomsten van het evaluatieonderzoek. Daarbij zal zeker ook de vergelijking van kosten en baten van de traditionele werkwijze met die van de nieuwe werkwijze een rol spelen.

Vanzelfsprekend is het nu nog te vroeg om deze vergelijking te kunnen maken. Wel is inmiddels overleg gevoerd met een van de modelprojecten over de wijze waarop de kosten van de traditionele werkwijze met die van de nieuwe werkwijze vergeleken kunnen worden.

Op grond van dit overleg is vastgesteld dat als indicator voor de kosten van de traditionele werkwijze het best gebruik kan worden gemaakt van de kosten van de inmiddels omgebouwde plaatsen, gedeeld door het aantal jongeren dat daar gedurende een peiljaar (bijvoorbeeld 1999) gebruik van gemaakt heeft. Als indicator van de kosten voor de nieuwe werkwijze kan worden uitgegaan van hetzelfde bedrag, gedeeld door het aantal jongeren dat gedurende een peiljaar (bijvoorbeeld 2001) van het vernieuwde aanbod gebruik heeft gemaakt.

Voor het in beeld brengen van de baten zou gebruik gemaakt kunnen worden van de resultaten van het onderzoek van Praktikon, aangevuld met gegevens over geadviseerde verdere hulpverlening. Met name op dit laatste aspect kan een vergelijking plaatsvinden tussen effecten van de traditionele werkwijze en effecten van de nieuwe werkwijze.

4.3 Instroom- en inhoudelijke criteria

De tweede doelstelling van het programma luidt:

Het te realiseren aanbod moet voldoen aan de gestelde criteria ten aanzien van de instroom en de inhoud alsmede effectiever zijn dan het traditionele aanbod.

Achtereenvolgens gaan we in op de criteria voor instroom en de criteria ten aanzien van de inhoud. De vraag of het te realiseren aanbod effectiever is, kan pas in de eindrapportage aan de orde worden gesteld.

Criteria ten aanzien van instroom

- De hulpvormen, die in het project ontwikkeld en geïmplementeerd worden, moeten gericht zijn op de doelgroep die in de huidige situatie aangewezen is op de (semi-)residentiële capaciteit.
- De hulpvormen dienen te behoren tot het pakket van de geïndiceerde zorg. Dat impliceert dat de toegang tot deze hulp en zorg verloopt via een zorgvuldige diagnose en indicatiestelling. De gangbare procedures en protocollen in deze (Bureau Jeugdzorg) dienen gevolgd te worden.

In hoofdstuk 3 is naar voren gekomen dat volgens de modelprojecten aan het tweede criterium wordt voldaan.

De geïnterviewde plaatsende instanties stellen dat een aanmelding binnenkomt via BJZ bij het DIC/DIT, die de hulpvraag indiceert. Het Zorg- en Toewijzings Orgaan (ZTO) toets deze indicatiestelling, verzorgt de aanmelding, wijst de zorg toe en beheert de wachtlijsten. In sommige gevallen vindt er overleg plaats met de coördinator van de modelprojecten rond een bepaalde plaatsing. Een knelpunt is dat zowel het DIC/DIT als het ZTO een vrij lange wachtlijst heeft.

Met het IOG-project en het project Gezinsbehandeling is gesproken over de indicatiestelling en de term (dreigende) uithuisplaatsing. In samenspraak met de projecten is besloten om de indicatiestelling te verruimen door te stellen dat als er geen aanbod door één van deze projecten geboden wordt, uithuisplaatsing – op termijn – onvermijdelijk is.

Er vindt *geen* toewijzing naar een modelproject plaats:

- wanneer er sprake is van ernstige psychiatrische problematiek of verslavingsproblematiek;
- wanneer er sprake is van ernstige verwaarlozing of de veiligheid van zowel medewerkers van de modelprojecten als de kinderen dan wel de ouders niet gegarandeerd kan worden.
- wanneer er geen sprake is van de aanwezigheid van een bepaalde minimale basis tussen de ouders en de jongere. Er is vaak sprake van zware pedagogische problematiek en onmacht van de ouders. Het is noodzakelijk dat ouders gemotiveerd zijn, positief staan tegenover het project en bereid zijn om zich in te zetten;
- wanneer ingeschat wordt dat een jongere gezien de leeftijd, leefsituatie en complexiteit van de problematiek weinig baat heeft bij een contextueel aanbod (bijvoorbeeld een 16-jarige jongere die in een crisisopvang verblijft);
- wanneer er alleen een vrij onervaren medewerker van het project beschikbaar is en er een cliënt met een relatief zware problematiek geïndiceerd is.

Over het eerste criterium wordt in de tweede rapportage van Praktikon gerapporteerd. Geconstateerd wordt dat bij de helft van de 195 kinderen en jongeren die in de modelprojecten zijn ingestroomd, voldaan is aan het criterium dat zij behoren tot een doelgroep die voor (semi-)residentiële hulpverlening in aanmerking komt.

Op grond van een groot aantal gegevens over deze 195 kinderen / jongeren worden in de rapportage van Praktikon de volgende conclusies getrokken:

- Voor alle projecten geldt dat de kinderen / jongeren die instromen voldoen aan de gestelde leeftijdsgrenzen.
- Verder is er vaak sprake van ernstige pedagogische onmacht van de ouders of opvoeders.
- Ook de emotionele- en gedragsproblemen van de aangemelde kinderen is bij aanvang vaak zeer ernstig.
- De gezinnen die binnen de projecten zijn ingestroomd kunnen vaak worden getypeerd als multiprobleemgezinnen.
- Veel van de kinderen hebben bij aanvang een (zeer) groot risico op uithuisplaatsing. Binnen afzonderlijke projecten geldt dit ongeveer voor de helft of meer dan de helft van het aantal kinderen dat is aangemeld. De dreigende uithuisplaatsing van de aangemelde kinderen binnen de Gezinsdagbehandeling is buiten beschouwing gelaten. Binnen dit project is dit namelijk geen kenmerk van de doelgroep die wordt beoogd. Volgens de projectleider bereikt Gezinsdagbehandeling volledig de doelgroep met een semi-residentiële indicatiestelling.

Het is de vraag hoe de uitkomst dat ongeveer de helft van de cliënten een zeer groot risico lopen op uithuisplaatsing wordt gewaardeerd. De meest cruciale vraag van het Innovatieprogramma is tenslotte of er een intensief, ambulantly alternatief kan worden ontwikkeld voor jongeren, die anders uithuisgeplaatst (residentieel of semi-residentieel) zouden worden.

Inhoudelijke criteria

De inhoudelijke criteria staan helder samengevat in "Naar een integrerend en participerend jeugdzorgbeleid in Limburg; een nieuw paradigma"(november 1997) en luiden als volgt:

- Hulpverlening in de context, dat wil zeggen zo dicht mogelijk bij de sociale leefomgeving van gezin en jongere en in een zo vroeg mogelijk stadium.
- Integrale aanpak, dat wil zeggen de problemen aanpakken in een bredere context dan de jeugdzorg sec.
- Empowerment, dat wil zeggen activeren, versterken van de eigen mogelijkheden van jeugdigen en hun verzorgers. De consequentie hiervan is, dat de cliënt steeds meer een gelijkwaardige positie in het hulpverleningsproces krijgt.
- Vraaggestuurd, hetgeen wil zeggen dat de vragen en problemen, zoals beleefd door jeugdigen en hun verzorgers, uitgangspunt voor de inrichting van de jeugdzorg zijn.

Op basis van projectbeschrijvingen en de gehouden interviews kan worden geconstateerd dat de projecten deze criteria duidelijk nastreven.

Uit de interviews komt ook naar voren dat het voldoen aan deze criteria een grote omslag voor de projectmedewerkers betekent. De meeste aandacht is besteed aan het uitwerken en invulling geven aan het vraaggestuurd werken. De knelpunten die daarbij een rol spelen zijn weergegeven in hoofdstuk 3.

4.4 Draagvlak

De derde doelstelling van het Innovatieprogramma luidt:

Door middel van communicatie over de modelprojecten wordt draagvlak gecreëerd voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.

Op programmaniveau is de communicatie over de projecten tot dusver beperkt geweest.

Na de manifestatie die zomer 1999 bij de start van de modelprojecten heeft plaatsgevonden zijn relevante organisaties en sleutelpersonen binnen en buiten de jeugdzorg alleen via twee nieuwsbrieven en de bijeenkomsten van de programmaraad over de modelprojecten geïnformeerd.

- Het Informatie Bulletin is twee keer verschenen (juli 2000 en januari 2001). De Nieuwsbrief wordt breed verspreid en geeft informatie over de stand van zaken van het Programma. De eerste uitgave bevat algemene informatie over de doelstelling en de belangrijkste uitdagingen van het Programma, interviews met medewerkers van de modelprojecten en informatie over het onderzoek van Praktikon. Uit die interviews komt sterk naar voren dat de omslag die medewerkers moeten maken van groepswerker tot vraaggestuurd werkende gezinswerker groot is en ook groter dan van te voren verwacht. Ze beschrijven de "ontdekkingsreis" die medewerkers maken naar nieuwe vormen van werken en met elkaar omgaan. In het tweede bulletin, dat in januari 2001 is verschenen is met name ingegaan op het Project Gezinsdagbehandeling in Maastricht. Het is de vraag of de Nieuwsbrief, in de huidige vorm voldoende inspireert tot lezen en lezers nieuwsgierig maakt naar de verdere ontwikkelingen binnen het Programma en inspireert tot samenwerking. In januari 2001 is de redactie gewijzigd omdat de provincie van mening is dat de vorm en de inhoud dienen te veranderen.
- Op de laatste drie bijeenkomsten van de programmaraad heeft telkens een van de modelprojecten een presentatie gehouden. Deze presentaties waren zonder meer geslaagd en hebben de aanwezigen meer inzicht gegeven in het ontwikkelingsproces van de modelprojecten.

Gevolg van de geringe communicatie over de modelprojecten is dat de mate waarin andere organisaties over de projecten geïnformeerd zijn te wensen overlaat. Zo blijkt uit de interviews met medewerkers van de plaatsende / verwijzende instanties dat sommigen van hen van mening zijn dat projecten als CLAS, Youth at Risk en Video Home Training ook tot het Innovatieprogramma behoren.

In het komende jaar zal er meer aandacht gegeven moeten worden aan communicatie over de modelprojecten. De stuurgroep heeft aan de programmanager gevraagd hier een plan voor op te stellen. Naar onze mening dient daarbij ook aandacht te zijn voor de rol die leden van de programmaraad daarbij kunnen spelen. Hier is in hoofdstuk 2 al een aanbeveling over opgenomen.

4.5 Intersectorale samenwerking

De vierde doelstelling van het Innovatieprogramma luidt als volgt:

Het programma bevordert intersectorale samenwerking. Bij intersectorale samenwerking gaat het dan zowel om samenwerking tussen jeugdhulpverlening en de andere sectoren binnen de jeugdzorg (jeugdbescherming, jeugdggz) als om de samenwerking tussen jeugdhulpverlening en sectoren als onderwijs, politie en arbeidsmarkttoeleiding.

Op grond van de beschrijving van de modelprojecten in hoofdstuk 3 kan worden geconstateerd dat de intersectorale samenwerking nog in de kinderschoenen staat.

De meeste modelprojecten werken vrijwel uitsluitend op cliëntniveau met andere instellingen samen. Alleen bij het HEO-project is sprake van meer structurele samenwerking met andere organisaties.

De interviews met medewerkers van plaatsende / verwijzende instanties bevestigen dat intersectorale samenwerking nog een grotendeels onontgonnen terrein is voor de modelprojecten. Zo constateren de geïnterviewden dat het aanbod van de modelprojecten zelden gecombineerd wordt met modules van andere instellingen. Soms worden aanvullende modules geïndiceerd, maar stuit de coördinatie nog op veel problemen. Zodra een instelling actief is, trekt de ander zich terug.

De geïnterviewden zijn van mening dat gestreefd moet worden naar inbedding van de modelprojecten in de zorgprogramma's.

Een aantal knelpunten bemoeilijkt het tot stand komen van intersectorale samenwerking:

- De vraaggestuurde werkwijze van de modelprojecten wordt lang niet altijd door andere instellingen geaccepteerd.
- De meeste projectleiders hebben in hun vorige functie nog weinig ervaring opgedaan met het opbouwen en onderhouden van externe contacten.
- De bureaus jeugdzorg in Limburg verkeren ook in een opbouwfase; zij zouden in potentie een (grotere) rol kunnen spelen bij bevordering van intersectorale samenwerking.
- Secundaire samenwerking gericht op hulpverleningsmogelijkheden voor groepen cliënten wordt bemoeilijkt, doordat vanuit het vraaggerichte werken geen gebruik gemaakt kan worden van vaak gebruikte classificaties als ADHD, hangjongeren of vroegtijdig schoolverlaters. Het definiëren van vraagtypes is voor de projecten echter nog onontgonnen terrein. (Primaire intersectorale samenwerking betreft de samenwerking ten behoeve van het primaire proces van een specifieke cliënt).
- Voor de kleine modelprojecten vergt het opbouwen van structurele samenwerkingsrelaties een te grote tijdsinvestering.

Indien de komende periode gericht gewerkt wordt aan het oplossen van deze knelpunten zal aan het einde van de experimentele periode van het Innovatieprogramma naar alle waarschijnlijkheid geconstateerd worden dat de intersectorale samenwerking nog steeds in de kinderschoenen staat.

4.6 Voorwaarden voor verdere invoering nieuwe werkwijze

De laatste doelstelling van het Innovatieprogramma luidt:

Het programma dient om zicht te krijgen op de voorwaarden waar bij verdere invoering van de nieuwe werkwijze aan voldaan moet worden.

Bij voorwaarden kan onder meer worden gedacht aan:

- *Noodzakelijke veranderingen binnen management, cultuur en organisatie, structuur van instelling.*
- *Benodigde kennis en vaardigheden van hulpverleners.*
- *Eisen aan kwaliteit van de samenwerking tussen sectoren.*
- *Veranderingen in wet- en regelgeving.*

Het is natuurlijk prematuur om halverwege de experimentele periode al uitspraken te doen over de voorwaarden voor verdere invoering, met name bij andere instellingen.

Er kunnen echter al wel enige schoten voor de boeg worden gegeven:

- Bij aanvang van het introduceren van een nieuwe werkwijze binnen een instelling moet veel aandacht uitgaan naar het opstellen van een goed projectplan, waarin de hoofdpunten van de verandering worden vastgelegd en heldere en meetbare doelstellingen geformuleerd zijn.
- Het veranderingsproces dat de nieuwe werkwijze met zich meebrengt moet binnen de hele organisatie gedragen en gestimuleerd worden. Vraaggestuurd werken vraagt op alle niveaus, dus ook bij het management, een andere werkwijze.
- Arbeidsvoorwaarden dienen voor aanvang goed geregeld te zijn. In ieder geval dienen de medewerkers - voordat ze bij een project gaan werken - goed geïnformeerd te worden over de arbeidsvoorwaarden. Als de arbeidsvoorwaarden van de verschillende medewerkers met dezelfde functie niet gelijk te schakelen zijn, dient dit van tevoren geëxpliciteerd te worden.
- Het is van belang om inzicht te hebben in ontwikkelingsprocessen, om alert te zijn en goed in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Zo zijn medewerkers, bijvoorbeeld bij een dergelijk vernieuwend project vaak bij aanvang heel enthousiast. Als de praktijk toch wat weerbarstiger blijkt, treedt vaak een fase van onzekerheid en vermoeidheid in. Als dit goed begeleid wordt volgt een langzame stabilisatie.
- Veel mensen in de zorg zijn 'zorgers': dit brengt a priori het risico met zich mee dat ze anderen afhankelijk van hen maken. Terwijl bij de empowerment-gedachte hoort dat je leert de capaciteiten van anderen te mobiliseren, in plaats van dingen voor hen in te vullen. Het duurt enige tijd voordat medewerkers zich hiervan bewust worden. Ook in het middenkader (vaak ex-hulpverleners) zie je dit duidelijk terug. Zij zijn sterk geneigd om zaken voor hun medewerkers op te lossen, in plaats van het coachen van medewerkers bij het ontdekken en uitbouwen van hun kwaliteiten.
- Er moet dan ook voldoende tijd zijn voor de werkers om de omslag in stijl van werken te kunnen maken. Vanuit het voor hen bekende patroon van werken binnen de residentiële instelling kostte het de meeste medewerkers heel veel moeite om houvasten te vinden in de nieuwe manier van werken. Als de nieuwe manier van werken in een goede methodiekomschrijving is uitgewerkt ondersteunt dit wel het veranderingsproces bij de individuele werkers.
- Een van de projectleiders stelt dat hij het intraineren van vaardigheden een hogere prioriteit zou geven en zou dit laten plaatsvinden in een eerder stadium. Medewerkers moeten een aantal vaardigheden ontwikkelen, die noodzakelijk zijn om op een vraaggestuurde, actieve procesmatige wijze te werken. Er zou nader geëxpliciteerd moeten worden welke attitude en vaardigheden gezinsmedewerkers moeten hebben, c.q. moeten ontwikkelen.
- Veel tijd moet gaan zitten in deskundigheidsbevordering. Ook de staf- en lijnfunctionarissen merken dat ze op een andere manier (vraaggestuurd) moeten gaan werken. Alle projecten staan of vallen bij de inzet van medewerkers. Het zijn uiteindelijk de medewerkers die het project vorm geven en het moeten uitvoeren. Het blijven investeren in medewerkers is daarom van groot belang (l'education permanente).
- Het is wenselijk als vraagsturing, niet alleen binnen de projecten maar ook daarbuiten, een belangrijke leidraad wordt. De geïnterviewde vertegenwoordigers van BJZ stellen dat ook zij meer vraaggestuurd willen gaan werken, maar zien ook in dat dit voor veel medewerkers een heel grote (en soms te grote) omslag zal betekenen.
- Veranderingen in wet- en regelgeving zijn wenselijk. De wet- en regelgeving ten aanzien van de beschikking door de kinderrechter geven de pro-

jecten niet de ruimte om datgene wat ze belangrijk achten ook in de praktijk te realiseren. Zo laat de beschikking geen tussentijdse wijziging toe, waardoor de flexibiliteit in het aansluiten op de cliënt niet afgedekt wordt door de formele kaders van de kinderrechtster en de gezinsvoogd. Daarnaast dient de registratie van het SRJV niveau gekoppeld te worden aan de inhoud van de projecten (ambulant).

4.7 Conclusies

De tussentijdse balans ten aanzien van de doelbereiking van het totale programma geeft een wisselend beeld te zien.

In twee opzichten kan zonder meer van positieve resultaten worden gesproken:

- In het nieuwe aanbod dat door de modelprojecten wordt ontwikkeld zijn de vier inhoudelijke criteria (werken in de context van het gezin, integrale aanpak, empowerment en vraaggestuurd werken) duidelijk herkenbaar.
- Binnen de provincie wordt de doelstelling om 10% van de (semi-) residentiële capaciteit naar ambulante vormen van jeugdhulpverlening nu al gerealiseerd.

Daarbij dient echter direct te worden aangetekend dat bij een niet onaanzienlijk deel (ongeveer 25%) van de kinderen / jongeren die zijn ingestroomd betwijfeld kan worden of zij voor een plaatsing in een semi-residentiële instelling in aanmerking zouden zijn gekomen. Hiermee ontstaat het gevaar dat ten gevolge van de ombouw de wachtlijsten voor (semi-)residentiële instellingen zullen groeien.

Ten aanzien van de derde en vierde doelstelling zijn de tot dusver geboekte resultaten minder positief:

- Er is nog weinig aandacht besteed aan het vergroten van het draagvlak voor verdere invoering van de nieuw ontwikkelde werkwijze. De verwachting bestaat dat hier het komende jaar meer aandacht aan besteed zal worden, aangezien de programmamanager inmiddels bezig is een publiciteitsplan op te stellen.
- Op dit moment wordt nog slechts in beperkte mate op structurele basis integraal samengewerkt. Zowel binnen de meeste voorbeeldprojecten als bij andere organisaties zijn de randvoorwaarden om tot intersectorale samenwerking te komen niet vervuld. Er mag naar onze mening dan ook niet worden verwacht dat op dit punt bij het einde van de experimentele periode grote vorderingen zijn geboekt. Het tot stand brengen van meer integrale samenwerking is een proces van lange adem.

Tenslotte kan worden opgemerkt dat het evaluatieonderzoek al een aantal inzichten heeft opgeleverd over de voorwaarden waaraan bij verdere invoering van het nieuwe aanbod voldaan moet worden. Deze zullen in de eindrapportage ongetwijfeld worden aangevuld.

Bijlagen

Bijlage 1 Uitslag draagvlakmeting

Decision Determinants Questionnaire (DDQ)

Om de veranderingsbereidheid te meten is aan de gezinswerkers, werkbegeleiders en projectleiders van de modelprojecten, gevraagd een vragenlijst in te vullen. Deze standaardvragenlijst, de DDQ (Decision Determinant Questionnaire) pretendeert acht factoren van de bereidheid tot implementatie van een bepaalde innovatie (vernieuwing van de werkwijze) bij instellingen voor geestelijke gezondheidszorg. Van den Bogaart en Wintels hebben in Nederland de oorspronkelijk Amerikaanse vragenlijst vertaald en aangepast aan de Nederlandse cultuur (Van den Bogaart en Wintels 1988, gebaseerd op Bedell e.a. 1985).

Het is het wenselijk om deze vragenlijst af te nemen vlak na de start van een nieuw project. In dit geval waren twee projecten al langere tijd gestart en bij twee projecten waren de medewerkers nog niet geworven. In overleg met de Cie. van Advies is besloten in oktober 1999 de vragenlijst af te nemen bij de gestarte modelprojecten. Aan de medewerkers van de Rubicon projecten is in het voorjaar 2000 gevraagd de vragenlijsten in te vullen.

De vragenlijst is enigszins aangepast voor deze specifieke situatie.

Hieronder volgt een beschrijving van de acht factoren uit de DDQ:

- *ability* (randvoorwaarden) is een maat voor de beschikbare randvoorwaarden (financiën, overlegstructuur, beschikbare krachten en beschikbare tijd) binnen de organisatie voor de uitvoering van een innovatie;
- *Values* (visie) is een maat voor de congruentie tussen de inhoudelijke visie van de instelling en de uitgangspunten behorende bij de innovatie;
- *Ideas* (informatie) is een maat voor de informatie die de instelling heeft over de innovatie en de juistheid van de ideeën over de vereiste procedures om de innovatie ten uitvoer te kunnen brengen;
- *Circumstances* (omstandigheden) is een maat voor de min of meer toevallige omstandigheden die van invloed kunnen zijn op een succesvol verloop van de innovatie;
- *Timing* (tijdstip) geeft aan of het tijdstip van de innovatie al dan niet gelukkig is gekozen;
- *Obligation* (behoefte) is een maat voor de behoefte van de organisatie tot actie en verandering;
- *Resistance* (weerstand) is een maat voor structurele en menselijke factoren die verandering binnen de organisatie kunnen remmen;
- *Yield* (verwachte opbrengst) is een maat voor de verwachte voordelen van de innovatie voor de organisatie.

Deze DDQ-factoren worden op basis van de beginletters afgekort tot a-VICTORY. In onderstaande tabel gebruiken we de Nederlandse aanduidingen.

De door ongewogen middeling verkregen scores zijn voor de overzichtelijkheid in vijf categorieën ondergebracht. De scores geven aan in hoeverre men een gunstige houding heeft ten opzichte van de innovatie:

- 1 = zeer gunstig
- 2 = gunstig
- 3 = neutraal
- 4 = ongunstig
- 5 = zeer ongunstig

De totaalscore vormt niet simpelweg het gemiddelde van de afzonderlijke scores op de factoren. Sterker nog: niet alle factoren tellen mee in de totaalscore. Alleen de factoren randvoorwaarden, visie, informatie, behoefte en verwachte opbrengst maken deel uit van de berekening. De factoren omstandigheden, tijdstip en weerstand worden niet meegenomen in de berekening, maar kunnen bij een nadere analyse wel extra inzicht bieden in het verloop van het project. De formule voor de totaalscore is zodanig samengesteld dat deze score een zo accuraat mogelijk beeld geeft van het te verwachten succes van de innovatie.

Resultaten

Aan de draagvlakmeting hebben 41 respondenten meegewerkt, zeven van het MFA-project, negentien van het HEO-project⁷, één van Rubicon, vijf van de Gezinsdagbehandeling Maastricht (GDB), zes van IOG Venlo (IOG) en vier van de Gezinsbehandeling Roermond (GBR).

De gemiddelde scores van deze respondenten staan in onderstaande tabel per instelling weergegeven. De meest gunstige score die gegeven kan worden is 1, de meest ongunstige 5; het neutrale midden ligt bij 3.

Tabel 1 Gemiddelde scores Decision Determinants Questionnaire per instelling

Dimensie	MFA	HEO	RUB	GBR	GDB	IOG	allen
Randvoorwaarden	2,1	3,0	1,3	2,3	2,8	1,3	2,4
Visie	2,4	2,4	2,7	2,8	2,0	1,7	2,3
Informatie	3,4	2,9	1,5	2,6	2,3	1,6	2,6
Omstandigheden	4,6	3,0	2,5	2,3	3,5	2,7	3,2
Tijdstip	2,7	2,4	1,0	1,1	2,3	2,7	2,4
Behoefte	1,6	1,9	1,3	1,0	1,5	1,3	1,6
Weerstand	2,2	2,1	1,0	1,0	1,5	1,3	1,8
Verwachte opbrengst	1,2	2,0	1,2	2,0	1,6	1,4	1,7
Totaal	3,2	3,5	2,4	2,8	3,0	2,2	3,0

De modelprojecten

Gemiddeld scoren de modelprojecten van het innovatieproject neutraal, waarbij het HEO project er het ongunstigst en het IOG project er het gunstigst uitkomt. Toch zijn de onderlinge verschillen gering.

De factoren 'behoefte' en 'verwachte opbrengst' scoren bij alle projecten gemiddeld het best. Hier vloeit onder andere uit voort dat de factor 'weerstand' -die niet wordt meegenomen in de wegingsfactor- tevens een positief beeld laat zien.

Opvalt is dat de factor 'omstandigheden' -die ook niet wordt meegenomen in de berekening voor de totaalscore- gemiddeld het minst scoort. Deze factor wordt door alle modelprojecten vrij ongunstig gewaardeerd, waarbij het MFA project de boventoon voert. Het handelt hier om onvoorziene omstandigheden die het succes van het project kunnen beïnvloeden.

De factor 'tijdstip' laat een grotere spreiding zien tussen de projecten. Gezinsbehandeling Roermond scoort hier heel gunstig. Een spreiding bij de factor 'informatie' is ook aanwezig. Het IOG project scoort vergeleken met het

Noot 7 Bij het MFA-project was een medewerker net in dienst getreden; zij heeft de vragenlijst niet ingevuld. Bij het HEO-project waren twee medewerkers ziek; deze hebben de vragenlijst ook niet ingevuld. Van de medewerkers van het HEO die de vragenlijst wel ingevuld hebben zijn er 6 in dienst bij de St. Jeugdhulp Maastricht, 5 bij Maria Magdalena Brose Instituut, 4 bij de Stichting Opvoedingsondersteuning, 3 bij de Stichting BGO en 1 bij Matrix).

MFA project zeer gunstig. De modelprojecten laten bij de factoren 'randvoorwaarden' en 'visie' een vrij gemiddeld beeld zien, waarbij de projecten onderling geen afwijkend beeld vertonen.

MFA

Het eindoordeel van de medewerkers van het MFA-project is licht ongunstig: de totaalscore van deze instelling komt net onder het neutrale midden uit. Aan de factoren 'behoefte' en 'verwachte opbrengst' zal dat niet liggen, want die scores bijzonder gunstig. Hieruit blijkt dat de behoefte aan het project groot is en er van de opbrengst veel wordt verwacht.

De factoren 'omstandigheden' en (in mindere mate) 'informatie' komen er echter ongunstig uit. Bij een nadere analyse blijkt het, wat betreft de eerst genoemde factor met name te gaan om een reorganisatie, maar ook om (niet nader aangeduide) onvoorziene omstandigheden. Uit de analyse op de factor 'informatie' komt naar voren dat er bij de medewerkers onduidelijkheid bestaat omtrent de veranderingen die het project met zich brengt.

HEO

Ook bij deze instelling is het eindoordeel over het HEO-project licht ongunstig. Ook hier scoren de factoren 'behoefte' en 'verwachte opbrengst' vrij gunstig. Dit betekent dat er veel behoefte is aan het project en er veel van wordt verwacht. Dit gaat gepaard met een geringe weerstand.

De schoen wringt vooral bij de 'randvoorwaarden' en de 'omstandigheden'. Daar dient kennelijk iets verbeterd worden. Nadere analyse blijkt voor de factor omstandigheden geen nieuwe informatie op te leveren, voor de factor randvoorwaarden wel: het blijkt vooral om het ontbreken van goede arbeidsvoorwaarden te gaan. In mindere mate speelt ook een gebrek aan voldoende financiële middelen mee. Het feit dat de medewerkers van het HEO project vanuit verschillende instellingen bij het project betrokken zijn kan van invloed zijn op deze uitslag.

RUB

De projectleider van Rubicon oordeelt redelijk gunstig over de Rubiconprojecten. De factoren 'weerstand', 'tijdstip' en 'verwachte opbrengst' springen er wat dat betreft uit: deze scores erg gunstig. De projectleider ondervindt geen weerstand tegen de projecten, vindt dat ze op het juiste tijdstip plaatsvinden en verwacht veel van de opbrengst van het projecten.

Als aandachtspunt kan vermeld worden dat in de ogen van de projectleider de projecten niet geheel vernieuwend zijn en dat de medewerkers niet betrokken zijn in de besluitvorming rond deze projecten.

GBR

Binnen de gezinsbehandeling Roermond is de totaalscore over het algemeen iets gunstiger dan neutraal. Opvalt is dat bij de medewerkers de overtuiging aanwezig is dat het project op het juiste tijdstip wordt uitgevoerd. De factor 'tijdslimiet' scoort dan ook zeer gunstig. Daarnaast bestaat er veel behoefte aan en -logischerwijs- weinig weerstand tegen het project.

De factoren 'visie' en 'informatie' scoren verhoudingsgewijs het minst gunstig bij de respondenten. Bij nadere analyse blijkt dit vooral te zijn veroorzaakt doordat minder goed begrepen wordt welke veranderingen het innovatieprogramma met zich mee brengt. Ook menen de respondenten dat er binnen het project op een andere manier gewerkt wordt dan zij normaal werken en zij minder goed betrokken zijn bij de invoering van het project.

GDB

De totaalscore van de gezinsdagbehandeling Maastricht ten opzicht van het innovatieproject is neutraal. De bekende factoren 'behoefte' , 'verwachte opbrengst' en 'weerstand' scoren ook bij deze respondenten gunstig: er is veel behoefte aan het project en de weerstand tegen het project is daarom ook laag.

De factor 'omstandigheden' scoort het minst gunstig. Bij nadere analyse blijkt dit vooral te worden veroorzaakt door het feit dat de respondenten denken dat de invoering hiervan wordt bemoeilijkt door onvoorziene omstandigheden. Opvallend is ook dat de medewerkers van mening zijn dat de instelling onvoldoende financiële middelen heeft om het project goed uit te voeren.

IOG

Binnen de draagvlakmeting scoren de respondenten van IOG Venlo het best. Zeker op de variabelen 'behoefte' en 'weerstand' wordt binnen dit project goed gescoord. De factor randvoorwaarden wordt tevens zeer positief gewaardeerd. Het blijkt hier voornamelijk te gaan om voldoende financiële middelen die ter beschikking staan voor het project en juiste voorwaarden zoals arbeidsvoorwaarden.

De factoren 'omstandigheden' en 'tijdstip' scoren ook hier in verhouding het minst gunstig. Een nadere analyse wijst uit dat de respondenten geloven dat het tijdstip lichtelijk verkeerd is gekozen en zij van mening zijn dat het project niet kan worden uitgetoetst zonder veranderingen binnen de organisatie.

Bijlage 2 Voortgang modelprojecten

In deze bijlage wordt per modelproject een beschrijving van de belangrijkste ontwikkelingen gegeven. Nadat een korte beschrijving van het project is gegeven wordt ingegaan op de tijdsplanning en eventuele wijzigingen binnen het project. De belangrijkste belemmerende en bevorderende factoren worden in een schema weergegeven. Vervolgens wordt de wijze waarop de diagnose- en de indicatiestelling plaatsvindt, beschreven. Daarna wordt ingegaan op de vier inhoudelijke criteria. Daaropvolgend wordt beschreven hoe de samenwerking met andere instellingen vorm krijgt en welke tussenresultaten binnen het project worden geboekt. Tenslotte wordt beschreven wat de projectleiders als voorwaarden voor verdere vernieuwing benoemen.

3.1 HEO-project

Korte beschrijving

HEO biedt intensief hulp aan gezinnen/kinderen en jongeren in hun eigen leefomgeving en is bedoeld als alternatief voor (semi) residentiële hulp aan één of meerdere gezinsleden.

Ieder kind/jongere en zijn gezin krijgt een intensieve begeleiding door één hulpverlener. In overleg tussen medewerker en cliënt worden afspraken gemaakt over het aantal contacten, de intensiteit en de tijdsduur. De hulpverlening is gebaseerd op continuïteit. Er wordt psycho-sociale ondersteuning en praktische hulp in de eigen leefomgeving geboden. De beschikbare hulp, zorg en ondersteuning binnen het gezin, familie, buurt, school, werk wordt zoveel mogelijk op elkaar afgestemd en geïntegreerd. De nadruk ligt hier minder op het aanvullen van tekorten of het behandelen van stoornissen, maar richt zich in eerste instantie op potenties en mogelijkheden van cliënten in hun eigen leefsituaties (empowerment).

Voortgang

Tijdsplanning

Het afgelopen jaar is veel tijd en energie gaan zitten in het opbouwen van de interne organisatie vanuit zes verschillende organisaties (en culturen). Er is veel tijd besteed aan het verhelderen en strakker regelen van zaken (zoals hoe te handelen in een crisissituatie, protocol kindermishandeling, dienststrooster). Daarnaast is veel aandacht besteed aan methodiekontwikkeling en dan met name aan de aspecten vraaggestuurd en integraal werken.

Het is de bedoeling dat de externe begeleider op 1 juni 2001 het concept methodiekontwikkeling gereed heeft. Dit loopt volgens planning.

(Substantiële) veranderingen

De projectleider constateert dat noch in de organisatie noch in de inhoudelijke werkwijze substantiële veranderingen hebben plaatsgevonden. In eerste fase was er sterk de behoefte om veel met het hele team samen te willen ontwikkelen of te bespreken. Soms kwam eenzelfde voorval in verschillende overleggen uitgebreid aan de orde. Na het instellen van twee teams, is een onderscheid gemaakt tussen een groot en klein team. De werkbegeleiders zijn nu in teamvergaderingen alert op het bewaken van de agenda. De projectlei-

der merkt op dat het bij een dergelijke vernieuwing, in de startfase onontkoombaar is, om veel met elkaar te brainstormen: men was meer aan het denken, dan aan het doen. Nu wordt er op een meer efficiënte wijze gewerkt.

- In de fase van de aanmelding is binnen de procedure van de DIT's ingebouwd, dat als een gezin geïndiceerd is voor het HEO project de ouders en de jongere uitgenodigd worden voor een informatief gesprek met een leidinggevende van HEO. In dit gesprek wordt duidelijk aangegeven wat het project aan de cliënt kan bieden en wat van de cliënt verwacht wordt. Gevraagd wordt of ze na willen denken of ze in willen gaan op dit aanbod. Na zeven weekdays dienen ze aan de plaatser te melden of ze al dan niet willen deelnemen. De informatieve gesprekken worden door de twee werkbegeleiders gevoerd om een éénduidig beeld naar buiten te brengen. In de beginperiode was de hulpverlening al gestart op het moment dat het kennismakingsgesprek plaatsvond; ouders en jongeren hadden dan geen echte keuze meer. De cliënten stellen een dergelijk gesprek zeer op prijs. Na het gesprek haakt een enkel gezin af, meestal wordt als reden opgegeven dat ze de begeleiding te intensief vinden.
- De werkbegeleiders en medewerkers geven meer sturing aan de afstemming van het hulpverleningsproces. Bij de evaluatieve momenten, waar overleg en afstemming met andere hulpverleners (bijvoorbeeld de gezinsvoogd van het RIAGG) plaatsvindt, gaan ze met een HEO-medewerker mee naar de gezinnen. Ook als een HEO-medewerker in een gezin vast dreigt te lopen kan een werkbegeleider mee om de werker te ondersteunen en te coachen. De werkbegeleider gaat bovendien bij beëindiging van de hulp mee voor het exit-gesprek.
- Ten aanzien van de werkbegeleiding worden nu tevens iedere twee weken gestructureerde casuïstiekbesprekingen gehouden. In groepjes van drie HEO-medewerkers en een werkbegeleider brengt ieder een casus in; voorbereid en verspreid aan de hand van een standaardformulier. Het doel van deze besprekingen is aan de hand van concrete casussen feedback te geven op het handelen en de voortgang van het proces te volgen. De medewerker voelt zich zodoende toegerust, gesteund en gemotiveerd om met deze cliënt verder te kunnen.
- De projectleider heeft zich meer gericht op organisatorische zaken (opstellen protocols, samenwerking met DIT's, projectleidersoverleg) en heeft zich minder met de inhoudelijke ontwikkeling beziggehouden.
- De intensiteit van de hulpverleningscontacten is minder dan van tevoren ingeschat. Tijdens de ontwikkelfase werd verwacht dat er ongeveer 4 à 5 contacten per week zouden plaatsvinden. In de praktijk blijkt echter dat weinig gezinnen willen dat de HEO-medewerker iedere dag over de vloer komt. Nu ligt het aantal contacten per week op 2 à 3. De werkers merken dat dit ook toereikend is.
- Ten aanzien van de Respite Care blijkt dat van de drie mogelijkheden met name gebruik gemaakt wordt van opvang binnen het eigen netwerk. Opvang binnen een onbekend gezin wordt niet toegepast en van de mogelijkheid tot opvang in een groep binnen één van de twee internaten wordt minder vaak gebruik gemaakt dan van tevoren ingeschat. Vaak is de crisissituatie dusdanig ernstig en is er al zoveel geprobeerd dat 'het even lucht bieden' niet voldoende is en een uithuisplaatsing soms niet meer te voorkomen is.
- Ten aanzien van de werving en selectie van nieuwe medewerkers is als belangrijk criterium 'leerbaarheid' toegevoegd. Het project heeft nu ook de mogelijkheid om personeel buiten de partners van de Stichting Federatie Jeugdzorg te gaan werven.

- Vanwege de grote verschillen wat betreft salariëring en de reiskostenvergoedingen zou per 01.03.2000 een nivellering van de salarisinschaling plaatsvinden. Dit is echter nog niet gebeurd. Nu wordt gewacht op de uitkomsten van een functiewaarderingsonderzoek voor de functie 'HEO-medewerker' (FWG 3.0) binnen de CAO-GGZ (BGO en MKD). Alle federatiepartners wachten de uitkomst van dit onderzoek af, alvorens maatregelen (met terugwerkende) kracht te nemen.
- Het project heeft per 1 januari 2000 een goede nieuwe huisvesting gevonden (werd in de eerste rapportage nog als knelpunt genoemd).

Belemmerende en bevorderende factoren

Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Groot personeelsverloop geeft onrust in de teams. Negen van de 19 HEO-medewerkers zijn inmiddels vertrokken. Dit is gedeeltelijk veroorzaakt doordat een groot deel van de medewerkers gedwongen was om deel te nemen aan dit project. Enkele daarvan hadden moeite om alleen en met gezinnen te werken, twee hadden bezwaar tegen het werken in het weekeind, twee konden elders een betere positie krijgen en een ging op wereldreis.	Enthousiaste medewerkers: bij de start had een groot aantal van de medewerkers een heel hoog verwachtingspatroon. Ze dachten heel snel resultaten bij de cliënten te kunnen zien. In de praktijk bleek het project toch niet aan die verwachtingen te voldoen (bij veel cliënten gaat de vooruitgang traag) en raakten de medewerkers in een dip. Inmiddels ligt deze fase weer achter hen. Vandaag lukt iets, maar morgen moet weer letterlijk en figuurlijk geknokt worden om als werker een voet tussen de deur te krijgen. Deskundige werkbegeleiders hebben vorm en gestalte gegeven aan twee 'hechte' teams.
Voor de werkbegeleiders is het begeleiden van ieder 9 medewerkers veel, te meer omdat verschillende nieuwe medewerkers in hun team zijn ingestroomd, die de basis-cursus en een aantal modules nog niet gevolgd hebben.	Financiële bijdrage voor deskundigheidsbevordering door de provincie. Getracht wordt om zoveel mogelijk aan te sluiten bij de vragen die de HEO-medewerkers hebben. Er wordt daarbij gebruik gemaakt van kwaliteiten van de federatiepartners, zoals bijvoorbeeld de kennis omtrent video-hometraining; daarnaast zijn er mogelijkheden om externe trainingen te volgen.
Het feit dat men in dit project te maken heeft met 6 verschillende directies (en OR's) maakt dat veranderingen niet snel doorgevoerd kunnen worden (bijvoorbeeld introductie functioneringsgesprekken).	Ten aanzien van de methodiekontwikkeling ondervinden werkbegeleiders en de projectleider ondersteuning van de externe deskundigen (projectmanager en inhoudelijk adviseur).
Communicatieve en materiële zaken (geen computernetwerk, meubilair niet conform ARBO).	

Toelichting:

- De toegang – in de eerste rapportage nog als een belemmerende factor – genoemd, is verhelderd. De procedure met de DIT's is goed geregeld.
- Aanvankelijk werd gedacht dat het grote enthousiasme een bevorderende factor is. Achteraf blijkt een (te) groot enthousiasme om te slaan in teleurstelling en volgt er een dip.

Diagnose- en indicatiestelling

De toegang tot het HEO-project geschiedt via aanmelding bij Bureau Jeugdzorg. Het DIT is verantwoordelijk voor de inhoudelijk-professionele indicatiestelling voor het HEO-aanbod. Zodra het DIT een cliënt heeft met een indicatie uithuisplaatsing (zowel residentieel als semi-residentieel) waarbij men denkt dat dit mogelijk een HEO cliënt is, neemt het DIT contact op met de

projectleider HEO. Het DIT stelt vervolgens een dubbele indicatie op (dat wil zeggen dat wordt verwoord dat voor de desbetreffende cliënt een uithuisplaatsing geïndiceerd wordt, maar dat het HEO project een goed alternatief voor deze uithuisplaatsing is). Het DIT meldt HEO als alternatief aan de desbetreffende plaatser. Indien de cliënt geïnteresseerd is in het HEO aanbod, vindt er een kennismakingsgesprek plaats tussen plaatser, cliënt en een werkbegeleider van HEO. Na dit gesprek brengt de cliënt (binnen zeven weekdays) de plaatser op de hoogte of hij/zij gebruik wil maken van het HEO- aanbod.

Inhoudelijke criteria

Binnen het HEO-project is veel aandacht besteed aan het vergroten van de deskundigheid van de medewerkers op de zogenaamde kerncompetenties. Met name op casusniveau is in casuïstiek besprekingen ingegaan op het operationaliseren van de voorgestane uitgangspunten. Met name is veel nagedacht over de invulling van het begrip vraaggestuurd werken. Daarnaast zijn er diverse themabijeenkomsten georganiseerd. Hierbij heeft ook uitwisseling plaatsgevonden met het MFA-project.

(Inter)sectorale samenwerking

Op projectniveau is er sprake van structurele samenwerking met de Bureaus Jeugdbescherming, BJZ en de federatiepartners.

Op casusniveau wordt samengewerkt met het RIAGG, verwijzers, scholen, politie, arbeidsbureau, RIMO, schuldsanering, sociale dienst, kinderbijslag, kredietbank en CAD.

Om snel antwoord te kunnen krijgen op een aantal specialistische vragen zijn bij verschillende organisaties 'ankerpunten' gecreëerd. Dit zijn vaste contactpersonen, waarmee contact opgenomen kan worden voor een consultatie. Het HEO heeft inmiddels dergelijke contactpersonen binnen de Raad voor de Kinderbescherming, het AMK, het CAD, een kinderarts (van een van de federatiepartners), het CLAS-project (incestproblematiek), ieder contactpersoon is uitgenodigd om tijdens een teamvergadering iets te vertellen over de organisatie, waar hij/zij werkt en over de aard van de vragen waarvoor men een beroep op deze persoon kan doen. De projectleider is zeer tevreden over deze aanpak. Dergelijke ontmoetingen zijn informatief en de drempel is geslecht. Medewerkers gaan makkelijker een 'ankerpunt' bellen, die ze eerder ontmoet hebben. Er bestaat behoefte om ook een vast contactpersoon te hebben binnen het RIMO (huisvestingsproblematiek) en een psychiater als ankerpunt te hebben (de specialistische diagnostiek is nog niet geregeld, wel heeft men er minder behoefte aan dan bij het begin ingeschat werd). Het is nog niet gelukt om – op casusoverstijgend niveau - de samenwerking met het RIAGG verder vorm te geven.

Samenwerking is een belangrijk aandachtspunt in het volgende werkplan. Ondersteuning bij het uitbouwen van de samenwerking wordt gewenst.

Concrete tussenresultaten (output)

De volgende concrete (tussen)resultaten zijn benoemd:

- Wanneer tijdens de begeleiding blijkt dat ouders/verzorgers totaal niet meer gemotiveerd zijn, kan HEO geen hulp meer bieden. Er is vastgelegd dat minimale motivatie vereist is om te kunnen starten. In het nieuw geïntroduceerde informatieve gesprek tussen de werkbegeleidster en het gezin komt dit aspect expliciet aan de orde. Soms haakt een gezin, na dit gesprek af, waarvoor meestal als reden wordt aangegeven dat ze de begeleiding te intensief vinden.
- Er zijn meerdere themadagen gehouden over onder andere vraaggestuurd werken, omgaan met angsten en fobieën, verslaving, Basiscommunicatie Families First, Directieve Thuisbegeleiding, Psychiatrisch Intensieve Thuisbegeleiding, signaleren en omgaan met seksueel misbruik, doelen stellen, Teambuilding en coherentie en leidinggeven in een non-profitorganisatie.
- Doelen worden concreter gemaakt op basis van de SMART-methode: Specifiek, Meetbaar, Alsof het nu en haalbaar is, Realistisch en Tijdsgebonden. Na zes weken dient in ieder hulpverleningsplan heldere en concrete doelen vastgelegd te zijn.
- Uitgewerkt en uitgeschreven zijn de negen kerncompetenties van de HEO-medewerker. Daarin wordt onder meer de deskundigheid van hulpverleners in het project uitgebreid beschreven, waaronder leiding geven aan verandering, aansluiten bij de situatie van cliënten, het geven van informatiele steun, het organiseren van sociale steun, enz.
- Om specialistische vragen te kunnen beantwoorden, die de deskundigheid, kennis en ervaring van de HEO-medewerkers overstijgen zijn bij verschillende organisaties 'ankerpunten / consultants' gecreëerd, waar medewerkers met hun vragen terecht kunnen (zie ook 3. 4).
- Daarnaast hebben projectleider en werkbegeleiders veel aandacht besteed aan organisatorische zaken, waaronder het ontwikkelen van protocols:
 - bereikbaarheidsdienst
 - hoe te handelen in een crisissituatie
 - invulling casuïstiekbespreking
 - hulpverleningsstructuur (instroom vanuit de DIT's, afspraken en contacten met de cliënt, afspraken met verwijzers, doelen, evaluatiemomenten, werkbegeleiding, registratiesysteem, rapportagesysteem naar de cliënt)
 - stappenplan bij aanvang begeleiding, ten aanzien van de vragenlijsten van het onderzoek op microniveau
 - projectstructuur (taak- en functieomschrijving van gezinswerkers, werkbegeleiders, administratieve krachten en de projectleider)
 - protocol kindermishandeling
 - deskundigheidsbevordering (welke trainingen hebben ze nodig op basis van de onderscheiden kerncompetenties, waar kan een passende training gevonden worden).
 - interne reisdeclaratieregeling per federatiepartner
 - stramien voor functioneringsgesprekken. (NB. Het is lastig om dit voor alle medewerkers op een gelijke wijze te doen, aangezien het conform de regeling van de (verschillende) eigen instelling(en) dient plaats te vinden. Het is niet mogelijk om snel een eensluidende procedure in te voeren, aangezien dan eerst de directies en de OR's van al de zes verschillende organisaties overtuigd dienen te worden van het belang.)

Voorwaarden voor verdere invoering van de nieuwe werkwijze

- Eén extra werkbegeleider zou wenselijk zijn. Op dit moment is de druk op de werkbegeleiders, die ieder een team van 9 medewerkers aansturen, met de huidige doorstroming aan personeel en in deze ontwikkelingsfase te groot.
- Een betere afstemming met andere instellingen. De samenwerking met andere organisaties, ondermeer verwijzers dient in het komende jaar ontwikkeld, c.q. verder verfijnd te worden. Een belangrijke vraag daarbij is hoe het vraaggestuurde werken van het project zich verhoudt met de taakstelling van met name de justitiële verwijzers (de gezinsvoogden).

3.2 MFA-project

Korte beschrijving

Het MFA-project heeft als doel om door middel van het begeleiden van ouders en jongeren in hun directe leefomgeving, een voor de ouder nieuw opvoedingsperspectief en voor de jongere nieuw toekomstperspectief tot stand te brengen. Tevens wordt een - voor de cliënt – netwerk geactiveerd. Intensieve ambulante begeleiding in de eigen leefomgeving is het uitgangspunt van de begeleiding. Dit kan worden gecombineerd met dagbehandeling. Er wordt aangesloten bij de hulpvragen van de cliënt. Kernbegrippen in de gehanteerde methodiek zijn vraaggestuurd werken, empowerment, erkenning, netwerkontwikkeling, positief bekrachtigen en regie bij de klant.

Voortgang

Tijdsplanning

Het project had bij de start niet een heel duidelijke planning gemaakt. Zij hebben gekozen om al werkende, vanuit concrete ervaringen zaken te ontwikkelen en eventueel bij te sturen. Gedurende het eerste jaar is er veel ontwikkeld. Vanaf september 1999 is er door interne verschuivingen nog een groter beroep gedaan op de draagkracht van medewerkers. Men ging het werken als zwaar ervaren. Eind 1999 is een overgang gemaakt van het ontwikkelen, naar het optimaliseren van de methodiek en de teamsamenwerking. Met behulp van een extern bureau wordt aandacht besteed aan het verder ontwikkelen van een adequate attitude voor een trajectbegeleider. Tevens is veel aandacht besteed aan de organisatie van het project en de interne taakverdeling. Met de programmamanager zijn hier meerdere gesprekken over gevoerd.

Het gegeven dat er gedurende meerdere maanden geen programmamanager was, heeft vertragend gewerkt. In die periode was er nauwelijks contact met de andere modelprojecten. Ook het stimuleren van vraaggestuurd verwijzen heeft een hele tijd stilgelegen. Om het vraaggestuurde werken met een cliënt binnen het project goed te kunnen ontwikkelen, is het van groot belang dat ook buiten het project deze ontwikkeling plaatsvindt. En deze ontwikkeling vindt (nog) niet overal plaats en als het al gebeurt dan gaat dat vaak trager dan bij het MFA.

(Substantiële) veranderingen binnen het project

- Er hebben enkele personele wisselingen plaatsgevonden. In het afgelopen jaar is het aantal pedagogisch medewerkers iets toegenomen van 4.8 naar 5.2 fte. Een medewerker is langdurig ziek geworden door de grote werkdruk en de onzekerheden die dit ontwikkelproces met zich meebrengt. Drie nieuwe medewerkers zijn aangetrokken.
- Nagedacht wordt over een andere opzet van de woonmodule. Tot nu toe wordt er heel weinig gebruik gemaakt van dit (respite care) onderdeel. Terughoudendheid in het inzetten van de module zou mogelijk veroorzaakt kunnen worden, doordat de werkers deze module zelf moeten bemensen.
- De participatie van jongeren aan de dagbehandelingsmodules varieert. De afgelopen periode wordt er minder en korter gebruik van gemaakt dan aanvankelijk verwacht. Toch nemen nog 15 van de 20 jongeren deel aan activiteiten (verspreid over de verschillende dagen). Het is onduidelijk of de geringere participatie te maken heeft met de ligging (buiten het centrum), het soort activiteiten dat aangeboden wordt of de openingstijden

- (open tot 19.00 uur). Verwijzers zeggen vaak te kiezen voor het MFA vanwege de optie van de dagbehandelingmodules, terwijl het animo bij jongeren en hun ouders beperkter is. Er wordt continu gezocht naar mogelijkheden om het aanbod aan te passen aan de vraag van jongeren. Volgens de projectcoördinator zou uitbreiding van de mogelijkheden met bijvoorbeeld internet het aanbod aantrekkelijker maken.
- Om heldere normen ten aanzien van de case-load te kunnen ontwikkelen is een tijdschrijfsysteem geïntroduceerd om te kijken hoeveel tijd aan de begeleiding (inclusief verslaglegging) van een gezin besteed dient te worden. Bij de start werd uitgegaan van 8 uur per week, nu lijkt 10 uur per week realistischer. Zeker gedurende deze ontwikkelfase zijn er veel overlegmomenten. Het projectmanagement is van mening dat voor parttime projectmedewerkers de verhouding tussen overleg en begeleiding van gezinnen scheef is. Overwogen wordt om minder met iedereen gezamenlijk te overleggen.
 - De organisatievorm is veranderd. Alle overleggen zijn onder de loep genomen en bekeken is wie daarin het beste welke rol kan vervullen, zonder dat de voorbereiding en het voorzitterschap bij de projectleiders terecht komt. Taakpakketten van medewerkers worden onder meer bepaald door ieders kernkwaliteiten. Deze verandering draagt veel bij aan de sfeer en de zelfstandigheid van de werkers. Daarnaast kan hij/zij ook vanuit de eigen ervaring cliënten goed helpen zoeken naar diens kernkwaliteiten.

Belemmerende en bevorderende factoren

Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Staat en ligging van het gebouw. Van de faciliteit 'inloop' wordt nauwelijks gebruik gemaakt; dit wordt gedeeltelijk gewijd aan de niet centrale ligging. Gezocht wordt naar een pand in Heerlen.	Goede onderlinge communicatie.
Kleinschaligheid: bij ziekte en vakantie kan het project niet volledig uitgevoerd worden. Langdurige ziekte geeft extra belasting.	Doorzichtige werkwijze.
De keuze van de leergang van de werkers geeft zoveel ruimte, dat sommige werkers daar onvoldoende houvast aan ervaren.	De leergierigheid van de werkers. Parallele processen vraaggestuurde wijze van leidinggeven en vraaggestuurde wijze van hulpverlening.
Het vraaggestuurde werken is geen gemeengoed. Buiten het project is de werkwijze aanbodgericht. Dit levert zeker voor cliënten een verwarrende situatie op.	Veel onderling overleg over casussen en organisatie
Buiten de organisatie is het Innovatieprogramma niet breed bekend. De projectstatus gaat uit van de ontwikkeling van nieuwe wegen; de buitenwacht verwacht duidelijkheid in regelgeving en afspraken.	Wordt veel over rollen en de invulling gesproken.
Er moet een ouderbijdrage betaald worden als een jongere deelneemt aan de dagbehandelingmodules (LBIO). In een aantal gevallen heeft dit er toe geleid dat de klant om die reden het dagbehandelingprogramma niet heeft gevolgd.	Positieve feedback van de cliënten.

Diagnose- en indicatiestelling

De toegang tot het MFA verloopt via zorgvuldige diagnose en indicatiestelling, waarbij de gangbare procedures en protocollen van Bureau Jeugdzorg worden gevolgd. Als er sprake is van het aanmelden van broertjes en zusjes worden verkorte procedures gevolgd.

Inhoudelijke criteria

Het MFA heeft veel aandacht besteed aan het uitwerken van de vier basiscriteria en dan met name aan het vraaggestuurde werken. In het voorjaar van 2000 zijn de kernpunten van de visie van het MFA uitgewerkt, waarin de basiscriteria duidelijk terug te vinden zijn:

1 Gestuurd door de vraag van de klant	Individuele antwoorden op flexibele situaties. Wat voor het gezin prioriteit heeft vormt het aanknopingspunt.
2 De regie ligt bij de klant	De klant is de baas over zijn eigen informatie. De klant is verantwoordelijk voor zijn eigen situatie.
3 Empowerment	Activeren en vergroten van het eigen probleemoplossend vermogen.
4 Het positieve benadrukken	Je krijgt een positief beeld van jezelf als je hoort wat <u>wél goed gaat</u> .
5 Erkenning krijgen	De meeste klanten hebben zelf een problematisch leven gehad en geven hun kinderen vaak meer dan ze zelf gekregen hebben als kind. Pas als je je gehoord voelt, stel je je open voor <u>verandering</u> .
6 Netwerkontwikkeling	Het versterken van netwerkcontacten werkt preventief. Samenwerking met de omgeving versterkt de sociale contacten.

(Inter)sectorale samenwerking

De projectcoördinator geeft aan dat ze tot nu toe meer naar binnen zijn gericht. Er is nog geen sprake van een structurele vorm van samenwerking met andere instanties. Wel is er een intensieve samenwerking met andere instellingen op casusniveau. Een individuele casus is bepalend voor met wie en op welke wijze samenwerking gezocht wordt. Per casus zijn er meestal 2 – 3 instellingen, waarmee op enigerlei wijze wordt samengewerkt. Samenwerking vindt men name plaats op uitvoerend niveau. Er zijn contacten met het RIAGG, de thuiszorg, scholen voor speciaal onderwijs, SJJL (gezinsvoogden), politie, Algemeen Maatschappelijk Werk, het Clasproject (incestslachtoffers). Het MFA heeft geen vaste contactpersonen per instelling.

De projectleider vindt het positief dat met name op casusniveau samenwerking gezocht wordt. Daarnaast zou het voor het project wenselijk zijn als er afspraken met bijvoorbeeld de RIAGG gemaakt kunnen worden, dat als zij een ouder hebben die snel een hulpaanbod dient te krijgen ze dan niet een half jaar hoeven te wachten. De projectleider is van mening dat een meer geformaliseerde wijze van samenwerking, vastgelegd in convenanten meer thuis hoort op directieniveau van de instelling en niet op projectniveau.

Concrete tussenresultaten (output)

Gevraagd is welke concrete (tussen)resultaten al bereikt zijn:

- (verdere) aanscherping van de doelgroep: duidelijk is geworden dat het een noodzakelijke voorwaarde is dat er contextueel gewerkt kan worden, dat wil zeggen dat de mogelijkheid tot interactie tussen ouder en kind aanwezig is (dat ze er samen nog iets van willen maken). In de beginperiode van het MFA zijn jongeren opgenomen, waarvan ze achteraf constateren dat ze dat beter niet hadden kunnen doen. Het betreft jongeren, waarmee in eerste instantie los van de ouders gewerkt werd aan het vergroten van de autonomie, in de hoop om vervolgens de interactie met ouders weer op gang te krijgen. Deze groep hulpvragers wordt niet meer opgenomen.
- Er zijn verschillende studiedagen georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen, onder andere leren kijken naar concreet gedrag van kinderen, basis opvoedingsattitude (videohometraining); middelen (Van Acker, doelenkaarten Families First); mogelijke juridische valkuilen (samen met HEO, jurist uitgenodigd), alcohol- en drugsvoorlichting (CAD) en vraaggestuurd werken (Reinoud). Een cursus gesprekstechnieken is in voorbereiding. Momenteel zijn ze bezig om alle middelen, die ze ontwikkeld hebben zich meer eigen te maken. Tevens wordt de werkwijze kritisch doorgelicht.
- Er zijn verschillende protocollen gemaakt, onder andere over werving en selectie van nieuwe medewerkers, introductie nieuwe medewerkers, regeling schoolvakanties, handelen in crisissituaties, inzagerecht dossier en getuigen klachtencommissie.
- Er zijn aanzetten gemaakt voor het beschrijven van de werkwijze. Voor het verder uitwerken en beschrijven van de werkwijze wordt externe hulp ingeschakeld (Reinoud Adviesgroep).
- Eind 2000 zijn er klankbordgroepen voor ouders en jongeren ingesteld, waarin hen gevraagd wordt feedback te leveren op het aanbod van het MFA. De eerste bijeenkomst bij ouders heeft inmiddels plaatsgevonden. Ouders ervaren het als positief gehoord en erkend te worden als ervaringsdeskundige.
- Ter ondersteuning van het team is bureau Cocon (teambuilding) ingeschakeld, die de werkwijze van het team analyseert, inzicht geeft in de werkwijze en voorstellen doet voor verandering. De ondersteuning in het dagelijkse concrete werken en het meekijken vanuit Bureau Cocon en de programmamanager in de organisatie van het MFA, verlichten het werk van de projectleiders.

Voorwaarden voor verdere invoering van de nieuwe werkwijze

- Een optimalere organisatie voor het project
De afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen de projectleider en de projectcoördinator (de twee managers van het project) moet verder verduidelijkt worden. Zowel intern (BGO) als extern (Bureau Cocon en de programmamanager) worden ze hierbij ondersteund.
- Een heldere communicatiestructuur
Er was in aanvang een cultuur binnen het MFA, waarbij alles met iedereen werd besproken. Het is de vraag of dit wel zo efficiënt is en of dit ook niet bijdraagt aan het gevoel van zwaarte bij de medewerkers. Iedereen voelt zich namelijk overal verantwoordelijk voor. Dit is inmiddels bijgestuurd.
- Verder stimuleren van het vraaggericht werken
Het vraaggericht werken komt beter van de grond in een vraaggestuurde

context. Die is er nog nauwelijks, hetgeen extra energie vraagt in de samenwerking met de erkend plaatsers, verwijzers, gezinsvoogden, scholen, ed.

- **Aanwezigheid van een casemanager**
Door capaciteitsproblemen kan BJZ deze wettelijke taak nog onvoldoende uitvoeren (zie 3.5)
- **Registratie SRJV**
De registratie van het SRJV moet meer gekoppeld worden aan de inhoud van het project.
- **Explicitering functie trajectbegeleider**
Bij de start was het nog onduidelijk wat de functie van trajectbegeleider zou inhouden. Een tip voor andere organisaties is om het intrainen van vaardigheden een hoge prioriteit te geven en er vroeg mee te starten. De door hen gevolgde werkwijze had als voordeel dat medewerkers sterk individueel gecoacht zijn en veel aandacht is besteed aan de attitudeontwikkeling van groepswerker naar trajectbegeleider.

3.3 IOG-project

Korte beschrijving

Het IOG project heeft als doel de uithuisplaatsing van kinderen te voorkomen of te bekorten vanuit het uitgangspunt dat kinderen het beste kunnen opgroeien in hun gezin. Uitgangspunt is dat ouders en kinderen in principe onlosmakelijk aan elkaar verbonden zijn (contextuele benadering) en als het enigszins mogelijk is dat ouders ook de opvoeders zijn van het kind. Het IOG project biedt hulp aan gezinnen waar de draagkracht en draaglast ernstig in disbalans zijn. Deze gezinnen vragen langdurige ondersteuning, zowel compenserend als activerend. De gezinshulpverlener werkt vanuit de empowerment benadering en is in eerste instantie niet aanwezig om de problemen in het gezin op te lossen, maar vooral om de reeds aanwezige sterke kanten en krachten te benutten en uit te breiden. De hulpvraag van het gezin en de individuele gezinsleden staat hierin centraal.

Voortgang

Tijdsplanning/ (Substantiële) veranderingen

Op 1 april 2000 is het project IOG officieel van start gegaan. Hieraan vooraf ging een uitgebreide oriëntatiefase en een lange periode van voorbereiding, waarin projecten onder andere in Drenthe en Arnhem zijn bezocht. Op basis van de visie van de instelling en de mogelijkheden in de omgeving Noord Limburg is een uitgebreid plan van aanpak opgesteld, waarin de kaders van het project duidelijk zijn aangegeven. Op dit moment is het nog niet nodig geweest om van dat plan af te wijken. Vanaf 1 april hebben er alleen minimale veranderingen plaatsgevonden.

Belemmerende en bevorderende factoren

Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
De projectbeschrijving was driekwart jaar voor aanvang gereed. Het project kon echter nog niet van start gaan, vanwege het wachten op de schriftelijke toestemming van de provincie voor het afbouwen van een groep. Dit heeft vier tot vijf maanden oponthoud opgeleverd.. Op het moment dat er bij beide partijen duidelijkheid gecreëerd werd, kon het project vrij snel starten. Op 22 december 1999 kreeg het project toestemming om op 1 januari 2000 te starten. Dat werd niet haalbaar geacht. Besloten is om op 1 april te starten wat wel een haalbare mogelijkheid was. Vanaf 1 april is deze belemmerende factor opgelost.	Het faciliteren door de provincie van een door hen gefinancierde projectleider kent voordelen op het gebied van projectorganisatorische werkzaamheden.
	Het financieren van de opleiding van de medewerkers door de provincie is ook een groot voordeel voor het project.

Diagnose- en indicatiestelling

De toegang via diagnose en indicatiestelling tot het project verloopt volgens de projectcoördinator te zorgvuldig. De aanmelding gaat via het DIC naar het ZTO en komt vervolgens bij het IOG project. Het DIC heeft een achterstand van driekwart jaar. Erkende plaatsers, die een jongere uithuis willen plaatsen, kunnen met hun aanmelding rechtstreeks naar het ZTO. Dit heeft tot gevolg

dat de weg naar residentieel korter kan zijn dan naar het IOG project. De projectcoördinator is al maanden – tevergeefs - bezig om duidelijkheid rond deze gang van zaken te krijgen. Binnen het DIC en BJZ is een belangenstrijd aan de gang. Gevolg is dat bij het IOG project soms lege plekken dreigen te ontstaan, terwijl de wachtlijst bij het DIC zich ophopen. Vanaf 1 januari 2001 is het DIC opgenomen in BJZ en zal de situatie omtrent de aanmelding moeten verbeteren.

Regelmatig vindt vooroverleg plaats met het DIC, ondanks dat dit een onafhankelijk toewijzingsorgaan is. De casus wordt telefonisch besproken, waarin gekeken wordt of het IOG in aanmerking komt. In dit overleg wordt met name gekeken naar de (on)mogelijkheden van het gezin.

Inhoudelijke criteria

- Hulpverleners in de context (opgevat als informele netwerk)
- Het uitgangspunt is dat kinderen in principe het best kunnen opgroeien in hun gezin. Alle (hulpverlenings)contacten met het gezin vinden in het gezin plaats. Al snel leert de gezinshulpverlener de context van het gezin kennen, de buurt, de burens, opa's en oma's, broers en zussen die al dan niet een actieve rol hebben.
- In het aanmeldingsformulier wordt gevraagd naar bestaande hulpbronnen voor het gezin. Met de ouders wordt een netwerklijst ingevuld, waarop het formele en informele netwerk onderscheiden wordt en aangegeven wordt in hoeverre de bronnen al dan niet steunend zijn. Zeker in de afbouwfase van IOG komt dit netwerk als bron van steun expliciet aan de orde.
- Integrale aanpak (opgevat als formeel netwerk)
- Bij de start van de hulp worden direct andere (formele) instanties waar het gezin ondersteuning van krijgt in kaart gebracht. Aangezien de plaats/casemanager altijd bij dit kennismakingsgesprek aanwezig is (veelal medewerker van Bureau Jeugdzorg) kunnen er - indien het een grote groep instanties betreft - direct afspraken gemaakt worden omtrent de afstemming. Er zijn diverse gezinnen waarbij drie maandelijks een afstemmingsoverleg plaatsvindt in aanwezigheid van de ouders.
- Empowerment
- De regie ligt bij de ouders, of de ouders worden uitgedaagd deze (weer) ter hand te nemen. De aanwezige vaardigheden worden gesignaleerd, benoemd en als startpunt genomen voor verdere ontwikkeling.
- In de hulpverleningsplannen en voortgangsverslagen worden expliciet de krachten van alle individuele gezinsleden en van het gezin als totaal opgesomd. Dit blijkt voor een gezin vaak verrassend (dat ze zoveel wel goed kunnen/doen) en stimulerend als in het volgende verslag er nieuwe krachten bij zijn gekomen op basis van reeds behaalde resultaten. Het blijkt een prima manier voor het geven van positieve feedback.
- De ouders ondertekenen alle verslagen die over het gezin verschijnen. Ze worden bij alle stappen in de hulpverlening actief betrokken en hen wordt steeds gevraagd mee te beslissen. De gezinshulpverlener neemt ook nooit contact op met andere hulpverleners zonder medeweten van de ouders en zo mogelijk ook alleen in aanwezigheid van de ouders.
- Vraaggestuurd werken
- De hulpvraag van het gezin en de individuele gezinsleden is de start van de hulp. Al vóór de kennismaking met IOG vult de aanmelder mét het gezin deze hulpvragen in op het standaard aanmeldingsformulier. Met name bij oudere kinderen wordt het van belang gevonden dat zij bij dit gesprek zijn en ook hun vragen/doelen formuleren. Daarnaast wordt de aanmelder

gevraagd naar zijn doelen. Alle hulpvragen zijn expliciet onderwerp van gesprek in het kennismakingsgesprek met het gezin; soms worden er al prioriteiten aangegeven. Alle hulpvragen komen steeds in de verslagen terug.

(Inter)sectorale samenwerking

- Met het project Gezinsbehandeling in Roermond wordt intensief samengewerkt.
 - Bureau Jeugdzorg Limburg (voormalig S.J.J.L.). BJL was de belangrijkste partner inzake het kunnen bieden van een casemanager. De casemanager heeft een toetsende functie voor zowel de ouders als de gezinshulpverlener als ook een eventuele herindicatie. Het IOG project verlangt dat wanneer de indicatie afgegeven is, de casemanager samen met de ouders het aanmeldingsformulier invult. Hieruit blijkt vervolgens de hulpvraag van het gezin. Op deze manier wordt door een onafhankelijk iemand samen met het gezin de hulpvraag opgesteld. De casemanager zal vervolgens de gezinswerker introduceren. Op deze manier is het vervolgens mogelijk om een toetsende functie uit te voeren.
 - Over het toebedelen van de casemanagersfunctie is veel verwarring ontstaan en er is onevenredig veel tijd gaan zitten in het krijgen van duidelijkheid. Naast het nieuwe van deze hulpvorm waren ook het functioneren van het DIC en de wachtlijsten bij de Jeugdzorg hier debet aan. Uiteindelijk zijn er afspraken gemaakt waarbij alle partijen concessies hebben gedaan. Dit heeft wel tot gevolg gehad dat er van enige stagnatie van het project kan worden gesproken. SJJL was het wel eens met, maar had geen middelen om de casemanagersfunctie vorm te geven. In de overgangsfase is op een prettige en constructieve manier samengewerkt tussen IOG en SJJL. In januari 2001 is BJL officieel gestart. Na de aanlooptijd zal blijken of er verbetering optreedt.
 - RIAGG. Aanmeldingen via de RIAGG verlopen soms nog moeizamer. De RIAGG vat de plaatsingsfunctie vaak op als een 'papierene' functie en kent geen casemanagement. Met het DIC is afgesproken dat wanneer het een casus voor het IOG project betreft en er geen actieve bemoeienis meer is vanuit de RIAGG, deze casussen voor casemanagement verwezen worden naar het S.J.J.L. Zij zijn beter in staat om de functie te vervullen.
 - Home Start. Home Start is een vrijwilligersproject. Met dit project wordt veel samengewerkt tijdens het nazorgtraject. Dit contact verloopt niet via de casemanager, maar via de gezinshulpverleners met de ouders. De casemanager wordt wel op de hoogte gesteld van het contact met Home Start.
 - Daarnaast heeft het project gedurende het eerste jaar samengewerkt met: Sociale dienst, bewindvoerders, woningbouwvereniging, (s.o./v.s.o.) scholen, toetsingscommissie speciaal onderwijs, RIAGG, DIC, autisme team, Bureau Jeugdhulpverlening/- bescherming, Raad voor de Kinderbescherming, PIT team, residentiële jeugdhulpverleningsinstellingen, Home start, (gespecialiseerde) gezinszorg, rechtbank, ouderverenigingen voor ADHD, autistische kinderen etc.
- Om beter gebruik te kunnen maken van deze instanties en de gezinnen beter te kunnen begeleiden in hun contacten hiermee zijn in het eerste kwartaal van 2001 afspraken gemaakt met de woningbouwvereniging, bewindvoerder, en de sociale dienst. Ook hebben medewerkers van Homestart tijdens een teambijeenkomst over en weer ervaringen uitgewisseld.

Concrete tussenresultaten

- Hoewel het project de doelgroep helder omschreven heeft, krijgen ze ook jongeren (en hun gezinnen) aangemeld, voor wie het nog maar de vraag is of het project een adequaat hulpaanbod kan bieden. Het betreft bijvoorbeeld zwakbegaafde ouders of ouders die te kampen hebben met een psychiatrische problematiek. Ook vanuit de Jeugdbescherming worden soms jongeren aangemeld waarvan het nog maar de vraag is of het project een passend aanbod hierop heeft. Een inhoudelijke differentiatie betreffende de doelgroep is wenselijk. Eind 2001 zullen de instroomcriteria, op basis van een evaluatie verder aangescherpt worden.
- Er is een studiemiddag georganiseerd rondom het thema 'vraaggericht werken'. Bovendien is door alle medewerkers van het project een tien-daagse opleiding gevolgd 'Intensieve Ambulante Gezinsbehandeling'. In het informatie bulletin binnen de instelling is drie keer een artikel verschenen over het IOG project om de nieuwe vorm binnen de organisatie meer bekendheid te geven.
- Er is een aantal protocollen gemaakt. Verder is er een handboek geschreven en er zijn aanmeldingsformulieren opgesteld. De rol van de aanmelders is geëxpliciteerd. De rapportage is gestandaardiseerd en wordt door de hulpverlener zelfstandig aan de hand van een stramien ingevuld. Alle verslagen worden getekend door de projectcoördinator en de ouders. De werktijden worden geregistreerd door middel van het wekelijks invullen van werklijsten.
- Wekelijks vindt teamoverleg plaats, waarin organisatorische zaken besproken en er ruimte is voor intervisie (1 uur). Vervolgens is er een keer per drie weken individuele begeleiding van anderhalf uur.
- Er is voor 2001 een jaarplanning en werkplan opgesteld.

Voorwaarden voor verdere invoering

- Voldoende blijven investeren in deskundigheidsbevordering van het team, naast de basis opleiding (l'education permanente). De opleiding I.A.G. biedt veel relevante stof. Om alle informatie een plek te geven is meer nodig. De geleerde theoretische kennis moet geïntegreerd worden in handelen, hiervoor is een vervolg training, intervisie, supervisie noodzakelijk.
- Voldoende bieden van supervisie en voldoende bieden van intervisie in het team. Het betreft solistische functies, waarbij de gezinshulpverlener gemakkelijk meegezogen kan worden in het gezinssysteem. De afstand moet gewaarborgd blijven. Bovendien is er minder (dan bij groepswork) mogelijkheid tot overleg en overdracht.
- Voldoende mogelijkheden scheppen tot informeel contact, waarin de gezinshulpverleners elkaar onderling ondersteuning kunnen bieden. Nu is sprake van een volledige caseload. Dit houdt in dat het informeel contact afneemt tussen de gezinshulpverleners. Op dit moment wordt buiten de teamvergadering om 1 keer per week de mogelijkheid hiertoe gegeven. Dit dient een vast onderdeel te zijn bij projecten van deze aard. Op termijn kunnen verschillende varianten van de IOG ontwikkeld worden. Te denken valt aan de lichtverstandelijk gehandicapten (LVG) en de intensieve psychiatrische gezinsbehandeling (IPG). Deze vormen zijn gemakkelijk te implementeren.
- De vorm gaat vaak voor de inhoud. Het eigenbelang van instellingen is niet verdwenen, maar speelt nog steeds. De provincie zou meer de regie mogen nemen. Het is niet duidelijk waar hun taken en verantwoor-

delijkheden liggen, wat ze precies kunnen. Het gaat wel om de jeugdhulpverlening, maar niet om de GGZ jeugd (lichtelijk verstandelijk gehandicapten). Hier ligt een spanningsveld. Als de bereidheid tot samenwerken toeneemt hoeft het niet veel tijd en energie te kosten. Samenwerking tussen de RIAGG en BJZ is wel mogelijk, maar vindt niet plaats, onder andere vanwege de verschillende financieringsstromen.

3.4 Project Gezinsbehandeling (GBH)

Korte beschrijving

Het project Gezinsbehandeling kent in Midden Limburg een lange historie. Het vroegere project Praktische Pedagogische Thuishulp (PPT) van Jeugddorp Bethanië is uitgegroeid tot de methodiek Gezinsbehandeling. Een doel van het project PPT was onder andere om de wachtlijsten te verkorten en daarmee te voorkomen dat kinderen uit huis geplaatst zouden moeten worden. Bovendien zou er nazorg worden gegeven in de thuissituatie. In dit project ging het exclusief om praktische pedagogische ondersteuning. Deze praktische ondersteuning is langzamerhand uitgegroeid tot doelgerichte gezinsbehandeling. Het project Gezinsbehandeling is gezamenlijk gefaciliteerd door Stichting Jeugdhulp de Spil, S.J.J.L. en Jeugddorp Bethanië. Per 1 mei 1999 is een uitvoerige project- en methodiekbeschrijving gemaakt. De projectperiode van Gezinsbehandeling liep 1 mei 2000 af. Op basis van een gezamenlijke evaluatie is door de deelnemende instellingen besloten om Gezinsbehandeling te blijven aanbieden. Gezinsbehandeling maakt nu structureel deel uit van het aanbod van intensief ambulante jeugdzorg in (Noord- en) Midden Limburg.

Ondanks deze langere historie is dit project, gezien de doelstelling en voortgang in het Innovatieprogramma opgenomen. Het gaat hierbij niet om een geheel nieuw project, maar meer om het ombouwen van een project tot vernieuwende manieren van werken en hulpverlening. Inhoudelijk is er niet veel gewijzigd binnen de Gezinsbehandeling. Het omslagtraject dat is ingezet vindt gestaag voortgang. Het accent ligt nog steeds op de gezinsdynamiek.

Voortgang

Tijdsplanning

De officiële startdatum voor de deelname aan het Innovatieprogramma is 1 april 2000. Het proces verloopt zonder noemenswaardige afwijkingen. Enige stagnatie is opgetreden vanwege de personele bezetting.

(Substantiële) veranderingen

- 2000 was geen gemakkelijk jaar wat betreft de personele bezetting. In het eerste kwartaal is een medewerker plotseling overleden. Dit heeft grote impact gehad op het functioneren van het team van de Gezinsbehandeling. Vervanging was niet onmiddellijk voorhanden. Dit had gevolgen voor de continuering van de zorg, maar ook voor de wachtlijsten (enige stagnatie). Vervolgens werd door de Spil een nieuwe medewerkster benoemd en gedetacheerd.
- De wachtlijsten waren vrij groot, maar de komst van het IOG project (1 april 2000) is door het project Gezinsbehandeling als een verademing ervaren. Wat betreft methodiek zijn deze twee projecten vergelijkbaar. Het grote verschil ligt voornamelijk in de ontstaansgeschiedenis en de regio waarin het project plaatsvindt. Dit betekent dat vanuit de regio Venlo, waar het IOG project werkzaam is, er vanaf 1 april geen verwijzingen / aanmeldingen meer kwamen. Met als gevolg dat - doordat de regio kleiner is geworden - de reistijd danig afgenomen en er op dat punt efficiënter gewerkt kan worden. Het werkelijke aantal arbeidsuren is verhoogd en deze tijdswinst komt het project ten goede.
- Een van de partners, de S.J.J.L. (vanaf 1 januari 2001 Bureau jeugdzorg Limburg) heeft zich teruggetrokken, aangezien deelname niet langer past binnen de nieuw geformuleerde doelstelling.

- 'Het project' Gezinsbehandeling is verhuisd van Roermond naar Horn (Jeugddorp Bethanië).

Belemmerende en bevorderende factoren

Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Al werkend is de onduidelijkheid in de verantwoordelijkheid en de scheiding tussen projectleider en coördinator van het deelproject naar de achtergrond verschoven. Er vindt regelmatig afstemming plaats. Hierdoor ontstaat er wel enige overlap. Er bestaan nog onduidelijkheden, maar deze staan het project Gezinsbehandeling niet in de weg. Het is een zelfstandig project. Afhankelijk van de ontwikkelingen in het project wordt er bijgestuurd.	Het faciliteren door de provincie van een door hen gefinancierde projectleider kent voordelen op het gebied van projectorganisatorische werkzaamheden.
	Het financieren van de opleiding van de medewerkers door de provincie is een groot voordeel voor het project.

Diagnose- en indicatiestelling

Er is sprake van een zorgvuldige diagnose- en indicatiestelling. Bij de ene casus verloopt de toewijzing zorgvuldiger dan bij de andere casus. De doelgroep is niet altijd even helder bij Bureau Jeugdzorg, hetgeen blijkt uit de verwijzingen en geformuleerde indicatiestellingen door het DIC. De toewijzing geschiedt op basis van een externe indicatiestelling.

Inhoudelijke criteria

- Hulpverleners in de context
Er is veel aandacht voor hulpverleners in de context. De medewerkers zijn ook contextueel opgeleid. Er wordt voornamelijk in de gezinnen gewerkt met steeds meer aandacht voor clubs, scholen en buurtwerk. Er zijn netwerkkaarten ontwikkeld en op dit gebied is er steeds meer materiaal voorhanden.
- Integrale aanpak
Vanuit de ervaring van het vroegere project Praktische Pedagogische Thuisbuis was al sprake van samenwerking met instellingen. Deze samenwerking was nog onvoldoende en vond plaats op een paar aspecten. Op dit moment is de samenwerking nog niet structureel. Samenwerking vindt plaats met onder andere woningstichtingen, de sociale dienst, andere projecten zoals CLAS, maar ook met de SPD. Samenwerken met organisaties uit andere circuits is lastiger, vanwege de onbekendheid van elkaars werk en methodiek. Tevens blijkt in de praktijk dat samenwerking vaker bepaald wordt door de persoonlijke visie van andere, betrokken hulpverleners. De daadwerkelijke samenwerking vindt nog voornamelijk plaats op casusniveau.
Welke instantie ingeschakeld gaat worden, wordt mede bepaald door de casemanager van BJZ. De gewenste samenwerking zal vervolgens gecommuniceerd worden met de andere hulpverlener(s). Het gaat er om dat die beoogde samenwerking de ouders ondersteunt.
- Empowerment
Het empowerment aspect komt voornamelijk tot uiting in de methodiek en manier van werken. Gezinnen worden gestimuleerd om eventueel samen met de gezinshulpverlener allerlei activiteiten zelf op te pakken. Het gaat niet om het overnemen van allerlei zaken, maar juist om hen te helpen de-

ze weer zelf op te kunnen pakken. Het ontlasten van het gezin is in de beginperiode natuurlijk ook belangrijk, maar hierbij wordt altijd aan het empowerment principe vastgehouden.

- **Vraaggestuurd werken**

Het vraaggestuurd werken komt tevens tot uiting in de werkwijzen en attitude van de gezinshulpverlener. Als de gezinnen aangeven behoefte te hebben aan bepaalde zaken, dan wordt dat opgepakt. Dit gebeurt samen met hen of door hen zelf. De hulpvraag wordt echter niet overgenomen (empowerment).

Intersectorale samenwerking

Er zijn afspraken gemaakt met BJZ en het DIC. Een knelpunt daarbij is de stagnatie die optreedt bij het verwerken van de aanmeldingen bij BJZ (DIC en ZTO), die kan leiden tot onderbezetting bij het project. Bovendien is het juist bij de gezinnen waar dit project voor bedoeld is – van groot belang – om tijdig in te kunnen springen. Vaak is sprake van een crisissituatie.

Eén keer per twee à drie maanden is er overleg tussen het IOG project en het project Gezinsbehandeling. Hier worden onderling ervaringen uitgewisseld en soms op casusniveau overleg gepleegd. De samenwerking tussen het IOG project en het project Gezinsbehandeling betreft tevens de verdeling van de casussen per regio, om de wachtlijst problematiek sneller op te kunnen lossen.

De meeste samenwerking vindt plaats op casusniveau. Er is nog geen sprake van overstijgende structurele samenwerking.

Daarnaast heeft de projectleider van de Rubicon Federatie contact gelegd met de afdeling PPG (Praktisch Pedagogische Gezinsbegeleiding) van de SPD (Sociaal Pedagogische Dienst) om te komen tot een betere afstemming van doelgroep en methodiek, omdat de praktijk heeft uitgewezen dat er veel raakvlakken en soms overlappingen zijn.

De samenwerking komt makkelijker tot stand en verloopt gemakkelijker wanneer het een jeugdhulpverleningsinstelling betreft. Samenwerking met bijvoorbeeld de RIAGG verloopt, over het algemeen moeilijker. Dit is wel mede afhankelijk van de persoon en het feit of er goede afspraken liggen. De RIAGG wil echter niet optreden als casemanager. Dit heeft tot gevolg dat BJZ een casemanager dient te leveren. Bureau Jeugdzorg verkeert echter nog in een overgangsfase en de functie casemanager is nog niet helemaal uitgekristalliseerd en operationeel. Voor de korte termijn zijn wel praktische werkafspraken gemaakt (met BJZ).

De RIAGG is een belangrijke samenwerkingspartner, waarmee goede structurele afspraken gemaakt moeten worden.

Incidenteel heeft het project Gezinsbehandeling te maken met het algemeen maatschappelijk werk (AMW).

Tevens wordt er op beleids- en managementniveau overlegd tussen onderwijs- en jeugdzorginstellingen in Noord- en Midden Limburg.

Concrete tussenresultaten

- De doelgroep is bij het project Gezinsbehandeling helder. Met het Diagnostiek en Indicatie Centrum (DIC) en het Zorg Toewijzingsorgaan (ZTO) is afgesproken om bij de zorgtoewijzing rekening te houden met de regio waarin het betreffende gezin woonachtig is. De doelgroep is dus niet gewijzigd, maar de regio wel.
- De medewerkers van het project Gezinsbehandeling hebben deelgenomen aan een studiemiddag met als thema: 'Omgaan met persoonlijkheidsstoornissen bij ouders' en één met als thema 'Vraaggestuurde hulpverlening'. Het afgelopen jaar is de post H.B.O.-opleiding Intensieve Ambulante Gezinsbehandeling (IAG) van start gegaan. Het gehele team van het project Gezinsbehandeling heeft deze tiendaagse cursus gevolgd.
- Samen met Bureau Jeugdzorg Roermond is gekeken naar de taakverdeling tussen BJZ en de projectcoördinator Gezinsbehandeling. Dit heeft geleid tot een aantal onderlinge afspraken (concept protocol), betreffende de invulling en consequenties van de functie van casemanager.
- In een intern protocol is vastgelegd wie, wat, wanneer, waar en hoe handelt als er een casus aangemeld wordt (de routing. Dit geldt ook voor het afsluiten en opbergen van een dossier en de daarbij horende nazorg.
- De nazorg is in samenwerking met het project IOG geformaliseerd. Gezin- nen kunnen - in het kader van de nazorg - in het half jaar na de behan- deling recht op nog 5 keer contact. Als de termijn verstreken is wordt het gezin hierover geïnformeerd.
- Per 1 mei 2000 maakt het project structureel deel uit van het aanbod van intensief ambulante jeugdzorg in (Noord- en) Midden Limburg.
- Op dit moment heeft het project Gezinsbehandeling de beschikking over een goed team (2.6 fte) dat redelijk adequaat kan inspringen op de wacht- lijstproblematiek. Op dit moment is de wachtlijst kort. Toch is het moeilijk om hier conclusies aan te verbinden. Als er een aantal aanmeldingen tege- lijk binnenkomen wordt het al weer moeilijk, in verband met de duur van de behandeling (gemiddeld 6 maanden).

Voorwaarden voor verdere invoering

- Op dit moment is het project Gezinsbehandeling weer gesitueerd op Jeugddorp Bethanië, een residentiële setting. Dit is een belangrijk aspect, waar het project nu nog niet veel last van ondervindt. In de toekomst ver- dient dit wel de nodige aandacht. Naar de gezinnen dient helder gecom- muniqueerd te worden dat Gezinsbehandeling niet als een (mogelijk) 'voor- portaal' van een uithuisplaatsing beschouwd mag worden, juist integendeel. Ervaringen in het verleden hebben geleerd dat sommige ge- zinnen die angst kenden omdat de hulp vanuit een internaat geboden wordt.
- De ontwikkeling om vanuit de residentiële setting meer te kijken naar mo- gelijkheden om ambulante vormen van hulpverlening in te zetten dient ge- stimuleerd te worden. De taak van het MFO (multifunctionele organisatie) is om zorg te dragen voor deze omslag en hier verantwoordelijkheid voor te nemen. De ambulante zorg is naast de pleegzorg en de residentiële zorg een taak van het MFO. De structuur dient aangepast te worden, maar ook de cultuur er omheen. Dit proces behoeft voortdurende aandacht.
- Voor de functie van gezinshulpverlener bij het project Gezinsbehandeling is HBO denk- en werkniveau een voorwaarde. Het is een vrij zwaar beroep waar veel bij komt kijken. Een gezonde dosis levenservaring is bij het wer- ken in deze gezinnen noodzakelijk. Wanneer mensen net van de opleiding

komen en nog vrij jong zijn, kunnen zij het in deze gezinnen extra zwaar hebben. Ervaring is van essentieel belang, waarbij het gaat om het afbakenen van activiteiten en het zichzelf kunnen blijven zonder te verstarren. Dit vraagt vanuit de organisatie dan ook goede begeleiding en intervisie. Momenteel krijgen de medewerkers werkbegeleiding. De intervisie staat gepland.

Ondanks dat ervaring een grote rol speelt gaat het enerzijds meer om attitude dan om vaardigheden. De medewerkers moeten affiniteit hebben met de multi-probleem gezinnen, moeten met teleurstellingen om kunnen gaan, maar moeten ook een basisattitude hebben om naar alle gezinsleden toe meerzijdig partijdig te zijn.

- De norm rondom het project Gezinsbehandeling blijft een discussiepunt. De vraag is wat je kunt verwachten van de gezinshulpverleners en de gezinnen die met deze methodiek werken. Per gezin staat een bepaald aantal uur per week. Het gaat om gemiddeld 6 tot 7 uur. Hier zit de reistijd en de overhead in opgenomen. Het project werpt zijn vruchten af, maar de projectcoördinator vraagt zich af of de kwaliteit van de hulpverlening toeneemt als ze meer uren zouden hebben. De genoemde norm komt echter telkens terug.

3.5 Project Gezinsdagbehandeling (GDB)

Korte beschrijving

Oorspronkelijk is bij de provincie het projectvoorstel voor (Ambulante) Gezinsdagbehandeling ingediend. Nadat dit voorstel is afgewezen zijn ideeën uit dit voorstel gecombineerd met de reeds binnen het RCD bestaande methodiek gezinsdagbehandeling. Vanaf de startdatum, 1 januari 2000, bestaat er derhalve één project met één methodiek: Gezinsdagbehandeling.

Fundamentele verschillen tussen het nieuwe project en de oude methodiek zijn:

- Het project staat ook open voor gezinnen die tot dan geen enkele relatie met het RCD hadden. In relatie hiermee is interne indicatiestelling vervangen door indicatiestelling door het DIT.
- De oude werkwijze is uitgebreid met fase 1; een voorfase waarin een competentie vergrotingscursus wordt gevolgd.
- Fase 4 vindt nu meer in de thuissituatie plaats.

Voortgang

Tijdsplanning/ (Substantiële) veranderingen

Het project is formeel op 1 januari 2000 van start gegaan. Op dat moment was de personele bezetting nog niet volledig. Vanaf 1 oktober 2000 is dat wel het geval. De caseload bedraagt 6 gezinnen.

De Stichting gaat in de loop van 2001 toetreden tot de Federatie in Zuid-Limburg en gaat deel uitmaken van een nieuwe MFO. Dit betekent het einde van de participatie van de Stichting binnen de Rubicon Federatie.

Belemmerende en bevorderende factoren

Belemmerende factoren	Bevorderende factoren
Rond het financiële plaatje van het project bestaan onduidelijkheden. Aanvankelijk was ombouw van 6 stoelen semi-residentieel aangevraagd en toegestaan. Toen sprake bleek van een niet onbelangrijk aantal niet begrootte posten is toestemming gevraagd en verleend voor de ombouw van 8 plaatsen. Een aantal posten, zoals de beheers- en exploitatiekosten van de accommodatie valt nu nog onder de totale Stichtingsbegroting. Er zijn plannen om dit wel toe te schrijven naar de betreffende onderdelen. Waar dit toe leidt en welke problemen dit gaat opleveren is nog onduidelijk.	De scheiding van verantwoordelijkheden en taken tussen de projectleider en de projectcoördinator is goed uitgekristalliseerd, waardoor overleg, afstemming en samenwerking soepel verlopen.
De interne spanningen binnen de Stichting Jeugdzorg St. Joseph tussen de directie en het personeel. De forse meningsverschillen hebben een negatieve uitwerking op veel medewerkers van de stichting.	De projectmedewerkers zijn zeer gemotiveerd en laten zich door alle omstandigheden niet licht uit het veld slaan. Ze raken daarbij steeds meer overtuigd van de waarde van hun project en de methodiek Gezinsdagbehandeling.
Een klein project is kwetsbaar. Dit wordt nog eens versterkt doordat de werkwijze zeer specifieke kwaliteiten (tegen chaos kunnen, niet te snel ingrijpen, kunnen coachen van ouders maar geen taken overnemen) van medewerkers vraagt waardoor zij (bij ziekte) moeilijk te vervangen zijn.	
De onduidelijkheid of het project al dan niet voldoet aan de criteria van het Innovatieprogramma en of zij daar deel van uit kunnen blijven maken.	

De projectleider benoemt daarnaast de volgende knelpunten:

- De grote verschillen met andere projecten. Er is weinig gemeenschap-pelijks met andere projecten, omdat Gezinsdagbehandeling een heel ei-gen specifieke methodiek is. Er kan derhalve weinig uitgewisseld wor-den over onder andere aspecten rond het primaire proces met gezinnen.
- Informatieverstrekking naar verwijzers zou beter kunnen; overigens brengt dat het risico met zich mee dat je daarmee te veel aanmeldingen krijgt.
- Discussie over de vraag of het project al dan niet aan criteria voldoet werkt demotiverend. Alle betrokkenen bij het project ervaren het zeer negatief dat het project zo lang aan een touwtje bungelt: blijft het wel of niet tot het Innovatieprogramma behoren. Zij ervaren dit als het met terugwerkende kracht terugtrekken van de erkenning van hun innova-tieve project.
- Door sommige gemeenten zou de bijzondere bijstand regeling (bijvoor-beeld voor vervoer van gezinnen) soepeler toegepast kunnen worden.
- Het project leeft niet echt bij het management; heeft te maken met het feit dat RCD slechts een klein onderdeel is van de Stichting. De drie RCD's, dus ook RCD West alwaar het project Gezinsdagbehandeling gehuisvest is, zijn de gedecentraliseerde onderdelen van één grotere instelling, de Stichting Jeugdzorg St. Joseph te Cadier en Keer, die wat de overige werkvormen betreft sterk gecentraliseerd is. Daardoor wordt letterlijk afstand gevoeld. Voor een aantal ondersteuningsfunc-ties dient men wel gebruik te maken van centrale voorzieningen en fa-ciliteiten.
- De Gezinsdagbehandeling vindt plaats in een Boddaertcentrum. Meestal zijn de gezinnen aanwezig, als ook de kinderen die geplaatst zijn binnen de dagbehandeling aanwezig zijn. Gezinsdagbehandeling is nadrukkelijk op het gezin gericht en de ouders worden aangesproken en gestimuleerd hun verantwoordelijkheid te nemen. Binnen het Bod-daertcentrum is de regie in handen van de groepsleiding en is de be-handeling zeer kindgericht. Zeker op momenten dat – vanuit beide werkvormen – van dezelfde voorzieningen als de speelplaats gebruik gemaakt wordt kan dat irritatie opwekken. Concreter: als ouders tal-men om te reageren op gedrag van hun kind, wordt door de kinderen van het Boddaertcentrum gewezen op het feit dat zij van de groepslei-ding niet mogen, wat kinderen binnen de Gezinsdagbehandeling (ogen-schijnlijk) wel is toegestaan.

Diagnose- en indicatiestelling

Bij de verwijzing naar het project hanteert het DIT de gemotiveerdheid van ouders als een belangrijk uitgangspunt; ouders moeten zichzelf als onderdeel van het probleem zien.

Het komt voor dat als het DIT naar Boddaert-centrum verwijst het RCD vindt dat gezinsdagbehandeling beter zou zijn. Dit wordt dan met het DIT bespro-ken, hetgeen alsnog tot plaatsing in het project kan leiden.

De verantwoordelijkheid voor screening, diagnostiek en indicatiestelling ligt bij het DIT. Aldaar worden procedures en protocollen bewaakt.

Het project is bedoeld voor kinderen die voor plaatsing in een Boddaert-centrum in aanmerking komen. Dat wil zeggen dat dit project een alternatief biedt voor semi-residentiële hulpverlening.

Op basis van ervaringen met en van de geïndiceerde gezinnen bestaat de stellige indruk dat Gezinsdagbehandeling de beoogde doelgroep bereikt.

Inhoudelijke criteria

Er is veel discussie ontstaan omdat door de Commissie van Advies gesteld is dat het project niet aan het criterium van hulpverleners in de context voldoet. De geïnterviewden geven aan dat de eerste en vierde fase (bij elkaar de helft van de totale behandelingsduur omvattend) wel thuis plaatsvinden. Er wordt derhalve gedurende deze twee fases heel nadrukkelijk in de sociale en familiale context van het gezin gewerkt. Tijdens fase twee en drie wordt uitgesproken met de familiale context van het gezin gewerkt. Het gezin komt meestal compleet naar het centrum.

De integraliteit van de aanpak wordt gerealiseerd door verschillende therapievormen toe te passen en hulpverleners vanuit verschillende disciplines in te zetten (zie projectplan). Ook wordt op freelance basis externe deskundigheid ingehuurd. De integrale aanpak blijkt ook uit het feit dat het hele gezin deel uit maakt van de behandeling. Ze doorlopen gezamenlijk de respectievelijke fases in het centrum en in het laatste stadium thuis. Empowerment staat gedurende de gehele behandelperiode centraal. De gezinswerksters helpen de ouders de opvoedingshiërarchie te herstellen. Niet door taken over te nemen of te compenseren, maar ouders worden voortdurend gestimuleerd en geholpen de opvoedingsverantwoordelijkheid (meer) op te pakken.

De vraaggerichtheid komt tot uitdrukking in de vraag van ouders: "Help mij weer ouder van mijn kind(eren) te kunnen zijn!". Deze vraag wordt, op basis van de indicatiestelling geëxpliciteerd in een aantal concrete werkdoelen. In gesprekken met Bureau Jeugdzorg is aandacht besteed aan het meer vraaggericht maken van de screeningsfase.

(Inter)sectorale samenwerking

Er is met enige regelmaat contact met Bureau Jeugdzorg. Verder zijn de contacten sterk casusgebonden. De plaatser/casemanager wordt bij de behandeling betrokken tijdens het vaststellen van het behandelingsplan en de daarop volgende evaluaties. Incidenteel vindt afstemmingscontact plaats met bijvoorbeeld scholen en het RIAGG. Tevens heeft contact plaatsgehad met Sociale Diensten van diverse gemeenten met name over het vervoer en vergoedingen van kinderen en hun ouder(s).

Zodra contacten het incidentele - het casusniveau - overstijgen wordt overwogen om het verder te structureren. Daarbij zal rekening gehouden worden met de nog te ontwikkelen functie van casemanager, die als de spin in het web het netwerk van en rond het gezin in kaart dient te brengen en contacten met andere instanties dient te leggen, te verdiepen en te onderhouden.

Concrete tussenresultaten

Van concrete tussenresultaten is nog geen sprake. Wel is er sprake van voornemens ten aanzien van een aantal relevante aspecten:

- Bijscholing van de medewerkers; omdat het team nog niet volledig was is daar nog geen aandacht voor geweest. Het cursusaanbod van de Hogeschool Noord Nederland waar andere projecten gebruik van ma-

ken lijkt voor de methodiek Gezinsdagbehandeling minder geschikt. Er wordt gezocht naar een ander aanbod.

- Explicitering van de doelgroep heeft aandacht in overleg met het DIT. Met enige regelmaat heeft de coördinator contact met de manager van Bureau Jeugdzorg te Maastricht, alwaar diagnostiek en indicatiestelling en zorgtoewijzing plaatsvindt. Daarnaast is het volledige team van het DIT bij het project op bezoek geweest en heeft uitwisseling over onder andere project en methodiek plaatsgevonden.
- Uitwerking van werkwijze en protocollen moet nog gebeuren. Knelpunt is om daar tijd voor te vinden.

Voorwaarden voor verdere invoering

- Voor een dergelijk project is een meer flexibele organisatie nodig. Verantwoordelijkheden moeten sterk gedecentraliseerd worden. Je moet het gezamenlijk eens zijn over de visie en uitgangspunten en uitwerking aan de werkvloer overlaten.
- Een klein project is in velerlei opzichten kwetsbaar. De organisatie moet zodanig zijn dat er snel en adequaat ingespeeld kan worden op problemen en probleempjes die zich in de praktijk van alledag aandienen. Daarbij speelt ook een rol dat er (meer en toegankelijker) budget beschikbaar moet zijn.
- Gemotiveerdheid / betrokkenheid van medewerkers is cruciaal; dit wordt te veel als een vanzelfsprekendheid gezien. Er dient dan ook continue geïnvesteerd te worden in deskundigheidsbevordering. Er moet structureel ruimte en faciliteit zijn voor verdieping. Door allerlei (drukke) omstandigheden komt men daar nog onvoldoende aan toe. Om te voorkomen dat er roofbouw op de medewerkers gepleegd wordt zal in de toekomst meer plaats ingeruimd moeten worden voor methodiekontwikkeling, werkbegeleiding, intervisie en supervisie.