

Eindrapportage Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg

Amsterdam, 4 juni 2002

Nelleke Hilhorst
Bram van Dijk

Met medewerking van:
Yvonne van Heerwaarden
Wilma Strik

Inhoudsopgave

Samenvatting: een gewonnen uitwedstrijd!	3
1 Inleiding	7
1.1 Het Limburgse programma voor vernieuwing van de jeugdzorg	7
1.2 Programmadoelstellingen	7
1.3 De programmastructuur	8
1.4 De modelprojecten	9
1.5 Evaluatieonderzoek	10
1.6 Leeswijzer	11
2 De vijf modelprojecten	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Kenmerken van de modelprojecten	14
2.3 Innovatieproces	22
2.4 Conclusies	32
3 Evaluatie programmastructuur	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Procesbeschrijving programmastructuur	37
3.3 Beoordeling invulling functies programmastructuur	42
3.4 Conclusies	46
4 Doelbereiking	48
4.1 Inleiding	48
4.2 Ombouwpercentage	48
4.3 Instroom- en inhoudelijke criteria	52
4.4 Draagvlak	54
4.5 Intersectorale samenwerking	57
4.6 Voorwaarden voor verdere invoering nieuwe werkwijze	58
4.7 Follow-up innovatieproces	58
5 Aanbevelingen en lessen voor innovatieprocessen	60
Bijlagen	
Bijlage 1 Uitslag draagvlakmeting	66
Bijlage 2 Interviews gezinswerkers	68

Samenvatting: een gewonnen uitwedstrijd!

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 anders 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 intensieve vormen van ambulante hulp. Er zijn vier inhoudelijke criteria geformuleerd waaraan de nieuwe werkwijze moet voldoen:

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

In het kader van het programma worden vijf modelprojecten uitgevoerd. Het eerste modelproject (Jeugdhulp Thuis) 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 (Gezinsdagbehandeling, Gezinsbehandeling en IOG) gestart.

De provincie is verantwoordelijk voor de aansturing van het programma en faciliteert de modelprojecten. Bovendien wordt in het kader van het programma beoogd om de intersectorale samenwerking te bevorderen en het draagvlak voor verdere invoering van de nieuwe werkwijze te vergroten. De provincie heeft een aantal van haar taken gedelegeerd aan een extern ingehuurde programmamanager, die verantwoording aflegt aan de provinciaal projectleider. Daarnaast is een Programmaraad ingesteld, onder meer met het oog op verbreding van het draagvlak voor de nieuwe werkwijze.

Het programma wordt geëvalueerd door Praktikon (microniveau) en DSP-groep (meso- en macroniveau). De voorliggende samenvatting bevat de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de geïntegreerde eindrapportage van DSP. 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.

De vijf modelprojecten

In het eerste jaar hebben de projecten veel aandacht besteed aan de invulling van vraaggestuurd werken. Het volgende jaar is met name gefocust op het verder invullen van de interne organisatie (zoals het ontwikkelen van protocollen). Het laatste jaar hebben de projecten met name gewerkt aan de verdere bestendiging en uitbouw van de werkwijze.

Het innovatieve karakter van de modelprojecten loopt uiteen. Drie projecten hebben voortgeborduurd op een al eerder ontwikkelde methodiek. Twee projecten hebben de inhoudelijke uitgangspunten van het project (vraaggestuurd werken in het gezin, samen met andere instellingen, gericht op het versterken van de mogelijkheden) als vertrekpunt genomen bij de invulling van hun

werkwijze. Deze meer complexe weg is gerechtvaardigd als er geen bestaan-
de vormen gevonden kunnen worden, die aansluiten bij de geformuleerde
doelstelling, doelgroep en hulpvraag.

De modelprojecten hebben veel tijd en aandacht besteed om de inhoudelijke
uitgangspunten in de praktijk te vertalen naar concreet handelen. Dit geldt in
het bijzonder voor de aspecten empowerment en vraagsturing. De modelpro-
jecten zijn er in geslaagd om daadwerkelijk invulling te geven aan deze be-
grippen en zijn voortdurend bezig om hun handelen te toetsen aan deze uit-
gangspunten. De meeste projecten hebben inmiddels hun werkwijze
vastgelegd in methodiekbeschrijvingen, die in boekvorm zullen verschijnen.
Duidelijk is geworden dat deze vorm van werken een grote omslag voor wer-
kers betekent, wat betreft basishouding, vaardigheden en attitude. Een
groepsleider speelt in het internaat een thuiswedstrijd, terwijl de gezinswer-
kers van de modelprojecten een uitwedstrijd spelen. Ze zijn niet meer primair
gericht op de jongere, maar op het hele cliëntsysteem. Ze moeten invoegen
in het gezin en tegelijk voorkomen dat ze ingezogen raken. Een gezinswerker
is in tegenstelling tot een groepsleider geen specialist en deskundige, maar
veel meer een generalist en een procesbegeleider. Alle medewerkers hebben
tijdens een bepaalde fase het gevoel gehad hun houvast kwijt te raken en
sterke behoefte te hebben aan begeleiding. Deze begeleiding heeft plaatsge-
vonden in de vorm van het volgen van een post HBO-opleiding, werkbege-
leiding, teamoverleg, maar zeker ook frequente informele uitwisseling. Door-
dat een werker alleen in een gezin werkt is de behoefte aan feedback groot.
Onder meer als gevolg hiervan zijn een veilig teamklimaat en structurele vor-
men van werkbegeleiding noodzakelijke randvoorwaarden voor deze manier
van werken. Het is voor deze vorm van werken van belang dat medewerkers
een passende attitude hebben (onder andere zelfvertrouwen en zelfkennis, te
geloven in de mogelijkheden van de klant en humor). Medewerkers dienen
aan de hand van een profielschets geworven te worden; het ombouwen van
een heel team wordt dan ook afgeraden. Om medewerkers vertrouwd te
maken met de werkwijze dienen ze te starten met een beperkte caseload,
waarnaast nog ruimschoots de gelegenheid dient te zijn voor onderling over-
leg en het inwerken op de belangrijkste praktische zaken waar een gezins-
werker mee te maken krijgt (zoals schuldsanering, speciaal onderwijs, e.d.).
Tijdens het programma werd heel duidelijk dat de nieuwe manier van werken
ook consequenties heeft voor de wijze waarop een dergelijk project wordt
begeleid en aangestuurd. Als een instelling dialooggestuurd te werk wil gaan
betekent dit dat er goed naar de klant geluisterd moet worden, maar tevens
dat de organisatie de gezinswerkers de ruimte moet bieden om eigen verant-
woordelijkheid te nemen en initiatieven te ontplooien (parallele processen).
Het is van belang om zelf actief contact te leggen met andere instellingen en
uit te leggen wat de uitgangspunten betekenen voor de manier waarop met
klanten gewerkt wordt. Door het opbouwen van vaste contactpersonen
(‘ankerpunten’) binnen verschillende organisaties wordt een laagdrempelige
toegang gecreëerd. Toegewerkt kan worden naar een afsprakenmodel. Ande-
re instellingen stonden, zeker in het begin niet altijd open voor de werkwijze
van de modelprojecten en waren vrij sceptisch. Gaandeweg zijn ze veel
enthousiaster geworden en hoeven de gezinswerkers minder uit te leggen
waarom ze op een bepaalde wijze werken (bijvoorbeeld niets regelen ‘over
het hoofd van de klant’ heen).

De programmastructuur en aansturing van het programma

De provincie heeft als eerste stap een inhoudelijke visie ("Een eigentijdse
visie") op laten stellen. Vervolgens heeft de provincie het veld uitgenodigd
om te komen met plannen. Toen er alleen uit Zuid Limburg projectvoorstellen

werden ingediend, die voldeden aan alle criteria zijn deze ruimer gehanteerd. En zijn ook projecten toegelaten die het 'voorkomen van een uithuisplaatsing' als doel hebben geformuleerd, in plaats van 'alternatief voor uithuisplaatsing'. Deze eerst genoemde projecten leveren weinig zicht op de juistheid van de vooronderstellingen uit de 'eigentijdse visie'.

Om de projecten goed te kunnen faciliteren en ondersteunen is een project-leidersoverleg gestart, voorbereid en voorgezeten door de programmamanager. Er is met name gesproken over organisatorische zaken; er zijn weinig inhoudelijke discussies gevoerd over de gehanteerde werkwijze.

Na twee turbulente jaren met organisatorische wijzigingen en personele wisselingen in de programmastructuur is in het derde jaar het programma veel meer een aangelegenheid geworden van provincie en instellingen samen. De relatie tussen instellingen en provincie is gedurende de experimentele periode verbeterd. Er is meer sprake van volwassen verhoudingen, waarin ieders eigen verantwoordelijkheden onderkend worden. De wijze waarop de provincie het veld aanstuurt begint een meer dialooggestuurd karakter te krijgen. Positief is verder dat de politiek de vernieuwingen binnen de jeugdzorg onderschrijft.

De belangrijkste lessen uit de programmastructuur zijn dat als een extern programmamanager wordt aangesteld de afbakening in taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en programmamanager duidelijk wordt vastgesteld en vastgelegd. Bij de start dient een kleine stuurgroep (provincie, bestuurders/directie van betrokken instellingen en programmamanager) te worden ingesteld die de bewaking van de visie achter het programma als belangrijkste taak heeft. Als er concrete vorderingen zijn geboekt kan een klankbordgroep worden ingesteld, om een bredere groep belanghebbenden bij het programma te betrekken. Beseft dient te worden dat het creëren van draagvlak voor innovaties en samenwerking met aanpalende sectoren processen zijn die een lange adem vergen en daar zowel in tijd en geld ruimte voor nodig is.

Doelbereiking

Bij aanvang zijn vijf programmadoelstellingen geformuleerd. De ten aanzien van deze doelstellingen behaalde resultaten worden aangestipt.

1 *Ombouw van 10% van het aantal residentiële plaatsen binnen de provincie Limburg.*

In totaal is in Limburg 14% omgebouwd en deze doelstelling is dus ruimschoots gerealiseerd.

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.*

Over het instroomcriterium is veel gediscussieerd. De vraag was of de modelprojecten van de Federatie Rubicon een alternatief dienden te zijn voor uithuisplaatsing of ook konden worden ingezet ter voorkoming van uithuisplaatsing. De criteria die gehanteerd worden bij de indicatiestelling zijn naarmate de modelprojecten zich verder hebben ontwikkeld duidelijk uitgekristalliseerd.

De modelprojecten hebben grotendeels invulling gegeven aan de inhoudelijke criteria en het aanbod is voldoende effectief. De vraag in hoeverre het nieuwe aanbod effectiever is dan het traditionele aanbod kan niet worden beantwoord.

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

Door de inspanningen van de modelprojecten en de provincie, maar ook ten gevolge van een landelijke tendens bestaat er duidelijk draagvlak voor

verdere invoering van aanbod dat voldoet aan de criteria die door de modelprojecten gehanteerd zijn. De vraag van de klant als uitgangspunt nemen is een principe dat breed onderschreven wordt. Bovendien bestaat er zowel bij provincie als instellingen draagvlak om verdere ambularisering van het aanbod na te streven.

- 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.*

Deze doelstelling is slechts in beperkte mate gerealiseerd. Wel zijn in het laatste jaar vorderingen geboekt. Hier blijft de komende jaren een belangrijke opgave voor instellingen en provincie liggen.

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

De follow-up van het Innovatieprogramma moet in samenspraak tussen provincie en instellingen (dialooggestuurd) worden vormgegeven en vastgelegd. Aandachtspunten daarbij zijn: gedifferentieerd aanbod per regio, intersectorale samenwerking, aanpassen indicatiestelling en schaalvergroting van projecten.

Naast lessen voor het vervolg van het Innovatieprogramma worden in hoofdstuk 5 van de rapportage ook meer algemene lessen geformuleerd over de wijze waarop vergelijkbare innovatieprogramma's opgezet en uitgevoerd kunnen worden. De belangrijkste les is dat het realiseren van een dialooggestuurde werkwijze (gebaseerd op een afsprakenmodel) op drie verschillende niveaus parallelle processen veronderstelt: tussen cliënt en hulpverlener, tussen hulpverlener en management en instellingen, en last but not least tussen instellingen en provincie.

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 experimentele fase loopt tot en met 31 december 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 programmastructuur

De provincie heeft bij de start van het Innovatieprogramma zorg gedragen voor een programmastructuur. De provincie is eindverantwoordelijk voor de aansturing en heeft daarmee de rol als regisseur. Het cluster Jeugdzorg van de provincie levert de *provinciaal projectleider*. In het kader van de aansturing is een aantal taken gedelegeerd aan een extern *programmamanager*, met als belangrijkste taak het op een actieve wijze faciliteren en ondersteunen van de

modelprojecten. Bij de start van het programma is tevens een breed samengestelde *programmaraad* ingesteld, die oorspronkelijk bedoeld was om de bestuurlijke aansturing van het programma voor haar rekening te nemen. Uit deze programmaraad is later een *stuurgroep* geformeerd. Voor de begeleiding van het onderzoek is een *Commissie van Advies* ingesteld.

1.4 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. Tijdens de experimentele periode is tevens geld voor de projectleiding beschikbaar gesteld. De uitvoerend medewerkers zijn betaald uit de reguliere middelen.

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. Wel zijn gedeeltelijk aanvullende middelen voor bijvoorbeeld methodiekwontwikkeling 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:

- **Jeugdhulp Thuis** (eerder genaamd 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 als modelproject op 1 januari 1999. Dit project heeft begin 2002 zijn naam van HEO in Jeugdhulp Thuis moeten veranderen, aangezien de naam HEO al eerder elders binnen de jeugdzorg wordt gebruikt.
- **MFA** (Multifunctionele aanpak te Landgraaf), uitgaande van de Stichting BGO, gestart als modelproject op 1 januari 1999.
- **GDB** (Gezinsdagbehandeling te Maastricht), uitgaande van Stichting Jeugdzorg St. Joseph te Cadier en Keer, gestart als modelproject op 1 januari 2000.
- **IOG** (Intensieve orthopedagogische gezinsbehandeling te Venlo), uitgaande van Stichting Jeugdhulp De Spil te Venlo, gestart als modelproject 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 als modelproject op 1 april 2000.

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

1.5 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 DSP-groep (voorheen Van Dijk, Van Soomeren en Partners) 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 uitgekend 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 programmastructuur functioneert en de mate waarin de doelstellingen van het totale programma worden gerealiseerd.

Het onderzoek is begeleid door een breed samengestelde commissie waarin de volgende leden zitting hadden:

Dhr. Prof. dr. R. Huijsman MBA, Instituut Beleid & Management Gezondheidszorg, Rotterdam (voorzitter) ;

Dhr. drs. P. Baeten, provincie Limburg, afdeling Onderzoek en Ontwikkeling (tot september 2000);

Mw. drs. I. van Gils, provincie Limburg, afdeling Onderzoek en Ontwikkeling (vanaf september 2000);

Dhr. dr. W. van Galen, provincie Limburg (tot december 2000);

Dhr. Prof. dr. J. Hermanns, UvA, afdeling pedagogiek, Amsterdam (vanaf september 2000);

Dhr. Prof. dr. F. Nijhuis, Centrum voor Arbeidsperspectief, Hoensbroek;

Dhr. Prof. dr. J. van der Ploeg, Nederlands Instituut voor Pedagogiek en Psychologisch Onderzoek (NIPPO) (vanaf september 2001);

Dhr. Drs. T. van Yperen, Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW), Utrecht (november 1999 tot maart 2001).

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

Dit rapport is het eindverslag van het door DSP uitgevoerde onderzoeksdeel.

De onderzoekers bedanken de projectleiders en de gezinswerkers van de modelprojecten voor de inspirerende gesprekken; de programmamanager en de provincie voor de prettige samenwerking en de leden van de Commissie van Advies voor de constructieve opmerkingen ten aanzien van het onderzoek.

1.6 Leeswijzer

De voorliggende rapportage is de eindrapportage in het kader van de evaluatie op meso- en macroniveau. Deze rapportage heeft betrekking op de voortgang van de modelprojecten en het programma gedurende de duur van het Innovatieprogramma van 1999 tot en met 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 een afvaardiging van de gezinswerkers uit de modelprojecten;
- de draagvlakmeting (door middel van de DDQ) bij de medewerkers van de modelprojecten;
- de eindrapportage van Praktikon.

De opbouw van deze rapportage ziet er als volgt uit:

- In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de modelprojecten (evaluatie meso-niveau). Naast een beschrijving van de belangrijkste organisatorische en inhoudelijke kenmerken, wordt ingegaan op de belangrijkste vaardigheden en eigenschappen van een gezinswerker. Tevens wordt een beschrijving gegeven van de voortgang van het innovatieproces en worden de lessen uit dit proces voor het voetlicht gebracht.
- In hoofdstuk 3 komen de belangrijkste ontwikkelingen op programma-niveau aan de orde. Eerst wordt een overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen gegeven; vervolgens wordt ingegaan op de functie van de programmastructuur en de wijze waarop die is ingevuld.
- In hoofdstuk 4 wordt de balans opgemaakt van de doelbereiking van het totale programma, aan de hand van de vijf geformuleerde programmadoelstellingen. Tevens worden aanbevelingen gedaan over de follow-up van het Innovatieprogramma.
- In hoofdstuk 5 wordt een aantal aanbevelingen gedaan voor provincies en instellingen, die een vergelijkbaar innovatietraject willen starten.

2 De vijf modelprojecten

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de evaluatie van het Innovatieprogramma op meso-niveau, dat wil zeggen dat de belangrijkste kenmerken en ervaringen van de modelprojecten onder de aandacht gebracht worden. Gestart wordt met een korte typering van de vijf modelprojecten. In de volgende paragraaf wordt de uitgangssituatie van de vijf modelprojecten vergeleken aan de hand van formele, organisatorische en inhoudelijke kenmerken. Tevens worden de belangrijkste vaardigheden van de gezinswerkers beschreven. Ook wordt ingegaan op de gemeten veranderingsbereidheid van de medewerkers bij de start van het programma. In paragraaf drie wordt de voortgang van het innovatieproces beschreven. Eerst per experimentjaar en vervolgens wordt de grote lijn samengevat weergegeven

Er wordt in dit hoofdstuk gebruik gemaakt van:

- de ingevulde DDQ- vragenlijsten (waarmee de veranderingsbereidheid bij medewerkers aan de start gemeten is);
- de jaarlijks gehouden interviews met de projectleiders (drie maal in totaal¹);
- de interviewronde onder medewerkers aan het eind van de experimentele periode (begin 2002 is per team een groepsgesprek gehouden met drie medewerkers);
- schriftelijke producten van de instellingen.

Jeugdhulp Thuis (eerder genoemd: HEO: Hulp in Eigen Omgeving)

In dit project wordt zoveel mogelijk hulp en ondersteuning geboden in de eigen leefomgeving van de kinderen, jongeren en hun ouders. Jeugdhulp Thuis richt zich op gezinnen en kinderen van 0 tot 18 jaar. Primair wordt gewerkt aan het verbeteren van de opvoeding. Er wordt gestart met een gezamenlijke inventarisatie van aandachtsgebieden op verschillende levensterreinen waar met prioriteit aan gewerkt gaat worden. Als het cliëntsysteem in crisis is wordt gewerkt met de 'Families-first' methodiek.

Er worden concrete afspraken gemaakt over welke inbreng van de gezinswerker én ieder lid van het cliëntsysteem verwacht wordt om de gestelde doelen te bereiken. De cliënt bepaalt waar hij toegang geeft. De doelstellingen van de hulpverlening worden vertaald in sterk geïndividualiseerde en concrete doelen en afspraken (dialooggestuurd). De hulp is gericht op het ontdekken van een realistisch toekomstperspectief, waarbij het ontwikkelen van zaken die wel goed gaan voor steunpunten zorgen. Het aanboren van bronnen van sociale steun in de eigen omgeving is steeds een belangrijk thema.

De intensiteit van de hulpverlening en de aard van de contacten, dat wil zeggen het aantal contacten per week, de duur van die contacten en de breedte van het terrein waarop gewerkt, wordt bepaald door de intensiteit van de vraag. In situaties waarin de problemen hoog oplopen is dagelijks contact mogelijk.

Noot 1 Zie voor een uitvoerige beschrijving van de voortgang in 2000 en 2001 wordt verwezen naar de eerder door DSP uitgebrachte publicaties (Evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg – meso/macroniveau, DSP maart 2000 en Tussenrapportage Evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg, DSP juli 2001).

Multi Functioneel Aanbod (MFA-project)

Centraal in het hulpaanbod van het MFA staat de intensieve ambulante begeleiding in de thuis-situatie. Het doel van het MFA-project is om door middel van het begeleiden van ouders en jongere(n) in hun directe omgeving, een voor de ouders positiever opvoedingsperspectief en voor de jongere een positiever toekomstperspectief te creëren. De frequentie en intensiteit van de gesprekken worden in overleg bepaald. De kernbegrippen uit de visie zijn regie aan de klant, empowerment, vraaggestuurd werken in de context van het gezin, erkenning en aandacht voor het positieve. De intensieve ambulante begeleiding kan worden gecombineerd met dagbe-handeling waarin, gebruik gemaakt wordt van groepssituaties om de jongere toe te rusten op het gebied van sociale vaardigheden en een zinvolle vrijetijdsbesteding (Free Styler). Daarnaast kan de module wonen worden ingezet (maximaal 2 keer 3 weken), waarbij de ouders maximaal de verantwoordelijkheid voor hun zoon/dochter blijven dragen. Doel is het gezin even lucht te geven om daarna zo snel mogelijk de draad weer op te pakken.

Intensief Orthopedagogische Gezinsbehandeling (IOG)-project

Het IOG project heeft als doel de uithuisplaatsing van kinderen te voorkomen of te bekorten. 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 active-rend. 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. De IOG methodiek is in Drenthe ontwikkeld en wordt inmiddels op meerdere plaatsen in het land uitgevoerd. Dit kader was richtinggevend bij de vormgeving van het project in Noord-Limburg.

Gezinsbehandeling Roermond (GBH)

Het project Gezinsbehandeling kent in Midden Limburg een lange historie. Het vroegere project Praktische Pedagogische Thuishulp (PPT) van Jeugddorp Bethanië is (in 1998) 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 langza-merhand uitgegroeid tot doelgerichte gezinsbehandeling. De visie, doelstelling en methodiek van het project Gezinsbehandeling komt sterk overeen met het IOG-project. Voor een periode van ruim een half jaar wordt ambulante pedagogische begeleiding in de thuissituatie geboden. De nadruk ligt op het oefenen van de ouders in het effectiever en positiever leren omgaan met opvoedingsvragen. De nadruk ligt op het contextueel en vraaggestuurd werken. Deze hulp kan ingezet worden als voorzorg, ter voorkoming van een uithuisplaatsing van kinderen en als na-zorg (om na een periode van residentiële opname de ingroei en terugkeer soepel te laten verlo-pen).

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 aanbie-den. Gezinsbehandeling maakt nu structureel deel uit van het aanbod van intensief ambulante jeugdzorg in (Noord- en) Midden Limburg.

Gezinsdagbehandeling Maastricht (GDB)

Centraal in dit project staat het herstel van de hiërarchie in het gezin. Als de ouders weer leiding geven, kan voorkomen worden dat het voor hulpverlening aangemelde kind uithuis geplaatst wordt

In een voorfase wordt binnen het gezin een Competentievergrotingscursus gegeven. Vervolgens komen drie volledige gezinnen, gedurende een half jaar twee of drie dagdelen per week naar de gezinsgroep, waar men een dagritme hanteert dat vergelijkbaar is met dat van de gezinnen. De aanwezigheid van andere gezinnen geeft de mogelijkheid om succeservaringen op te doen met andermans kind of met andermans ouder. De ouders reageren op elkaar, zijn gelijkwaardig en houden elkaar in de rol van volwassenen. Er wordt een minimale dagelijkse structuur aangeleerd, waarin de sfeer en de inhoud zo veel mogelijk door de ouders zelf bepaald wordt. Zij zijn verantwoordelijk voor de eigen kinderen. In overleg met de ouders worden doelen geformuleerd, de uitvoering gepland, er wordt feedback gegeven en er worden opvoedingsvaardigheden getraind. Ouders leren te plannen, te reflecteren en te anticiperen.

2.2 Kenmerken van de modelprojecten

2.2.1 Inleiding

Op basis van de uitgebrachte nota ('Naar een Eigentijdse Visie') van de, door Gedeputeerde Staten ingestelde adviescommissie heeft de provincie besloten een driejarig provinciaal proefproject op te zetten (het Innovatieprogramma Jeugdzorg). In 1998 is aan instellingen gevraagd voorstellen te ontwikkelen voor modelprojecten, die voldoen aan de doelstelling (ombouw) en de inhoudelijke criteria. De ingediende voorstellen verschillen onderling behoorlijk wat betreft de verwoording van de achterliggende visie, de startcondities, de gevraagde middelen en het innovatieve karakter. De aanvragen zijn ter advisering voorgelegd aan de Programmaraad, die de voorstellen heeft getoetst aan de in het Startplan Innovatie Jeugdzorg Limburg vastgelegde criteria. Twee aanvragen werden meteen door de Programmaraad gehonoreerd (MFA en Jeugdhulp Thuis). Een aantal van de zeven door Rubicon ingediende projecten werden onder voorbehoud gehonoreerd. Pas nadat er een verder uitgewerkt/bijgesteld plan lag, zijn drie van deze projecten opgenomen in het Innovatieprogramma (IOG, GDB en GBH).

Dit had tot gevolg dat niet alle projecten gelijk zijn gestart. Het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project zijn per 1 januari 1999 gestart. Van de Rubicon projecten is Gezinsdagbehandeling gestart per januari 2000 en de overige twee (IOG en GBH) op 1 april 2000. Dit brengt met zich mee dat de ontwikkelingsfasen niet parallel zijn verlopen.

2.2.2 Formele kenmerken

Organisatie

De organisatievormen van de projecten zijn uiteenlopend.

Het *MFA-project* is ondergebracht bij de Stichting BGO, die is voortgekomen uit een fusie van drie (jeugdhulpverlenings)instellingen. De projectmedewerkers zijn afkomstig uit twee onderdelen van de instelling (Boddaert en MKT). Het *project Jeugdhulp Thuis* is onderdeel van de Federatie Jeugdzorg, een samenwerkingsverband van zes instellingen voor jeugdhulpverlening. Het project wordt onder eindverantwoordelijkheid van de directies van de in de Federatie samenwerkende instellingen uitgevoerd. Vijf van de zes instellingen hebben medewerkers geleverd voor het project.

De drie andere projecten (*IOG-project, Gezinsbehandeling en Gezinsdagbehandeling*) vallen onder verantwoordelijkheid van de Federatie Rubicon, een samenwerkingsverband van vijf Limburgse instellingen op de terreinen jeugdhulpverlening, jeugdbescherming, onderwijs en Licht Verstandelijk Gehandicaptenzorg. De projecten zijn bij verschillende partners ondergebracht, respectievelijk de Stichting Jeugdhulp de SPIL, Jeugddorp Bethanië en RCD-West (Huize St. Joseph). De medewerkers zijn geworven binnen de betreffende instellingen.

Uit deze beschrijving blijkt dat de organisatievorm van het project Jeugdhulp Thuis de meest complexe van de modelprojecten is, maar ook de meest integrale. Complex omdat het project aan de ene kant vrij los staat van de individuele instellingen, maar anderzijds iedere instelling wel beslissingsbevoegdheid heeft over zijn eigen deel. En 'integraal' vanwege het feit dat medewerkers van zeer diverse instellingen samenwerken in één project.

Gedurende de experimentele periode zijn de organisaties bezig geweest met nieuwe samenwerkingsafspraken.

- Begin 2001 is Huize St. Joseph (GDB-project) uit de Rubicon Federatie gestapt.
- Op 1 januari 2002 heeft er een bestuurlijk juridische fusie plaatsgevonden tussen een zestal instellingen² in Zuid Limburg en dit heeft geleid tot een nieuwe instelling voor jeugdhulpverlening: XONAR. XONAR is met ongeveer 1100 medewerkers de grootste jeugdzorgorganisatie in Nederland. Bij deze fusie zijn drie modelprojecten betrokken, namelijk project Jeugdhulp Thuis, MFA- en GDB-project³.
- Bovendien wordt gewerkt aan een fusie tussen Stichting Jeugdhulp de SPIL (IOG-project) en Jeugddorp Bethanië (GBH).

De aansturing van het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project gebeurt door projectleider(s) die dicht op het project zitten, gesteund door de directeur Zorg van de BGO. De Federatie Rubicon heeft één projectleider voor zeven projecten (waaronder de drie projecten die onder het innovatieprogramma vallen), die veel globaler aanstuurt. In al deze projectopzetten is voorzien in een coördinator per project.

Regionale spreiding

De meeste capaciteit van de modelprojecten zit in Zuid-Limburg, waar zowel het project Jeugdhulp Thuis, als het MFA-, als het modelproject Gezinsdagbehandeling hun werkterrein hebben. Het IOG-project en het project Gezinsbehandeling richten zich op Noord - en Midden Limburg.

Doelgroep

Een belangrijk uitgangspunt van het Innovatieprogramma is dat (semi)-residentiële plaatsen worden ingewisseld voor ambulante vormen van hulp. Deze 'in plaats van' wordt door het IOG-project en het project Gezinsbehandeling opgevat als '*ter voorkoming van*'. Deze Rubicon projecten benadrukken dat zij zich richten op kinderen / jongeren, waarvoor uithuisplaatsing dreigt. Bij het project Gezinsbehandeling is men bijvoorbeeld van mening dat,

Noot 2 Stichting Jeugdhulpverlening Maastricht, Stichting BGO Heerlen, Matrix-BJ Heerlen, Stichting Opvoedingsondersteuning Maastricht en Limbricht, Maria Magdalena Brose Instituut Sittard en Huize St. Joseph Cadier en Keer.

Deze fusie kent meerdere organisatieonderdelen waaronder drie MFO's: XONAR Maastricht Heuvelland, XONAR Parkstad Limburg en XONAR Westelijke Mijnstreek.

Noot 3 Wat betreft de aanduiding van de instellingen wordt uitgegaan van de situatie voor de fusie van 1 januari 2002 (tevens einde experimentele periode, en daarmee van het Innovatieprogramma).

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 en/of Gezinsbehandeling niet ingezet wordt, uithuisplaatsing – op de korte of langere termijn - onvermijdelijk is.

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 project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project omschrijven hun aanbod wel duidelijk *als alternatief* voor uithuisplaatsing, waarbij zeer intensieve hulp in de eigen omgeving als een (gelet op de veiligheid van de kinderen) professioneel verantwoord alternatief wordt gezien.

De projecten richten zich in hun begeleiding zeker niet alleen op de voor hulp geïndiceerde jeugdige. De hulp is met name gericht op het versterken van de opvoedingsvaardigheden van ouders en de opvoedingsinteractie tussen ouders en jeugdige. Alleen het MFA-project biedt de geïndiceerde jongere de mogelijkheid om in de middaguren de module dagopvang te volgen.

Capaciteit

Hieronder wordt in een schema een aantal kerngetallen weergegeven, waaruit de omvang van de ombouw en de verschillende projecten blijkt.

	Jeugdhulp Thuis	MFA-project	IOG-project	Gezinsdagbehandeling	Gezinsbehandeling
Totaal aantal pedagogisch medewerkers (incl. werkbegeleiders en teamcoördinator) (fte)	20.1	6.9	4.4	1.6	3.4
Uitvoerend pedagogisch medewerkers (fte)	18.1	5.6	4	1.25	3
Case-load (per 1 fte uitvoerend werker)	4	4 à 5	5	3	6
gemiddelde begeleidingsduur	1 jaar	1 jaar	7 mnd	9 mnd	10 – 12 mnd
Aantal cliëntsystemen op jaarbasis	80	27	34	7	15
Aantal omgebouwde plaatsen	M. Magdalena Brose 10 St. BGO 8 St. Opvoedingsondersteuning 9 St. Jeugdhulp Maastricht 9 Totaal 36	St. BGO 14	De Spil 7	St. Joseph 6	Jeugddorp Bethanië 10 (mede aangewend voor ontwikkelen CLAS methodiek)

Opvallend is het verschil in omvang tussen de modelprojecten. Het project Jeugdhulp Thuis heeft de grootste omvang en neemt meer dan de helft van het totaal aan omgebouwde plaatsen voor haar rekening.

Het project Gezinsdagbehandeling is het meest kleinschalig. De caseload per gezinswerker verschilt bij de modelprojecten. De gezinswerkers van het project Gezinsbehandeling hebben de meeste klanten tegelijk in begeleiding. Daarnaast loopt de verwachte gemiddelde begeleidingsduur loopt sterk uiteen, waarbij de IOG begeleiding het snelst wordt afgerond en de begeleiding van Jeugdhulp Thuis het langst duurt. Terwijl de gezinnen die door het project Jeugdhulp Thuis begeleid worden ook de meest intensieve begeleiding krijgen (caseload van 4 gezinnen). De kosten per klant zullen bij dit project hoger liggen dan bij de andere projecten (zie ook hoofdstuk 4). De vergelijking tussen het aantal cliënten per fte medewerker, gecombineerd met de behandelduur valt het meest gunstig uit voor het IOG aanbod; Jeugdhulp Thuis is de duurste variant. Het IOG heeft wel een iets lichtere doelgroep en beoogd uithuisplaatsing te voorkomen. Het project Jeugdhulp Thuis springt later in en is een alternatief voor uithuisplaatsing.

Toegang

De hulp die in de modelprojecten geboden wordt betreft geïndiceerde zorg. Dit betekent dat de aanmelding bij de projecten wordt verzorgd door bureau jeugdzorg. Doordat bureau jeugdzorg zich gedurende de experimentele periode in de opbouwfase bevond is de wijze waarop de toegang gestalte kreeg meerdere keren gewijzigd. De indicatie verliep in de beginperiode onhelder. Zo werd er in het eerste jaar bijvoorbeeld een indicatie MFA afgegeven, terwijl afgesproken was dat er een indicatie (semi)residentiële uithuisplaatsing moest worden afgegeven. Vervolgens diende bekeken te worden of een cliënt doorverwezen kon worden naar een modelproject. Na meerdere gesprekken met bureau jeugdzorg is de wijze van indiceren verbeterd. Er is gedurende de hele periode 'vormgericht' geïndiceerd (voor bijvoorbeeld pleegzorg, residentiële hulp, etc.). Er wordt nog niet geïndiceerd op doelen en gewenst hulpverlenend handelen, waar vervolgens de juiste hulpverleningsvorm (module) voor vastgesteld wordt.

In de eerste periode verliep de toegang via de DIC's/DIT's (Diagnose- en Indicatie Commissie/Team). Vanaf 2001 geeft het MDO (Multi Disciplinair Overleg) een indicatieadvies, waarna het ZT (Zorgtoewijzingsorgaan) dit advies procedureel toetst.

2.2.3 Inhoudelijke kenmerken

Methodische uitgangspunten

De inhoudelijke uitgangspunten, zoals geschetst in het adviesrapport 'Een eigentijdse visie op Jeugdzorg' vormen de methodische basis voor de projecten:

- *Integrale aanpak*, dat wil zeggen de problemen aanpakken in een bredere context dan de jeugdzorg, etc.
- *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.
- *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.
- *Vraaggestuurd*, het geen wil zeggen dat de vragen en problemen, zoals beleefd door jeugdigen en hun verzorgers, uitgangspunt voor de inrichting van het hulpaanbod zijn.

Bij aanvang zijn de projectaanvragen getoetst op bovenstaande basisprincipes. In de eerste tussenrapportage heeft DSP aangegeven dat één van de geselecteerde projecten niet voldeed aan meerdere van de geformuleerde

inhoudelijke uitgangspunten. Dit project, destijds genaamd (Ambulante) Gezinsdagbehandeling is vervolgens fundamenteel bijgesteld. Het belangrijkste bezwaar was dat het aanbod van dit project veel extensiever was dan de andere projecten en daardoor geen alternatief kon bieden voor uithuisplaatsing. Ook het bijgestelde aanbod Gezinsdagbehandeling voldoet niet strikt aan alle criteria: alleen de eerste fase (competentievergroting) vindt thuis plaats. De fase twee tot en met vier worden in het centrum uitgevoerd, waarbij drie gezinnen tegelijkertijd worden begeleid. De betrokkenen bij dit project zijn van mening dat zij wel hulp bieden in de context, door het hele gezin te betrekken bij het project. Bovendien vinden zij dat de gezinnen juist veel baat hebben van het feit dat er ook andere ouders en kinderen aanwezig zijn. Ouders geven elkaar veel concrete feedback, en daarbij nemen veel ouders meer van elkaar aan dan van de gezinsbegeleiders. Over dit punt is binnen het programma veel discussie gevoerd. Gesteld is dat het project Gezinsdagbehandeling een waardevol project is, maar lastig vergelijkbaar met de andere projecten. De vraag of het GDB-project wel tot het Innovatieprogramma behoort, bleef slepen. Dit heeft veel onrust en frustratie binnen het team opgeleverd (zie hoofdstuk 3).

De belangrijkste verschillen met de vroegere werkwijze

De door de gezinswerkers genoemde verschillen tussen het werken als gezinswerker in vergelijking met het werken als groepsleider komen sterk overeen en sluiten goed aan bij de beschreven 'Eigentijdse visie'. Hieronder worden de verschillen in een schema weergegeven; in bijlage 2 staan de benoemde verschillen uitgeschreven.

Vroeger	Modelproject
groepswerker	gezinswerker
regie bij de hulpverlener	regie bij de ouder
Primair gericht op jongere	cliëntsysteem
werken met anderen op een groep (thuiswedstrijd)	zelfstandig opereren (uitwedstrijd)
probleemgericht	competentie verhogend
aanbodgericht	vraaggestuurd/dialogogestuurd
interpreterend, invullend	
brede doelen	concrete (SMART) doelen
specialist/deskundige	generalist/procesbegeleider

Theoretische basis

Bij het project Jeugdhulp Thuis, het MFA- en het IOG- project ligt een theoretisch concept ten grondslag aan de uitwerking van het project. De overige twee Rubicon projecten zijn meer vanuit de praktijk ontwikkeld, maar kennen ook een theoretisch fundament. De projecten gebruiken elementen uit verschillende pedagogische theorieën, die dicht bij elkaar liggen, maar wel de accentverschillen van de verschillende projecten verklaren. In de gehanteerde

theorieën zijn duidelijk de verschillende inhoudelijke uitgangspunten (empowerment, systeemgericht, etc.) terug te vinden.

Zo wordt in het project Gezinsbehandeling vooral gewerkt vanuit de contextuele theorie (veel aandacht voor het gezin en de gezinsgeschiedenis). Het project Gezinsdagbehandeling baseert de behandeling op de leertheorie (competentievergroting en empowerment), de systeemtheorie (werken met gezinnen) en de interactieve, experiëntiële theorie (onderkennen van eigen behoeften, voor- en afkeuren). Het MFA project is onder andere gebaseerd op de inzichten van prof. Baartman over het 'gebrekkig pedagogisch besef' van ouders.

Het project Jeugdhulp Thuis is ontstaan na een zoektocht naar een nieuw paradigma in de jeugdzorg; door hen het 'pedagogische en contextueel paradigma' genoemd. Uitgangspunt daarbij is dat methodieken om jeugdigen te helpen vooral gericht dienen te zijn op het verbeteren van de opvoeding en het vergroten van de mogelijkheden van cliënten, om door middel van het inzetten van eigen potenties (weer) meer greep te krijgen op de wijze waarop hun leven verloopt.

De IOG methodiek maakt gebruik van de leertheorie, de systeembenadering, de contextuele benadering en de communicatietheorie. Ten aanzien van het functioneren van het gezin wordt gewerkt met de balans tussen 'draagkracht' - 'draaglast' en wat betreft de relatievorming met de balans 'afstand' - 'nabijheid'.

Innovatief karakter

De projecten zijn zeker niet allemaal inhoudelijk (ver)nieuw(end). Het project Jeugdhulp Thuis en het MFA zijn dat duidelijk wel; de Rubicon projecten niet. Zo is de IOG methodiek in Drenthe ontwikkeld, en wordt deze inmiddels in acht provincies toegepast. Deze methode was wel nieuw binnen de provincie Limburg en daarmee innovatief voor de provincie. Het project Gezinsbehandeling (tien jaar geleden gestart als project Praktische Pedagogische Thuishulp en al eerder verder uitgegroeid tot doelgerichte gezinsbehandeling) heeft zich verder ontwikkeld en het project Gezinsdagbehandeling bestond al tien jaar binnen het RCD (Regionaal Centrum Dagbehandeling). Bij het MFA-project is de visie 'de regie hoort bij de cliënt', als meetlat genomen bij de invulling van de werkwijze.

Gedurende de experimentele periode is de werkwijze van het project Gezinsbehandeling en het project Gezinsdagbehandeling verder uitgebouwd. Voor de medewerkers van het project Jeugdhulp Thuis, IOG-, en MFA-project betekende deelname aan het Innovatieprogramma een nieuwe start; ze gingen werken binnen een nieuw team, volgens een wezenlijk andere methode. Het IOG had daarbij de meeste handvatten (elders ontwikkelde en helder beschreven methodiek); het MFA de minste. De in paragraaf 2.3 beschreven omslag die medewerkers moesten maken zijn met name van toepassing op de nieuwe projecten.

2.2.4 Kenmerken van de gezinswerkers

In de interviews met medewerkers is gevraagd wat de benodigde vaardigheden en eigenschappen van een gezinswerker zijn (zie ook bijlage 2). Samengevat komt het erop neer dat hij/zij van 'vele markten thuis' dient te zijn. De belangrijkste aspecten zijn:

motivatie voor het werk, respectvol benaderen van een gezin, kunnen aansluiten, oprechte belangstelling, flexibele opstelling, geduld, relativeringsvermogen, beschikken over eigenwaarde, fouten durven maken, zich kwetsbaar kunnen opstellen, humor, creativiteit en vermogen tot associëren en dissociëren.

ren. Hij/zij moet het vermogen hebben om solistisch te werken en zelfreflectie toe te passen, waarbij de eigen waarden en normen meer op de achtergrond dienen te komen. Een gezinswerker moet een onderscheid leren maken tussen de verantwoordelijkheid van de klant en de eigen verantwoordelijkheid (basis voor het realiseren van empowerment). Hij/zij moet verbaal en non verbaal communicatief zijn en de taal van de cliënt spreken. Werk en privé moet men kunnen scheiden. Levens- en werkervaring zijn belangrijk omdat de persoon dan stabiel is en meer eigenheid heeft. Het denk- en werkniveau dient HBO te zijn, alleen MBO is niet voldoende.

Een *lerende houding* is belangrijk om te komen tot een passende aanpak in het gezin. Een goede *basishouding* is nodig om in te kunnen voegen in het gezin en de regie bij de ouders te laten. Vraaggerichte- en activerende *gesprekstechnieken* zijn noodzakelijk om vraaggestuurd te kunnen werken. Het is van belang om goede vragen te stellen (in plaats van eigen inzichten mede te delen).

De gezinswerker moet oog hebben voor en aansluiten bij wat goed gaat en dit verder uitbouwen door middel van het *geven van positieve feedback*. Het gezin *contextueel benaderen*; patronen kunnen herkennen en binnen een gezin benoemen.

Jezelf als instrument gebruiken door jezelf te blijven en te benoemen wat je voelt. Transparant zijn, geen verborgen agenda's hebben, zijn andere kernkwaliteiten. Een moeder vertelde een keer: "Jij bent tenminste normaal". Deze transparantie is ook belangrijk in het team.

Het kunnen spelen met *afstand en nabijheid* is belangrijk; om niet verloren te raken in details is een analytische helikopterview nodig. Een gezinswerker moet kunnen meebewegen in de dynamiek van het gezin, onderwijl de rode draad in de gaten houdend. *Aansluiten* bij het gezin wordt door de medewerkers van het GBH-project genoemd als meest cruciaal.

Verder is het van belang om het netwerk van je werkgebied in kaart te brengen en initiatief te nemen om te komen tot *afstemming* met de diverse instellingen. Hierbij hoort ook dat er ruimte gelaten wordt voor de ander en diens deskundigheid en inbreng. Het MFA zien de functie van hulpverlenersnetwerken als 'deuropeners' voor klanten zodat de klant gehoord met zijn vraag en het signaleren van trends, maar niet als het 'voorkoken van oplossingen' voor de klant.

2.2.5 Veranderingsbereidheid bij aanvang

De Decision Determinant Questionnaire (DDQ)

Om de veranderingsbereidheid te meten is - bij de start van de modelprojecten - 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 te meten van de bereidheid tot implementatie van een bepaalde innovatie (vernieuwing van de werkwijze). (Zie bijlage 1.)

Resultaten

Aan de draagvlakmeting hebben 41 respondenten meegewerkt, zeven van het MFA-project, negentien van het project Jeugdhulp Thuis, vijf van de Gezinsdagbehandeling Maastricht (GDB), zes van IOG Venlo (IOG) en vier van de Gezinsbehandeling Roermond (GBH).

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 2.1 Gemiddelde scores Decision Determinants Questionnaire per instelling

Dimensie	MFA	Jeugdhulp Thuis	GBH	GDB	IOG	allen
Randvoorwaarden	2,1	3,0	2,3	2,8	1,3	2,4
Visie	2,4	2,4	2,8	2,0	1,7	2,3
Informatie	3,4	2,9	2,6	2,3	1,6	2,6
Omstandigheden *	4,6	3,0	2,3	3,5	2,7	3,2
Tijdstip *	2,7	2,4	1,1	2,3	2,7	2,4
Behoefte	1,6	1,9	1,0	1,5	1,3	1,6
Weerstand *	2,2	2,1	1,0	1,5	1,3	1,8
Verwachte opbrengst	1,2	2,0	2,0	1,6	1,4	1,7
Totaal	3,2	3,5	2,8	3,0	2,2	3,0

* Deze dimensies tellen niet mee in het totaal.

Modelprojecten vergeleken

Gemiddeld scoren de modelprojecten neutraal, waarbij het project jeugdhulp Thuis project er het minst gunstig en het IOG project er het gunstigst uitkomt. Uit de analyse van de ingevulde DDQ-vragenlijsten blijkt dat het ontbreken van goede (eenduidige) arbeidsvoorwaarden een (sterk) negatieve invloed heeft gehad op de veranderingsbereidheid van de medewerkers van Jeugdhulp Thuis (zie 'randvoorwaarden').

De score op de factoren 'behoefte' en 'verwachte opbrengst' scoren bij alle projecten gemiddeld het best. De nieuwe werkwijze voldoet volgens de meeste medewerkers aan een duidelijke behoefte. Ze verwachten veel van de resultaten van de nieuwe manier van werken, en er is weinig weerstand. Opvalt is dat de factor 'omstandigheden' gemiddeld het minst scoort. Deze factor wordt door alle modelprojecten vrij ongunstig gewaardeerd, vooral bij het MFA project. Bij het MFA valt de start van het experiment namelijk samen met een reorganisatie. De vraag is of dit in de praktijk negatief zal uitpakken, aangezien de medewerkers wel van mening zijn dat het project op het juiste moment geïntroduceerd is. Bij het project Gezinsdagbehandeling denken de respondenten dat de invoering bemoeilijkt wordt door onvoorziene omstandigheden. Ook vragen ze zich af of er voldoende financiële middelen zijn om het project uit te voeren.

Gezinsbehandeling scoort heel gunstig op de factor tijdstip. De andere 4 projecten verschillen weinig wat betreft de score op deze factor en hebben (slechts) een iets betere score dan het neutrale gemiddelde. Bij de factor informatie scoort het IOG-project optimaal en het MFA-project het minst gunstig.

De MFA-medewerkers geven aan duidelijk behoefte te hebben aan meer informatie over welke veranderingen het project met zich meebrengt. De medewerkers van het project Gezinsdagbehandeling geven aan dat ze niet goed weten welke veranderingen het project met zich mee zal brengen. Ze zijn van mening dat zij beperkt betrokken zijn bij de invoering van het project. De modelprojecten laten bij de factor 'visie' een vrij gemiddeld beeld zien, waarbij de medewerkers van het IOG-project de meest gunstige score geven.

2.3 Innovatieproces

Eerste programmajaar (1999)

Ongelijke start

In het eerste programmajaar zijn twee van de vijf projecten gestart, namelijk het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project. Voor de Rubicon projecten werkte het belemmerend dat het lang onduidelijk was of hun aanvraag gehonoreerd zou worden en ze tot het Innovatieproces zouden gaan behoren.

Werkwijze: veel vragen over vraaggestuurd!

Er is binnen het project Jeugdhulp Thuis en het MFA veel gediscussieerd over de werkwijze, over hoe bijvoorbeeld invulling gegeven kan worden aan het begrip 'empowerment' en 'vraaggestuurd werken'. Duidelijk was dat een werker niet bij elk probleem binnen een gezin meteen met een oplossing klaar moet staan, maar dit betekent niet dat er in geen enkel geval directief mag worden opgetreden en de hulpverlener zijn/haar deskundigheid in kan brengen. In de inhoudelijke werkbegeleiding van de medewerkers is ruime aandacht besteed aan dergelijke aspecten. Door de sterke discrepantie tussen de voormalig gehanteerde en de meeste nieuwe methodieken dienen de medewerkers zich een fundamenteel andere manier van werken eigen te maken (Jeugdhulp Thuis, MFA, en IOG). De meeste medewerkers waren gewend om binnen een residentie te werken, terwijl de nieuwe werkwijze een andere taakinvulling met zich mee brengt.

Een projectleider merkt op dat "de vragen die gesteld worden door de hulpverleners, helderder worden en stukjes antwoord bij elkaar gezocht worden. De medewerkers zijn wel nog heel zoekend en hebben behoefte aan veel reflectie". Binnen het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project wordt veel aandacht besteed aan *deskundigheidsbevordering* (het aanleren van vaardigheden c.q. het anders inzetten van vaardigheden). Daarnaast gaat het om het aanleren van een andere attitude (grondhouding). Veel tijd gaat zitten in het anders kijken en denken. De vertaling van het gedachtegoed (Eigentijdse visie) naar een concrete werkwijze is zeer complex.

De medewerkers zijn zeer enthousiast, maar hebben wel behoefte aan meer training om zich de nieuwe werkwijze eigen te maken en om te leren op welke wijze ze hun eerder opgebouwde ervaring en kennis kunnen inzetten. Door het predikaat 'Nieuw' krijgen sommige medewerkers de indruk dat alles heel anders moet en voelen ze zich onthand.

Een ander opmerkelijk punt, genoemd door de projectleider van Jeugdhulp Thuis 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.

Organisatie: andere manier van leidinggeven

Wat betreft de *interne organisatie* wordt geconstateerd dat de activerende manier van hulpverleners ook een andere vorm van leidinggeven vereist. Als een gezinsmedewerker de positieve kanten van een gezin dient te versterken, kan een werkbegeleider bijvoorbeeld niet op een directieve manier supervisie geven (parallele processen). Met de medewerkers wordt nagedacht hoe dit er uit zou moeten zien. Binnen het MFA wordt hier al druk mee geëxperimenteerd. Zo wordt een begeleidingscontract opgesteld tussen medewerker en werkbegeleider.

Met name bij het project Jeugdhulp Thuis, maar ook bij het MFA-project wordt gesignaleerd dat het verschil in arbeidsvoorwaarden (salarisinschaling, reiskostenvergoeding) leidt tot veel onrust en onvrede bij de medewerkers. Het project Jeugdhulp Thuis heeft te maken met drie verschillende CAO's en

zes instellingen met zes directeuren die verschillend over een aantal zaken denken.

Toegang: onheldere procedures

Om een zuivere instroom te kunnen garanderen, is veel aandacht besteed aan de toegang tot de modelprojecten en de te hanteren procedures (geen selectie van cliënten). Desondanks verloopt de toegang zeker niet vlekkeloos (omslachtige procedures, indicatie niet helder omschreven). Wat betreft de toegang is er nog een ander punt waar de projecten, tegen aan lopen. In het voortraject wordt op een traditionele wijze gewerkt (bijvoorbeeld een sterk probleemgeoriënteerde diagnostiek). Binnen de projecten bestaat de behoefte om ook het voortraject (de aanlevering) meer vraaggericht te laten plaatsvinden.

Externe samenwerking: ondergeschoven kindje

Doordat interne zaken veel aandacht hebben gevraagd zijn de projectleiders nog nauwelijks toegekomen aan de opbouw van structurele samenwerkingsrelaties met externen. De energie en ruimte ontbreekt om hier invulling aan te geven. Op casusniveau stuiten de modelprojecten op visieverschillen. Andere instellingen vinden het bijvoorbeeld vreemd dat medewerkers van de modelprojecten de regie bij de klant leggen (met name benadrukt door het MFA-project). Zo kunnen bijvoorbeeld scholen 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.

De projectleider van het MFA-project vergelijkt hun werk wat dit aspect betreft met het werk van missionarissen: telkens opnieuw dienen ze uit te leggen waarom ze zo handelen. Geconstateerd wordt dat de samenwerkingspartners (sociale diensten, gemeenten, Bureau Jeugdzorg) nog aanbodgericht werken.

Tweede programmajaar (2000)

Groei

De modelprojecten hebben zich in het tweede jaar in meerdere opzichten positief ontwikkeld. Er is aandacht besteed aan de – in de eerste rapportage door DSP genoemde – knelpunten. Het betreft het uitwerken van de visie in concreet handelen, deskundigheidsbevordering van medewerkers, de arbeidsvoorwaarden en de procedures rond de instroom van jongeren in de modelprojecten.

Organisatie: ontwikkelen van protocollen

Er is veel tijd en aandacht besteed aan het verder ontwikkelen van (onderdelen) van de modelprojecten. De projecten (met name MFA, Jeugdhulp Thuis) hebben veel tijd geïnvesteerd in 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 is gewerkt aan het stroomlijnen van de procedure waarlangs cliënten binnen de projecten instromen.

Eind 2000 hebben de projectleiders op uitvoeringsniveau, gesteund door de directies en de programmamanager afspraken gemaakt met de coördinatoren

en managers van bureau jeugdzorg over een duidelijke indicatiestelling. Zo hebben het MFA- en het project Jeugdhulp Thuis 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, vanaf dat moment goed uitgevoerd worden.

Werkwijze: een grote omslag voor medewerkers

Alle projecten zijn intensief bezig geweest met methodiekontwikkeling, en dan met name met de aspecten vraaggestuurd en integraal werken. 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 kunnen worden in concrete, werkbare en haalbare doelen. Ook is er binnen de projecten veel gesproken over de invulling van rollen, bijvoorbeeld over de andere manier van (vraaggestuurd) leidinggeven.

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 wel veel energie gekost en op sommige momenten voor veel onzekerheid gezorgd (met name bij het MFA- en het project Jeugdhulp Thuis).

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 leidinggevendenden) moeten door een fase van grote onzekerheid, waarin ze een gebrek aan houvast ervaren. Het belang van goede intervisie en werkbegeleiding wordt benadrukt. Maar er wordt ook geconstateerd dat er sprake is van een grote mate van creativiteit en een duidelijke groei bij medewerkers. Er zijn echter ook medewerkers tot de conclusie gekomen 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 project Jeugdhulp Thuis heeft dit als een belemmerende factor ervaren: bijna de helft van de oorspronkelijke medewerkers is vertrokken. Dit is mede het gevolg van het feit dat de werkers niet zelf hebben kunnen kiezen voor deze werkwijze, maar een heel team is aangewezen om volgens de nieuwe methode te gaan werken.

Deskundigheidsbevordering

De medewerkers van vier modelprojecten hebben – naar tevredenheid – de tiendaagse post HBO-opleiding IAG (Intensieve Ambulante Gezinsbehandeling) van de Noordelijke Hogeschool gevolgd. Alleen voor de medewerkers van het project GDB is deelname aan de cursus steeds uitgesteld. Gesteld wordt dat de medewerkers een 'koffer vol' meegekregen hebben aan theorieën, strategieën, methodieken en interventiemogelijkheden. De medewerkers van het project GBH geven aan dat de opleiding tevens gezorgd heeft voor meer eenheid in het team, aangezien het team bestaat uit medewerkers met een verschillende achtergrond.

Daarnaast hebben alle projecten meerdere studiedagen georganiseerd over uiteenlopende onderwerpen. Ook het programmamanagement heeft studiedagen georganiseerd over onder andere vraagsturing (2000), netwerkontwikkeling (febr. 2001) en 'het gezin en zijn omgeving' (maart 2001). De projectme-

dewerkers vonden deze studiedagen teleurstellend, wat betreft inhoud en relevantie voor de projecten.

Ook als vraaggestuurd werken het uitgangspunt is, dienen medewerkers hun professionaliteit en deskundigheid in te brengen, maar wel op een specifieke manier. Niet alleen in casuïstiekbesprekingen (interviews), tijdens de werkbegeleiding (supervisie), tijdens teambesprekingen, maar ook tussen de huisbezoeken door brainstormen de gezinswerkers over de wijze waarop ze invulling kunnen geven aan vraaggestuurd werken en geven ze elkaar (op een opbouwende manier) feedback. Medewerkers hebben in deze fase aangegeven behoefte te hebben om te oefenen met diverse aspecten van gespreksvaardigheden, die de vraaggestuurde aanpak ondersteunen. Zij 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 voorlegt aan de cliënt maar helpt de hulpverlener de cliënt zijn/haar eigen analyse te maken van mogelijke oplossingen.

Samenwerking: op casusniveau

De samenwerking van modelprojecten met andere instellingen heeft over het algemeen nog een weinig structureel karakter en beperkt zich meestal tot samenwerking op casusniveau. Alle projectleiders geven aan dat de modelprojecten meer naar binnen zijn gericht.

Een individuele casus is bepalend voor met wie en op welke wijze samengewerkt wordt. 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 CLAS-project (Contextuele behandeling en Leergroepen van Alle betrokkenen bij Seksueel misbruik).

In de samenwerking met een aanbodgerichte instelling blijkt het vraaggestuurd werken soms problemen op te leveren. 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.

Het project Jeugdhulp Thuis is het verst in het vormgeven van 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. 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.

Papieren plaatser in plaats van casemanagement

Het belangrijkste knelpunt in de samenwerking is dat de (inhoud van de) functie casemanager nog niet uitgekristalliseerd is door BJL (wettelijke taak in het kader van de nieuwe Wet op de jeugdzorg), los van het feit dat ze vaak niet beschikbaar zijn.

Bij vrijwillige hulpverlening is vaak alleen sprake van een schriftelijke aanmelding: een 'papieren' plaatser. Er vindt dan 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. In Zuid Limburg is slechts bij een klein deel van de casusbesprekingen de plaatser aanwezig om

ook daadwerkelijk geïnformeerd te worden (in Noord Limburg loopt dit beter). De plaatser volgt het proces van te grote afstand, terwijl de gezinswerkers er behoefte aan hebben dat iemand over hun schouder meekijkt. Mocht de doelstelling bij een cliëntsysteem niet gehaald worden is het wenselijk dat de plaatser bekend is met de situatie en snel vervolgstappen kan zetten. Een bijkomend voordeel van een intensiever contact gedurende het hulpverleningsproces is dat de verwijzer meer zicht krijgt op de mogelijkheden en onmogelijkheden van een project.

Verder is het onduidelijk 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.

Een belangrijke vraag is hoe het vraaggestuurde werken zich verhoudt met de taakstelling van met name de justitiële verwijzers (gezinsvoogden). Het MFA heeft een explicitering gemaakt van de rolinvulling en rolverdeling van de gezinswerker en de gezinsvoogd. Kort samengevat komt het erop neer dat de gezinsvoogd een gezagsrol bekleedt en de OTS tijdelijk is, afhankelijk van de inspanningen van een gezin. De ouder legt verantwoordelijkheid af aan de gezinsvoogd over de vorderingen. De hulpverlener helpt de ouder bij diens pogingen om veranderingen tot stand te brengen. Het uitgangspunt van het MFA hierbij is dat een klant de keuze heeft om al dan niet mee te werken. De werker helpt het gezin om zich te realiseren dat de gezinsvoogd daar dan op zijn beurt een mening over heeft, die niet vrijblijvend is. Het MFA helpt hen vervolgens de gevolgen van de keuze die zij willen maken te overzien.

Derde en laatste programmajaar (2001)

Stabilisering

In het derde programmajaar ligt het accent gelegen op stabilisering. De - in de eerste twee jaar ingezette zaken - zijn bij de meeste projecten verder uitgebouwd. Dit geldt zowel voor inhoudelijke aspecten als voor de organisatie. Er is gewerkt aan het verder expliciteren en internaliseren van de ontwikkelde werkwijze en attitude door de gezinswerkers. Gesteld wordt dat de meeste gezinswerkers zich de attitude hebben eigengemaakt en in de praktijk toepassen (onder andere goed kunnen aansluiten bij de gezinnen). Hierdoor hebben de medewerkers meer zelfvertrouwen gekregen. Deskundigheidsbevordering en werkbegeleiding blijven belangrijke onderdelen. Daarbij is gesproken over het hiërarchieherstel in het gezin, omgaan met weerstanden, waaronder het ingezogen raken, etc.

Daarnaast zijn de (meeste) projecten meer ingebed binnen de regio. Andere instellingen raken bekend met het aanbod van de modelprojecten. De meeste projecten hebben netwerkmappen aangelegd, met informatie over relevante instellingen en verzamelen materiaal over thema's waar ze vaak mee geconfronteerd worden (verslaving, schuldsanering, vermoedens van seksueel misbruik).

De medewerkers van het project Gezinsdagbehandeling hebben echter een zwaar jaar gehad en waren meer 'het hoofd boven water aan het houden', dan aan het ontwikkelen. Ze kampen met problemen in het team, ziekte (langdurige uitval) en geringe aansturing (zieke projectcoördinator, onduidelijke positie extern projectleider en wisseling directie Huize St. Joseph). Dit betekent dat het centrum niet - zoals in de plannen staat - vijf dagen per week open is. Daarnaast hebben ze minder tijd kunnen besteden aan gezinspsychologie, methodiekwontwikkeling en -beschrijving. Doordat zij vinden dat de erkenning van het project binnen het Innovatieprogramma

meerdere keren in twijfel is getrokken, worden er ook geen beslissingen genomen over de formatie. Dit levert de nodige spanning en onduidelijkheid op. De gezinswerkers stellen dat er in plaats van over de gezinnen, over de status van het project gesproken wordt.

Door de programmamanager is in deze fase voortdurend de aandacht gevestigd op de structurele inbedding en verankering van de werkwijze. De projectleiders zijn door haar gewezen op het belang van het maken van bedrijfsplannen voor een structurele voortzetting en een beschrijving van de methodiek (met concrete voorbeelden). Meerdere projectleiders geven aan dat ze concrete handvatten daarbij gemist hebben.

Meer uitwisseling tussen projectleiders

Met name in het laatste programmajaar zijn de projectleiders meer onderling gaan uitwisselen. De programmamanager heeft daarin een stimulerende en ondersteunende rol gespeeld. Ze bellen elkaar regelmatig met vragen en er hebben ook onderling werkbezoeken plaatsgevonden.

Vraaggericht – vraaggestuurd – dialooggestuurd

Bij de start werd nog gesproken over vraaggericht werken, maar deze term werd te vrijblijvend gevonden. Vervolgens is men gaan spreken over vraaggestuurd werken, wat bij sommigen de associatie oproept van 'u vraagt en wij draaien'. Het project Jeugdhulp Thuis hanteert nu – op basis van het voortschrijdende inzicht – de term dialooggestuurd werken. Voor de term empowerment gebruiken ze de definitie van Ken Blanchard: 'Empowerment betekent vrijheid van handelen door autonomie te creëren. Het betekent ook verantwoordelijkheid nemen voor de resultaten door grenzen te stellen'. Het MFA spreekt heel bewust over klanten, in plaats van cliënten. Ze zijn van mening dat dit begrip de relatie tussen hulpvrager en werker het beste uitdrukt. De term drukt dienstbaarheid van de werker uit en geeft tevens aan wie het uiteindelijk voor het zeggen heeft (de klant is koning). Deze uitwerking van de gehanteerde terminologie geeft aan dat de projecten heel nauwgezet bezig zijn met de praktische vertaling van gehanteerde uitgangspunten.

Bekendheid projecten groeit

De meeste projecten hebben zich het laatste jaar sterk ingespannen om de (naams)bekendheid van het project te vergroten. Zo zijn er vertegenwoordigers van instellingen uitgenodigd voor besprekingen met de teams om elkaars werkwijze nader toe te lichten. Er is in dit jaar veel geïnvesteerd in de samenwerking en afstemming met de diverse instanties. Er zijn handzame folders geschreven.

Door de gezinswerkers wordt geconstateerd dat de nieuwsgierigheid en informatiebehoefte bij verwijzers/plaatsers gegroeid is. De grote lijn is inmiddels bekend en er worden meer gedetailleerde vragen gesteld. Het werken met een vast contactpersoon wordt van beide kanten als efficiënt ervaren (men weet elkaar te vinden en is op de hoogte van de werkwijze).

Ook bij collega-instellingen wordt een groeiende behoefte aan informatie en uitwisseling geconstateerd. Het MFA-project en het project GDB hebben minder aandacht aan PR en hebben meer intern gericht gewerkt.

Bij het MFA speelde de ervaren werkdruk en de kleinschaligheid van het project daarbij een grote rol.

De modelprojecten hebben ook veel aandacht besteed aan de samenwerking met bureau jeugdzorg. Met name in Zuid Limburg heeft men echter nog steeds veel te maken met papieren plaatsers. Eind 2001 heeft in de twee regio's een gesprek plaatsgevonden met bureau managers van bureau jeugdzorg en enkele projectleiders. Dit gesprek over de invulling van

casemanagement en de onderlinge taakafbakening heeft niet opgeleverd wat de projectleiders gehoopt hadden.

Grenzen worden duidelijker

Duidelijk wordt dat niet alle gezinnen met dit intensieve aanbod geholpen kunnen worden. Zo kunnen de gezinswerkers uithuisplaatsing van jongeren niet altijd voorkomen. Ze geven overigens aan dat dit niet betekent dat hun inzet voor niets is geweest. Vaak komen de betrokkenen tijdens de begeleiding zelf tot de conclusie dat uithuisplaatsing het enige resterende alternatief is. Een knelpunt daarbij is de wachttijd voordat een residentiële plaats beschikbaar is. De projectleiders geven ook aan dat sommige gezinnen zeer langdurige ondersteuning nodig hebben (onderhoudsmodule) en dat verder nagedacht dient te worden hoe hieraan vorm gegeven kan worden. Het MFA onderscheidt bijvoorbeeld een groep gezinnen, die zich machteloos voelen waar een langdurend traject, variërend wat betreft intensiteit nodig is. Hun methodiek die vooral gericht is op het veranderen van de opvoedingsinteractie sluit minder goed aan. Het betreft gezinnen die het gevoel hebben dat het leven hun overkomt en dat ze niet of nauwelijks invloed hebben op hetgeen er in hun leven gebeurt. Ze voelen zich eerder slachtoffer van het leven, dan dat ze het gevoel hebben dat ze de regie hebben.

Bij gezinnen waar sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel komen gezinswerkers vaak letterlijk niet binnen. De gezinswerkers hebben ook regelmatig te maken met ouders met een psychiatrische problematiek. Het IOG project pleit ervoor om de - in Drenthe - speciaal voor deze doelgroep ontwikkelde variant van het IOG (IPG) ook in Limburg aan te gaan bieden.

Teambuilding

In deze fase is in meerdere projecten aandacht besteed aan teambuilding. De meeste projecten hebben een training van Cocon gevolgd. Bij het MFA heeft centraal gestaan waarom de medewerkers van het MFA, die enthousiast zijn over de werkwijze, deze toch als een grote belasting ervaren. Duidelijk werd dat vanuit het principe 'vorm volgt inhoud' alles opnieuw doordacht moest worden, zoals ook de organisatie- en overlegvormen⁴. Ook "het grenzeloos navelstaren" maakt onzeker en is vermoeiend. Bovendien was het niet duidelijk wanneer een werker het 'goed' gedaan had. Geconstateerd werd dat er naar verhouding te veel aandacht besteed werd aan de taakkant, terwijl de organisatorische kant minder uit de verf kwam en de menskant grotendeels verwaarloosd werd.

Bij het project Gezinsdagbehandeling is het onderlinge teamfunctioneren aan de orde gesteld en is één medewerker overgeplaatst naar een andere afdeling. Andere projecten zijn van mening dat de teamrollen helderder zijn geworden en de onderlinge afstemming (verder) bevorderd is.

Aanpassing structuur en budgetbeheer

De projectleider van het project Jeugdhulp Thuis heeft in 2001 grotere bevoegdheden gekregen. Hij is budgethouder geworden, hetgeen betekent dat er een efficiëntere en snellere besluitvorming plaatsvindt ten aanzien van de middelen. Er worden prioriteiten gesteld en men is in staat rond te komen met het beschikbare budget. Door de gewijzigde structuur is een grotere beleidsruimte en verantwoordelijkheid bij de projectleider komen te liggen.

Noot 4 De projectleider van het MFA beschrijft dat ze gestart zijn met een lichte bepakking en zonder vast omschreven reisdoel. De lichte bepakking maakte het mogelijk gebaande paden te verlaten; met als gevolg dat ze steeds geconfronteerd werden met de vraag waar deze tocht toe zal leiden. Het werd een ontdekkingsreis.

Fusie zorgt voor onduidelijkheid

Alle modelprojecten hebben in meer of mindere mate te maken gehad met fusies. De projecten in Zuid Limburg geven aan ook last gehad te hebben van de fusie van zeven instellingen tot XONAR. Vanaf het moment dat Huize St. Joseph (project Gezinsdagbehandeling) uit de Rubicon Federatie is gestapt, werd de aansturing van het project zeer beperkt. Terwijl dit project dat geconfronteerd werd met meerdere problemen (te beperkte personele bezetting en - met als gevolg daarvan - meerdere langerdurende zieke medewerkers) juist behoefte had aan een krachtige aansturing. De medewerkers worden slecht geïnformeerd en hebben bijvoorbeeld geen idee over de wijze waarop het project eventueel structureel wordt voortgezet. Ook onder de medewerkers van Jeugdhulp Thuis zorgt de fusie voor onzekerheid. De vraag is hoe het project Jeugdhulp Thuis wordt gepositioneerd binnen de drie regionaal werkende MFO's binnen XONAR. Er is een ontwikkelteam in het leven geroepen, waarin een vertegenwoordiging van de medewerkers ook kunnen meedenken over de toekomstige vorm van het aanbod van het project Jeugdhulp Thuis. Door het ontwikkelteam is begin januari schriftelijk advies uitgebracht aan het projectbureau Xonar, met betrekking tot de toekomstige positionering van het project Jeugdhulp Thuis gezien vanuit de belangen van de klant, medewerker en het project zelf.

Ook Stichting Jeugdhulp De Spil en Jeugdorp Bethanië zijn vergevorderd in een fusieproces. De betrokken projecten (IOG en GBH) ervaren een verder samen gaan als positief.

Bestrijding wachtlijsten: inzet flexbudgetten

De provincie heeft een flexbudget beschikbaar gesteld om de wachttijden in de zorg aan te pakken. De eerste 12 weken van de hulp kunnen daarmee gefinancierd worden (moet in twee tranches van zes weken aangevraagd worden), als de hulp vervolgens binnen het bestaande budget wordt gecontinueerd. Het IOG project en het GBH project hebben hierdoor de formatie van gezinswerkers kunnen uitbreiden. Ook binnen de andere projecten wordt het flexbudget aangewend.

Onderbezetting

Het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project geven aan dat door de wachtlijsten bij bureau jeugdzorg (met name bij het ZT) er binnen de modelprojecten op sommige momenten sprake is van onderbezetting van klanten.

Mobiliseren informeel netwerk: hoe?

De projectleiders constateren dat er ook in deze fase van het programma weinig aandacht is besteed aan het opbouwen en versterken van het informele netwerk van een gezin. Ouders willen ook vaak niet dat gezinswerkers hiermee aan de slag gaan. Dit aspect is nog te vrijblijvend en te weinig ingebed in de methodiek.

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. Het isolement van de gezinnen is vaak groot. 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. Ook zorgen de gezinsmedewerkers na afloop van hun begeleiding dat er een vorm van ondersteuning wordt geboden door Home Start (een vrijwilligersproject). De medewerkers geven aan behoefte aan verdere ondersteuning te hebben bij het activeren van het informele netwerk. De met dit doel georganiseerde studiedag voldeed niet aan de verwachtingen.

Structurele inbedding

In het laatste programmajaar heeft de programmamanager veel aandacht besteed aan het motiveren en stimuleren van projectleiders om een bedrijfsplan en een beschrijving van de gehanteerde werkwijze te maken. De projecten (Jeugdhulp Thuis, MFA) worden structureel ingebed binnen XONAR. Het MFA zal blijven voortbestaan als één van de gehanteerde methodieken binnen het reguliere aanbod van de ambulante afdeling van XONAR-Parkstad. Nu de extra financiën die gepaard gingen met de experimentele status weggevallen zijn, is er nog een financieel gat dat gedekt moet worden. Deze werkwijze brengt, namelijk een grotere inzet aan werkbegeleiding en deskundigheidsbevordering met zich mee, maar een geringere bijdrage van specialisten. XONAR wil verder dat het aanbod van het project Jeugdhulp Thuis in alle drie de subregio's beschikbaar komt, als onderdeel van het aanbod intensief ambulant. Het totaal zal waarschijnlijk aangestuurd worden door XONAR Parkstad. Het IOG aanbod wordt structureel gecontinueerd binnen Stichting Jeugdhulp de Spil. In de werkbegroting is het benodigde budget opgenomen. Het project GBH is vanaf 1 januari 2001 structureel ingebed binnen het ambulante aanbod van Jeugddorp Bethanië. Door de op handende zijnde fusie tussen De Spil en Bethanië zal de samenwerking tussen IOG en Gezinsbehandeling verder geïntensiveerd worden. De onderzoekers hebben geen duidelijkheid gekregen of het project Gezinsdagbehandeling structureel wordt gecontinueerd. Door de projectleider Rubicon is een bedrijfsplan voor de continuering van het project gezinsdagbehandeling opgesteld voor XONAR, met als uitgangspunt minimaal continuering van de bestaande formatie en bij voorkeur uitbreiding.

Methodiek: schriftelijk vastgelegd

De methodiek van het IOG is uitvoerig beschreven (Hulp aan Huis – Groningen en Drenthe, augustus 1998). De projectleider van het IOG project zal in het voorjaar van 2002 een publicatie schrijven over de specifieke aspecten van de gehanteerde werkwijze in het IOG project in Venlo. Binnenkort verschijnt een methodiekboek over de vraaggestuurde methodiek van het project Jeugdhulp Thuis, het MFA- en het IOG- project (uitgeverij SWP). Daarnaast hebben de gezinswerkers van het project Jeugdhulp Thuis, gedurende de hele experimentele periode praktijkvoorbeelden vastgelegd, waardoor de wijze waarop door hen met weerstanden wordt omgegaan en vraaggestuurd gewerkt wordt inzichtelijk wordt. Deze publicatie zal in april 2002 gereed zijn.

Samenvattende analyse van de voortgang

Het eerste 'jaar' hebben de projecten veel aandacht besteed aan de invulling van vraaggestuurd werken. Het tweede 'jaar' hebben de projecten veel aandacht besteed aan het invullen van de interne organisatie (protocollen ontwikkelen). In het laatste 'jaar' hebben de projecten met name gewerkt aan de bestendinging en verdere uitbouw van de werkwijze. Het project Jeugdhulp Thuis en het MFA-project zijn heel breed gestart, met het principe van vraagsturing als leidraad. In de loop van het project heeft enige inperking plaatsgevonden (geen gezinnen in begeleiding nemen, waar bijvoorbeeld geen werkrelatie met de jeugdige en zijn gezin tot stand gebracht kan worden). Het IOG-project is gestart met een duidelijk richtinggevend en houvastbiedend kader en zijn zich inmiddels aan het verbreden. De projecten Gezinsdagbehandeling en Gezinsbehandeling hebben zich geleidelijk in de praktijk ontwikkeld, vanuit een bestaande aanpak.

Deze vorm van werken betekende een grote omslag voor werkers, wat betreft basishouding, vaardigheden en attitude. De IAG cursus heeft een belangrijke ondersteunende rol gespeeld. Ook de werkbegeleiding, de casuïstiek besprekingen en het bijna dagelijkse informele overleg waren daarbij noodzakelijk. Alle medewerkers hebben tijdens een bepaalde fase het gevoel hun houvast kwijt te raken en hebben behoefte aan intensieve begeleiding. De buitenwereld was eerst vrij sceptisch ten aanzien van het aanbod, maar is gaandeweg enthousiaster geworden. De projectmedewerkers hoeven minder uit te leggen waarom ze op een bepaalde wijze werken. Het aanbod én de werkwijze is breder bekend geworden.

De belangrijkste knelpunten waar de projecten tegenaan zijn gelopen zijn:

- *De rol van de erkend plaatser (gebrek aan casemanagement)*
Gedurende de hele experimentele periode zijn de projecten geconfronteerd met een zorgtoewijzingsorgaan en een coördinatie van de toegang in opbouw. De projecten hebben met name last gehad van het feit dat de casemanagementsfunctie slechts ten dele is ingevuld. Zowel de programamanager als de projectleiders hebben hiervoor meerdere keren aandacht gevraagd. Bureau Jeugdzorg Limburg was echter niet in staat deze situatie te veranderen, gezien het capaciteitsprobleem van casemanagers bij vrijwillige plaatsingen en de toename van het aantal hulpvragers. De directeur van BJL is wel verbaasd over de nadrukkelijke behoefte aan casemanagement binnen de modelprojecten. Ze is van mening dat de gezinswerkers, door hun lage caseload veel zaken ook zelf moeten kunnen regelen, zoals overleg met school, activering sociaal netwerk en zorgen voor vrijetijdsbesteding. BJL is voorstander van een pro-actieve wijze van casemanagement, waarin één hulpverlener het gehele proces volgt, de belangen van de cliënt bewaakt, maar ook plannen maakt, toetst en eventueel bijstelt. En als er meerdere varianten van hulp worden ingezet de afstemming aan de hand van 'vaaropdrachten' (koers voor de behandeling) gerealiseerd. Deze rolomschrijving past goed in de behoeften van de modelprojecten. Ze willen zelf veel regelen, maar hebben daarnaast behoefte aan iemand die de koers uitzet, bewaakt en waar nodig bijstelt. De erkende rol van casemanager is, door de ontwikkelingsfase waarin bureau jeugdzorg zich bevindt nog niet uitgekristalliseerd. De rol van casemanagement moet nog nadere invulling krijgen, op basis van een discussie tussen bureau jeugdzorg en de instellingen. Op dit moment wordt de functie op verschillende plaatsen verschillend ingevuld. (NB De door het IOG geformuleerde procedure biedt goede aanknopingspunten voor een dergelijk overleg.)
- *Visie en cultuurbotsingen in de samenwerking*
Het vraaggestuurde werken is (nog) geen algemeen goed. Andere instellingen werken nog vaak aanbodgericht. Dit kan voor cliënten een verwarrende situatie opleveren. Andere instellingen stonden zeker in het begin niet altijd open voor de werkwijze van de modelprojecten. Dit is in de loop van de experimentele periode wel wezenlijk veranderd. De projectmedewerkers merken zelfs een voorzichtig uitstralingseffect van hun werkwijze. Sommige werkers van andere instellingen gaan nu ook meer op huisbezoek en bevragen hen geïnteresseerd over hun werkwijze.
- *Kwetsbaarheid van kleine teams*
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. De Spil heeft daar een goede oplossing voor gevonden. Twee medewerkers uit de leefgroep gaan de IAG cursus volgen en nemen

dan tegelijkertijd één gezin in begeleiding. Mocht er een medewerker uitstromen dan kunnen zij snel de overstap naar het IOG project maken.

- **Arbeidsvoorwaarden**

De reiskostenvergoedingen van de medewerkers van Jeugdhulp Thuis zijn inmiddels grotendeels gelijk. De inschaling loopt echter nog steeds - tot groot ongenoegen van de groepswerkers - uiteen. De honorering van de medewerkers van de Gezinsbehandeling is lager dan binnen het IOG-project. Er wordt gewerkt met een vergelijkbare methodiek, maar de functie wordt verschillend gewaardeerd.

2.4 Conclusies

Op basis van de evaluatie van het innovatieproces binnen de modelprojecten zelf, kan een aantal conclusies worden getrokken die in de vorm van lessen worden gepresenteerd.

Parallele processen

De processen tussen cliënt en hulpverlener en tussen hulpverlener en leidinggevende zijn vergelijkbaar. Als een instelling vraaggestuurd of dialooggestuurd wil gaan werken betekent dat goed luisteren naar cliënten een centraal uitgangspunt wordt. Niet alleen de inhoud van het werk dient dan te veranderen, maar ook de aansturing en daarmee dus de organisatie. Een organisatie moet de medewerkers de ruimte geven om zoveel mogelijk eigen verantwoordelijkheid te nemen en eigen initiatieven te honoreren. Het is daarbij als directie van belang om medewerkers te coachen in het gebruik maken van elkaars ervaringen en competenties en niet steeds naar de leidinggevende te kijken voor de oplossingen.

Er dient sprake te zijn van coachend leiderschap; er moet meer bottom-up gewerkt worden; een leidinggevende moet leren loslaten en delegeren in plaats van zaken opleggen.

Aansluiten bij een bestaande hulpverleningsvorm of iets nieuws ontwikkelen?

De Rubicon projecten hebben voortgeborduurd op een al eerder ontwikkelde methodiek. De beide andere projecten hebben de uitgangspunten van het Innovatieprogramma genomen als start bij de uitwerking van de werkwijze. Nadat er op hoofdlijnen helderheid is over de doelstelling, de doelgroep en de inhoudelijke visie, wordt aanbevolen om elders te kijken of er al passende methoden zijn ontwikkeld. Deze kunnen gebruikt worden als leidraad om zelf een aanpak op maat te maken. Pas als er geen bestaande vormen gevonden worden, die passen bij de geformuleerde doelgroep, doelstelling en inhoudelijke uitgangspunten dient de meer complexe weg bewandeld te worden en zelf een nieuwe werkwijze ontwikkeld te worden.

Bij de vergelijking van de projecten valt op dat de IOG-aanpak de meest efficiënte is. Als het mogelijk is om 'vroegtijdig' in te grijpen (voorkoming van uithuisplaatsing) is het IOG een goedkopere aanpak in vergelijking met het intensievere aanbod Jeugdhulp Thuis, voor jeugdigen die geïndiceerd zijn voor uithuisplaatsing.

Zorg voor goede organisatorische basis

Voordat gestart wordt dient aan een aantal organisatorische randvoorwaarden voldaan te zijn, anders 'zwemmen' de medewerkers en is er een groot gevaar van voortijdig opbranden. Neem van tevoren voldoende tijd en ruimte om een project goed op te zetten.

De MFA-medewerkers hebben zich met name (zoals ze zelf zeggen grenze-loos) gestort op het uitwerken van de inhoudelijke ideeën, zonder dat er een bepaalde organisatorische basis uitgewerkt was (beschrijving taken en ver-

antwoordelijkheden, informatie- en communicatielijnen). De medewerkers hebben dit als zeer storend ervaren.

Gelijklopende arbeidsvoorwaarden

De arbeidsvoorwaarden van de medewerkers (zoals salaris, inschaling, vergoeding woon-werkverkeer en reiskostenvergoeding) dienen bij 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.

Projecten inbedden in de organisatie

De projectmedewerkers stellen dat voorkomen dient te worden dat een project een speciale status krijgt en daarmee de medewerkers met scheve ogen aangekeken worden. "Wil je in een organisatie plat getreden paden verlaten, dan stuit dat onvermijdelijk op weerstanden en soms ook onbegrip. ... Innovatiewerkers moeten de ruimte krijgen om het ongerijmde te onderzoeken. De veiligheid van een management dat zich medeverantwoordelijk voelt voor de onrust is daarbij essentieel" (zie publicatie MFA-project: Ontdekkingen).

Volg een meersporenbeleid

De veranderingen op één terrein moeten niet ten koste gaan van aandacht voor de andere afdelingen. Het streven dient te zijn dat alle onderdelen baat hebben bij de innovatie. Zo heeft Jeugddorp Bethanië bijvoorbeeld de afdeling gezinshuizen uitgebreid door een vermindering van de groepsgrootte van de residentiële leefgroepen, met slechts een beperkte reductie van groepsleiders, waardoor de werkdruk daar is afgenomen. Zo is er een win-win situatie ontstaan. Meerdere gezinswerkers pleiten ook voor ruimere mogelijkheden tot werkbegeleiding en meer deskundigheidsbevordering voor hun collega's in residentiële settings. Ze zijn van mening dat er erkenning moet komen voor het feit dat het werk verzaamd is, doordat juist de moeilijkste jeugdigen geplaatst worden.

Zorg voor een efficiënte en effectieve schaalgrootte

De meeste voorbeeldprojecten zijn vrij klein. Hierdoor is de ontwikkeling van (deze) projecten belemmerd. De projecten zijn kwetsbaar in de personele bezetting, maar ook de bekendheid van het project bleef achter. De projectleiders geven aan bij aanvang, een omvang van ongeveer 6 – 8 fte gezinsmedewerkers het meest ideaal te vinden. Als de verschillen klein zijn, kunnen verschillende initiatieven beter onder één noemer gebracht worden. Dit bevordert de helderheid voor andere instellingen, waarmee het draagvlak vergroot wordt. (Zo heeft Collegio⁵ bij een inventarisatie bij 78 instellingen, 56 verschillende vormen van intensieve pedagogische thuiszorg gevonden.)

Selecteer medewerkers aan de hand van een profielschets

Het is van belang om medewerkers te selecteren aan de hand van een heldere profielschets (in plaats van medewerkers te dumpen). Ook de leidinggevende(n) dienen zorgvuldig geselecteerd te worden aan de hand van competenties. Ook in deze modelprojecten werd het belang van een goede teamleider heel duidelijk. Het gaat daarbij om kwaliteiten ten aanzien van de begeleiding van medewerkers, onderhouden van goede contacten met de directie van de eigen instelling, in staat zijn constructieve contacten op te bouwen en te onderhouden met andere organisaties en organisatorische za-

Noot 5 Intensieve Pedagogische Thuishulp in vogelvlucht

ken (onder andere communicatiestructuur, registratie, financiële zaken). Als er meerdere leidinggevenden zijn dienen de kwaliteiten aanvullend te zijn. Ook in een team dient gekeken te worden naar de combinatie van competenties.

De geïnterviewde gezinswerkers pleiten ervoor om geen hele teams om te bouwen. Ze zijn van mening dat er op vrijwillige basis gekozen moet kunnen worden voor deze manier van werken. Het vergt een grote omslag en daarmee veel energie. Als groepswerkers bij de start niet gemotiveerd zijn en de uitgangspunten van de werkwijze onderschrijven, houden ze het niet vol. Het bieden van een terugkeergarantie naar de oude functie kan de stap voor medewerkers naar een project vergemakkelijken. Als een instelling een aanbod intensief ambulant wil gaan aanbieden is het de vraag of beter groepswerkers geworven kunnen worden voor deze functie, of medewerkers die al gewend zijn (minder intensief en minder vraaggestuurd wellicht) in een sociale context met gezinnen te werken.

Gedurende het Innovatieprogramma hebben de projectleiders meer zicht gekregen op het profiel van een goede gezinswerker. Ze stellen dat het met name gaat om houdingsaspecten: "Kennis kun je opzoeken, maar houdingsaspecten niet".

Gezinswerkers dienen:

- open te staan voor constructief en kritisch vernieuwen;
- te geloven in mogelijkheden van de cliënt;
- eigen verantwoordelijkheid te kunnen dragen en beslissingen durven nemen;
- te beschikken over doorzettingsvermogen;
- zelfvertrouwen en zelfkennis te hebben;
- grenzen te kunnen stellen;
- eigen waarden en normen onderscheiden van die van de cliënt;
- te beschikken over levenservaring en ervaring met jongeren;
- te kunnen relativeren;
- te beschikken over humor;
- zich kwetsbaar op te kunnen stellen;
- verbaal en non-verbaal communicatief te zijn.

Geleidelijke instroom

Het ontwikkelingsproces moet in rust kunnen plaatsvinden; forceer het tempo niet. De geïnterviewde medewerkers geven aan dat het van belang is om als een gezinswerker niet meteen te beginnen met een volledige caseload. Zeker in de beginfase is er veel behoefte aan reflectie. Het volgen van een post HBO opleiding als het IAG samen met een paar eigen casussen geeft een nieuwe medewerker de gelegenheid om zich snel in te werken.

Bij het project Jeugdhulp Thuis worden nieuwe medewerkers op de verschillende aspecten door verschillende 'oudgedienden' ingewerkt. Zo wordt de introductie van de gehanteerde computersystemen door iemand anders verzorgd dan de wijze waarop samengewerkt wordt met andere instanties.

Investeer in deskundigheidsbevordering

De omslag die een groepsleider moet maken om zelfstandig binnen gezinnen op een vraaggestuurde/dialogogestuurde wijze te werken is groot. Een heldere visie en een uitgewerkte methodiekbeschrijving geven duidelijk steun aan dit veranderingsproces. Als een organisatie vraaggestuurde, intensief ambulante zorg wil introduceren, vergt dit een grote investering in de deskundigheid van medewerkers, wat betreft kennis, vaardigheden én attitude. Daarmee is het een intensief, tijdrovend én confronterend proces.

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 medewerkers leren 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) is dit terug te zien. 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.

In het contact met ouders gaat het niet meer om het mededelen van professionele inzichten, maar om het stellen van goede vragen. Niet alleen de uitvoerend medewerkers dienen op een fundamenteel andere wijze te gaan werken ook de staf- en lijnfunctionarissen dienen op een vraaggestuurde wijze de medewerkers aan te sturen en te ondersteunen. Voor de medewerkers aan de modelprojecten heeft de IAG cursus (€1.000 per medewerker) veel handvatten geboden.

Bij het maken van een projectplan moeten voldoende financiële middelen worden opgenomen om een extern traject aan deskundigheidsbevordering te kunnen volgen.

Intervisie goed regelen

Bij deze wijze van werken, individueel in gezinnen, waarbij een werker zich voortdurend bewust dient te zijn van zijn eigen handelen, is uitwisseling met collega's onontbeerlijk. Naast casuïstiekbesprekingen en werkbegeleiding dient er ook ruimte geschapen te worden voor informeel overleg tussendoor. De medewerkers van de modelprojecten geven aan behoefte te hebben aan veelvuldig overleg met collega's om te kunnen spuien, te reflecteren en te brainstormen over te nemen stappen. Ook als een dergelijke manier van werken structureel is ingebed dient er blijvend ruim tijd ingebouwd te worden voor casuïstiekbesprekingen, werkbegeleiding en daarnaast dient er ruimte te zijn voor meer informele uitwisseling.

Creëer een veilig teamklimaat

Het is voor medewerkers, die solistisch binnen de gezinnen werken heel cruciaal dat er binnen het team een klimaat is waar ze zich kwetsbaar op kunnen stellen. Het is van belang dat er een vangnet is en ruime mogelijkheid tot reflectie, onder meer om te voorkomen dat de werkers ingezogen raken in de gezinnen. Naast de informele uitwisseling dient er voorzien te zijn in werkbegeleiding.

Leg actief contact met andere instellingen

Het is van belang om het initiatief te nemen in het leggen van contacten met andere instellingen, bijvoorbeeld de instellingen die ook betrokken zijn bij het gezin om te achterhalen welke inzet zij plegen. Bij een eerste contact met een instelling is het van belang dat de uitgangspunten van de werkwijze van het project helder worden toegelicht en ook uitgelegd wordt wat dit betekent voor de manier waarop zij werken met cliënten. Bijvoorbeeld dat zij geen zaken over de hoofden van cliënten bespreken.

Daarnaast is het zeker aan te bevelen om te zoeken naar vaste contactpersonen bij een instelling, door het project Jeugdhulp Thuis ankerpunten genoemd. Deze medewerkers dienen goed geïnformeerd te worden (en te blijven) over de werkwijze en de voortgang binnen een project. Er ontstaat zodoende een laagdrempelige ingang bij de meest relevante voorzieningen. De gezinswerkers zeggen ook veel baat te hebben bij de ontwikkelde netwerkmappen, waarin belangrijke informatie over instellingen is opgenomen.

Sla relevante informatie, aan de hand van thema's op

Meerdere projecten hebben handboeken gemaakt, waarin informatie over bijvoorbeeld schuldsanering, verslaving, seksueel misbruik, speciaal onderwijs, etc. op een toegankelijke wijze wordt opgeslagen.

Aangezien projectmedewerkers met zeer uiteenlopende zaken geconfronteerd worden is er binnen de projecten veelvuldig gebruik gemaakt van deze vraagbaak mogelijkheid.

3 Evaluatie programmastructuur

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden eerst in 3.2 beknopt de belangrijkste ontwikkelingen op macroniveau beschreven. Dit is gestructureerd aan de hand van de verschillende onderdelen van de programmastructuur. De belangrijkste conclusies, die in eerdere evaluatierapportages⁶ ten aanzien van het functioneren van de programmastructuur getrokken zijn, zijn in deze beschrijving verwerkt. Vervolgens wordt in 3.3 nagegaan in welke mate door de onderdelen van de programmastructuur invulling is gegeven aan een aantal wezenlijke functies waarvoor de programmastructuur is opgezet.

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 en interviews met een aantal belangrijke betrokkenen. Jaarlijks zijn geïnterviewd:

- de provinciaal projectleider;
- de senior beleidsmedewerker van de provincie;
- de programmamanager;
- de projectleiders van de modelprojecten.

In het kader van de eerste en de eindrapportage zijn interviews gehouden met een drietal leden van de programmaraad/stuurgroep en in het kader van de eindrapportage heeft ook een gesprek plaatsgevonden met de gedeputeerde (portefeuillehouder van onder meer jeugdbeleid en jeugdhulpverlening) van de provincie Limburg.

3.2 Procesbeschrijving programmastructuur

In deze paragraaf passeren de volgende onderdelen van het programma de revue:

- de provincie;
- de programmamanager;
- de programmaraad;
- de het projectleidersoverleg;
- de commissie van advies;
- het onderzoekersoverleg.

Aan de twee laatste onderdelen van de programmastructuur wordt slechts in beperkte mate aandacht besteed. Deze onderdelen zijn immers in hoofdzaak gericht op het begeleiden van het evaluatieonderzoek. Het is niet aan de onderzoekers om hun beoordelaars te beoordelen.

Noot 6 Voor een uitgebreidere omschrijving van de ontwikkelingen, gedurende de eerste twee innovatiejaren wordt verwezen naar de door DSP eerder uitgebrachte publicaties. Evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg - meso/macroniveau, DSP maart 2000 en Tussenrapportage evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg, DSP juli 2001)

De provincie

De provincie is eindverantwoordelijk voor de aansturing van het Innovatieprogramma (regiefunctie). Het cluster Jeugdzorg (van de afdeling Zorg⁷) 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. In het kader van de aansturing is een aantal taken gedelegeerd aan een programmamanager, die door de Reinoud Adviesgroep wordt geleverd. Het startplan bood onvoldoende richting voor de uitvoering van activiteiten door de (toenmalige) programmamanager. Eind 1999 besluit de provincie niet verder te gaan met de eerste programmamanager. 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 de tweede onderzoeksrapportage van DSP (juli 2001) worden wederom kritische kanttekeningen geplaatst bij de aansturing door de provincie van de programmamanager; er was geen duidelijk stappenplan voor de uitvoering van activiteiten door de programmamanager en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provinciaal projectleider en programmamanager was onduidelijk.

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. Een medewerkster van O&O, die al eerder de provincie vertegenwoordigde als opdrachtgever van het evaluatieonderzoek, is aangesteld als nieuwe provinciaal projectleider.

Na de wisseling van de provinciaal projectleider (eind 2000) is de samenwerking met de programmamanager beter verlopen. Niet omdat de taken formeel afgebakend werden, wel omdat beiden het goed met elkaar konden vinden en elkaar aanvulden. Ze hebben onderling afgesproken dat de programmamanager verantwoordelijk is voor het veld in ruime zin (inclusief het onderzoek en BJL) en de provinciaal projectleider de bestuurlijke aangelegenheden en de administratie voor haar rekening neemt.

De programmamanager

De programmamanager heeft als taak om de modelprojecten op een actieve wijze te faciliteren en te ondersteunen. Door onder andere het organiseren en voorzitten van het overleg van projectleiders van de modelprojecten en het leveren van een bijdrage aan het oplossen van gesignaleerde knelpunten. Andere taken zijn het informeren van de Programmaraad en het realiseren van de externe communicatie over de voortgang van het programma (provinciaal en landelijk).

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 ge-

Noot 7 Naast de afdeling Zorg is ook de afdeling Onderzoek en Ontwikkeling betrokken bij het Innovatieprogramma. Deze afdeling is verantwoordelijk voor de voortgangsbewaking van het onderzoek.

richt 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 de leden van de Programmaraad) actief in te zetten voor het realiseren van de programmadoelen.

Bovendien heeft de onduidelijke taakafbakening tussen de provinciaal projectleider en de programmamanager zeker een bijdrage geleverd aan het vastlopen van de eerste programmamanager. De tweede programmamanager heeft in de eerste periode dan ook veel aandacht besteed aan het afbakenen van bevoegdheden. Toen zij zich beschreef als 'spin in het web', die door de provincie gemandateerd is om (voorlopige) besluiten te nemen over de dagelijkse gang van zaken werd dit niet onderschreven door de provincie. Ze heeft vervolgens aangedrongen op het instellen van een stuurgroep, om toch snel beslissingen te kunnen nemen. Dit verzoek is gehonoreerd.

Toch bleef haar taakafbakening onduidelijk en is voor zeer uitlopende zaken een beroep gedaan op de programmamanager. Zo heeft onder andere de Commissie van Advies haar gevraagd een visiebijeenkomst te organiseren, de bestuurders wilden graag dat de inhoud van het programma breed uitgedragen werd en een modelproject zocht naar een heldere taakafbakening tussen twee managers. De programmamanager had het gevoel op veel schaaakborden tegelijk te moeten spelen.

Begin 2001 is de externe publiciteit uit het takenpakket van de programmamanager gehaald en is aan verschillende bureaus gevraagd om een offerte uit te brengen voor een publiciteitsplan.

De projectleiders zijn wel tevreden over het functioneren van de tweede programmamanager, waarbij de geografische afstand echter wel een nadeel was.

Per 1 oktober 2001 heeft de tweede programmamanager haar functie neergelegd, aangezien zij een andere baan heeft aanvaard. Het lag in de bedoeling van de Reinoud Adviesgroep om de functie van programmamanager, voor de laatste fase van het Innovatieprogramma te verdelen onder twee personen. Eén die het veldgedeelte (overleg met de projectleiders en de onderzoekers) voor zijn rekening zou nemen, en één voor het bestuurlijk deel (Programmaraad en stuurgroep). De eerstgenoemde werd echter al snel ziek, waardoor degene die oorspronkelijk alleen het bestuurlijk deel zou doen alle taken op zich heeft genomen.

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.

Als belangrijkste functies zijn in het startplan genoemd:

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

In het tweede jaar (2000) van het programma werd duidelijk dat de programmaraad, gelet op de brede samenstelling, niet het juiste orgaan was om de bestuurlijke aansturing van het programma voor haar rekening te nemen. In de Tussenrapportage (juli 2001) is geconcludeerd dat de programmaraad geen rol van betekenis heeft gespeeld ten aanzien van de eerste twee functies.

Wel hebben de bijeenkomsten van de programmaraad, die eind 2000 en begin 2001 zijn gehouden, een nuttige functie gehad.

Door de presentaties van medewerkers van de modelprojecten kregen de leden meer zicht op de wijze waarop het innovatieprogramma in de praktijk vorm krijgt.

Zo stelt de afgevaardigde van de Provinciale Commissie Zorgvragers dat de gang van zaken in de programmaraad veelal een "ver van m'n bed show" is, aangezien de discussies nogal theoretisch zijn en de "zorgvragers niet centraal worden gesteld". Naar aanleiding van de presentaties en daaropvolgende werkbezoeken is de commissie van mening dat de omvorming van residentiële zorg naar een intensief ambulant aanbod in de eigen omgeving een belangrijke positieve ontwikkeling is, ten gunste van de zorgvragers.

Na de bijeenkomst begin 2001 is de programmaraad nog 5 keer bijeen geweest. Er is meerdere keren gesproken over de inbedding van de projecten en de noodzaak van het maken van methodiekbeschrijvingen en bedrijfsplannen. Ook aan de publiciteit is meerdere keren aandacht besteed. Daarnaast zijn er sprekers uitgenodigd om de leden te informeren over de samenwerking tussen onderwijs en jeugdzorg. Tijdens een andere vergadering heeft de directeur van Bureau Jeugdzorg Limburg een voordracht gehouden over casemanagement vanuit het perspectief van BJL en de projectleider van het MFA vanuit het klantperspectief.

In de bijeenkomst die januari 2002 heeft plaatsgevonden, is gesproken over het publiciteitsplan van HDtt, dat in opdracht van de provincie is opgesteld. De projectleiders geven ook aan weinig te hebben gemerkt van de programmaraad en hebben er zeker geen steun van ondervonden.

Geconstateerd kan worden dat de programmaraad in feite als klankbordgroep heeft gefungeerd.

De stuurgroep

In het startplan was naast de programmaraad voorzien in een Kerngroep, bestaande uit afgevaardigden uit de Programmaraad, om indien nodig snel beslissingen te kunnen nemen. Pas in het najaar 2000 is een stuurgroep ingesteld, die is samengesteld uit drie leden van de programmaraad, die vanuit hun functie het 'dichtst' bij de jeugdzorg staan (voorzitters Raad van Toezicht/Raad van Bestuur van de deelnemende instellingen), de senior beleidsmedewerker van de provincie, de programmamanager, onder voorzitterschap van de gedeputeerde. De stuurgroep heeft als taak de dagelijkse gang van zaken binnen het Innovatieprogramma te beoordelen en speelt een rol bij het nemen van besluiten die voor de voortgang van het Innovatieprogramma van belang zijn.

Deze stuurgroep is in de periode november 2000 tot januari 2002 vijf keer bij elkaar gekomen. Voor de programmamanager heeft dit overleg onder andere gefungeerd als een denktank. Deze stuurgroep heeft de belangrijkste ontwikkelingen gevolgd en geïntervenieerd waar dat volgens hen noodzakelijk was. Tijdens de eerste vergaderingen (november 2000 – januari 2001) is door de stuurgroep de nodige aandacht besteed aan een aantal knelpunten die in de tussenrapportage van de Commissie van Advies (d.d. 19-12-2000) werdenesignaleerd⁸.

In het laatste programmajaar heeft de stuurgroep onder meer aandacht besteed aan een knelpunt dat zich voordeed ten aanzien van methodiekbeschrijvingen.

Noot 8 In de Tussenrapportage evaluatie Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg (DSP, juli 2001), is hier uitgebreid op ingegaan. De conclusie van de onderzoekers luidde destijds dat het instellen van de stuurgroep tot een grotere daadkracht binnen de programmastructuur heeft geleid.

Toen bleek dat de Rubicon projecten niet voornemens waren methodiekbeschrijvingen te maken is een gesprek gearrangeerd met de betreffende directeurs van de Rubicon projecten om bij hen het belang van een goede methodiekbeschrijving te benadrukken.

Dit heeft er niet toe geleid dat alle Rubicon projecten alsnog methodiekbeschrijvingen gaan opstellen: bij het project Gezinsdagbehandeling zou men dat graag willen doen, maar ontbreekt daarvoor de menskracht. Het IOG en Gezinsbehandeling gaan wel een stuk schrijven over de belangrijkste aspecten van hun werkwijze.

Resumerend kan worden vastgesteld dat de stuurgroep met wisselend succes een rol heeft gespeeld in het oplossen van knelpunten die zich bij modelprojecten hebben voorgedaan. Het instellen van de stuurgroep wordt door de betrokkenen positief gewaardeerd. De leden zijn van mening dat door zij via de stuurgroep meer invloed konden uitoefenen op meer concrete zaken. Zij hebben deze vorm als effectiever ervaren dan hun bijdrage in de programma-raad, waar veelal abstracte zaken aan de orde werden gesteld. Wel wordt de kanttekening geplaatst dat de invloed van de stuurgroep groter had geweest als zij eerder was ingesteld.

De Commissie van Advies

Dit overlegorgaan heeft tot taak de evaluatieonderzoeken te begeleiden en te beoordelen.

De commissie bestaat uit drie hoogleraren/wetenschappers op het terrein van Beleid en Management en de Pedagogiek, de ambtelijk secretaris van de provincie, een vertegenwoordiger van de afdeling Onderzoek en Ondersteuning van de provincie en de onderzoekers. In september 2000 is vastgelegd dat de commissie de begeleiding van de evaluatieonderzoeken ruim wenst op te pakken, door naast de beoordeling van de onderzoeken ook aandacht te schenken aan de wijze waarop "de doorwerking van de onderzoeksbevindingen in de projecten, het programma en het provinciaal beleid gestalte wordt gegeven". Dit wordt direct in praktijk gebracht door het opstellen van een tussenrapportage (d.d. 19-10-2000), die naar de stuurgroep wordt gezonden. Deze tussenrapportage heeft ertoe bijgedragen dat aan een aantal knelpunten die zich bij de projecten voordeed meer aandacht is geschonken.

In 2001 is de commissie van advies twee keer bij elkaar gekomen. Tijdens de eerste vergadering zijn de conceptrapportages van Praktikon en DSP besproken. De tweede vergadering is vooral gewijd aan de opzet van de eindrapportages en eventuele extra onderzoeksactiviteiten die daarvoor uitgevoerd moesten worden.

Het projectleidersoverleg

Ook het overleg van projectleiders van de modelprojecten is bij de start van het programma ingesteld. De bedoeling van dit overleg is dat projectleiders elkaar informeren over de voortgang, inventariseren tegen welke gemeenschappelijke problemen men oploopt en welke oplossingen daarvoor gevonden kunnen worden. In het eerste jaar werd één keer per twee maanden vergaderd, later werd dit op voorstel van de tweede programmamanager één keer per maand.

In de tussenrapportage van DSP (juli 2001) is geconstateerd dat de provincie en de projectleiders niet tevreden waren over de vooruitgang die geboekt wordt met de overleggen die in 1999 gehouden zijn. In het eerste projectleidersoverleg met de nieuwe programmamanager zijn de verwachtingen ten aanzien van de nieuwe programmamanager uitgesproken.

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. Hoewel de bijeenkomsten die in 2000 en 2001 gehouden zijn door de projectleiders als wisselend zijn ervaren, zijn zij wel van mening dat zij door de overleggen een goed contact met elkaar hebben gekregen en weten zij elkaar ook buiten de overleggen te vinden. Volgens de projectleiders hebben de overleggen met name in het derde jaar een onderlinge, ondersteunende functie gehad.

Van de Rubicon projecten heeft de overkoepelend projectleider deelgenomen aan de overleggen. Hij informeerde de drie projectcoördinatoren over de voortgang en bracht eventuele signalen in. In de beginfase hadden de projectcoördinatoren aangegeven dat ze het te druk hadden met hun eigen werkzaamheden om de maandelijkse bijeenkomsten van de projectleiders bij te kunnen wonen. Het laatste jaar heeft ook de projectcoördinator van het IOG-project deelgenomen, waardoor de communicatie duidelijk verbeterde. Het was beter geweest als alle drie de projectcoördinatoren vanaf het begin hadden deelgenomen aan dit overleg. Signalen zijn over en weer niet altijd helder ingebracht.

Het onderzoeksoverleg

In september 2000 is een onderzoeksoverleg gestart waarin de projectcoördinatoren tweemaandelijks overleggen met de onderzoekers van Praktikon, over de invulling en uitvoering van het micro-onderzoek.

3.3 Beoordeling invulling functies programmastructuur

Door de verschillende onderdelen van de programmastructuur moeten in onderlinge samenwerking de volgende functies worden vervuld:

- ontwikkelen en bewaken visie Innovatieprogramma Jeugdzorg;
- facilitering van de modelprojecten;
- verbreding draagvlak voor de visie achter het programma;
- bevorderen van intersectorale samenwerking.

Hierbij kan worden aangetekend dat deze functies nauw met elkaar verbonden zijn. Zo krijgt de eerste functie mede gestalte door de invulling van de andere drie functies.

De derde en vierde functie komen overigens overeen met de derde en vierde programmadoelstelling.⁹

In deze paragraaf wordt nagegaan in welke mate invulling is gegeven aan deze functies c.q. aan deze doelstellingen is beantwoord.

Ontwikkelen en bewaken visie Innovatieprogramma Jeugdzorg

Zoals gezegd is de provincie hoofdverantwoordelijk voor de aansturing van het totale programma. In haar rol als aanstuurder/ regisseur heeft de provincie als belangrijke taak een visie op de jeugdzorg te ontwikkelen, die breed wordt gedragen en bovendien te bewaken dat de visie ook in de praktijk gerealiseerd wordt.

Als eerste stap heeft de provincie een inhoudelijke visie op laten stellen (Een eigentijdse visie op de jeugdzorg in Limburg, april 1997). Deze riep weerstand op, vanwege het genoemde ombouwpercentage van residentiële capaciteit van 50%. Vervolgens heeft de provincie bijeenkomsten met de instel-

Noot 9 In dit hoofdstuk beperken we ons tot de vraag welke activiteiten zijn ondernomen ten aanzien van deze functie/doelstelling. Pas in hoofdstuk 4 gaan we in op de vraag in welke mate die doelen bereikt zijn.

lingen georganiseerd om nader over de neergelegde visie uit te wisselen. Daarin werden de onderliggende, inhoudelijke uitgangspunten grotendeels onderschreven. Het ombouwpercentage is bijgesteld tot 10%. Positief is dat de provincie een omvangrijk programma (Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg) heeft opgezet om de gestelde doelen te realiseren en te toetsen. Naast een financiële bijdrage voor de projecten is voorzien in middelen voor programmamanagement, programmaraad en evaluatieonderzoek.

De provincie heeft daarmee een goede basis neergelegd voor het programma. De visie moest vervolgens worden vertaald in de praktijk. Als volgende stap heeft de provincie de instellingen uitgenodigd om te komen met projectvoorstellen. Toen er alleen uit Zuid Limburg plannen werden ingediend, die aan alle criteria voldeden zijn deze ruimer gehanteerd.

Hierover is in de Programmaraad uitgebreid gediscussieerd. Zo hebben de drie gehonoreerde Rubicon projecten als doelstelling geformuleerd dat hun aanbod uithuisplaatsing dient te voorkomen. Zij zijn van mening dat als een indicatie uithuisplaatsing is gegeven een jongere ook daadwerkelijk uit huis geplaatst dient te worden. Daarnaast voldoet het gehonoreerde project Gezinsdagbehandling niet (volledig) aan het criterium van hulpverleners in de context, aangezien het grootste deel van het hulpaanbod in het centrum wordt aangeboden en niet thuis.

Hoe begrijpelijk het honoreren van deze Rubicon-projecten uit strategisch en politiek oogpunt ook is, deze concessie heeft gedurende het Innovatieprogramma wel geleid tot verwarring en frustratie. Over 'een alternatief bieden voor uithuisplaatsing' versus 'het voorkomen van uithuisplaatsing' is op meerdere momenten in verschillende overleggen soms fel gediscussieerd. In het Innovatieprogramma wordt getracht de uitgangspunten van de visie te toetsen, namelijk dat jongeren met een indicatie uithuisplaatsing door een vraaggestuurd aanbod, gericht op empowerment op een integrale wijze thuis geholpen kunnen worden. De Rubicon-projecten leveren weinig zicht op de juistheid van de gedane veronderstellingen in de 'Eigentijdse visie'. Dit standpunt dat zowel door provincie, stuurgroep en Commissie van Advies werd uitgedragen, leidde bij de Rubicon-projecten (en dan met name het project Gezinsdagbehandling) tot de indruk dat hun werk niet gewaardeerd werd.

Dit verschil in uitgangspunten (een alternatief bieden voor uithuisplaatsing versus het voorkomen van uithuisplaatsing) lag ook ten grondslag aan de discussie over het belang van een goede methodiekomschrijving, die door de stuurgroep met de Rubicon-projecten is gevoerd.

Ondanks het feit dat er tussen provincie en instellingen verschillen van inzichten bestaan heeft het innovatieprogramma en de wijze waarop de aansturing vanuit de provincie heeft plaatsgevonden bijgedragen aan een verbetering in relaties tussen provincie en instellingen, die met name in het derde jaar gestalte heeft gekregen. De directeur innovatie van de jeugdzorginstelling in Zuid Limburg (XONAR) stelt dat de provincie transparanter is geworden en bovendien heeft de provincie de projectleiders naarmate het programma vorderde beter betrokken bij beslissingen die genomen worden (zoals de aanstelling van de tweede programmamanager).

De betrokkenen van de provincie vinden dat er meer sprake is van volwassen verhoudingen, waarin ieders eigen verantwoordelijkheden onderkend worden. De projectleiders bellen regelmatig met de provinciaal projectleider voor overleg. Ook de gedeputeerde stelt dat er voorheen vooral een bureaucratische relatie bestond, zonder eigen kleur en ambitie vanuit de provincie. Nu tracht de provincie meer te sturen op inhoud, onder andere aan de hand van werkbezoeken in het veld. De laatste tijd respecteert men meer elkaars positie, ze kunnen elkaar een spiegel voorhouden en uitdagen.

Ook de directeur van BJL is van mening dat de relatie tussen de provincie, BJL en de instellingen verbeterd zijn. Er is meer sprake van samen denken en

een constructieve wijze van samenwerking. Er wordt door de provincie op een pragmatische manier gekeken naar optredende problemen bij bureau jeugdzorg. Positief is verder dat de politiek de vernieuwingen binnen de jeugdzorg onderschrijft.

Resumerend kan worden vastgesteld dat de provincie bij de toekenning van de Rubicon-projecten niet strak aan de ontwikkelde visie heeft vastgehouden. Dit heeft in het vervolg knelpunten in de aansturing opgeleverd.

Een belangrijke constatering is voorts dat mede onder invloed van het innovatieprogramma en de contacten daarover tussen provincie, instellingen en BJL de onderlinge relaties zijn verbeterd.

De wijze waarop de provincie het veld aanstuurt begint een meer dialooggestuurd karakter te krijgen.

Het faciliteren en ondersteunen van de modelprojecten

Om de projecten te kunnen faciliteren is een goede communicatie tussen de projectleiders van de modelprojecten en de programmamanager en de vertegenwoordigers van de provincie een eerste vereiste. Met het oog hierop is bij de start van het programma het projectleidersoverleg ingesteld. Tijdens de gehele duur van het programma is in de projectleidersoverleggen met name gesproken over organisatorische zaken en zijn er geen inhoudelijke discussies gevoerd over de gehanteerde werkwijze. Dit is door sommige projectleiders als een gemis ervaren.

De ontevredenheid van de projectleiders over het functioneren van de eerste programmamanager is grotendeels veroorzaakt doordat de projectleiders onvoldoende ondersteuning hebben ervaren in het eerste jaar.

Met de komst van de tweede programmamanager treedt hierin een duidelijke verbetering op. De projectleiders 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 en knelpunten aan de slag. De provincie is redelijk tevreden over het functioneren van de tweede programmamanager, met name omdat er meer sprake was van dialoog en dat de relatie met de projecten (en het management van de organisaties) duidelijk verbeterde.

In het tweede jaar is door de programmamanager onder meer naar aanleiding van door de projecten gesignaleerde knelpunten door de programmamanager overleg gevoerd met bureau jeugdzorg over de wijze van indiceren en met de directies van de instellingen over de arbeidsvoorwaarden. Deze activiteiten hebben bijgedragen aan het verminderen van de betreffende knelpunten. Minder tevreden zijn de projectleiders over de studiedagen die door de Reinoud Adviesgroep studiedagen georganiseerd zijn voor de medewerkers van de modelprojecten over door hen zelf aangedragen thema's, zoals 'vraaggericht werken' en 'netwerkontwikkeling'. Alleen de ontmoeting en uitwisseling met gezinswerkers uit andere modelprojecten werd als waardevol ervaren.

In het derde jaar is in het projectleidersoverleg onder meer gesproken over deskundigheidsbevordering. Meerdere keren is gesproken over de structurele inbedding van de projecten. De programmamanager heeft herhaaldelijk het belang van het maken van bedrijfsplannen en methodiekbeschrijvingen benadrukt. De projecten hebben gezamenlijk bij de provincie aangeklopt met een verzoek voor deskundigheidsbevordering van de gezinswerkers. Er bestond grote behoefte aan uitbreiding van kennis, vaardigheden en versterking van de attitude om vraaggestuurd te kunnen werken en de regie bij de cliënt neer te leggen. De provincie heeft extra financiële middelen beschikbaar gesteld om dit verzoek te honoreren.

De tweede provinciaal projectleider heeft bovendien de nodige energie gestoken in het opbouwen en onderhouden van een goed contact met de projectleiders. Bij aanvang van haar werkzaamheden heeft ze kennis gemaakt met

de projecten en is vervolgens het projectleidersoverleg gaan bijwonen.

Resumerend kan worden gesteld dat de facilitering en ondersteuning van de projecten in praktisch opzicht (het oplossen van knelpunten, het regelen van deskundigheidsbevordering) na de wisseling van programmamanagers goed is verlopen. De inhoudelijke uitwisseling tussen de projecten is tijdens de gehele looptijd van het programma minder goed uit de verf gekomen.

Verbreiding draagvlak

De derde doelstelling van het programma luidt: "door middel van communicatie over de modelprojecten wordt draagvlak gecreëerd voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.

De eerste twee jaar is de communicatie over de modelprojecten beperkt gebleven en heeft in hoofdzaak bestaan uit het uitbrengen van twee Informatie Bulletins en presentaties door de modelprojecten bij de ProgrammaRaad.

In maart en in mei 2001 is er nog een Informatiebulletin uitgebracht. Daarna is door de provincie besloten de publiciteit aan een apart bureau uit te besteden. In het door HDtt ontwikkelde publiciteitsplan is onder meer opgenomen dat bij de afsluiting van de experimentele periode de methodieken worden uitgebracht, dat er publieksversies van de onderzoeksrapportages worden gemaakt en dat een grote afsluitende conferentie wordt georganiseerd. Voor dit Pr offensief is een logo ontwikkeld en een slogan: 'Óp pad met een andere instelling'.

Daarnaast heeft de provincie een aantal activiteiten ondernomen, die gericht zijn op het uitdragen van de resultaten van de modelprojecten. Zo zijn er door een medewerker van de provincie presentaties gegeven op verschillende congressen. De Commissie WVC is door het werkbezoek aan De Spil geïmponeerd geraakt over de wijze waarop de essentie van het Innovatieprogramma is doordacht en vertaald binnen de gehele instelling.

Daarnaast zijn de modelprojecten zelf in het derde jaar ook meer naar buiten toegetreden:

- medewerkers van de modelprojecten en de provincies hebben zich laten interviewen voor een artikel over het innovatieprogramma dat eind 2001 in het tijdschrift O/25 is verschenen;
- er worden werkbezoeken gebracht aan de modelprojecten, waaronder door een delegatie van de provincie Brabant;
- ook door de projectleiders worden presentaties op congressen e.d. gehouden;
- er wordt binnenkort een boek uitgegeven over de door MFA en Jeugdhulp Thuis gehanteerde methodieken. De provincie heeft hiervoor extra middelen ter beschikking gesteld;
- Binnen Xonar heeft een verbreding van de visie en werkwijze van de modelprojecten plaatsgevonden (Boddaert Nieuwe Stijl, Project Hechtingsgestoorde kinderen MKD Giezenhove);
- het IKON zal een documentaire maken over de modelprojecten.

Er kan worden geconstateerd dat naarmate het programma vorderde ook steeds meer aandacht voor en door de modelprojecten is gegenereerd. Dit is ook logisch: er kan pas naar buiten worden getreden als er resultaten getoond kunnen worden.

In hoofdstuk 4 zal worden ingegaan op de vraag in welke mate deze activiteiten hebben bijgedragen aan draagvlak voor verdere invoering van het nieuwe aanbod.

Bevorderen van intersectorale samenwerking

In paragraaf 3.2. is al aangegeven dat de Programmaraad niet aan de functie van het versterken van intersectorale samenwerking en afstemming is toegekomen. Achteraf kan worden gesteld dat de verwachting dat een programmaraad daar een belangrijke rol in zou kunnen vervullen weinig realistisch is. Intersectorale samenwerking dient grotendeels door de betrokken organisaties zelf gerealiseerd te worden. Dat proces kan niet van bovenaf gestuurd worden. Wel kan vanuit de provincie het proces ondersteund worden door ervoor te zorgen dat de visie en resultaten van het innovatieprogramma breed worden uitgedragen. Zoals we eerder hebben beschreven onder het kopje "verbreden van draagvlak" is daar zeker het laatste jaar veel aandacht aan besteed.

3.4 Conclusies

Na twee turbulente jaren met wijziging en personele wisselingen in de programmastructuur, is het programma het derde jaar in rustiger vaarwater terecht gekomen. Het programma is veel meer een gezamenlijke aangelegenheid van provincie en instellingen geworden.

De belangrijkste positieve ontwikkelingen in het functioneren van de programmastructuur zijn:

- De relatie tussen de provincie en instellingen is duidelijk verbeterd: de provincie stelt zich transparanter en vraaggericht op en betreft projecten meer bij beslissingen die worden genomen.
- De goede samenwerking tussen provinciaal projectleider en programmamanager, waardoor de facilitering van de modelprojecten ook beter is verlopen.
- De uitstekende samenwerking tussen provinciaal projectleider en de projectleiders, waardoor er vaker contact was over en weer.
- Er is meer aandacht en publiciteit voor de modelprojecten gegenereerd. Daarbij hebben de modelprojecten zelf een belangrijke rol gespeeld; met name door het houden van presentaties en het organiseren van werkbezoeken. De provincie en de programmamanager hebben daarbij een ondersteunende rol gespeeld.

De evaluatie van het functioneren van de programmastructuur gedurende de gehele looptijd van het programma heeft ook een aantal belangrijke leerervaringen opgeleverd:

- Het is van belang dat de provincie de programmamanager op een heldere wijze aanstuurt: afbakening van taken en verantwoordelijkheden tussen provincie en programmamanager moeten duidelijk worden vastgelegd (wie neemt welke beslissing, wie bepaalt welke taken uitgevoerd worden). Tevens moet een stappen- of activiteitenplan worden opgesteld dat richting geeft aan de werkzaamheden van de programmamanager.
- Direct bij de start van het programma moet een kleine stuurgroep worden ingesteld die de bewaking van de visie achter het programma als belangrijkste taak heeft. Bovendien dient de stuurgroep betrokken te zijn bij de besluitvorming dienaangaande. In de stuurgroep moeten provincie, bestuurders (Raad van Bestuur) of directies van betrokken instellingen en programmamanager zitting hebben. Op deze wijze krijgen de leidinggevenden van de instellingen ook een duidelijke rol. Zij dienen zorg te dragen voor de aansturing en borging van de projecten.
- Tegelijkertijd dient de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt te worden bepaald. Helder moet zijn welke bevoegdheden provincie, programmamanager en stuurgroep hebben.

- Om een bredere groep belanghebbenden bij het programma te betrekken moet een klankbordgroep worden ingesteld. Deze klankbordgroep moet goed geïnformeerd worden over de ontwikkelingen binnen de modelprojecten en moet meedenken over de wijze waarop de werkwijze en resultaten van de modelprojecten breder uitgedragen kunnen worden. Een dergelijke groep kan beter niet gelijk bij de start ingesteld worden, aan te bevelen is om deze groep te formeren als er al concrete vorderingen binnen het programma zijn gemaakt.
- Om er voor te zorgen dat een programma een gezamenlijke activiteit van provincies en instellingen wordt, dienen projecten ook vanaf de start van het programma een inbreng te kunnen hebben, die van wezenlijk belang zijn voor het werkproces binnen de projecten. Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop het evaluatieonderzoek wordt opgezet. Het feit dat de Rubicon-projecten niet in alle opzichten aan de uitgangspunten van het programma voldoen, heeft lange tijd voor veel discussie gezorgd. Daarmee is dit ook een belangrijke belemmering geweest voor het tot stand brengen van een atmosfeer waarin het programma als een gezamenlijke aangelegenheid van provincie en instellingen wordt beschouwd.
Achteraf had het verstandig geweest dat de provincie direct na de honorering van de modelprojecten duidelijker had aangegeven dat zij de afwijkende visie van de Rubicon-projecten respecteerte.
Tevens had op dat moment geëxpliciteerd moeten worden welke consequenties daaraan verbonden waren voor de doelstellingen van het totale programma en het evaluatieonderzoek.
- Alle betrokkenen moeten zich realiseren dat het creëren van draagvlak voor innovaties en samenwerking met aanpalende organisaties processen zijn die een lange adem vergen, waar vanuit de provincie weinig sturing aan gegeven kan worden. In dit proces moeten instellingen zelf de belangrijkste rol spelen, vanuit de programmastructuur dient dat proces waar mogelijk gefaciliteerd en gestimuleerd te worden.

4 Doelbereiking

4.1 Inleiding

De doelstellingen van het programma zijn samengevat in het volgende schema. In de volgende paragrafen worden per doelstelling de behaalde resultaten beschreven.

Tabel 4.1 Evaluatie van de doelbereiking: de programmadoelstellingen

	Doelstelling
1	Met het Innovatieprogramma wordt een ombouwpercentage van 10% nagestreefd. Op grond van de evaluatie wordt 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.
5	Het programma dient om zicht te krijgen op de voorwaarden waar bij verdere invoering van de nieuwe werkwijze aan voldaan moet worden.

Bij de evaluatie van de programmadoelstellingen is gebruik gemaakt van:

- de gehouden interviews met de gedeputeerde, de betrokken provinciaal beleidsambtenaren, de programmamanager, de projectleiders, werkbegeleiders en gezinsmedewerkers van de modelprojecten, een vertegenwoordiger van de directie van de deelnemende instellingen en de directeur van Bureau Jeugdzorg Limburg;
- informatie uit de rapportage van Praktikon;
- relevant cijfermateriaal van de provincie Limburg en landelijke cijfers over de jeugdzorg.

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%

Het gaat 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 is deze 10% binnen de drie experimentele jaren te realiseren.

De volgende tabel geeft de ontwikkeling van het aantal plaatsen weer van 01.01.1999 tot 01.01.2002 binnen de provincie Limburg.

Tabel 4.2 Capaciteit geïndiceerde hulpvarianten provincie Limburg

	01.01.1999	01.01.2000	01.01.2001	01.01.2002
dagbehandeling				
capaciteit	544	512	488	488
pleegzorg				
capaciteit	510	510	510	590
residentieel				
capaciteit	688	654	626	574
ambulant/preventief (* €1.000)	5.652	8.397	10.183	13.020

Bron: provincie Limburg

Uit deze tabel blijkt dat het aantal (semi)residentiële plaatsen in vergelijking van 1 januari 2002 met 1 januari 1999 is afgenomen van 1232 (544 + 688) naar 1062 (488 + 574).

Dit is een afname met een percentage van 14%. Dit betekent dat deze eerste programmadoelstelling gehaald is.

Aan de afname van het aantal (semi)residentiële capaciteitsplaatsen 1999 versus 2002 (*met 14%*) 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) ambulante vormen van jeugdhulpverlening; Het beschikbaar gesteld budget voor ambulant/preventief ligt in 2002 ruim twee keer (130%) hoger dan in 1999; Ook buiten de modelprojecten is tijdens het Innovatieprogramma omgebouwd, met name bij Jeugddorp Bethanië (vooral ten behoeve van de uitbreiding van pleegzorg);
- het 'Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg'. Binnen de modelprojecten zijn in totaal 73 plaatsen omgebouwd (is gelijk aan 6%), die in de volgende tabel verder uitgesplitst worden.

Tabel 4.3 Aantal omgebouwde plaatsen binnen de modelprojecten

Modelproject	Residentieel	Dagbehandeling	Totaal
Jeugdhulp Thuis	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 een vergelijking te kunnen maken volgt hieronder een overzicht van de landelijke ontwikkelingen van de capaciteit van (semi)residentiële jeugdzorg.

Tabel 4.4 Capaciteit geïndiceerde hulpvarianten Nederland

	1999	2000	2001	voornemens 2002 e.v.j.
dagbehandeling				
capaciteit	4907	4622	5086	4862
pleegzorg				
capaciteit	8026	7659	7982	8016
residentieel				
capaciteit	6730	6649	6665	6513
ambulant/preventief	90,1	120,2	116,3	148,3
(* € 1.000.000)				

Bron 1998 en 1999: voortgangsrapportage beleidskader jeugdzorg 2001 – 2004

Bron 2000: ontwerpverslagen jeugdhulpverlening provincies en grootstedelijke regio's

Bron 2001: concept provinciale jaarplannen jeugdhulpverlening 2001 – 2004

Bron 2002 e.v.j. concept provinciale jaarplannen jeugdhulpverlening 2002 – 2005

De cijfers uit de bovenstaande tabel zijn in de lijn met het landelijk beleid om de hulp voor de jeugdige zo dicht mogelijk bij huis en zo licht mogelijk aan te bieden:

- Voor dagbehandeling en pleegzorg zijn de cijfers redelijk constant.
- De capaciteit van de residentiële voorzieningen neemt af (met 3%).
- De besteding aan ambulante en preventieve jeugdzorg is de afgelopen jaren flink toegenomen (met 122% van 2002 in vergelijking met 1999) en zal ook in de komende jaren nog fors stijgen. Deze stijging wordt met name veroorzaakt door een stijging van de geïndiceerde ambulante zorg.

Uit de vergelijking van de landelijke met de provinciale cijfers blijkt dat de afname van het aantal (semi) residentiële plaatsen in Limburg groter is dan in heel Nederland. Ook landelijk is er een zeer forse toename van het geïndiceerde ambulante aanbod. In Limburg is de toename net iets groter dan de landelijke tendens.

Verdere ombouw in de toekomst

Aanbevelingen over eventuele verdere ombouw staan beschreven onder de evaluatie van de derde programmadoelstelling: 'verbreding van het draagvlak voor verdere ombouw'.

Kosten en baten analyse

Voor de analyse van de kosten en baten van het nieuwe aanbod is gebruik gemaakt van gegevens van de projecten over de kosten, gegevens over het aantal cliënten op jaarbasis (zie paragraaf 2.2.2 in dit rapport) en gegevens van Praktikon over de (ervaren) effectiviteit van de projecten. Deze informatie is samengevat in tabel 4.5.

Voorafgaand aan deze tabel de volgende opmerkingen:

- Het heeft veel moeite gekost om de cijfers te achterhalen. Projecten beschikten niet over een adequate projectbegroting, met uitzondering van het IOG project, die wel helder zicht konden geven in de kosten.
- Het was niet eenvoudig om kosten toe te rekenen naar de projecten. De ene organisatie berekent beduidend meer overheadkosten dan de andere. Het betreft dus zeker geen exacte bedragen.

- De gegevens over de kosten van het GBH-project zijn gebaseerd op een globale inschatting over het jaar 2000. Deze werkvorm wordt niet apart geadministreerd, maar maakt onderdeel uit van de sector intensief ambulantly (een exacte uitsplitsing is derhalve niet mogelijk). De kostengegevens van de overige projecten zijn nauwkeurige opgaven. Van het MFA-project en het GDB-project zijn de bedragen opgenomen uit 2000 en van het IOG-project en het project Jeugdhulp Thuis uit 2001.
- Als de projecten langer lopen en de schaal vergroten kan er goedkoper gewerkt worden. Ter illustratie: Het project Gezinsbehandeling heeft voor 2002 f 600.000,- beschikbaar voor 27 cliëntsystemen (ruim f 22.000 per cliëntstelsysteem), in vergelijking met 2000 toen het bedrag per cliëntstelsysteem uitkwam op f 26.000,-.
- Het is helaas niet mogelijk om de kosten en baten van de modelprojecten te vergelijken met kosten en baten van het traditionele aanbod. Wel kunnen de kosten vergeleken worden met de normbedragen voor dagbehandeling en residentiële hulpverlening.
- De gegevens over de baten van het GDB-project hebben betrekking op een zeer klein aantal cliënten en de percentages zijn dus minder betekenisvol als de percentages bij de overige projecten.

Tabel 4.5 Overzicht kosten-baten modelprojecten (in guldens)

	Jeugdhulp Thuis	MFA-project	IOG-project	Gezinsdagbehandeling	Gezinsbehandeling
kosten (in guldens)					
cliëntgebonden persoonlijke kosten	1.537.024	580.335	307.007	171.348	300.000
overige kosten	764.980	81.811	244.346	182.696	90.000
totale kosten	2.302.004	662.146	551.353	354.044	390.000
aantal cliënt-(system)en op jaarbasis	80	27	34	7	15
totale kosten per cliënt(-stelsysteem)	28.775	24.523	16.216	50.577	26.000
baten (in procenten)					
beoogde uitkomsten bereikt	55	53	68	?	52
ervaren effectiviteit ouders	48	36	46	67	63
ervaren effectiviteit gezinswerkers	66	20	59	60	81

Uit dit overzicht kunnen de volgende (voorlopige) conclusies worden getrokken:

- De kosten van het project gezinsdagbehandeling ligt boven het normbedrag voor dagbehandeling. In 2000 was dit f 42.547. Maar onder het normbedrag voor residentiële hulpverlening: in 2000 was dit f 70.243,-.
- De kosten van de overige projecten (IOG, GBH, MFA en Jeugdhulp Thuis) liggen ruimschoots onder de normbedragen voor residentiële behandeling én dagbehandeling. Voor deze projecten geldt dat op relatief goedkope wijze een voldoende effectief aanbod wordt gerealiseerd. Bovendien geldt dat het aantal jongeren dat geprofiteerd heeft van het aanbod hoger ligt dan het aantal geïndiceerde jongeren. In de begeleiding wordt het hele gezinssysteem betrokken, dus ook de andere kinderen binnen een gezin.

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.

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.

Over het eerste criterium wordt in de eindrapportage van Praktikon gerapporteerd. De onderzoeken concluderen dat 79% van de cliënten die zijn ingestroomd tot de beoogde doelgroep behoren. De kenmerken van 223 van de 282 jeugdigen en hun gezinnen komen overeen met de beoogde kenmerken van de doelgroep¹⁰.

Over het instroomcriterium is veel gediscussieerd. De vraag was of de modelprojecten een alternatief dienden te zijn voor uithuisplaatsing of ook konden worden ingezet ter voorkoming van uithuisplaatsing. Uit het onderzoek van Praktikon blijkt overigens dat de meerderheid van de ingestroomde cliënten tot de beoogde doelgroep (alternatief voor uithuisplaatsing) behoort.

In hoofdstuk 2 is naar voren gekomen dat volgens de modelprojecten en BJL aan het tweede criterium (de toegang) wordt voldaan. Als een aanmelding bij BJZ binnenkomt, waarvoor een indicatiebesluit genomen moet worden wordt verplicht aan het Multi Disciplinair Overleg (MDO), om advies gevraagd. Nadat dit indicatieadvies door de casemanager aan het cliëntensysteem is voorgelegd, wordt een besluit genomen. Als er sprake is van een jeugdbeschermingsmaatregel wordt door de casemanager het belang van het kind ook nadrukkelijk meegewogen in de beslissing. Vervolgens toetst het Zorg- en Toewijzingsorgaan (ZT) deze indicatiestelling, verzorgt de aanmelding en wijst de zorg toe. In sommige gevallen vindt er overleg plaats met de coördinator van de modelprojecten rond een bepaalde plaatsing. De directeur van BJL is van mening dat de procedure nog efficiënter en beperkter dient te worden. Nu wordt er nog geïndiceerd naar hulpvorm (intensief ambulant, dagbehandeling, pleegzorg, residentiële). In de toekomst moet geïndiceerd worden op doelen en gewenst hulpverlenend handelen, waar vervolgens de juiste hulpverleningsvorm (module) voor vastgesteld wordt. Sommige projectleiders geven aan last te hebben van de wachtlijsten bij bureau jeugdzorg. Door een optredende verstopping bij de zorgtoewijzing zijn, werd de capaciteit eind 2001 niet optimaal benut (met name Jeugdhulp Thuis- en MFA-project). Het project Jeugdhulp Thuis zegt dat dit knelpunt inmiddels is opgeheven; het MFA heeft nog wel te maken met deze verstopping en de consequenties daarvan.

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

Noot 10 Uit: Evaluatieonderzoek Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg, Praktikon februari 2002

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).

De onder de eerste twee bullets beschreven contra-indicaties zijn bij de start geformuleerd; de overige tijdens het programma. In de praktijk blijkt het van groot belang dat er op zijn minst enige interactie tussen ouders en kind kan zijn. Er dient een perspectief te zijn, ouders en kinderen dienen zelf nog te willen investeren en te beschikken over enige draagkracht. Het MFA stelt dat hun methodiek, die vooral gericht is op het veranderen van de opvoedingsinteractie (nog) onvoldoende aansluit bij 'machteloze' gezinnen. De basisbehoeften van deze gezinnen liggen vrij concreet, acuut en ad hoc, en vragen om doortastende, concrete actie gericht op dagelijkse noden.

De groep gezinnen, waar een jeugdbeschermingsmaatregel geldt zijn vaak lastiger te begeleiden dan gezinnen met een vrijwillige plaatsing. Alle projecten kennen voorbeelden van gezinnen waar ze letterlijk niet binnen komen. De projectleiders stellen verder dat er gezinnen zijn, waar zelfs een intensief aanbod van anderhalf jaar niet voldoende is. Deze gezinnen hebben blijvend hulp nodig. Zo is het bijvoorbeeld bij verstandelijk gehandicapte ouder(s) lastig om veranderingen te realiseren die beklijven.

De criteria die gehanteerd worden bij de indicatiestelling zijn naarmate de modelprojecten zich verder hebben ontwikkeld duidelijk uitgekristalliseerd.

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.

De contacten met de gezinnen vinden meestal thuis plaats, waarbij getracht wordt steunende personen in het informele netwerk van het gezin verder te activeren (dit lukt maar ten dele; veel gezinnen leven erg geïsoleerd). Alleen bij het project Gezinsdagbehandeling worden drie van de vier fasen niet in de eigen context van het gezin gerealiseerd.

Bij alle projecten is, met name op casusniveau (in casuïstiekbesprekingen en tijdens de werkbegeleiding) uitvoerig ingegaan op het operationaliseren van de voorgestane uitgangspunten. Er is heel veel aandacht besteed aan het invulling geven aan het begrip vraaggestuurd werken. De meeste medewerkers hebben de post HBO-opleiding Intensieve Ambulante Gezinsbegeleiding (IAG) van de Noordelijk Hogeschool gevolgd (bij Jeugdhulp Thuis is dit zelfs een functie-eis).

Uit de interviews komt naar voren dat het voldoen aan deze criteria een grote omslag voor de projectmedewerkers betekent. De knelpunten die daarbij een rol spelen zijn weergegeven in hoofdstuk 2.

Praktikon heeft in zijn onderzoek, na het beëindigen van de hulpverlening aan zowel de gezinswerkers als de ouders gevraagd in hoeverre zij vinden dat er aan de vier inhoudelijke criteria is voldaan. Volgens de gezinswerkers is bij 95% en volgens de ouders is bij 53% van de kinderen voldaan aan de inhoudelijke criteria. Dit betekent echter niet dat bij elke cliënt in dezelfde mate aan alle vier de inhoudelijke criteria wordt voldaan. Volgens de ouders en de gezinswerkers het vaakst sprake geweest van hulp in de sociale context en van 'empowering' van de gezinsleden. Minder vaak is er sprake geweest van vraaggestuurd werken en van integrale aanpak¹¹. De medewerkers geven aan dat het 'activeren van het sociale netwerk' nog onvoldoende aan bod is gekomen. De rond dit thema opgezette studiedag voldeed niet aan de verwachtingen. De gezinswerkers willen graag dat dit trainingsonderdeel alsnog opgepakt wordt.

Effectiviteit

Praktikon stelt in haar eindrapportage dat het zorgaanbod van de projecten als voldoende effectief kan worden beoordeeld, omdat de bedoelde interventies, de gewenste uitkomsten bij de beoogde doelgroep opleveren. Volgens de gezinswerkers is er bij 62% van de kinderen en hun gezinnen vooruitgang geboekt door de behandeling. De ouders ervaren bij 50% van de kinderen effectiviteit.

De modelprojecten hebben grotendeels invulling gegeven aan de inhoudelijke criteria en het aanbod is voldoende effectief. De vraag in hoeverre het nieuwe aanbod effectiever is dan het traditionele aanbod kan niet worden beantwoord. Wel worden er meer jongeren per fte medewerker geholpen met dit aanbod, in vergelijking met een residentieel aanbod.

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.

In de Tussenrapportage is geconstateerd dat de communicatie over de projecten tot dan toe beperkt was geweest en de mate waarin andere organisaties geïnformeerd zijn over projecten te wensen overliet.

Noot 11 Zie verder de eindrapportage van Praktikon, hoofdstuk 8.

Het afgelopen jaar heeft een kentering plaatsgevonden. Door verschillende activiteiten (die in hoofdstuk 3.3 beschreven zijn) die vanuit de modelprojecten zelf zijn ondernomen is er aandacht voor de projecten gegenereerd. De provincie heeft deze activiteiten zoveel mogelijk ondersteund en bovendien zelf ook direct bijgedragen aan publiciteit over het totale programma. Daarnaast heeft de provincie middelen beschikbaar gesteld voor een publiciteitscampagne bij de afronding van het Innovatieprogramma.

Het is aannemelijk dat deze activiteiten hebben bijgedragen aan draagvlak voor verdere invoering van het nieuw aanbod. Binnen diverse organisaties is er sprake van een positief oordeel over de resultaten van de modelprojecten en het binnen deze projecten ontwikkelde aanbod:

- Binnen de provincie hebben de gedeputeerde, de betrokken beleidsambtenaren en de leden van de Commissie Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een positief oordeel over de modelprojecten.
- De provinciale Commissie Zorgvragers heeft uitgesproken dat de omvorming van residentiële zorg naar intensief ambulante aanbod in eigen omgeving een belangrijke positieve ontwikkeling, ten gunste van de zorgvragers is.
- Bureau Jeugdzorg heeft vooral het laatste jaar een meer vraaggerichte werkwijze ontwikkeld, die beter aansluit bij de werkwijze van de modelprojecten.
- De uitgangspunten die door de nieuwe organisatie Xonar (die op 1 januari 2002 is ontstaan na een fusie van zeven instellingen) zijn geformuleerd, sluiten goed aan bij de visie achter het Innovatieprogramma. De vraag van de cliënt wordt door Xonar centraal gesteld en de hulp dient dialooggestuurd te zijn. De mate waarin hieraan wordt voldaan loopt overigens binnen de 7 instellingen op dit moment nog sterk uiteen.
- Er heeft ook daadwerkelijk een verdere verbreding van de werkwijze van het Innovatieprogramma binnen Xonar plaatsgevonden, onder meer in de vorm van Boddaert Nieuwe Stijl.
- Ook binnen Stichting Jeugdhulp De Spil en Jeugddorp Bethanië worden de uitgangspunten van het Innovatieprogramma (met name empowerment en vraaggestuurd werken) (al langer) onderschreven.
- Het SPH Hogeschool Zuyd, afdeling Maastricht heeft – op verzoek van de provincie – een post HBO-opleiding ontwikkeld over vraaggestuurd werken binnen de context van het gezin. Hierdoor kunnen toekomstige werkers beter toegerust in de gezinnen aan de slag gaan. Medewerkers van de modelprojecten hebben een rol gespeeld in de totstandkoming van dit aanbod. De werkbegeleiders van het project Jeugdhulp Thuis zullen tevens een aandeel leveren in het cursusaanbod.
- De projectleiders en de geïnterviewde medewerkers zijn enthousiast over het ontwikkelde hulpaanbod en de waarde dat dit heeft voor een groot deel van de begeleide gezinnen. Ze constateren tevens dat hoe bekender het project wordt, hoe groter de belangstelling en het vertrouwen bij andere instellingen.

Tot slot is enige relativisering op zijn plaats. In de eerste plaats is het draagvlak voor de nieuwe werkwijze natuurlijk ook bevorderd doordat andere provincies en het ministerie van VWS vraagsturing steeds nadrukkelijker centraal stellen binnen de jeugdhulpverlening. Dit komt ook tot uitdrukking in de nieuwe Wet op de jeugdzorg.

In de tweede plaats varieert binnen de jeugd ggz het draagvlak voor de nieuwe werkwijze sterk. Bij sommige RIAGG's wordt een tendens tot (verdere) medicalisering waargenomen, terwijl andere RIAGG's meer gericht zijn op het ontwikkelen van outreachende vormen van hulpverlening.

Conclusie: het draagvlak voor verdere invoering van het aanbod is aanwezig, mede op basis van de inspanningen van de modelprojecten en daarbij ondersteund door de provincie, maar ook als gevolg van een landelijke tendens.

Verdere ombouw?

De provincie is van mening dat er mede dankzij het Innovatieprogramma een voedingsbodemp is gelegd voor verdere ombouw. De gedeputeerde stelt dat voor de start van het Innovatieprogramma de nadruk binnen de jeugdzorg te veel lag op de residentiële zorg. Om een slag te kunnen slaan moest de provincie met een heldere boodschap komen, te weten ombouw is noodzakelijk. In de komende periode wil de provincie meer nuancering aanbrengen. De provincie heeft de intramurale zorg dan ook uitgedaagd om met projectplannen te komen om het aanbod te vernieuwen. Bij deze initiatieven dient de klant centraal te staan, ouders dienen aangesproken te worden op hun verantwoordelijkheden, en er dient sprake te zijn van vermaatschappelijking van de zorg (hulp in de maatschappelijke context). Om deze verdere vernieuwing te stimuleren en de wachtlijsten tot nul te reduceren is - buiten de doeluitkering Jeugdhulpverlening - door de provincie € 9.75 miljoen beschikbaar gesteld voor de jaren 2000 tot en met 2003. 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.

De directeurs van de deelnemende instellingen zijn van mening dat gewerkt moet worden aan verdere ambularisering. Ze geven daarvoor geen streefcijfer. Daarnaast willen ze in de komende periode bekijken of er nieuwe vormen ontwikkeld kunnen worden voor de 7 x 24 uren verblijffunctie. De directeur van BJL is een voorstander van koppeling van verschillende hulpvarianten en meer variatie in het ambulante aanbod.

De geïnterviewde gezinswerkers stellen dat residentiële bedden ook in de toekomst nodig zullen blijven. Het afbouwen van de bedden capaciteit mag niet tot gevolg hebben dat er lange wachtlijsten ontstaan voor residentiële opvang. De vertegenwoordigers van sommige projecten benadrukken dan ook dat er eigenlijk niet meer omgebouwd moet worden, maar het aantal plaatsen intensief ambulant verder uitgebreid zou moeten worden (GDB en GBH). Uit een interne enquête van Jeugdhulp Thuis blijkt dat de medewerkers van mening zijn dat 65% van hun vroegere residentiële populatie door Jeugdhulp Thuis geholpen kan worden. De geïnterviewde IOG medewerkers achten een extra 10% ombouw haalbaar. Ook de gezinswerkers verwachten effect van het inzetten van ambulante hulp in combinatie met de residentiële opvang. Ambulante begeleiding kan bijvoorbeeld ingezet worden als overgang naar huis, waardoor de druk op de residentiële opvang afneemt.

Er is draagvlak voor aanbod, waarin de klant nadrukkelijk centraal wordt gesteld. Naast verdere ambularisering dient gekeken te worden of er nieuwe vormen van 7 maal 24 urenopvang gecreëerd kunnen worden en moeten met combinaties van ambulante zorg en tijdelijke residentiële opvang (time-out) worden ontwikkeld.

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.

In het vorige hoofdstuk is de conclusie getrokken dat het tot stand brengen van intersectorale samenwerking geen proces is dat van bovenaf gestuurd kan worden. Intersectorale samenwerking komt alleen van de grond als daar door de instellingen zelf fors in wordt geïnvesteerd. In de Tussenrapportage is geconstateerd dat begin 2001 de intersectorale samenwerking nog in de kinderschoenen stond. Een van de belangrijkste knelpunten, die een jaar geleden gesignaleerd werd, is dat de werkwijze van de modelprojecten bij andere instellingen niet of nauwelijks bekend was en ook lang niet altijd werd geaccepteerd.

Zoals gezegd is het laatste jaar door de meeste modelprojecten in samenwerking met de provincie veel energie gestoken in het vergroten van de bekendheid van de projecten en het vergroten van het draagvlak voor hun werkwijze. Daarmee is ook gewerkt aan het verbeteren van een belangrijke randvoorwaarde voor intersectorale samenwerking. Met name vanuit het IOG- en het project Jeugdhulp Thuis is veel ondernomen om het project en de gehanteerde werkwijze meer bekendheid te geven, onder andere door het houden van presentaties.

Geconstateerd wordt dat het vraaggerichte werken steeds meer als methodiek wordt geaccepteerd. In de beginperiode moesten de gezinswerkers nog veel moeite doen om vertegenwoordigers van andere instellingen te overtuigen dat ze geen zaken doen over de hoofden van de klant heen. De projectleiders en medewerkers van de projecten merken inmiddels een voorzichtig uitstralingseffect. Medewerkers van andere instellingen vragen hen geïnteresseerd naar hun werkwijze en sommigen gaan zelf ook (meer) op huisbezoek. De samenwerking met verschillende instellingen wordt positief gewaardeerd. Het werken met vaste contactpersonen ('ankerpunten') binnen de verschillende instellingen is efficiënt gebleken. De medewerkers van de modelprojecten hebben er veel last van gehad dat de functie van casemanager nog onvoldoende is ingevuld. Bij vrijwillige plaatsingen werden ze vaak geconfronteerd met een 'papieren' plaatser en bij plaatsen in het kader van een jeugdbeschermingsmaatregel, is het invulling geven aan vraagsturing vaak lastig (er zijn al hulpverleningsdoelen geformuleerd).

Ook het onderzoek van Praktikon geeft inzicht in de mate waarin deze programmadoelstelling gerealiseerd is. In dit onderzoek is immers nagegaan in hoeverre het aanbod van de modelprojecten voldoet aan de vier inhoudelijke voorwaarden. Voor het derde criterium, de integrale werkwijze, is intersectorale samenwerking een vrijwel noodzakelijke voorwaarde. Zowel gezinswerkers als ouders van cliënten zijn van mening dat een integrale werkwijze (in tegenstelling tot de andere drie criteria) slechts in beperkte mate wordt gerealiseerd.

De slotconclusie luidt dan ook dat de vierde programmadoelstelling slechts in zeer beperkte mate gerealiseerd is. Hier blijft de komende jaren een belangrijke opgave voor instellingen en provincie liggen.
--

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.

Deze doelstelling kan in drie onderdelen worden gesplitst.

In de eerste plaats is door de evaluatie van het innovatieprogramma zicht verkregen op de voorwaarden waar aan instellingen moeten voldoen om de gewenste innovatie succesvol te kunnen invoeren. Deze lessen zijn reeds in 2.4 de revue gepasseerd.

In de tweede plaats kunnen aanbevelingen worden gedaan over de wijze waarop in Limburg de nieuwe werkwijze breder kan worden ingevoerd. Dat komt in deze paragraaf aan de orde.

Tenslotte kunnen op basis van het evaluatieonderzoek meer generale aanbevelingen worden gedaan waar ook andere provincies en instellingen hun voordeel mee kunnen doen bij de (verdere) innovatie van het aanbod in de jeugdzorg. Daar wordt in het laatste hoofdstuk op ingegaan.

4.7 Follow-up innovatieproces

Het Innovatieprogramma Jeugdzorg heeft grotendeels aan haar doelstellingen beantwoord en is als succesvol te bestempelen. Met het Innovatieprogramma is een belangrijke inhaalslag gemaakt: het aanbod is sterk vernieuwd. Dat wil echter niet zeggen dat het innovatieproces voltooid is. Om ervoor te zorgen dat het aanbod bij de tijd blijft is het nodig dat er aandacht blijft voor vernieuwing en de vraaggestuurde werkwijze verder ontwikkeld wordt. Met het oog daarop zijn de volgende aanbevelingen van belang.

Gezamenlijk bepalen en vastleggen van vervolg

Het verdient aanbeveling dat de provincie en de instellingen in gezamenlijk overleg bepalen hoe verder vorm gegeven kan worden aan vernieuwing binnen de jeugdzorg. Duidelijk moet worden op welke wijze de instellingen hun aanbod verder willen vernieuwen en op welke wijze de provincie dit proces zal faciliteren. Daarbij gaat het niet om het vaststellen van een streefpercentage voor verdere ombouw, maar om het vaststellen hoe een vraaggestuurde werkwijze zowel in ambulante als (semi)residentiële hulpvormen verder ontwikkeld worden.

Voorts is van belang dat wordt bepaald op welke wijze het nieuw ontwikkelde aanbod gecombineerd kan worden met andere hulpverleningsvarianten (zorgprogramma).

Per regio dient een gedifferentieerd aanbod gerealiseerd te worden (combinatie van 7 x 24 uursvoorzieningen en verschillende varianten (intensief) ambulant). Daarnaast dient er een mogelijkheid gecreëerd te worden voor 'stut en steun' contacten: langdurige hulp met een lage frequentie. Dit aanbod kan als nazorgmodule na een intensief ambulant traject of na een residentiële opname worden ingezet.

Om zorg te dragen dat de behaalde effecten binnen de modelprojecten niet wegebben dient een richtinggevend document voor het vervolg vastgesteld te worden!

Blijvende aandacht voor intersectorale samenwerking

De programmadoelstelling die het minst uit de verf is gekomen is het realiseren van intersectorale samenwerking. Hierop zal ook de komende jaren door instellingen geïnvesteerd moeten worden.

De provincie kan hierbij een ondersteunende rol vervullen door het nut van

vraaggestuurde en integrale werkwijzen te blijven benadrukken.

In dit verband is onder meer van belang dat:

- gemeenten door de provincie aangesproken worden op het verbeteren van voorzieningen voor jongeren vanaf 12 jaar, waar zij ondersteuning kunnen krijgen als begeleiding vanuit een instelling wordt afgebouwd (bijvoorbeeld buurthuis) (aansluiting lokaal jeugdbeleid op provinciale jeugdhulpverlening);
- de provincie bij instellingen binnen de jeugd ggz blijft aandringen op het ontwikkelen van een werkwijze die aansluit bij de vraaggestuurde werkwijze binnen de jeugdhulpverlening.
- de provincie instellingen faciliteert bij het maken van zorgprogramma's, waar verschillende sectoren modules voor leveren (bijvoorbeeld aanbod voor zwakbegaafde moeilijk opvoedbare jeugdigen; begeleiding van gezinnen met een psychiatrische ouder).
- de provincie dient te stimuleren dat de functies van BJL en het aanbod van de instellingen in samenhang worden ontwikkeld. Met voorrang dient duidelijkheid te ontstaan over de invulling van de casemanagementfuncties.

Pas indicatiestelling aan

De projectleiders constateren dat de wijze waarop geïndiceerd wordt, niet goed past bij de wijze waarop in de modelprojecten wordt gewerkt. In de indicatie wordt alleen ingegaan op kenmerken van het betreffende kind. Dit heeft op zijn minst twee beperkingen. De eerste is dat deze kenmerken van het kind nauwelijks een indicatie geven over de mate waarin het gezin in staat is om zelf hun problemen op te lossen. Wanneer in termen van opvoedingsinteractie wordt geïndiceerd wordt duidelijker of een activerende wijze van hulpverlening zal aanslaan. De tweede is dat de kenmerken van één kind aan bod komen, terwijl de projecten met het hele gezin werken. Er wordt in de modelprojecten getracht de opvoedingsvaardigheden van de ouders te vergroten. De gezinswerkers krijgen echter vaak te maken met zwakbegaafde ouders of ouders met een psychiatrische problematiek, waarbij de resultaten van hun interventies toch vaak beperkt blijven. Bij het IOG-project is bij 25% van de ouders aangetoond dat er sprake is van psychiatrische problematiek. De wijze van indiceren dient meer gezinsgericht te zijn.

Zorg voor schaalvergroting

Ten aanzien van de modelprojecten wordt aanbevolen om de projecten IOG en GBH samen te voegen. Door de ophanden zijnde fusie tussen Stichting Jeugdhulp De Spil en Jeugddorp Bethanië lijkt dit geen probleem. Het project Gezinsdagbehandeling dient fors uitgebreid te worden (2 teams van 3-4 medewerkers). Als de huidige roofofbouw op medewerkers nog veel langer gecontinueerd wordt, heeft het project geen bestaansrecht. Het aanbod van het project Jeugdhulp Thuis zal in de drie zuidelijke regio's worden aangeboden. Hierbij dient opgepast te worden voor 'verdunning'. Een optie is om het MFA-project en het project Jeugdhulp Thuis te integreren. De overeenkomsten van beide projecten zijn groter dan de verschillen en de verschillen kunnen voor beiden winst opleveren.

De follow-up van het innovatieprogramma moet in samenspraak tussen provincie en instellingen worden vormgegeven. Aandachtspunten daarbij zijn: gedifferentieerd aanbod per regio, intersectorale samenwerking, aanpassen indicatiestelling en schaalvergroting van projecten.

5 Aanbevelingen en lessen voor innovatieprocessen

In dit laatste hoofdstuk wordt op basis van de opgedane ervaringen met het Innovatieprogramma Jeugdzorg Limburg een aantal meer algemene aanbevelingen gedaan over de wijze waarop vergelijkbare innovatieprogramma's opgezet en uitgevoerd kunnen worden. Daarmee is de inhoud van dit hoofdstuk met name van belang voor provincies en instellingen elders in het land die een innovatieproces in gang willen zetten waarbij de (verdere) ontwikkeling van een dialooggestuurde en gezinsgerichte werkwijze centraal staat. Deze aanbevelingen vatten de hoofdpunten samen waarmee door provincies en instellingen rekening moet worden gehouden tijdens de programma-ontwikkeling en de programma-uitvoering. Daarbij ligt sterk de nadruk op de programmaontwikkeling; een goede voorbereiding is immers meer dan het halve werk. Bij de programmaontwikkeling kunnen twee fasen worden onderscheiden:

- opstellen startplan door provincie en instellingen;
- ontwikkelen projectplannen door instellingen.

Startplan

Het initiatief voor een innovatieprogramma zal over het algemeen bij de provincie liggen en de eerste aanzet voor een programma zal dan ook door de provincie gegeven moeten worden. (Voor ingrijpende wijzigingen dient de overheid een krachtige impuls te geven. Als het initiatief bij instellingen ligt worden over het algemeen slechts kleine stapjes gezet). Vervolgens is het aan de provincie en instellingen gezamenlijk om deze aanzet verder uit te werken. Dit proces moet uiteindelijk leiden tot een startplan dat breed gedragen wordt. In dat plan dienen de volgende aspecten aan de orde te komen: visie en doelstellingen, uitgangspunten, regie en communicatie en evaluatie.

Visie en doelstellingen

De provincie zal eerst moeten expliciteren wat haar visie is op de gewenste veranderingen in het hulpverleningsaanbod voor jongeren.

Deze visie dient:

- de instellingen te prikkelen en uit te dagen;
- gebaseerd te zijn op een sterkte-zwakte analyse van het huidige aanbod;
- uit te monden in een aantal concrete en meetbare doelstellingen, die betrekking hebben op de wenselijk geachte veranderingen.

Uitgangspunten

Voorts is van belang dat een aantal uitgangspunten wordt vastgelegd over de wijze waarop die doelstellingen gerealiseerd moeten worden. Belangrijke uitgangspunten zijn dat:

- Er vanuit wordt gegaan dat het realiseren van een dialooggestuurde werkwijze op drie verschillende niveaus parallelle processen veronderstelt: tussen cliënt en hulpverlener, tussen hulpverlener en management van instellingen en last but not least tussen instellingen en provincie. In concreto betekent dit dat zowel ontwikkeling als uitvoering van het programma gezien wordt als een gezamenlijke verantwoordelijkheid van provincie en veld.
- De verdere uitwerking van de visie wordt zoveel mogelijk aan de instellingen zelf overgelaten. Het management van de instelling dient daarbij een

stimulerende en voorwaardenscheppende rol te hebben.

- Ontwikkelingen niet geïsoleerd plaatsvinden en ervaringen overdraagbaar moeten zijn. In dit verband is onder meer van belang dat de nieuwe werkwijzen in methodiekbeschrijvingen worden vastgelegd.
- De provincie bereid is te investeren in kansen. Dit betekent onder meer dat:
 - er additionele middelen beschikbaar worden gesteld om waar nodig instellingen te faciliteren bij het ontwikkelen van een nieuwe werkwijze;
 - flexibiliteit bij de aanwending van deze middelen mogelijk moet zijn;
 - instellingen ook in tijd ruimte wordt gegeven en er vanuit wordt gegaan dat innovatieprocessen binnen instellingen pas na minimaal een jaar tot zichtbare resultaten leiden;
 - de provincie ook zelf capaciteit beschikbaar stelt om haar rol in het innovatieproces goed te vervullen.

Regie en communicatie

De provincie dient zich vooraf te bezinnen op de vraag op welke wijze zij invulling wil geven aan de aansturing van het innovatieproces. De wijze waarop de communicatie plaatsvindt kan samen met de instellingen worden bepaald. Om regievoering en communicatie goed te regelen zijn de volgende aspecten van belang:

- De portefeuillehouder voor jeugdzorg is bestuurlijk verantwoordelijk voor het innovatieproces. Vanuit die positie kan de portefeuillehouder een grote rol spelen bij het creëren van draagvlak voor het innovatieproces. Het is dan ook van belang dat hij/zij een duidelijk zichtbare functie vervult bij de aansturing van het project.
- Er dient voldoende capaciteit beschikbaar te zijn om vanuit de provincie de regie te voeren en de communicatie met de instellingen te onderhouden. Er kunnen omstandigheden zijn waardoor het beter is om deze taken voor een belangrijk deel aan een externe programmamanager uit te besteden. In ieder geval moeten zowel een provinciale projectleider als een externe programmamanager dialooggestuurd met de instellingen kunnen werken. Indien voor de facilitering van projecten een programmamanager wordt aangesteld of ingehuurd dienen de taken en verantwoordelijkheden daarvan vooraf helder te worden vastgelegd.
- Om het innovatieproces te faciliteren en het draagvlak voor dat proces te bevorderen dient een zo eenvoudig mogelijke programmastructuur gecreëerd te worden, die in ieder geval bestaat uit een kleine stuurgroep met vertegenwoordigers van de provincie (waaronder de portefeuillehouder als voorzitter) en de besturen of directies van betrokken instellingen. Deze stuurgroep heeft een belangrijke functie in het bewaken van de uitgangspunten van de innovatie. Ook moet een overleg worden ingesteld waar projecten ervaringen kunnen wisselen en hun gezamenlijke wensen richting provincie over kunnen brengen. Of het zinvol is om met het oog op verbreding van het draagvlak een breed samengestelde klankbordgroep te formeren, is een vraag die beter tijdens de uitvoering van het programma aan de orde kan komen.
- Het moet duidelijk zijn hoe de besluitvorming verloopt en welke bevoegdheden de provincie zelf, de stuurgroep en een eventuele programmamanager hebben. Beslissingen die rechtstreeks van invloed zijn op werkprocessen binnen projecten moeten bovendien in overleg met de projectleiders worden genomen.

Evaluatie

Van meet af aan dient aandacht besteed te worden aan de wijze waarop de evaluatie zal plaatsvinden. Er moet gezamenlijk gezocht worden naar een vorm van onderzoek die past bij de uitgangspunten en de visie.

. Zwart-wit gesteld: als het vergroten van de mogelijkheden van de cliënt centraal staat, laat dan niet onderzoeken of probleemgedrag afneemt. Nagedacht moet worden over interne monitoring, daarbij dienen ook de kosten van het project goed in kaart te worden gebracht

Voorts moet rekening worden gehouden met de belasting die het onderzoek voor de instellingen - en dan met name voor de uitvoerende teams - met zich meebrengt.

Projectplannen

Op basis van het startplan dienen de instellingen hun projectplannen voor de innovatie van hun aanbod te ontwikkelen. Ook hier geldt dat het plan dialooggestuurd tussen hulpverleners en management tot stand moet komen. Van belang is dat het plan een koers uitzet en geen keurslijf vormt, dat er ruim voldoende tijd wordt genomen om het gezamenlijk te ontwikkelen en dat consequenties voor de medewerkers en de totale organisatie goed worden doordacht. Ingrediënten voor zo'n projectplan zijn: doelgroep en doelstellingen, uitgangspunten en organisatorische randvoorwaarden.

Doelgroep en doelstellingen

- Een goede omschrijving van de doelgroep bevat niet alleen de belangrijkste kenmerken waaraan jongeren moeten voldoen, maar ook de belangrijkste contra-indicaties.
- De doelstellingen moeten zowel betrekking hebben op de effecten die het aanbod op jongeren zal hebben, als op de inhoudelijke criteria waaraan het aanbod dient te voldoen. Daarbij is van belang dat in overleg met onderzoekers doelstellingen in meetbare termen worden geformuleerd.
- In relatie tot de keuzes ten aanzien van doelgroep en doelstellingen moet worden vastgesteld of er wordt voortgeborduurd op een al eerder ontwikkelde methodiek of dat er een geheel nieuwe werkwijze ontwikkeld zal worden.

Uitgangspunten

- Het belangrijkste uitgangspunt is dat binnen een instelling niet alleen de werkwijze, maar ook de organisatie zelf zal moeten veranderen. Ruimte bieden aan medewerkers voor eigen initiatief en verantwoordelijkheid en coachend leiderschap zijn sleutelbegrippen.
- Het onderdeel van de instelling waar de innovatie wordt ingezet, dient geen status-aparte te krijgen. Het streven moet nadrukkelijk zijn om alle onderdelen baat te laten hebben bij het innovatieproces.

Organisatorische randvoorwaarden

Op basis van de keuzes ten aanzien van doelgroep, doelstellingen en methodiek, en rekening houdend met bovenstaande uitgangspunten, kunnen vervolgens organisatorische randvoorwaarden worden bepaald ten aanzien van schaalgrootte, selectie van medewerkers, arbeidsvoorwaarden en deskundigheidsbevordering.

- Kleine projecten zijn kwetsbaar in de personele bezetting; bij grote projecten bestaat het risico dat het veranderingsproces onvoldoende sturing en begeleiding krijgt. Bij aanvang is een omvang van 6 tot 8 fte het best.
- De selectie van medewerkers dient plaats te vinden op basis van een heldere profielschets. Belangrijk is dat gelet wordt op competenties waarmee

hulpverleners zich kunnen invoegen in het gezin zonder ingezogen te raken.

- Arbeidsvoorwaarden (zowel primair als secundair) dienen voor aanvang helder te zijn vastgesteld.
- De omslag die een groepswerker moet maken om zelfstandig binnen gezinnen op een vraaggerichte/dialogoggestuurde wijze te werken is groot. Om die omslag te realiseren is deskundigheidsbevordering een essentieel hulpmiddel. Hiervoor dient tijd en geld beschikbaar te zijn.

Aandachtspunten tijdens uitvoering

Essentieel is dat tijdens de uitvoering van het programma snel kan worden ingespeeld op omstandigheden die wijzigen en op knelpunten die zich voordoen.

Tot besluit van dit hoofdstuk dan ook een aantal uitvoeringsaspecten waarmee rekening moet worden gehouden. Eerst wordt ingegaan op aspecten die op instellingsniveau spelen; daarna op gezamenlijke aspecten.

Geleidelijke instroom

Het ontwikkelingsproces moet in rust kunnen plaatsvinden. Daarom is het van belang dat gezinswerkers niet direct bij de start met een volledige caseload beginnen, maar de tijd krijgen om zich in te werken.

Intervisie goed regelen

Uitwisseling met collega's is onontbeerlijk. Naast casuïstiekbesprekingen en werkbegeleiding dient er ook ruimte te zijn voor informeel overleg tussen door.

Veilig teamklimaat

Het is voor medewerkers, die solistisch binnen de gezinnen werken heel cruciaal dat er binnen het team een klimaat is waar ze zich kwetsbaar op kunnen stellen. Het is van belang dat er een vangnet is en ruime mogelijkheid tot reflectie, onder meer om te voorkomen dat de werkers ingezogen raken in de gezinnen.

Leg actief contact met andere instellingen

Het is van belang om het initiatief te nemen in het leggen van contacten met andere instellingen, bijvoorbeeld de instellingen die ook betrokken zijn bij het gezin om te achterhalen welke inzet zij plegen. Bij een eerste contact met een instelling is het van belang dat de uitgangspunten van de werkwijze van het project helder worden toegelicht en ook uitgelegd wordt wat dit betekent voor de manier waarop zij werken met cliënten.

Bovendien is het van belang om bij deze instellingen vaste aanspreekpunten ("ankerpunten") te hebben.

Systematisch opslaan van informatie

Integraal werken brengt met zich mee dat hulpverleners regelmatig met andere werkerterreinen te maken krijgen. Het is van belang dat basisinformatie over deze werkerterreinen op een toegankelijke wijze wordt opgeslagen.

Zorg voor een passende opleiding SPH

De opleidingen van studenten SPH sluiten niet goed aan bij de huidige uitgangspunten binnen de jeugdzorg. Zo krijgen bijvoorbeeld vraaggestuurd werken, empowerment, werken in het gezin beperkte aandacht, terwijl vraagsturing wel het centrale uitgangspunt van de nieuwe Wet op de jeugdzorg is. Wil men voorkomen dat "de studenten worden opgeleid tot hulpver-

leners van gisteren" zal de provincie er bij de SPH op aan moeten dringen de opleidingen aan te passen.

Stem rollen op elkaar af

De provincie dient te bewaken dat de verschillende rollen (inhoud, beheer) die ze hebben onderling op elkaar afgestemd blijven. Het beheer dient in overeenstemming te zijn met het inhoudelijk beleid. Zo dient de afdeling financiën bijvoorbeeld genuanceerd met bezettingscijfers om te gaan, tijdens een inhoudelijk vernieuwingsproces. Enige onderbezetting tijdens een vernieuwingsproces is vaak onvermijdelijk.

Zorg voor publiciteit

Bij publiciteit komt het aan op timing. Pas als de startfase, waarin nog veel ontwikkeld moet worden, voorbij is, kan men resultaten laten zien. Het uitdragen van die resultaten dient zoveel mogelijk door de instellingen zelf te gebeuren, de provincie vervult daarbij een faciliterende rol.

Reserveer een post onvoorzien

Tijdens een vernieuwingsproces zullen zich altijd onverwachte knelpunten voordoen waarop ingespeeld moet worden. Zowel provincies als instellingen dienen hiervoor een post onvoorzien in hun begrotingen op te nemen.

Tussentijdse terugkoppeling evaluatieresultaten

Een van de functies van een evaluatie is dat betrokkenen een spiegel voorgehouden krijgen. Om met niet al te grote verassingen geconfronteerd te worden is het nuttig dat er tussentijdse terugkoppeling van evaluatieresultaten plaatsvindt, zodat zonodig bijsturing in programmastructuur of in het innovatieproces zelf mogelijk is.

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.

Bijlage 2 Interviews gezinswerkers

Deelnemers interviews

MFA	Gerard van Winssen Mariëlle Swinkels Brigitte Frèrejean	IOG	Annemay van Veggel Miriam Theunissen Sandra Thissen
GBH Horn	Fransien van der Beek Annemie Geelen Gerry Kwaspen	Jeugdhulp Thuis	Truus Woltus Daniëlle Feron Barbara Eichhorst Mariëlle Colen Joyce Kicken Wim Ameleers
GDB Maas- tricht	Carla Zufhof Christianne Albertz		

Aan het einde van de experimentele periode van de modelprojecten (januari 2002) zijn groepsinterviews met gezinswerkers gehouden.

Per team hebben drie gezinswerkers deelgenomen aan het interview, behalve bij het project Gezinsdagbehandeling (twee medewerkers) vanwege een personeelstekort. Het project Jeugdhulp Thuis heeft twee teams; in totaal zijn er dus zes groepsgesprekken gevoerd. Het doel van de gesprekken was om relevante informatie te achterhalen van de uitvoerderend medewerkers. Er zijn vragen gesteld over de benodigde vaardigheden om vraaggericht binnen het gezin, samen met andere instellingen te werken aan de vergroting van de draagkracht van een jongere en zijn/haar gezin. Verder is stilgestaan bij de belangrijkste thema's die tijdens intervisiebijeenkomsten aan de orde zijn gesteld. Gevraagd is naar de samenwerking met andere instellingen en tijdens de gesprekken is ingegaan op suggesties voor andere instellingen die ook bedden willen ombouwen. De vragen zijn van tevoren aan de uitvoerders toegestuurd. De interviewvragen zijn vooraf met het hele team besproken (IOG, Jeugdhulp Thuis, GBH en GDB). De meeste gezinswerkers waren vanaf de start betrokken bij het project, ongeveer eenderde is later ingestroomd.

Verskil in werkwijze groepswerker-gezinswerker

Het belangrijkste verschil tussen het werk als groepswerker en als gezinswerker, volgens de gezinswerkers is de *solistische werkwijze*. Konden zij in de groep terugvallen op de collega's, in het gezin moeten beslissingen zelfstandig genomen worden en staan ze er alleen voor. Dat vraagt een groot incasservermogen. Als groepswerker is het contact met de ouders minimaal, de aandacht richt zich op het kind terwijl gezinswerkers het *gezin als cliëntsysteem* benaderen. De *regie is bij de ouders* komen liggen. Zij zijn de opvoeders in het gezin en hebben hierbij ondersteuning nodig. Ouders kunnen veel onbespreekbaar laten bij residentiële opvang. In de thuissituatie zijn ze kwetsbaarder. De *vraaggestuurde werkwijze* vraagt van de gezinswerker een geheel andere attitude dan van de groepswerker. Als groepswerker nam men het initiatief in handen maar in het gezin handel je indirect. Niets gebeurt zonder toestemming van de ouders. Wist men in de groep precies welke normen en waarden belangrijk zijn en overgedragen werden, in het gezin gelden *andere normen en waarden*. De gezinswerker voegt zich in in het gezin, in de groep moet het kind zich invoegen in de groep. Bij de omschakeling van groepswerker naar gezinswerker is alle zekerheid weggefallen. De situatie werd in het begin zwart-wit voorgesteld. Nu blijkt dat je niet alle bagage overboord hoeft te gooien.

De gezinswerkers geven tevens aan dat ze met een *meer complexe problematiek* te maken hebben omdat de *sociale context* waarbinnen het gezin functioneert onderdeel is van een vraaggestuurde werkwijze. De methodiek is meer van deze tijd. In plaats van dat je één rotte appel (de geïndiceerde jeugdige) eruit haalt, of een vermeende rotte appel, kijk je nu naar de context. Het hele systeem moet veranderen, niet één iemand.

Het project Gezinsdagbehandeling te Maastricht stelt het herstel van de hiërarchische verhoudingen binnen het gezin centraal. Ook zij stellen dat het meer gaat over de opvoeding dan over het gedrag van het kind. Het specifieke kenmerk van dit project is dat de behandeling niet thuis plaatsvindt, maar dat de context naar de instelling wordt gehaald. Dit maakt dat de verschillende gezinnen veel van elkaar kunnen leren. De meerwaarde bestaat uit de aanwezigheid van lotgenoten.

Kwaliteiten gezinswerker: 'van vele markten thuis'

De gezinswerker is gemotiveerd voor het werk. Hij/zij weet het gezin respectvol te benaderen "wij komen om te helpen", heeft oprechte belangstelling, stelt zich flexibel op, is geduldig, kan relativeren, stelt zich kwetsbaar op, stelt doelen niet te hoog, heeft humor, is creatief en heeft het vermogen tot associëren en dissociëren. Hij/zij moet het vermogen hebben om solistisch te werken en zelfreflectie toe te passen, waarbij de eigen waarden en normen meer op de achtergrond dienen te komen. Hij/zij moet verbaal en non verbaal communicatief zijn en de taal van de cliënt spreken. Werk en privé moet men kunnen scheiden. Levens- en werkervaring zijn belangrijk omdat de persoon dan stabiel is en meer eigenheid heeft. Het denk- en werkniveau dient HBO te zijn, alleen MBO is niet voldoende.

De kernkwaliteiten, hulpverleners in de context, integrale aanpak, empowerment en vraaggestuurd werken zijn startkwalificaties voor de gezinswerker. Daarnaast dient een gezinswerker zelf initiatieven te nemen om kennis te vergroten op diverse terreinen (zoals onder andere schuldsanering, kinderbijslag, verslaving, seksueel misbruik) door middel van het raadplegen van collega's, de bibliotheek en internet.

Te leren vaardigheden

Een *lerende houding* is belangrijk om te komen tot een passende aanpak in het gezin. Een goede *basishouding* is nodig om in te kunnen voegen in het gezin en de regie bij de ouders te laten. Vraaggerichte- en activerende *gesprekstechnieken* zijn noodzakelijk om vraaggestuurd te kunnen werken. Om aan te geven dat vraaggestuurd niet inhoudt dat het wordt "u vraagt, wij draaien" wordt gesproken over dialooggestuurd (Jeugdhulp Thuis). Er is sprake van wisselwerking tussen ouders en gezinswerker. Het is van belang om te leren goede vragen te stellen (in plaats van eigen inzichten mede te delen).

De gezinswerker moet oog hebben voor en aansluiten bij wat goed gaat en dit uitbouwen middels het *geven van positieve feedback*.

Het gezin *contextueel benaderen*; patronen kunnen herkennen en benoemen en gezinnen hiermee confronteren.

Jezelf als instrument gebruiken door jezelf te blijven en te benoemen wat je voelt. Transparant zijn, geen verborgen agenda's hebben zijn andere kernkwaliteiten. Een moeder vertelde een keer: "Jij bent tenminste normaal". Deze transparantie is ook belangrijk in het team.

Het kunnen spelen met *afstand en nabijheid* is belangrijk; om je niet te verliezen in details heb je een analytische helicopterview nodig. Je moet kunnen meebewegen in de dynamiek van het gezin, terwijl je de rode draad in de gaten houdt. *Aansluiten* bij het gezin wordt door de medewerkers van het GBH-project genoemd als meest cruciaal. Aspecten als culturele verschillen,

verwachtingen, levensopvattingen, weerstanden en wantrouwen zijn daarbij zeer belangrijk.

Ze wijzen zichzelf hier voortdurend op en hebben dan ook een belangrijke term uit de IAG-cursus 'One down' als wachtwoord voor hun computer genomen.

Verder is het van belang om het netwerk van je werkgebied in kaart te brengen en initiatief te nemen om te komen tot *afstemming* met de diverse instellingen. Hierbij hoort ook dat er ruimte gelaten wordt voor de ander en diens deskundigheid en inbreng.

Deskundigheidsbevordering

De gezinswerkers krijgen ondersteuning om de nieuwe functie inhoudelijk goed neer te zetten. De post HBO opleiding IAG wordt als een belangrijk onderdeel van de totale ondersteuning ervaren. De geïnterviewden pleiten ervoor dat nieuwe gezinswerkers beginnen met deze opleiding in combinatie met praktijkervaring. Als men te lang moet wachten op het eerste gezin wordt de wachttijd steeds spannender, omdat een werker zich nog geen voorstelling kan maken over het eigen functioneren in een gezin. De medewerkers van GBH Roermond brengen de cursus 'Een taal erbij' (duplo-methode) naar voren waar ze erg enthousiast over zijn, deze werd ook door de IOG medewerkers gevolgd.

Omdat het werk solistisch van aard is wordt de werkbegeleiding en de casuïstiek/intervisie bijeenkomsten hoog gewaardeerd. Er is behoefte aan feedback, ruimte om situaties te oefenen en het leren hanteren van methoden en technieken. Als voorbeeld wordt de KISIT registratiemethode genoemd (IOG). De gezinswerker wordt hierdoor gedwongen zijn eigen handelen dagelijks te reflecteren en na te denken over het volgende bezoek aan het gezin. De sfeer, het vertrouwen in het team (teambuilding) is belangrijk om je kwetsbaar en lerend te kunnen opstellen. Collega's zijn cruciaal om informeel stoom af te kunnen blazen en te brainstormen over vervolghandelingen. Binnen het GBH-team leest men onderling de hulpverleningsverslagen, waardoor men op de hoogte is en van elkaar kan leren. Bij het project Jeugdhulp Thuis worden nieuwe medewerkers gekoppeld aan collega's die hen wegwijs maken.

In crisissituaties moet er een beroep gedaan kunnen worden op de projectleider of werkbegeleider. Binnen de meeste projecten is men hierover zeer tevreden. Alleen bij het project GDB heeft het hieraan ontbroken, vanwege langdurige ziekte van de projectleider.

Binnen het MFA was er bij de start geen organisatievorm, geen intervisie en nog niet geregeld was op welke wijze verslaglegging moest plaatsvinden. Alles is in de praktijk met elkaar ontwikkeld. De werkers geven aan dat het een zware periode is geweest. Over alles moest nagedacht worden, het project leek grenzeloos en de kans op verdrinken is groot. Zij geven aan dat het organisatie-model vooraf bekend had moeten zijn, nu werd er erg veel gevraagd van de medewerkers. De visie die ten grondslag ligt aan dit project wordt onderschreven en in de praktijk ook uitgevoerd. Vanuit deze basis "je moet het met jezelf doen" heeft men zich persoonlijk ontwikkeld.

De IOG gezinswerkers vinden dat het project goed voorbereidt van start is gegaan. De methodiek was er en de arbeidsvoorwaarden en de randvoorwaarden waren helder. Men was bekend met de organisatiecultuur.

Binnen het project Gezinsdagbehandeling (GDB) hebben de gezinswerkers te weinig ondersteuning ervaren. Er heeft geen deskundigheidsbevordering plaatsgevonden vanwege het tekort aan personeel. Er heeft geen supervisie of intervisie plaatsgevonden. Er zijn wel een aantal themabijeenkomsten gevolgd. Zij brengen dan ook naar voren dat deskundigheidsbevordering struc-

tureel ingebed dient te zijn. Begin 2002 is ook het team Gezinsdagbehandeling in de gelegenheid gesteld de IAG-cursus van de Hogeschool Zuyd te volgen.

Thema's intervisie/werkbegeleiding

Een belangrijk thema dat veel aandacht krijgt is inductie. Het is voor een gezinswerker moeilijk om niet *ingezogen te raken* in een gezin, maar vast te houden aan de professionele houding. Gezinsleden kunnen een 'verkeerd' beroep op de gezinswerker doen waardoor deze niet meer de noodzakelijke afstand kan bewaren.

Daar alle gezinsleden tellen is het van belang de *meerzijdige partijdigheid* te bewaken. Belangrijke uitgangspunten hierbij zijn dat er geen geheimen zijn en de communicatie open is.

Het *herstellen van de hiërarchie* in het gezin is een ander onderwerp waar men in veel gezinnen mee te maken krijgt. Wanneer kinderen de ouderrol hebben overgenomen is het bijvoorbeeld door middel van een conflict mogelijk grenzen opnieuw af te bakenen. Andere genoemde thema's zijn het *leren omgaan met emoties, het meegaan in patronen, de veiligheid in gezin en van de gezinswerker, feedback geven en nemen (geven van confronterende 'ik'-boodschappen), het oefenen van Family First technieken, het formuleren van SMART¹²-doelen, het hanteren van de KISIT-methode, het positief kaderen en herlabelen van situaties en het belang van non-verbale communicatie*. Het belangrijkste thema binnen MFA was "wat het met je als werker doet".

De aandacht voor samenwerking met andere instellingen wordt genoemd als thema om nog eens nader op in te gaan.

Vraaggerichte manier van leidinggeven

Om vraaggestuurd te kunnen werken moet ook de aansturing vorm gegeven worden aan de hand van inhoudelijke uitgangspunten binnen de gezinnen. Tijdens teamoverleggen worden thema's aan de orde gesteld die worden aangedragen door de uitvoerend medewerkers. Dit gaat niet adhoc: thema's worden geïnventariseerd en vervolgens geprioriteerd. Ook de onderwerpen die tijdens deskundigheidsbijeenkomsten aan de orde komen, komen van de gezinswerkers. De medewerkers van het IOG-project stellen dat de projectleider goed is in gesprekstechnieken en zij hierdoor een voorbeeldfunctie heeft. Net als de gezinswerkers werkt de projectleider vraaggestuurd. Hij/zij kent de kwaliteiten van de medewerkers en geeft vertrouwen en inzicht. Op crisismomenten is hij/zij altijd beschikbaar. Werkbegeleiding wordt flexibel toegepast; in een crisisperiode wordt er bijvoorbeeld vaker begeleiding gegeven.

Binnen het project GDB is de aansturing niet goed verlopen. De projectleider is al bijna 1 jaar ziek en zal niet meer terugkomen naar het project. Wel is een keer onder begeleiding van een externe gesproken over de teamrollen. Dit heeft geresulteerd in de overplaatsing van een collega en het verhelderen van de rollen en taken van de medewerkers.

Draagvlak binnen de organisatie

De meeste gezinswerkers zijn van mening dat de modelprojecten door de directies van de betreffende instellingen serieus zijn genomen.

Binnen het project Jeugdhulp Thuis zijn de arbeidsvoorwaarden nog steeds een bron van onrust. De verschillen tussen de samenwerkende instellingen bestaan nog steeds en de gezinswerkers voelen zich niet serieus genomen. De organisatie wordt verweten dat ze niet vooraf de randvoorwaarden heeft geregeld. De onzekerheid over de toekomst van het project Jeugdhulp Thuis leeft sterk. Het is hen onduidelijk wanneer de beslissing valt, wel denkt een

Noot 12 SMART: Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch en Tijdgebonden.

afvaardiging van beide teams mee over het toekomstig model.

Het project GDB heeft gedurende de hele experimentele periode te maken gehad met een te krappe formatie, waardoor de druk op medewerkers groot was. Er was als gevolg daarvan veel sprake van ziekte. Het team heeft bij de directie aangegeven dat ze een nieuwe collega nodig hebben en wachten op een reactie. Tijdens de fusie was er echter sprake van een vacature-stop. De gezinsbegeleiding vindt plaats binnen het Boddaertcentrum, hetgeen soms wrijvingen oplevert.

De medewerkers van het GBH-project krijgen veel ruimte en vertrouwen van de directie om het project zelfstandig in te vullen. Niet tevreden zijn ze over de salarisering (minder dan de IOG-medewerkers).

De MFA-medewerkers geven aan dat het project in het begin erg geïsoleerd stond in de organisatie. Binnen de eigen organisatie sprak men over "hemelfietsers". Nu hebben de gezinswerkers een voorbeeldfunctie binnen de eigen organisatie. Ook andere onderdelen binnen BGO (nu XONAR) maken gebruik van de opgedane ervaringen binnen het MFA. Via de projectleiders hoort het team dat de directie vindt dat ze goed werk verrichten.

Externe samenwerking

De geïnterviewde gezinswerkers zijn van mening dat de contacten met andere instellingen niet alleen op coördinerend niveau plaats dienen te vinden, maar ook op uitvoerend niveau. Afstemming moet plaats vinden zowel casusoverstijgend als rond de samenwerking binnen het gezin.

Over het algemeen wordt de samenwerking met externe organisaties *positief* gewaardeerd. Hoe meer bekendheid er komt over de werkwijze en de resultaten bij gezinnen, hoe groter het vertrouwen. Met name vanuit het IOG- en het project Jeugdhulp Thuis is veel ondernomen om het project naamsbekendheid te geven. Medewerkers van GBH geven aan dat in samenwerking met andere organisaties de termen vraaggericht en meerzijdig partijdigheid uitgelegd moeten worden. De grenzen van het eigen project moeten duidelijk gecommuniceerd worden. Dit geldt niet voor alle instellingen. Hoe meer bekendheid er komt hoe groter het vertrouwen. Bij onbekendheid willen anderen bepalen hoe de gezinswerker te werk moet gaan. Ouders worden dan ook vaak buitengesloten. Uitgangspunt van de modelprojecten is echter dat men elk contact probeert om te buigen tot samenwerking *in belang van het gezin*. Daarmee wordt bedoeld dat de instanties zich op de ouders moeten richten en niet over de hoofden van ouders heen besluiten nemen.

Er wordt intensief samengewerkt met Bureau Jeugdzorg, RIAGG, SPD, Sociale Dienst, CAD, Thuiszorg, woningcorporaties, scholen, politie en Homestart (wordt vaker ingezet in een gezin, na afronding van de inzet van een gezinswerker).

De belangrijkste samenwerkingspartner in een gezin is de *casemanager*. Van hen verwachten de gezinswerkers dat zij kritisch kijken en meedenken. De taakafbakening is echter nog niet helder. Onduidelijk is bijvoorbeeld wie slecht nieuws gesprekken voert. Als een kind toch uit huis geplaatst moet worden is het de taak van de casemanager om dit aan het cliëntsysteem te vertellen. Vaak heeft de verwijzer echter geen relatie met het gezin. Dan wordt gevraagd of de gezinswerker al iets in de week kan leggen, het gesprek kan voeren of het gesprek samen met de casemanager kan voeren. Dat vinden de medewerkers lastig. Ze benadrukken dat het belangrijk is om de posities zuiver te houden, aangezien ze als gezinsmedewerker nauw bij het proces betrokken zijn.

Verder wordt opgemerkt dat de gestelde doelen van de gezinsvoogd vaak anders zijn dan de doelen die ouders met de gezinswerker geformuleerd hebben. De gezinsvoogd wil soms zaken in de verslagen terugvinden die hij kan gebruiken. Door de doelen heel concreet te maken en te bespreken, kunnen

ze dit enigszins voorkomen. "Als ouders de indruk hebben dat we aan de leiband van de voogd lopen, kun je de doelen niet concreet krijgen en is het moeilijk om vertrouwen te krijgen". In de afstemming wordt van de casemanager verwacht dat deze de regie op zich neemt. Voortdurende communicatie met bureau jeugdzorg tijdens de rit wordt als een belangrijke voorwaarde genoemd.

Knelpunten rond de samenwerking

- Een klacht is de volle agenda's van onderwijsinstellingen en gezinsvoogden.
- Binnen de verschillende instellingen zijn soms ook te hoge verwachtingen. Ze krijgen ook hele moeilijke gezinnen aangemeld, die eigenlijk al 'opgegeven' zijn.
- In het gesprek met de gezinswerkers van het IOG wordt gesteld dat er binnen de regio geen aanbod is voor gezinnen met een specifieke problematiek. Gezinswerkers worden veelvuldig geconfronteerd met ouders met psychiatrische problemen en zwakbegaafde ouders. De doelgroep moet naar hun mening afgebakend worden omdat deze anders zo breed wordt dat de gezinswerker nog meer kennis nodig heeft.
- Rond de terugverwijzing zouden afspraken gemaakt moeten worden. Als blijkt dat het gezin binnen het project niet geholpen kan worden bestaat er geen alternatief.
- De indicatiestelling is soms heel onduidelijk, terwijl de projecten wel opnameplicht hebben.
- De protocollen die doorlopen moeten worden zijn niet in het belang van een gezin en nemen te veel tijd in beslag. BJZ en ZT werken met stroeve procedures die niet in het voordeel van het gezin zijn.

Effectiviteit

De gezinswerkers schatten dat behandelen in gezinsverband effectiever is (in zijn algemeenheid) omdat er een samenhang is in de context van gezin en omgeving. Ze zijn ervan overtuigd dat om de kinderen te kunnen helpen je moet beginnen bij de ouders. Doordat ouders zelf leren oplossingen te zoeken wordt de draagkracht groter en de draaglast kleiner. Deze manier van hulpverlening kan ook preventief werken naar volgende kinderen in het gezin.

Gezinswerkers benadrukken dat er ook een categorie kinderen is dat beter geholpen is met een uithuisplaatsing. Die mogelijkheid moet blijven, ook voor crisissituaties. Als voorwaarde voor deelname zou er bij de ouders een basisinteresse moeten zijn ten aanzien van de kinderen. Het gaat daarbij om de bereidheid om samen verder te gaan.

De geïnterviewde gezinswerkers zijn van mening dat gezinnen veranderen door de geboden methodiek. Voor de meeste gezinnen is een jaar genoeg. Zwakke gezinnen, redden het echter niet met één jaar intensieve begeleiding. Voor hen moet gedacht worden aan een nazorgtraject, waarbij nog frequent contact bestaat en er nog een vangnet geboden kan worden. Niet alle gezinnen kunnen echter vasthouden wat ze geleerd hebben. In sommige gevallen zal uiteindelijk toch een uithuisplaatsing nodig zijn. Opgemerkt wordt dat als ouders minder begaafd zijn, er vaak slechts een tijdelijk opleving merkbaar is.

Binnen MFA geeft men aan dat 'gezinnen, die zich machteloos voelen' moeilijk te helpen zijn. Vaak gaat het om alleenstaande moeders die de problemen buiten zichzelf leggen en van mening zijn dat anderen het moeten oplossen.

In dergelijke gezinnen moet er veel gecompenseerd worden; ze blijven afhankelijk van steun in de directe omgeving. (Zie verder methodiekbeschrijving MFA.)

Tips/suggesties voor andere instellingen

De door de gezinswerkers geformuleerde worden hieronder puntsgewijs weergegeven. Ze zijn meer uitgebreid beschreven in hoofdstuk 4/5.////

- Breng variatie in het aanbod: naast aanbod modelprojecten; Family First, minder intensieve hulpvormen, hulp bij psychiatrische problematiek (IPG), hulp bij licht-verstandelijke problematiek (PPG) en ondersteuningsmodules (extra inzet) om uithuisplaatsing te voorkomen en meer crisisopvang;
- creëer betere werkomstandigheden voor collega's binnen de residentiële setting, zoals meer aandacht voor behoeften van groepswerkers en deskundigheidsbevordering. Er moet erkenning komen voor het feit dat het werk verzaamd is doordat juist de moeilijkste groepen kinderen geplaatst worden. Ook de arbeidsvoorwaarden, met name de lage salarissen, maken het werk niet aantrekkelijk;
- leg informatie/ documentatie neer in een handboek. Hierin kunnen de medewerkers de meeste basiskennis terugvinden.
- neem initiatief in het leggen van contacten met instanties die in het belang zijn van het gezin om te weten hoe instanties werken en welke regels zij hanteren. En anderzijds om bekendheid te geven aan de werkwijze van het project;
- bundel informatie over instellingen in een netwerkmap en zoek een vaste contactpersoon bij de relevante instellingen;
- regel vooraf de randvoorwaarden;
- maak werkers belangrijk;
- bed een project in binnen de organisatie;
- creëer duidelijke communicatielijnen binnen de organisatie (voorkom een speciale status van het project en daardoor scheve ogen binnen de instelling);
- leer van bestaande vormen, probeer niet zelf het wiel uit te vinden, als dit niet nodig is;
- van groot belang is enthousiasme en betrokkenheid binnen een team;
- plan tijd voor onderlinge reflectie in;
- reserveer voldoende tijd voor werkbegeleiding. De betrokkenheid en bereikbaarheid van werkbegeleider is van groot belang (vangnet functie), in verband met de solistische werkwijze.
- reserveer structureel budget voor deskundigheidsbevordering; investeer in deskundigheid van het personeel;
- bouw niet alles om; residentiële plaatsen blijven nodig.
- bouw ook geen complete teams om. Er moet op vrijwillige basis gekozen kunnen worden voor deze werksoort;
- creëer bij de start een opbouw in casussen;
- blijf investeren in de samenwerking met andere instellingen;
- licht iedere keer weer opnieuw de gehanteerde werkwijze toe.