

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' is een grootschalig project dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met de MOgroep. Het Deltaplan heeft drie doelen:

- ontwikkelen en vastleggen van een nieuwe manier van werken voor de Nederlandse gezinsvoogdij, gebaseerd op de inhoudelijke uitgangspunten die in de nota "Leiding geven aan verandering" (Vedivo 2000) zijn beschreven;
- vaststellen van de kosten die aan die vernieuwing zijn verbonden;
- bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering van de gezinsvoogdij-instellingen.

Het project heeft plaatsgevonden van oktober 2002 tot januari 2005. Het rapport 'Bescherming in ontwikkeling' heeft betrekking op het eerste punt: de evaluatie van de methodische vernieuwing in een viertal pilotregio's (Gelderland, Haaglanden/Zuid-Holland, Limburg en Zuid-Oost Brabant). De methodische vernieuwing heet, evenals de eerder genoemde nota, *Leiding geven aan verandering*, en is vastgelegd in het Methodisch Basisdocument¹.

Het doel van het onderzoek is verwoord als "het volgen van de vier pilotteams, waarin de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij wordt nagestreefd, ten einde vast te stellen of de nieuwe werkwijze effectief is (...)". Die effectiviteit is afgeleid uit de mate waarin een (relatief groot en gevarieerd) aantal doelen is gerealiseerd, dat door het Ministerie van Justitie met de methodische vernieuwing is beoogd. Tevens heeft het onderzoek ten doel om de inhoud van de ontwikkelde methodiek te typeren en na te gaan of in de pilotregio's verschillende accenten worden gelegd in de ontwikkelde, nieuwe methodiek. Het onderzoek is derhalve zowel beschrijvend (vastlegging van de werkwijze) als toetsend (vaststelling van de doelbereiking).

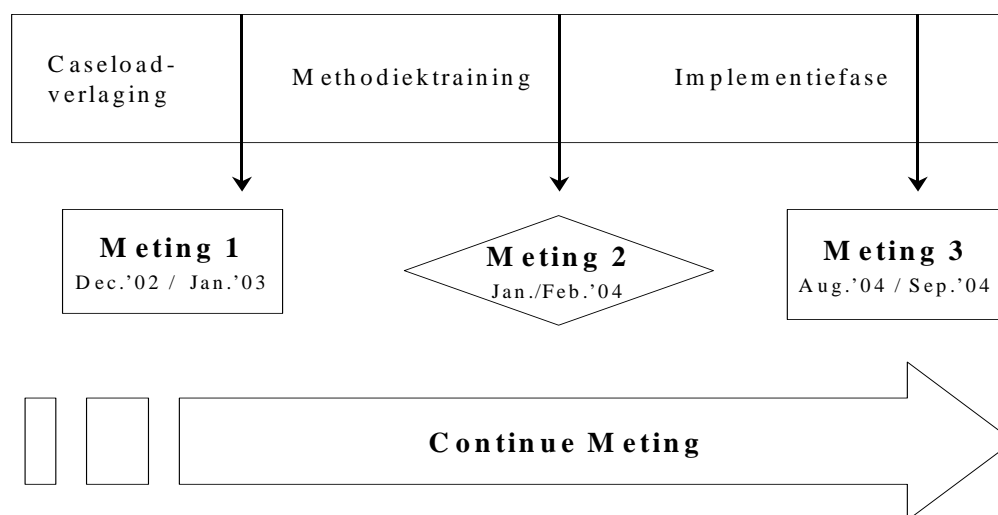
Werkwijze

Het onderzoek liep van oktober 2002 tot en met december 2004. Acht locaties (5 pilotteams, 3 vergelijkingsteams) uit vier regio's waren bij het onderzoek betrokken. Anders dan bij de vergelijkingsteams, heeft bij de pilotteams een caseloadverlaging (van ongeveer 20 naar 15 zaken per 1 fte) plaatsgevonden. Hierdoor werd in de pilotteams de benodigde ruimte geschapen voor de invoering van een nieuwe methode van werken (i.c. *Leiding geven aan verandering*). Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een grote hoeveelheid gegevens verzameld, afkomstig uit uiteenlopende bronnen.

¹ Methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*, versie 3.0, 2004

De onderzoeksgegevens zijn verzameld in periodieke en in continue metingen. De periodieke metingen hebben plaatsgevonden bij de verschillende (gezinsvoogdij-) medewerkers (waaronder ca. 70 gezinsvoogden). Tijdens deze metingen zijn diverse vragenlijsten en interviews afgenomen. Bij de continue metingen gaat het om een doorlopend dossieronderzoek (ca. 100 dossiers) en om een eveneens doorlopende tevredenheidsmeting onder cliënten en gezinsvoogden. In het onderzoek zijn alleen 'nieuwe zaken' (ca. 300) betrokken, waarbij de ondertoezichtstelling is gestart na de realisering van de caseloadverlaging in de pilotteams. De periodieke en continue metingen hebben zowel bij de pilot- als bij de vergelijkingsteams plaatsgevonden. Het onderzoek heeft een quasi-experimenteel karakter.

De invoering van *Leiding geven aan verandering* is gestart met een reeks van methodiektrainingen voor de medewerkers van de pilotteams.



Bovenstaande figuur geeft weer hoe de metingen zich verhouden tot het vernieuwingsproces in de verschillende pilotteams.

Bij de (gezinsvoogdij-)medewerkers van de betrokken Bureaus Jeugdzorg was de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken over het algemeen groot. Dit heeft zich vertaald in een over het algemeen hoge tot zeer hoge respons. Opmerkelijk te noemen was de coöperatieve opstelling van cliënten. De respons van ouders en jeugdigen (vanaf 12 jaar) is uitzonderlijk hoog te noemen.

De verzameling van gegevens uit het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ') is een dissonant. Exporteren van de data ten behoeve van het onderzoek bleek geen sinecure. Bovendien bleken de geregistreerde gegevens van de diverse regio's niet altijd op elkaar aan te sluiten. Ook was de bruikbaarheid van de aangeboden bestanden soms beperkt als gevolg van onvolledigheid van gegevens.

Bevindingen

De belangrijkste onderzoeksbevindingen worden in het onderstaande per onderzoeksvraag weergegeven.

1. Welke methodieken worden in de pilotteams gebruikt? Zijn er verschillen tussen de gebruikte methodieken in de pilotteams?

In de manier van werken zijn geen wezenlijke verschillen tussen de pilotteams gevonden, in de zin van fundamenteel andere uitwerkingen van de basismethodiek (zoals neergelegd in het methodisch basisdocument). Hoewel in de regio's eigen accenten lijken te worden gelegd, is het thans – nog geen jaar na de start van de implementatie van *Leiding geven aan verandering* – te vroeg om van te onderscheiden methodieken te kunnen spreken.

In zijn algemeenheid wordt over de nieuwe basismethodiek, zoals die in de pilotteams wordt gebruikt, het volgende vastgesteld. De gezinsvoogden melden, ongeveer zeven maanden na de start van de implementatiefase, zonder uitzondering de nieuwe methodiek in de praktijk te gebruiken. De één doet dat weliswaar met een grotere zekerheid en vertrouwen dan de ander, maar de implementatie lijkt zich te voltrekken. Bij het ontwerp van *Leiding geven aan verandering* zijn door de onderzoekers kritische kanttekeningen geplaatst. Op dit moment is de 'soliditeit' van de ontwikkelde methodiek (haar onderbouwing, uitvoerbaarheid en transparantie) niet voldoende. Dit uit zich vooral in onduidelijkheid over de rationale van de methodiek; er is onvoldoende aannemelijk gemaakt waarom *Leiding geven aan verandering* de knelpunten zou kunnen opheffen die reeds geruime tijd in de gezinsvoogdij worden ervaren.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gezinsvoogden uit de pilotteams (systematisch) vaker dan hun collega's uit de vergelijkingsteams het sociaal netwerk van de cliënten activeren, opvoedingsadvies geven, erop gericht zijn vaardigheden aan te leren en praktische en materiële hulp verlenen. De eerste vier zijn centrale elementen uit *Leiding geven aan verandering* (in totaal zijn 11 van zulke elementen benoemd). Op die aspecten onderscheiden de pilotteams zich van de 'gangbare praktijk'.

Over de nieuwe werkwijze in de pilotteams zeggen de geïnterviewde professionals dat deze meer dan voorheen wordt gekarakteriseerd door vraaggericht werken; de gezinsvoogd is in zijn werk beter gaan aansluiten bij de hulpbehoefte van de cliënt. Daarnaast wordt thans veel systematischer het sociaal netwerk van de cliënt betrokken en geactiveerd. Ook is in de positionering van de gezinsvoogd meer nadruk komen te liggen op de samenwerking met de gezinnen en op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in de opvoeding van hun kinderen. Veel van de geconstateerde veranderingen in de methode van werken worden door betrokkenen toegeschreven aan het hulpverleningsplan 'nieuwe stijl'. Dit Plan van Aanpak is een leidraad geworden voor het handelen, met als belangrijke implicatie dat de gronden van de ondertoezichtstelling veel helderder worden geformuleerd en het handelen van de gezinsvoogd meer direct is gericht op het opheffen daarvan. Gezinsvoogden tekenen hierbij evenwel aan dat zij behoefte hebben aan een concretere uitwerking van de methodiek op handelingsniveau.

2. Hoe ontwikkelt de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Bij de afsluiting van de dataverzameling waren te weinig ondertoezichtstellingen (ca. 25) beëindigd om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling. Een bekorting van de (gemiddelde) duur van de maatregel zou mogen worden verwacht, indien gezinsvoogden door het Plan van Aanpak veel doelgerichter en bewuster werken aan de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling.

3. Hoe ontwikkelen het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Op dit punt is de benodigde informatie niet voorhanden. Hoewel geen harde uitspraken kunnen worden gedaan, kan op grond van interviewgegevens wel de verwachting worden uitgesproken dat het aantal uithuisplaatsingen zal afnemen. Gezinsvoogden melden dat zij de indruk hebben dat zij, in vergelijking met vroeger, minder snel tot uithuisplaatsing van de jeugdigen overgaan. Verder geven de gezinsvoogden aan dat zij, bij een dreigende uithuisplaatsing, nadrukkelijker dan voorheen onderzoeken of een netwerkplaatsing (die doorgaans minder aangrijpend wordt geacht) een haalbaar en betrouwbaar alternatief is voor de plaatsing in een residentiële voorziening.

4. Nemen de tevredenheid van cliënten en de betrokkenheid toe?

Op grond van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat in de loop van het Deltaplan de betrokkenheid van cliënten in het hulpverleningsproces (naar het oordeel van de gezinsvoogden) niet is toegenomen. Dit geldt eveneens voor de tevredenheid van cliënten. Wel zijn er opmerkelijke verschillen met betrekking tot cliënttevredenheid geconstateerd tussen ouders uit de pilotgroep en de vergelijkingsgroep. Zes maanden na de start van de ondertoezichtstelling blijken de ouders uit de pilotgroep een (aantoonbaar) hogere waardering te hebben voor de deskundigheid van 'hun' gezinsvoogd en voor de contacten die zij met hem hebben, dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Twaalf maanden na de start van de ondertoezichtstelling is het verschil tussen pilot- en vergelijkingsgroep nog groter geworden. De tevredenheid van de ouders uit de pilotgroep is onveranderd (d.w.z. nog steeds tamelijk tevreden). De ouders uit de vergelijkingsgroep, echter, blijken door de bank genomen ontevredener over de deskundigheid van en het contact met de gezinsvoogd geworden.

5. Hoe ontwikkelt de tevredenheid van de medewerkers zich? Hoe beoordelen zij de ervaren werkdruk? Is er meer aandacht en tijd voor goede dossiervorming?

De conclusie op grond van de verzamelde gegevens over de medewerkerstevredenheid in de pilotteams is overwegend positief. Op het gebied van de dossiervorming zijn enkele positieve ontwikkelingen waarneembaar. Aan medewerkerstevredenheid worden de volgende aspecten onderscheiden: tevredenheid over geboekte resultaten, werkdruk, veiligheid en tevredenheid over de werkrelatie met cliënten.

In de pilotteams heerst onder gezinsvoogden van begin af aan (aantoonbaar) meer tevredenheid over bereikte vooruitgang in de gezinnen, dan in de vergelijkingsgroep. Hierin doen zich gedurende de onderzoeksperiode geen veranderingen voor. De gezinsvoogden melden over het algemeen, sinds de start van het Deltaplan, minder werkdruk en meer werkplezier te ervaren. Over de veiligheidsbeleving is betrekkelijk weinig bekend. Veel van de geïnterviewden stelden dat dit geen expliciet thema is geweest de afgelopen tijd. Wel meenden zij dat zij dankzij de frequentere contacten met gezinnen, eerder in staat zijn om escalatie van problemen te voorkomen, hetgeen indirect van invloed is op hun eigen veiligheid. Ook het werken in duo's (wat gebeurt in de teams in Arnhem en Heerlen) vormt een betere waarborg voor de veiligheid van gezinsvoogden. Hoewel de gezinsvoogdijmedewerkers in de pilotteams redelijk tevreden zijn over de werkrelatie met de cliënten, onderscheiden zij zich hierin niet van hun collega's in de vergelijkingsteams. Wat in verband met de medewerkerstevredenheid een interessante bevinding is, is dat de gezinsvoogden in de pilotteams van mening zijn steeds meer tijd te besteden aan cliënten(contact)tijd. In de beleving van deze gezinsvoogden benadert dit thans de vijftig procent. Dit wijkt sterk af van de werkbeleving die gewoonlijk uit de gezinsvoogdij weerklinkt.

Op het gebied van dossiervorming is geconstateerd dat in alle regio's de raadsrapporten en hulpverleningsplannen standaard in de dossiers zijn opgenomen. De opslag van aanvullende informatie (zoals de contactjournaals en gegevens over externe hulp) gebeurt niet in alle regio's even consequent. Wat betreft de inhoud van de dossiers is vastgesteld dat van de zorgpunten van cliënten over het algemeen redelijk consequent wordt nagegaan of deze nog steeds gelden. Dat kan echter niet worden gezegd van de gestelde doelen. Reflectie op de in het voorafgaande plan gestelde doelen is vaak onvolledig of ontbreekt. Voorts is gebleken dat in het hulpverleningplan 'nieuwe stijl' doelen (aantoonbaar) vaker concreet geformuleerd zijn dan in het 'oude' hulpverleningplan. Dit komt de kwaliteit van de dossiervorming duidelijk ten goede.

6. Hoe ontwikkelen ziekteverzuim en personeelsverloop zich?

Tussen de pilotteams en de vergelijkingsteams zijn geen verschillen gevonden in de mate waarin verzuim als gevolg van ziekte optreedt. Het personeelsverloop binnen de pilot- en vergelijkingsteams laat evenmin wezenlijke verschillen zien.

7. Wordt in de pilotteams werk gemaakt van een zogenaamde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling?

Afgemeten aan de mate waarin de doelen van de hulp exclusief zijn gericht op de jeugdige, zou de conclusie moeten luiden dat de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling hoge prioriteit heeft in de pilotteams. Een relatief groot aantal doelen (ongeveer de helft) heeft betrekking op het gedrag van de jeugdigen of hun ontwikkeling. De onderzoeksresultaten schetsen echter een genuanceerder beeld. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de pilotgroep, na zes maanden ondertoezichtstelling, aantoonbaar meer vooruitgang heeft geboekt dan de vergelijkingsgroep. Een nadere

analyse wijst evenwel uit dat die 'winst' vooral is toe te schrijven aan inspanningen gericht op het gezinsdomein. Op het kinddomein blijkt de afname van zorgpunten relatief gering. De resultaten suggereren dat de ondertoezichtstelling in de pilotteams in opzet en kindgerelateerde uitvoering centraal stelt, maar dat de uitvoering vooral op het gezin als geheel is gericht.

Conclusies

- De invoering van de nieuwe methodiek lijkt succesvol te verlopen. Binnen een jaar na de start van de implementatie (i.c. de training van de pilotteams) wordt de werkwijze door alle gezinsvoogden toegepast.
- De soliditeit van de methodiek laat te wensen over. Het ontwikkelingsproces is nog niet voltooid. Vooral de rationale van *Leiding geven aan verandering* behoeft uitwerking.
- *Leiding geven aan verandering* lijkt vooral een kader te bieden aan het handelen van de gezinsvoogd. De uitgangspunten (het waarom) en het proces (het wat) zijn goed uitgewerkt. Geaccentueerd worden de positionering van de gezinsvoogd in het gezin, planmatigheid en systematiek in het werken met cliënten en een sterkere gerichtheid op de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling. De inhoud of de werkwijze zélf (het hoe) komt veel minder aan bod. *Leiding geven aan verandering* geeft geen handreikingen of richtlijnen – althans niet systematisch en expliciet genoeg – hoe te handelen in bepaalde situaties en omstandigheden. Gezinsvoogden geven aan dit als een gemis te ervaren.
- Het gebruik van de nieuwe methodiek laat op een aantal punten aantoonbare verbeteringen zien ten opzichte van de staande praktijk in de gezinsvoogdij: met de cliënten wordt na verloop van tijd meer vooruitgang geboekt; de doelen van de hulp worden in het hulpverleningsplan 'nieuwe stijl' vaker concreet geformuleerd; de cliënten zijn (in tegenstelling tot de vergelijkingsgroep) na twaalf maanden OTS nog steeds tevreden over de deskundigheid van de gezinsvoogd en over het contact met hem; de gezinsvoogden zelf zijn overwegend tevreden over hun (veranderde) werk; gezinsvoogden menen meer toe te komen aan directe cliëntcontacten en schatten minder tijd te behoeven besteden aan administratief werk.
- Aan de andere kant geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende kanttekeningen: zeven van de elf centrale elementen uit de basismethodiek zijn in de praktijk nog niet voldoende onderscheidend, waardoor *Leiding geven aan verandering* zich thans niet volledig profileert; de nagestreefde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling uit zich (nog) niet in een sterkere gerichtheid op de opheffing van 'kindgerelateerde zorgpunten'; de nieuwe methodiek lijkt geen grotere mate van procesparticipatie van cliënten teweeg te brengen; de dossiervorming is nog voor verbetering vatbaar (m.n. de registratie van doelen en aanvullende informatie over externe hulp); ziekteverzuim en personeelwisselingen zijn onveranderd, de beoogde verminderingen zijn niet aangetroffen.
- Het onderzoek biedt geen grond voor uitspraken over de 'effecten' van *Leiding geven aan verandering* op de duur van de OTS en de duur en het aantal uithuisplaatsingen.

▪ Van de oorspronkelijk gestelde doelen, die (direct of indirect) met de *Leiding geven aan verandering* werden nagestreefd blijken er vijf geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. In onderstaand overzicht is aangegeven in welke mate verbeteringen zijn vastgesteld op deze doelgebieden. Twee doelen zijn niet bereikt. Ten aanzien van deze doelen is de nagestreefde verbetering niet geconstateerd. Over drie doelen kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat de benodigde gegevens ontbreken.

Tabel 9.1 **Verbeteringen gedurende de methodische vernieuwing**

Doelen waarop de vernieuwing was gericht:	Verbetering: ^a
1 Een (vooral) de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling, met in het verlengde hiervan een van de kindgerelateerde doelrealisatie.	+
2 De gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling.	?
3 Frequentie uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
4 Duur van de uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
5 Tevredenheid van de cliënten.	+
6 Procesparticipatie van de cliënten.	o
7 Kwaliteit dossiervorming.	+
8 Ervaren werkdruk (van gezinsvoogden).	++
9 Tevredenheid van medewerkers (gezinsvoogden).	+
10 Ziekteverzuim.	o
11 Personeelsverloop.	o

^a ++ : aanzienlijke verbetering; +: verbetering; o: gelijk gebleven; ?: onderzoek kan over verandering geen uitsluitsel geven

Aanbevelingen

Ten eerste wordt aanbevolen om de huidige opzet, waarbij methodische vernieuwing samengaat met caseloadverlaging, te consolideren. Dat betekent voortgaan op de twee sporen van het vergroten van de contactfrequentie met de gezinnen en methodische vernieuwing.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling *Leiding geven aan verandering* verder te ontwikkelen tot een eenduidige, solide methodiek, die op gedragsniveau wordt beschreven, opdat duidelijker wordt *hoe* bepaalde onderdelen van de methodiek uitgevoerd moeten worden. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de beschrijving van de essentiële onderdelen van de methodiek volgens het principe van 'eenheid van taal', waardoor de methodiek aan consistentie zal winnen.

Aangezien de ontwikkeling van de nieuwe methodiek nog niet afgerond is en een aantal onderzoeksvragen met betrekking tot de effectiviteit nog niet konden worden beantwoord, wordt, in de derde plaats, aanbevolen de bredere implementatie gecontroleerd ter hand

te nemen. Dat wil zeggen dat er voorwaarden op het gebied van verdere ontwikkeling en evaluatie gekoppeld worden aan de implementatie.

Ten vierde wordt aanbevolen om de bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering – één van de hoofddoelen van het Deltaplan - niet los te zien van een doelmatige, effectieve uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel. Inhoud en organisatie horen bij elkaar. In dat verband verdient het tevens aanbeveling om aan te sturen op een verbetering van de toegankelijkheid, uniformiteit en bruikbaarheid van het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ').

Een vijfde aanbeveling betreft de voortzetting van het onderzoek. Het huidige onderzoek heeft nog niet kunnen aantonen dat Leiding geven aan verandering leidt tot verkorting van de maatregel, minder uithuisplaatsingen en uithuisplaatsingen van kortere duur. Bij een eventueel vervolgonderzoek wordt aangeraden tevens het kosten-baten aspect te betrekken. Ex-ondertoezicht gestelde jeugdigen zouden langere tijd kunnen worden gevolgd, waarbij wordt nagegaan wat zij de samenleving meer of minder kosten als het gaat om gebruik van de zorg, justitiële procedures etc. Met name in de V.S. wint dit type onderzoek terrein en zijn spraakmakende voorbeelden te vinden.

Tot slot wordt aanbevolen om de 'externe' bemoeienis (van methodiekontwikkelaars, onderzoekers) met het primaire proces, om te zetten in 'intern' beleid voor kwaliteitszorg. Daartoe zouden vervolgprojecten kunnen worden opgezet waarbij de Bureaus Jeugdzorg nog enige tijd – en met in de loop van het project afnemende bemoeienis – worden ondersteund om deze schakeling te realiseren. In aansluiting daarop verdient het aanbeveling een aantal instrumenten die in dit onderzoek zijn gebruikt, zoals de tevredenheidslijst voor cliënten en de Analyse Werkwijze, nader te ontwikkelen en geschikt te maken voor gebruik in de praktijk voor interne (continue) evaluatie van de praktijk.

