

Samenvatting

Doel

Het onderzoek 'Effectief beschermd' gaat na in hoeverre het mogelijk en haalbaar is een meetinstrument te ontwikkelen waarmee de effectiviteit van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen kan worden vastgesteld. Het onderzoek werd uitgevoerd door PI Research, in opdracht van het WODC.

Werkwijze

Om de vraag te kunnen beantwoorden zijn gegevens verzameld uit verschillende bronnen. Allereerst is relevante literatuur bestudeerd en zijn interviews gehouden met enkele kinderrechtshouders en met vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties (Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg). De gesprekken waren toegespitst op het expliciteren van de beslissingsregels die ten grondslag liggen aan het opleggen en opheffen van kindbeschermingsmaatregelen. Daarnaast is het onderwerp 'draagvlak' aan de orde gesteld. Tenslotte zijn twee expertmeetings georganiseerd waarvoor een aantal kinderrechtshouders, medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, medewerkers van (gezins)voogdij-instellingen, een vertegenwoordiger van de MO groep, een aantal wetenschappers, een beleidsmedewerker van de provincie Noord-Holland, een vertegenwoordiger van het IPO, en de voorzitter van de 'landelijke Cliëntentafel Jeugdzorg' zijn uitgenodigd.

Uitkomsten: redenen voor de maatregel niet geëxpliciteerd

Raadpleging van de literatuur en deskundigen laat zien dat de wet op zich wel duidelijk is over de gronden voor maatregelen als ondertoezichtstelling, ontheffing en ontzetting, maar dat de omschrijvingen in de wet globaal zijn. Per individuele casus moet daarom geëxpliciteerd worden wat de specifieke omstandigheden zijn die de maatregel noodzakelijk maken. Het onderzoek laat zien dat dit in de praktijk op zeer gebrekkige wijze en soms in het geheel niet gebeurt. Dit probleem begint bij het raadsonderzoek, manifesteert zich opnieuw bij de uitspraak van de kinderrechtshouder en blijft hardnekkig in stand bij de uitvoering van de maatregel.

Als de explicitering van de redenen voor de maatregel te wensen overlaat is het niet verwonderlijk dat criteria met behulp waarvan bezien kan worden in hoeverre de maatregel nog nodig is – of wellicht vervangen zou moeten worden door een meer vergaande maatregel – vaag of niet aanwezig zijn.

Hiermee samenhangend is het verschijnsel dat de doelen die in het kader van een maatregel door de uitvoerder worden geformuleerd, vaag en dus slecht toetsbaar zijn.

Instrumenten worden onvoldoende gebruikt

In het verleden zijn in de jeugdbescherming verschillende pogingen gedaan om instrumenten te introduceren die de problematiek van de cliënt en diens omgeving in kaart brengen. Sommige van die instrumenten konden tevens gebruikt worden om de doelen voor de cliënt te expliciteren. Uit de literatuur blijkt echter dat geen van deze pogingen echt geslaagd is. De deskundigen bevestigen dit. Als voornaamste oorzaak hiervan wordt aangevoerd dat (gezins)voogdijwerkers het invullen van dergelijke instrumenten als extra werk zien. Men ervaart geen profijt van het instrument bij de dagelijkse uitvoering van het werk.

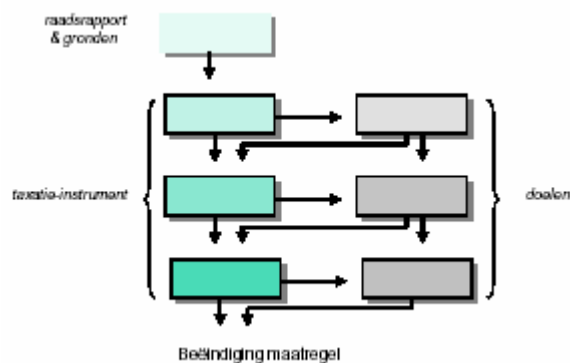
Drie cruciale aspecten van een kindbeschermingsmaatregel; kunnen deze worden gemeten?

De onderzoekers van PI Research menen dat de instrumenten die tot nu toe in de jeugdbescherming zijn gebruikt niet in aanmerking kunnen komen als instrument dat de effectiviteit meet. Als reden voeren zij aan dat er bij een kindbeschermingsmaatregel altijd sprake is van drie doelstellingen. Ten eerste moeten problemen van het kind teruggedrongen worden. Ten tweede dient de normale ontwikkeling van het kind weer op

gang te komen. Ten derde moeten er ouders of opvoeders beschikbaar zijn die datgene doen wat men redelijkerwijs mag verwachten van ouders. De gebruikelijke meetinstrumenten zijn uitstekend in staat om na te gaan of problemen van kinderen toe- of afnemen. Meetinstrumenten die nagaan of een kind zich goed ontwikkelt zijn er wel voor heel jonge kinderen maar niet voor oudere kinderen, pubers of adolescenten. Instrumenten die meten in hoeverre ouders voldoende beschikbaar zijn die 'doen wat ze moeten doen' ontbreken volledig. Dit impliceert dat men bij de ontwikkeling van het evaluatie-instrument waar het gaat om de tweede en derde doelstelling, niet kan terugvallen op bestaande methoden en instrumenten. De literatuur laat echter zien dat er wel wetenschappelijke kennis is die behulpzaam kan zijn bij de evaluatie van doelen zoals onder twee en drie genoemd.

Schets voor een instrument: taxatie in wisselwerking met doelformulering en -evaluatie

De onderzoekers komen vervolgens met een schets voor een evaluatie instrument. Het voorstel is om een tweeledig instrument te ontwikkelen: een taxatie-instrument en een instrument voor het stellen en evalueren van doelen. Het taxatie-instrument geeft de mogelijkheid om na te gaan of de problemen van en rond het kind toe- of afnemen. De onderzoekers spreken de voorkeur uit voor de STEP als taxatie-instrument. Het doeleninstrument maakt het mogelijk na te gaan of gewenste ontwikkelingsuitkomsten worden bereikt en of de beschikbaarheid van ouders/opvoeders die 'doen wat ze moeten doen' een feit is of op korte termijn zal zijn. Om redenen die hierboven zijn genoemd wordt niet gestreefd naar een genormeerd instrument¹. Het doelen instrument heeft meer het karakter van een criteriumtoets waarbij checklists worden gebruikt om na te gaan of de ontwikkelingsuitkomsten en de beschikbaarheid van goed ouderschap in voldoende mate een feit zijn. Er worden twee checklists voorgesteld: één voor het opstellen van doelen en één voor het evalueren ervan. De twee delen van het evaluatie-instrument staan niet



Wisselwerking tussen taxatie en doelformulering en -evaluatie

los van elkaar: de evaluatie van de doelen bepaalt (mede) de invulling van de taxatie en omgekeerd worden de uitkomsten van de taxatie gebruikt bij het opstellen van (nieuwe) doelen. De wisselwerking tussen taxatie en doelformulering staat hierboven grafisch weergegeven.

Kwantificering

De scores van het taxatie-instrument kunnen worden gekwantificeerd en hetzelfde geldt voor de mate van doelrealisatie. De effectiviteit van de maatregel wordt zichtbaar aan de hand van al of niet gunstiger wordende taxatiescores en al of niet gunstiger scores met betrekking tot doelrealisatie. Deze effectiviteitsscores kunnen op geaggregeerd niveau worden gepresenteerd en geanalyseerd. Dit betekent dat men voor bepaalde groepen jeugdigen (kinderen in vergelijking met adolescenten; autochtoon in vergelijking met allochtoon) voor bepaalde teams of voor bepaalde aspecten van de uitvoering van de maatregel (met of zonder uit huisplaatsing) de effectiviteitsscores kan vergelijken.

Evaluatie uitvoering voogdij

Er wordt gestreefd naar een instrument dat voor de evaluatie van de uitvoering van zowel de ots als de voogdij geschikt is. Met het uitbreiden van het taxatie instrument met vragen over de beschikbaarheid van (pleeg)ouders en de mate waarin die ouders 'doen wat ze moeten doen' kan dit instrument een belangrijke functie in de voogdij vervullen. De checklists kunnen zo ingericht worden - via een simpele beslissingsboom – dat de aandacht gericht wordt op aspecten die specifiek voor voogdij zijn. De minister ontplooit initiatieven om tot een situatie te komen waarin de (gezins)voogdij-instelling zich eerder moet afvragen of het gezag over een kind niet aan pleegouders overgedragen kan worden. De instelling moet bovendien op gezette tijden ten aanzien van pupillen die niet in een pleeggezin wonen en die nog onder gezag van de instelling staan concreet aangeven wat de redenen daartoe zijn. In zo'n situatie kan het beoogde instrument een belangrijk hulpmiddel zijn.

Draagvlak?

Van groot belang is de vraag of er een draagvlak zal zijn voor een dergelijk instrument. Ten aanzien van bovenstaande vraag zijn de onderzoekers met enige ambivalentie geconfronteerd. Geraadpleegde deskundigen brengen zonder uitzondering naar voren dat het zeer gewenst zou zijn als een dergelijk instrument er komt. Tegelijkertijd wijst men erop dat bestaande instrumenten in de (gezins)voogdij-instellingen niet of nauwelijks gebruikt worden. Men is van mening dat het instrument slechts een kans maakt (a) als de (gezins)voogdijwerkers de hantering van het instrument ervaren als een concrete bijdrage aan de tenuitvoerbrenging van de maatregel en (b) als het instrument door beleidsinstanties in de eerste plaats wordt gezien als een middel om de kwaliteit te verbeteren en niet als basis voor financiële normering en toewijzing van middelen. De onderzoekers menen dat het voorgestelde instrument aantrekkelijke kenmerken heeft die kunnen bijdragen tot bovengenoemd draagvlak.

- Door een combinatie te maken van een taxatie-instrument met een instrument dat aandacht schenkt aan de vraag of ontwikkelingsuitkomsten tot stand komen en er ouders/opvoeders zijn (of komen) die doen 'wat ze moeten doen' krijgen (gezins)voogdijwerkers de beschikking over een instrument dat betrekking heeft op drie aspecten die in hun gezamenlijkheid cruciaal zijn voor de uitvoering en evaluatie van een kindbeschermingsmaatregel. Naar verwachting zullen zij dit als een belangrijke ondersteuning voor hun werk ervaren.
- Als STEP het taxatie-instrument wordt zijn de hanteerbaarheid en de korte invultijd belangrijke pluspunten.
- De voorgestelde systematiek voor doelformulering en -evaluatie sluit aan bij de ervaring in het Deltaplanproject dat er een grote behoefte bestaat bij (gezins)voogdijwerkers aan een methodiek die hen ondersteunt bij het formuleren van doelen, die betrekking hebben op de ontwikkeling van het kind –inclusief een afname van de bedreiging – en die door het feit dat ze concreet en respectvol geformuleerd zijn op constructieve wijze in een dialoog met het gezin besproken kunnen worden.
- Het feit dat de meeste meldingen naar de Raad in de toekomst via Bureau Jeugdzorg zullen gaan, vergroot de wenselijkheid van een instrument (in dat Bureau) dat op heldere wijze de bovengenoemde drie aspecten in kaart brengt die in hun gezamenlijkheid cruciaal zijn voor de uitvoering en evaluatie van een kindbeschermingsmaatregel. Gebruik van dit instrument kan leiden tot een betere explicitering van de redenen waarom een maatregel noodzakelijk wordt geacht, dan nu het geval is.
- Het draagvlak zal zeker vergroot worden wanneer besloten wordt de checklists tweejaarlijks te 'updaten'. Praktijkervaringen kunnen op deze wijze aangewend worden om de systematiek te verbeteren.

- Vanuit een beleidsperspectief zal men positief oordelen over de eventuele keus om STEP onderdeel te laten zijn van het instrument. Hiermee wordt voorkomen dat het evaluatie-instrument een geïsoleerd instrument wordt. Met STEP is transparante communicatie over een gezin met andere afdelingen van het BJZ en met ketenpartners mogelijk.

Scenario voor verdere ontwikkeling en implementatie

Voor de verdere ontwikkeling en implementatie van het evaluatie-instrument presenteren de onderzoekers een scenario. Men bepleit een optimale participatie van allen belanghebbende en een actieve bijdrage van hen die in de toekomst met het instrument gaan werken. Er wordt voorgesteld het instrument in drie pilots verder te ontwikkelen tot een versie die geschikt voor breder gebruik. Nadat het instrument in deze vorm enige tijd op bredere schaal is aangewend zal aanvullend onderzoek gewenst zijn met betrekking tot de testtechnische eigenschappen van het instrument en de (predictieve) validiteit.

(1) In 2.4.1 wordt uitgelegd wat genormeerde tests en criteriumtoetsen zijn.