

Effectief beschermd

Een onderzoek naar de haalbaarheid van een instrument voor het meten van de effectiviteit van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen

Prof. Dr. N.W. Slot

Drs. M.C.A.E. van der Veldt

Drs. L.G.M. Beenker

November 2004

Colofon

Duivendrecht, november 2004

Dit is een uitgave van:

PI Research BV

Postbus 366

1115 ZH Duivendrecht

Telefoon: 020 - 77 45 680

www.piresearch.nl

In opdracht van: Ministerie van Justitie ,Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC), Den Haag

Auteurs:

Prof. Dr. N.W. Slot, Drs. M.C.A.E. van der Veldt en Drs. L.G.M. Beenker zijn allen werkzaam bij PI Research.

© PI Research BV, Duivendrecht

All rights reserved. No part of this book may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise, without the written permission of the publisher.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	5
1. Achtergrond en opdracht	11
1.1. Inleiding.....	11
1.2. Beter Beschermd	11
1.3. Opdracht	13
1.4. Onderzoeksvragen	13
1.5. Werkwijze.....	15
1.6. Opbouw van dit rapport	16
2. Jeugdbescherming: een korte schets.....	17
2.1. Inleiding.....	17
2.2. De kinderbeschermingsmaatregelen	17
2.2.1. Inleiding.....	17
2.2.2. Melding en onderzoek	18
2.2.3. De verschillende maatregelen voor kinderbescherming.....	19
2.2.4. Verloop van de ondertoezichtstelling.....	21
2.2.5. Verloop van de voogdij	22
2.2.6. Criteria bij oplegging, verlenging en opheffing van een maatregel	26
2.3. Criteria en doelen in het kader van de maatregel: relevante research	27
2.4. Het gebruik van instrumenten in de jeugdbescherming	29
2.4.1. Instrumenten voor research, hulpverlening en beleid.....	29
2.4.2. Problemen bij het gebruik van instrumenten	32
2.5. Mening van deskundigen.....	33
2.5.1. Inleiding.....	33
2.5.2. Kinderbeschermingsmaatregelen	33
2.5.3. Doelrealisatie	35
2.5.4. Draagvlak en haalbaarheid van een instrument	36
3. Kernpunten en overwegingen.....	41
3.1. Inleiding.....	41
3.2. Gronden van de maatregel.....	41
3.3. Toezicht en hulpverlening.....	44
3.4. Voogdij.....	45
3.5. Waarom bestaande instrumenten niet geschikt zijn als evaluatie-instrument.....	46

4.	Naar een evaluatie instrument	51
4.1.	Effect en 'effectivity'	51
4.2.	Taxatie in wisselwerking met het stellen van doelen	51
4.3.	Taxatie: een verdere uitwerking.....	54
4.4.	Doelstelling en –evaluatie: een nadere uitwerking	57
4.5.	Kwantificering van de effectiviteit.....	60
4.6.	Het instrument bij de evaluatie van voogdij	62
5.	Scenario voor ontwikkeling en implementatie	65
5.1.	Betrokkenheid van belanghebbenden	65
5.2.	Pilotprojecten	65
5.3.	Keuze voor een taxatie-instrument en start met verdere ontwikkeling	66
5.4.	Ontwikkelen checklists en start met het experimenteel gebruik	66
5.5.	Implementatie.....	67
5.6.	Updaten checklists	67
5.7.	(Predictieve) validiteit.....	67
6.	Beantwoording van de onderzoeksvragen	69
6.1.	Onderzoeksvraag 1	69
6.2.	Onderzoeksvraag 2.....	70
6.3.	Onderzoeksvraag 3.....	70
6.4.	Onderzoeksvraag 4.....	71
6.5.	Onderzoeksvraag 5.....	72
6.6.	Onderzoeksvraag 6.....	73
6.7.	Onderzoeksvraag 7.....	74
7.	Literatuur	77
	Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie	79
	Bijlage 2 Deelnemers interviews en deelnemers groepsbijeenkomsten.....	81
	Bijlage 3 Instrumenten	83
	Bijlage 4.....	89

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 kinderrechters 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 kinderrechters, 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 kinderrechter 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.

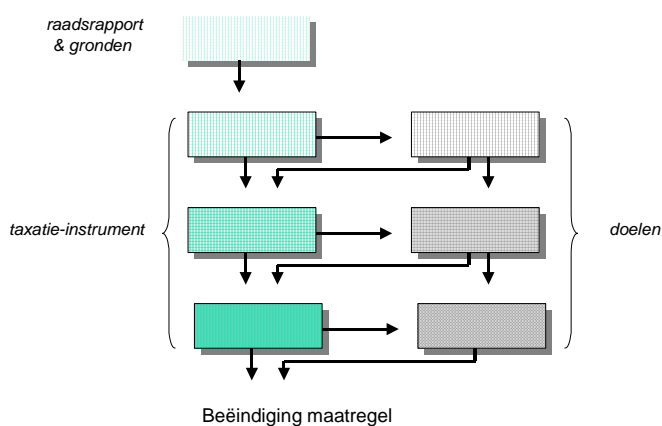
Drie cruciale aspecten van een kindbeschermingsmaatregel; kunnen deze worden gemeten?

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 doelen-instrument 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 checklisten 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.

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

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 kindbeschermsmaatregel. 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. Achtergrond en opdracht

1.1. Inleiding

PI Research deed in het voorjaar van 2004 een onderzoek naar de haalbaarheid van een meetinstrument voor de bepaling van de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen haalbaar is. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie. Dit rapport omvat het eindverslag van dit haalbaarheidsonderzoek. In hoofdstuk 1 wordt nader ingegaan op de aan PI Research gestelde opdracht en de gevolgde werkwijze. Daaraan voorafgaand wordt kort aandacht besteed aan het beleidsprogramma Beter Beschermd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een leeswijzer.

1.2. Beter Beschermd²

De jeugdbescherming krijgt de laatste jaren regelmatig kritiek te verduren. Deze is gericht op de wetgeving zelf, op de uitvoering daarvan en op de aansluiting tussen de jeugdbescherming en de overige (jeugd)zorg. Zo is de uitvoering van de maatregel onvoldoende transparant voor ouders, kinderen en andere betrokkenen, laat de controle op de uitvoering te wensen over, wordt de ondertoezichtstelling (ots) teveel als een containerbegrip gehanteerd en zijn er nog maar weinig aanzetten om de implicaties van het Internationale Verdrag voor de rechten van het Kind (IVRK) bij het opleggen en uitvoeren van de maatregelen te concretiseren. De communicatie tussen (gezins)voogdij-instelling (gvi) en de ouders/kinderen verloopt niet altijd even goed, er wordt niet met concrete doelen gewerkt en de doelmatigheid is twijfelachtig. Mede in reactie hierop heeft de Directie Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie een beleidsprogramma ontworpen, Beter Beschermd genaamd, met als doel een effectieve jeugdbescherming. Door op het juiste moment een passende kinderbeschermingsmaatregel te treffen en door een effectieve uitvoering van die maatregel denkt men de noodzakelijke verbeteringen de kunnen bereiken. Nadrukkelijker dan tot nu toe het geval is, moet het accent komen te liggen op het recht van de minderjarige op een opvoedings- en leefsituatie die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling kan voldoen.

In Beter Beschermd worden de volgende activiteiten onderscheiden: [a] ontwikkelen van criteria en realiseren van effectiviteitsmeting, [b] aanpassing van de

² De inhoud van deze paragraaf is voor een groot deel ontleend aan een brief aan de Tweede Kamer over de aanpak knelpunten jeugdbescherming van 30 juni 2004.

kinderbeschermingswetgeving, [c] verbetering van de voogdij, [d] verbetering van de gezinsvoogdij (ots), [e] verbetering van de samenwerking in de keten, [f] verbetering van de bezwaarprocedures in het Bureau Jeugdzorg en [g] verbetering kwaliteit forensische diagnostiek.

Eerstgenoemde activiteit is van belang voor het onderhavige project. Op uitnodiging van de Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie van het Ministerie van Justitie heeft het WODC een startnotitie opgesteld voor een project dat als doel heeft de ontwikkeling van een meetinstrument ten behoeve van een effectiviteitmeting van kindbeschermingsmaatregelen. In de startnotitie van het WODC staat beschreven dat de kindbeschermingswetgeving wordt gekarakteriseerd door zogenaamde ‘open’ gronden en doelen. Een duidelijke vertaling van de gronden en doelen naar de feitelijke omstandigheden van het kind en gewenste ontwikkelingsuitkomsten vindt onvoldoende plaats. Kinderrechters concretiseren de open gronden en doelen voor een kindbeschermingsmaatregel vaak niet in hun beschikkingen, er wordt volstaan met een standaardbeschikking. Dit komt mede omdat raadsonderzoekers en (gezins)voogdijwerkers de gronden en doelen niet concreet uitwerken. Bovendien worden de redenen voor het verlengen of opheffen van een maatregel veelal niet geëxpliciteerd. Ouders en minderjarigen hebben er recht op te weten welke overwegingen ten grondslag liggen aan een maatregel, welke hulp ze kunnen verwachten bij de oplossing van hun problemen en onder welke omstandigheden de maatregel ongedaan gemaakt kan worden (Bruning, 2001; Startnotitie WODC-onderzoek, 2003). De huidige praktijk heeft een tweetal nadelen. Allereerst dreigt de rechtszekerheid van de ouder en de minderjarige aangetast te worden en op de tweede plaats wordt het zicht op de effectiviteit van de getroffen maatregelen belemmerd. Aangezien de vraag of de getroffen maatregel doelmatig is vaak niet beantwoord kan worden, kan ook niet worden voldaan aan de door het Ministerie van Justitie geformuleerde VBTB³-doelstellingen. In het kader van het VBTB-traject is het wel de bedoeling dat prestatiegegevens op het gebied van kindbeschermingsmaatregelen beschikbaar komen. Daarom zal een onderzoek verricht moeten worden om meer zicht te krijgen op de criteria voor het treffen, verlengen en weer ongedaan maken van kindbeschermingsmaatregelen en deze te vertalen in meetbare doelen op basis waarvan vervolgens de effectiviteit van de maatregelen in kaart gebracht kan worden. Daarnaast zal door middel van onderzoek moeten worden nagegaan hoe zo’n instrument er in de praktijk uit moet gaan zien.

Het WODC heeft PI Research opdracht gegeven tot het onderzoek ‘Ontwikkeling meetinstrument ten behoeve van een effectiviteitmeting van

³ VBTB, *van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, biedt het kader voor een begroting en verantwoording nieuwe stijl.

kinderbeschermingsmaatregelen'. In de volgende paragraaf wordt de opdracht verder uitgewerkt.

1.3. Opdracht

Aan het onderzoeksproject ligt de behoefte aan een instrument ten grondslag met behulp waarvan de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen transparant kan worden gemaakt en waarmee de resultaten van de maatregelen periodiek kunnen worden gemeten.⁴

Op de eerste plaats dient het onderzoek antwoord te geven op de vraag of de ontwikkeling van een meetinstrument dat in deze behoefte voorziet haalbaar is. Met betrekking tot de haalbaarheid worden twee aspecten onderscheiden. (a) Het technisch-inhoudelijke aspect: aan welke inhoudelijke eisen moet het beoogde instrument voldoen? Daarbij is de vraag in welke mate het mogelijk is de relevant geachte criteria te operationaliseren essentieel. (b) Een praktisch-procedurele kant: staat men binnen de sector of 'het veld' open voor de introductie van een dergelijk instrument? Met andere woorden: is er draagvlak voor de implementatie van een instrument? De doelmatigheid van de procedure die bij het gebruik van het meetinstrument zal worden gevolgd is medebepalend voor het draagvlak, aangezien zowel het verzamelen van de gegevens over de effectiviteit als de rapportage daarover beslag legt op de beschikbare tijd en middelen.

Op de tweede plaats moet met behulp van het onderzoek worden nagegaan op welke manier het te ontwikkelen meetinstrument het beste kan worden geïmplementeerd in de uitvoeringspraktijk. Deze vraag zal pas in een later stadium kunnen worden beantwoord. Het accent ligt vooralsnog op de beantwoording van de eerste vraag.

1.4. Onderzoeksvragen

In de eerste fase van het onderzoek zullen de volgende onderzoeksvragen worden beantwoord. De vragen één tot en met vier hebben voornamelijk betrekking op de technisch-inhoudelijke haalbaarheid; de vragen vijf tot en met zeven hebben vooral betrekking op het praktisch-procedurele aspect.

1. Welke criteria worden (veelal impliciet) gehanteerd voor het treffen, verlengen en opheffen van een kindbeschermingsmaatregel? Welke concrete omstandigheden vormen een grond voor het treffen, verlengen en opheffen van een interventie?

⁴ Deze 'resultaten' worden gedefinieerd in termen van kindgerelateerde doelrealisatie, waarbij de gestelde doelen een rechtstreekse relatie hebben met de gronden van de kindbeschermingsmaatregelen.

2. Welke variabelen met betrekking tot doelbereik zijn vanuit theoretisch wetenschappelijk oogpunt relevant om te meten?

3. Hoe kunnen deze vertaald worden in praktisch meetbare (kind)doelen? Hoe kunnen de geëxpliciteerde criteria voor het treffen van een maatregel (de rechtsgrond) gerelateerd worden aan meetbare (kind)doelen?
4. Welke criteria kunnen worden ontwikkeld om vast te stellen of en in welke mate de doelen worden gerealiseerd?
5. Hoe kan periodieke informatie over de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen zo efficiënt mogelijk gegenereerd en gerapporteerd worden?
6. Aan welke randvoorwaarden moet een systeem van periodieke effectrapportage voldoen wil het aan de beoogde doelstelling beantwoorden?
7. In welke mate bestaat bij de uitvoerende organisaties voor het treffen, verlengen en opheffen van een kinderbeschermingsmaatregel draagvlak voor toekomstig (periodiek) gebruik van het meetinstrument?

1.5. Werkwijze

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn gegevens verzameld uit verschillende bronnen. Allereerst is relevante literatuur bestudeerd en werden er interviews gehouden met enkele kinderrechtshouders en met vertegenwoordigers van uitvoerende organisaties (Raad voor de Kinderbescherming en Bureau Jeugdzorg). De gesprekken vonden plaats in maart 2004 en waren toegespitst op het expliciteren van de beslissingsregels die ten grondslag liggen aan het opleggen en opheffen van kinderbeschermingsmaatregelen. Daarnaast is in de gesprekken 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. Aan de eerste expertmeeting (op 28 april 2004) hebben drie deskundigen deelgenomen en aan de expertmeeting op 11 mei twaalf deskundigen. Uit de bestudeerde literatuur en de interviews is een aantal kernpunten naar voren gekomen dat tijdens de expertmeeting aan de deelnemers is voorgelegd. Aan hen is gevraagd daarop te reageren. Daarnaast zijn enkele bestaande instrumenten aan de orde gesteld en is nader ingegaan op de mate waarin er draagvlak bestaat voor een instrument. In bijlage 2 is een overzicht gegeven van de geïnterviewden. Ook is een lijst opgenomen van de deelnemers aan de expertmeetings.

1.6. Opbouw van dit rapport

De opbouw van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt nader ingegaan op de literatuur die is bestudeerd en worden de belangrijkste bevindingen van de interviews gepresenteerd. In hoofdstuk 3 worden de belangrijkste kernpunten aan de orde gesteld en de overwegingen die daarbij een rol spelen. In hoofdstuk 4 wordt een voorstel voor het te ontwikkelen instrument gepresenteerd. In hoofdstuk 5 wordt in hoofdlijnen beschreven hoe de uiteindelijke ontwikkeling van een dergelijk instrument (fase twee) zou kunnen plaatsvinden. In hoofdstuk 6 worden de zeven onderzoeksvragen beantwoord.

2. Jeugdbescherming: een korte schets

2.1. Inleiding

Om de vraag te kunnen beantwoorden of het haalbaar is om een meetinstrument te ontwikkelen voor de bepaling van de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen is gestart met een literatuurstudie. Er is literatuur bestudeerd op het gebied van kinderbeschermingsmaatregelen en de bestaande uitvoeringspraktijk. Ook is aandacht besteed aan ontwikkelingspsychologische- en pedagogische literatuur. Vervolgens zijn bestaande instrumenten onder de loep genomen en is methodologische informatie verzameld. Mede op basis van deze literatuurstudie zijn semi-gestructureerde interviews gemaakt. Er zijn zes individuele interviews gehouden met twee medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, met twee medewerkers van de (gezins)voogdij-instelling en met twee kinderrechtvaarders. In de interviews zijn de volgende thema's aan bod gekomen: gronden voor het opleggen en verlengen van een kinderbeschermingsmaatregel, doelrealisatie en draagvlak en haalbaarheid van een instrument. De literatuur en de belangrijkste bevindingen uit de interviews worden in dit hoofdstuk achtereenvolgens gepresenteerd. In paragraaf 2.2 wordt de literatuurstudie over de kinderbeschermingsmaatregelen weergegeven en in paragraaf 2.3 wordt aandacht geschonken aan het onderzoek dat ingaat op het stellen van doelen bij een maatregel en de criteria die daarvoor al of niet beschikbaar zijn. Paragraaf 2.4 gaat in op instrumenten binnen de jeugdbescherming. Het hoofdstuk wordt afgesloten (paragraaf 2.5) met een weergave van de belangrijkste resultaten uit de semi-gestructureerde interviews. Deze paragraaf eindigt met een kort commentaar van de onderzoekers.

2.2. De kinderbeschermingsmaatregelen

2.2.1. Inleiding

Op 20 november 1989 werd het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) door de Verenigde Naties goedgekeurd. Vanaf 1995 is dit verdrag voor Nederland van kracht. In het IVRK zijn de internationale grondrechten van kinderen tot 18 jaar vastgesteld. Vier fundamentele beginselen die hierin staan opgenomen zijn: [1] het belang van het kind, [2] het non-discriminatiebeginsel, [3] het recht op leven, overleven en ontwikkeling van het kind en [4] het recht van het kind op participatie.

Uitgangspunt van het verdrag is dat kinderen bijzondere zorg en bescherming nodig hebben vanwege hun kwetsbare en afhankelijke positie. De ouders zijn in eerste instantie verantwoordelijk voor deze zorg en bescherming van hun kind. Wanneer ouders de

verantwoordelijkheid niet kunnen dragen of nemen loopt de ontwikkeling van het kind gevaar. In zo'n situatie is het niet ongebruikelijk dat anderen – denk aan familie of vrienden van het gezin, of een instantie voor vrijwillige hulp en ondersteuning de noodzakelijke zorg en bescherming overnemen. Wanneer dat niet tot de mogelijkheden behoort moet de overheid het gezin ondersteunen en mogelijk ingrijpen als de situatie van het kind niet verbetert.

2.2.2. Melding en onderzoek

Wanneer er zorgen zijn over een kind of over de situatie waarin het kind zich bevindt kan hiervan melding worden gemaakt bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) of bij het Advies en Meldpunt Kindermishandeling (AMK). BJZ behandelt meldingen die gaan over een bedreiging in de ontwikkeling van een kind. Het AMK behandelt meldingen van vermoedens of signalen van kindermishandeling. Deze instellingen bekijken de melding en verzamelen vervolgens informatie over het kind en over het gezin. In eerste instantie zal geprobeerd worden om vrijwillig hulpverlening op gang te brengen in het gezin. Wanneer dit niet mogelijk is of niet slaagt of wanneer men met grote zekerheid inschat dat hulp op vrijwillige basis niet mogelijk is, en de belangen van het kind ernstig worden bedreigd wordt de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad) ingeschakeld. De Raad stelt een onderzoek in naar het kind en het gezin. Het doel van het raadsonderzoek is het verzamelen van relevante gegevens over een aangemeld kind en diens opvoedingssituatie om te kunnen beoordelen of een kind in de ontwikkeling wordt bedreigd en wat de rol van de ouders hierbij is. Hierbij wordt vanaf 2002 gebruik gemaakt van het Onderzoeksmodel (Vogelvang, Kuipers & Hermans, 1999). In het Onderzoeksmodel worden zes fasen onderscheiden. In de eerste fase wordt de voorlopige onderzoeksvraag geformuleerd. De tweede fase is gericht op het opbouwen van een werkrelatie en het verkennen van de aandachtsgebieden met het cliëntsysteem. In eerste instantie wordt informatie verzameld bij het gezin. Daarnaast kunnen derden geraadpleegd worden zoals familieleden, leerkrachten, betrokken hulpverlening en de melder. In de derde fase wordt de onderzoeksvraag vastgesteld, worden hypothesen geformuleerd en wordt een onderzoeksplan gemaakt. Bij de informatieverzameling staan de ontwikkeling van het kind en de opvoeding centraal. De Raad bekijkt of de bedreiging en de onmacht of onwil van de ouders dermate ernstig zijn dat een kindbeschermingsmaatregel nodig is. In fase vier en vijf worden vervolgens de hypothesen getoetst, wordt de onderzoeksvraag beantwoord en wordt verder onderzoek afgewogen. Het onderzoek wordt afgesloten (fase 6) met een rapport met daarin het verloop van het onderzoek en de uitkomsten daarvan. Als de bedreiging van het kind dermate ernstig is en initiatieven voor vrijwillige hulpverlening hebben gefaald vraagt de Raad, in een rekest, de kinderrechter een kindbeschermingsmaatregel uit te spreken.

Ter zitting neemt een kinderrechter zijn beslissing. De ouders en het kind (wanneer dat 12 jaar of ouder is) worden ter zitting gehoord. Op basis hiervan en op basis van het raadsrapport neemt de kinderrechter een beslissing (Ministerie van Justitie, 2000; www.kinderbescherming.nl).

In de praktijk blijkt het niet goed te lukken om de mate van bedreiging van een kind in het rekest goed te expliciteren. Verschillende auteurs hebben hiervoor criteria geformuleerd. In de praktijk blijken ze weinig gebruikt te worden. Bekende criteria voor een aanvaardbare opvoedingssituatie zijn de bodemeisen van Vedivo⁵ (1991, in Van Wijk, 2004). In eerste instantie gaat het hierbij om materiële eisen zoals het recht op een vaste verblijfplaats, slaapgelegenheid, basisverzorging, medische controle, onderwijs / werk / dagbesteding en voldoende financiële middelen. In tweede instantie gaat het om immateriële eisen, zoals het recht op de mogelijkheid voor een veilige hechtingsrelatie, de mogelijkheid voor het aangaan van sociale contacten, een stabiel opvoedingsklimaat en sociale zelfredzaamheid. Bartels en Heiner (1994) hebben op basis van ervaring en onderzoek voorwaarden geformuleerd waaraan een omgeving van kinderen en jongeren moet voldoen wil deze veilig zijn. In hun ogen is er sprake van veiligheid wanneer aan de volgende zeven condities voldaan wordt: adequate verzorging, een veilige fysieke omgeving, continuïteit en stabiliteit, interesse, respect, geborgenheid, steun en begrip van ten minste één volwassene, bij voorkeur de verzorger en een ondersteunende, flexibele structuur, aangepast aan de jeugdige. Veiligheid is noodzakelijk voor een optimale ontwikkeling van kinderen. Voorts zijn voor een optimale ontwikkeling van kinderen volgens Bartels en Heiner van belang: adequate voorbeelden, educatie, omgang met leeftijdsgenoten in gevarieerde situaties en kennis over en contact met het eigen verleden.

2.2.3. De verschillende maatregelen voor kindbescherming

De wet kent verschillende kindbeschermingsmaatregelen, te weten [1] de ondertoezichtstelling, [2] ontheffing van het ouderlijk gezag en [3] ontzetting van het ouderlijk gezag (Van der Linden, Ten Siethoff & Zeijlstra-Rijpstra, 2001):

1. De ondertoezichtstelling

De wet⁶ zegt dat een ondertoezichtstelling (ots) kan worden uitgesproken als de minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid

⁵ Vedivo staat voor: Vereniging van directeuren van (gezins)voogdij-instellingen. Deze vereniging heeft diverse visiedocumenten uitgebracht over de voogdij en de gezinsvoogdij. Op 1 april is Vedivo opgegaan in de brancheorganisatie MO-Groep (Maatschappelijk Ondernemers Groep)

⁶ Artikel 1:254 lid 1 BW: Indien een minderjarige zodanig opgroeit dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een gezinsvoogdij-instelling.

ernstig worden bedreigd en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Het kind wordt, telkens ten hoogste voor één jaar, onder toezicht gesteld van een gezinsvoogdij-instelling (gvi⁷). De ouders behouden weliswaar het gezag over hun kind, maar dit gezag wordt tijdelijk beperkt.

2. Ontheffing van het ouderlijk gezag

Een ontheffing van het ouderlijk gezag kan volgens de wet⁸ worden uitgesproken wanneer er sprake is van onmacht of ongeschiktheid bij de ouders tot de opvoeding en verzorging. Voor onbepaalde tijd wordt de verantwoordelijkheid voor het kind overgedragen, meestal aan een (gezins)voogdij-instelling. Het kind gaat naar een pleeggezin of naar een instelling voor jeugdzorg. Een ontheffing is een verderstrekkende maatregel dan de ots omdat de ouders geen gezag meer hebben over hun kind. Ze blijven wel zo veel mogelijk bij hun kind betrokken. In principe wordt de maatregel genomen met instemming van de ouders. Wanneer hier geen sprake van is, kan besloten worden tot een gedwongen ontheffing zoals bedoeld in art. 268, lid 2, boek 1 BW⁹. Een ontheffing kan ongedaan worden gemaakt.

3. Ontzetting uit het ouderlijk gezag

In de wet¹⁰ zijn expliciet de gronden voor ontzetting omschreven: misbruik van het ouderlijk gezag of grove verwaarlozing van de verzorging en opvoeding, slecht levensgedrag, veroordeling wegens het plegen van een misdrijf met of tegen het kind, in

Na goedkeuring van de wet op de jeugdzorg luidt dit artikel aldus:

1. Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelenter afwending van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een stichting als bedoeld in artikel 1, onder f, van de Wet op de jeugdzorg. (1f luidt als volgt: stichting: een stichting die een Bureau Jeugdzorg in stand houdt).

⁷ In deze rapportage wordt nog van gvi gesproken.

⁸ Artikel 1:266 BW: Mits het belang van de kinderen zich daar niet tegen verzet, kan de rechtbank een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontheffen, op grond dat hij ongeschikt of onmachtig is zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen.

⁹ Artikel 1:268 lid 2 BW: Ontheffing kan niet worden uitgesproken, indien de ouder zich daartegen verzet. Deze regel lijdt uitzondering: [a] indien na een ondertoezichtstelling van ten minste zes maanden blijkt, of na een uithuisplaatsing krachtens het bepaalde in artikel 261 van dit boek van meer dan een jaar en zes maanden gegronde vrees bestaat, dat deze maatregel - door de ongeschiktheid of onmacht van een ouder om zijn plicht tot verzorging en opvoeding te vervullen - onvoldoende is om de dreiging als bedoeld in artikel 254 af te wenden; [b] indien zonder de ontheffing van de ene ouder, de ontzetting van de andere ouder de kinderen niet aan diens invloed zou onttrekken; [c] indien de geestvermogens van de ouder zodanig zijn gestoord, dat hij niet in staat is zijn wil te bepalen of de betekenis van zijn verklaring te begrijpen; [d] indien na een verzorging en opvoeding met instemming van de ouder - anders dan uit hoofde van een ondertoezichtstelling of een plaatsing onder voorlopige voogdij - van ten minste een jaar in een ander gezin dan het ouderlijke, een voortzetting daarvan noodzakelijk is en van terugkeer naar de ouder ernstig nadeel voor het kind moet worden gevreesd.

¹⁰ Artikel 1:269 lid 1 BW: Indien de rechtbank dit in het belang van de kinderen noodzakelijk oordeelt, kan zij een ouder van het gezag over een of meer van zijn kinderen ontzetten, op grond van: [a] misbruik van het gezag, of grove verwaarlozing van de verzorging of opvoeding van een of meer kinderen; [b] slecht levensgedrag; [c] onherroepelijke veroordeling: wegens opzettelijke deelneming aan enig misdrijf met een onder zijn gezag staande minderjarige; wegens het plegen tegen de minderjarige van een van de misdrijven, omschreven in de titels XIII-XV en XVIII-XX van het tweede boek van het Wetboek van Strafrecht; tot een vrijheidsstraf van twee jaar of langer; [d] het in ernstige mate veronachtzamen van de aanwijzingen van de gezinsvoogdij-instelling of belemmering van een uithuisplaatsing krachtens het bepaalde in artikel 261; [e] het bestaan van gegronde vrees voor verwaarlozing van de belangen van het kind, doordat de ouder het kind teruggeeft of terugneemt van anderen, die diens verzorging en opvoeding op zich hebben genomen.

ernstige mate veronachtzamen van de aanwijzingen van de gvi of belemmeringen van een uithuisplaatsing of het bestaan van gegronde vrees voor verwaarlozing van de belangen van het kind. Deze maatregel wordt alleen in het uiterste geval uitgesproken. Een (gezins)voogdij-instelling krijgt meestal het wettelijk gezag over het kind. De ouders hebben geen gezag meer over hun kind, maar blijven wel zo veel mogelijk bij hun kind betrokken. De maatregel kan ongedaan worden gemaakt.

Naast bovengenoemde drie kinderbeschermingsmaatregelen bestaan ook voorlopige maatregelen, zoals de voorlopige ondertoezichtstelling of voorlopige voogdij. Deze zullen hier niet worden behandeld.

2.2.4. Verloop van de ondertoezichtstelling

Nadat een ots is uitgesproken is het de gezinsvoogdij-instelling (gvi) die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel. De begeleiding wordt uitgevoerd door een (gezins)voogdijwerker. Met de nieuwe Wet op de jeugdzorg heeft het Bureau Jeugdzorg (BJZ) de verantwoordelijkheid voor alle taken en bevoegdheden van een (gezins)voogdij-instelling. Dit betekent dat er geen aparte voogdij- en (gezins)voogdij-instellingen meer zijn.

Van der Linden e.a. (2001) omschrijven de cliënten die onder toezicht staan van een gvi als divers. Deze groep wordt gekenmerkt door complexe problematiek, zoals gedrags- en opvoedingsproblemen, kindermishandeling, verslaving, delinquent gedrag, ernstige problemen van ouders die zijn weerslag hebben op het kind en verslaving bij ouders. Vaak is er sprake van meervoudige problemen.

De gvi heeft als doel om de bedreiging van het kind af te wenden door een aanvaardbare opvoedingssituatie te realiseren waarbinnen het kind voldoende beschermd wordt en ontwikkelingskansen heeft. De opdracht aan de gvi is (a) het houden van toezicht op de minderjarige, (b) het bieden van steun en hulp en (c) het verstevigen van de gezinsband. De opdracht aan de gvi zet goed de prioriteit van de begeleiding uiteen. Het toezicht en in eerste instantie gericht op het kind. Dit is het object van de maatregel. De steun en hulp zijn zowel op het kind als de ouders gericht met het doel dat de bedreiging van het kind vermindert of zelfs verdwijnt. Dit geldt evenzo bij het formuleren van doelen in het hulpverleningsplan. In eerste instantie moeten doelen kindgebonden zijn. In tweede instantie kunnen ouderdoelen geformuleerd worden. In de meest strikte zin van het woord zijn dit middelen om de bedreiging van het kind af te wenden.

Over de invulling van de opdracht aan de gvi zijn in de loop der jaren slepende discussies gevoerd. Bijvoorbeeld over de vraag of de (gezins)voogdijwerker wel of geen hulpverlener is. Inmiddels zijn deze discussies op een pragmatisch niveau gebracht,

onder andere door het uitbrengen van visiedocumenten. Daarnaast wordt gewerkt aan een methodische vernieuwing met het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering (gezins)voogdij'. Dit project dat 2½ jaar duurt, heeft drie doelstellingen: [1] ontwikkelen en vastleggen van een nieuwe manier van werken voor de Nederlandse (gezins)voogdij, [2] vaststellen van de kosten die aan de vernieuwde uitvoering zijn verbonden en [3] bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering van de (gezins)voogdij-instellingen. In oktober 2002 is in vier pilotregio's het project van start gegaan. Gedurende de pilotperiode ondergaan de betreffende teams twee belangrijke veranderingen. De eerste verandering betreft een caseloadverlaging naar ongeveer 15 zaken per fulltime equivalent. De tweede verandering betreft de methodische vernieuwing van de werkwijze van de gezinsvoogden.

2.2.5. Verloop van de voogdij

Kinderen horen wettelijk gezien onder gezag te staan. Wanneer het ouderlijk gezag ontbreekt wordt in het gezag voorzien door de voogdij. Er kan sprake zijn van ouders die vanwege hun minderjarigheid niet bevoegd zijn het wettelijk gezag uit te oefenen, van ouders die langdurig afwezig zijn of zijn overleden, van ouders die in gebreke blijven om het gezag uit te oefenen en ouders die ernstig tekort schieten in de opvoeding en verzorging van hun kind. Wanneer ouders ongeschikt of onmachtig zijn hun kind te verzorgen en op te voeden, zonder dat er sprake is van verwijtbaar gedrag worden de ouders ontheven uit het ouderlijk gezag (hetzij met hun instemming, hetzij gedwongen). Ontzetting uit het ouderlijk gezag gebeurt wanneer er wel sprake is van verwijtbaar gedrag: het valt de ouders aan te rekenen dat zij in gebreke blijven bij de opvoeding en verzorging van hun kind. Het gezag over het kind wordt overgedragen aan een (gezins)voogdij-instelling, die daarmee verantwoordelijk en aanspreekbaar is voor de opvoeding en verzorging van het kind in het perspectief van zijn ontwikkeling of aan een particulier.

De groep kinderen die onder voogdij wordt gesteld, is divers. Tweederde van de kinderen die onder voogdij staan van een (gezins)voogdij-instelling groeit op in een perspectiefbiedend pleeggezin. Ongeveer een vijfde van de kinderen die onder voogdij staan, groeit op in een leefgroep van een residentiële voorziening. Voor een kleine groep kinderen die onder voogdij staan geldt dat zij minderjarige ouders hebben die juridisch gezien onbevoegd zijn om het gezag uit te oefenen. Ook woont een klein deel van de kinderen die onder voogdij staan zelfstandig.

Voor het merendeel van de voogdijpupillen geldt dat de ouders uit het ouderlijk gezag zijn ontheven en in een enkel geval zijn ontzet. Incidenteel betreft het kinderen die één of beide ouders hebben verloren. Daarnaast zijn er de alleenstaande minderjarige

asielzoekers (ama's) die onder voogdij van NIDOS staan. Ook zijn er kinderen met een curator: het betreft vrijwel altijd kinderen met een verstandelijke beperking die onder voogdij van de William Schrikkerstichting vallen. Tot slot zijn er kinderen die hun ouders hebben verloren, waarbij de voogdij binnen het eigen netwerk wordt geregeld.

Los van de ama's geldt dat het merendeel van de voogdijpupillen afkomstig is uit multiproblemegezinnen. Ouders zijn niet in staat hun kinderen zelf op te voeden vanwege tal van problemen, zoals materiële problemen, verslavingsproblemen en psychiatrische klachten. Het komt ook voor dat ouders het laten afweten omdat ze een nieuw leven zijn begonnen.

De opdracht aan de (gezins)voogdij-instelling is verderstrekkend dan die aan de gvi, namelijk: realiseren van een pedagogische situatie, voeren van bewind over het vermogen van de minderjarige en optreden in burgerlijke handelingen (Van Hout & Spinder, 2001). Alle instellingen voor voogdij zijn tevens instellingen voor gezinsvoogdij. Het aantal voogdijzaken is minder talrijk dan het aantal ots-zaken. In 2002 waren er volgens opgave van Justitie 20.456 ots-zaken en 5.012 voogdijzaken (ama's uitgezonderd). 62 procent van deze voogdij-jeugdigen woont in een pleeggezin, een kwart woont in een tehuis en 13 procent woont zelfstandig, bij familie of ouders.¹¹

Uitgaande van het verloop van voogdijzaken zijn er grofweg twee soorten verloop te onderscheiden. Aan de ene kant zijn er voogdijzaken die een tumultueuze en discontinue start kennen. Het betreft over het algemeen zaken waarbij sprake is van ontzetting of ontheffing uit de ouderlijke macht. Deze ouders hebben officieel niets meer over hun kind te zeggen, maar blijven zo veel mogelijk bij hun kind betrokken. De (gezins)voogdij-instelling is verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van de minderjarige, die vrijwel altijd uit huis wordt geplaatst. In dergelijke situaties is het de taak van de (gezins)voogdijwerker continuïteit te creëren en te bewaken. Aan de andere kant zijn er voogdijzaken waar (na aanvang) meer sprake is van continuïteit. Denk aan het voorbeeld van kinderen die hun ouders bij een verkeersongeluk hebben verloren. Wanneer zij zijn ondergebracht bij familie is er vanuit de hulpverlening gezien vanaf de start van de voogdij sprake van continuïteit in de opvoedingssituatie. De (gezins)voogdijwerker hoeft zich niet voortdurend te bekommeren om de vraag of hij toezicht moet houden, of moet evalueren hoe het met het kind gaat.

Pleegzorg kan vanuit twee invalshoeken worden aangeboden: pleegzorg als module in een zorgprogramma en pleegzorg als opvoedingsarrangement. Bij pleegzorg als module in een zorgprogramma betreft het kinderen die niet meer thuis willen of kunnen wonen, terwijl er tegelijkertijd nog wel zicht op een oplossing is die het mogelijk maakt dat het

kind weer thuis gaat wonen. Deze vorm van pleegzorg wordt veelal geboden aan kinderen die onder toezicht zijn gesteld. Bij pleegzorg als opvoedingsarrangement gaat het om kinderen die voor langere tijd of wellicht nooit meer in hun eigen gezin kunnen wonen en een vervangende opvoedingssituatie nodig hebben. Pleegzorg als module in een zorgprogramma heeft als doel om de gezinssituatie zo snel mogelijk weer leefbaar te maken. Pleegzorg als opvoedingsarrangement heeft als doel om een perspectiefvolle opvoedingssituatie te creëren. De belangen en wensen van het kind en zijn recht op een zo gewoon mogelijke opvoedingssituatie zijn het uitgangspunt. Dit betekent dat het opvoedingsarrangement niet per definitie steeds getoetst en ter discussie gesteld moet worden. Dit zou ten koste gaan van de continuïteit (Trillium, 2000). Als het kind dat onder voogdij van een instelling staat in een pleeggezin woont, moeten de pleegouders over belangrijke beslissingen overleggen met de voogd. Als de pleegouders (of een van hen) zelf belast zijn (is) met de voogdij geldt dat niet.

Beter Beschermd bepleit verbetering van de voogdij. Uit onderzoek van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming blijkt (2003) dat de uitvoering van de voogdij flinke tekorten vertoont. Zo ontbreekt een visie op voogdij en van deze visie afgeleide werkmethodeken, procedures en protocollen. Cliënten hebben geen zicht op wat zij van de voogdij kunnen verwachten. Instellingen geven beperkt invulling aan kwaliteitseisen uit wet- en regelgeving. De naleving van en interne controle op vastgestelde procedures schieten tekort. Ook verantwoordende instellingen hun activiteiten in het kader van de maatregel onvoldoende. Bovendien blijken de rapportage en dossiervorming niet aan de eisen te voldoen van volledigheid en transparantie. Bij de (gezins)voogdijwerkers heerst er onduidelijkheid over hun taken (Kamerstuk 2003-2004, 28606, nr. 19, Tweede Kamer). In een brief aan de kamer van 30 juni 2004 kondigt de minister een aantal initiatieven aan die moeten leiden tot verbetering van de voogdij. Er wordt een document aangekondigd waarin het standpunt wordt geconcretiseerd dat voor voogdijpupillen zo snel mogelijk de voor kinderen gebruikelijke gezagsverhoudingen zouden moeten worden gerealiseerd. Dat wil onder andere zeggen dat pleegouders eerder dan nu het gezag over hun pleegkind zouden moeten krijgen. Ook wordt gedacht over een 'ja tenzij' paragraaf in de wetgeving die (gezins)voogdij-instellingen verplicht op gezette tijden te motiveren waarom het niet mogelijk is een kind in een pleeggezin te plaatsen c.q. de voogdij aan de pleegouders over te dragen.

In september 2004 bracht de MO-groep een visiedocument uit over de voogdij (MO-groep, 2004). Voogdij – in deze visie - is zowel een juridisch als een pedagogisch middel om uitvoering te geven aan de pedagogische verantwoordelijkheid. Voor de Bureaus

¹¹ Cijfers van de Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Genoemd in het visiedocument Voogdij (MO-groep, 2004).

Jeugdzorg is de voogdij wettelijk gezien een middel om het gezag over minderjarigen uit te voeren met als doelen:

- Het kind te beschermen tegen invloeden die zijn ontwikkeling schaden.
- Op te komen voor de rechten van het kind.
- Te voorzien in de fundamentele en specifieke behoeften van het kind.
- Het kind te vertegenwoordigen in burgerlijke handelingen.
- Het bewind te voeren over het vermogen van het kind.

Een voogd is dan ook, net als ouders met ouderlijk gezag: verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de opvoeding en verzorging van het kind alsook verantwoordelijk voor en aanspreekbaar op de belangenbehartiging van het kind. Als gezagsdrager heeft hij het recht en de plicht de belangen van het kind te behartigen en beslissingen te nemen waartoe het kind (nog) onbekwaam is. Daarnaast beschrijft het visiedocument de voogdij vanuit een pedagogisch perspectief en somt een aantal daaruit voortvloeiende taken op voor het Bureau Jeugdzorg:

De met voogdij belaste instelling c.q. Bureau Jeugdzorg:

- (1) richt zich op het optimaal bevorderen van de ontwikkelingskansen van de jeugdige.
- (2) dient zoveel mogelijk aan te sluiten bij de individuele situatie en behoeften van jeugdige.
- (3). plaatst een kind in een opvoedingssituatie met maximale waarborgen voor een goede verzorging, evenwichtige opvoeding, veiligheid en geborgenheid.
- (4). streeft naar continuïteit in de opvoedingssituatie, het voogdijproces en de hulpverlening aan de jeugdige.
- (5). zoekt voor een kind een opvoedingssituatie die zoveel mogelijk aansluit bij de achtergronden van het kind (gezin, familie, netwerk, levensbeschouwing).
- (6). streeft naar een zo spoedig mogelijk herstel van natuurlijke gezagsverhoudingen.
- (7). betreft de natuurlijke ouders van een kind op een zinvolle manier bij zijn of haar opvoeding en ontwikkeling.
- (8). betreft de jeugdige zelf zoveel mogelijk bij de invulling van het voogdijproces.

Het visiedocument stelt dat een en ander staat of valt met de beschikbaarheid van goede pleegouders en een goede match tussen vraag en aanbod. Verder wordt geconstateerd dat de Bureaus Jeugdzorg niet of nauwelijks beschikken over een op maat gesneden methodiek voor uitoefening van de gezinsvoogdij. Tot zover het visiedocument.

2.2.6. Criteria bij oplegging, verlenging en opheffing van een maatregel

In paragraaf 2.2.2 is beschreven dat de Raad de redenen formuleert voor het opleggen van een maatregel. In de wet zijn de gronden van de ots en de ontheffing ruim omschreven. De invulling van wat een bedreigende situatie is wordt bij aanvang aan de Raad overgelaten. In de praktijk blijkt het lastig te zijn voor de Raad om deze gronden te concretiseren.

De ots wordt door de kinderrechters nog teveel als containerbegrip gehanteerd. In de uitspraak van de rechter blijken de gronden voor de ots nauwelijks uitgewerkt te worden (Schuytplot, 1998). Bij een verzoek tot ontheffing blijkt dat het raadsonderzoekers vaak ontbreekt aan pedagogische criteria om te bepalen wanneer wel en wanneer niet een verzoek tot ontheffing ingediend moet worden (Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee, 2000).

Na een jaar wordt bezien of een ots verlengd of opgeheven dient te worden. Bij het aflopen van de termijn moet in een evaluatie worden nagegaan of er een verlenging aangevraagd moet worden of dat de maatregel opgeheven dient te worden. De criteria voor verlenging van de ots hoeven niet dezelfde te zijn als de criteria die worden gehanteerd bij het opleggen ervan. Voorafgaand aan een maatregel is immers slechts een gedeelte van de informatie over een cliënt bekend. Nadat de maatregel een jaar is uitgevoerd, is er veel meer bekend over een gezin en kunnen de criteria worden aangescherpt of verlegd naar aspecten waarvan gedurende het jaar ervoor bekend is geworden dat ze (eveneens) problematisch zijn.

Bij verlenging of opheffen van een ots moet de gvi bepalen wat de ernstige bedreiging is (Van Hout & Spinder, 2001). De Raad heeft hierin een toetsende taak. Bij beëindiging van de ots gebeurt dit veelal door een mededeling van de gvi aan de Raad. Bij verlengingsverzoeken aan de kinderrechter is de Raad logischerwijs wat terughoudend in zijn toetsende taak aangezien de kinderrechter de toetsing doet. In de praktijk blijken de verschillende vestigingen van de Raad te variëren in de wijze waarop zij met hun toetsende taak omgaan (Savornin Lohman, Bruning, Goderie, Nieborg & Steketee, 2000).

Bij voogdijzaken vindt er geen jaarlijkse toetsing plaats door de kinderrechter. De Raad heeft dan een controlerende taak. De (gezins)voogdij-instelling moet de Raad op de hoogte houden van de verblijfplaats van de minderjarige. In de praktijk gebeurt dit niet en kennelijk dringt de Raad hiertoe ook niet aan. Het resultaat is dat de Raad niet toekomt aan haar controlerende taak. Ook de Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming heeft een toezichthoudende en controlerende taak. Beëindiging van een ontheffing of ontzetting is meestal (in 60% van de gevallen volgens opgaaf van het ministerie van

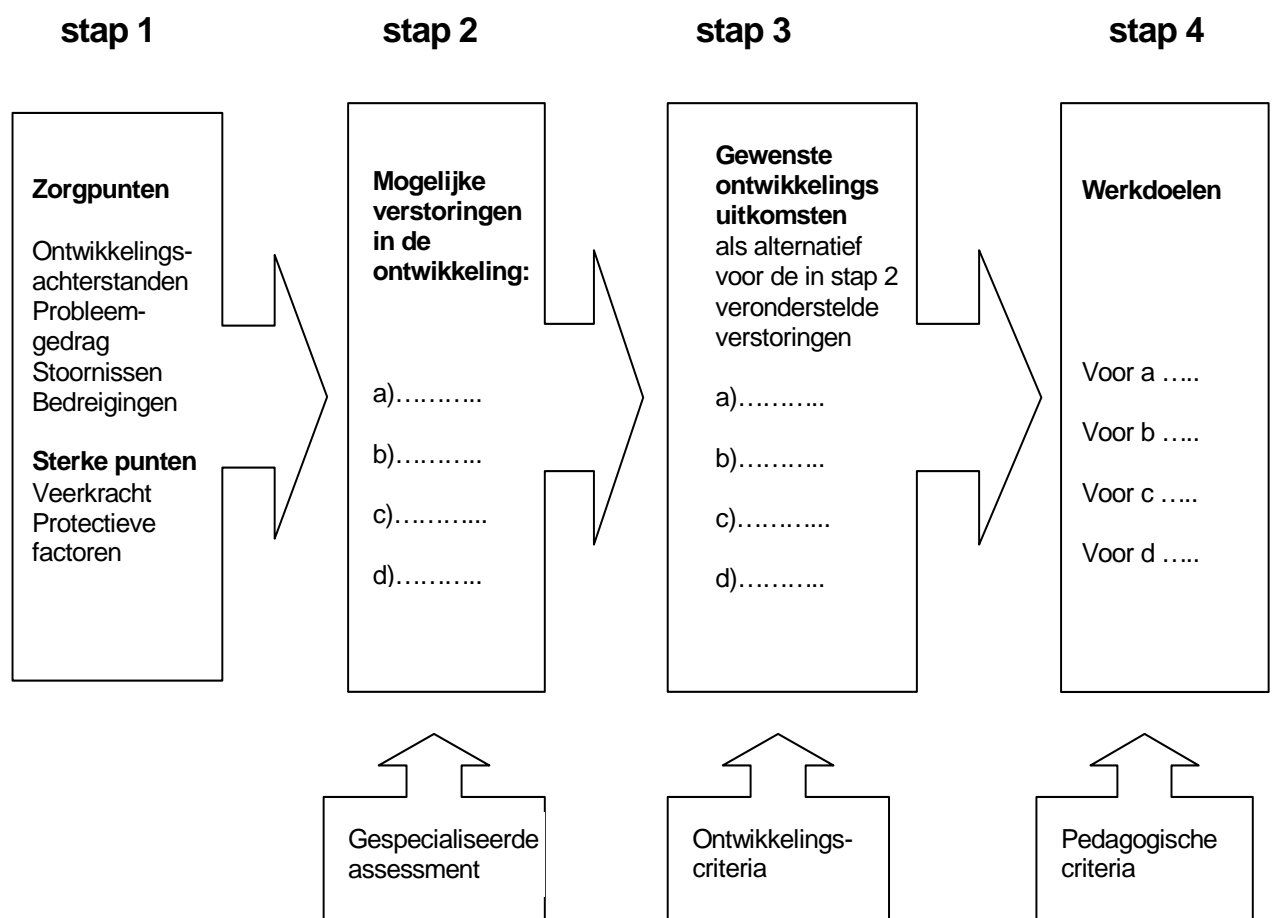
justitie, in het najaar van 2004) het gevolg van het feit dat de jeugdige meerderjarig wordt. Ook bij de ots is meerderjarigheid vaak (37% volgens dezelfde bron) een reden tot beëindiging. Bij de voogdij-jeugdige komt het ook voor dat er naar toegewerkt wordt om de voogdij over te dragen van de (gezins)voogdij-instelling naar de pleegouders (Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming, 2003).

2.3. Criteria en doelen in het kader van de maatregel: relevante research

Eind jaren negentig is een aantal onderzoeken met betrekking tot de ondertoezichtstelling afgerond die van belang zijn voor de vraag welke doelen er gesteld worden bij de uitvoering van maatregelen en welke criteria men hanteert bij de evaluatie ervan. Hoogsteder, Suurmond en Van Nijnatten (1997) en Hofstede, Suurmond en Van Nijnatten (2001) vonden dat de communicatie tussen gezinsvoogden en ouders vaak te kort schiet. In hun analyse komt naar voren dat gezinsvoogden te weinig anticiperen op de gesprekken met ouders. Ze zouden voorafgaand aan zo'n gesprek moeten bedenken welke punten in ieder geval aan de orde zouden moeten komen. Daarnaast zou er meer aandacht moeten komen voor de communicatieve vaardigheden van gezinsvoogden. Het onderzoek suggereert echter dat communicatieproblemen te maken hebben met de mate waarin de doelen duidelijk gedefinieerd zijn. De onderzoekers spreken zich hier niet zo over uit maar het overvloedige casusmateriaal in beide eindrapporten blijkt dat misverstanden tussen ouders en gezinsvoogden ook terug te voeren zijn op wollige en in algemene termen vervatte doelen.

Schuytvlot (1998) experimenteerde met de Goal Attainment Scaling - een gestructureerde manier om doelen te definiëren en te evalueren – en vond dat deze aanpak inderdaad tot betere doelstellingen leidde en bruikbare criteria opleverde om de gestelde doelen te evalueren. Het onderzoek leerde echter ook dat deze werkwijze teveel tijd kost. In het pilot-team kon men er weliswaar goed mee uit de voeten maar dat was mede te danken aan de energieke ondersteuning van de onderzoeker die op dit onderwerp promoveerde. Het onderzoek 909 zorgen (Slot, Theunissen, Esmeijer & Duivenvoorden, 2002) was – onder andere - gericht op de vraag aan welke voorwaarden doelen in het kader van een ots zouden moeten voldoen, of men in de praktijk dergelijke doelen stelt en of het stellen van 'goede doelen' een samenhang vertoont met het al of niet vooruitgaan van de jeugdige. Doelen - zo werd door de onderzoekers op grond van een literatuurstudie gesteld - dienen betrekking te hebben op het kind en geformuleerd te zijn in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Dat betekent dat ze zodanig zijn geformuleerd dat ze duidelijk het verschil weergeven tussen een ontwikkeling die goed verloopt en een ernstig bedreigde dan wel verstoorde ontwikkeling. De praktijk laat zien

dat de kind-doelen zelden in termen van een gewenste ontwikkeling worden geformuleerd. Ze hebben vrijwel altijd betrekking op een vermindering van problemen en bedreigingen. De doelen blijken over het algemeen in uiterst algemene termen te zijn gesteld. Daardoor zijn ze weinigzeggend. Om die reden kon de vraag naar een relatie tussen kwaliteit van doelen en het al of niet vooruitgaan van het kind niet beantwoord worden. Wel kon de vraag naar de doelmatigheid van de ots in algemene zin worden beantwoord. Voor in totaal 103 dossiers van drie (gezins)voogdij-instellingen is nagegaan of de zorgpunten met betrekking tot het kind, het gezin en de omgeving gedurende het verloop van de ots in aantal afnamen, gelijk bleven of toenamen. 28% van de jeugdigen kon na twee jaar ots als verbeterd (minder zorgpunten) worden beschouwd, 38% bleef gelijk en 33% verslechterde.



De onderzoekers presenteerden in hun eindrapportage een vierstappenmodel voor het stellen van doelen. Daarbij is het formuleren van gewenste ontwikkelingsuitkomsten van cruciaal belang. Aan het formuleren van deze uitkomsten gaat echter een aantal stappen vooraf. Bovendien is het van belang onderscheid te maken tussen ontwikkelingsuitkomsten en daarvan afgeleide werkdoelen. Deze doelen werden in het oorspronkelijke model 'doelen en middelen' genoemd. De naam *werkdoelen* werd

gekozen bij de aanpassing van dit vierstappenmodel in het kader van het in 2.2.4 genoemde project 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering (gezins)voogdij' (Van Wijk, 2004).

2.4. Het gebruik van instrumenten in de jeugdbescherming

2.4.1. Instrumenten voor research, hulpverlening en beleid

Een aantal jaren geleden hebben Van Yperen e.a. (1995) een groot aantal instrumenten, die gebruikt worden binnen de jeugdzorg, beoordeeld op basis van hun achtergrond, hun inhoud en hun kwaliteit. Om de instrumenten te beschrijven maakt Van Yperen onderscheid in informatiestromen (a) ten behoeve van research en methodiekontwikkeling, (b) voor individuele hulpverlening en (c) voor beleid en management. Voor wat betreft de twee laatstgenoemde informatiestromen kunnen instrumenten met drie functies worden ingezet: (1) ordening en structureren van het hulpverleningsproces, (2) het meer inzichtelijk, overdraagbaar en controleerbaar maken (expliciteren) van dit proces en (3) het vergaren van informatie voor management en beleid.

Verheggen en Van Yperen (1997) (in Eijgenraam, Van der Steege & Metselaar, 2004) hanteren de volgende driedeling:

- Inhoudelijk ondersteunende instrumenten. Deze instrumenten ondersteunen de diagnostische beeldvorming en de daarvan afgeleide beslissingen.
- Processturende instrumenten. Instrumenten die hulpverleners ondersteunen bij het doorlopen van bepaalde procedures.
- Administratieve en/of automatiseringssystemen. Instrumenten, voorgeschreven registraties of softwarepakketten die niet primair inhoudelijk zijn gericht, maar sterk op de functie van administratie (registratie) en/of automatisering.

Een meer klassieke indeling is die van Kievit, De Wit, Groenendaal & Tak, (1992).

- Genormeerde tests en schalen. Genormeerde tests zijn onderzoeksinstrumenten die het mogelijk maken om scores van een onderzochte persoon te vergelijken met een normgroep. De scores kunnen met behulp van tabellen worden vergeleken met scores van een grote groep, meestal bestaande uit leeftijdgenoten van hetzelfde geslacht. Er kunnen uitspraken gedaan worden in welke mate de scores van de onderzochte persoon afwijken van die van de normgroep.
- Criteriumtoetsen. Criteriumtoetsen worden gebruikt om te toetsen in welke mate een kind bepaalde kennis of vaardigheden beheerst. Voorafgaand is er een criterium vastgesteld. Deze instrumenten zijn geschikt om individuele voortgang met

betrekking tot bepaalde vaardigheden te meten. Deze toetsen zijn minder geschikt om vast te stellen of er sprake is van een probleem, maar zijn eerder geschikt om behandelingsdoelen vast te stellen.

- Communication-referenced onderzoeksinstrumenten. Met behulp van deze instrumenten wordt informatie ingewonnen primair gericht op de vraag naar het individueel beleven en functioneren van de hulpvrager.

De huidige onderzoeksvraag, gericht op de ontwikkeling van een instrument om de resultaten van kindbeschermingsmaatregelen periodiek te kunnen meten, vindt de meeste aansluiting bij de indeling van Verheggen en Van Yperen (1997). Met name de inhoudelijk ondersteunende instrumenten en de processturende instrumenten sluiten aan bij de onderzoeksvraag.

Met behulp van inhoudelijk ondersteunende instrumenten kunnen hulpverleners onder andere kenmerken van de problematiek in kaart brengen, de hulpvraag van de cliënt verhelderen, hulpverleningsdoelen selecteren en evalueren en typen benodigde hulp aangeven. Hierin kan ook weer een driedeling gemaakt worden: screenings- en basisdiagnostische instrumenten, screenings- en diagnostische instrumenten voor de beoordeling van één of enkele aspecten en classificatiesystemen om een groep symptomen te classificeren tot een bepaalde diagnose.

In verschillende (gezins)voogdij-instellingen wordt gebruik gemaakt van basisdiagnostische instrumenten zoals de Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie (VSPS), het Registratie-, Evaluatie- en Diagnostisch systeem (RED-systeem) en het Pedagogisch Signalerings- Instrumentarium (PSI). Met behulp van de VSPS kunnen risicofactoren in het gedrag, de gezondheid en de persoonlijkheid van het kind en de sociale omgeving worden onderkend. De RED kan gebruikt worden voor het inventariseren van informatie (om een beeld te krijgen van de aard en omvang van de problematiek van cliënten), zodat middels een probleemanalyse (welke factoren het probleem veroorzaken en/of in stand houden en op welke manier die factoren in positieve zin veranderd kunnen worden) een hulpverleningsplan opgesteld kan worden. Het PSI is meer een procedure, bedoeld om de diagnostiek met een brede en systematische informatieverzameling te ondersteunen. De drie instrumenten ondersteunen de (gezins)voogdijwerker bij de informatieverzameling, geven informatie over de problematiek van de cliënt en ondersteunen bij het schrijven van een hulpverleningsplan. Naast de genoemde basisdiagnostische instrumenten is er een veelheid aan instrumenten die gebruikt kunnen worden in de jeugdbescherming (in bijlage 3 zijn verschillende instrumenten nader beschreven). Voorbeelden van een screenings- en diagnostisch instrument voor de beoordeling van één of enkele aspecten (instrumenten met een smalle bandbreedte) zijn de Child Behavior Checklist (CBCL), een

gedragsvragenlijst voor jeugdigen van 4 tot 18 jaar en de Nijmeegse Ouderlijke Stress Index (NOSI), een vragenlijst om ouderlijke stress te meten. Een voorbeeld van een classificatiesysteem is de Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM) waarmee stoornissen in kaart kunnen worden gebracht.

Processturende instrumenten bieden houvast bij het doorlopen van een aantal stappen waarin de problematiek en de hulpvraag van de cliënt worden verhelderd. Voorbeelden van dit type instrument zijn de Goal Attainment Scaling (GAS) en het Onderzoeksmodel van de Raad. Bij GAS gaat het om een soort procedure die er voor zorgt dat de hulpverlening doelgericht verloopt en systematisch wordt geëvalueerd. Het is dus een middel voor structurering van de behandelingsfasen (Van Yperen, 1995).

Voor de genoemde instrumenten geldt dat deze op verschillende tijdstippen kunnen worden afgenomen om bijvoorbeeld veranderingen in kaart te brengen. Een verandering in gunstige zin zou kunnen duiden op een succesvolle behandeling. Bij GAS wordt bij aanvang van de behandeling expliciet aangegeven wat het begin- en het verwachte eindniveau is. De verwachte uitslag op de nameting wordt bij aanvang als doel gesteld. Uit onderzoek van Van Yperen (1995) is gebleken dat de CBCL vooral in combinatie met andere middelen en methoden gebruikt zou moeten worden om tot inzicht te komen in de problematiek van de jeugdige. De kwaliteit van het PSI is volgens de onderzoekers vooral gelegen in het inzichtelijk maken van de 'black box' van de besluitvorming. De VSPS tenslotte kan worden ingezet om de oordeelsvorming van de maatschappelijk werker te systematiseren en inzichtelijker te maken maar is nog niet geschikt voor een effectmeting van de hulp.

Voor het huidige onderzoek naar de mogelijkheden om tot evaluatie van de effectiviteit van de jeugdbescherming te komen is de 'Standaard Taxatie van Ernst van de Problematiek, kortweg STEP' van belang. Dit instrument is nog in ontwikkeling. In opdracht van de bestuurscommissie Jeugdhulpverlening van het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) werkte NIZW Jeugd in de periode 2002-2003 aan de ontwikkeling van een instrument waarmee Bureaus Jeugdzorg en instellingen die hulp op indicatie verlenen de ernst van de problematiek kunnen taxeren bij hun cliënten. Dit instrument is de STEP. De ontwikkeling van de STEP is begeleid door een commissie met vertegenwoordigers van het Bureau Jeugdzorg Agglomeratie Amsterdam (BJAA) en van enkele andere Bureaus Jeugdzorg in Nederland, de ROA-bestuurscommissie, en enkele deskundigen op dit terrein. Dit heeft geleid tot een in de praktijk getoetst voorstel voor een uniforme taxatie van de ernst van de problematiek.

Begin 2002 werd de STEP eerst kort geïntroduceerd bij de Bureaus Jeugdzorg, de zorgaanbieders en beleidsmakers in het ROA-gebied, en bij enkele landelijke organisaties en partijen. Vervolgens werd middels een uitgebreid bronnenonderzoek aangevuld met een aantal interviews, zicht gekregen op de inhoud van het begrip ernst

van de problematiek, op het doel van een ernsttaxatie en op gebruik en bruikbaarheid van instrumenten. Daarna werd een voorstel voor een ernsttaxatie ontwikkeld. In diverse rondes is dit eerste voorstel door medewerkers van BJAA en anderen bestudeerd, uitgetoet en becommentarieerd. Op basis daarvan is de STEP verschillende keren grondig aangepast. In de derde fase is het instrument uitgebreid getest op de kwaliteit en bruikbaarheid van de ernsttaxatie bij het zeer diverse cliëntenbestand van de Bureaus Jeugdzorg. Thans (najaar 2003 - eind 2004) wordt nader onderzoek uitgezet naar de kwaliteit en bruikbaarheid van het instrument in uiteenlopende instellingen en situaties. Over de constructie van de STEP is regelmatig gerapporteerd (onder andere: Van Yperen, Van den Berg & Eijgenraam, 2003).

2.4.2. Problemen bij het gebruik van instrumenten

Bij het gebruik van instrumenten in de praktijk van de jeugdbescherming doet zich een aantal problemen voor. Allereerst wordt door de gebruiker vaak niet duidelijk gemaakt ten behoeve van welke functie een bepaald instrument wordt ingezet: gaat het om research en evaluatie, om diagnostiek en hulpverlening of om beleidsverantwoording? Een tweede probleem dat zich voordoet is dat er veelal geen relatie is tussen de uitvoering van het werk en het invullen van een instrument. Een veelgehoorde klacht van uitvoerend medewerkers is dat dikwijls instrumenten moeten worden gebruikt die geen nut lijken te hebben in de hulpverleningsplanning. Werkers ervaren over het algemeen niet dat het gebruik van een instrument hen ook iets oplevert, het komt bovenop hun taken en kost hen extra tijd. Een gevolg hiervan is dat in de praktijk de instrumenten weinig worden gehanteerd. Het is voor (gezins)voogdijwerkers een hele opgave om de gegevens die deze instrumenten opleveren te vertalen naar de dagelijkse uitvoeringspraktijk. Een voorbeeld hiervan is de CBCL. Nadat ouders een CBCL hebben ingevuld en de gegevens in de computer zijn ingevoerd, kan een profiel worden afgedrukt. De (gezins)voogdijwerker is er niet voor opgeleid om dit profiel te interpreteren en een vertaalslag te maken naar de uitvoeringspraktijk, laat staan om het in de communicatie met de cliënt te gebruiken. En de CBCL geeft ook geen behandelingsdoelen. Het is voor de werker ook lang niet altijd duidelijk wat het nu voor de uitvoering van de maatregel betekent dat het kind bijvoorbeeld ernstig externaliserend gedrag vertoont. Het derde probleem is dat er in de keten diverse soorten instrumenten gebruikt worden. Dit bemoeilijkt de communicatie over een cliënt met een ketenpartner die weer andere instrumenten hanteert.

Een aandachtspunt is de vraag wie het instrument invult en wie de informanten zijn. Boendermaker, Van der Veldt en Booy (2003) concluderen dat voor het in kaart brengen van problematiek en van de veranderingen daarin verschillende bronnen en informanten nodig zijn. Volgens Van Yperen, e.a. (1996) zou consultatie van meerdere informanten

een genuanceerder beeld geven van het effect van een behandeling. Uit onderzoek van Doreleijers, Bijl, Van der Veldt en Van Loosbroek (1999) blijkt dat raadsonderzoekers van mening waren dat zij op basis van de afname van interviews bij meerdere informanten een beter beeld van de jeugdige, de situatie en eventueel psychische stoornissen kregen en tevens een beter advies konden formuleren. Gedacht kan worden aan drie groepen informanten: (1) hulpverleners, (2) direct betrokkenen en (3) school, kerk, werk e.d. De VSPS is een instrument waarbij meerdere informanten nodig zijn om het instrument goed te kunnen invullen. Tijdens de expertmeetings kwam naar voren dat dit in de praktijk helaas niet gebeurt.

2.5. Meningen van deskundigen

2.5.1. Inleiding

In deze paragraaf worden de resultaten besproken van de zes semi-gestructureerde interviews die gehouden zijn in maart 2004. In de weergave van de interviews zal ook informatie naar voren komen die ook al in de literatuur aan bod is geweest. Er kan dus sprake zijn van enige overlap.

2.5.2. Kinderbeschermingsmaatregelen

Opleggen van een maatregel

In het onderzoek dat de Raad uitvoert naar de bedreigde ontwikkeling van een kind, wordt gebruik gemaakt van het Onderzoeksmodel. Bronnen die volgens de geïnterviewden geraadpleegd worden zijn het gezin, familieleden, de school, het medische circuit, betrokken hulpverleners et cetera. Bij jonge kinderen speelt het medische circuit meestal een signalerende rol, terwijl bij schoolgaande kinderen de school hierin een grotere rol heeft.

De Raad besluit de kinderrechter een kindbeschermingsmaatregel, al dan niet met een machtiging tot uithuisplaatsing, te vragen als het kind ernstig in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Bereidwilligheid bij ouders om mee te werken aan hulpverlening alsmede een goed netwerk in de omgeving van een gezin kunnen er toe leiden dat er geen verzoek tot een maatregel wordt gedaan, aldus de Raad. Volgens de geïnterviewden manifesteren problemen bij het kind zich in bijvoorbeeld gedragsproblemen, schoolproblemen en (lichte) criminele activiteiten. Jongere kinderen vertonen dikwijls angstig gedrag. De ouders van deze kinderen bezitten vaak weinig opvoedingsvaardigheden en zijn niet in staat de veiligheid te waarborgen, verslavingsproblemen spelen een rol en psychiatrische problematiek en spanningen tussen ouders komen vaak voor. Bij een verzoek om een

onthefving of ontzetting is de problematiek volgens de geïnterviewden complexer en de bedreiging voor het kind is ernstiger. Het komt ook voor dat de ouders vrijwel geheel uit beeld zijn verdwenen; aldus de deskundigen

Met betrekking tot een uithuisplaatsing wordt opgemerkt dat het in de praktijk vaker voorkomt dat een kind pas uit huis wordt geplaatst wanneer de maatregel al enige tijd van kracht is. Volgens de kinderrechtters is er dan sprake van een niet goed functionerend opvoedingsmilieu en stagneert de ontwikkeling van het kind. Het blijkt in de praktijk lastig te zijn om jeugdigen op een goede plek te plaatsen. Als gevolg van lange wachtlijsten komt het steeds vaker voor dat kinderen ter overbrugging in een gesloten inrichting worden geplaatst. Zij verblijven daar vaak langer dan de termijn van een crisisplaatsing of gaan weer naar huis omdat de mogelijkheden door te stromen naar bijvoorbeeld een instelling voor jeugdzorg beperkt zijn.

De Raad schrijft in het raadsrapport een conclusie over de manier waarop een gezonde ontwikkeling van het kind veilig gesteld zou kunnen worden. Volgens zegslieden van de Raad worden de gronden voor de maatregel niet voldoende geëxpliciteerd.

De kinderrechtter neemt zijn beslissing op basis van het raadsrapport en hetgeen ouder en kind (≥ 12 jaar) ter zitting zelf zeggen. In de beschikking wordt de uitspraak gemotiveerd. De kinderrechtters geven aan dat dit beter zou kunnen. Nu wordt er met name gewerkt met standaardbeschikkingen. De overwegingen om de maatregel uit te spreken zijn niet echt geconcretiseerd. Dit brengt met zich mee dat de (gezins)voogdijwerkers de doelen met betrekking tot het toezicht en de hulpverlening niet meekrijgen maar zelf helder dienen te krijgen na aanvang van de maatregel.

Verlengen van de ots en opheffen van de maatregel

De gvi kan de kinderrechtter verzoeken een ots te verlengen. Hieraan voorafgaand evalueert de gvi de hulpverlening. De geraadpleegde (gezins)voogdijwerkers brachten naar voren dat hierbij twee vragen centraal zouden moeten staan: a) zijn de doelen die de gvi heeft gesteld bereikt en b) is er nog sprake van een bedreiging in de ontwikkeling van het kind. De medewerkers vonden deze vragen niet van elkaar losstaan, men mag immers aannemen dat de gestelde doelen de bedreiging beogen terug te dringen - maar vroegen aandacht voor het feit dat de bedreiging verminderd of verdwenen kan zijn als de doelen niet zijn gehaald. En omgekeerd is het halen van doelen allerm minst een reden om aan te nemen dat de bedreiging geringer of nihil is geworden. Met andere woorden: ga bij het vaststellen van de effectiviteit van een maatregel niet exclusief af op het feit of de doelen wel of niet gehaald zijn, maar blijf nagaan hoe het met de bedreiging van de jeugdige staat. Bij het beantwoorden van beide vragen hebben de (gezins)voogdijwerkers niet de beschikking over bruikbare criteria. De bodemeisen van Vedio (1991) worden

genoemd als het gaat om randvoorwaarden waaraan een gezin moet voldoen. De Raad heeft officieel een toetsende taak – achteraf - daar waar het gaat om verlenging en opheffing van een ots. In de praktijk wordt deze taak nauwelijks uitgevoerd. De bemoeienis van de Raad stopt na de zitting of na het overdrachtsgesprek met de (gezins)voogdij-instelling. Of er wel of niet een overdrachtsgesprek plaatsvindt is regiogebonden, aldus een medewerker van de Raad. Er wordt wel een melding gedaan van verlenging of beëindiging van de ots, vaak nadat de beslissing hierover al is genomen of wanneer dit al met de ouders is besproken. Dit kan de Raad, als toetsende instantie, dan moeilijk terugdraaien.

Kinderrechters beslissen formeel op basis van het hulpverleningsplan en de mening van betrokkenen of een ots verlengd wordt. In het hulpverleningsplan wordt beschreven of de gestelde doelen zijn bereikt. De kinderrechters merken hierbij op dat de doelen vaak vaag zijn geformuleerd. Hun mening wordt in de praktijk gevormd door het raadsrapport, de samenvatting van het hulpverleningsplan en de mening van de ouder en het kind.

De kinderrechters geven aan dat een ots tamelijk vaak verlengd wordt. De maatregel eindigt immers vaak wanneer het kind de meerderjarigheid bereikt en in circa 20% van de gevallen wordt een ots beëindigd bij gebrek aan resultaat¹². Wanneer ouders geen bezwaar maken en er nog niet voldoende verbeteringen zichtbaar zijn in de situatie van het kind wordt de maatregel in principe verlengd. *“Liever te lang, dan te kort”*, aldus een kinderrechter. Een verlenging verloopt volgens de kinderrechters bijna altijd probleemloos. De maatregel wordt volgens de (gezins)voogdijwerkers alleen beëindigd als de kernproblematiek, de grond voor de maatregel, is verdwenen. In sommige zaken wordt na een jaar de ots niet verlengd, maar wordt verzocht tot een ontheffing of ontzetting. De geïnterviewden merken op dat ontheffing wel eens wordt gevraagd als ouders zich verzetten en niet mee willen werken aan een ots. Aan de andere kant wordt ook gezegd dat de Raad soms te terughoudend is om een ontheffing of ontzetting te vragen.

2.5.3. Doelrealisatie

De (gezins)voogdijwerker formuleert doelen in het hulpverleningsplan, al dan niet in overleg met de cliënt. Deze doelen hebben doorgaans betrekking op de minderjarige, de ouders en de opvoeding. De geïnterviewden zijn van mening dat doelen concreet en haalbaar moeten zijn¹³. Aan de doelen zouden bovendien termijnen moeten worden verbonden om te kunnen toetsen of de doelen zijn gerealiseerd. Volgens de (gezins)-

¹² Deze mening hebben de onderzoekers niet kunnen toetsen.

¹³ De experts maakten niet altijd onderscheid tussen doelen in het kader van toezicht en doelen in het kader van hulpverlening. De indruk ontstond dat men vooral hulpverleningsdoelen voor ogen had als men vond dat deze haalbaar moesten zijn. In 3.3 komt de vraag of doelen altijd wel haalbaar moeten zijn aan de orde.

voogdijwerkers moet onderscheid gemaakt worden tussen hoofd- en subdoelen. In totaal zouden er volgens hen maximaal zo'n vijf hoofddoelen gesteld mogen worden, zodat het voor de cliënt overzichtelijk blijft waaraan gewerkt gaat worden. De doelen bij een ots zouden in eerste instantie betrekking moeten hebben op de verschillende levens- of ontwikkelingsdomeinen van het kind en vervolgens pas op de ouders, en dan met name de opvoedingssituatie, en op de omgeving van het kind.

In de praktijk blijken de doelen bij een ots te weinig in relatie te staan met de redenen waarom de maatregel opgelegd werd. Een (gezins)voogdijwerker merkte op dat een dergelijke koppeling moeilijk is omdat de gronden in de beschikking niet geconcretiseerd zijn.

Een ots is volgens de geïnterviewden effectief wanneer er sprake is van een afname in het aantal risicofactoren en wanneer de risico's en protectieve factoren meer met elkaar in balans zijn. Er is sprake van effectiviteit als de gronden voor de maatregel weg zijn genomen, mits er geen andere ernstige problemen voor in de plaats zijn gekomen. De situatie van het kind moet weer veilig zijn. De kinderrechtvaarders merken op dat wanneer effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregelen wordt gemeten, er rekening gehouden moet worden met de leeftijd van de minderjarige.

In de huidige uitvoeringspraktijk is er volgens de geïnterviewden weinig zicht op de effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregelen. Zij vinden dat de effecten van een maatregel beter in kaart moeten worden gebracht. Een vertegenwoordiger van de Raad meent dat de doelstellingen al in het raadsrapport zouden moeten staan en dat deze bij het eindigen van de termijn van de maatregel zouden moeten worden geëvalueerd.

2.5.4. Draagvlak en haalbaarheid van een instrument

De noodzaak om een instrument te ontwikkelen waarmee de effectiviteit van kindbeschermingsmaatregelen in kaart kan worden gebracht, wordt steeds groter, aldus de geïnterviewden. De medewerkers van de Raad relateren deze behoefte aan de toename van het aantal jeugdigen met een maatregel en een toename van het aantal uithuisplaatsingen¹⁴. Men gaat ervan uit dat de overheid - gezien de hoge kosten die een uithuisplaatsing met zich mee brengt - graag wil zien of het geld ook goed besteed wordt.

De meningen zijn divers als het gaat om de vraag wat het instrument zou moeten meten. Sommigen vinden dat bij een ots zowel het functioneren van het kind als dat van de ouders in het instrument een plek zouden moeten krijgen. Bij kinderen zou bijvoorbeeld inzicht gegeven moeten worden in het gedrag van het kind en het functioneren op school. Bij jongere kinderen zouden medische gegevens een plek moeten krijgen. Bij de ouders

is te denken aan de financiële situatie, relatie tussen ouders, sociaal functioneren, netwerk, culturele achtergrond en de opvoedingsituatie. Het instrument zou volgens een kinderrechter de intellectuele en emotionele groei van het kind moeten meten zodat inzicht wordt verkregen in de ontwikkeling van het kind naar zelfstandigheid. De levensgebieden van de ouders die in kaart gebracht worden moeten in relatie staan tot de ontwikkeling van het kind. Het instrument moet inzicht geven in veranderingen die er plaats vinden gedurende de maatregel.

Vanuit een Bureau Jeugdzorg kwam naar voren dat het instrument ook als basis zou kunnen dienen voor het begeleiden van (gezins)voogdijwerkers. Het instrument zou daarmee een bijdrage kunnen leveren aan de kwaliteitsborging binnen de instelling.

Medewerkers van gvi's vinden dat het instrument de evaluatie mogelijk zou moeten maken van de doelen, met bijbehorende ingezette middelen. Intuïtie van de (gezins)voogdij-werker zou ook een plek moeten krijgen. De geïnterviewden zijn het erover eens dat de (gezins)voogdijwerker het instrument in moet vullen. Hierbij wordt door alle partijen opgemerkt dat daar tegelijkertijd ook een gevaar aan kleeft. Als (gezins)voogdijwerkers zouden ervaren dat ze met het instrument afgerekend worden op de resultaten van hun werk, zou dat wel eens tot een te rooskleurige invulling kunnen leiden. Een kinderrechter merkt hierbij op dat de Raad een toetsende rol zou kunnen hebben. De invulperiode(n) van het instrument zou(den) gekoppeld moeten worden aan wettelijke termijnen. Het kan dan ook gebruikt worden voor het verlengen of opheffen van een maatregel.

De verschillende partijen denken dat het goed zou zijn als het instrument gebruikt kan worden in de communicatie met cliënten. Het zou hen inzicht kunnen geven in de redenen waarom bepaalde acties zijn uitgevoerd. Het zou de hulpverlening helderder kunnen maken. Daarnaast kan het de uniformiteit binnen het werk vergroten.

Wanneer het instrument er daadwerkelijk gaat komen zouden (gezins)voogdijwerkers, cliëntenraden, en kinderrechtters vanaf het begin af aan bij de ontwikkeling betrokken moeten worden, aldus de Raad en de (gezins)voogdijwerkers. Eventuele weerstand tegen het gebruik van instrumenten zou hiermee verminderd kunnen worden. Bij de ontwikkeling is het van belang dat het een eenvoudig in te zetten instrument wordt. Dat wil volgens een raadsmedewerker zeggen dat het instrument niet te ingewikkeld is om in te vullen, dat het niet te veel tijd kost om in te vullen, dat het dus ook niet teveel papierwerk met zich meebrengt, dat het een bijdrage levert aan de bestaande rapportage en dat het aantrekkelijk is voor de (gezins)voogdijwerker om te gebruiken. Het zou de invuller direct inzicht moeten geven in het functioneren van het kind en in mate van

¹⁴ Bij deze opmerking werd waarschijnlijk gerefereerd aan het toenemende aantal ots'ers in JJI's.

bedreiging voor het kind. Een medewerker van een gvi merkt op dat het instrument meer op moet leveren aan informatie dan datgene dat hij al wist. Het moet door de (gezins)voogdijwerker ervaren worden als een steun bij de uitvoering van de maatregel.

Voorafgaande aan de implementatie van het instrument zouden landelijk pilots ingezet moeten worden. In de bestaande uitvoeringspraktijk bestaan grote verschillen in het land. Met de pilots zou je hier meer zicht op kunnen krijgen. De geïnterviewden zijn het er over eens dat een pilot alleen kan starten wanneer het rustig is in een organisatie. Andere ontwikkelingen of reorganisaties kunnen funest zijn voor een pilot.

Een waarschuwend woord kwam van Dr. E. Scholte, de onderzoeker die de VSPS ontwikkeld heeft en die veelvuldig onderzoek bij gvi's heeft verricht met dit instrument alsook met de CBCL. Zijn ervaring is dat (gezins)voogdijwerkers slechts met heel veel aansporing bewogen kunnen worden meetinstrumenten in te vullen. Daarbij maakte hij de kantekening dat dit vooral geldt voor instrumenten die in het kader van een onderzoek dienen te worden ingevuld. Als het instrument een directe relatie heeft met het dagelijks werk van de medewerker en behulpzaam zou kunnen zijn bij het stellen en evaleren van doelen mag men verwachten dat de reserves minder groot zijn. Scholtes 'eigen' VSPS was oorspronkelijk bedoeld om de (gezins)voogdijwerker te ondersteunen. Daartoe is indertijd een aanvullend deel ontwikkeld dat de medewerker zou moeten helpen om de scores van de VSPS te vertalen in concrete doelen. Toch heeft deze opzet niet tot het gewenste resultaat geleid. De VSPS wordt weliswaar regelmatig gebruikt maar het invullen ervan wordt door (gezins)voogdijwerkers toch teveel ervaren als extra werk dat weinig oplevert.

Ook van andere onderzoekers komen waarschuwend woorden. Het NIZW onderzoeksteam dat de eerder genoemde STEP ontwikkelt hield een peiling in een aantal Bureaus Jeugdzorg hetgeen resulteerde in de volgende uitspraak.

Er lijkt een uiterst ambivalente houding in de praktijk ten opzichte van het gebruik van instrumenten: er is behoefte aan instrumenten, en nieuwe instrumenten moeten aansluiten bij bestaande en gebruikte instrumenten, terwijl bestaande instrumenten weinig worden gebruikt en verplicht gebruik van instrumenten al gauw als bureaucratisch wordt ervaren. De ervaring leert dat het in deze situatie moeilijk is een instrumentarium om te bouwen dat deze ambivalentie oplost. (Van Yperen, Van den Berg & Eijgenraam, 2003. p. 13).

Commentaar

De geraadpleegde experts uiten zich over het algemeen gematigd tot positief over het beoogde instrument. De onderzoekers waarschuwen heel duidelijk voor een instrument dat als het zoveelste in de huidige reeks instrumenten ervaren zal worden. Als het

instrument er komt moet dat volgens de onderzoekers een zeer directe relatie hebben met taken zoals doelformulering en –evaluatie. Verder valt op dat de experts vaak wensen formuleren die betrekking hebben op het *proces* van de uitvoering van de maatregel en minder op de gewenste resultaten. Men wil bijvoorbeeld dat het instrument inzicht zal bieden in de wijze waarop het kind zich ontwikkelt – en liefst in meerdere domeinen van de ontwikkeling – gedurende het verloop van de maatregel. Sommigen willen dat een dergelijk inzicht ook mogelijk wordt waar het de ontwikkeling van ouders betreft. Anderen gaan nog verder en willen overzichten van de risicofactoren in de omgeving van de jeugdige en diens ouders. Weer anderen zien die informatie nog het liefst uitgebreid met diagnostische overwegingen.

Het instrument moet enerzijds zo klantvriendelijk zijn dat het bijdraagt aan de communicatie met ouders en jeugdigen en anderzijds de formele informatie aanleveren die het kinderrechtshouders mogelijk maakt om te beslissen over verlengen of opheffen van de maatregel te beslissen. Het instrument zou ook een bijdrage moeten leveren aan de kwaliteitsborging binnen het Bureau Jeugdzorg.

Binnen de diversiteit aan meningen tekenen zich twee dilemma's af. Het eerste is een voor de hand liggend dilemma: hoe omvangrijk maak je het instrument? Aan de ene kant moet het instrument voldoende zinvolle informatie opleveren en aan de andere kant moet het gebruiksvriendelijk – dus beknopt – zijn. Het tweede dilemma heeft betrekking op de mogelijkheid het instrument een functie te geven in het kwaliteits- en verantwoordingsbeleid. Het instrument is bedoeld om informatie op kan leveren die iets zegt over de mate waarin de maatregel doelmatig is. Het is niet voor niets dat deze studie naar de haalbaarheid van het instrument mede voortkomt uit het VBTB-streven (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) van het Ministerie van Justitie. Het is ook voorstelbaar dat het instrument aanknopingspunten zal bieden om iets te zeggen over de kwaliteit van het werk van individuele (gezins)voogdijwerkers. Maar als dit laatste aspect eenzijdige nadruk krijgt zal er geen draagvlak voor het instrument zijn.

3. Kernpunten en overwegingen

3.1. Inleiding

Uit de bestudeerde literatuur en uit de interviews zijn verschillende kernpunten naar voren gekomen. Deze zijn tijdens twee bijeenkomsten voorgelegd aan een aantal deskundigen. In dit hoofdstuk zullen de belangrijkste kernpunten en de overwegingen en meningen van de verschillende deskundigen worden besproken. Achtereenvolgens komen de volgende punten aan de orde: (1) Gronden van de maatregel, (2) Toezicht in relatie tot hulpverlening, (3) Voogdij, (4) Enkele overwegingen met betrekking tot de uitvoeringspraktijk (doelen stellen, gebruik van instrumenten).

3.2. Gronden van de maatregel

Zoals in hoofdstuk 2 naar voren is gekomen zijn in de huidige praktijk de gronden van de maatregel veelal open van aard en worden niet nader geconcretiseerd. Bij een ots is er sprake van een bedreigende situatie voor een minderjarige. De zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige worden ernstig bedreigd en de middelen die zijn ingezet om deze bedreiging af te wenden hebben geen succes gehad of zullen naar verwachting geen succes hebben. De ouders worden beperkt in hun gezag en krijgen hulp en steun van een (gezins)voogdijwerker bij de opvoeding. In het geval waarin de ouders de verzorging en opvoeding van hun kind niet aankunnen, kunnen ze ook van hun gezag worden ontheven. Het gezag wordt door de rechter overgedragen aan een (gezins)voogdij-instelling en het kind wordt meestal uit huis geplaatst. De maatregel die nog een stapje verder gaat is de ontzetting. In dit geval schieten de ouders door verwijtbaar gedrag ernstig tekort in de opvoeding en verzorging van hun kind.

Reeds bij de start, daar waar de raadsmedewerker aan de hand van het raadsonderzoek besluit de kinderrechter te verzoeken een maatregel op te leggen, wordt onvoldoende expliciet beargumenteerd op grond waarvan een maatregel wenselijk geacht wordt.

Kinderrechters blijken bij het uitspreken van een maatregel vooral te werken met standaardbeschikkingen, waarin niet nader wordt beargumenteerd welke factoren van doorslaggevende betekenis zijn geweest voor het opleggen van een maatregel. De kinderrechter kijkt vooral naar het functioneren van het kind (hoe gaat het met dit kind?). Ook continuïteit en bodemeisen zijn begrippen die een rol spelen bij de besluitvorming door de kinderrechter.

Tijdens de expertmeetings is door een aantal deskundigen naar voren gebracht dat het van doorslaggevende betekenis kan zijn of ouders (nog) gemotiveerd zijn om aan

vrijwillige hulpverlening mee te werken. Daar waar dit het geval is, zal geen maatregel worden verzocht, aldus een deskundige. Op het moment dat de ouders niet meer mee kunnen of willen werken aan vrijwillige hulpverlening kan de kinderrechter alsnog worden verzocht een maatregel uit te spreken. Aan de andere kant kan het ook voorkomen dat ouders wel mee willen werken, maar dat hun kind (vaak gaat het om pubers) niet mee wil werken. Deze ouders voelen zich onmachtig en zijn in zo'n geval vaak blij blij als er een gedwongen kader komt.

Ook kwam tijdens de expertmeetings naar voren dat wanneer een maatregel wenselijk wordt geacht, de ouders het hier over het algemeen mee eens zijn. Van hun kant wordt niet gevraagd de gronden op een concreet niveau te formuleren.

Aan de ene kant acht men het wenselijk dat gebruik gemaakt wordt van heldere criteria omdat ze gezien kunnen worden als een ruggensteun bij het opzetten van een argumentatie. Criteria dragen bij aan objectiviteit in de besluitvorming en leiden tot het expliciteren van wat anders vooral in gedachten een rol zal spelen. Reeds in het raadsrapport zou scherp geformuleerd moeten zijn op basis waarvan de Raad een maatregel noodzakelijk acht. De kinderrechter kan vervolgens de aangevoerde redenen ter zitting toetsen. Eventueel kan er tijdens de zitting nog een nieuwe aanleiding tot de maatregel blijken. In de expertmeeting is opgemerkt dat de komende jaren de rechten van cliënten steeds meer centraal komen te staan. Het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind krijgt een meer centrale rol toebedeeld. Er is sprake van een juridisering van de maatschappij. Hierdoor zal de vraag om de gronden van de maatregel beter te motiveren waarschijnlijk nadrukkelijker gesteld gaan worden. Een aantal deskundigen merkt op dat ouders er recht op hebben te weten welke overwegingen een rol hebben gespeeld bij het besluit van de kinderrechter om een maatregel uit te spreken en onder welke omstandigheden de maatregel ongedaan gemaakt kan worden. Door de beschikking te voorzien van concrete argumenten krijgen ouders hier zicht op. Er is geopperd dat het misschien zinvol is een lijst op te stellen van veel voorkomende criteria, waar de kinderrechters in hun beschikkingen gebruik van kunnen maken. Hierop werd enigszins sceptisch gereageerd. De inschatting is dat na verloop van tijd steeds dezelfde criteria zullen worden aangekruist.

Aan de andere kant gaan er ook stemmen op dat de gronden van de maatregel juist met opzet globaal moeten worden omschreven. Op de eerste plaats om te voorkomen dat ouders het idee krijgen dat de maatregel wel beëindigd kan worden wanneer bepaalde concrete aspecten zijn opgelost. Een tweede argument betreft de ervaring dat men in de loop der tijd pas goed inzicht krijgt in de problematiek en dat dan pas duidelijk wordt wat de gronden in concreto behelzen. Gaandeweg komen de ware redenen waarom een maatregel noodzakelijk is pas boven tafel, aldus een kinderrechter.

Na een jaar wordt bezien of de gronden voor de ots nog aanwezig zijn. Het blijkt dat in de praktijk de gronden niet altijd even duidelijk ter sprake komen ter zitting ten behoeve van een eventuele verlenging van een maatregel. Bovendien toetst de Raad na een jaar lang niet altijd of het kind nog in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. Het ontbreken van concrete gronden en doelen alsmede het ontbreken van financiële middelen lijken hier debet aan te zijn. Als de gronden noch in het raadsrapport, dat deel uit maakt van het rekest, noch in de beschikking van de kinderrechter concreet zijn geformuleerd, dan lijkt het een logisch gevolg dat ter zitting ook niet over de gronden met ouders wordt gesproken en dat het voor de Raad lastig te bepalen is waar naar gekeken moet worden bij toetsing.

Een instrument om de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen in kaart te brengen zou een objectiverende functie moeten hebben. Dit impliceert dat de nulmeting bij aanvang van een nieuwe maatregel ertoe kan bijdragen dat de in de wet geformuleerde open gronden worden geconcretiseerd door het stellen van doelen die betrekking hebben op observeerbare handelingen en feiten. Een dergelijk instrument kan tevens bijdragen tot grotere duidelijkheid als de vraag naar het verlengen dan wel afsluiten van de maatregel aan de orde is. Alhoewel het instrument niet primair bedoeld is voor de Raad zou het wel richtinggevend kunnen zijn voor een deel van het raadsonderzoek. Wanneer het instrument eenmaal functioneert zou de Raad de instantie kunnen zijn die de nulmeting verricht. Aangezien het Onderzoeksmodel van de Raad in ontwikkeling is zou gekeken kunnen worden hoe een instrument hier een plek in zou kunnen krijgen.

Daarnaast dient rekening gehouden te worden met het feit dat de wet op de jeugdzorg de in de praktijk gegroeide situatie formaliseert met betrekking tot het aanmelden van opgroei- en opvoedingsproblemen bij Bureau Jeugdzorg en het melden van kindermishandeling of van een vermoeden daarvan bij het AMK-onderdeel van het Bureau. Het Bureau Jeugdzorg is de eerstelijns voorziening voor kennisgevingen van opgroei- en opvoedingsproblemen (artikel 5, derde lid, van de wet) en meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling (artikel 11, eerste lid, van de wet). De raad voor de kinderbescherming is de tweedelijns voorziening en neemt alleen in uitzonderingsgevallen zaken in onderzoek, die niet via het Bureau Jeugdzorg aan haar ter kennis zijn gebracht¹⁵. Als het Bureau Jeugdzorg het instrument van meet af aan hanteert bij de cases die naar de Raad worden doorverwezen zal dat van invloed zijn op de dossiervorming met betrekking tot deze cases en op de inhoud van het rekest als de kinderrechter wordt geadviseerd een maatregel uit te spreken. Men mag in die situatie verwachten dat de redenen waarom een maatregel noodzakelijk wordt geacht beter omschreven zullen zijn. Als de mogelijke redenen voor een maatregel bij cases die van

¹⁵ Deze drie zinnen vormen een vrijwel letterlijk citaat van de nota van toelichting op de wet op de jeugdzorg.

Bureau Jeugdzorg naar de Raad gaan beter zullen worden onderbouwd dankzij het instrument, zal dat hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op de wijze waarop de Raad onderzoek doet bij de uitzonderingscases die haar rechtstreeks bereiken.

3.3. Toezicht en hulpverlening

Bij de ots en soms ook bij voorgedij zijn er twee aspecten te onderscheiden die in elkaars verlengde liggen, maar die ieder afzonderlijk een eigen accent plaatsen.

(1) De kinderbeschermingsmaatregel beoogt dat het functioneren van de jeugdige verbetert en de bedreiging verdwijnt. We typeren dit aspect met het woord toezicht¹⁶.

(2) De kinderbeschermingsmaatregel impliceert ook dat hulp en steun wordt geboden aan de jeugdige en de ouders van de jeugdige.

Het eerste aspect is het eigenlijke doel van de maatregel, terwijl het tweede aspect het karakter van een middel heeft. Er wordt hulp en steun gerealiseerd teneinde de bedreiging substantieel te verminderen of te doen laten verdwijnen. In de praktijk overlappen beide aspecten elkaar meestal. De hulp en de steun die geboden wordt leidt er toe dat het kind beter gaat functioneren. Maar er is toch sprake van een principiële verschil tussen beide aspecten. Bij het eerste aspect is de samenleving aan het woord: wij laten niet toe dat een kind bedreigd wordt omdat de ouders dit kind onvoldoende kunnen of willen opvoeden. En daarom moet er toezicht zijn op het kind: wordt de bedreiging daadwerkelijk verminderd? Dit is verticaal gedacht: de samenleving vindt dat de ouders zich moeten richten naar de uitvoerders van de wet als de onbedreigde ontwikkeling van het kind in het geding is. Bij het tweede aspect gaat het meer om het perspectief van een hulpverlener. De hulpverlener stelt zich niet boven de ouders op maar ernaast en tracht op die wijze de ouders beter te begeleiden bij hun opvoedingstaak. De hulpverlener is niet altijd volgend of soft - het kan ook nodig zijn een harde confrontatie aan te gaan - maar de oriëntatie is horizontaal. In de discussie over de vraag of doelen altijd in haalbare termen gesteld moeten zijn kan een onvoldoende onderscheid tussen beide aspecten voor verwarring zorgen. Vanuit het horizontale perspectief van de hulpverlener is het onzinnig doelen te formuleren die niet haalbaar zijn. Degene die meer vanuit het toezicht aspect – verticaal – redeneert zal echter vinden dat wanneer doelen direct betrekking hebben op bedreiging van het kind de overweging van haalbaarheid geen rol mag spelen. Sterker: als uit de formulering van het doel blijkt dat de ouders dit niet kunnen realiseren ontstaat er duidelijkheid en transparantie

¹⁶ De term toezicht wordt met name genoemd in het artikel 254 over de onder toezichtstelling. We achten de term toezicht – uitgelegd als het regelmatig nagaan in hoeverre de ontwikkeling van een kind (nog) bedreigd is – ook van toepassing op de andere maatregelen. Met de nieuwe wet op de jeugdzorg dient men ook tijdens interventies vanuit Bureau Jeugdzorg buiten het kader van een maatregel, regelmatig te toetsen in hoeverre er bij de jeugdige cliënt sprake is van een bedreiging.

waarbinnen een uithuisplaatsing ook goed valt te verduidelijken. In de praktijk – bijvoorbeeld in het Deltaplan – wordt benadrukt hoe belangrijk het is om helder onderscheid te maken tussen beide aspecten. Van Wijk (2004) noemt de doelen in het kader van het eerste aspect (toezicht) ‘niet onderhandelbare doelen’ en de doelen in het kader van het tweede aspect de ‘werkdoelen’. Als het gaat om doelen vanuit het tweede aspect worden die met het gezin besproken vanuit een houding die Van Wijk (ibid.) typeert als ‘werken met het plan op tafel.’

In het te ontwikkelen instrument dient bovenstaand onderscheid een duidelijke plaats te krijgen. Doelen in het kader van toezicht zullen bijvoorbeeld een veel zwaarder gewicht dienen te krijgen dan doelen in het kader van hulp en steun. Voordat geconcludeerd kan worden dat een maatregel effectief is zullen de doelen die zijn gesteld in het kader van toezicht, gerealiseerd moeten zijn.

3.4. Voogdij

Zoals uit paragraaf 2.2.5 is gebleken zijn lang niet alle kinderen die onder voogdij van een (gezins)voogdij-instelling zijn geplaatst over één kam te scheren. Zo is de situatie van kinderen van wie de ouders bij een auto-ongeluk zijn omgekomen totaal anders dan die van kinderen van wie de ouders uit het ouderlijk gezag zijn ontheven of ontzet omdat ze ernstig tekort schoten in de opvoeding en verzorging van hun kind. Alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) of kinderen met een curator bevinden zich weer in een andere situatie. Zoals gezegd verblijven de meeste kinderen in een pleeggezin, maar er zijn ook kinderen die in een residentiële voorziening verblijven of kinderen die zelfstandig wonen. Daarnaast zijn er kinderen die een plek binnen het eigen netwerk hebben gekregen, bijvoorbeeld bij familie. Deze diversiteit slaat overigens op de reden waarom de maatregel uitgesproken wordt en de situatie van de onder voogdij geplaatste jeugdige. De formeel juridische verantwoordelijkheid van de instelling die de voogdij heeft is in alle gevallen uiteraard dezelfde.

Bij de ontwikkeling van een instrument waarmee de effectiviteit van kinderbeschermingsmaatregelen gemeten kan worden zal met deze verschillende situaties rekening gehouden moeten worden. Ook is het van belang om aandacht te besteden aan het feit dat voogdijpupillen soms getraumatiseerd zijn (vanwege het wegvallen of de afwezigheid van ouders) en dat hun achtergrond dikwijls heel verschillend is.

Het is de vraag of één instrument ontwikkeld kan worden dat zowel bij voogdijzaken als bij ondertoezichtstellingen gebruikt kan worden, aangezien de doelstelling van een ots duidelijk anders is dan die van voogdij. Bij een ots krijgen de jongere en zijn ouders hulp en steun met als doel de opvoedingsrelatie te verbeteren opdat de bedreiging afneemt of

verdwijnt waardoor de gezagsrelatie hersteld kan worden. Bij voogdijzaken wordt juist voorzien in het gezag. Bij voogdij hoeft de opvoedingssituatie niet per se problematisch te zijn. Het kind verkeert in een situatie waarin die bedreiging niet meer geldt¹⁷. Daar waar het bij een ots vooral gaat om de vraag of de bedreiging afneemt, zou het bij voogdij eerder gaan om het in kaart brengen van de uitvoering van de hulpverlening. Bij voogdij dient zicht verkregen te worden op de mate waarin er sprake is van continuïteit in de ontwikkeling van het kind. Er kunnen zich ook situaties voordoen waarbij sprake is van discontinuïteit. Bijvoorbeeld de situatie waarin een kind al jaren bij een zelfde pleeggezin woont, waarbij de biologische moeder opeens contact zoekt. Een instrument zal ook vooruitgang in kaart moeten kunnen brengen waarin discontinuïteit het geval is. Tevens moet er aandacht zijn voor het toekomstperspectief van de jongere: biedt de huidige verblijfplaats voldoende perspectief voor de ontwikkeling van de jeugdige, ook op de langere termijn? Zal de voogdij moeten voortduren tot het kind meerderjarig is? Kan het gezag worden overgedragen aan de pleegouders of is er toch nog enige hoop op het herstellen van het ouderlijk gezag?

Het te ontwikkelen instrument zal in ieder geval geschikt moeten zijn om de discontinuïteit in de ontwikkeling van het kind in kaart te brengen, waarvan bij een ots vaak, en bij voogdij wellicht minder vaak sprake van zal zijn. Het verdient aanbeveling om naar een instrument te streven dat voor beide situaties geschikt is. Wellicht kunnen een paar categorieën in het instrument via een simpele beslissingsboom overgeslagen worden bij voogdijzaken die zich kenmerken door continuïteit. En wellicht kan een beperkt aantal elementen toegevoegd worden die specifiek gelden voor voogdij.

3.5. Waarom bestaande instrumenten niet geschikt zijn als evaluatie-instrument

De tekst van artikel 254 BW1 parafaserend kan men stellen dat het doel van de maatregel zou moeten zijn 'dat de minderjarige in goede gezondheid opgroeit waarbij zijn zedelijke en geestelijke belangen gewaarborgd zijn, of naar verwachting gewaarborgd zullen zijn' (vgl. Slot e.a., 2002). Het mooie van deze omschrijving is de centrale plaats voor het kind. Het is een transparante formulering die een goed uitgangspunt biedt voor de communicatie met ouders. Maar strikt genomen is dit doel te breed geformuleerd. Men zou er de conclusie uit kunnen trekken dat voor alle bedreigde kinderen – ook kinderen met ouders die goede opvoeders zijn en alles in het werk stellen de bedreiging te keren – een maatregel nodig zou zijn. Terwijl er bij een maatregel altijd sprake is van het niet

¹⁷ Uiteraard moet dit wel getoetst kunnen worden. Plaatsing bij pleegouders betekent niet automatisch dat de bedreiging ten einde is. Bovendien kunnen zich nieuwe bedreigingen voordoen. De eis dat het kind zich

aanwezig zijn of niet functioneren van ouders en de afwezigheid van opvoeders die daarvoor kunnen compenseren. Een betere omschrijving van het doel is dan ook de volgende:

Bij een maatregel is het doel dat er sprake is, of naar verwachting binnenkort zal zijn, van een opvoedingssituatie met de nodige continuïteit waarin ouders of opvoeders al datgene doen wat van ouders verwacht kan worden voor het tot stand komen van de ontwikkelingsuitkomsten die typerend zijn voor de levensfase van het kind waar de maatregel betrekking op heeft en voor het terugdringen van eventuele problemen bij dit kind.

In deze omschrijving omvat verschillende elementen; sommige daarvan kunnen met een meetinstrument goed geoperationaliseerd worden, bij andere is dat niet mogelijk. Dit is de reden – naast de redenen die in 2.4.2 genoemd werden - waarom bestaande instrumenten niet in aanmerking komen als evaluatie-instrument voor kinderbeschermingsmaatregelen. De instrumenten zijn op zichzelf wel adequaat maar dekken niet de diverse elementen die kenmerkend zijn voor een kinderbeschermingsmaatregel.

Daar waar het gaat om het *terugdringen van problemen bij het kind* liggen er tal van mogelijkheden om op wetenschappelijk verantwoorde wijze na te gaan of een kind al of niet (nog) problematisch functioneert. Het schema in bijlage 3 laat diverse taxatie-instrumenten zien die een diversiteit van problemen bij kinderen en jeugdigen in kaart brengen. Een aantal daarvan zijn genormeerd en kennen grenzen die het verschil tussen normaal en verstoord functioneren aangeven. Als het terugdringen van problemen van het kind het enige doel zou zijn van een maatregel zou men één van deze taxatie-instrumenten als instrument kunnen kiezen dat de effectiviteit van de maatregel meet.

Echter het gaat er ook om *dat de normale ontwikkeling (weer) op gang komt*. Er hier toont de wetenschap zich al een stuk weerbarstiger. De loop van een normale ontwikkeling is door ontwikkelingspsychologen wel beschreven. Maar door de veelheid van variabelen (met betrekking tot het kind, de opvoeders, de omgeving, de samenleving en het tijdperk en de cultuur waarin het kind leeft) die de ontwikkeling positief of negatief kunnen beïnvloeden worden de trajecten waarlangs de ontwikkeling zich voltrekt steeds meer gevarieerd naarmate kinderen ouder worden. De ontwikkeling van baby's en peuters laat zich nog enigszins in concrete normatieve uitkomsten – denk aan groeicurven - beschrijven (hoewel op die leeftijd de variatie al aanzienlijk is) maar vanaf de kleuterleeftijd, worden de trajecten en de manifestaties van de ontwikkelingsuitkomsten steeds meer divers. Vandaar dat ontwikkelingsuitkomsten in de puberteit of de

onbedreigd moet kunnen ontwikkelen en daarmee in verband staande 'bodemeisen' gelden daarom ook voor de

adolescentie slechts uiterst globaal kunnen worden benoemd. En hoewel er nog wel instrumenten zijn om vast te stellen of baby's en peuters opgroeien binnen de genzen van de normale ontwikkeling ontbreken die instrumenten voor oudere kinderen. De wetenschap heeft wel het nodige te bieden om op een individueel niveau naar de ontwikkelingsuitkomsten te kijken. Zeker als er sprake is van meerdere observaties die elkaar in de loop der tijd opvolgen – wat bij een maatregel eerder regel dan uitzondering is - kan wetenschappelijke kennis worden aangewend bij de vraag of bepaalde ontwikkelingsuitkomsten tot stand gekomen zijn.

Maar bij het opleggen of verlengen van een maatregel gaat het niet alleen om de vraag of de problemen minder zijn geworden en de ontwikkeling weer op gang is gekomen. Het gaat er ook om of er ouders of opvoeders beschikbaar zijn die doen of naar verwachting gaan doen wat men redelijkerwijs mag verwachten¹⁸ van ouders of opvoeders met kind dat bedreigd wordt. Kortweg: zijn er ouders of opvoeders voor het kind beschikbaar die doen 'wat ze moeten doen'. Als die beschikbaarheid een feit is, vervalt de noodzaak van maatregel als de ots. (Het voortduren van een maatregel als voogdij kan nog wel gewenst zijn om de continuïteit van die beschikbaarheid te waarborgen). Uiteraard spreken (gezins)voogdijwerkers wel met de ouders of opvoeders (en eventueel met hulpverleners) over problemen en bedreigingen van het kind en over gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Ze doen dit om te komen tot een gemeenschappelijk gedragen idee over gewenste veranderingen en werkdoelen en om duidelijk te maken wat de absolute voorwaarden of bodemeisen zijn waaraan voldaan moet worden wil het kind thuis kunnen blijven wonen. (Gezins)voogdijwerkers zijn daarom wel degelijk gebaat met een wetenschappelijk verantwoorde systematiek om problemen van het kind en gewenste ontwikkelingsuitkomsten te concretiseren. Maar een evaluatie-instrument dat zich hiertoe zou beperken is niet voldoende. Het evaluatie-instrument moet immers tevens zicht bieden op het derde element: *het al of niet beschikbaar zijn van ouders of opvoeders die doen 'wat ze moeten doen'*. Ten aanzien van dit derde element geldt dat de wetenschap wel de nodige kennis heeft opgeleverd over wat goed ouderschap is. In '909 Zorgen' wordt deze kennis vanuit drie invalshoeken - opvoedingsstijlen, opvoedingsvaardigheden en de ouderlijke ontwikkelingstaken – toegelicht. (Slot e.a. 2002). Er zijn ook checklists ontwikkeld met behulp waarvan men zicht kan verkrijgen op de kwaliteit van het opvoedingsgedrag van ouders. Het in hoofdstuk 2 genoemde Pedagogisch Signalerings- Instrumentarium (PSI) bevat bijvoorbeeld een deel dat specifiek hierop gericht is. Een voorbeeld uit het buitenland zijn de checklists van Budd

voogdij.

¹⁸ Deze woorden geven aan dat ouders uiteindelijk niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor het heil van hun kinderen. Er kunnen immers factoren aan de orde zijn die zij niet kunnen beïnvloeden. Zij hebben echter wel de plicht alles te doen wat men van ouders/opvoeders mag verwachten. Bij ouders van een kind met

(2001) die specifiek voor gebruik in de jeugdbescherming ontwikkeld zijn. De wetenschap is er echter niet in geslaagd om goed ouderschap te normeren. Er zijn geen instrumenten die middels grensscores kunnen verduidelijken of ouders wel of niet doen wat ze moeten doen. Het is ook de vraag of wetenschappers dit zouden moeten proberen. Ten eerste is opvoeding een transactioneel proces: de ouders beïnvloeden het kind en het kind beïnvloedt tegelijkertijd de ouders. Dit bemoeilijkt de voorspelbaarheid van opvoedingsgedrag (een voorwaarde voor gestandaardiseerd meten). In de tweede plaats is er bijna geen aspect van de opvoeding te bedenken waarvoor niet geldt dat 'heel veel van het goede' contraproductief werkt. Sommige ontwikkelingspsychologen stellen dat kinderen geen ideale opvoeders nodig hebben om zich goed te kunnen ontwikkelen.

een maatregel moet men daarbij in ieder geval denken aan het zoeken van en meewerken aan hulp voor het kind.

Scarr (1992) bijvoorbeeld, meent dat men veel meer moet denken in termen van een 'just good enough'-dosis van opvoedingsgedragingen. Zou men ooit goed ouderschap willen normeren dan moet per aspect zowel een genormeerde ondergrens als een bovengrens bepaald worden.

De conclusie luidt dat het ontbreken van mogelijkheden om de effectiviteit van kindbeschermingsmaatregel te bepalen niet komt door de kwaliteiten van de bestaande instrumenten. Deze instrumenten zijn niet geschikt om een maatregel te evalueren. Als *onderdeel* van een evaluatie-instrument, met name als het gaat om de vraag in hoeverre de jeugdige (nog) problematisch functioneert, zouden bepaalde instrumenten echter wèl in aanmerking komen.

4. Naar een evaluatie instrument

4.1. Effect en 'effectivity'

In interviews met deskundigen bleek een behoefte aan een beter zicht op de doelmatigheid van de jeugdbeschermingsmaatregelen. Dit strookt met het streven van de overheid om tot een betere beleidsverantwoording te komen, de zogeheten VBTB-operatie (zie noot 1).

Op het terrein van effectevaluatie heeft zich in het afgelopen decennium een verschuiving voorgedaan die in dit verband van belang is. Waar het voorheen vooral ging om de vraag "werkt deze interventie?" gaat het tegenwoordig steeds vaker om de vraag: "kan deze organisatie aan cliënten en nauw-betrokkenen, alsmede aan opdrachtgevers aantonen dat deze interventie effectief is en uitgevoerd wordt conform de oorspronkelijk voorgestelde opzet, met inachtneming van de juridische vereisten?". Deze formulering is afgeleid van een definitie van Rossi, Lipsey en Freeman (2004) van het begrip *accountability*. Genoemde auteurs betrekken tevens het kosten-baten aspect bij de omschrijving van *accountability*. Hoewel dat begrip van groot belang is, wordt het in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten omdat de nadruk thans ligt op de effectiviteit. In de Amerikaanse therapieresearch wordt deze ontwikkeling aangeduid als een verschuiving van Efficacy-studies naar Effectivity-studies (Kazdin en Weisz, 2003). Het eerste soort onderzoek vindt plaats onder zorgvuldig gearrangeerde condities om een zo groot mogelijk behandelingsresultaat te sorteren¹⁹. Het tweede soort onderzoek gaat na wat de resultaten zijn onder doorsnee condities. Vanuit dit 'effectivity-perspectief' wordt de organisatie verantwoordelijk voor de evaluatie. Het evaluatie-instrument is dus niet iets wat 'onderzoekers van buitenaf' op de organisatie loslaten maar is een instrument dat door de organisatie wordt gebruikt als een vanzelfsprekend onderdeel van het primaire proces.

4.2. Taxatie in wisselwerking met het stellen van doelen

Het stellen van doelen: een centraal element in het evaluatie-instrument

In dit rapport is zeer uitvoerig aan de orde gekomen dat de doelen in het kader van een maatregel vaak onvoldoende helder zijn. Vervolgens is er geconstateerd dat doelen in het kader van toezicht anders van karakter zijn dan doelen in het kader van

¹⁹ Een voorbeeld hiervan is de wijze waarop de Goal Attainment Scaling voor de jeugdbescherming werd ontwikkeld (zie 2.3)

hulpverlening. Over de eerstgenoemde doelen kan niet onderhandeld worden terwijl het bij het tweede soort doelen juist gaat om een gemeenschappelijk draagvlak en haalbaarheid. Parallel hieraan werd het onderscheid gemaakt tussen gewenste ontwikkelingsuitkomsten als doel en daarvan afgeleide werkdoelen. Daarnaast is in 3.5 het specifieke karakter van een kinderbeschermingsmaatregel aan de orde geweest. Er werden drie elementen onderscheiden: het gaat om het terugdringen van problemen bij het kind, het is van belang dat de normale ontwikkeling (weer) op gang komt en het gaat om het beschikbaar zijn van ouders of opvoeders die doen ‘wat ze moeten doen’²⁰. Deze drie elementen geven aanleiding tot drie afzonderlijke soorten doelen. Doelen waarbij probleemreductie op de voorgrond staat, doelen gericht op de normale ontwikkeling van het kind en doelen gericht op het engageren, motiveren en vaardiger maken van ouders of opvoeders.

Uit de voorstudie komt een beeld naar voren waarbij de effectiviteit van een maatregel in grote mate bepaald wordt door de mate waarin er adequate doelen worden gesteld en de wijze waarop erover deze doelen gecommuniceerd wordt, alsook de mate waarin deze doelen bereikt worden. Zijn er goede doelen, weten alle betrokkenen wat hen te doen staat met betrekking tot deze doelen en worden de doelen gehaald? Zo zou men het kunnen samenvatten. Gezien het feit dat de effectiviteit dermate bepaald wordt door deze vragen ligt het voor de hand om het stellen en evalueren van doelen tot een centraal element van het evaluatie-instrument te maken.

Taxatie

Gedurende het verloop van een maatregel krijgt de (gezins)voogdijwerker voortdurend nieuwe informatie over de jeugdige, diens gezin en de omgeving. In dit rapport wordt het begrip *taxatie* gebruikt voor een formele handeling waarbij deze nieuwe informatie op een rijtje wordt gezet en wordt gewogen. Zo'n handeling kan bestaan uit een gesprek, bijvoorbeeld met het gezin of met een gedragswetenschapper, taxatie kan ook gebeuren door het invullen van een instrument. In de komende paragrafen wordt een model uitgewerkt waarbij de taxatie plaatsvindt met behulp van een vragenlijst. Het idee is dat de (gezins)voogdijwerker gedurende het verloop van de maatregel meerdere opeenvolgende taxaties verricht.

Uitgangspunt bij het ontwikkelen van een evaluatie-instrument is het gegeven dat het stellen van doelen en de taxatie twee processen zijn die zich in een voortdurende wisselwerking bevinden. Bij aanvang van de maatregel moet informatie worden verzameld in aanvulling op het raadsrapport. Na taxatie van deze informatie worden

²⁰ Deze term werd in 3.5 toegelicht.

doelen gesteld die na verloop van tijd worden bijgesteld als er meer bekend is over de problemen.

Doelen in de vorm van ontwikkelingsuitkomsten

Een taxatie geeft aanleiding tot het stellen van doelen. Al eerder in deze rapportage (3.6.1) is benadrukt dat men bij het stellen van doelen uit zou moeten gaan van het perspectief van het kind waar de maatregel voor geldt. Een goed geformuleerd doel beschrijft de gewenste ontwikkeling van het kind in concrete observeerbare termen. We spreken van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Deze gewenste ontwikkelingsuitkomsten leiden vervolgens tot werkdoelen.

Bij het formuleren van gewenste ontwikkelingsuitkomsten zal men soms moeten constateren dat het twijfelachtig is of deze binnen de huidige gezinssituatie realiseerbaar zijn. Het is vanuit het toezichtperspectief (zie ook 3.3.) in zo'n geval niet de bedoeling om ontwikkelingsuitkomsten te formuleren die voor de ouders beter haalbaar zouden kunnen zijn. De noodzaak tot bescherming van het kind staat immers niet toe dat de gvi genoeg neemt met een minder goede of zelfs bedreigde ontwikkeling.

Heel anders ligt dat bij het formuleren van werkdoelen. Deze zal men in samenspraak met het gezin formuleren en hierbij vormen haalbaarheid en de aantrekkelijkheid wel een uitgangspunt. In het verlengde hiervan is het goed om stil te staan bij het huidige streven in verschillende Bureaus Jeugdzorg om de doelen volgens het SMART acroniem (Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) te formuleren. In één van de expertmeetings kwam een ongunstig neveneffect van dit streven boven tafel. (Gezins)voogdijwerkers die aangemoedigd worden volgens SMART-principes doelen te stellen, krijgen de neiging zich met name op die domeinen van de kind- en gezinsontwikkeling te richten waar de zaken duidelijk liggen en de domeinen 'waar de zaken wat minder duidelijk liggen' buiten de doelformulering te houden. Dit heeft het nadeel dat mogelijke bedreigingen van het kind die bij aanvang van de maatregel nog niet zo duidelijk zijn maar waarover de (gezins)voogdijwerker zijn twijfels heeft, niet beschreven worden. Bij de discussie over het aanwenden van SMART-principes bij de uitvoering van jeugdbeschermingsmaatregelen wordt vaak uit het oog verloren dat het bij een maatregel om meerdere taxaties en doelformuleringen achter elkaar gaat. Het hoeft geen bezwaar te zijn om bij aanvang van een reeks taxaties en doelformuleringen aanvankelijk een aantal doelen te stellen die nog enigszins globaal zijn. De noodzaak is dan wel dat bij de vervolgtaxatie getracht wordt de overwegingen die tot het doel geleid hebben beter in kaart te brengen. Idealiter komt het realiseren van een gewenste ontwikkelingsuitkomst stapsgewijs dichterbij als de achtereenvolgende geformuleerde werkdoelen gehaald worden. Het gebeurt echter ook dat het realiseren van de ontwikkelingsuitkomst onhaalbaar blijkt omdat de werkdoelen a) niet gehaald worden of

b) in het licht van de ontwikkelingsuitkomst te futiel zijn en met de ouders geen afspraken te maken zijn over meer relevante doelen. In dergelijke situaties zal men aan een uithuisplaatsing moeten gaan denken.

Gewenste ontwikkelingsuitkomsten en daarvan afgeleide werkdoelen hebben een specifiek individu gebonden karakter. Ze hebben immers betrekking op de redenen waarom de maatregel is uitgesproken: de specifiek problematiek – op kind- gezins- en omgevingsniveau - en de mate waarin de ontwikkeling van de jeugdige bedreigd is. Voor het evaluatie-instrument betekent dit dat niet gepoogd zal worden een algemene vragenlijst te ontwikkelen om doelen te evalueren. In plaats daarvan zal worden voorgesteld checklists te ontwikkelen die behulpzaam kunnen zijn bij het opstellen en evalueren van doelen.

4.3. Taxatie: een verdere uitwerking

In 4.2 werd naar voren gebracht dat taxatie hand in hand gaat met het stellen en het evalueren van doelen. Figuur 4.1 geeft dit proces schematisch weer.

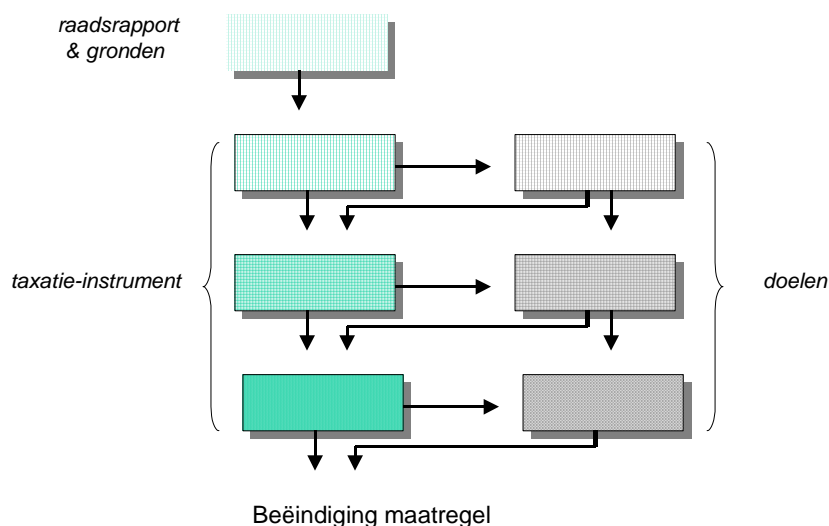


Fig 4.1 wisselwerking tussen taxatie en doelformulering

De blokjes links in het schema representeren de opeenvolgende stadia van de taxatie. Het proces start met het raadsrapport eventueel aangevuld met informatie en/of overwegingen van de kinderrechtter. In de loop van het proces wordt de informatie meer specifiek; op grond van die informatie kan de taxatie worden verfijnd en verdiept.

De blokjes rechts representeren de opeenvolgende stadia van doelevaluatie en het formuleren van nieuwe doelen. Deels spreken de pijlen spreken voor zich: doelen worden bijvoorbeeld afgeleid uit de taxatie en niet andersom. Als het gaat om *evaluatie* van de doelen en het formuleren van nieuwe doelen laat het schema per processtap twee stappen (pijlen) zien. Enerzijds kan men rechtstreeks uit de evaluatie van doelen consequenties trekken voor nieuwe doelen. Het simpelste voorbeeld is de situatie waarin een doel evident is bereikt. Als het doel was dat Jerry een opleiding hij zou kiezen kan dit doel van de lijst als Jerry naar ieders tevredenheid een bepaalde opleiding volgt. Maar meestal ligt het niet zo makkelijk al was het alleen al vanwege het feit dat doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten zelden via een ja/nee vraag te evalueren zijn. Doelen worden vaak maar een beetje gehaald, of soms wel en soms niet, of men heeft onvoldoende informatie om iets over het wel of niet bereikt zijn van het doel te kunnen zeggen. In dat soort gevallen dient men de uitkomst van de doelevaluatie terug te voeren naar de taxatie. Bij de taxatie wordt 'ingezoomd' op de omstandigheden die aanleiding waren het doel te stellen. Dat kan betekenen dat men via een aanvullend instrument meer zicht op die omstandigheden tracht te krijgen.

In de volgende paragraaf komt de systematiek aan de orde om doelen af te leiden van de taxatie en de evaluatie van eerder gestelde doelen. Thans gaat het om de vraag hoe de *taxatie* eruit zou kunnen zien.

Eerder in dit rapport is de STEP (zie bijlage 4) aan de orde gekomen. Er zijn verschillende argumenten om wat betreft het taxatie-deel van het evaluatie-instrument aansluiting te zoeken bij de ontwikkeling van STEP.

- 1) De taxatiedomeinen zijn relevant voor de jeugdbescherming.
- 2) Het instrument sluit aan bij het 'eigene' van het werk in het Bureau Jeugdzorg;
- 3) Er is zorggedragen voor optimale hanteerbaarheid.
- 4) Het is mogelijk een taxatie uit te voeren via een hiërarchische niveau-indeling lopend van globaal naar specifiek.
- 5) Het instrument is een goede kanshebber om breed – in meerdere Bureaus Jeugdzorg – te worden ingezet.

ad 1: Het standaard instrument omvat zes domeinen, te weten: " 'functioneren jeugdige', 'kwaliteit omgeving', 'risico jeugdige', 'risico omgeving', 'zwaarte benodigde zorg' en 'urgentie benodigde zorg'. Deze domeinen bieden een goed kader voor taxatie. (Ouder problematiek valt onder 'omgeving'). De afzonderlijke variabelen met behulp waarvan de taxatie per domein plaatsvindt zijn voor een belangrijk deel afkomstig uit bestaande genormeerde instrumenten.

ad 2: Het aansluiten bij het eigene impliceerde – onder andere - dat men afstand heeft genomen van een aantal standaardbegrippen op het terrein van diagnostiek en evaluatie (zoals de indeling: problemen, risicofactoren en protectieve factoren) en men heeft gekozen voor begrippen die dichter staan bij de dagelijkse ervaring van de BJZ-medewerker. Een opmerkelijk voorbeeld daarvan is de mogelijkheid voor de BJZ-medewerker om de ernst van de problematiek aan te geven door de intensiteit, de urgentie, en het gewenste juridische kader te noemen van de benodigde hulp.

ad 3: Bij het streven naar optimale hanteerbaarheid is men vrij rigoureuus te werk gegaan wat betreft het inkorten en overzichtelijk maken van de informatie. Er is ook een verkorte versie van het instrument - de zogeheten *QUICK*STEP – die op twee A4-tjes past.

ad 4: Het standaard instrument dat van een vrij globaal niveau is, maakt deel uit van een hiërarchisch taxatiemodel dat meerdere niveaus omvat. Het tweede niveau impliceert een koppeling van het instrument met een ander – en minder globaal – instrument, de SDQ (Strengths and Difficulties Questionnaire). In principe is het mogelijk de taxatie naar een derde niveau te verdiepen door gebruik te maken van de SDQ⁺, een nog in ontwikkeling zijnde versie die ook psychische problematiek in kaart brengt en andere instrumenten die zijn toegespitst op een bepaald soort problematiek.

ad 5: Als STEP het taxatie-deel van het evaluatie-instrument zou worden kan dit bijdragen aan een integratie van het evaluatie-instrument met andere initiatieven binnen de Bureaus Jeugdzorg om de kwaliteit te vergroten. Daardoor kan het draagvlak worden vergroot. Omgekeerd is het zo dat de ontwikkeling en implementatie van het 'evaluatie-instrument jeugdbescherming' last zou kunnen ondervinden van het STEP-traject als er *geen* aansluiting met STEP zou zijn. De Bureaus Jeugdzorg krijgen in dat geval immers te maken met twee soorten taxaties.

Als STEP het taxatie onderdeel wordt van het evaluatie-instrument moet er een aantal vragen worden beantwoord: (1) Is STEP het gewenste taxatie-instrument of verdient *QUICK*STEP de voorkeur? (2) Is STEP in deze vorm voldoende of zijn er aanvullingen vereist? (3) Wie zijn de informanten? Deze vragen zullen in de volgende fase van dit project beantwoord kunnen worden. Op deze plaats is echter een aantal constatering van belang. STEP gaat niet expliciet in op de medewerking dan wel tegenwerking door ouders. Voor een taxatie-instrument als onderdeel van het evaluatie-instrument is dat wel een vereiste. Wat betreft de informanten is het evident dat het gezin, dat wil zeggen de ouders en het kind, een belangrijke rol dienen te hebben bij de totstandkoming van de taxatie. De taxatie kan men het beste zien als een dialooggestuurde vorm van informatieverzameling en -weging. Figuur 4.2 geeft weer dat de dialoog met het gezin van invloed is op de invulling van taxatie-instrument en op het formuleren en evalueren van doelen. Het voert te ver voor deze voorstudie om aan te geven hoe dat precies in zijn

werk zou kunnen gaan. Er zijn wellicht ook verschillende manieren om deze dialoog te concretiseren. De een zal wellicht liever eerst het taxatie-instrument invullen om vervolgens meer gericht met het gezin te communiceren; om eventueel later de invulling van het taxatie-instrument aan te scherpen. Een ander zal wellicht eerst met ouders en kinderen willen spreken en daarna het taxatie-instrument invullen.

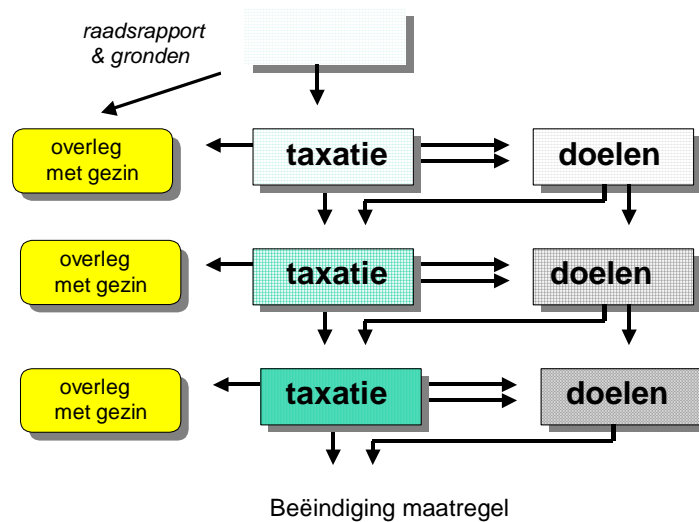


Fig 4.2 Taxatie en doelformulering in overleg met gezin

4.4. Doelstelling en –evaluatie: een nadere uitwerking

Om van taxatie tot doelen te komen wordt voorgesteld *checklists* te ontwikkelen. Deze checklists zijn behulpzaam bij het vertalen van de uitkomsten van het taxatie-instrument in doelen. De checklists helpen de opsteller om de doelen in termen van *gewenste ontwikkelingsuitkomsten* te formuleren en bieden een kader om na te gaan in hoeverre het doel betrekking heeft op wat in Vedivo-termen ‘bodemeisen’ worden genoemd. Qua belang in termen van veiligheid en mogelijkheid tot ontwikkeling kunnen doelen immers verschillen, en het is van belang dat duidelijk wordt welke de doelen zijn waarover niet onderhandeld kan worden (Van Wijk, 2004). Vervolgens zijn de checklists behulpzaam bij het formuleren van *werkdoelen* en bijbehorende middelen die de realisatie van de gewenste ontwikkelingsuitkomsten dichterbij kunnen brengen.

Het is gebruikelijk om bij checklists onderscheid te maken tussen ‘operational checklists’ en ‘reference checklists’. De eerste soort beschrijft de afzonderlijke stappen van een handelingsproces. Vooral als de volgorde van de handelingen van groot belang is worden

dergelijke checklists gebruikt. Men spreekt ook wel van sequentiële checklists (Scriven, 2000). Piloten gebruiken dit soort checklists als ze de start of landing inzetten. Reference checklists bieden op overzichtelijke wijze informatie en geven aan welke handelingen iemand in een bepaalde situatie moet verrichten. Het personeel in een vliegtuigcabine beschikt bijvoorbeeld over een checklist waarop onder andere staat aangegeven waar de brandblussers zich bevinden, en welke commando's men moet geven bij een evacuatie. Voor het 'evaluatie-instrument jeugdbescherming' wordt gedacht aan twee reference checklists. Een voor het opstellen van doelen en een voor het evalueren ervan.

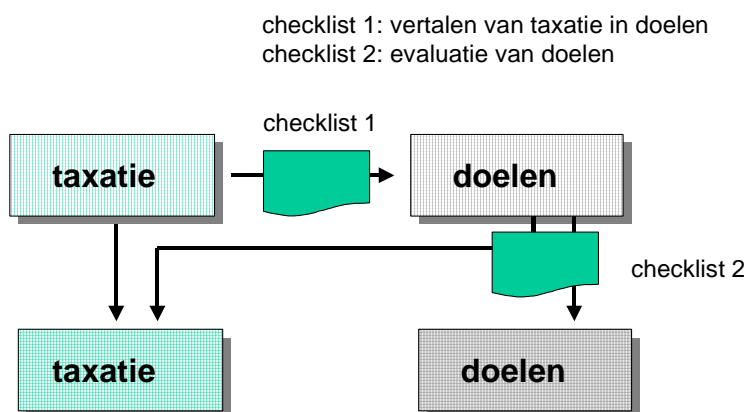


Fig 4.3 Checklists voor het stellen en evalueren van doelen

Checklist 1 neemt het taxatie-instrument als uitgangspunt. Voor de domeinen van het taxatie-instrument (bijvoorbeeld domeinen als: 'functioneren jeugdige', 'kwaliteit omgeving', 'risico jeugdige', 'risico omgeving' en 'medewerking ouders') wordt stapsgewijs naar doelen toegewerkt. De eerste stap is het bepalen – op grond van de scores van het taxatie-instrument – van de urgentie per domein. Omdat het taxatie-instrument geen informatie over de precieze inhoud van de problematiek per domein geeft - daar is het instrument immers te globaal voor – is een tweede stap middels de checklist nodig. Via structurerende vragen wordt de (gezins)voogdijwerker voor ieder domein gevraagd na te gaan welk probleem de reden is geweest om de desbetreffende score in het taxatie-instrument aan te kruisen. *In feite worden met deze stap de gronden voor de maatregel (alsnog) geëxpliciteerd.* De derde stap houdt in dat men met behulp

van de checklist de geconstateerde problematiek vertaalt in doelen in termen van ontwikkelingsuitkomsten. Daarbij beschrijft de invuller hoe de situatie rond het kind of het gedrag van het kind (inclusief emoties en cognities) eruit ziet als het doel behaald is. Om het een en ander te verhelderen worden per domein voorbeelden gegeven van doelen. De vierde stap omvat het beantwoorden van een aantal controlevragen waarmee wordt nagegaan of er geen belangrijke informatie is blijven liggen. (Het zou immers kunnen dat er problemen zijn die buiten de domeinen van het taxatie-instrument vallen). Bij stap vijf, gaat de checklist in op de vraag welke doelen tot 'bodemeisen' gerekend moeten worden. Er wordt een urgentiescore per doel vastgesteld. Een punt ter overweging is de mogelijkheid de checklist uit te breiden met een aantal richtlijnen voor het bespreken van deze doelen.

De doelen worden vervolgens geformuleerd op een doelformulier.

Checklist 2 is eenvoudiger van opzet. Via controlevragen wordt gecheckt of het doel wel of niet of enigszins is behaald. Van belang daarbij is de vraag of het doel een ja/nee fenomeen betrof ("Petra schrijft zich in bij het kamerbemiddelingsbureau") of dat het ging om een fenomeen met het karakter van een continuüm. In het laatste geval moet worden aangekruist of het doel 'in voldoende mate' behaald is en daar gelden weer verschillende criteria voor: *goed genoeg* (bij een vaardigheid), *vaak genoeg* (bij hoogfrequent gewenst gedrag zoals douchen, eten), *met voldoende vanzelfsprekend* (bij fenomenen waarbij het van belang is dat het kind erop kan rekenen. Voorbeelden: aanwezigheid van de moeder bij het naar bed gaan, zeker weten en ook daadwerkelijk ervaren dat je oudere broer 's nachts niet op je slaapkamer komt). Een belangrijk punt bij de controlevragen betreft de informanten van wier informatie men gebruik maakt bij de evaluatie. En als men op eigen informatie afgaat is het van belang hoe deze informatie is verkregen: is het van horen zeggen of heeft men zelf de situatie / het functioneren waar het doel betrekking op heeft daadwerkelijk geobserveerd? Wanneer het evaluatie-instrument verder uitgekristalliseerd is zal ook een methode worden ontwikkeld om de 'hardheid' van de gegevens een plaats te geven. (Wellicht komt er naast de uiteindelijke evaluatiescore een 'hardheidsaanduiding').

Checklist 2 heeft implicaties voor de invulling van het doelenformulier voor de volgende periode. Sommige doelen kunnen worden geschrapt. Ze zijn gehaald of niet meer relevant. Andere doelen blijven staan, maar dan liefst in een meer toegespitste formulering aangezien de invuller waarschijnlijk nu meer weet over omstandigheden die geleid hebben tot het niet bereiken van het doel. Die omstandigheden kunnen worden opgenomen in de doelformulering. Soms zal blijken dat het doel niet behaald is omdat het in feite om andere doelen ging en dan worden deze doelen op het nieuwe formulier

geplaatst. De mate waarin de doelen geheel, enigszins, wel enigszins maar niet voldoende of onvoldoende zijn behaald wordt gekwantificeerd.

Checklist 2 heeft ook repercussies voor de invulling van het taxatie-instrument. De checklist geeft aanwijzingen dat als de doelrealisatie op een bepaald domein geringer is dan een bepaalde drempelwaarde dit implicaties heeft voor de score die men op het desbetreffende domein toekent. Een 'laag cijfer' op de doelrealisatie op een bepaald domein betekent niet automatisch een lage score op het dienovereenkomstige domein van het taxatie-instrument. Er kan sprake zijn van compensatie in dat domein in de vorm van positieve ontwikkelingen die los staan van het doel. Door de uitkomst van de doelrealisatie aan te laten sluiten bij de invulling van het taxatie-instrument wordt bevorderd dat doelformulering en taxatie hand in hand gaan. Wanneer doelen niet gerealiseerd worden betekent deze werkwijze een stimulans voor de invuller om na te denken over de vraag welke aspecten van de problematiek hierbij een rol zouden kunnen spelen.

4.5. Kwantificering van de effectiviteit

De scores van het taxatie-instrument kunnen worden gekwantificeerd en hetzelfde geldt voor de mate van doelrealisatie. In het kader van de voorstudie voert het te ver om gedetailleerd in te gaan op de wijze waarop het effect van de maatregel vervolgens gekwantificeerd kan worden. Maar het is evident dat het effect zichtbaar kan worden gemaakt 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 vs adolescenten; autochtoon vs allochtoon) voor bepaalde teams of voor bepaalde aspecten van de uitvoering van de maatregel (met of zonder uit huisplaatsing) de effectiviteitsscores kan vergelijken.

Bij het raadplegen van deskundigen is regelmatig de vraag aan de orde gekomen of men het effect van een maatregel überhaupt wel kan vaststellen. Men stelde daarbij dat een maatregel effectief kan zijn terwijl de problematiek van en rond het kind niet is verbeterd of zelfs is verslechterd. Deze vraag is terecht en er zijn verschillende antwoorden te geven.

1. In de eerste plaats is het mogelijk dat het kind weliswaar nog even problematisch functioneert maar dat de ouders inmiddels bereid en in staat zijn gebleken zich vrijwillig en met volle inzet tot de hulpverlening te wenden. De jeugdbeschermingsmaatregel is dan niet meer nodig en de maatregel heeft hoogstwaarschijnlijk de ogen van de ouders geopend, ofwel de barrière opgeheven

die voorheen maakte dat de ouders geen hulp zochten; een goede uitkomst van de maatregel. Het zal evident zijn dat in zo'n situatie het achterblijven van verbetering in het kinddomein op het taxatie-instrument niet tot de conclusie mag leiden dat de maatregel niet effectief was. Aan dit punt is op verschillende plaatsen in dit rapport al aandacht besteed. Er is gesteld dat het meewerken aan de maatregel en het op adequate wijze realiseren van de opvoederrol een essentieel onmisbaar onderdeel van het taxatie-instrument moet zijn. De scoring en het toekennen van gewichten aan scores moet zodanig zijn dat een evaluatie van de maatregel positief is als ouders het weer op eigen kracht kunnen. Als voor STEP wordt gekozen, dient dit instrument uitgebreid te worden met vragen over de beschikbaarheid van ouders of opvoeders die doen wat een opvoeder moet doen.

2. In de tweede plaats werd genoemd dat cumulerende en escalerende negatieve ontwikkelingen niet een, twee, drie om te buigen zijn in een positieve ontwikkeling. Het is daarom goed mogelijk dat een maatregel op afdoende wijze wordt ingezet terwijl de problemen over een bepaalde periode alleen maar toenemen. Dit effect zou men vooral in multiprobleemgezinnen kunnen waarnemen. Daarnaast voor vrijwel iedere maatregel dat het Raadsonderzoek niet uitputtend is geweest en dat de (gezins)voogdijwerker in het beginstadium meer problemen zal tegenkomen dan bij aanvang bekend waren. Dit effect is in het onderzoek '909-zorgen' (Slot e.a., 2002) aangetoond²¹. De vraag is nu hoe vaak dit probleem aan de orde zal zijn. Het evaluatie-instrument jeugdbescherming voorziet in herhaalde metingen. Gedacht wordt het evaluatie-instrument ieder half jaar – en als dat niet haalbaar zou zijn – toch zeker ieder jaar te laten invullen. Het laatstgenoemde effect waarbij er na de start van de maatregel meer bekend wordt over de problemen, speelt niet meer bij een afname een jaar na de start, laat staan na 1,5 of 2 jaar. En ook bij de multiprobleemgezinnen waar de kans groot is dat de maatregel een aantal jaren omvat zal het toch niet vaak gebeuren dat het functioneren van het kind alleen maar slechter wordt en de doelen vrijwel nooit gehaald worden.
3. In de derde plaats is het van belang wat men beleidsmatig op instellings-, provinciaal of landelijk niveau met de uitkomsten van de effectevaluatie gaat doen. Als bijvoorbeeld overwogen zou worden om maatregelen die binnen een periode van een of twee jaar geen positieve effectiviteits-scores opleveren, te beëindigen met de gedachte 'dat ze toch niet helpen', zou dat een verkeerd gebruik van het instrument zijn. Er zijn echter verschillende procedures denkbaar om dit probleem op te lossen. Ook hiervoor geldt dat deze hier niet in detail besproken kunnen worden. Maar om

²¹ Ook bij de evaluatie van het Deltaplan is dit weer gebleken (rapportage hierover verschijnt in december 2004).

een denkrichting aan te geven het volgende. Bij de uiteindelijke scoring zou een controlevraag ingevoegd kunnen worden die vraagt naar de mogelijkheid dat de bedreiging van het kind nog aanzienlijk ernstiger geweest zou zijn geworden bij afwezigheid van de maatregel. En via een vaste procedure zou de invuller dan dienen aan te geven wat de omvang en achtergrond van die bedreiging zijn en ook wat er concreet in het kader van de maatregel is ondernomen om die bedreiging niet groter te laten worden. Dit lijkt een 'softe' oplossing maar dat valt wel mee. De bewijslast is immers omgekeerd. Nu moet de (g)vi concreet en gedocumenteerd aangeven wat de impact van de maatregel is geweest. Daarnaast is het zo dat men op het niveau van individuele (gezins)voogdijwerkers, teams of hele Bureaus Jeugdzorg natuurlijk heel simpel na kan gaan hoe vaak men percentueel gezien een beroep doet op deze uitzonderingsclausule. Dat maakt bijsturen mogelijk. Ook is het mogelijk dat men onderzoek start naar deze uitzonderingscasus en dat kan weer leiden tot bijstelling van het (gebruik van het) evaluatie-instrument en tot methodiekontwikkeling met betrekking tot deze gezinnen.

Als het gaat om de bruikbaarheid van de effectiviteitscores moet worden geconstateerd dat deze niet echt tegen de achtergrond van een normering geïnterpreteerd zullen kunnen worden. Voor een klein deel ligt dit aan de opzet van het taxatie-instrument; ook als voor de STEP gekozen zou worden. Het zal in de toekomst wel mogelijk blijken om in globale zin de taxatie-scores van een individu af te zetten tegen de scoreverdelingen in diverse populaties. Maar een meer gerichte vergelijking met cut off scores en klinische grenzen zal niet mogelijk zijn. Maar los van de taxatie is het evident dat de voorgestelde systematiek van doelformulering en – evaluatie niet tot normscoringen zal leiden.

Toch moet men de waarde van de effectiviteitscores niet onderschatten. Op geaggregeerd niveau kunnen effectiviteitscores een belangrijk bijdrage leveren aan het beleid. Men kan bijvoorbeeld nagaan wat de kenmerken zijn van casus met een hoog effect en die met een laag effect. Ook is het mogelijk onderzoek naar de predictieve validiteit van het evaluatie-instrument op te zetten. En daarbij zou men ook kunnen nagaan wat de predictieve waarde is van effectiviteitscorers over het eerste of tweede jaar van de maatregel.

4.6. Het instrument bij de evaluatie van voogdij

In 3.4 werd naar voren gebracht dat het te ontwikkelen instrument in ieder geval geschikt moet zijn om de discontinuïteit in de ontwikkeling van het kind in kaart te brengen. Van discontinuïteit zal bij een ots vaak, en bij voogdij wellicht minder vaak sprake van zijn. Het verdient aanbeveling om naar een instrument te streven dat voor beide situaties 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. In 2.2.5 werden initiatieven van de minister genoemd 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.

5. Scenario voor ontwikkeling en implementatie

5.1. Betrokkenheid van belanghebbenden

Bij een verdere ontwikkeling van het instrument zullen belanghebbenden betrokken dienen te zijn. Ten denken valt aan Justitie, VWS, IPO, MO-groep, Bureaus Jeugdzorg, De Raad voor de Kinderbescherming, Kinderrechters en wellicht een cliëntenorganisatie. De betrokkenheid zal verschillende vormen kunnen aannemen: een stuurgroep, een taakgroep e.d. In ieder geval moet ervoor gezorgd worden dat degenen die ermee moeten gaan werken – dus vertegenwoordigers van de werkvloer – concreet betrokken zijn in een werkgroep. Als STEP of een aanpassing van STEP het taxatie instrument wordt, ligt het voor de hand om betrokkenheid te zoeken van gebruikers en ontwikkelaars van dit instrument.

Het verdient overweging om het engagement met het uiteindelijke instrument middels een convenant vast te leggen. De Kinderrechters en de inspectie zouden bijvoorbeeld kunnen overeenkomen met de Bureaus Jeugdzorg dat rapportage op basis van het evaluatie-instrument²² geaccepteerd zal worden. Uiteraard leidt dit tot bepaalde systeemeisen voor het instrument.

5.2. Pilotprojecten

Om het instrument te kunnen ontwikkelen, aan te passen en een meer definitieve vorm te geven zijn pilotprojecten nodig. In deze projecten werken de onderzoekers/ontwikkelaars nauw samen met bovengenoemde betrokkenen. Gedacht wordt aan drie regio's c.q. Bureaus Jeugdzorg. Als STEP het taxatie-instrument zou worden is het aanbevelenswaardig om twee Bureaus Jeugdzorg te kiezen waar men ervaring heeft met STEP en één waar dit niet het geval is. Gezien de wenselijkheid dat het instrument ook voor de evaluatie van voogdijzaken kan worden gebruikt, zullen de participerende Bureaus Jeugdzorg in voldoende mate voor voogdij-cases moeten kunnen zorgen.

²² Op basis van: hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid dat de output die instrument levert wellicht niet helemaal voldoende is om als rapportage te dienen. In dat geval zou een aantal rapportagecategorieën kunnen worden toegevoegd. Het idee moet echter zijn dat de BJZ-medewerker net alles over hoeft te doen bij het rapporteren. Dit impliceert dat rapportage en verantwoording qua opzet, geheel aansluit op het evaluatie-instrument.

5.3. Keuze voor een taxatie-instrument en start met verdere ontwikkeling

Met de keuze voor STEP of een ander taxatie-instrument zal niet lang gewacht kunnen worden. Met sleutelfiguren uit kringen van bovengenoemde betrokkenen kunnen de voor- en nadelen van de STEP in kaart worden gebracht, mede op basis van de ervaringen tot nu toe. Besproken kan worden welke aanvullingen nodig zijn om het instrument geschikt te doen zijn als taxatiedeel van het evaluatie-instrument.

De onderzoekers ontwikkelen vervolgens een 1.0 versie van het taxatie-instrument. Deze wordt vervolgens gebruikt op de pilotlocaties. Hiertoe worden de invullers getraind (half dagdeel). Als een bepaald aantal instrumenten is ingevuld (gedacht wordt aan 150 tot 200) kunnen enkele testtechnische eigenschappen van het instrument bepaald worden. Denk aan het discriminerend vermogen van de variabelen, de structuur van het instrument (zijn er schalen te onderscheiden, zijn deze inzichtelijk en betrouwbaar?) e.d. Dit rekenwerk vormt de basis voor versie 1.1

5.4. Ontwikkelen checklists en start met het experimenteel gebruik

Parallel aan de activiteiten zoals genoemd in 5.3 zullen de checklists ontwikkeld worden, een voor het opstellen van doelen en een voor het evalueren van doelen. Eerst zullen twee 'nulversies' worden opgesteld die op werkconferenties met een aantal toekomstige gebruikers zullen worden doorgenomen en eventueel bijgesteld. Dit leidt tot versie 1.0 waarmee de werkers experimenteel aan de slag kunnen op de wijze die in hoofdstuk 4 beschreven staat. De procedure om checklists te verbeteren tot een versie 1.1 is een andere dan bij het taxatie-instrument. Er zijn verschillende constructiemogelijkheden denkbaar: simulatie op basis van reëel casusmateriaal, de 'critical events' methode (Ferrel, 1996), het interviewen direct na gebruik van de checklist om na te gaan of overwegingen van de geïnterviewde voldoende werden gedekt door de checklist, het naast elkaar uitproberen van drie versies van een checklist met een respectievelijke omvangrijke, gemiddelde en geringe omvang e.d. Uiteindelijk resulteert dit constructiewerk in versie 1.1.

Gedurende deze fase wordt een draaiboek ontwikkeld voor de wijze waarop de uitkomsten van de checklists kunnen worden gebruikt bij de tweede en volgende invullingen – per casus - van het taxatie-instrument .

5.5. Implementatie

Wanneer de versies 1.1. van zowel het taxatie-instrument als de checklists gereed zijn, is een bredere implementatie gewenst. Aangezien het om instrumenten gaat die reeds in behoorlijke mate ontwikkeld zijn hoeft er van onderzoekszijde geen zware inspanning meer verricht te worden. Wel zijn er inspanningen vereist op het terrein van introductie, training van toekomstige gebruikers en is er een 'help desk' functie nodig.

Na een jaar of twee zal het instrument op tal van Bureaus Jeugdzorg gebruikt in gebruik zijn. Het verdient aanbeveling om de testtechnische eigenschappen van het taxatie-instrument dan nog een tweede keer uit te voeren teneinde meer definitieve duidelijkheid te krijgen over de structuur en eigenschappen van het instrument.

5.6. Updaten checklists

Zoals in hoofdstuk vier gesteld, verdient het sterk de aanbeveling de checklists eens per twee of drie jaar te updaten. De checklists worden getoetst op hun praktische bruikbaarheid en gebruiksvriendelijkheid. Omgekeerd kan worden nagegaan via dossieronderzoek, en interviews met sleutelfiguren of bepaalde informatie onvoldoende voor het voetlicht komt in hvp's en of er in bepaalde domeinen van het taxatie-instrument vaak 'onbekend' wordt aangekruist. Dit kunnen allemaal redenen zijn om de checklists aan te passen. En daar waar voorbeelden van doelen genoemd worden zullen deze in een vervolversie worden vernieuwd. Het updaten van de checklists zou onlosmakelijk aspect van het instrument dienen te zijn.

5.7. (Predictieve) validiteit

Idealiter maakt onderzoek naar de validiteit van het instrument deel uit van het ontwikkeling- en implementatietraject. Validiteit is mate waarin het instrument meet wat het dient te meten. In dit geval effectiviteit van een kinderbeschermingsmaatregel. Onderzoek naar de validiteit houdt in het algemeen in dat men naast gegevens van het instrument, gegevens verzamelt die eveneens het te meten concept bepalen. In dit geval kan gedacht worden aan het mee laten lopen van andere meetinstrumenten, aan het verzamelen van gegevens over de vraag of de ots wel of niet succesvol is geweest, aan gegevens over de mate waarin aanvullende en vervolgenterventies nodig waren en dergelijk.

De sterkste vorm van validiteit is de predictieve. In dit geval zou onderzocht kunnen worden hoe het de ots-pupillen vergaat na afsluiting van de maatregel. In het ideale geval prediceren gunstige uitslagen op het instrument een positief follow-up-functioneren van deze pupillen. Als het gaat om voogdijpupillen zou kunnen worden nagegaan in hoeverre

de uitslagen op het instrument samenhangen met verschillende soorten uitkomsten.
Bijvoorbeeld: continuering van het gezag bij de instelling (niet plaatsbaar in pleeggezin),
overdracht van het gezag aan (pleeg)ouders al niet in combinatie met een problematisch
functioneren van de jeugdige.

6. Beantwoording van de onderzoeksvragen

6.1. Onderzoeksvraag 1

Welke criteria worden (veelal impliciet) gehanteerd voor het treffen, verlengen en opheffen van een kindbeschermingsmaatregel? Welke concrete omstandigheden vormen een grond voor het treffen, verlengen en opheffen van een interventie?

De wet is op zichzelf duidelijk over de vraag wat de gronden zijn voor de verschillende maatregelen. Echter: de 'open' gronden die in de wet staan genoemd moeten per casus nader worden geconcretiseerd op grond van de specifieke omstandigheden rond het bedreigde kind. Uit alle informatie komt naar voren dat dit concretiseren in onvoldoende mate gebeurt. Het probleem van de open gronden begint bij de Raad van de Kinderbescherming die in haar rekest aan de kinderrechter waarin zij tot een maatregel adviseert onvoldoende concreet aangeeft wat exact de aard, de omvang en de ernst van de bedreiging van het kind is. In theorie zou de kinderrechter ter zitting de gronden kunnen concretiseren maar de praktijk wijst uit dat dit niet gebeurt.

Als het gaat om het verlengen en het opheffen van de maatregel moet bedacht worden dat zich hier grote verschillen kunnen aftekenen tussen gezinsvoogdij en voogdij. De ots is bedoeld om een ernstige bedreiging terug te dringen opdat de ouders de opvoeding van het kind weer ter hand kunnen nemen zonder de noodzaak van toezicht zoals in de maatregel vervat (eventueel wel met ondersteuning door een zorginstantie). Bij voogdij ligt de bron van de bedreiging in grote mate bij de ouder(s). Door deze ouder(s) niet meer het gezag te geven neemt de bedreiging per definitie af en gaat het erom de nieuwe opvoeders te ondersteunen om continuïteit en ruimte voor verdere ontwikkeling van het kind te realiseren.

(gezins)voogdijwerkers blijken veelal niet in staat concrete criteria te formuleren met behulp waarvan de eerder genoemde open gronden gedurende het verloop van de maatregel nader geconcretiseerd en ingevuld kunnen worden. Deze uitspraak geldt niet voor alle (gezins)voogdijwerkers, bovendien worden er tegenwoordig hoopvolle initiatieven ondernomen om hierin verbetering te brengen (Deltaplan), maar over het algemeen zijn de geïnterviewden het er over eens dat de criteria voor verlengen en opheffen veel te vaag zijn. Daarnaast is de visie op de maatregel van belang. Legt de gvi het accent op toezicht en is het belangrijkste criterium de vraag of de bedreiging van het kind voldoende is afgenomen, of ziet men de mate waarop het gezin participeert in en profiteert van hulp en steun als belangrijkste criterium? De criteria om te verlengen dan wel af te sluiten hangen nauw samen met de visie die men aanhangt (zie 3.3).

6.2. Onderzoeksvraag 2

Welke variabelen met betrekking tot doelbereik zijn vanuit theoretisch wetenschappelijk oogpunt relevant om te meten?

In de loop van deze voorstudie bleek deze vraag wat ongelukkig geformuleerd. Vanuit wetenschappelijk oogpunt zijn er immers tal van variabelen te noemen die relevant zijn voor het al of niet bereiken van het doel van een maatregel. Het heeft echter nooit in de bedoeling gelegen een uitputtend overzicht te bieden van al deze variabelen. De vraag had beter kunnen luiden: *Welke variabelen met betrekking tot doelbereik zijn van belang om te meten en in hoeverre kan theoretisch wetenschappelijke kennis daaraan een bijdrage leveren?* Het is deze vraag die hier wordt beantwoord. In feite is het antwoord op de vraag al in 3.5 gegeven. We vatten die passage hier kort samen.

Bij een maatregel is het van belang na te gaan (a) of problemen van het kind afnemen, (b) of gewenste ontwikkelingsuitkomsten tot stand komen en (c) of er ouders of opvoeders beschikbaar zijn of naar verwachting binnenkort zullen zijn, die doen wat van opvoeders verwacht mag worden. Voor het bepalen van het eerste element is er ruime wetenschappelijke kennis beschikbaar en zijn er mogelijkheden om uitspraken hieromtrent op grond van normgegevens te doen. Voor het tweede en derde element ligt dat anders. Weliswaar is er veel relevante wetenschappelijk kennis, maar deze heeft niet geleid tot een afbakening van variabelen waarvan normgegevens bekend zijn. Deze elementen zal men daarom in kaart dienen te brengen met niet genormeerde vragenlijsten, observatieprocedures of checklists.

6.3. Onderzoeksvraag 3

Hoe kunnen deze (variabelen met betrekking tot doelbereik) vertaald worden in praktisch meetbare (kind)doelen? Hoe kunnen de geëxpliciteerde criteria voor het treffen van een maatregel (de rechtsgrond) gerelateerd worden aan meetbare (kind)doelen?

Vraag drie sluit aan bij vraag 2. Met toepassing van taxatie-instrumenten als CBCL, VSPS, en STEP is het mogelijk een taxatie uit te voeren met betrekking tot het al dan niet problematisch functioneren van de jeugdige. Het evalueren van het functioneren van de jeugdige is echter slechts één van de drie elementen waar men aandacht aan dient te schenken bij de evaluatie van de maatregel. Het is waarschijnlijk een van de redenen dat (gezins)voogdijwerkers tot op heden weinig affiniteit met deze instrumenten lieten zien²³. Ze sluiten maar voor een deel – overigens geen onbelangrijk deel – aan bij hun werk. Een nieuw instrument in de traditie van genoemde drie instrumenten is dan ook volstrekt

²³ Voor het RED gaat deze redenering in mindere mate op daar dit instrument meer aansluitingsmogelijkheden biedt op de andere twee elementen. Om als evaluatie-instrument te dienen zou de RED echter toch nog grondig

geen optie. De instrumenten hoeven ook niet vernieuwd te worden aangezien ze precies doen waar ze voor ontwikkeld zijn. Het uiteindelijke evaluatie-instrument zal ook een dergelijk instrument – als onderdeel - moeten omvatten. Welk instrument dat moet worden CBCL, VSPS, STEP of wellicht nog een ander instrument, zal na afronding van de voorstudie in de tweede fase van het onderzoek bepaald moeten worden. In dit rapport wordt de STEP aanbevolen.

De twee andere elementen – tot stand komen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten en de beschikbaarheid van ouders/opvoeders die doen ‘wat ze moeten doen’²⁴ kunnen worden vertaald in praktisch meetbare (kind)doelen middels de in hoofdstuk 4 gepresenteerde checklists. Dit impliceert dat deze elementen op individueel niveau – zonder gebruikmaking van normscores – worden geanalyseerd. De uitkomsten van deze doelbepaling en –evaluatie kunnen echter wel op geaggregeerd niveau worden weergegeven en geanalyseerd.

Deze vraag naar de relatie tussen criteria voor het treffen van de maatregel en de meetbare kinddoelen is in algemene zin in het bovenstaande beantwoord. De voorgestelde systematiek is immers afgeleid van drie elementen die in algemene zin de grond voor een maatregel bepalen: er zijn problemen met het kind, het kind wordt in de ontwikkeling bedreigd en er zijn geen ouders beschikbaar die doen wat ze moeten doen. Verder is het zo dat deze elementen op individueel niveau middels een taxatie-instrument in combinatie met checklists verder uitgewerkt worden. Per casus ligt er dus een heel concrete relatie tussen de redenen om de maatregel uit te spreken en de geformuleerde doelen.

6.4. Onderzoeksvraag 4

Welke criteria kunnen worden ontwikkeld om vast te stellen of en in welke mate de doelen worden gerealiseerd?

De voorgestelde systematiek via herhaalde invullingen van een probleemtaxatie en doelevaluatie maakt gebruik van twee ‘sets’ criteria. Ten eerste is er een set van criteria in engere zin. Deze worden opgenomen in checklist 2 die in paragraaf 4.4. werd geïntroduceerd. Bij deze criteria gaat het om controlevragen die gehanteerd worden om

omgewerkt moeten worden. De reden om in deze voorstudie niet verder in te gaan op de RED is het feit dat er voor dit instrument thans onvoldoende draagvlak bestaat.

²⁴. De omschrijving: ‘doen wat ze moeten doen’ slaat op de datgene wat bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 gezegd werd over de rol van de ouders van een kind met een maatregel. ‘Doen wat ze moeten doen’ impliceert dat ouders doen of naar verwachting gaan doen wat men redelijkerwijs mag verwachten van ouders of opvoeders met kind dat bedreigd wordt. Ouders zijn uiteindelijk niet verantwoordelijk voor het heil van hun kinderen. Er kunnen immers factoren aan de orde zijn die zij niet kunnen beïnvloeden. Zij hebben echter wel de plicht alles te doen wat men van ouders/opvoeders mag verwachten. Bij ouders van een kind met een maatregel moet men daarbij in ieder geval denken aan het zoeken van en meewerken aan hulp voor het kind.

de vraag te beantwoorden of, en in hoeverre het doel gehaald is. Voorbeelden van die criteria staan in 4.4 evenals het criterium dat betrekking heeft op de 'hardheid' van de gegevens. De tweede set benadert de doelrealisatie via een geheel andere invalshoek: de mate waarin de problematiek afneemt. Hiertoe wordt de probleemtaxatie herhaald ingevuld. Los van de doelevaluatie met gebruikmaking van de eerdergenoemde criteria mag men verwachten dat de problemen gedurende het verloop van de maatregel afnemen als de doelen gerealiseerd worden.

6.5. Onderzoeksvraag 5

Hoe kan periodieke informatie over de effectiviteit van kindbeschermingsmaatregelen zo efficiënt mogelijk gegenereerd en gerapporteerd worden?

Het gebruik van een bestaand taxatie-instrument, aangevuld met een aantal domeinen die specifiek voor de jeugdbeschermingsmaatregelen gelden (bijvoorbeeld: draagkracht – draaglast bij ouders, mate van medewerking dan wel tegenwerking) samen met een geprotocolleerde systematiek om – met behulp van checklists - doelen te formuleren en te evalueren lijkt op basis van deze voorstudie de beste aanpak. Daarbij wordt opgemerkt dat men het woord efficiënt niet slechts op het bepalen van de effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregel moet betrekken. Efficiënt betekent ook: doelmatig en transparant binnen de context van het Bureau Jeugdzorg en de keten van jeugdzorg. Het gebruik van STEP verdient daarom aandacht omdat hiermee het aansluiten op en het communiceren met andere onderdelen van BJZ en ketenpartners wordt vergemakkelijkt.

Een aandachtspunt hierbij is de vraag of de (gezins)voogdijwerker de enige is die het instrument hanteert. In 2.4.2 werd al de voorkeur uitgesproken voor meerdere informanten. Naast methodologische vereisten speelt bij kindbeschermingsmaatregelen de overweging dat deze een enorme impact voor kinderen en ouders kunnen hebben. Alleen om die reden zou men moeten overwegen bepaalde onderdelen van het instrument door meer dan één functionaris te laten doen. Ook is in hoofdstuk 4 gesproken over 'hardheidscriteria'. Dat wil zeggen dat bepaalde uitkomsten meer gewicht krijgen als ze berusten op observaties van meerdere informanten. Ook hier geldt dat dit punt in de volgende fase van het onderzoek nader uitgewerkt dient te worden.

Er wordt gestreefd naar een instrument dat zowel voor de ots als voor voogdijzaken 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. In 2.2.5 werden initiatieven van de minister genoemd 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.

6.6. Onderzoeksvraag 6

Aan welke randvoorwaarden moet een systeem van periodieke effectrapportage voldoen wil het aan de beoogde doelstelling beantwoorden?

Als er gebruik gemaakt gaat worden van STEP is het evident dat de verdere implementatie van dit instrument een randvoorwaarde is. De checklists zoals in 4.4 genoemd zullen op gezette tijden moeten worden ge-updated. Zowel voor 'operational checklists' als voor 'reference checklists' (voor uitleg zie 4.4) geldt immers dat ze op concrete wijze een handelingsproces aansturen. Naarmate er meer bekend is over de parameters die bij dit proces in het geding zijn worden de checklists aangepast. De meeste checklists bevatten een oproep aan de gebruikers om verbeteringen, commentaar en suggesties aan de ontwerpers door te geven. Globaal geschat zullen de checklists na twee jaar ge-updated moeten worden. Het liefst na een onderzoek bij een aantal B'sJZ naar de wijze waarop de checklists worden gebruikt.

Weer een andere voorwaarde heeft betrekking op training en begeleiding. Bij de constructie van beide elementen van het evaluatie-instrument - het taxatiedeel en het deel dat betrekking heeft op het formuleren en evalueren van doelen (de checklists) – zal gebruiksvriendelijkheid het uitgangspunt zijn. Toch zullen de gebruikers ervan in een tweetal dagdelen (schatting) getraind dienen te worden. Overigens is het de vraag of deze randvoorwaarde als 'iets extra's' moet worden gezien. Binnen ieder BJZ wordt aan probleemtaxatie gedaan en worden doelen gesteld en geëvalueerd, is het niet via het nieuw te ontwikkelen evaluatie-instrument dan is wel via een andere werkwijze. Met andere woorden: genoemde training is in feite een onderdeel van de reguliere in-servicetraining binnen BJZ.

Als het gaat om begeleiding geldt er een belangrijke organisatorisch-inhoudelijke randvoorwaarde: de probleemtaxatie en de doelformulering moeten aansluiten bij de inhoudelijke en organisatorische uitgangspunten van het BJZ. De terminologie en de aanpak mogen niet als wezensvreemd of als 'iets extra's' ervaren worden. In teamoverleg en bij individuele begeleidingsgesprekken dient men op vanzelfsprekende wijze te kunnen refereren aan het evaluatie-instrument. Het evaluatie-instrument zal 'school-

onafhankelijk' moeten zijn, dat wil zeggen dat het niet uitgaat van een bepaalde gedragswetenschappelijke discipline, school, stroming of belangengroep in de sector jeugdzorg.

Voor overige randvoorwaarden wordt verwezen naar hoofdstuk vijf dat een scenario op hoofdlijnen bevat voor de verdere ontwikkeling en implementatie van het instrument.

6.7. Onderzoeksvraag 7

In welke mate bestaat bij de uitvoerende organisaties voor het treffen, verlengen en opheffen van een kindbeschermingsmaatregel draagvlak voor toekomstig (periodiek) gebruik van het meetinstrument?

Ten aanzien van bovenstaande vraag zijn de onderzoekers met enige ambivalentie geconfronteerd. Geraadpleegde experts en 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 zoals weergegeven in bijlage drie, in de (gezins)voogdij-instellingen niet of nauwelijks gebruikt worden, tenzij het gaat om een extern geïnitieerd en ondersteund onderzoeksproject van beperkte duur. De steun voor het evaluatie-instrument is conditioneel: men vindt het instrument nuttig en nodig maar 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.

- Bij de beantwoording van vraag 2 werden drie elementen onderscheiden die van belang zijn bij de uitvoer en evaluatie van een maatregel. Daarbij kwam naar voren dat instrumenten als de CBCL, VSPS, STEP slechts betrekking hebben op één element waar de (gezins)voogdijwerker bij het uitvoeren van de maatregel aandacht aan dient te schenken: een taxatie met betrekking tot het al dan niet problematisch functioneren van de jeugdige. Door een combinatie te maken van een taxatie-instrument met een instrument dat aandacht schenkt aan de andere twee elementen (komen ontwikkelingsuitkomsten tot stand en: zijn er ouders/opvoeders die doen 'wat ze moeten doen') krijgen (gezins)voogdijwerkers de beschikking over een instrument dat betrekking heeft op alle drie onderscheiden elementen. Naar verwachting zullen zij dit als een belangrijke ondersteuning voor hun werk ervaren.

- Als STEP wordt gekozen als taxatie-instrument heeft het instrument – als het gaat om het meten van effect in termen van afnemende problematiek – een redelijk solide wetenschappelijke basis. Het onderzoek rond STEP is nog gaande maar er zijn thans zeker aanwijzingen dat het instrument valide is.
- STEP is gemakkelijk hanteerbaar en de gemiddelde invultijd is kort: 14 minuten. Belangrijk is echter dat dit geen ‘extra’ tijd hoeft te zijn. De uitvoerder van de maatregel heeft immers de plicht om regelmatig het functioneren van de jeugdige in kaart brengen. De informatie uit STEP kan men moeiteloos opnemen in een hulpverleningsplan.
- Over de aantrekkelijkheid van de voorgestelde systematiek voor doelformulering en -evaluatie is natuurlijk minder bekend omdat deze systematiek nog verder uitgewerkt moet worden en daarom ook nog niet ter toetsing aan het veld is voorgelegd. Toch zijn er redenen om aan te nemen dat deze systematiek als waardevol zal worden beschouwd. (1) Het is 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. De voorgestelde systematiek zal in belangrijke mate aan die behoefte kunnen voldoen. (2) Dit optimisme is deels gestoeld op de ervaring tijdens een tweedaagse training voor middenkader in een Bureau Jeugdzorg waar verschillende elementen van de in 4.4 gepresenteerde systematiek zijn bediscussieerd en uitgetoet aan de hand van concreet casusmateriaal.
- Niet onbelangrijk is het feit dat de wet op de jeugdzorg de in de praktijk gegroeide situatie formaliseert met betrekking tot het aanmelden van opgroei- en opvoedingsproblemen bij Bureau Jeugdzorg en het melden van kindermishandeling of van een vermoeden daarvan bij het AMK-onderdeel van het Bureau. Het Bureau Jeugdzorg is de eerstelijns voorziening voor kennisgevingen van opgroei- en opvoedingsproblemen en meldingen van (vermoedens van) kindermishandeling. De raad voor de kindbescherming is de tweedelijns voorziening en neemt alleen in uitzonderingsgevallen zaken in onderzoek, die niet via het Bureau Jeugdzorg aan haar ter kennis zijn gebracht. Als het Bureau Jeugdzorg het instrument van meet af aan hanteert bij de cases die naar de Raad worden doorverwezen zal dat van invloed zijn op de dossiervorming met betrekking tot deze cases en op de inhoud van het rekest als de kinderrechter wordt geadviseerd een maatregel uit te spreken. Men mag in die situatie verwachten dat de redenen waarom een maatregel noodzakelijk wordt geacht beter omschreven zullen zijn. Als de mogelijke redenen voor een maatregel bij cases die van bureau jeugdzorg naar de Raad gaan beter zijn

onderbouwd dankzij het instrument, zal dit hoogstwaarschijnlijk van invloed zijn op het Raadsonderzoek bij de uitzonderingscases die haar rechtstreeks bereiken. Het ligt in de verwachting dat men bij die cases ook het instrument zal gaan gebruiken.

- Het feit dat deze voorstudie beperkt van omvang is brengt met zich mee dat dit rapport geen voorbeelden of prototypen bevat van de checklists. Het verdient namelijk aanbevelingen deze pas te ontworpen en te tonen na consultatie van degenen die ermee moeten werken. Een onvolledig of verwarring wekkend voorbeeld in een voorstudie kan gemakkelijk leiden tot voortijdige oordeelsvorming die een obstakel kan worden bij verdere ontwikkeling en implementatie. Lastig genoeg kan het *ontbreken* van voorbeelden eveneens leiden tot voortijdige meningsvorming over dit deel van het instrument. Zo is in een commentaar op eerdere versies van dit eindrapport de vrees uitgesproken dat met het voorgestelde instrument de speelruimte voor de (gezins)voogdijwerker dichtgetimmerd zou worden. Dit laatste is nu juist niet de bedoeling. De medewerkers zullen door de checklists juist uitgedaagd worden om – weliswaar beknopt - hun eigen visie te concretiseren en stapsgewijs tot doelen te komen. In tegenstelling tot instrumenten waar slechts vragen aangekruist kunnen worden is in dit instrument ruimte voor eigen observaties en inzichten. Van dit aspect mag verwacht worden dat het bijdraagt tot het draagvlak.
- 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.
- Eveneens vanuit beleidsperspectief geldt dat de uitvoerende instanties zich er steeds meer van bewust (moeten) zijn dat de verantwoordelijkheid voor effectevaluatie niet bij externe instanties (zoals universiteiten) ligt maar bij de organisatie zelf. Met andere woorden: de uitvoerende instanties, in dit geval de B'sJZ, hebben belang bij effectevaluatie. Als dat bovendien gebeurt met een instrumentarium dat de (gezins)voogdijwerker als behulpzaam ervaart is dat grote winst.

7. Literatuur

Bartels, A. A. J., & Heiner, J (1994). De condities voor optimale ontwikkeling. Het belang van het kind in hulpverlening, preventie en beleid. *Jeugd en samenleving*, 24 (5), 282-295.

Boendermaker, L., Veldt, M. C. van der, & Booy, Y. (2003). *Nederlandse studies naar de effecten van jeugdzorg*. Utrecht: NIZW Jeugd.

Bruning, M. R. (2001). *Rechtvaardiging van kindbescherming*. Academisch Proefschrift. Vrije Universiteit. Deventer: Kluwer.

Budd, K. S. (2001). Assessing parenting Competence in Child Protection Cases: A Clinical Practice Model. *Clinical Child and Family Psychology Review*, volume 4(1), 1-18.

Doreleijers, Th. A. H., Bijl, B., Veldt, M. C. van der, & Loosbroek, E. van (1999). *BARO. Standaardisatie en protocollering Basisonderzoek strafzaken Raad voor de Kinderbescherming*. Amsterdam / Utrecht: Vrije Universiteit / Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW.

Eijgenraam, K., Steege, M. van der, & Metselaar, J. (2004). *Beslissen in het Bureau Jeugdzorg. Bronnenstudie, beslismodel en een samenhangend instrumentarium*. Utrecht: NIZW.

Ferrell, B. (1996). *A Critical Elements Approach to Developing Checklists for a Clinical Performance Examination*. Medical Education Online.1:5.

Hofstede, G., Suurmond, J. L. & Nijnatten, C. H. C. J. van, (2001). *Beschermengel II: gesprekken tussen ouders en gezinsvoogden in de beginfase van de ondertoezichtstelling*. bij. Utrecht: Universiteit Utrecht, Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen

Hoogsteder, M. H. H., Suurmond, J. L. & Nijnatten, C. H. C. J. van, (1997). *U krijgt er een beschermengel bij*. Utrecht: Universiteit Utrecht, Vakgroep Algemene Sociale Wetenschappen

Hout, A. van, & Spinder, S. (2001). *De (gezins)voogd als jongleur. Een methodisch handboek voor het(gezins)voogdijwerk*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.

Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (2003). *Jeugdigen onder voogdij*. Zwolle: Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming

Kazdin, A. E., Weisz, J. R. (2003). *Evidence-Based Psychotherapies for Children and Adolescents*. New York: The Guilford Press.

Kievit, Th., Wit, J. de, Groenendaal, J. H. A., & Tak, J. A. (red.). *Handboek psychodiagnostiek voor de hulpverlening aan kinderen*. Amersfoort: College uitgevers.

Linden, A. P. van der, Siethoff, F. G. A. ten & Zeilstra-Rijpstra, A. E. I. J. (2001). *Jeugd en Recht*. Houten / Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.

Ministerie van Justitie (2000). *Wegwijzer Onderzoeksmodel. Raad voor de Kinderbescherming*. Utrecht: Raad voor de Kinderbescherming.

MO-groep. (2004) *Waarborgen voor optimale ontwikkeling. Visiedocument Voogdij*. Utrecht: Maatschappelijke Ondernemers Groep.

Rossi, P. H., Lipsey, M. W. en Freeman, H. E. (2004). *Evaluation. A systematic Approach*. (7th edition). Thousand Oaks: Sage

Savornin Lohman, J. de, Bruning, M. R., Goderie, M. J. H., Nieborg, S. M. A., & Steketee, M. J. (2000). *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving*. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

- Scarr, S. (1992). Developmental Theories for the 1990s: Developmental and Individual Differences. *Child Development*, 63, pp.1-19.
- Scholte, E. M. (1996). *De Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie. Handleiding bij het gebruik van de VSPS. Versie 4.0*. Delft: Eburon.
- Scriven, M. (2000) *The logic and methodology of checklists*. Claremont Graduate University. <http://www.wmich.edu/evalctr/checklists/index.html>
- Schuytplot, A. H. (1998). *Een dynamische driehoek. Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd*. Delft: Eburon.
- Slot, N. W., & Bijl, B. (2003). *De effectiviteit van de jeugdbescherming. De haalbaarheid van een doelmatig evaluatie-instrument (fase 1)*. Amsterdam / Duivendrecht: Vrije Universiteit Amsterdam / PI Research.
- Slot, N. W., Theunissen, A., Esmeijer, F. J. & Duivenvoorden, Y. (2002). *909 Zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*. Amsterdam: VU, afdeling Orthopedagogiek.
- Stichting Vedio (2000). *Leiding geven aan verandering*. Utrecht: Vedio.
- Trillium (2000). *Pleegzorg in een veranderende jeugdzorg. Een visie op ontwikkeling*. Utrecht: VOG.
- Trillium (2000). *Pleegzorg met visie. Juridische haken en ogen*. Utrecht: VOG.
- Tooren, A. van, Bijl, B., & Slot, N.W. (2003). *Tussenrapport methodische versterking in de (gezins)voogdij*. Duivendrecht: PI Research.
- Verheggen, S. N., & Yperen, T. A. van (1997). *Vijftig middelen op een rij. Registratie in de Jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
- Vianen, R. T. van, Baarda, I. J. , Berge, I. J. ten, & Speet, B. G. J. M. (red.) (1999). *RED-systeem. Handboek Ambulant en Jeugdbescherming*. Rotterdam: Jeugdzorg Rotterdam / Zuid-Holland Zuid.
- Vogelvang, B., Kuipers, P., & Hermans, J. (1999). *Onderzoeksmodel van de Raad voor de Kinderbescherming*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Weterings, A. M., Quik-Schuijt, A. C. & Versteeg, A. P. (2001). De (on)bruikbaarheid van het huidige maatregelenpakket bij de langdurige pleeggezinplaatsing. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 3, 66-73.
- Wijk, P. J. Th. van, (2004). *'Leiding geven aan verandering'. Een methodiek voor het handelen van (gezins)voogdijwerkers in het Bureau Jeugdzorg. Versie 3.0 concept*. Amsterdam: WWRG & Partners
- Yperen, T. A. van (2003). *Resultaten in de jeugdzorg: begrippen, maatstaven en methoden*. Utrecht: NIZW.
- Yperen, T. van, Berg, G. van den, & Eijgenraam, K. (2002). *Project 'Registratie ernst problematiek'. Eerste deelrapport: begrippen, doelen en instrumenten*. Utrecht: NIZW.
- Yperen, T. van, Berg, G. van den, & Eijgenraam, K. (2003). *Quick-STEP. Snelle standaard Taxatie Ernst Problematiek*. Utrecht: NIZW.
- Yperen, T. A., Gastel, W. van, & Jong, P. J. de (1996). *Evaluatie in de praktijk: registratie in de jeugdzorg*. Utrecht: NIZW.
- Yperen, T., Meyknecht, G., & Diephuis, K. (2004). *Werken met doelrealisatie. Basiselementen (concept)*. Utrecht: NIZW.
- Yperen, T. A. van, Verheggen, S. N. & Roza, A. W. (1995). *Elf instrumenten onder de loep: registratie in de jeugdzorg*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn / NIZW.

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

Leden begeleidingscommissie

Voorzitter:

Dhr. prof. dr. T. van Yperen (Universiteit Utrecht en NIZW)

Leden (op alfabetische volgorde):

Mw. drs. P.H.M. Deijkers-van Riel (Ministerie van Justitie)

Dhr. drs. W.C.A.M. Dessart (Ministerie van Justitie, WODC)

Dhr. dr. B. Groeneweg (Bureau Jeugdzorg Haaglanden / Zuid-Holland)

Mw. mr. A.M. Pot (Raad voor de Kinderbescherming, Hoofdkantoor Utrecht)

Dhr. mr. F.A. van der Reijt (Rechtbank 's-Hertogenbosch)

Dhr. dr. A.P. Spruijt (Universiteit Utrecht)

Bijlage 2 Deelnemers interviews en deelnemers groepsbijeenkomsten

Deelnemers interviews

op alfabetische volgorde:

Dhr. drs. F.A.M. Israels (Bureau Jeugdzorg Overijssel)
Mw. drs. A. Jong-A-Tai (Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam)
Mw. mr. S.B. de Pauw Gerlings-Döhrn (Rechtbank Rotterdam)
Dhr. W.A.J. Reijgersberg (Raad voor de Kinderbescherming Rotterdam)
Dhr. mr. F.A. van der Reijt (Rechtbank 's-Hertogenbosch)
Dhr. G. Roubroeks (Bureau Jeugdzorg Limburg)
Mw. J. Slagers (Bureau Jeugdzorg Limburg)
Mw. J. Steetsel (Bureau Jeugdzorg Amsterdam)
Mw. G. Visser (Bureau Jeugdzorg Amsterdam)

Deelnemers expertmeetings

op alfabetische volgorde:

Dhr. mr. J.A.C. Bartels (Rechtbank Amsterdam)
Mw. dr. E.G.M.J. Berben (Bureau Jeugdzorg Haaglanden Zuid/Holland)
Dhr. drs. J. Buinink (MOgroep)
Mw. mr. J.Th.M. Dijkman (Raad voor de Kinderbescherming, Hoofdkantoor Utrecht)
Mw. drs. M.A.C. Gouwenberg (Bureau Jeugdzorg Noord-Holland)
Mw. mr. M.J. de Haan-Boerdijk (Rechtbank Rotterdam)
Dhr. P. Kempenaar (Raad voor de Kinderbescherming Amsterdam)
Mw. C. Kerkhofs (Bureau Jeugdzorg Eindhoven)
Dhr. drs. P. Lankhorst (Landelijke Cliëntentafel Jeugdzorg)
Dhr. J.A. van Oijen (Bureau Jeugdzorg Overijssel)
Mw. mr. A.M. Pot (Raad voor de Kinderbescherming, Hoofdkantoor Utrecht)
Dhr. dr. E.M. Scholte (Universiteit Leiden)
Dhr. G.W. Stegeman (Bureau Jeugdzorg Noord-Holland Noord)
Dhr. drs. A. Theunissen (Vrije Universiteit Amsterdam)
Mw. E. Verbaan (Bureau Jeugdzorg Noord-Holland)

Bijlage 3 Instrumenten

Instrument	Afkorting	Soort	Meetbereik,	Gebieden	leeftijd	invuller	tijd	Norm
Child Behavior Checklist	CBCL	Inhoudelijk ondersteunend instrument voor basisdiagnostiek	Gedrags- en emotionele problemen van het kind: Internaliserend gedrag, externaliserend gedrag, totale probleemscore, sociale vaardigheden	Gedrag, lichamelijke en geestelijke gezondheid, scholing en werk	2-3 jaar, 4-18 jaar	O	20 min.	AN nl, KN nl
Goal Attainment Scaling	GAS	Processturende instrument voor evaluatie	Evaluatie van hulpverleningsprocessen of organisaties aan de hand van geformuleerde probleemgebieden.	n.v.t.	nvt	HV	Meerdere metingen	-
Registratie-, Evaluatie- en Diagnostisch systeem	RED-systeem	Inhoudelijk ondersteunend voor basisdiagnostiek en processturend instrument	Gedrags- en emotionele problemen, ontwikkelingsproblemen, gezondheid, persoonlijkheid, maatschappelijke problemen en opvoedingsproblemen	Leefsituatie, gezins- en familierelaties, gedrag, lichamelijke en geestelijke gezondheid, scholing en werk	jeugdigen	HV	Meerdere metingen	-

O=ouder; LK= leerkracht; J= Jeugdige; HV=Hulpverlener

AN=algemene, kwantitatieve normen; KN=klinische, kwantitatieve normen;

nl= er zijn normen van de Nederlandse populatie; nl*= Nederlandse normen zijn in voorbereiding

Instrument	Afkorting	Soort	Meetbereik,	Gebieden	leeftijd	invuller	tijd	Norm
Pedagogisch Signalerings-Instrumentarium	PSI	Inhoudelijk ondersteunend instrument voor basisdiagnostiek	Gedrags- en emotionele problemen, ontwikkelingsproblemen, gezondheid, persoonlijkheid, maatschappelijke problemen en opvoedingsproblemen		0-11, 12+	HV met O	6-8 uur	KN nl
Basisonderzoek strafzaken Raad voor de Kinderbescherming	BARO	Inhoudelijk ondersteunend voor justitieel onderzoek en processturend instrument	Gedrags- en psychische problemen	Leefsituatie, gezins- en familierelaties, gedrag, lichamelijke en geestelijke gezondheid, scholing en werk	Jeugdige delinquenten	HV	6-8 uur	KN nl
Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie	VSPS	Inhoudelijk ondersteunend instrument voor basisdiagnostiek en processturend instrument	Gedrags- en emotionele problemen, ontwikkelingsproblemen, gezondheid, persoonlijkheid, maatschappelijke problemen en opvoedingsproblemen	Gezins- en familierelaties, gedrag, lichamelijke en geestelijke gezondheid	Vanaf +/- 6 jaar	HV	30-60 minuten	KN nl
Strength and Difficulties Questionnaire	SDQ	Inhoudelijk ondersteunend instrument voor screening	Emotionele symptomen; symptomen van gedragsproblemen; hyperactiviteit; problemen met leeftijdsgenoten; prosociaal gedrag; gevolgen problemen		4-16, 11-16	O, LK, J	Max. 10 min.	AN nl*
Standaardregistratie Ernst van de Problematiek	STEP (in ontwikkelings)	Inhoudelijk ondersteunend beknopt instrument voor screening	Psychosociaal functioneren, fysiek functioneren, vaardigheden verstandelijke ontwikkeling, opvoeding	Kind, gezin en omgeving	4 - 16	HV	5 min	nl*

O=ouder; LK= leerkracht; J= Jeugdige; HV=Hulpverlener

AN=algemene, kwantitatieve normen; KN=klinische, kwantitatieve normen;
nl= er zijn normen van de Nederlandse populatie; nl*= Nederlandse normen zijn in voorbereiding

Bijlage 4

(COPYRIGHT NIZW)

STANDAARD TAXATIE ERNST PROBLEMATIEK (STEP)

Proefronde 2, februari-juni 2003

Formulieren

Deze formulierenset bestaat, naast de onderstaande vragen naar *Achtergrondgegevens*, uit zes *Scoringshulpen* en een *Verzamelblad*. Wij adviseren u al deze lijsten achter elkaar in te vullen. Voor een uitgebreide toelichting op de vragen in de Scoringshulpen kunt u terecht in hoofdstuk 3 van de Handleiding.

Achtergrondgegevens		
Vul onderstaande gegevens zorgvuldig en volledig in. Deze gegevens zijn van belang om de STEP te toetsen en om de samenhang van de STEP-score met andere gegevens van de cliënt te kunnen vaststellen. Let op: alleen formulieren met volledig ingevulde achtergrondgegevens kunnen we gebruiken voor alle analyses.		
GEGEVENS INVULLER		
Naam invuller	Locatie Bureau Jeugdzorg	Datum van invullen (dd-mm-YYYY) _ _ - _ - _ _ _ _
GEGEVENS JEUGDIGE		
Dossiernummer jeugdige	Geboortedatum jeugdige (dd-mm-YYYY) _ _ - _ - _ _ _ _	Sekse jeugdige ⁹ <input type="checkbox"/> jongen <input type="checkbox"/> meisje
Culturele achtergrond van de jeugdige ¹ <input type="checkbox"/> Nederlands <input type="checkbox"/> Turks <input type="checkbox"/> Marokkaans <input type="checkbox"/> Surinaams <input type="checkbox"/> Antilliaans <input type="checkbox"/> Anders, nl. <input type="checkbox"/> Gemengd, nl. en	Leefverband ¹ <input type="checkbox"/> Thuis <input type="checkbox"/> Bij familie/vrienden <input type="checkbox"/> Alleen wonend <input type="checkbox"/> Anders, nl.	
Huidige gezinssituatie ¹ <input type="checkbox"/> Tweeoudergezin met: mdr - vdr - st.mdr - st.vdr - pl.mdr - pl.vdr ¹⁰ <input type="checkbox"/> Eenoudergezin met: mdr - vdr - st.mdr - st.vdr - pl.mdr - pl.vdr ² Aantal kinderen: Plaats in de kinderrij: 1 2 3 4 5 6 ... ¹¹ <input type="checkbox"/> Niet (meer) relevant vanwege leeftijd en leefverband jeugdige	Onderwijs/dagbesteding ¹ <input type="checkbox"/> Basisonderwijs, groep: <input type="checkbox"/> Speciaal onderwijs <input type="checkbox"/> Voortgezet onderwijs, type en groep/klas: <input type="checkbox"/> Werkend <input type="checkbox"/> Anders, nl.	
Aard problematiek ¹² Aankruisen wat van toepassing is. Hier kunnen meerdere hokjes aangekruist worden! <input type="checkbox"/> Psychosociaal functioneren jeugdige <input type="checkbox"/> Lichamelijke gezondheid, aan lichaam gebonden functioneren <input type="checkbox"/> Vaardigheden en verstandelijke ontwikkeling <input type="checkbox"/> Gezin en opvoeding <input type="checkbox"/> Omgeving jeugdige <input type="checkbox"/> Overige problemen <input type="checkbox"/> Niet gespecificeerde problematiek	Juridisch kader ¹ <input type="checkbox"/> Vrijwillige hulp <input type="checkbox"/> OTS/VOTS <input type="checkbox"/> Voogdij/voorlopige voogdij <input type="checkbox"/> Jeugdreclassering	

⁹ Aankruisen wat van toepassing is.

¹⁰ Omcirkel hier tevens welke ouderfigu(u)r(en) van toepassing is/zijn (mdr = moeder, vdr = vader, st. = stief-, pl. = pleeg-).

¹¹ Omcirkel wat van toepassing is.

¹² Domeinen uit ISIS-tabel.

KWALITEIT OMGEVING (STEP-KO) Scoringshulp

Kruis per vraag het hokje [] van het meest passende antwoord aan (en neem dit cijfer over in de rechterkolom).

1. Zijn er problemen met de kwaliteit van de primaire opvoedingsomgeving of (indien een opvoedingsomgeving niet aan de orde is) zijn er problemen met de kwaliteit van het primaire sociale netwerk van de jeugdige?

[1] Hoogstens normale problemen	[2] Kleine of lichte problemen	[3] Matige problemen	[4] Zware problemen	[5] Zeer zware tot extreme problemen
---------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------	------------------------	--

2. Zijn er problemen op de belangrijkste aspecten van de overige omgeving?

[1] Hoogstens normale problemen	[2] Kleine of lichte problemen	[3] Matige problemen	[4] Zware problemen	[5] Zeer zware tot extreme problemen
---------------------------------------	--------------------------------------	-------------------------	------------------------	--

3. Hoe lang bestaan voorkomende problemen in de omgeving?

[1] Hoogstens 1 week of n.v.t.	[2] Hoogstens 2-4 weken	[3] 5 weken tot 5 maanden	[4] 6 tot 12 maanden	[5] Meer dan 12 Maanden
--------------------------------------	-------------------------------	---------------------------------	----------------------------	-------------------------------

4. Is er iemand die de jeugdige bij problemen steunt (opvangt, problemen helpt oplossen)?

[1] Er is goede steun	[2] Er is redelijke steun	[3] Er is matige steun	[4] Er is weinig steun	[5] Er is geheel Geen steun
--------------------------	------------------------------	---------------------------	---------------------------	-----------------------------------

5. Hoezeer vormt de omgeving (alles bij elkaar) een risicofactor voor de jeugdige?

[1] Geen risicofactor	[2] Een beetje een risicofactor	[3] Tamelijk grote risicofactor	[4] Grote risicofactor	[5] Zeer grote risicofactor
--------------------------	---------------------------------------	---------------------------------------	---------------------------	-----------------------------------

Totaalscore: tel de punten van de aangekruiste hokjes [] op →

RISICO JEUGDIGE (STEP-RJ) Scoringshulp

Kruis per vraag het hokje [] van het meest passende antwoord aan (en neem dit cijfer over in de rechterkolom).

1. Is er kans dat de jeugdige over zes maanden (nog) problemen heeft op één of meer van de aspecten van persoonlijk functioneren?

[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
Grote kans op hoogstens normale problemen	Grote kans op slechts lichte problemen	Grote kans op matige problemen	Grote kans op zware problemen	Grote kans op zeer zware tot extreme problemen

2. Hoe erg zal de jeugdige bij persoonlijke of omgevingsproblemen van slag zijn?

[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
N.v.t. of niet van slag	Een beetje van slag	Tamelijk van slag	Erg van slag	Totaal van slag

3. Zal het functioneren het dagelijks leven van de jeugdige op de vier leefgebieden belemmeren?

- * functioneren thuis;
- * functioneren in betekenisvolle relaties;
- * gedrag op crèche / leren op school / presteren op werk;
- * maatschappelijk functioneren.

[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
N.v.t. of In het geheel niet	Hoogstens een beetje	Hoogstens tamelijk veel op een of meerdere gebieden	Op enkele (maar niet alle) heel erg	Op alle vier heel erg

4. Zal het functioneren van de jeugdige een belasting voor de overige leden van de thuissituatie vormen?

[1]	[2]	[3]	[4]	[5]
N.v.t. of Geen belasting	Een beetje een belasting	Tamelijk grote belasting	Een erge belasting	Een ondraaglijke belasting

Totaalscore: tel de punten van de aangekruiste hokjes [] op →

RISICO OMGEVING (STEP-RO) Scoringshulp

Kruis per vraag het hokje [] van het meest passende antwoord aan (en neem dit cijfer over in de rechterkolom).

1. Is er kans dat het functioneren van de jeugdige over zes maanden een last voor de omgeving oplevert?

[1] Grote kans op een normale last	[2] Grote kans op een lichte last	[3] Grote kans op een matige last	[4] Grote kans op een aanzienlijke last	[5] Grote kans op ernstige tot extreme last
---------------------------------------	--------------------------------------	--------------------------------------	--	--

2. Hoe groot is het risico dat de jeugdige aan de omgeving materiële, fysieke of psychische schade berokkent?

[1] Geen of normaal risico	[2] Licht risico	[3] Matig risico	[4] Aanzienlijk risico	[5] Ernstig tot extreem risico
-------------------------------	---------------------	---------------------	---------------------------	-----------------------------------

3. Als er kans is dat de jeugdige aan de omgeving schade berokkent, hoe groot kan die schade dan zijn?

[1] Niet van toepassing	[2] Hoogstens licht	[3] Tamelijk groot	[4] Aanzienlijk	[5] Zeer groot of extreem
----------------------------	------------------------	-----------------------	--------------------	------------------------------

Totaalscore: tel de punten van de aangekruiste hokjes [] op →