

Samenvatting

Inleiding

Het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' was een tweejarig project dat is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met de MOgroep (voorheen Vedivo). Een van de doelen was om een nieuwe manier van werken voor de Nederlandse gezinsvoogdij te ontwikkelen en vast te leggen. Tussen oktober 2002 en januari 2005 is hieraan gewerkt, waarbij het visiedocument *Leiding geven aan verandering* (Vedivo, 2000) het uitgangspunt was. In dat document werden aanbevelingen gedaan om gezinsvoogden intensiever met gezinnen te laten samenwerken en de doelmatigheid van de uitvoering van de ondertoezichtstelling te verbeteren.

Gelijktijdig met de methodiekontwikkeling, heeft PI Research in opdracht van het WODC de pilots gevolgd, teneinde vast te stellen of de doelen, die door het Ministerie van Justitie met de methodische vernieuwing werden beoogd, daadwerkelijk waren gerealiseerd. De bevindingen zijn gepubliceerd onder de titel 'Bescherming in ontwikkeling' (Slot, Van Tooren & Bijl, 2004). Destijds waren de benodigde gegevens nog niet beschikbaar om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de realisatie van de doelen met betrekking tot (1) de duur van de ondertoezichtstelling, (2) het aantal uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling en de duur van deze uithuisplaatsingen. Om het beeld over het Deltaplan te completeren is in opdracht van het WODC een vervolgonderzoek gestart. Dit onderzoek heeft tot doel om de vragen te beantwoorden die 'Bescherming in ontwikkeling' (Slot, e.a., 2004) moest laten liggen.

Werkwijze

Om het gewenste inzicht te verkrijgen is een dossieronderzoek uitgevoerd. Hieraan is echter een vooronderzoek vooraf gegaan. Tussen de afsluiting van de implementatie van *Leiding geven aan verandering* en de start van het dossieronderzoek lag ruim één jaar. In die periode is geen informatie verzameld over (a) de uitvoering van de methodiek in de voormalige pilots en (b) de werkwijze in de (gezinsvoogdij)teams die in het evaluatieonderzoek als vergelijkingsteams dienst hadden gedaan. Hierdoor bestond geen duidelijkheid over de vraag of de pilotteams zich (nog steeds) onderscheiden van de teams die niet in het Deltaplan hebben geparticipeerd. Beantwoording van die vraag is cruciaal, omdat de 'effecten' van *Leiding geven aan verandering* alleen kunnen worden onderzocht als van elkaar te onderscheiden werkwijzen gesproken kan worden: een nieuwe methodiek tegenover een gangbare of traditionele praktijk.

Bij het vooronderzoek in januari 2006 is gebruik gemaakt van een tweetal informatiebronnen. Er is informatie opgevraagd over de samenstelling en de gemiddelde caseload van het team, met als peildatum 1 juli 2005. Er is voor deze datum gekozen zodat de gegevens aansluiten op de reeds verzamelde gegevens

van 'Bescherming in Ontwikkeling' (Slot, e.a., 2004). Vervolgens zijn twee gezinsvoogden van elk pilot- en vergelijkingsteam telefonisch geïnterviewd aan de hand van een nieuw ontwikkelde lijst, de 'Quick Scan Vragenlijst' (QSV) genaamd. De QSV laat zien in hoeverre medewerkers van gezinsvoogdij-instellingen voldoen aan centrale elementen van *Leiding geven aan verandering*.

In februari 2006 is het dossieronderzoek van start gegaan. Met behulp van het 'Zorgpunten Analyse Protocol – Kort' (ZAP-Kort) zijn op gestandaardiseerde wijze gegevens verzameld uit de dossiers. In tegenstelling tot 'Bescherming in Ontwikkeling' (Slot, e.a., 2004) heeft er ook bij de vergelijkingsgroep dossieranalyse plaatsgevonden. De dataverzameling was erop gericht om in kaart te brengen in hoeverre de Deltaplan-doelen met betrekking tot het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen en de duur van de OTS in de pilotregio's gehaald zijn.

Bevindingen

De volgende drie onderzoeksvragen lagen ten grondslag aan het vooronderzoek:

a) *Hoe verhoudt de (ontwikkeling van de) caseload van de pilotgroep zich tot die van de vergelijkingsgroep?*

Geconcludeerd wordt dat de gemiddelde caseload van de pilotgroep stabiel laag is gebleven. De betreffende teams voldoen ruimschoots aan de gehanteerde norm van 1:17 (incl. voogdijzaken). Ook de gemiddelde caseload van de vergelijkingsgroep is over de tijd gezien stabiel gebleven, maar ligt (gemiddeld) bijna een derde hoger dan die van de pilotgroep.

b) *Werkt de pilotgroep nog volgens de methodiek van Leiding geven aan verandering?*

De gezinsvoogden uit de pilotgroep geven te kennen zonder uitzondering de methodische vernieuwing in de praktijk te gebruiken. Aan de hand van een korte checklist is hun niveau van gebruik van *Leiding geven aan verandering* vastgesteld op het niveau waarbij de betrokken gezinsvoogden al aanpassingen plegen in de methodiek die de uiteindelijke resultaten van de hulp voor afzonderlijke cliënten ten goede moeten komen.

Verder blijkt dat een aantal cruciaal geachte elementen van *Leiding geven aan verandering* nog niet in brede zin zijn opgenomen in het dagelijks handelen van de gezinsvoogd 'nieuwe stijl'. Zo blijken wezenlijke aspecten als het 'werken met het plan op tafel' en het 'opstellen en onderhouden van een actieagenda' nog geen vanzelfsprekendheid voor het merendeel van de geïnterviewde gezinsvoogden.

Over het geheel genomen leveren deze bevindingen een voorzichtig positief beeld op van het gebruik van *Leiding geven aan verandering* door de pilotgroep. Niettemin is het resultaat te beperkt om bovengestelde vraag volmondig met 'ja' te kunnen beantwoorden. Daarvoor is het nodig dat alle pilotteams aangeven, en overtuigender dan thans het geval is, dat zij de cruciale elementen van de nieuwe methodiek frequent in de praktijk toepassen.

c) *Verschilt de werkwijze van de pilotgroep van de vergelijkingsgroep?*

Alle geïnterviewde gezinsvoogden van de vergelijkingsgroep geven aan dat de vernieuwing in hun teams (nog) niet is geïmplementeerd en dat men zich, in een aantal gevallen, aan het oriënteren is op gebruik in de nabije toekomst. Ook als

gekeken wordt naar het gebruik van typische elementen van *Leiding geven aan verandering* blijkt er een duidelijk verschil met de praktijk van de gezinsvoogden uit de pilotgroep. De scores van de vergelijkingsgroep liggen aantoonbaar lager. Hoewel sommige elementen uit de nieuwe methodiek (zoals het geven van opvoedingsadviezen en de bespreking van zorgpunten met de ouders) ook door relatief veel gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep blijken te worden toegepast, is over het geheel genomen niettemin sprake van een duidelijk onderscheid tussen de nieuwe en de traditionele werkwijze van gezinsvoogden. Kortom, het antwoord op bovengestelde onderzoeksvraag luidt bevestigend.

De belangrijkste bevindingen van het dossieronderzoek worden in het onderstaande per onderzoeksvraag weergegeven.

1. Hoe ontwikkelt de gemiddelde duur van de ondertoezichtstellingen in de pilotteams zich ten opzichte van de gemiddelde duur in de vergelijkingsteams?

Van de zaken die door de pilotteams zijn afgerond, is de gemiddelde OTS-duur vanaf 2002 significant afgenomen. Maar voor de beëindigde ondertoezichtstellingen in de vergelijkingsteams blijkt dat evenzeer het geval te zijn. Over de gehele linie daalt de gemiddelde duur van ongeveer 25 maanden in 2002 tot circa 15 maanden in 2004. Hoewel deze daling (dus) niet aan het gebruik van *Leiding geven aan verandering* mag worden toegeschreven, zijn de bevindingen er niet minder opmerkelijk om.

Aan de andere kant wordt de beantwoording van deze vraag wordt in enige mate bemoeilijkt omdat een groot aantal OTS'en (bij beide groepen ca. 55%) ten tijde van het dossieronderzoek nog niet was beëindigd. De geschetste trend van een dalende OTS-duur zal hoe dan ook opwaarts worden bijgesteld als de lopende zaken zijn beëindigd.

2. Hoe ontwikkelen het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen in de pilotteams zich ten opzichte van aantal en duur in de vergelijkingsteams?

In de onderzoeksperiode zijn ongeveer twee op de drie kinderen uithuis geplaatst. Dit geldt voor cliënten van zowel de pilotteams als de vergelijkingsteams. Verder blijkt deze verhouding tamelijk stabiel, dat wil zeggen dat hierin sinds 2002 geen substantiële verandering te zien is. Voorts blijkt dat de eerste uithuisplaatsing van cliënten van de pilotteams significant langer duurt. Hoewel de gemiddelde plaatsingsduur in de loop der tijd lijkt af te nemen, zijn de verschillen over de jaren heen niet significant. Ook de gemiddelde duur van de (eerste) uithuisplaatsing van kinderen uit de vergelijkingsgroep laat een neerwaartse tendens zien, maar deze duidt evenmin op een systematische bekorting van de duur. De conclusie luidt derhalve dat het aantal uithuisplaatsingen noch de duur daarvan aantoonbaar is verminderd, sinds de introductie van *Leiding geven aan verandering*.

Overige bevindingen

Naast de onderzoeksresultaten die relevant zijn voor de beantwoording van de onderzoeksvragen, heeft het onderzoek een aantal andere interessante bevindingen opgeleverd. In de eerste plaats blijken gezinsvoogden uit de pilotgroep aantoonbaar minder vaak ambulante hulp te indiceren dan hun collega's uit de vergelijkingsgroep. Als gezinsvoogden uit de pilotteams een indicatie voor ambulante hulp afgeven, dan lijkt deze hulp vaker te worden geëffectueerd en ook vaker vormen van intensieve ambulante gezinshulp te betreffen; in de vergelijkingsgroep wordt behalve intensieve

ambulante hulp, ook vaak lichte vormen van intensieve hulp ingezet. Het lijkt er op dat gezinsvoogden uit de pilotteams lichte vormen van ambulante hulp vaker zelf aanbieden. Bij deze resultaten moet worden aangetekend dat het om indicaties gaat; de genoemde verschillen zijn, wegens het relatief kleine aantal beschikbare waarnemingen, statistisch niet aantoonbaar.

Ten tweede blijkt in de pilotgroep bij een eerste uithuisplaatsing vooral plaatsingen binnen het netwerk van het kind gerealiseerd te worden. Dit soort plaatsingen worden minder ingrijpend voor het kind geacht. In de vergelijkingsgroep wordt het vaakst een reguliere pleegzorgplaats gerealiseerd. Bij een eventuele doorplaatsing komen in beide groepen vooral residentiële plaatsingen voor. De genoemde verschillen zijn statistisch niet aantoonbaar (om voornoemde reden).

Conclusie

Leiding geven aan verandering wordt nog steeds gebruikt in de voormalige pilotteams en daarin verschilt de praktijk in deze teams duidelijk van de 'traditionele' praktijk van de gezinsvoogdijwerker. Dit heeft echter nog niet geleid tot het bereiken van een aantal met het Deltaplan beoogde doelen met betrekking tot het aantal en de duur van uithuisplaatsingen en de duur van de ondertoezichtstelling. In dit onderzoek zijn geen systematische verschillen gevonden tussen de pilot- en de vergelijkingsgroep met betrekking tot deze 'harde indicatoren'. Wanneer echter gekeken wordt naar onderwerpen als de doelmatigheid van de inzet van ambulante hulp en het soort uithuisplaatsingen lijken er wel degelijk verschillen op te treden tussen beide groepen.

Aanbevelingen

Omdat een aantal cruciale elementen van *Leiding geven aan verandering* nog niet volledig zijn opgenomen in het handelingsrepertoire van de gezinsvoogd 'nieuwe stijl', wordt aanbevolen om in het kader van het intern kwaliteitsbeleid een specifiek onderhoudsplan te ontwikkelen voor dit programma. Gericht onderhouds- en kwaliteitsbeleid bevordert dat reflectie op het werk, professionalisering en evaluatie ingebed raken in het primair proces van het gezinsvoogdijwerk. Het is een waarborg dat een nieuw programma wordt uitgevoerd volgens de bedoelingen (*program integrity*) en de veronderstelde verbeteringen kan effectueren. Bovenal helpt het te voorkomen dat de vernieuwende aspecten van de geïmplementeerde methodiek sluipenderwijs uit de dagelijkse praktijk verdwijnen en daarmee tevens het zicht op een doelmatiger en meer gefocuste uitvoering van de ondertoezichtstelling. Daarnaast is het wellicht mogelijk periodiek visitatie te laten plaatsvinden door externe deskundigen ter bewaking van de uniforme kwaliteit.

In de tweede plaats verdient het de aanbeveling om een meetinstrument te (laten) ontwikkelen met behulp waarvan de uitvoering van *Leiding geven aan verandering* systematisch kan worden gemonitord. De resultaten die met deze metingen worden verkregen kunnen als startpunt worden gebruikt voor periodiek onderhoud en bijstelling van de nieuwe methodiek. Het instrument dat in het kader van het vooronderzoek is gebruikt zou een goede opmaat kunnen zijn tot een dergelijke *Leiding geven aan verandering*-monitor.

Tot slot wordt aanbevolen bij de verdere ontwikkeling van *Leiding geven aan verandering*, overeenkomstig de Ontwikkeling Criteria Bureaus Jeugdzorg, meer aandacht te besteden aan criteria als aard en ernst van de problematiek, de verhouding van draagkracht versus draaglast en de urgentie van de situatie (Criteria indicatiestelling, 2006). Gezinsvoogden kunnen getraind worden om, op basis van deze differentiatie naar ernst en urgentie, verschillende accenten te leggen en verschillende technieken te gebruiken in de uitvoering van *Leiding geven aan verandering*. In toekomstig onderzoek kan gecontroleerd worden voor dit soort criteria, die mogelijk een effect hebben op de inhoud en gemiddelde duur van ondertoezichtstellingen.