

Samenvatting Rapport ‘Verkorting doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen’

Evaluatie pilots Project ‘Afstemming Werkwijze in de Keten’ (Programma Beter Beschermd, Ministerie van Justitie)

Karin Eijgenraam, Ria Schouten, Cora Bartelink & Thomas Hoogendoorn (Nederlands Jeugdinstuut / NJi)
Utrecht, juli 2007

Evaluatie project Afstemming Werkwijze in de Keten

Voor u ligt een rapport over de evaluatie van de resultaten van het project Afstemming Werkwijze in de Keten (de zgn. *pilots doorlooptijden*). In augustus 2006 is het Nederlands Jeugdinstuut/NJi¹, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC, Ministerie van Justitie), gestart met de evaluatie van dit project. Hierin werken zeven pilots, in opdracht van de Stuurgroep Beter Beschermd, aan de ontwikkeling van een werkwijze die de doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen moet verkorten.

Aanleiding en context van het onderzoek

In oktober 2005 vond een expertmeeting plaats waarin professionals uit de jeugdbeschermingsketen en andere deskundigen nagingen hoe lang de doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen zou mogen zijn. Zij kwamen tot de conclusie dat het hele besluitvormingsproces niet langer dan 42 werkdagen in beslag zou mogen nemen. De Stuurgroep Beter Beschermd heeft naar aanleiding van die expertmeeting de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten opgedragen² pilots te starten, waarin de verschillende ketenpartners (toegang bureau jeugdzorg, Advies- en Meldpunt Kindermishandeling, Raad voor de Kinderbescherming, Rechtbank) participeren om een werkwijze te ontwikkelen die een doorlooptijd van maximaal 42 werkdagen mogelijk maakt. Twee stadsregio's en vijf provincies hebben een pilotplan ingediend voor het project Afstemming Werkwijze in de Keten: Amsterdam, Gelderland, Limburg, Overijssel³, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland. De evaluatie van de zeven pilots moest gericht zijn op:

1. De resultaten van de pilots bij het werken volgens de ambities zoals door de Stuurgroep Beter Beschermd vastgesteld, namelijk het realiseren van kortere doorlooptijden en efficiëntere werkwijzen in de jeugdbeschermingsketen;
2. De mate waarin dusdanig goede werkwijzen zijn ontwikkeld dat deze voor een regionale ‘uitrol’ in aanmerking komen en als voorstellen kunnen dienen aan de Stuurgroep in het kader van het landelijk bevorderen van aangetoonde *good practices*.

Op basis van de evaluatie zal de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten voorstellen doen aan de Stuurgroep Beter Beschermd, voor het landelijk bevorderen van aangetoonde *good practices* en voor de introductie van een landelijke norm voor de doorlooptijd.

¹ Vanaf 1 januari 2007 vormt NIZW Jeugd samen met de afdeling Jeugd van het NIZW International Centre het Nederlands Jeugdinstuut/NJi.

² Voor opdracht van de Stuurgroep Beter Beschermd zie bijlage 1 in het volledige rapport.

³ In Overijssel doen twee pilots mee: Almelo en Zwolle.

Inhoudelijke probleemschets

In de jeugdbeschermingsketen kunnen de jeugdige en diens gezin te maken krijgen met vijf verschillende schakels: de toegang van bureau jeugdzorg, het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), de kinderrechter en de jeugdbescherming. De totale termijn die de organisaties in deze keten hebben voor het aannemen van de eerste zorgmelding tot aan de start van de uitvoering van een beschermingsmaatregel (zoals een ondertoezichtstelling of voogdij), is bijna 9 maanden. De werkelijke doorlooptijd kan bovendien nog langer duren⁴. In de eerder genoemde expertmeeting kwam men tot de conclusie dat deze termijn te lang is.

Deze vijf schakels voeren drie kernactiviteiten uit: het doen van onderzoek, het geven van een advies cq. het nemen van een besluit en het uitvoeren van het besluit (de maatregel). Vier van de vijf schakels houden zich in mindere of meerdere mate met de kernactiviteit onderzoek bezig. Als de ketenpartners niet goed afstemmen wie welk deel van het onderzoek doet, bestaat het risico dat delen van het onderzoek onnodig herhaald of overgeslagen worden. Zowel herhalingen als hiaten in het onderzoek kunnen voor vertraging in de keten zorgen. Ook bij de tweede activiteit kunnen vertragingen optreden. Dit heeft te maken met de persoonlijke beslissingsdrempel van de beslisser, die aangeeft hoe snel de beslisser de neiging heeft om actie te ondernemen (Dalglish, 1997). Zowel een (te) hoge als een (te) lage beslissingsdrempel kan de doorstroming in de keten afremmen. Beslissers met een lage beslissingsdrempel gaan snel over tot actie en moeten wellicht, als ze op hun schreden terug moeten keren als de actie niet terecht was, een deel van het onderzoek overdoen. Bij beslissers met een hoge beslissingsdrempel is de kans groot dat ze te lang door blijven gaan met onderzoek doen alvorens een beslissing te durven nemen, waarmee ze het proces onnodig vertragen (Eijgenraam, 2006). De derde activiteit, het (gaan) uitvoeren van de maatregel, markeert het einde van de doorlooptijd van de jeugdbeschermingsketen en kan daarmee niet voor vertraging in de doorlooptijd zorgen (wel kan de start ervan op zich laten wachten vanwege wachtlijsten).

Zowel op het gebied van de kernactiviteiten als op het gebied van de termijnen zijn aspecten te zien die bepalend zijn voor de doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen. Aan de zeven pilots de uitdaging om knelpunten ten aanzien van de doorlooptijd in kaart te brengen en met creatieve oplossingen aan te pakken.

Opzet, verloop en uitkomsten van het onderzoek

De pilots zijn vanaf april 2006 van start gegaan. Het NJi is enkele maanden later bij het project betrokken om de evaluatie uit te voeren. Vanaf medio augustus 2006 kon het onderzoek beginnen en is er contact gelegd met de contactpersonen van de pilots, om afspraken te maken voor alle activiteiten en data te plannen voor de interviews. De onderzoeksopzet vermeldt dat de volgende onderzoeksmiddelen gebruikt worden: per pilot vier interviews (drie groepsinterviews en één telefonisch interview), het vergaren van informatie uit de administratieve systemen van de verschillende ketenpartners en een cliëntenenquête. Het evaluatieonderzoek is in drie delen opgesplitst: de planevaluatie, de procesevaluatie en de evaluatie van de eerste resultaten.

Nulmeting en meting resultaten

Bij het opstellen van het plan voor de evaluatie van de pilots zijn het NJi en het WODC ervan uitgegaan dat de nulmeting niet door de pilots wordt uitgevoerd. Daarom voorzag het plan in het uitvoeren van een

⁴ Een *termijn* is de begrensde tijdruimte waarbinnen iets moet gebeuren (dit kan zijn vastgelegd in de wet of in beleidsregels/-afspraken), terwijl de *doorlooptijd* de tijd is die het voltooiën van een activiteit daadwerkelijk in beslag neemt.

nulmeting door het NJi door middel van het opvragen van registratiegegevens. Bij de start van de evaluatie bleek, dat de pilots (met uitzondering van Gelderland) zelf een nulmeting hadden gedaan. De gegevens die de pilots zelf al hadden verzameld, bleken echter in de meeste gevallen niet geschikt om te gebruiken voor een nulmeting, doordat de gegevens een globale indicatie geven van de gemiddelde doorlooptijden, waarbij niet duidelijk is hoe ze zijn gemeten en wat als start- en eindmoment is genomen. Bovendien bleek dat er geen duidelijke criteria waren gesteld om de gegevens te verzamelen, zodat iedere pilot de gegevens op een andere manier had verzameld, met als resultaat gegevens die onderling niet goed te vergelijken zijn. Om die reden werd de pilots gevraagd aanvullende gegevens te leveren. Uiteindelijk bleek het niet mogelijk om op een snelle en eenvoudige wijze de benodigde gegevens te achterhalen. De reden hiervoor is dat vier verschillende informatiesystemen (los van elkaar) geraadpleegd moeten worden en de gegevens van één cliënt handmatig aan elkaar gekoppeld moeten worden. Bovendien zijn niet altijd de gegevens uit de informatiesystemen te halen die nodig zijn om een goed beeld te krijgen van de doorlooptijd.

Ook voor het verzamelen van gegevens voor de latere meting van de resultaten bleek het een probleem om (betrouwbare en bruikbare) gegevens te verzamelen uit de informatiesystemen. Om toch gegevens te kunnen verzamelen over de doorlooptijden in de pilotperiode, werden de gegevens gebruikt die de pilots handmatig hadden bijgehouden gedurende de pilot. Maar net als bij de nulmeting bleken ook deze gegevens niet geschikt voor goede kwantitatieve analyses. We hebben moeten concluderen dat zowel de gegevens van de nulmeting als de gegevens van de doorlooptijden uit de pilotperiode niet geschikt zijn om gefundeerde uitspraken te doen over de doorlooptijden.

Planevaluatie

De planevaluatie was gericht op het identificeren van de wijze waarop de pilots hun doelen willen bereiken. Een belangrijke vraag is ook waaróm die werkwijze tot het gewenste resultaat zou leiden, met andere woorden: op welke theorie of veronderstelling is de verwachting gebaseerd dat de werkwijze snellere doorlooptijden en een efficiëntere werkwijze tot resultaat zal hebben? Om dit te achterhalen zijn de pilotplannen bestudeerd en zijn in elke pilot groepsinterviews afgenomen: met de opstellers van het plan, over onder andere die achterliggende 'theorie' van het plan en met uitvoerend medewerkers van de deelnemende organisaties (toegang BJZ, AMK, RvdK en soms de rechtbank) over hun visie op de voorgestelde veranderingen en werkwijze.

Bij de bestudering van de plannen blijkt dat de opbouw van de plannen duidelijk is: in de pilotplannen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in doelen en voorgestelde werkwijze, inrichting van de pilotorganisatie, communicatie, nulmeting en kosten van de pilot. Wat opvalt is dat een analyse van de knelpunten bij de meeste pilots ontbreekt, zodat het niet duidelijk wordt waar de doelen op gebaseerd zijn. Ook is de werkwijze onvoldoende uitgewerkt en ontbreekt een onderbouwing of theoretische verantwoording voor de gekozen aanpak. Omdat er weinig tijd was om het plan te schrijven, heeft een aantal pilots ervoor gekozen in grote lijnen een plan te schetsen, wat in een later stadium verder uitgewerkt zou worden. Dit betekent wel dat de uitvoerders van de pilots weinig in handen kregen om het verbeterproces te beginnen, terwijl een goed plan onontbeerlijk kan zijn voor een goede start van het proces.

De ontbrekende theoretische achtergronden zijn zoveel mogelijk door middel van de interviews met de opstellers van het plan achterhaald. Daaruit is naar voren gekomen dat in Gelderland, Limburg en Rotterdam men zich baseerde op in de organisaties aanwezige kennis en ervaring. In de overige vier pilots baseerde men zich daarnaast ook op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur. In Amsterdam werden de ervaringen die zijn opgedaan met het Justitieel Casusoverleg (JCO), als uitgangspunt voor de pilot genomen. Het JCO is een overleggroep van het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en in veel gevallen ook de Jeugdreclassering en HALT. Doel van dit

casusoverleg is het verkorten van de doorlooptijden en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming. In een evaluatierapport (Van Poppel, Pranger, Veenma, Bruinsma & Boekhoorn, 2005) blijkt dat het niet duidelijk is of het korter worden van de doorlooptijden gevolg is van de JCO'en. In West-Brabant, Zeeland en Overijssel (Zwolle), werd het zgn. Britse model (Veldkamp, 2005) als uitgangspunt gebruikt. Dit model heeft betrekking op de jeugdbeschermingsketen in Groot-Brittannië; deze wordt niet (zoals in Nederland) uitgevoerd door aparte organisaties maar valt onder de verantwoordelijkheid van één organisatie: het Social Services Department (SSD). De uitvoerend werkers van SSD zijn in de regel hoog opgeleide, betrokken professionals, die goed theoretisch onderlegd zijn. Er wordt veel belang gehecht aan de samenwerking met ouders op basis van vrijwilligheid, maar men is niet terughoudend met het inschakelen van de rechter als de veiligheid van het kind in het geding is. De organisatie van SSD is zodanig ingericht, dat de voorgeschreven werkwijze en termijnen kunnen worden gevolgd.

In Zeeland werd daarnaast de lezing 'Kan de keten korter?' als inspiratiebron gebruikt. Hierin pleit Van Montfoort (2005) er o.a. voor de keten kort en overzichtelijk te houden en een eenduidig en duidelijk systeem voor onderzoek en besluitvorming te gebruiken.

In Overijssel (Almelo en Zwolle) werd voor de aanpak bij het ontwikkelen van de werkwijze gebruik gemaakt van de Doorbraakmethode (Diephuis, 2004; Van Deur, Diephuis, Oortgiesen & Stienstra, 2006). In Zeeland werd het toetsen van verbeterpunten ook volgens deze methode gedaan. Doorbraak is een methode uit de gezondheidszorg die in de jeugdzorg wordt gebruikt om wachtlijsten weg te werken en doorlooptijden te versnellen. Kern van deze methode is dat wetenschappelijke en praktijkkennis worden samengebracht door een expertteam, die op basis hiervan verbeterideeën opstelt. Tijdens werkconferenties gaan multidisciplinaire teams deze verbeterideeën vertalen in concrete verbeteracties ten behoeve van hun eigen organisatie(s). Deze verbeteracties worden vervolgens uitprobeerd in de praktijk en op basis van de ervaringen verder uitgewerkt.

De interviews met de opstellers en uitvoerders van het plan zijn ook gebruikt om de ontbrekende analyses van de knelpunten te achterhalen. De knelpunten die tijdens de interviews naar voren kwamen, vielen in drie categorieën te onderscheiden: knelpunten met betrekking tot afstemming en samenwerking (overlap van taken, na elkaar werken in plaats van naast en met elkaar, gericht op de eigen organisatie in plaats van op gezamenlijke verantwoordelijkheid, samenwerkingsafspraken afhankelijk van individuele personen, verschil in visie, onbekendheid met criteria melding en maatregel), knelpunten met betrekking tot logistiek en overdracht (logistiek oponthoud, kwaliteit schriftelijke overdracht, gedateerde informatie, aansluiting informatiesystemen, bureaucratie, wachttijden bij jeugdbescherming of zorgaanbieder) en knelpunten in de interne werkprocessen (inefficiënte planning, hoge caseload, te weinig prikkelende norm). Omdat de knelpunten met betrekking tot de gebrekkige aansluiting van informatiesystemen en wachttijden bij jeugdbescherming of zorgaanbieder niet veranderbaar zijn binnen de context van de pilot, werd er door het merendeel van de geïnterviewden voor gepleit dit landelijk aan te pakken.

De pilots hebben de doelen die door de projectgroep zijn opgesteld (kort gezegd: de doorlooptijd duurt maximaal een week, indien er een voorlopig besluit is genomen dan is de maximale doorlooptijd tot aan het definitieve besluit twee maanden) overgenomen. Deze doelen zijn concreet en goed meetbaar. Dat is veel minder het geval bij de doelen die de pilots daarnaast nog zelf hebben opgesteld. Deze doelen (zoals o.a. verbetering van de afstemming van taken, er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen, er is vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners, er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik, de besluitvorming is zorgvuldig, onderbouwd en transparant, de deskundigheid is vergroot) zijn over het algemeen niet voldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Daardoor zijn ze lastig te meten. Hoe de resultaten moeten worden gemeten, wordt dan ook niet vermeld.

De beoogde werkwijze wordt in de pilotplannen niet of vrij summier beschreven. In de plannen wordt wel aangegeven hoe de nieuwe werkwijze ontwikkeld wordt: al werkende in de praktijk ontwikkelen of deze eerst bedenken en vervolgens verder toetsen en ontwikkelen.

Procesevaluatie

Bij de procesevaluatie staat de uitvoering van de plannen centraal. Centrale vraag is hoe de pilots in de praktijk uitgevoerd worden en of dat is zoals was bedoeld. In elke pilot is een groepsinterview afgenomen met uitvoerend medewerkers van de deelnemende organisaties (toegang BJZ, AMK, RvdK en soms de rechtbank) om na te gaan hoe de werkwijze in de praktijk werd uitgevoerd. In elke pilot werd een aantal cliënten benaderd om een enquête in te vullen met daarin vragen over hun tevredenheid over de snelheid van werken en de bejegening door de organisaties.

Er zijn grote overeenkomsten in de ontwikkelde werkwijzen. Alle pilots hebben een afstemmings- of gezamenlijk casusoverleg ingesteld, waarbij de verschillende ketenpartners met elkaar overleggen over de aanpak van het onderzoek en gezamenlijk beslissen wie welke taak op zich neemt. Bij een aantal pilots is daarbij geëxperimenteerd met het sneller overnemen van taken, waarbij de scheiding tussen bijvoorbeeld AMK en RvdK wat losser wordt gehanteerd. Terwijl men bij andere pilots meer vasthoudt aan een strikte scheiding van taken en de doorlooptijd vooral probeert te verkorten door het sneller op elkaar laten volgen van die taken. Voor het uitwisselen en overdragen van informatie zijn soms praktische oplossingen bedacht (gebruik USB-sticks en e-mail). Een aantal pilots ziet voordeel in het meer gezamenlijk uitvoeren van taken, zoals gezamenlijk huisbezoek en een 'warme overdracht'⁵. Dit heeft niet alleen geleid tot een snellere en betere overdracht van informatie, maar ook tot een beter zicht op welke informatie een ketenpartner nodig heeft. Bij een aantal pilots wordt planmatiger gewerkt, door zittingen bij de rechtbank eerder dan gebruikelijk in te plannen (met als neveneffect dat raadsmedewerkers planmatig moeten werken) of door te werken met protocollen en instrumenten. En in een aantal pilots wordt meer gebruik gemaakt van een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS), zodat de benodigde hulp al kan starten terwijl er nog onderzoek wordt gedaan.

Of de werkwijzen zijn uitgevoerd volgens plan (de zgn. programma-integriteit) is nauwelijks na te gaan, omdat de meeste pilots geen uitgewerkte werkwijze in hun plan hebben opgenomen. En hoewel sommige pilots in hun plan vermelden dat ze aan het einde van de pilotperiode een beschreven werkwijze zullen opleveren, is dat bij geen enkele pilot daadwerkelijk gebeurd.

Wel is aan te geven hoe professionals en cliënten de (veranderingen in de) samenwerking in de praktijk hebben ervaren. Een aantal uitkomsten op een rij:

- Alle pilots ervaren dat er door het gezamenlijk (afstemmings)overleg minder langs elkaar heen wordt gewerkt en er geen dubbel werk wordt gedaan. Er zijn kortere lijnen waardoor er sneller wordt gewerkt. Bovendien lijkt de ontmoeting met de medewerkers van ketenpartners een belangrijke factor in het enthousiasmeren en motiveren van betrokken professionals. De focus op snelheid wordt als gevaar gezien: dit mag niet ten koste gaan van de zorgvuldigheid. De ervaringen van de pilots met het gezamenlijk casusoverleg zijn overwegend positief.
- Soms was ook de gezinsvoogd of zorgaanbieder aanwezig bij dit overleg. De benodigde hulp kon dan beter worden voorbereid en sneller geregeld.
- In de pilots waarin werd geëxperimenteerd met gezamenlijk huisbezoek, merkte men dat zaken sneller konden worden overgedragen doordat de medewerker die de zaak gaat overnemen al aanwezig is. Men heeft het als positief ervaren om zorgen direct te kunnen delen met ketenpartner. Voor de cliënt kan de aanwezigheid van meerdere ketenpartners bij de overdracht als nadeel hebben dat het onduidelijk

⁵ Dit wil zeggen dat gegevens niet alleen schriftelijk maar ook mondeling worden overgedragen, bijvoorbeeld in een *face to face* gesprek (evt. in aanwezigheid van de cliënt).

is wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft. Dit betekent dat daar duidelijke afspraken over gemaakt moeten worden.

- Het werken met vastgelegde afspraken of protocollen, bijvoorbeeld voor het verzoek om een raadsonderzoek of het indienen van een rekest, werd als positief ervaren. Er hoeft niet elke keer opnieuw bedacht te worden hoe, waar en bij wie dat moet gebeuren.
- Het gebruik van moderne communicatiemiddelen (e-mail en USB-sticks) voorkomt de omslachtige overdracht van informatie. Informatie kan snel uitgewisseld worden. Als nadeel daarvan wordt gezien dat deze wijze van informatieoverdracht wellicht gevoeliger is voor misbruik.
- Over het gebruiken van eenzelfde diagnostisch instrument door meerdere ketenpartners bleken de meningen verdeeld; als voordelen ziet men dat er meer eenduidigheid in de werkwijze bereikt kan worden en dat de volledigheid van informatie meer gewaarborgd is, als nadeel wordt genoemd dat wanneer het instrument erg uitgebreid is het veel tijd kost om het in te vullen. Men is wel doordrongen (geraakt) van het belang van het maken van afspraken over wie welke informatie verzamelt. Een goede afstemming in het gebruik van instrumenten kan voorkomen dat informatie meerdere keren wordt verzameld.
- Het vooruit plannen van zittingen bij de rechtbank hebben de uitvoerders van de pilots als een belangrijke verbetering ervaren. Uit de enquête bleek dat sommige ouders de voorbereidingstijd voor de zitting te kort vonden bij heel snel ingeplande zittingen.
- Daarnaast vonden de meeste ouders die de enquête hadden geretourneerd dat ze onvoldoende werden geïnformeerd door de verschillende ketenpartners over de gang van zaken tijdens het onderzoek.

Vanwege de onvolledigheid en de geringe betrouwbaarheid van gegevens zijn de behaalde resultaten (doorlooptijden) niet toetsbaar. Ook de zgn. procesdoelen zijn nauwelijks toetsbaar, omdat ze onvoldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) zijn.

De meeste pilots vinden dat de termijn van een week om een voorlopig besluit te nemen niet haalbaar is. Volgens sommige pilots is de termijn van twee maanden om een definitief besluit te nemen realistisch, mits er voldoende capaciteit bij BJZ en de RvdK is om de onderzoeken uit te voeren en de doorstroming naar de jeugdbescherming verzekerd is.

Wat met name opvalt is het grote enthousiasme van de uitvoerders van de pilots. Men laat zich over het algemeen positief uit over de veranderde werkwijze en heeft de indruk dat de doorlooptijd daardoor sneller wordt. Of dat ook werkelijk zo is, is overigens op basis van de beschikbare gegevens niet te zeggen. Dat enthousiasme is wellicht de grote drijvende kracht achter de pilots: mensen willen graag dat de doorlooptijd korter wordt en zetten zich daarvoor met grote inzet in. Daarnaast zal de *face to face* ontmoeting met medewerkers van ketenpartners (die men daarvoor misschien hooguit alleen van naam kende) een niet te onderschatten factor zijn, die mensen zowel motiveert als verplicht om beter samen te werken en daardoor tot betere resultaten te komen. De vraag is wel hoelang die factor van kracht blijft; werkt het ook nog als de experimenteerfase voorbij is en het breed geïmplementeerd wordt? Omdat de nieuwe werkwijzen nog niet op papier staan en nog niet zijn ingebed in een duidelijke structuur, is de werking ervan sterk afhankelijk van de nu nog toevallige samenstelling van individuele personen en bestaat het risico dat die bij een andere samenstelling verloren gaat.

Meting eerste resultaten niet mogelijk in gekozen projectopzet

Gedurende het onderzoek werd duidelijk dat de resultaten van de pilots nauwelijks te meten zijn. Veel van de oorspronkelijke onderzoeksvragen zijn daardoor niet goed te beantwoorden. Met het geven van de opdracht aan de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten om zeven pilots te starten (om een werkwijze te ontwikkelen waarin de doorlooptijden drastisch worden verkort), heeft de Stuurgroep Beter Beschermd uitdrukkelijk gekozen voor een belangrijke rol voor de uitvoeringspraktijk. Deze keuze werd

gemaakt vanuit de opvatting dat verbeteringen in de samenwerking het beste bedacht kunnen worden door de professionals die dagelijks last hebben van belemmeringen in die samenwerking. De vraag is of de resultaten van het project, zoals de stuurgroep voor ogen had, te onderzoeken is in die gekozen projectopzet. De beleving van participerende professionals en cliënten is wel onderzoekbaar in dit project. Maar gaandeweg het onderzoek hebben we moeten constateren dat kwantitatief onderzoek naar de doorlooptijden (conform de opdracht van de stuurgroep aan de projectgroep cq. de onderzoeksopdracht van het WODC aan het NJi), in de gekozen opzet van dit project niet te onderzoeken is. Kwantitatief onderzoek naar de doorlooptijden was wel mogelijk geweest wanneer een veel strakker schema ten behoeve van de te verzamelen gegevens opgelegd was aan de pilots. Door de projectgroep was alleen in grote lijnen aangegeven welke informatie over de doorlooptijden nodig was. Er werd bovendien min of meer vrij gelaten hoe deze gegevens verzameld moesten worden, zodat elke pilot naar eigen inzicht informatie ging verzamelen. De gegevens die daarmee verkregen werden, bleken nauwelijks bruikbaar voor het kwantitatieve deel van het onderzoek omdat ze te ongelijksoortig waren. Verder ontbrak een norm waaraan voortgang en/of resultaten konden worden afgemeten. Tegen de tijd dat het NJi voor het evaluatieonderzoek was aangetrokken, waren de pilots al bijna vijf maanden op weg en bleek het bij een aantal pilots ondoenlijk deze wijze van informatie verzamelen nog te corrigeren. Daarnaast werd gedurende het project duidelijk dat de pilotperiode niet voldoende was om de experimenten van de pilots goed te benutten. Daarom hebben de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten en de Stuurgroep Beter Beschermd besloten om het project een vervolg te geven en de pilots daarbij een specifiekere opdracht te geven. Om die reden heeft dit rapport niet het karakter van een uitgebreide eindrapportage, maar geeft het de stand van zaken weer met suggesties voor het vervolg van het project Afstemming Werkwijze in de Keten en voor de wijze waarop de resultaten van dat vervolg gemeten zouden moeten worden.

Suggesties voor het vervolg van de pilots

Op basis van de ervaringen van de afgelopen periode is een aantal suggesties te doen voor de uitvoering van (het vervolg van) de pilots:

- Bij een project zoals deze, waarbij verschillende fases en producten worden geëvalueerd (plan, proces/werkwijze en resultaten), zou tussen die verschillende fases momenten ingebouwd moeten worden waarop een ('go-no go') besluit over het vervolg kan worden genomen:
 - wanneer de uitkomst van de planevaluatie is dat het plan 'goed genoeg is om uit te voeren' kan besloten worden het proces te starten;
 - wanneer uit de procesevaluatie blijkt dat de werkwijze volgens plan wordt uitgevoerd, kunnen de resultaten gemeten worden.
- Om te bereiken dat uitvoerend werkers meer houvast en richting krijgen voor het uitvoeren van de pilot, zouden zij al in een vroeg stadium betrokken moeten worden bij de fase van planvorming.
- Alvorens te starten met de nieuwe werkwijze, is het nodig eerst een nulmeting te doen.
- Er is meer sturing nodig vanuit de projectgroep om de pilots te richten op het gezamenlijk verder ontwikkelen van één werkwijze (in plaats van dat iedere pilot zelf een werkwijze ontwikkelt). Bewezen methoden zouden daarin ook een plek moeten krijgen (bijvoorbeeld de Deltamethode).
- De eerste fase van dat vervolg zou besteed moeten worden aan het beschrijven van een standaard werkmodel (evt. door een select groepje van experts) dat in de volgende fase in de pilots verder getoetst en verbeterd wordt in meerdere rondes (bijvoorbeeld aan de hand van de Doorbraakmethode). Voor het ontwerpen van een werkwijze zijn de volgende vuistregels van belang:
 - formuleer een gemeenschappelijk einddoel;
 - identificeer taken en verantwoordelijkheden van verschillende ketenpartners en maak hierover concrete afspraken;

- zorg voor ketenregie;
- organiseer systematische rapportage.
- Er zou met meerdere varianten van het afstemmingsoverleg geëxperimenteerd kunnen worden (het is niet nodig alle zaken in een groot overleg te bespreken); bevindingen zouden vastgelegd kunnen worden in de vorm van handreikingen.

Er zijn twee pilotoverstijgende aandachtspunten, die landelijk aangepakt zouden moeten worden:

- De ervaringen van de pilots zouden benut moeten worden bij de ontwikkeling van instrumenten (waar de MOgroep momenteel mee bezig is).
- Het is noodzakelijk dat de informatiesystemen van de verschillende ketenpartners op elkaar aansluiten.

Om de resultaten van het vervolg van de pilots te kunnen meten, geven we de volgende suggesties voor het opzetten van het onderzoek:

- Zorg voor eenduidige selectie van zaken.
- Maak duidelijke afspraken over het meten van variabelen (wat, hoe en wanneer).
- Stel een minimum aantal zaken vast waarvan gegevens verzameld moeten worden.
- Stel een vaste aanspreekpersoon aan die zorg draagt voor de communicatie met de onderzoekers.
- Introduceer de onderzoekers bij medewerkers (zodat zij weten wie wie is en wat er van elkaar verwacht mag worden).

Literatuur

- Dalglish, L.I. (1997). *Risk assessment and decision making in child protection*. Brisbane, Australia: The University of Queensland, Department of Psychology.
- Deur, Heleen van, Karel Diephuis, Ruth Oortgiesen & Petra Stienstra (2006). “De wereld ziet er heel anders uit zonder wachtlijst”. Resultaten van een Doorbraakproject in de jeugdzorg. *Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg*, jrg. 10, nr 5 (sept.).
- Diephuis, K.H. (2004). *Doorbreken met kwaliteit, Programma Kwaliteitszorg in de Jeugdzorg II*. Utrecht: MOgroep.
- Eijgenraam, K. (2006). *Beslissen is een werkwoord. Handreikingen voor het besluitvormingsproces in bureau jeugdzorg*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Montfoort, A. van (2005). *Kan de keten korter? Bescherming en hulp voor kinderen bij huiselijk geweld*. Inleiding Congres Kind tussen twee vuren (13 januari 2005).
- Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S. Veenma, M.Y. Bruinsma & P. Boekhoorn (2005). *Evaluatie Justitieel Casuoverleg Jeugd*. Den Haag: WODC.
- Veldkamp, A.W.M. (2005). *Kindertijd. Een beschrijving van de organisatie van de jeugdbescherming, het werkproces in de praktijk en de daarin voorgeschreven tijdslimieten en doorlooptijden in het Verenigd Koninkrijk*. 's-Hertogenbosch: Veldkamp Training & Consultancy.