



909 zorgen
Een onderzoek naar de doelmatigheid van de
ondertoezichtstelling

november 2001

prof. dr. N.W. Slot
drs. A. Theunissen
drs. F.J. Esmeijer
drs. Y. Duivenvoorden

Faculteit der Psychologie en Pedagogiek
Afdeling Orthopedagogiek

ISBN 90-9015467-1

2001 W. Slot / A. Theunissen, Vrije Universiteit Amsterdam

Druk: Centrale Huisdrukkerij V.U.

Distributie: W. Slot / A. Theunissen,
Faculteit der Psychologie en Pedagogiek, afdeling Orthopedagogiek
Van der Boechorststraat 1, 1081 BT Amsterdam
020-4448908 / 020-4448900

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, fotocopy, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
HOOFDSTUK 1 INLEIDING	11
1.1 ZORGEN OVER DE EFFECTIVITEIT VAN DE OTS	11
1.2 VRAAG NAAR DE DOELMATIGHEID NOG STEEDS ACTUEEL: DRIE ONDERZOEKSVRAGEN	12
1.3 OPZET VAN HET ONDERZOEK EN HET RAPPORT	13
HOOFDSTUK 2 LEVEREN DE ONTWIKKELINGSPSYCHOLOGIE EN DE PEDAGOGIEK AANKNOPINGSPUNTEN VOOR HET STELLEN EN EVALUEREN VAN DOELEN IN HET KADER VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING EN WAT IS DE HUIDIGE PRAKTIJK? 15	15
2.1 INLEIDING	15
2.2 DOELEN: MOEILIK TE FORMULEREN	15
2.3 HET OBJECT VAN DE DOELEN	15
2.4 KINDDOELEN IN TERMEN VAN GEWENSTE ONTWIKKELINGSUITKOMSTEN	16
2.4.1 <i>Kind-doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten</i>	16
2.4.2 <i>Het vierstappenmodel</i>	16
2.4.3 <i>Ontwikkelingscriteria: de invalshoek van de ontwikkelingstaken</i>	19
2.4.4 <i>Pedagogische criteria: drie invalshoeken</i>	20
2.4.5 <i>Gevaar van rigide hantering van ontwikkelings- en pedagogische criteria</i>	23
2.5 DE HUIDIGE PRAKTIJK: KWALITEIT VAN DE GESTELDE DOELEN	23
2.5.1 <i>Inleiding</i>	23
2.5.2 <i>Kwaliteit van doelen</i>	24
2.5.3 <i>Mate waarin doelen zijn bereikt</i>	25
2.6 CONCLUSIES	26
HOOFDSTUK 3 HULPVERLENING VOORAFGAAND EN TIJDENS DE ONDERTOEZICHTSTELLING: WAT VERANDERT ER VOOR DE JEUGDIGE? 29	29
3.1 INLEIDING	29
3.2 ONDERZOEKSOPZET	29
3.2.1 <i>Onderzoeksgroep en dataverzameling</i>	29
3.2.2 <i>Algemene kenmerken van de onderzoeksgroep</i>	31
3.3 ACHTERGRONDKENMERKEN BIJ AANVANG ONDERTOEZICHTSTELLING	33
3.4 HULPVERLENING VOORAFGAAND AAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING	34
3.5 MIDDELEN: ZORGVORMEN EN VERBLIJPLAATS	35
3.6 IN HOEVERRE VERBETERT DE SITUATIE VAN ONDER TOEZICHTGESTELDE JEUGDIGEN NA HET UITSPREKEN VAN DE MAATREGEL?	37
3.6.1 <i>Inleiding</i>	37
3.6.2 <i>De onderzoeksgroep gekarakteriseerd aan de hand van zorgpunten</i>	38
3.6.3 <i>Doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in termen van veranderingen in aantal zorgpunten</i>	39
3.6.4 <i>Veranderingen in zorgpunten bij 'verbeterde groep' en 'verslechterde groep'</i>	40
3.7 CONCLUSIES	44
3.7.1 <i>Onderzoeksgroep</i>	44
3.7.2 <i>Achtergrondkenmerken bij aanvang OTS</i>	45
3.7.3 <i>Hulpverlening die werd ingezet voorafgaand aan de ondertoezichtstelling</i>	45
3.7.4 <i>Middelen die zijn ingezet tijdens de ondertoezichtstelling</i>	45
3.7.5 <i>Mate waarin de situatie van de jeugdigen verbetert, gelijk blijft of slechter wordt tijdens de ondertoezichtstelling</i>	46
3.7.6 <i>Tot slot</i>	47

HOOFDSTUK 4 MENINGEN VAN KINDERRECHTERS EN RAADSMEDEWERKERS OVER DE DOELMATIGHEID VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING	49
4.1 INLEIDING	49
4.2 OPZET ENQUÊTE	49
4.3 UITKOMSTEN	49
4.3.1 <i>Bruikbaarheid van de OTS</i>	50
4.3.2 <i>Juridische aspecten</i>	50
4.3.3 <i>De uitvoering van de OTS in de praktijk</i>	53
4.4 CONCLUSIES	56
HOOFDSTUK 5 MENINGEN VAN GEZINSVOOGDEN, OUDERS EN KINDEREN OVER DE DOELMATIGHEID VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING	59
5.1 INLEIDING	59
5.2 ONDERZOEKSGROEP EN OPZET INTERVIEWS	59
5.3 RESULTATEN GEZINSVOOGD-INTERVIEW	59
5.3.1 <i>Inleiding</i>	59
5.3.2 <i>Gang van zaken voor de ondertoezichtstelling</i>	60
5.3.3 <i>De Ondertoezichtstelling</i>	60
5.3.4 <i>Algemene evaluatie van de ondertoezichtstelling</i>	66
5.3.5 <i>Beoordelingsschaal voor tevredenheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling</i>	67
5.4 RESULTATEN OUDER-INTERVIEW	69
5.4.1 <i>Inleiding</i>	69
5.4.2 <i>Gang van zaken vóór de ondertoezichtstelling</i>	69
5.4.3 <i>De Ondertoezichtstelling</i>	69
5.4.4 <i>Algemene evaluatie van de ondertoezichtstelling</i>	70
5.4.5 <i>Beoordelingsschaal voor tevredenheid over en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling</i>	71
5.5 RESULTATEN JONGERE- EN KIND-INTERVIEW	72
5.5.1 <i>Inleiding</i>	72
5.5.2 <i>De Ondertoezichtstelling</i>	72
5.5.3 <i>Algemene vragen over de ondertoezichtstelling</i>	73
5.5.4 <i>Beoordelingsschaal voor tevredenheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling</i>	73
5.5.5 <i>Kind interview</i>	74
5.6 CONCLUSIES INTERVIEWS	74
HOOFDSTUK 6 DISCUSSIE EN AANBEVELINGEN	77
6.1 DE IMPLICATIES VAN HET ONDERZOEK OP HOOFDLIJNEN	77
6.2 DOELMATIGHEID VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING; HET BELANG VAN HET ONDERSCHIEDEN VAN SUBGROEPEN DIE VOORUITGAAN, GELIJKBLIJVEN OF ACHTERUITGAAN.	77
6.3 MANCO'S BIJ DE UITVOERING VAN DE ONDERTOEZICHTSTELLING	79
6.4 NIEUWE MAATREGELEN EN MIDDELEN?	81
6.5 VERBETERING VAN DE DOELMATIGHEID: DRIE WEGEN	82
6.5.1 <i>Vergroting van de professionaliteit in de gezinsvoogdij</i>	82
6.5.2 <i>Een betere afstemming tussen gezinsvoogdij en aanbieders van 'hulp op indicatie'</i>	82
6.5.3 <i>Nader onderzoek naar de vraag welke jeugdigen wel en welke niet vooruitgaan tijdens de maatregel</i>	83
LITERATUUR	85
BIJLAGEN	89
BIJLAGE 1 LEDEN VAN DE BEGELEIDINGSKOMMISSIE	91
BIJLAGE 2 DEELNEMENDE INSTELLINGEN, CONTACTPERSONEN EN ADVIES	93
BIJLAGE 3 SCORINGSFORMULIER DOSSIERONDERZOEK	95
BIJLAGE 4 PROTOCOL DOSSIERONDERZOEK	105
BIJLAGE 5 TABEL "VERANDERING IN TOTAAL AANTAL ZORGPUNTEN NA TWEE JAAR ONDERTOEZICHTSTELLING"	115

Voorwoord

Er heeft altijd twijfel bestaan over de mate waarin de ondertoezichtstelling (OTS) aan haar doelstelling beantwoordt. Reeds in 1927 vond het eerste evaluatieonderzoek plaats en sindsdien zijn er verschillende evaluaties gevolgd. In grote lijnen laten die onderzoeken zien dat een deel van de onder toezicht gestelde kinderen van de maatregel lijkt te profiteren: zij gaan het beter doen. Steevast blijkt echter ook dat een fors deel van de kinderen niet vooruit gaat. De onderzoeken laten ook zien hoe moeilijk het is de maatregel in de praktijk uit te voeren. De professionaliteit die hiervoor nodig is lijkt niet altijd in voldoende mate voorhanden te zijn.

De wetwijziging van 1995, waarbij er een scheiding kwam tussen de rechtspraak en de uitvoering van de maatregel heeft voor een nieuwe situatie gezorgd. Gezinsvoogdij-instellingen brengen sindsdien naar voren dat er vele taken bij zijn gekomen en dat men minder tijd heeft voor contacten met jeugdigen en ouders. Hierdoor werd de vraag naar de doelmatigheid van de maatregel weer actueel.

In het onderzoek *909 zorgen*, dat plaatsvond in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie, is gepoogd zicht te krijgen op de doelmatigheid via een analyse van 103 dossiers. Tevens werd een enquête gehouden onder kinderrechtshouders en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en werden gezinsvoogden, ouders en kinderen geïnterviewd.

Het onderzoek is mogelijk gemaakt doordat vier gezinsvoogdij-instellingen hun dossiers ter beschikking hebben gesteld en gezinsvoogden en gezinnen hebben geworven voor de interviews. Het gaat om de Stichting Jeugd en Gezin Flevoland, Bureau Jeugdzorg Amsterdam, de Stichting Jeugdzorg Rotterdam/ZH-z en de Stichting voor Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening Gelderland. De namen van de contactpersonen staan genoemd in bijlage 2. De Vediovo, de koepelorganisatie voor jeugdbeschermingsinstellingen, heeft hierbij bemiddeld. Het siert deze instellingen dat zij zich hebben opengesteld voor onderzoek, temeer daar men wist dat dit onderzoek ook de nodige problemen bij de uitvoering van de maatregel zou blootleggen. Van groot belang waren ook de meningen van kinderrechtshouders en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming die aan de enquête meewerkten. De gezinsvoogden, ouders en kinderen hebben grote indruk op de onderzoekers gemaakt door hun openheid. Bij de uitvoering van het onderzoek hebben de onderzoekers veel gehad aan de concrete adviezen van de begeleidingscommissie. De commissie waarvan de leden in bijlage 1 staan vermeld, vertegenwoordigde een brede expertise op het terrein van onderzoek, beleid, rechtspraak en uitvoeringspraktijk. Naast feedback uit de begeleidingscommissie kregen de onderzoekers waardevol advies van een aantal experts op het terrein van de jeugdbescherming. Hun namen staan genoemd in bijlage 2.

Met dit onderzoek is zeker niet het laatste woord over de doelmatigheid gezegd. Daarvoor is het ook te bescheiden van opzet. De informatie die het oplevert is echter zeer relevant en leidt tot vragen die aanleiding kunnen zijn tot nieuw onderzoek.

De titel *909 zorgen* komt voort uit het dossieronderzoek. Het aantal zorgpunten over de 103 bij het onderzoek betrokken jeugdigen bij de start van de ondertoezichtstelling was 909. Uit de resultaten zal blijken dat bij een deel van de kinderen de zorgen vervolgens afnemen tijdens het verloop van de maatregel. Er is echter ook sprake van een groep kinderen bij wie het aantal zorgen na de start gelijk blijft of zelfs stijgt.

Het is de wens van de onderzoekers dat uitvoerders van de maatregel dit onderzoek niet als negatief zullen ervaren, maar juist als steun in de rug. Het onderzoek biedt immers tal van aanknopingspunten om de doelmatigheid te verbeteren. We menen dat de verantwoordelijkheid voor verbetering niet bij de individuele gezinsvoogdij ligt, maar bij gezinsvoogdij-instellingen, kinderrechtshouders, de Raad voor de Kinderbescherming en zorgaanbieders gezamenlijk. Kwaliteitsverbetering is geen doel op zich. Het is een middel om de immense zorgen van kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, terug te dringen.

Samenvatting

Inleiding

In 1995 is de nieuwe wetgeving van kracht geworden met betrekking tot de Ondertoezichtstelling. Daarbij is door de minister van Justitie gesteld dat de wet na vijf jaar geëvalueerd zou worden. Inmiddels is door het Verwey-Jonker-Instituut een evaluatie afgerond. Daarin stond de vraag centraal in hoeverre de huidige uitvoeringspraktijk beantwoordt aan de bedoelingen van de wetgever.

Het onderzoek "909 zorgen", uitgevoerd in opdracht van het WODC in samenspraak met Vedio en de Raad voor de Kinderbescherming, richt zich op de uitvoeringspraktijk. De opdracht omvat drie hoofdvragen, die in drie afzonderlijke deelonderzoeken worden beantwoord. Vraag één heeft betrekking op de werkwijze van de gezinsvoogdij, met name als het gaat om het stellen en evalueren van doelen. Vraag twee heeft betrekking op de doelmatigheid: gaan jeugdigen vooruit nadat zij onder toezicht zijn gesteld? Vraag drie betreft de ervaringen en meningen van degenen die nauw bij de maatregel betrokken zijn: kinderen, ouders, gezinsvoogden, kinderrechters en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming.

Deelonderzoek een: het stellen van doelen, theorie en praktijk

Deelonderzoek één omvat een literatuurstudie en een onderzoek naar de wijze waarop de gezinsvoogd doelen stelt. Uit het literatuuronderzoek is gebleken dat ontwikkelingspsychologische en pedagogische theorievorming en research voldoende aanknopingspunten bieden om doelen te stellen in het kader van de ondertoezichtstelling. Op basis van deze aanknopingspunten werd door de onderzoekers een vierstappenmodel ontwikkeld. Doelen - zo wordt in dit model 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. In stap één van het model brengt de gezinsvoogd de zorgpunten en de sterke punten in kaart. Er wordt van een zorgpunt gesproken als er sprake is van een significante problematiek, zowel qua continuïteit als qua ernst. Sterke punten hebben betrekking op eigenschappen van de jeugdige die hem of haar helpen zich staande te houden bij problemen en bedreigingen. Sterke punten kunnen ook betrekking hebben op protectieve factoren in de omgeving. In stap twee stelt de gezinsvoogd vast – eventueel na het inzetten van gespecialiseerde assessment - of de geconstateerde zorgpunten wijzen op verstoringen in de ontwikkeling van het kind. In de derde stap formuleert de gezinsvoogd aan de hand van de bij stap twee omschreven verstoringen van de ontwikkeling, de gewenste ontwikkelingsuitkomsten. De vierde en laatste stap bestaat uit het formuleren van concrete doelen en middelen voor iedere betrokkene met de gewenste ontwikkelingsuitkomsten als einddoelen. Om na te gaan of doelen bereikt zijn en of er sprake is geweest van adequate pedagogische middelen zijn criteria geformuleerd op basis van ontwikkelingspsychologische en pedagogische literatuur.

De huidige praktijk als het gaat om het stellen van doelen staat ver van het kader dat in het vierstappenmodel wordt gepresenteerd. Uit de analyse van 103 dossiers blijkt wel een voorkeur voor het formuleren van kind-doelen. De kind-doelen zijn echter zelden in termen van een gewenste ontwikkeling 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. Dat is een groot manco. Vage doelen vormen namelijk een slecht uitgangspunt voor het initiëren van adequate hulp en steun. Er ontstaan bovendien gemakkelijk communicatieproblemen met aanbieders van zorg als de doelen onduidelijk zijn. Onduidelijke doelen bemoeilijken de communicatie met het gezin en de jeugdige. Stress en onzekerheid bij de ouders en de jeugdigen blijven langer voortduren als men niet weet waarop de gezinsvoogd aankoerst. Vage doelen zijn moeilijk toetsbaar en bedreigen daarmee de rechtszekerheid voor ouder en kind.

Deelonderzoek twee: doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

Voor het onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling zijn de onderzoekers in 103 dossiers van drie gezinsvoogdij-instellingen nagegaan of de zorgpunten met betrekking tot het kind, het gezin en de omgeving gedurende het verloop van de ondertoezichtstelling in aantal afnamen, gelijk bleven of toenamen. Vervolgens zijn de analyses toegespitst op de gevonden veranderingen. Het dossieronderzoek concentreerde zich op lopende dossiers sinds 1995. De steekproef is weliswaar geen exacte doorsnee van de populatie, maar voldoende representatief.

De onder toezichtgestelde jeugdigen bleken te maken hebben met een aanzienlijke en zich op verschillende terreinen manifesterende problematiek. Ook bleek dat gewenste hulpverlening vaak niet geboden kon worden. Zeer veel jeugdigen werden in de loop van de ondertoezichtstelling uit huis geplaatst, waardoor na twee jaar ondertoezichtstelling bijna tweederde van de jeugdigen niet meer thuis woonde. In diezelfde periode van twee jaar veranderde ruim een derde vaker dan twee maal van verblijfplaats. Wat betreft de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in termen van veranderingen in zorgpunten, kan het volgende gesteld worden. 28% van de jeugdigen kon na twee jaar ondertoezichtstelling als verbeterd worden beschouwd, 38% bleef gelijk en 33% verslechterde.

De interpretatie van de uitkomst dat 38% van de jeugdigen gelijk bleef, is niet eenduidig. Als men strikt afgaat op de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling, betekent het gelijk blijven van het aantal zorgpunten het voortduren van een ernstige bedreiging. Als de ondertoezichtstelling er niet toe leidt dat die bedreiging binnen twee jaar substantieel afneemt kan de beoordeling niet anders dan negatief zijn. Het is echter bekend dat men in de praktijk niet altijd van die rechtsgrond uitgaat. De OTS wordt bijvoorbeeld als een vangnet gehanteerd: het gaat niet goed en het gaat niet slecht met de jeugdige en men besluit toch weer een verlenging van de ondertoezichtstelling te adviseren hoewel de bedreiging in feite verleden tijd is. Ook komt het voor dat een OTS wordt uitgesproken om een omgang in goede banen te leiden. Als deze wordt voortgezet als stok achter de deur om een omgangsregeling te continueren, is het niet vanzelfsprekend dat een gelijkblijvend aantal zorgpunten negatief moet worden beoordeeld. Kijken we naar de groep die verslechterd is dan lijkt er weinig nuancering nodig: deze kinderen zijn gedurende een periode van twee jaar echt niet vooruitgegaan en aangenomen mag worden dat de maatregel voor hen niet doelmatig is geweest.

Resumerend: een *algemeen* oordeel over de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling is niet eenvoudig maar ook niet zinvol. Het onderzoeksmateriaal geeft een meer vruchtbare benadering aan: het onderscheiden van subgroepen jeugdigen die vooruitgaan, gelijkblijven of achteruitgaan. Die benadering heeft twee voordelen. Ten eerste kan men door het contrasteren van de vooruitgangsgroep met de groep die achteruitgaat mechanismen op het spoor komen die kunnen leiden tot een vergroting van de doelmatigheid van de maatregel. Een tweede reden om naar verschillen in subgroepen te kijken betreft de indicatiestelling. Als er meer bekend zou zijn over de kenmerken van jeugdigen die niet vooruitgaan tijdens de maatregel, kunnen deze jeugdigen in de toekomst waarschijnlijk eerder geïdentificeerd worden. Vervolgens kan worden nagegaan of deze jongeren baat hebben bij andere vormen van hulp en wellicht ook een andere invulling van de maatregel of zelfs een andere maatregel.

Uit het onderzoek komt een aantal verschillen naar voren tussen de verbeterde en de verslechterde groep. Opvallend is het gegeven dat de groep die verbetert, bij aanvang de meeste zorgpunten liet zien. Het zijn dus de jeugdigen met de zwaardere problematiek die meer van de maatregel lijken te profiteren. De verslechterde groep bleek vaker van verblijfplaats gewisseld te zijn tijdens de maatregel: als het niet goed ging met een jongere werd eerder uithuisplaatsing of overplaatsing overwogen. Verder valt op dat relatief veel jeugdigen uit de verbeterde groep een niet-Nederlandse ouder hadden. Beide groepen verschillen niet als het gaat om leeftijd, geslacht, het draagvlak in het gezin voor de maatregel, de belastende factoren in de voorgeschiedenis en het aantal wisselingen van gezinsvoogd. Ook de geformuleerde doelen van beide groepen verschilden onderling niet qua relevantie en concreetheid. Dat er bij de andere variabelen geen verschillen zijn gevonden, wekt enige verbazing. Met name van de belastende factoren in het verleden, het draagvlak en

het aantal wisselingen van gezinsvoogd zou men toch verwachten dat die een relatie hebben met het al of niet optreden van verbetering bij de onder toezicht gestelde jeugdigen.

Deelonderzoek drie: meningen van betrokkenen

Dit onderzoek betrof de ervaringen en meningen van degenen die nauw bij de maatregel betrokken zijn: kinderrechtshouders, stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, kinderen, ouders en gezinsvoogden. Er werd een enquête ontwikkeld voor kinderrechtshouders en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, 28 enquêtes werden geretourneerd. In interviews is aan 5 ouders, 7 kinderen en 11 gezinsvoogden gevraagd naar hun ervaringen met en hun opvattingen over de (doelmatigheid van de) ondertoezichtstelling. Door het beperkte aantal geënquêteerden en geïnterviewden zijn de resultaten van dit deel minder 'hard' en dienen meer ter illustratie en ter ondersteuning van de resultaten van het dossieronderzoek.

Uit de enquêtes bleek dat de respondenten voornamelijk tekortkomingen in de wet ervaren waar het gaat om perspectiefbiedende pleegplaatsingen. Bovendien werd gewezen op het feit dat het 'belang van het kind' wel eens op gespannen voet staat met de wettelijke doelstelling van herstel van de ouder-kind-relatie. Over eventuele nieuwe maatregelen zijn de meningen verdeeld. Om de doelmatigheid te verbeteren menen sommigen dat men vaker gebruik zou moeten maken van formele middelen zoals de (schriftelijke) aanwijzing of het adviseren van een ontheffing. Anderen pleiten voor een grotere inzet van de gezinsvoogd en meer professionaliteit bij de gezinsvoogdij-instellingen.

De gezinsvoogden noemen motivatie en medewerking van ouder(s) en/of kinderen de belangrijkste factor als het gaat om de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. Zij noemen vele problemen bij de uitvoering van de maatregel. De beschikbare contacttijd wordt als ontoereikend ervaren. De gezinsvoogden noemen verder de wachtlijsten binnen de eigen instelling als probleem. Ook willen gezinsvoogden meer ondersteuning vanuit de eigen organisatie en meer tijd voor overleg met collegae. Wat betreft hun eigen veiligheid is er behoefte aan formele begrenzingmogelijkheden ten aanzien van het gedrag van de cliënt. De gezinsvoogden wensen meer bijscholingsmogelijkheden. Men wil bijscholing op het gebied van de wet, ontwikkelingspsychologie, de cultuur van diverse allochtone groepen en de omgang met ongemotiveerde cliënten.

Zowel uit het dossieronderzoek als uit de interviews komt naar voren dat gezinsvoogden zich voornamelijk op de opvoeder(s) lijkt te richten. Ze zien de ondertoezicht gestelden betrekkelijk weinig, ook als er bij die jeugdigen een toename van zorgpunten wordt geconstateerd.

Drie wegen ter verbetering van de doelmatigheid

Om tot een verhoging van de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling te komen worden door de onderzoekers drie wegen voorgesteld.

Ten eerste een verbetering van de professionaliteit in de gezinsvoogdij. Met name moet aandacht worden besteed aan het formuleren van concrete, toetsbare doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Dit vraagt om een betere opleiding van gezinsvoogden. Een ander aandachtsgebied betreft de gezagsfunctie in de gezinsvoogdij. Gezinsvoogden zouden methoden aangereikt moeten krijgen om op een meer heldere manier het gezag uit te dragen. Verbetering van het gezag vereist wellicht ook een nadere aanscherping van wet- en regelgeving.

Ten tweede zou een betere afstemming tussen gezinsvoogdij en aanbieders van 'hulp op indicatie' tot stand moeten komen opdat de jeugdigen - en hun gezinnen - vaker de hulp krijgen die zij nodig hebben en daar ook minder lang op hoeven te wachten.

Ten derde zou er onderzoek gedaan moeten worden naar de vraag welke jeugdigen wel en welke niet vooruitgaan na het uitspreken van de maatregel. Als de kenmerken bekend zijn van de jeugdigen en gezinnen die meer nodig hebben dan datgene wat in het kader van de huidige maatregel geboden kan worden, kunnen deze jeugdigen en gezinnen wellicht in een eerder stadium van de maatregel geïdentificeerd worden opdat andere maatregelen en middelen ingezet kunnen worden.

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Zorgen over de effectiviteit van de OTS

De wet¹ zegt dat de ondertoezichtstelling (OTS) – civielrechtelijk - kan worden uitgesproken 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. Het aantal opgelegde OTS'en steeg in de periode van 1991 tot en met 2000 van ruim 12000 tot meer dan 20000 (Min. Van VWS en min. Van Justitie, 2001).

De ondertoezichtstelling wordt gerealiseerd door een gezinsvoogdij-instelling (GVI). Deze instelling kan aanwijzingen geven aan de ouders die zij moeten opvolgen. Daarnaast dient de instelling het kind en diens ouder(s) hulp en steun te bieden om de bedreiging die aanleiding was tot de ondertoezichtstelling te verminderen. Als de instelling moet kiezen tussen de belangen van de ouders en die van het kind krijgen de belangen van het kind voorrang. De gezinsvoogdij-instelling kan door de Kinderrechter of het Openbaar Ministerie gemachtigd worden het kind buiten het gezin - bijvoorbeeld in een pleeggezin of een tehuis - te plaatsen. De uitvoering van de maatregel wordt door verschillende factoren bemoeilijkt. Ouders ervaren de ondertoezichtstelling vaak als een depreciatie van hun gezag hetgeen hen niet motiveert tot samenwerking met de gezinsvoogd. Gezinsvoogden brengen naar voren dat het hen aan adequate middelen ontbreekt om de maatregel kracht bij te zetten. De bestaande middelen worden als te drastisch ervaren (Slot, 1999). Er bestaat verwarring over de vraag of een gezinsvoogd zich als hulpverlener moet opstellen dan wel als 'case manager' die hulpverlening mobiliseert. Gezinsvoogden genieten weinig gezag, noch bij de gezinnen waar ze mee werken noch bij de instellingen voor jeugdzorg (Ibid.). Laatstgenoemde instellingen kunnen vaak niet de hulp bieden die de gezinsvoogdij-instelling noodzakelijk acht. Dit komt gedeeltelijk door capaciteitsgebrek, maar ook doordat men niet over die vormen van hulp beschikt waaraan de jeugdige van de gezinsvoogdij-instelling behoefte heeft. Een onderzoek naar dit fenomeen in Zuid-Holland liet zien dat bij 34% van de cases *niet* de hulp is gerealiseerd die de gezinsvoogd noodzakelijk achtte (Van Vianen, Baarda en Speet, 1998).

Gezien het ingrijpende karakter van de ondertoezichtstelling is het begrijpelijk dat regelmatig de vraag gesteld is of de maatregel wel aan haar doelstelling beantwoordt. Reeds in 1927 - vijf jaar na de totstandkoming van de wet - vond het eerste evaluatieonderzoek plaats. Men ging bij 1489 Voogdijkinderen en 801 'Regeeringskinderen' na hoe zij op hun 25^e functioneerden. 64% deed het goed, 17% functioneerde tamelijk goed, 11 % slecht en 3% functioneerde abnormaal. Maar liefst 5% bleek te zijn overleden (Kruyswijk-Hamburger, 1927). Vlak na de oorlog deed Clemens Schröner (1952) follow-up onderzoek bij 148 ondertoezichtstelling pupillen. Zij concludeerde dat de oud-jeugdigen vrij aardig terecht waren gekomen. Het viel echter niet vast te stellen in hoeverre de gezinsvoogdij tot de resultaten had bijgedragen. Mertens (1996) interviewde 200 gezinsvoogden en concludeerde dat het gezinsvoogden ontbreekt aan een coherent kader om hun methodische handelen te toetsen.

Recent is een aantal onderzoeken naar de ondertoezichtstelling afgerond die meer op kwalitatieve aspecten en niet op de resultaten ingaan. Hoogsteder, Suurmond en Van Nijnatten (1997) vonden dat de communicatie tussen gezinsvoogden en ouders vaak te kort schiet. 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. De ervaring leerde echter ook dat deze werkwijze teveel tijd kost gezien de hoge caseload van de gezinsvoogd (in die periode nog 24 gezinnen bij volledig dienstverband).

¹ 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.

In 2000 werd het onderzoek 'Met recht onder toezicht gesteld' door Savorin Lohman e.a. (2000) afgerond. De onderzoekers concluderen dat de nieuwe wet van 1995 voldoende duidelijk is over hoe de taken en verantwoordelijkheden verdeeld zijn over de verschillende schakels in de keten: rechtsprekend/toetsing (kinderrechter), uitvoering (gezinsvoogdij-instelling) en controle (Raad voor de Kinderbescherming). Kinderrechters, gezinsvoogdij-instellingen en de Raad voor de Kinderbescherming zijn positief over de scheiding der machten die met de wet gerealiseerd is. In de uitvoeringspraktijk blijken echter wel een paar problemen. De onderzoekers vinden de maatregel te weinig transparant voor betrokken ouders en kinderen. Rechtswaarborgen voor ouders en kinderen zijn er wel, maar het is de vraag of deze in de praktijk doelmatig zijn aangezien ouders en kinderen er onbekend mee zijn. Ook zijn er twijfels bij de controlerende taak van de Raad voor de Kinderbescherming. De tijd tussen de melding door de gezinsvoogdij-instelling dat geadviseerd zal worden tot het opheffen van de maatregel en de daadwerkelijke beëindiging is bijvoorbeeld in een aantal gevallen te kort om de controle uit te kunnen voeren. Er ontbreekt een landelijk eenduidig beleid over de uitvoering van deze taak. Voor kinderrechters is het moeilijk om tussentijds het werk van de gezinsvoogdij-instelling te toetsen omdat ouders zich vrijwel nooit met een verzoek daartoe bij de kinderrechter melden. Kinderrechters blijken onderling zeer te verschillen ten aanzien van de wijze waarop ze komen tot belangrijke beslissingen, zoals het machtigen tot uithuisplaatsing. In het rapport wordt ook geconstateerd dat gezinsvoogdij-instellingen te weinig aandacht besteden aan pedagogische aspecten. De aandacht gaat meer uit naar juridische handelingen en processen. Knelpunten zijn de wijze waarop met de aanwijzing omgegaan wordt en de werkwijze rond uithuisplaatsing. Men is zeer terughoudend als het gaat om het geven van de aanwijzing. Als wordt besloten tot plaatsing, overplaatsing of terugplaatsing zijn de beweegredenen niet altijd duidelijk. Dit geldt niet alleen voor een plaatsing in een voorziening maar ook voor plaatsing in een pleeggezin. Beslissingen hieromtrent zijn voor belanghebbenden niet altijd goed te toetsen. Dit punt van kritiek wordt ook in een ander rapport genoemd: de studie van de Nederlandse Gezinsraad (Nederlandse Gezinsraad, 2001). Dit rapport spreekt zich niet echt over de inhoud van het werk uit maar constateert wel dat het ontbreekt aan pedagogische criteria - specifiek voor iedere leeftijdsfase - om vast te stellen in hoeverre er wel of niet sprake is van vooruitgang.

Zorg over de ondertoezichtstelling wordt ook uitgesproken door de Vedio, het overkoepelend orgaan voor gezinsvoogdij en jeugdreclassering. Deze organisatie stelt al langer dat de tijd die de gezinsvoogd beschikbaar heeft voor directe contacten met het kind en het gezin ontoereikend is. Dit komt door de toename van het aantal juridische en organisatorische taken sinds de wetwijziging van 1995 en het achterblijven van een adequate financiering². Men constateert een behoefte aan een coherent en algemeen aanvaard inhoudelijk-methodisch kader (Stichting Vedio, 2000).

Ondanks alle zorgelijke geluiden en roep om inhoud blijken cliënten van de gezinsvoogdij meer tevreden dan men zou verwachten. Zo vonden Van der Ploeg en Scholte (2001) dat ouders (82%) en kinderen (75%) in meerderheid goed te spreken zijn over het optreden van de gezinsvoogd. Opmerkelijk daarbij was de uitkomst dat bij hoge niveaus van gedrags-, emotionele- en persoonlijkheidsproblemen de ouders juist extra tevreden zijn³. Over de directe beschikbaarheid van de gezinsvoogd is men het minst te spreken. Het onderzoek van Van der Ploeg en Scholte relativeert de zorgen omtrent de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in eniger mate, maar biedt allerminst een vrijbrief om de eerder aangehaalde kritische geluiden te veronachtzamen.

1.2 Vraag naar de doelmatigheid nog steeds actueel: drie onderzoeksvragen.

In het eerder genoemde rapport 'Met recht onder toezicht gesteld' werd de ondertoezichtstelling voornamelijk vanuit juridisch oogpunt geëvalueerd, waarbij overigens ook uitspraken werden gedaan over pedagogisch-inhoudelijke aspecten. Gezien de twijfels over de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling lag het voor de hand om onderzoek te initiëren dat meer licht zou kunnen werpen op de inhoud en de resultaten. Het Ministerie van

² Onlangs is er ten aanzien van de financiering een verbetering opgetreden. Er is vanaf 2001 extra geld beschikbaar gesteld voor het verlagen van de caseload hetgeen moet leiden tot meer contact tussen gezinsvoogd en gezin.

³ Een uitkomst die ook in het onderhavige onderzoek zal blijken.

Justitie - WODC - heeft in overleg met Vedio - de landelijke koepel van gezinsvoogdij-instellingen - en de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoeksopdracht geformuleerd over de effectiviteit van drie kinderbeschermingsmaatregelen, de ondertoezichtstelling, de ontheffing en de ontzetting.

De opdracht viel in drie hoofdvragen uiteen.

- Vraag één heeft betrekking op de *werkwijze van de gezinsvoogdij* met name als het gaat om het stellen en evalueren van doelen.
- Vraag twee heeft betrekking op de *doelmatigheid*. Deze vraag valt in drie subvragen uiteen: welke hulpverlening vond voorafgaand aan de maatregel plaats, welke middelen zijn uitgezet en in hoeverre verbetert de situatie van onder toezichtgestelde kinderen na het uitspreken van de maatregel?
- Vraag drie heeft betrekking op de ervaringen van kinderen, ouders, gezinsvoogden, kinderrechtshouders en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Hoe oordelen zij over de doelmatigheid?

Het was de wens van de opdrachtgever niet slechts de ondertoezichtstelling maar ook de ontheffing en de ontzetting in het onderzoek te betrekken. De onderzoekers hebben reeds bij aanvang van het onderzoek naar voren gebracht dat dit niet of slechts in beperkte mate het geval zou kunnen zijn. In vergelijking met de ondertoezichtstelling worden laatstgenoemde maatregelen namelijk zo weinig opgelegd dat men ze bij een gewone steekproeftrekking nauwelijks zal tegenkomen. Onderzoek naar de ontheffing en ontzetting vraagt om een geheel andere benadering dan de voor dit onderzoek gekozen werkwijze. Er zou kortom, een apart tweede onderzoek opgezet moeten worden en daarvoor ontbraken de tijd en de middelen.

Een tweede bijstelling betrof het begrip effectiviteit. In de oorspronkelijke onderzoeksopdracht werd gesproken over een onderzoek naar de effectiviteit van de maatregelen. Als zodanig is dit onderzoek ook reeds aangekondigd in verschillende beleidsnotities. De onderzoekers hebben echter een ander begrip geïntroduceerd. In wetenschappelijk onderzoek wordt het begrip 'effectiviteit' namelijk uitsluitend gebruikt als het gaat om uitkomsten waarvan met redelijke zekerheid kan worden gezegd a) dat ze niet op toeval berusten en b) dat ze daadwerkelijk het gevolg zijn van het op zijn effectiviteit onderzochte fenomeen, in dit geval de ondertoezichtstelling⁴. Wil men solide uitspraken doen over effecten dan is een onderzoeksopzet nodig waarbij sprake is van meerdere metingen (voorafgaand aan de maatregel, tijdens, bij afsluiten en verschillende follow-up metingen). Een dergelijk onderzoek behoorde niet tot de mogelijkheden gezien de beperkte tijd die beschikbaar was. Om niet de schijn te wekken dat het in dit onderzoek zou gaan om daadwerkelijk effectonderzoek is in overleg met de opdrachtgever besloten de term *doelmatigheid* te gebruiken. Onder *doelmatigheid* wordt verstaan: de mate waarin er verbetering optreedt in de situatie van het kind na het uitspreken van een ondertoezichtstelling.

1.3 Opzet van het onderzoek en het rapport.

De drie onderzoeksvragen hebben geleid tot drie deelonderzoeken:

1. Deelonderzoek één betreft de eerste onderzoeksvraag naar de werkwijze van de gezinsvoogdij als het gaat om het stellen en evalueren van doelen. Het onderzoek omvat een literatuurstudie en een toetsing middels dossieronderzoek. De literatuurstudie gaat in op ontwikkelingspsychologische en pedagogische theorieën en onderzoeksresultaten die relevant zijn voor de vraag welke doelen in het kader van de maatregel van belang zijn teneinde een bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind terug te dringen. Daarnaast gaat het om doelen die er toe kunnen leiden dat de band tussen de ouder(s) en kind verbeterd wordt. De literatuurstudie mondt uit in een model met behulp waarvan men in het kader van de ondertoezichtstelling *doelen* kan stellen en evalueren. Dit model is vervolgens getoetst in een dossieronderzoek. Van drie gezinsvoogdij-instellingen zijn dossiers onderzocht aan de hand van een vooraf opgestelde scoringslijst en een protocol. Nagegaan werd of de geformuleerde doelen enigszins in overeenstemming waren met de eisen die men krachtens de literatuur aan doelen mag stellen.

⁴ Dit aspect wordt de interne validiteit genoemd

2. Deelonderzoek twee betreft de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. Oorspronkelijk lag het in de bedoeling de doelmatigheid vast te stellen op grond van de mate waarin de door de gezinsvoogd gestelde doelen bleken te zijn gehaald. Helaas bleek in het eerste deelonderzoek dat de doelen die de onderzoekers in de dossiers vonden, zeer algemeen van aard waren. Bovendien hadden ze nauwelijks betrekking op de aspecten die in deelonderzoek één naar voren waren gekomen als zijnde relevant voor het stellen van doelen in het kader van de maatregel. De onderzoekers hebben om die reden een andere weg gekozen. Men is nagegaan of de *zorgpunten over tot het kind, het gezin en de omgeving* gedurende het verloop van de ondertoezichtstelling in aantal afnamen, gelijk bleven of toenamen. Vervolgens zijn de analyses toegespitst op de gevonden veranderingen. Deze analyses vormen 'het hart' van dit onderzoek. De uitspraken omtrent de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling worden voornamelijk op deelonderzoek twee gebaseerd waarbij de uitkomsten van de interviews en de enquête uit deelonderzoek drie als een nadere onderbouwing en inkleuring van de uitkomsten worden gebruikt.
3. Deelonderzoek drie heeft betrekking op onderzoeksvraag naar de ervaringen en meningen van degenen die nauw bij de maatregel betrokken zijn: kinderrechters, stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, gezinsvoogden, ouders en kinderen. Er is een enquête ontwikkeld voor kinderrechters en medewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Hierin wordt gevraagd naar de meningen over de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. Bovendien is in de vragenlijst ingegaan op de wenselijkheid van andere maatregelen, hetzij lichter, hetzij zwaarder dan de ondertoezichtstelling. In interviews is aan gezinsvoogden, ouders en kinderen gevraagd naar hun ervaringen met en hun opvattingen over de (doelmatigheid van de) ondertoezichtstelling. Door het beperkte aantal geënquêteerden en geïnterviewden zijn de resultaten van dit onderzoek minder 'hard' en dienen meer ter illustratie en ter ondersteuning van de resultaten van het dossieronderzoek.

Het rapport volgt de indeling in deelonderzoeken. Deel onderzoek één en twee vindt men in de hoofdstukken 2 en 3. Over deelonderzoek drie wordt verslag gedaan in twee hoofdstukken: hoofdstuk 4 behandelt de enquête en hoofdstuk 5 de interviews. Het slothoofdstuk (6) bevat de discussie en de aanbevelingen.

Hoofdstuk 2 Leveren de ontwikkelingspsychologie en de pedagogiek aanknopingspunten voor het stellen en evalueren van doelen in het kader van de OTS en wat is de huidige praktijk?

2.1 Inleiding

Deelonderzoek één betreft de eerste onderzoeksvraag naar de werkwijze van de gezinsvoogdij als het gaat om het stellen en evalueren van doelen. Het gaat hierbij om de vraag in hoeverre de ontwikkelingspsychologie en de pedagogiek aanknopingspunten bieden voor het stellen en evalueren van doelen in het kader van de ondertoezichtstelling. Vervolgens wordt in dit deelonderzoek nagegaan wat de huidige praktijk is als het gaat om het stellen en evalueren van doelen. Dit deelonderzoek omvat een literatuurstudie die uitmondt in de beschrijving van een model. De vraag naar de praktijk wordt beantwoord middels een dossieronderzoek.

2.2 Doelen: moeilijk te formuleren

In de gezinsvoogdij blijkt het formuleren van doelen moeilijk te zijn. Mertens (1996) concludeert op grond van een uitgebreid dossieronderzoek: "...dat de doelen van de ondertoezichtstelling niet altijd helder in het hulpverleningsplan geformuleerd zijn." (p. 62). Ze constateert dat de korte- en de lange termijnplanning vaak door elkaar heen lopen en dat doelen en middelen door elkaar worden gehaald. Het feit dat het moeilijk is goede en heldere doelen te formuleren geldt niet exclusief voor het veld van de kindbescherming maar overal waar gewerkt wordt en beslissingen worden genomen. Toch zou men kunnen zeggen dat een gebrekkige formulering van doelen extra ernstig is als het om beslissingen in het kader van de kindbeschermingsmaatregelen gaat. Dergelijke beslissingen zijn namelijk vaak verstrekkend. Bovendien gaat het vaak om beslissingen waar een zogeheten 'positieve fout' even erg is als een 'negatieve fout' (Slot, 1999). Een positieve fout betekent dat men ten onrechte besluit dat er sprake is van een bepaald fenomeen en dat men daar de actie op afstemt. Een gezinsvoogd besluit bijvoorbeeld ten onrechte dat er sprake is van mishandeling door de ouders en zet een uithuisplaatsing in werking. Van een negatieve fout wordt gesproken als men ten onrechte meent dat een bepaald fenomeen niet aan de orde is en daar naar handelt. De gezinsvoogd denkt bijvoorbeeld dat het kind niet mishandeld wordt en onderneemt geen actie, terwijl de ouders het kind wel degelijk mishandelen.

2.3 Het object van de doelen

Bij de doelen die in het kader van de ondertoezichtstelling gesteld worden is het van belang na te gaan wat het *object* van het doel hoort te zijn. De rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling betreft de minderjarige wiens geestelijke belangen of gezondheid ernstig worden bedreigd. Het ligt dus voor de hand dat de doelen betrekking hebben op de minderjarige. De wet⁵ stelt echter ook dat de gezinsvoogd moet trachten de band tussen ouder en kind te bevorderen. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de hulpverleningsplannen regelmatig *de ouder* naar voren komt als object van het doel. Het is de vraag of dit juist is. De wetgever kiest uiteindelijk duidelijk voor de minderjarige als object hetgeen blijkt uit artikel 257, lid 3 BW⁶.

⁵ Artikel 1:257 lid 4 BW: De gezinsvoogdij-instelling bevordert de gezinsband tussen de met het gezag belaste ouder en de minderjarige.

⁶ Artikel 1: 257 lid 3 BW: Indien het leeftijds- en ontwikkelingsniveau van de minderjarige en diens bekwaamheid en behoefte zelfstandig te handelen en zijn leven naar eigen inzicht in te richten daartoe noodzaken, zijn de hulp en steun, meer dan op het vergroten van de mogelijkheden van de ouders om hun kind te verzorgen en op te voeden, gericht op het vergroten van de zelfstandigheid van de minderjarige.

Doelen gericht op de ouders zouden strikt genomen onder het hoofd 'middelen' gerangschikt moeten worden. Het is immers heel goed voorstelbaar dat 'ouder-doelen' op een gegeven moment bereikt zijn maar dat de bedreiging waar artikel 254 over spreekt onverminderd van kracht is. In dit rapport wordt de logica om het woord 'doel' exclusief te reserveren voor het functioneren van het kind *niet* gevolgd om de simpele reden dat dit teveel zou indruisen tegen het dagelijks spraakgebruik en de huidige praktijk in de gezinsvoogdij en de jeugdhulpverlening. Dat is een concessie ten behoeve van de praktijk. Het is op zichzelf namelijk geen bezwaar als de gezinsvoogd naast kind-doelen ook ouder-doelen formuleert of misschien zelfs wel doelen voor derden. Het pleidooi om het begrip 'doel' niet al te formeel af te bakenen heeft echter pas zin als de gezinsvoogd duidelijk de doelen op kindniveau definieert. Als die helder zijn dan blijkt vanzelf wel of de overige doelen 'echte doelen' of middelen zijn. Omgekeerd: als niet duidelijk is wat de kind-doelen zijn en er toch allerlei doelen worden geformuleerd, zijn deze doelen inhoudloos. Gezien het cruciale belang van kind-doelen vindt in de volgende paragrafen een nadere uitwerking van deze doelen plaats. Vervolgens komt de vraag aan de orde welke criteria behulpzaam kunnen zijn bij de vraag of en in hoeverre een bepaald kind-doel bereikt is.

2.4 Kinddoelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten.

2.4.1 Kind-doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten

Idealiter is het doel van de ondertoezichtstelling dat de omstandigheden die hebben geleid tot het uitspreken van de maatregel, niet meer bestaan. De tekst van artikel 254 parafraserend zou het doel moeten zijn 'dat de minderjarige in goede gezondheid opgroeit waarbij zijn zedelijke en geestelijke belangen gewaarborgd zijn'. Het feit dat de wetgever spreekt over het *opgroeien* en in artikel 257 lid 3 over het *ontwikkelingsniveau* is niet zonder belang. Het impliceert dat bij het besluit de maatregel op te leggen uitgegaan moet worden van een ontwikkelingsperspectief (Slot, 1999a). Dit perspectief benadrukt de adaptatie⁷ van het individu aan de omgeving en de veranderingen die zich in de adaptatiepatronen voltrekken naarmate de leeftijd van het individu vordert.

De kind-doelen die de gezinsvoogd stelt zijn zodanig geformuleerd dat ze het verschil weergeven tussen een ontwikkeling die goed verloopt en een ernstig bedreigde dan wel verstoorde ontwikkeling. We spreken van doelen in termen van *gewenste ontwikkelingsuitkomsten*⁸.

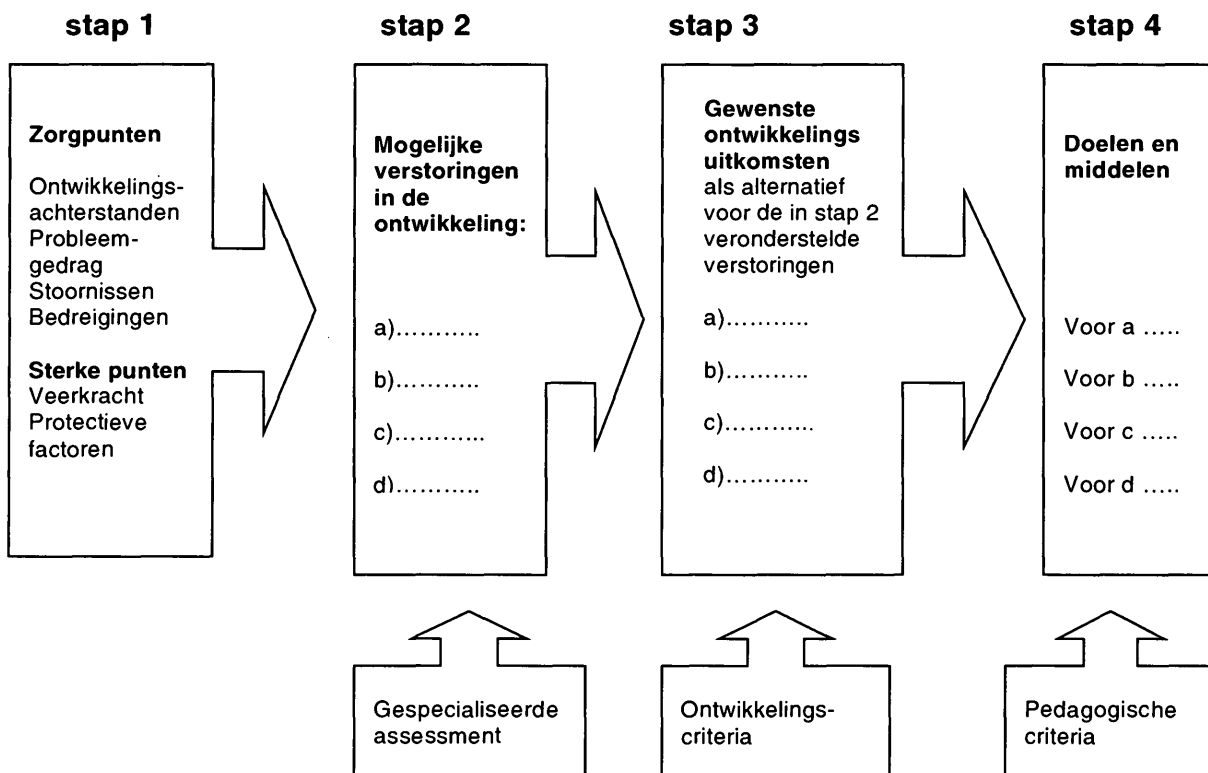
Kind-doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten zijn onmisbaar omdat ze alle andere doelen en middelen een betekenis geven. Ze kunnen bovendien in aanzienlijke mate bijdragen aan de helderheid van de communicatie tussen de gezinsvoogdij, de ouders en de jongere. Het is bekend dat deze communicatie lang niet altijd vlekkeloos verloopt (Hoogsteder, Suurmond en Van Nijnatten, 1997). Ouders klagen bijvoorbeeld dat de gezinsvoogd niet zegt wat hij bedoelt en dat hij steeds weer met nieuwe dingen komt. Het gevaar dat de communicatie niet helder is, treedt vooral op als de gezinsvoogd zich beperkt tot het formuleren van ouderdoelen en van middelen. Er kan dan immers een situatie ontstaan waarin de ouder-doelen weliswaar bereikt zijn en de aanbevolen middelen zijn ingezet, maar waarin de bedreiging van het kind onverminderd voortduurt. De gezinsvoogd concludeert dan ook dat de ondertoezichtstelling moet worden voortgezet hetgeen tot onbegrip en zelfs frustratie bij de ouders kan leiden omdat zij immers alles hebben gedaan wat de gezinsvoogd heeft gezegd.

2.4.2 Het vierstappenmodel

Het formuleren van gewenste ontwikkelingsuitkomsten is van cruciaal belang maar nog niet voldoende. In deze paragraaf wordt een vierstappen model beschreven waarin wordt aangegeven wat er aan de formulering van deze uitkomsten voorafgaat en wat er op volgt. Hieronder wordt het model grafisch weergegeven en daaronder toegelicht.

⁷ De ontwikkelingspsychologische en pedagogische betekenis van het woord adaptatie verschilt van de betekenis die het woordenboek geeft. Van Dale's groot woordenboek hedendaags Nederlands bijvoorbeeld, geeft als betekenis van adaptatie: *aanpassing aan omstandigheden*.

⁸ We sluiten hiernaast aan op het begrip 'developmental outcome' dat in Amerikaans-Engelse literatuur wordt gebruikt.



Stap 1: het formuleren van zorgpunten en sterke punten

Bij het rubriceren van de *zorgpunten* over de onder toezicht gestelde jongere richt men zich op ontwikkelingsachterstanden, probleemgedragingen en stoornissen bij de jeugdige. Het kan ook gaan om bedreigingen in de omgeving. Probleemgedrag van ouders en het onvermogen tot opvoeden vallen eveneens in deze categorie. Deze stap omvat in grote lijnen datgene wat de gezinsvoogdij-instellingen in de huidige praktijk reeds doen. Men baseert zich op het onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming om tot een inventarisatie van zorgpunten te komen. Daarnaast gaat de gezinsvoogd natuurlijk af op eigen directe observaties in het gezin en wellicht ook indirecte observaties door het inwinnen van informatie bij vertegenwoordigers van relevante contexten: de school, de familie, eerdere hulpverleners e.d. In veel gezinsvoogdij-instellingen heeft men beschikking over additionele instrumenten om de zorgpunten te rubriceren: de VSPS (Scholte, 1996), de RED (Van Vianen e.a., 1999)⁹. Weer een andere manier om zorgpunten in kaart te brengen is het nalopen van de *dagelijkse routine* van het onder toezicht gestelde kind en van het gezin. De gezinsvoogd gaat na wat zich concreet van 's ochtends tot 's avonds laat afspeelt in het gezin en stelt bij iedere gebeurtenis de vraag wat er goed gaat, wat er niet gaat en wat er nog onduidelijk is (Slot, 1999b).

Minstens zo belangrijk is het rubriceren van sterke punten van de jeugdige en diens gezin. Daarbij gaat het om veerkracht bij de jongere en protectieve factoren in diens omgeving. Bij veerkracht gaat het om eigenschappen die de jeugdige kunnen helpen om zich staande te houden bij problemen, stress en risico's. Voorbeelden zijn: intelligentie, een gemakkelijk humeur, activiteit, neiging tot autonomie en een positief zelfbeeld. Onder protectieve factoren verstaan we aspecten in de omgeving die dezelfde functie hebben als de veerkracht. Voorbeelden: de beschikbaarheid een volwassene die ondersteuning kan bieden zoals een kennis een grootmoeder of een coach op sport, het bezoeken van een goede school en het lidmaatschap van een club. Een belangrijke protectieve gezinsfactor is de aanwezigheid van warmte.

⁹ VSPS: Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie. RED: Registratie Evaluatie Diagnostiek

Stap 2: mogelijke verstoringen in de ontwikkeling.

Bij stap 2 vraagt de gezinsvoogd zich af in hoeverre de vier soorten zorgpunten (ontwikkelingsachterstanden, probleemgedrag, stoornissen, bedreigingen) wijzen op mogelijke verstoringen in de ontwikkeling. Duidt het niet hebben van vriendjes op het onvermogen contacten met leeftijdgenoten aan te gaan? Leidt het stelen tot achterstanden in contacten met gewone, niet deviante vrienden? Leidt de slechte concentratie en overbeweeglijkheid tot achterstanden op school? Komt het kind vanwege armoede niet toe aan activiteiten die noodzakelijk zijn voor een sociale ontwikkeling?

Bij stap 2 is ontwikkelingspsychologische kennis nodig. Het is van belang dat gezinsvoogden voor iedere levensfase weten wat de onderwerpen zijn die centraal staan in de ontwikkeling van het kind. Ze moeten daarbij rekening houden met sekseverschillen en verschillen in culturele achtergrond. Voor een goede inschatting van de ontwikkelingsachterstanden zijn meerdere informanten en soms ook thuisobservaties nodig. Bij stap 2 (maar ook bij 3 en 4) zal de individuele gezinsvoogd terug moeten kunnen vallen op ondersteuning door gedragswetenschappers. In de interviews met gezinsvoogden (hoofdstuk 5 van dit rapport) komt naar voren dat men op dit gebied meer en betere ondersteuning wenst. De hypothesevorming over mogelijke verstoringen in de ontwikkeling kan impliceren dat de gezinsvoogd gespecialiseerde assessment¹⁰ nodig heeft.

Stap 3: gewenste ontwikkelingsuitkomsten

Bij stap 3 gaat het om de uiteindelijke formulering van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Twee aspecten zijn hier van belang: a) het vertalen van een verstoorde ontwikkeling naar een gewenste en b) het individualiseren.

Vertalen van een verstoorde ontwikkeling naar een 'gewenste' betekent dat gezinsvoogden de gewenste ontwikkelingsuitkomst in positieve termen beschrijven. Dat betekent dat woorden als 'niet', 'ophouden met', 'minder' en dergelijke ontbreken. "Hamid gaat minder spijbelen" wordt: "Hamid gaat regelmatig naar school". Individualiseren betekent dat de gewenste ontwikkelingsuitkomst wordt beschreven met behulp van details die specifiek voor het kind gelden. De geformuleerde uitkomst moet door het kind en de ouder(s) als belangrijk gezien worden.

Het is van groot belang dat gezinsvoogden zich niet beperken tot het formuleren van ontwikkelingsuitkomsten die in hun ogen *haalbaar* zijn. De ontwikkelingsuitkomsten weerspiegelen namelijk datgene wat voor het kind nodig is en niet wat haalbaar is. Als de aldus geformuleerde ontwikkelingsuitkomst moeilijk of niet te realiseren lijkt, komt de vraag aan de orde of meer ingrijpende interventies en maatregelen - zoals een uithuisplaatsing of een ontheffing - noodzakelijk zijn. Deze kunnen door de gezinsvoogd beter onderbouwd en verantwoord worden als duidelijk is dat deze gewenste ontwikkelingsuitkomsten anders niet bereikt worden. Het nadenken in termen van haalbaarheid is wel van groot belang. Met name geldt dit bij stap 4 als de doelen en de middelen worden geformuleerd. Dan is het van belang de jongere en de ouders te motiveren door het formuleren van haalbare tussenstappen.

Stap 4: doelen en middelen

Bij stap 4 formuleert de gezinsvoogd de doelen voor iedere betrokkene. Nu komt het erop aan de doelen zo te formuleren dat ze iedereen optimaal motiveren. Daarom dient er aangesloten te worden op de sterke punten die in stap 1 in kaart zijn gebracht. Verder moet het doel concreet en haalbaar zijn, het moet positief geformuleerd zijn in termen van wat er gebeuren moet en de relatie met de gewenste ontwikkelingsuitkomst dient duidelijk te zijn (vgl. Insoo Kim Berg, 2000; Bakker, Berger, Jagers & Slot, 2000). De doelen zijn afgeleid van de ernst van de zorgpunten en de verstoringen in de ontwikkeling. Doelen die ingaan op ernstige zaken krijgen voorrang. Dit aspect kan een enkele keer haaks staan op het principe dat doelen haalbaar en motiverend dienen te zijn.

¹⁰ Assessment is een breder begrip dan 'diagnostiek'. Assessment richt zich bijvoorbeeld ook op niet deviante gedragingen en processen.

Onder 'middelen' vallen acties, eigenschappen en materiele zaken die het bereiken van het doel dichterbij kunnen brengen. Voorbeelden van acties: contact zoeken met de mentor, een wekker kopen, e.d. Eigenschappen kunnen een middel zijn: 'je hebt gevoel voor humor. Gebruik dat als je Bert een complimentje geeft'. Voorbeelden van materiele zaken zijn een slot op de deur van de slaapkamer, een antwoordapparaat.

2.4.3 *Ontwikkelingscriteria: de invalshoek van de ontwikkelingstaken*

Uitvoerders van de kindbeschermingsmaatregelen zouden graag beschikken over duidelijke criteria die aangeven dat een ontwikkeling goed verloopt. Men zou zo graag willen weten wat een kind van een bepaalde leeftijd op fysiek, cognitief, emotioneel en sociaal opzicht allemaal zou moeten kunnen. De ontwikkelingspsychologie heeft er redelijk concrete criteria opgeleverd als het gaat om baby's en peuters. Er zijn bijvoorbeeld tabellen met groeicurven voor meisjes en jongens in de leeftijd van 0 tot 18 maanden. Bij iedere leeftijd zijn percentielscores bekend ten aanzien van lengte. Consultatiebureaus maken van dergelijke tabellen gebruik om na te gaan of de ontwikkeling van het kind normaal verloopt. Bekend zijn ook de overzichtjes over de ontwikkeling van de grove motoriek: tussen de 2 en 5 maanden leert het kind zijwaarts te rollen als het op de grond ligt, tussen de 4 en 8 maanden leert het overeind te zitten, tussen de 5 en 10 maanden lukt het kinderen te staan als ze zich ergens aan kunnen vasthouden. Deze cijfers fungeren als een norm. Het zijn criteria met behulp waarvan men kan inschatten of de ontwikkeling goed verloopt. De voorbeelden geven aan dat er direct na de geboorte al grote verschillen kunnen optreden in de timing van de ontwikkeling. Deze verschillen worden bij het vorderen van de leeftijd alleen maar groter. Niet alleen de timing varieert, ook de wijze waarop de ontwikkeling zich in concreto manifesteert kan bij het ene kind anders zijn dan bij het andere.

Ook al verloopt de ontwikkeling bij het ene kind anders dan bij het andere toch zijn er wel criteria die gezinsvoedij-instellingen kunnen gebruiken bij stap 2 en 3. Door verschillende auteurs is naar voren gebracht dat de literatuur over de zogeheten 'ontwikkelingstaken' in dit verband van groot praktisch belang is. Ontwikkelingstaken zijn thema's die karakteristiek zijn voor een bepaalde levensfase en die van de persoon bepaalde vaardigheden vragen. Ontwikkelingstaken worden bepaald door veranderingen die op biologisch, psychisch en sociaal gebied plaatsvinden bij het vorderen van de leeftijd. Naarmate kinderen groter worden, ontwikkelt hun lichaam zich steeds verder, neemt hun denkvermogen toe, komen ze op plekken waar ze vroeger niet kwamen, enzovoorts. Deze veranderingen bieden kansen, maar ze vragen ook om nieuw gedrag. Vanwege dat laatste worden dergelijke veranderingen als taken gezien. Een voorbeeld van ontwikkelingstaken vinden we bij Slot en Spanjaard (1999).

Slot en Spanjaard (1999) noemen de volgende ontwikkelingstaken voor adolescenten:

- Positie ten opzichte van de ouders: verwerven van autonomie ten opzichte van de ouders en het bepalen van een eigen plaats binnen de veranderende relaties in het gezin en de familie;
- Onderwijs of werk: kennis en vaardigheden opdoen om een beroep uit te kunnen oefenen en een keuze maken ten aanzien van werk;
- Vrije tijd: ondernemen van leuke activiteiten in de vrije tijd en het zinvol doorbrengen van de tijd waarin er geen verplichtingen zijn;
- Eigen woonsituatie: zoeken of creëren van een plek waar je goed kunt wonen en het omgaan met huisgenoten;
- Autoriteit en instanties: accepteren dat er instanties en personen boven je gesteld zijn, binnen geldende regels en codes opkomen voor eigen belang;
- Gezondheid en uiterlijk: zorgen voor een goede lichamelijke conditie, een uiterlijk waar men zich prettig bij voelt en een goede voeding en het vermijden van overmatige risico's;
- Sociale contacten en vriendschappen: contacten leggen en onderhouden, oog hebben voor wat contacten met anderen kunnen opleveren, je openstellen voor vriendschap, vertrouwen geven en nemen, wederzijdse acceptatie;
- Intimiteit en seksualiteit: ontdekken wat mogelijkheden en wensen zijn in intieme en seksuele relaties.

Ook Van den Boom (1999) gebruikt het concept van de ontwikkelingstaken om meer zicht te krijgen op de aard en het verloop van de normale ontwikkeling. Het belangwekkende van haar benadering ligt in het feit dat zij naast de ontwikkelingstaken de opgaven voor de opvoeder of verzorger beschrijft. Het adequaat vervullen van de ontwikkelingstaken die kenmerkend zijn voor een bepaalde leeftijd wordt als een voorwaarde gezien voor een goed verloop van de latere ontwikkeling. Hiermee komen we op een nadere concretisering van de ontwikkelingscriteria. Bij het formuleren van gewenste ontwikkelingsuitkomsten is het van belang dat de gezinsvoogd weet wat de ontwikkelingstaken zijn waar de jeugdige op die leeftijd normaliter mee te maken krijgt, dat hij nagaat of de jeugdige daadwerkelijk met die taken te maken heeft¹¹ en dat hij vervolgens in kaart brengt of de jeugdige voldoende vaardigheden aanwendt om de ontwikkelingstaken te vervullen. In het bestek van dit rapport voert het te ver om op het gebruik van ontwikkelingscriteria in te gaan. Er wordt verwezen naar het werk van Slot en Spanjaard (1999) en naar de TVA een instrument om Taken en Vaardigheden bij Adolescenten in kaart te brengen (Van der Knaap, 2001).

Ontwikkelingstaken voor 0 – 18 jaar en daarbij passende rol van de verzorger Van den Boom (1999)		
	Ontwikkelingstaak	Rol verzorger
1	0 – 3 mnd	Fysiologische regulering
2	3 – 6 mnd	Hanteren van spanning
3	6 – 12 mnd	Effectief aangaan hechtingsrelatie
4	1 – 1,5 jaar	Exploratie en zich meester maken van zaken
5	1,5 – 2,5 jaar	Autonomie
6	2,5 – 4,5 jaar	Hanteren van impulsen, seksrol identificatie, omgang met leeftijdgenootjes.
7	4,5 – 6 jaar	Sociale rollen
8	6 – 8 jaar	Groeps participatie, schoolse leren
9	8 – 10 jaar	Vriendschappen
10	10 – 12 jaar	Zelfwaardering
11	12 – 14 jaar	Puberteit
en		
12	14 – 16 jaar	Zelfevaluatie
13	16 – 18 jaar	Toekomstperspectief
		Soepele routines, sociale feedback
		Sensitieve, coöperatieve interactie
		Responsieve beschikbaarheid
		Veilige basis
		Stevige ondersteuning
		Duidelijke rollen en waarden
		Flexibele zelfcontrole
		Instructie, emotionele betrokkenheid
		Co-regulatie
		Duidelijk grenzen stellen
		Aanmoediging van onafhankelijkheid
		initiatief
		Open communicatie
		Rolverwisseling

2.4.4 Pedagogische criteria: drie invalshoeken.

Bij pedagogische criteria gaat het om de vraag wat men onder een goede opvoeding moet verstaan. Net als bij de ontwikkelingscriteria moeten we constateren dat er geen lijstjes bestaan met kant en klare criteria die ons precies vertellen in hoeverre ouders er wel of niet in slagen hun kind op adequate wijze op te voeden. Toch biedt de literatuur verschillende invalshoeken om criteria te komen die wel enig houvast bieden. Hieronder worden drie invalshoeken genoemd: opvoedingsstijlen, opvoedingsvaardigheden en de ouderlijke ontwikkelingstaken.

Opvoedingsstijlen

Voor een onderscheid tussen verschillende opvoedingsstijlen sluiten we aan bij Maccoby en Martin (1983). Zij onderscheiden vier opvoedingsstijlen: de 'permissief-toegeeflijke', de 'permissief-onverschillige', de 'autoritaire' en de 'autoritatieve'.

Een *permissief-toegeeflijke* opvoedingsstijl betekent dat de ouders weinig eisen stellen aan het kind, maar wel in positieve zin emotioneel bij het kind betrokken zijn. Ze zijn tolerant en grijpen weinig in. Het gedrag van dergelijke jongeren is vaak impulsief. Zij vinden het moeilijk zichzelf beperkingen op te leggen of verantwoordelijkheid voor anderen op zich te nemen.

¹¹ Het niet bezig zijn met een taak kan immers op een ontwikkelingsachterstand duiden of op een vorm van deprivatie. Een voorbeeld van het laatste is een kind dat van zijn ouders geen contact met leeftijdgenootjes mag onderhouden.

Bij een *permissief-onverschillige* opvoedingsstijl stellen de ouders weinig eisen, maar ze zijn bovendien weinig geïnteresseerd in en betrokken bij het leven van het kind. Ze weten weinig van de opvattingen die hun kinderen hebben en hebben geen idee van wat ze buitenshuis doen. Deze opvoedingsstijl is verbonden met een gebrek aan zelfcontrole bij het kind. Ook het zelfvertrouwen is gering. Er zijn nogal eens problemen op school en er is een verhoogd risico van delinquent gedrag.

Een *autoritaire* opvoedingsstijl houdt in dat de ouders eisen en grenzen stellen aan het gedrag van hun kinderen, verwachten dat het kind hun richtlijnen volgt, het gedrag van het kind controleren, overtredingen van de door hen gestelde regels bestraffen en daarbij weinig overleggen of praten over de achtergrond van de door hen gestelde regels. Deze opvoedingsstijl blijkt bij kinderen en adolescenten te kunnen leiden tot een gebrek aan initiatief bij het kind, weinig spontaniteit en weinig sociale vaardigheden in de omgang met anderen, ineffectief sociaal functioneren.

Bij een *autoritatieve* opvoedingsstijl moedigen de ouders zelfstandig gedrag aan, maar ze stellen ook eisen en grenzen en controleren het gedrag van het kind. Ze overleggen veel met hun kinderen, hun houding is warm en getuigt van zorg. Wat betreft het sociaal functioneren van het kind is deze opvoedingsstijl geassocieerd met sociale competentie, zelfvertrouwen en verantwoordelijkheidsgevoel. Een autoritatieve opvoedingsstijl (door sommigen ook wel democratische opvoedingsstijl genoemd) bevordert de zelfstandigheidsontwikkeling en een positief zelfbeeld, omdat:

- in toenemende mate de gelegenheid wordt geboden voor zelfstandig optreden in overeenstemming met het ontwikkelingsniveau;
- de ouders geïnteresseerd zijn, begeleiding geven en een adequate mate van controle uitoefenen;
- positieve identificatie met de ouders wordt gestimuleerd, aangezien de relatie gebaseerd is op liefde en respect voor het kind (in plaats van afwijzing of onverschilligheid);
- er een open communicatie is, waarbij ouders en kinderen naar elkaars standpunt luisteren en eigen opvattingen naar voren kunnen brengen;
- de ouders een model van redelijkheid laten zien, waarbij men ervan uitgaat dat men in het sociaal verkeer wederzijds rechten en plichten heeft (zie ook Baumrind, 1994).

Opvoedingsvaardigheden

Patterson en diens collegae zijn de grondleggers van een zeer grote variëteit van oudercursussen en specifieke interventieprogramma's voor multi-probleem gezinnen. Hun leertheoretisch georiënteerde onderzoek naar de beïnvloedingspatronen in gezinnen heeft geresulteerd in een grote kennis omtrent opvoedingsvaardigheden (Patterson, 1965, 1982a, 1982b; Dishion, French en Patterson, 1995). De volgende opvoedingsvaardigheden blijken effectief in het bevorderen van een goede band tussen ouder en kind en het functioneren van het kind.

- Bieden van veiligheid en structuur.

Kinderen zijn beter in staat zich vaardigheden eigen te maken om de actuele ontwikkelingstaken te vervullen als zij vanuit een veilige basis opereren. Ouders dienen beschikbaar en toegankelijk te zijn om deze basis te creëren. Daarnaast bieden ze veiligheid door een heldere - deels voorspelbare - dagelijkse routine te creëren. De veiligheid wordt ook vergroot als de grenzen duidelijk zijn. Dat betekent dat ouders 'nee' kunnen zeggen en desnoods ook kunnen straffen. Uit een studie van Sajwaj en Dillon (1977) blijkt dat het effect van positieve uitingen en beloningen door ouders groter is als diezelfde ouders ook straf toepassen. Een kind moet ook grenzen kunnen ervaren als het gaat om de afbakening van rollen in het gezinssysteem. Wanneer ouders zich opstellen als de vrienden van het kind, of als een ouder het kind in een rol plaatst die meer bij een partner past vervagen de grenzen.

- Monitoring / toezicht.

Monitoring impliceert dat ouders het doen en laten van hun kinderen respectvol volgen. Ze weten wat hun kinderen gedurende dag meestal doen, waar ze zich ophouden en wie hun vrienden zijn. Monitoring is meer dan het uitvoeren van controle. Het gaat er ook om dat ouders zich beter kunnen inleven in hun kind en daardoor beter in staat zijn op een positieve en betrokken wijze met hun kinderen te communiceren.

- Opmerken en versterken van positief / adaptief gedrag.

Een belangrijk verschil tussen problematische gezinnen en niet-problematische is het mechanisme dat men hanteert om gedrag bij te sturen. In problematische gezinnen stuurt men via probleemgedrag: 'ik doe iets wat jij niet leuk vindt en daar stop ik mee als jij mij m'n zin geeft'. Meestal zijn de gezinsleden zich er niet van bewust dat dit het dominante mechanisme is. In gezinnen waar via het positieve gedrag gestuurd wordt, liggen meer kansen voor kinderen. Als positief gedrag van het kind wordt opgemerkt en beloond, of als positief gedrag eerst geïnstrueerd wordt en het kind beloond wordt als het de instructie opvolgt, is dat om twee redenen van groot belang voor het kind. Ten eerste leert het kind een groter repertoire aan vaardigheden. Ten tweede neemt het kind dit sturen via positief gedrag van zijn of haar opvoeder over. Kinderen die hebben geleerd aardig te reageren als de ander iets positiefs doet, leggen makkelijker contacten met leeftijdgenoten en leggen zo een stevig fundament voor hun ontwikkeling.

De gezinsvoogd kan de kennis omtrent deze opvoedingsvaardigheden aanwenden om de ouders te helpen bij het realiseren van de gewenste ontwikkelingsuitkomsten van het kind. Soms zal de gezinsvoogd zelf adviezen hieromtrent formuleren. Het is ook mogelijk dat de gezinsvoogd de ouders in contact brengt met instanties die een trainings- en begeleidingsaanbod op het terrein van opvoedingsvaardigheden bieden.

De ouderlijke ontwikkelingstaken

Het zijn niet slechts kinderen of adolescenten voor wie ontwikkelingstaken gelden. Iedere levensfase kent specifieke thema's die bepaalde vaardigheden vereisen. Voor de ouders zijn dus ook ontwikkelingstaken aan de orde. De opvoeding van de kinderen is een voorbeeld van zo'n ontwikkelingstaak. Het is een taak die heel duidelijk het verschil met de voorafgaande levensperiode markeert. Ouders hebben naast deze ontwikkelingstaak echter te maken met andere ontwikkelingstaken. Naarmate zij er beter in slagen die andere ontwikkelingstaken te vervullen zullen ze ook beter toegerust zijn voor hun opvoedingstaak. Slot en Spanjaard (1996¹²) noemen zeven ontwikkelingstaken voor jonge ouders.

Ontwikkelingstaken voor jonge ouders (Slot en Spanjaard, 1996)

- Opvoeding: het beschikbaar zijn voor het kind, het hanteren van een opvoedingsstijl en het toepassen van opvoedingsvaardigheden die de veiligheid van het kind waarborgen en de ontwikkeling bevorderen.
- Relatie: het ontwikkelen van een relatie waarin tegemoet gekomen wordt aan beider behoeften aan autonomie en afhankelijkheid en waarin de verantwoordelijkheid voor de opvoeding gedeeld wordt.
- Seksualiteit: het vormgeven van een seksuele relatie die tegemoet komt aan beider behoeften en wensen en het omgaan met eventuele wensen ten aanzien van relaties met derden.
- Loopbaan: het realiseren van een loopbaanperspectief dat recht doet aan beider ambities en mogelijkheden alsook de financiële behoeften van het gezin.
- Ouders: het (opnieuw) vormgeven van de relatie met de ouders respectievelijk schoonouders.
- Vriendschappen en sociale contacten: het opbouwen en onderhouden van contacten met broers, zussen en andere familieleden, kennissen en vrienden van beide kanten.
- Financiën en huishouden: het nemen van verantwoordelijkheid voor en het verdelen van taken met betrekking tot financiën en huishouding.

¹² Het hier weergegeven overzicht is op een aantal punten bijgesteld in vergelijking met het overzicht uit 1996

2.4.5 Gevaar van rigide hantering van ontwikkelings- en pedagogische criteria

De overzichten met ontwikkelingstaken zijn wel bekritiseerd omdat ze zouden uitnodigen tot het opstellen van rigide checklisten: men loopt bij een kind 'vinkt' de afzonderlijke ontwikkelingstaken af en denkt daarmee de dynamiek van de ontwikkeling in kaart gebracht te hebben. De ontwikkeling is daar echter te gevarieerd voor. Hoe ouder de mens, des te meer variëteit in de manifestaties van de ontwikkeling. Het ontwikkelingsverloop wordt wel eens vergeleken met een boom: bij de stam is er weinig variatie maar naarmate je hoger kijkt wordt het aantal vertakkingen en vormvariëaties talrijker. Ook wordt wel eens het beeld gebruikt van een zich vertakkend spoorwegemplacement of een breed meanderende rivier. Deze beelden gaan in één opzicht mank. Ze suggereren continuïteit; je kunt op een spoorlijn geen station overslaan. Je hoeft er niet te stoppen maar je moet het passeren. Maar de ontwikkeling van de mens kent naast continuïteit ook discontinuïteit. Sommige kinderen slaan bepaalde tussenstappen over. Het vormen van vriendschappen met leeftijdgenootjes op de basisschool is een voorbereiding voor vriendschappen in de adolescentie en intieme relaties op volwassen leeftijd. Maar er zijn volwassenen die uitstekend in staat zijn vriendschappen en relaties te onderhouden ondanks het feit dat ze als kind geen vriendjes konden maken. Speciale vormen van discontinuïteit zijn de zogenoemde keerpunt-effecten. Door invloeden van buitenaf of een belangrijke verandering op fysiek, emotioneel of cognitief gebied, zet de ontwikkeling de omgekeerde richting in; ten goede of ten kwade. Een verhuizing naar een andere school kan voor het kind het plotselinge einde betekenen van pesterijen. Verkering betekent soms het abrupte einde van crimineel gedrag.

Naast variatie in timing en inhoud moeten de compensatie-effecten genoemd worden. Er zijn kinderen bij wie de ontwikkeling in bepaalde gebieden - ontwikkelingspsychologen spreken van ontwikkelingsdomeinen - stopt, maar bij wie dat geen problemen oplevert omdat in andere domeinen de ontwikkeling zeer succesvol verloopt. Dan zijn er nog de inhaaleffecten: ontwikkelingsuitkomsten die uitblijven gedurende de levensfase waarin ze zich normaliter manifesteren, komen in een latere levensfase naar voren. Ten aanzien van hechting werd vroeger aangenomen dat deze in de vroege kindertijd moest plaatsvinden. In het moderne denken over hechting wordt echter gewezen op onderzoek waaruit blijkt dat kinderen met een problematische gehechtheid later toch tot het vormen van gehechtheidsrelaties in staat blijken te zijn (Rutter, 1995. Vgl. ook Belsky and Cassidy, 1994). In de kinderbescherming is deze opvatting echter nog niet breed verbreid.

Ook de pedagogische criteria kan men niet als boodschappenlijstjes hanteren. Wat bijvoorbeeld in de bovenstaande paragraaf onderbelicht is het gebleven, is het *transactionele proces*. Ouders beïnvloeden hun kinderen maar omgekeerd beïnvloeden die kinderen hun ouders (Sameroff, 1975). Hermanns (1998) beschrijft hoe kinderen bepaald opvoedersgedrag bij hun ouders uitlokken. In dit verband is ook het begrip 'goodness of fit' van belang dat gelanceerd werd door Chess en Thomas (1984). Zij benadrukken dat het voor het kind heel belangrijk is dat de ouders over goede opvoedingsvaardigheden beschikken maar dat het minsten zo belangrijk is dat ouder(s) en kind 'bij elkaar passen' als het gaat om temperament en persoonlijke voorkeuren. Een 'goodness of fit' kan compensatie betekenen bij tekortschietende opvoedingsvaardigheden en omgekeerd kan het ontbreken van een dergelijke 'fit' leiden tot een minder adequate opvoeding, ook al beschikken de ouders over de nodige vaardigheden tot opvoeden.

Het gevaar van een rigide toepassing van ontwikkelings- en pedagogische criteria zou echter geen reden moeten zijn om deze criteria te hanteren. Gezinsvoogden zouden getraind kunnen worden in het gebruik van deze criteria waarbij ook de hierboven genoemde inzichten benadrukt dienen te worden.

2.5 De huidige praktijk: kwaliteit van de gestelde doelen

2.5.1 Inleiding

De vraag naar de wijze waarop doelen worden gesteld in de huidige praktijk van de ondertoezichtstelling wordt beantwoord in een dossieronderzoek. Dit dossieronderzoek heeft ook gediend om de tweede onderzoeksvraag, die naar de doelmatigheid, te beantwoorden. In hoofdstuk 3 wordt het dossieronderzoek uitvoerig besproken. Hier wordt daarom alleen ingegaan op het gedeelte dat de doelen betreft. In 2.5.2 wordt de kwaliteit van doelen

besproken zoals deze in de praktijk gehanteerd worden. Hierbij wordt ingegaan op de gegevens uit het vooronderzoek, de concreetheid en de relevantie van doelen. In 2.5.3 wordt de mate waarin gestelde doelen bereikt worden besproken.

2.5.2 Kwaliteit van doelen

Gegevens uit het vooronderzoek

Het vooronderzoek op dossiers van Stichting Jeugd en Gezin Flevoland te Lelystad diende er toe om tot een scoringsopzet te komen voor het uiteindelijke onderzoek. Bij het lezen van de dossiers in Lelystad bleek al snel dat de gezinsvoogden wel begeleidingsdoelen noemen, maar dat deze vaak (zeer) algemeen geformuleerd zijn, op zeer diverse aspecten betrekking hebben en doelen en middelen regelmatig door elkaar lopen. Hierboven is gesteld dat het verwarren van doelen en middelen geen groot bezwaar hoeft te zijn *mits de kind-doelen maar helder in termen van ontwikkelingsuitkomsten worden gesteld*. Dit bleek onvoldoende het geval te zijn. Regelmatig bleken kind-doelen te ontbreken en hadden de doelen betrekking op de ouders of op de in te zetten hulp. Een ander probleem was de geringe specificiteit. Doelen bleken soms zonder meer gekopieerd te zijn uit het vorige begeleidings- of hulpverleningsplan. De in te zetten middelen werden meestal wel in de rapporten beschreven, maar ook die boden slechts beperkt houvast. De beoogde hulpverlening komt niet altijd tot stand en meestal is niet duidelijk wanneer deze precies is gestart, wat deze inhoud, wat de vorderingen waren (gerelateerd aan de doelen) en wanneer de hulpverlening is beëindigd. De praktijk bleek dus ver verwijderd van de systematiek zoals die in dit hoofdstuk werd beschreven.

Op grond hiervan werden twee besluiten genomen. Ten eerste concludeerden de onderzoekers dat de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, die naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling, niet zou kunnen worden gebaseerd op een analyse van de doelen en de mate waarin er gedurende het verloop van de maatregel een verschuiving in doelen zou optreden. Er werd besloten een andere weg te kiezen, namelijk een analyse van de geformuleerde zorgpunten. Hierover wordt in het volgende hoofdstuk verslag gedaan. Ten tweede werd besloten een analyse van doelen niet geheel overboord te gooien. Ook al zijn de geformuleerde doelen van mindere kwaliteit dan men op basis van ontwikkelingspsychologische en pedagogische gegevens mag verwachten, ze geven toch in grote lijnen weer hoe de gezinsvoogd denkt over de problematiek van het kind en het gezin en een eventueel verloop daarin. Bovendien baseren kinderrechtshouders hun beslissing op basis van de gegevens – inclusief de geformuleerde doelen - die de gezinsvoogd aanlevert.

Analyse van de geformuleerde doelen

De analyse van de geformuleerde doelen vond plaats op basis van 103 dossiers (zie 3.2.1 en 3.2.2). In alle hulpverleningsplannen die in de dossiers voorkwamen werden doelen gesteld. Gewoonlijk werd onderscheid gemaakt tussen doelen voor de lange- en doelen voor de korte termijn. In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre de geformuleerde doelen (dus zowel lange-termijndoelen als korte-termijndoelen) betrekking hadden op problematiek van het kind en bedreigende factoren en in hoeverre ze betrekking hadden op het bevorderen van de relatie met de primaire opvoeders. Er werd gebruik gemaakt van een tweepuntsschaal: 1 = het doel heeft hier betrekking op, 2 = het doel heeft hier enigszins betrekking op. Doelen die geen betrekking hadden op problematiek en bedreigingen, noch op het bevorderen van de relatie bleven buiten de analyse. Dit kwam overigens maar zelden voor, omdat de doelen vaak zo algemeen geformuleerd werden dat ze toch wel op een van de variabelen konden worden betrokken.

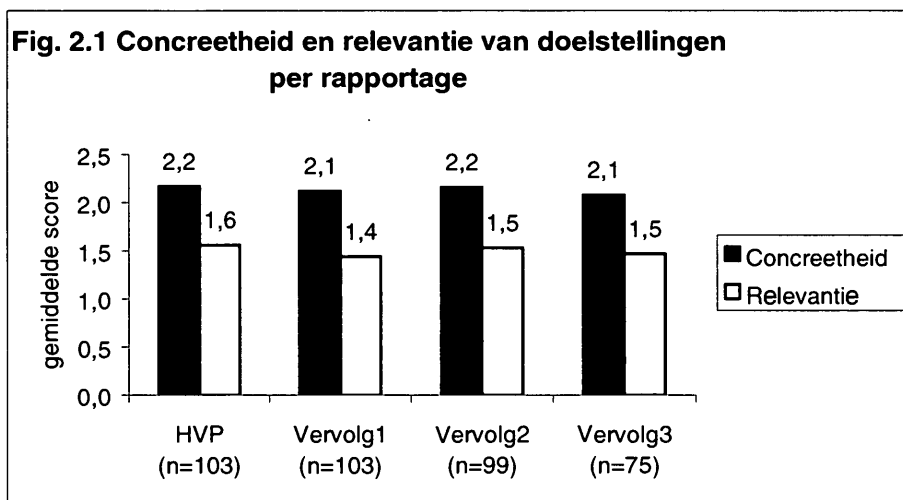
De gemiddelde score op de variabele 'problemen en bedreigingen' bleek 1,46 terwijl de gemiddelde score op de variabele 'bevorderen relatie' op 1,70 uitkwam. Hieruit kan worden geconcludeerd dat de doelen in iets mindere mate gericht zijn op het behoud c.q. het bevorderen van de relatie van het kind met de primaire opvoeder(s) dan op de problematiek van het kind en bedreigende factoren. De door de onderzoekers bepleite nadruk op kind-doelen wordt in de praktijk teruggevonden.

Concreetheid van doelen

Ten aanzien van de geformuleerde korte-termijndoelen is - per geformuleerd doel en op een driepuntsschaal - gescoord in hoeverre deze als concreet te kwalificeren zijn (1 = concreet, geformuleerd in termen van een toetsbaar criterium; 2 = enigszins concreet, min of meer toetsbaar echter zonder criterium; 3 = vaag/breed, niet te toetsen). De mate waarin de korte-termijndoelen uit alle rapportages concreet genoemd kunnen worden bedraagt gemiddeld 2,1. Het 'gemiddelde' doel blijkt dus *in enigszins concrete termen* te zijn geformuleerd. Aan dergelijke doelen is geen criterium gekoppeld, maar ze zijn wel te evalueren. De score 2 is het meest van toepassing. Opvallend is verder dat de score 1 slechts incidenteel voorkomt, terwijl in enkele rapportages uitsluitend scores 3 van toepassing zijn.

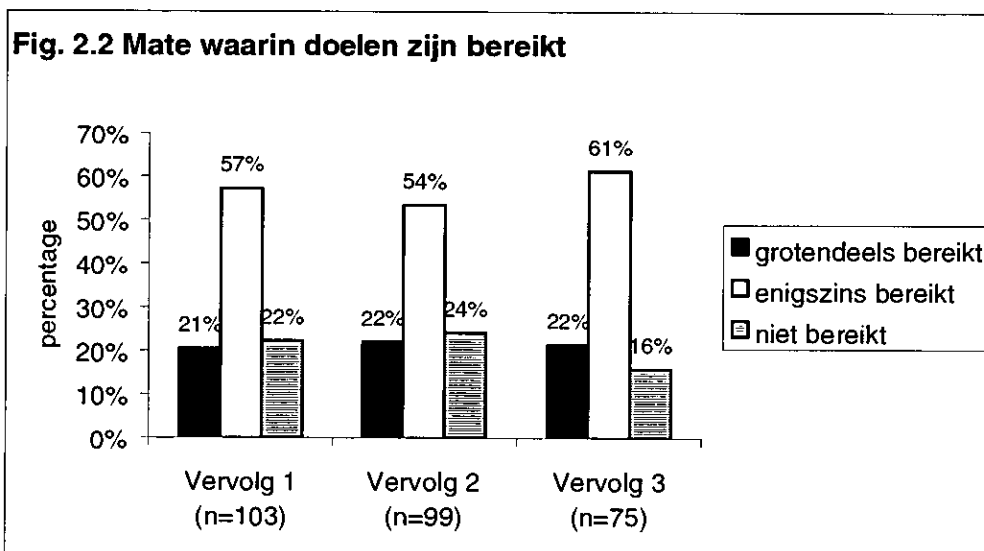
Relevantie van doelen

Ook de relevantie van de korte termijn-doelen is met behulp van een driepuntsschaal geëvalueerd. (1 = relevant, gezien de genoemde problematiek; 2 = enigszins relevant; 3 = niet relevant). De relevantie komt hoger uit dan de concreetheid: gemiddeld bedraagt deze 1,5. Dit betekent dat de meeste doelen goed passen bij (een deel van) de aangegeven zorgpunten, terwijl de overige grotendeels als enigszins relevant kunnen worden omschreven. De kwalificatie niet relevant werd zelden gegeven en leek in die gevallen deels te wijten aan het niet tijdig bijstellen van doelen aan veranderde omstandigheden. De gemiddelde concreetheid en relevantie zijn in figuur 2.1 grafisch weergegeven per rapportage.



2.5.3 Mate waarin doelen zijn bereikt

In de meeste gevallen (variërend van 57 % in het eerste vervolgrapport en 54 % in het tweede tot 61 % in het derde vervolgrapport) werd in de vervolgrapportage aangegeven dat een klein deel (minder dan de helft) van de in het voorafgaande hulpverleningsplan gestelde korte-termijndoelen was bereikt. In 21 tot 22 % van de gevallen rapporteerde men dat de gestelde doelen grotendeels waren bereikt en in 16 tot 24 % van de gevallen werd aangegeven dat de doelen niet waren bereikt. Deze gegevens zijn grafisch weergegeven in figuur 2.2.



2.6 Conclusies

De ontwikkelingspsychologische en pedagogische literatuur leveren voldoende aanknopingspunten om doelen te stellen in het kader van de ondertoezichtstelling, de ontheffing en de ontzetting. Op basis van deze aanknopingspunten werd een vierstappenmodel ontwikkeld. Doelen - zo wordt in dit hoofdstuk gesteld - dienen betrekking te hebben op het kind en geformuleerd te zijn in termen van *gewenste ontwikkelingsuitkomsten*.

De huidige praktijk als het gaat om het stellen van doelen staat ver af van het kader dat in het eerste deel van dit hoofdstuk werd gepresenteerd¹³. Uit de analyses blijkt wel een voorkeur voor het formuleren van kind-doelen. De kind-doelen zijn echter zelden in termen van een gewenste ontwikkeling geformuleerd. Ze hebben vrijwel altijd betrekking op een vermindering van problemen en bedreigingen. Een dergelijke vermindering is natuurlijk nastrevenswaardig. Maar voor een doelmatig gebruik van de ondertoezichtstelling is het van groot belang de gewenste uitkomst van de maatregel te formuleren op het niveau van het kindfunctioneren. De doelen zoals die in de 103 dossiers worden geformuleerd worden door de onderzoekers gemiddeld genomen als 'enigszins concreet' beoordeeld. Dat betekent dat er wel sprake was van verbetering maar dat een criterium ontbrak.

De relevantie van de doelen wordt beter beoordeeld dan de concreetheid. Op dit gegeven dient men zich echter niet blind te staren, want relevantie hangt samen met concreetheid. Strikt genomen zou men het volgende doel als uiterst relevant kunnen beoordelen: *er wordt toezicht op de minderjarige gerealiseerd en de ouder wordt hulp en steun geboden teneinde de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van de minderjarige af te wenden*. Het gaat hier om een parafrase van Artikel 1: 257 lid 1 BW waarin het doel van de maatregel in algemene termen staat verwoord. Het is kortom een doel dat voor alle ondertoezicht gestelde kinderen geldt en daarom onbruikbaar om voortgang en doelmatigheid op een individueel niveau vast te stellen. Het voorbeeld lijkt geforceerd maar in de praktijk worden er doelen gesteld die in hun non-specificiteit niet onderdoen voor deze parafrase.

¹³ In het recent verschenen methodiek handboek voor het (gezins)voogdijwerk (Van Hout en Spinder, 2001) worden handreikingen beschreven om doelen meer concreet en toetsbaar te formuleren. Het handboek benadrukt ook het belang van protectieve factoren en sluit daarmee aan op het in dit hoofdstuk beschreven vierstappenmodel. Het boek (ibid. p 206) benadrukt ook het belang van kind-doelen. Het ontwikkelingsperspectief ontbreekt echter grotendeels en evenmin vindt men informatie over adequate pedagogische middelen.

Het is de vraag of de geringe zeggingskracht van de doelen uitsluitend het gevolg is van onvoldoende kennis. De interviews met de gezinsvoogden (hoofdstuk 5) wekken de indruk dat de gezinsvoogd de doelen soms doelbewust vaag houdt om het gezin niet tegen zich in het harnas te jagen. Liever algemene bewoordingen dan man en paard noemen. In een van de vele gesprekken die de onderzoekers naar aanleiding van het onderzoek met gezinsvoogden voerden, kwam naar voren dat men de doelen wel eens vaag hield om de kinderrechter van bepaalde acties te weerhouden. Iedereen is het er over eens "dat dit niet kan". Maar zolang gezinsvoogden naar hun beleving onvoldoende toegerust zijn en onvoldoende begeleid worden om met tegenwerkende gezinnen te communiceren zal de 'doelbewuste vaagheid van doelen' voortduren.

Hoofdstuk 3 Hulpverlening voorafgaand en tijdens de ondertoezichtstelling: wat verandert er voor de jeugdige?

3.1 Inleiding

Hoofdstuk drie is gewijd aan onderzoeksvraag twee, die naar de doelmatigheid. Deze vraag valt in drie subvragen uiteen: (a) welke hulpverlening vond voorafgaand aan de maatregel plaats? (b) welke middelen zijn ingezet? en (c) in hoeverre verbetert de situatie van onder toezicht gestelde jeugdigen na het uitspreken van de maatregel?

Hieronder wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de onderzoeksopzet. In 3.3 komen de algemene kenmerken van de onderzoeksgroep aan de orde. 3.4 gaat in op de vraag welke hulpverlening voorafgaand aan de maatregel werd gerealiseerd. In 3.5 worden de ingezette middelen beschreven en 3.6 is gewijd aan het al of niet verbeteren van de situatie van de onder toezicht gestelde jeugdigen. Tot slot worden in paragraaf 3.7 de conclusies weergegeven.

3.2 Onderzoeksopzet

3.2.1 Onderzoeksgroep en dataverzameling

Het onderzoek vormt een evaluatie van de uitvoering van de ondertoezichtstelling sinds de wetwijziging. Daarom heeft het onderzoek betrekking op jeugdigen die vanaf 1995 onder toezicht zijn gesteld.

Samenstellen onderzoeksgroep

Het dossieronderzoek werd voorafgegaan door een vooronderzoek op dossiers van Stichting Jeugd en Gezin Flevoland te Lelystad.¹⁴ Om de uiteindelijke onderzoeksgegevens te verzamelen is samengewerkt met drie gezinsvoogdij-instellingen: Stichting Jeugdzorg Rotterdam/Zuid-Holland Zuid te Rotterdam, Stichting voor Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening Gelderland te Arnhem en Bureau Jeugdzorg Amsterdam te Amsterdam. Om uiteenlopende redenen bleek het niet mogelijk om binnen de gestelde termijn ook nog bij een vierde, ruraal gelegen, instelling onderzoek te doen.

Op basis van door de instellingen verstrekte (aselecte) lijsten van openstaande dan wel afgesloten dossiers werd door de onderzoekers een steekproef getrokken uit de totale hoeveelheid beschikbare dossiers van de verschillende teams per instelling. Bij het trekken van de steekproef golden de volgende prioriteiten:

- het gaat om jeugdigen bij wie de ondertoezichtstelling *na* de nieuwe wetgeving van 1995 is uitgesproken
- de ondertoezichtstelling dient minimaal drie jaar geduurd te hebben en de dossiers dienen minimaal te bestaan uit het raadsrapport, het eerste hulpverleningsplan (HVP) en twee (maar liefst drie) vervolgrapportages. Uit voorgesprekken bleek namelijk dat zowel het eerste begeleidingscontact als de eerste hulpverleningsplannen vaak pas geruime tijd na het uitspreken van de ondertoezichtstelling tot stand komen. Het op gang komen van de beoogde hulpverlening laat veelal nog langer op zich wachten. Onderzoek naar het verloop van slechts één jaar ondertoezichtstelling zou daarom te weinig bruikbare informatie opleveren.
- er wordt gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van jeugdigen uit verschillende leeftijdsgroepen (0- tot 6-jarigen, 6- tot 12-jarigen en 12- tot 18-jarigen), zodat eventuele leeftijdsgebonden verschillen in problematiek, gestelde doelen, ingezette middelen en bereikte resultaten zichtbaar kunnen worden

¹⁴ In 2.5 werd dit vooronderzoek reeds genoemd. De conclusie luidde toen dat de beantwoording van de hoofdvraag van dit onderzoek, die naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling, niet kon worden gebaseerd op een analyse van de mate waarin de gestelde doelen gedurende het verloop van de maatregel zou worden bereikt.

- er wordt gestreefd naar een evenredige vertegenwoordiging van jongens en meisjes (iets meer jongens dan meisjes zou ideaal zijn, gezien de lichte oververtegenwoordiging van jongens in de groep onder toezicht gestelde kinderen; Mertens, 1996; De Savorin Lohman e.a., 2000)
- er wordt gestreefd naar een voldoende grote groep (ongeveer 20) afgesloten dossiers, waarvan het grootste deel is afgesloten om *andere redenen* dan het bereiken van de 18-jarige leeftijd

Regelmatig bleken de aanvankelijk geselecteerde dossiers niet aan de vooraf geformuleerde eisen te voldoen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van rapportage of door registratiefouten (toch gestart onder de oude wetgeving, geen ondertoezichtstelling maar voogdijzaak). Om ongewenste selectiemechanismen te beperken is tijdens de dataverzameling besloten toch gebruik te maken van onvolledige dossiers, mits hieraan niet meer dan één rapport ontbrak. Indien de gegevens op betrouwbare wijze uit de overige rapportages (waaronder contactjournaals, rapportage door hulpverleningsinstellingen) konden worden gedestilleerd, werden zij vastgelegd. Was dit niet het geval dan werden 'missings' gescoord. Overigens werd aantekening gemaakt van alle bijzonderheden die betrouwbaarheid of validiteit van de gegevens konden beïnvloeden.

Representativiteit onderzoeksgroep

Uiteindelijk is gebleken dat aan de meeste vooraf gestelde prioriteiten ten aanzien van de onderzoeksgroep is voldaan. Er zijn in totaal 103 dossiers gescoord, 39 uit Rotterdam, 31 uit Arnhem en 33 uit Amsterdam. Het feit dat de meeste dossiers afkomstig zijn uit grote steden, heeft tot gevolg dat 'grootstedelijke problematiek' waarschijnlijk oververtegenwoordigd is. Omdat niet bekend is wat de kenmerken van grootstedelijke problematiek zijn, valt niet te achterhalen wat het gevolg van deze oververtegenwoordiging is. Ook uit de gegevens zijn geen verschillen in problematiek naar voren gekomen tussen Amsterdam en Rotterdam enerzijds en Arnhem anderzijds. Wel bleek dat in de grote steden vaker sprake was van gezinnen waarvan ten minste één ouder niet in Nederland geboren is.

Eerder is aangegeven dat de kortdurende dossiers in de onderzoeksgroep ondervertegenwoordigd zijn, omdat voor het meten van veranderingen verschillende rapportages over een langere periode nodig zijn. In hoeverre dit laatste invloed heeft op de resultaten is moeilijk in te schatten. Uit de kengetallen ondertoezichtstelling 1998 (Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg 2001-2004; Ministerie van VWS e.a., 2000) blijkt dat de meest voorkomende looptijd (24 % van de ondertoezichtstellingen) tussen één en twee jaar ligt. 43 % van de ondertoezichtstellingen wordt binnen twee jaar beëindigd. Onduidelijk is echter waarom deze dossiers zijn afgesloten. Het is zeker niet gezegd dat een dossier dat na een relatief korte periode wordt afgesloten duidt op een doelmatige ondertoezichtstelling. Een groot deel van de ondertoezichtstellingen wordt immers afgesloten omdat de jeugdige meerderjarig wordt¹⁵. Bij de korter durende ondertoezichtstellingen kan het dus gaan om jeugdigen die op 16- of 17-jarige leeftijd onder toezicht werden gesteld. In hun geval hoeft een beëindiging niet te duiden op verbetering.

Dataverzameling

Het dossieronderzoek is gericht op de kern van het dossier: het jaarlijks (of vaker) terugkerende hulpverlenings- of begeleidingsplan (HVP), met de daaraan gekoppelde evaluatierapportage. Bij het vastleggen van de dossiergegevens is steeds gestart met het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming. Hierin was meestal informatie te vinden over eerder aangeboorde hulpbronnen. Verder bood het raadsrapport een kader waartegen de gegevens uit het HVP konden worden afgezet, wat de betrouwbaarheid van de scoring ten goede kwam. Indien nodig en mogelijk werden rapporten van diagnostische of hulpverleningsinstellingen en contactjournaals of andere relevante stukken geraadpleegd.

¹⁵ Dit gegeven wordt genoemd door Hermanns (1999) en komt ook naar voren uit de cijfers van een aan dit onderzoek meewerkende instellingen.

Om de relevante gegevens uit de dossiers op betrouwbare en valide wijze vast te leggen is tijdens een vooronderzoek een scorelijst ontwikkeld¹⁶ die uit zeven onderdelen bestaat. Deze onderdelen volgen globaal de inhoud van een evaluatierapport van de gezinsvoogd en elk onderdeel bestaat uit een aantal items. De scoringslijst en het protocol zijn respectievelijk terug te vinden in bijlagen 3 en 4. Hier worden alleen kort de zeven onderdelen van de scoringslijst weergegeven.

- Algemene gegevens: hierin gaat het om algemene kenmerken van de jeugdige, zoals leeftijd, geslacht, scholing, etc.
- Bijzondere condities/meegemaakte gebeurtenissen: dit betreft items uit de voorgeschiedenis, dus voorafgaand aan de maatregel, die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling van de jeugdige. Voorbeelden van items zijn verwaarlozing, seksueel misbruik, mishandeling, echtscheiding, etc. Bij dit onderdeel wordt ook gekeken naar hulpverlening voorafgaand aan de maatregel.
- Zorgpunten: hierin worden zorgpunten op drie domeinen gescoord, te weten het kind, het gezin en de omgeving (zie verder paragraaf 3.6.2).
- Andere relevante factoren: dit onderdeel betreft aspecten van de situatie van de jeugdige binnen de maatregel. Daarbij gaat het om de woonsituatie en continuïteit daarvan, samenwerkingsaspecten met het gezin en eventuele hulpverleningsinstellingen, eventuele belastende gebeurtenissen en continuïteit gezinsvoogd.
- Doelstellingen: van de doelen worden algemeen de gerichtheid op de zorgpunten en de gerichtheid op het behoud/herstel van de ouder/kind relatie gescoord. Daarnaast worden specifiek per doel de concreetheid en de relevantie gescoord. De resultaten van dit onderdeel zijn weergegeven in hoofdstuk 2.
- Middelen: hiermee worden aard, inzet en relevantie van gebruikte en/of gewenste hulpmiddelen weergegeven.
- Evaluatie: in dit onderdeel wordt het betreffende rapport inhoudelijk beoordeeld op de mate waarin de situatie helder is geëvalueerd. Daarnaast wordt gescoord in hoeverre de algemene doelstelling van de ondertoezichtstelling, namelijk het opheffen van bedreigende factoren voor de ontwikkeling van de jeugdige, bereikt is en wat eventueel de reden is van afsluiting van de ondertoezichtstelling.

De algemene gegevens en bijzondere condities/meegemaakte gebeurtenissen werden (eenmalig) gescoord op basis van het raadsrapport. De andere onderdelen werden meermalen gescoord op basis van het eerste hulpverleningsplan en de vervolgrapportages.

3.2.2 Algemene kenmerken van de onderzoeksgroep

De onderzoeksgroep bestaat uit 103 jeugdigen, 52 jongens en 51 meisjes die vanaf 1995 onder toezicht zijn gesteld. De gegevens zijn aangeleverd door Stichting Jeugdzorg Rotterdam/Zuid-Holland Zuid te Rotterdam, Stichting voor Jeugdbescherming en Jeugdhulpverlening Gelderland te Arnhem en Bureau Jeugdzorg Amsterdam te Amsterdam.

Leeftijd

De leeftijd ten tijde van de start van de ondertoezichtstelling varieerde van 0 tot 16 jaar. De spreiding in leeftijd is redelijk evenwichtig. Wel zijn 13- en 14-jarigen licht oververtegenwoordigd (wat overigens globaal gesproken in overeenstemming is met de landelijke gemiddelden; Ministerie van VWS e.a., 2000). Dit in tegenstelling tot 2- en 16-jarigen, die licht ondervertegenwoordigd zijn.

Geboorteland ouders

Van bijna tweederde van de jeugdigen (62 %) was minstens één van de ouders niet in Nederland geboren. Een aantal van deze ouders bleek de Nederlandse taal niet of nauwelijks te beheersen. In 18 % van de dossiers werden in verband hiermee door de gezinsvoogd ernstige communicatieproblemen ervaren.

¹⁶ De lijst is stapsgewijs ontwikkeld en op de interbeoordelaar-betrouwbaarheid getoetst. Cohens kappa was 0,82 hetgeen op een goede betrouwbaarheid duidt (Van Yperen, 1995).

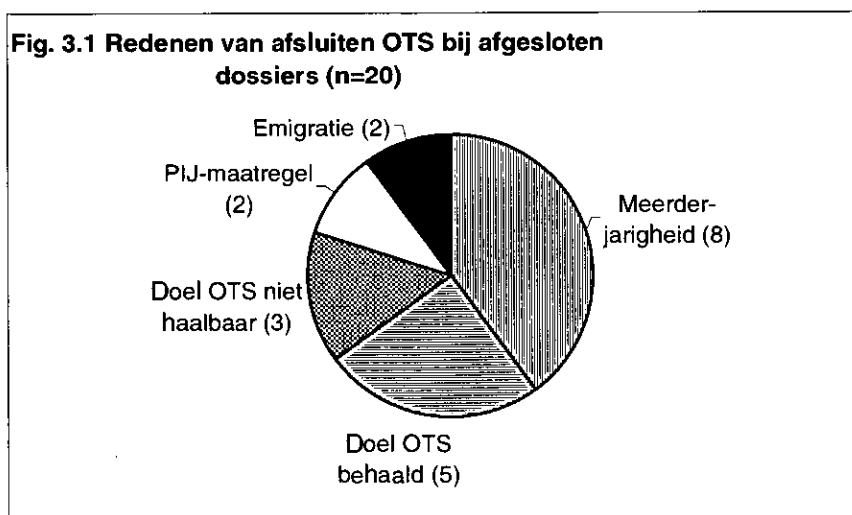
Startjaar en looptijd ondertoezichtstelling

Bij bijna de helft van de 103 onderzochte dossiers (46 %) was de ondertoezichtstelling uitgesproken in het jaar 1996. In 33 % van de gevallen werd de maatregel in 1997 van kracht en in 16 % van de dossiers in 1998. Daarnaast waren er enkele dossiers (5 %) uit 1999 en was er één (1 %) uit 2000. De zeer recente dossiers betroffen voornamelijk reeds afgesloten ondertoezichtstellingen. In deze gevallen had het dossier betrekking op een jeugdige die slechts één jaar onder toezicht heeft gestaan.

De looptijd van de maatregel bedroeg in 99 gevallen minimaal twee jaar en in 75 gevallen minimaal drie jaar. Twaalf dossiers (12 %) zijn na één of twee jaar afgerond. De modale looptijd (meest voorkomende looptijd) van de dossiers bedroeg drie jaar.

Beëindiging ondertoezichtstelling

Bij 20 van de 103 (19 %) was de maatregel reeds beëindigd. Hiervan waren twee dossiers één jaar na de start van de maatregel afgesloten, tien na twee jaar en acht na drie jaar. De oudere jeugdigen waren in deze subgroep ruim oververtegenwoordigd: 13 van de 20 (65 %) waren op het moment van afsluiten 12 jaar of ouder, waarvan acht (bijna) 18. De zeven overige jeugdigen van wie de maatregel niet was verlengd (35 %), waren jonger dan 12 jaar.



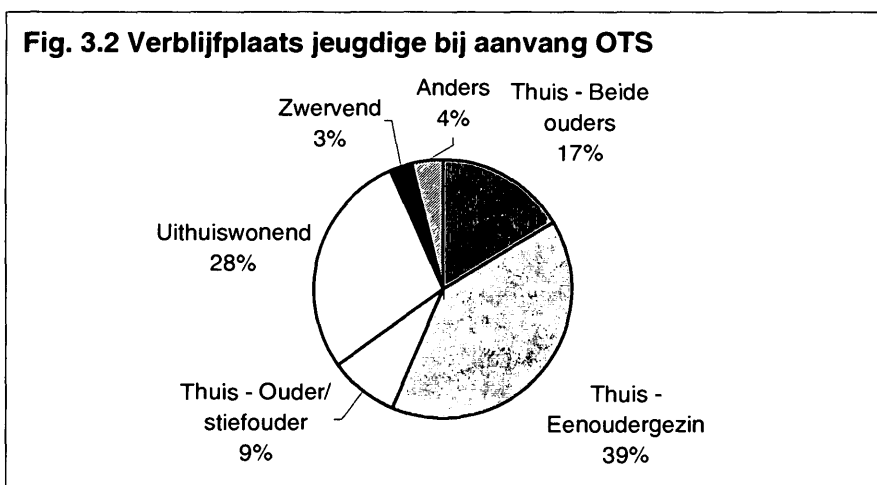
In figuur 3.1 zijn de redenen van het besluit de maatregel niet te (doen) verlengen te zien. Opvallend is dat de ondertoezichtstelling slechts in 25 % van de gevallen is beëindigd omdat het doel van de maatregel is gerealiseerd. In twee gevallen werd onhaalbaarheid van het doel als reden opgegeven om niet te verlengen. Bij acht dossiers ging het om het bereiken van de meerderjarigheid en in twee cases werd de ondertoezichtstelling niet verlengd vanwege de oplegging van de (strafrechtelijke) maatregel Plaatsing in een Inrichting voor Jeugdigen (PIJ). In de twee overige gevallen was emigratie de reden voor niet-verlenging. Van omzetting van de ondertoezichtstelling in een verderstreckende maatregel is in deze subgroep geen sprake.

Ondanks het feit dat de subgroep van afgesloten dossiers minder dan de hoofdgroep op aselechte wijze tot stand gekomen is, lijken de gegevens op hoofdlijnen aan te sluiten bij bestaande registratiecijfers (voor zover beschikbaar). Uit gegevens van één van de meewerkende gezinsvoogdij-instellingen (Stichting Jeugdzorg Rotterdam/Zuid-Holland Zuid) komt naar voren dat afgesloten zaken in bijna de helft van de gevallen betrekking hebben op jeugdigen die meerderjarig worden. Uit cijfers van het Ministerie van Justitie is af te leiden dat omzetting van de ondertoezichtstelling in een verderstreckende maatregel relatief zeldzaam is: 180 in 1996, op een totaal van 5.108 uitgesproken ondertoezichtstellingen, ofwel 4 % (De Savornin Lohman e.a., 2000).

3.3 Achtergrondkenmerken bij aanvang ondertoezichtstelling.

Opvoedingssituatie bij aanvang van de ondertoezichtstelling

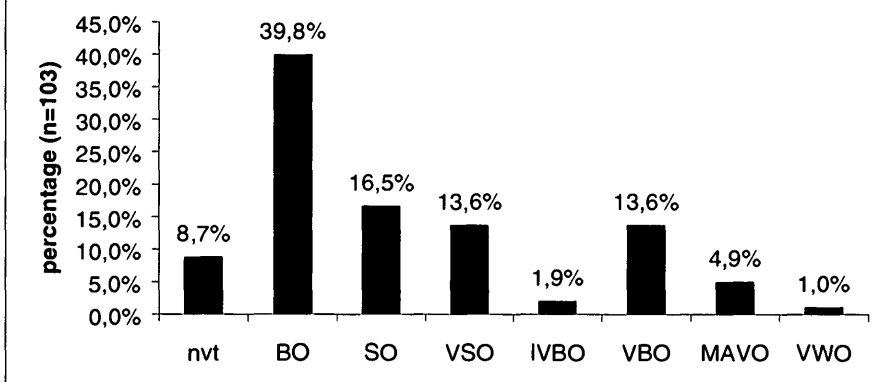
Bij aanvang van de ondertoezichtstelling woonde 65% van de jeugdigen thuis, 17 % woonde in een gezin met beide biologische ouders, 39 % woonde in een éénoudergezin en 9 % in een gezin met één biologische ouder en een stiefouder. 28 % van de jeugdigen verbleef bij de start van de ondertoezichtstelling elders. Daarnaast verbleven enkele jeugdigen (4 %) in een niet voor verzorging of opvoeding bedoelde situatie (bijvoorbeeld een verslaafd geboren baby in een algemeen ziekenhuis) en waren enkele anderen (3 %) zwervend. In figuur 3.2 is deze informatie in beeld gebracht.



Aard laatstgenoten onderwijs, cognitief niveau

Figuur 3.3 laat zien dat 40 % van de jeugdigen het regulier basisonderwijs bezoekt en 16 % het speciaal basisonderwijs. Ongeveer 9 % had ten tijde van de dataverzameling nog geen school bezocht. De rest, 35 % van de jeugdigen (36), zat op het voortgezet onderwijs (waarvan ruim eenderde deel, 14 jeugdigen, voortgezet speciaal onderwijs) of heeft dit gedaan. Anders gezegd: eenderde deel van de schoolgaande jeugdigen (dus zonder de jeugdigen die nog geen onderwijs genoten hadden) was aangewezen op een vorm van bijzonder onderwijs. Dit is bijna achtmaal zoveel als in de algemene bevolking van die leeftijd, waar dat percentage 3,89 bedraagt (Pijl, 1997).

Fig. 3.3 Aard laatst genoten onderwijs



Legenda figuur 3.3:

SO = speciaal basisonderwijs
 BO = regulier basisonderwijs
 VSO = voortgezet speciaal onderwijs
 de afkortingen van de overige onderwijsvormen worden bekend verondersteld

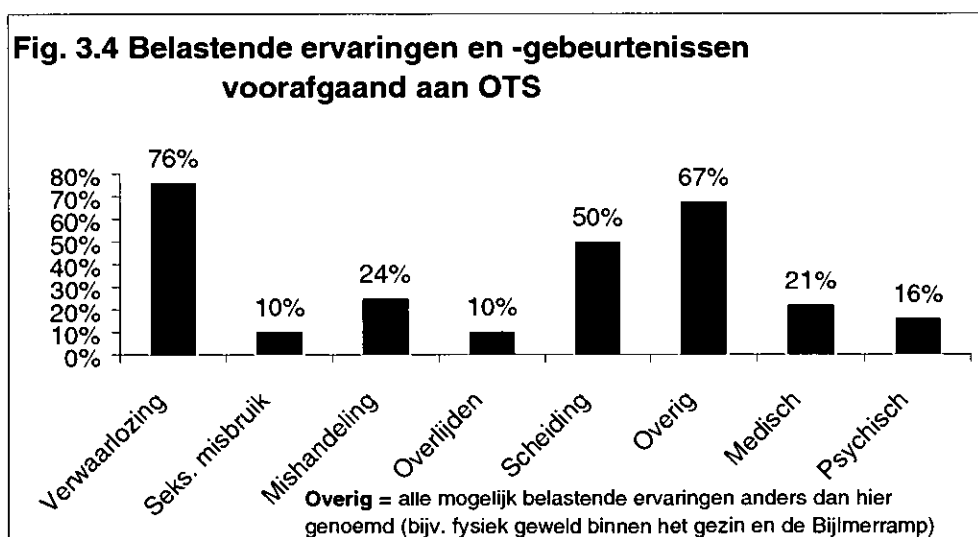
17 jeugdigen beschikten over een ondergemiddelde intelligentie (IQ < 85). Dat aantal is licht hoger dan het aantal dat men op statistische gronden mag verwachten¹⁷. Van vier jeugdigen (4 %) werd expliciet vermeld dat ze bovengemiddeld intelligent waren (IQ > 115).

Draagvlak voor maatregel bij betrokkenen

Bijna de helft van de betrokkenen (49 %) gaf in het raadsrapport aan het eens te zijn met het feit dat er een ondertoezichtstelling werd uitgesproken. In 15 % van de gevallen waren alle betrokkenen, jeugdige en (primaire) ouder(s)/gezagsdrager(s), er expliciet op tegen. In 28 % van de dossiers gaf de jeugdige (indien ouder dan 12) of één der ouders expliciet aan het niet eens te zijn met de ondertoezichtstelling. In 9 % van de gevallen was niet duidelijk hoe betrokkenen stonden tegenover de maatregel.

Bijzondere condities en meegemaakte gebeurtenissen

Bij veel van de onder toezicht gestelde jeugdigen hebben zich voorafgaand aan de ondertoezichtstelling belastende gebeurtenissen of omstandigheden voorgedaan (het gemiddelde is 2,73 per kind op een totaal van 8 van dergelijke factoren). In figuur 3.4 staan de percentages weergegeven per belastende gebeurtenis. Bij 76 % was sprake van verwaarlozing in de voorgeschiedenis. In 10 % van de dossiers werd expliciet gewag gemaakt van seksueel misbruik van het betreffende kind en in 24 % van lichamelijke mishandeling. Daarnaast had 10 % van de jeugdigen het overlijden van een gezinslid meegemaakt en in 50 % zijn de ouders gescheiden. Tweederde (67 %) van de jeugdigen had andere belastende ervaringen meegemaakt, variërend van het jarenlang leven met een psychotische ouder of fysiek geweld c.q. doodslag binnen het gezin tot de Bijlmerramp. Bij 21 % van de kinderen is in de voorgeschiedenis sprake van medische problematiek en bij 16 % van een (gediagnosticeerde) psychische stoornis of ontwikkelingsachterstand.



3.4 Hulpverlening voorafgaand aan de ondertoezichtstelling

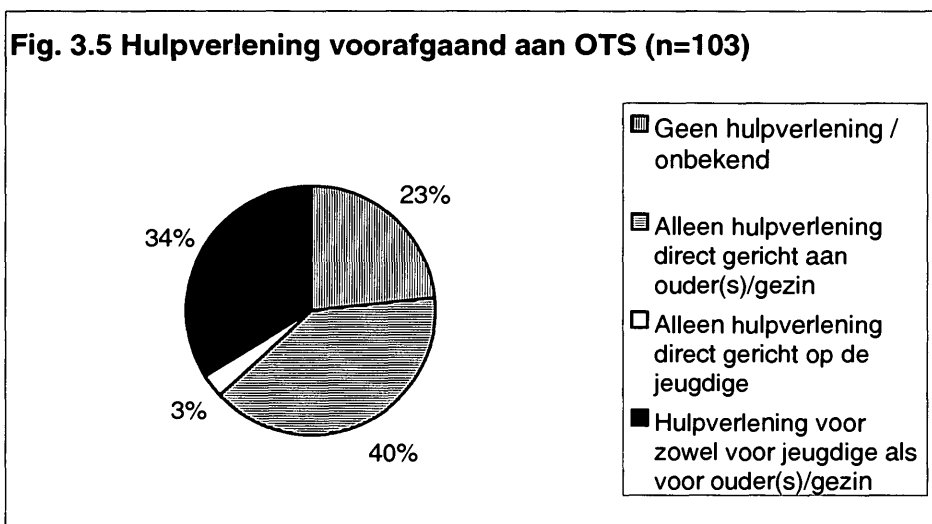
De vraag naar de ingezette hulpverlening voorafgaand aan de maatregel is van belang om na te gaan of de maatregel is uitgesproken als "... andere middelen ter afwendig van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen..." (Artikel. 1:254 lid 1 BW). Men mag verwachten dat er voorafgaande aan de maatregel de nodige hulp is aangewend, waarvan de doelmatigheid beperkt is gebleven.

Meestal waren in de dossiers gegevens aanwezig over eerder genoten hulpverlening. Deze bleken echter beperkt qua informatiewaarde. Soms werd een hele hulpverleningsgeschiedenis uitputtend beschreven. Vaker echter werd alleen het laatste

¹⁷ Maar hierbij moet wel bedacht worden dat verstandelijk gehandicapte onder toezichtgestelden (IQ < 70; ongeveer 3 % van de algemene bevolking) in principe niet in de steekproef zijn vertegenwoordigd. Dit omdat zij tot de doelgroep van een specifieke gezinsvoogdij-instelling behoren: de *William Schrikkerstichting*.

hulpverleningscontact expliciet genoemd en soms was niet duidelijk of er eerder een hulpvraag is geweest. De omissies in de informatie maken dat het beeld over de hulpvoorafgaand aan de ondertoezichtstelling enigszins beperkt is.

In figuur 3.5 staat weergegeven of en zo ja voor wie er voorafgaand aan de ondertoezichtstelling sprake is geweest van hulpverlening. In 34 % van de dossiers werd aangegeven dat voor de aanvang van de ondertoezichtstelling een vorm van hulpverlening ten behoeve het kind was ingezet in combinatie met hulp aan ouder(s). Bij 3 % was voorafgaand aan de ondertoezichtstelling alleen hulp ingezet voor het kind. In 40 % van de dossiers was sprake van hulpverlening specifiek gericht op de ouder(s) (in de vorm van individuele zorg of begeleiding). In 23 % van de dossiers was geen eerdere hulpverlening geboden of was hierover geen informatie voorhanden. In 13 % van de dossiers werd de ondertoezichtstelling door een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) voorafgegaan.



3.5 Middelen: zorgvormen en verblijfplaats

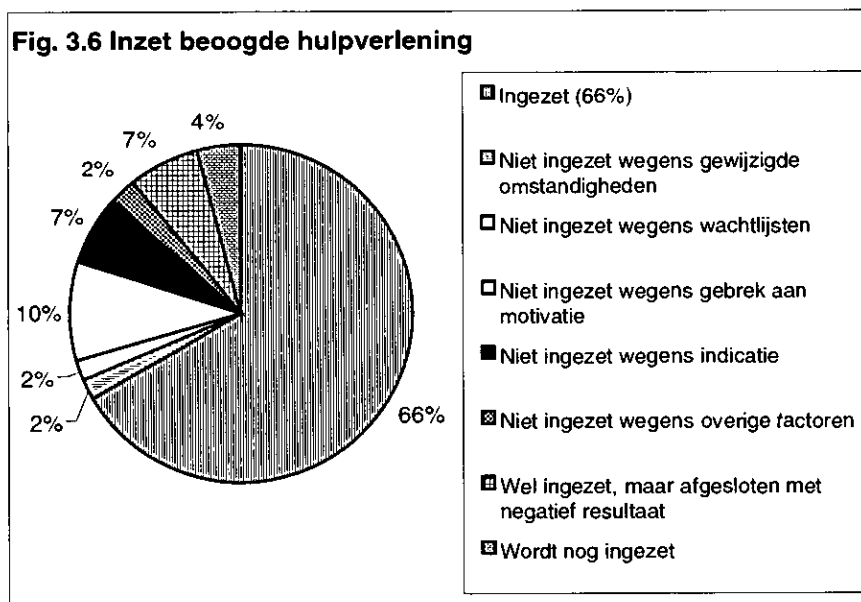
De middelen die tijdens de ondertoezichtstelling ter hulpverlening werden ingezet, zijn ondergebracht in 15 categorieën (zie tabel 3.1). De begeleiding door de gezinsvoogd zelf is niet afzonderlijk genoemd. De reden hiervoor is dat deze in principe altijd van toepassing is en dat op grond van de dossierinformatie geen betrouwbaar onderscheid viel te maken in de aard en de intensiteit ervan. Medische zorg en extra begeleiding op school zijn buiten beschouwing gelaten omdat vaak onduidelijk was welk aandeel de gezinsvoogd had in de totstandkoming ervan.

In de tabel is weergegeven hoe vaak een bepaalde vorm van hulp in het HVP was genoemd en in hoeveel gevallen de beoogde zorg ook daadwerkelijk werd ingezet. Uit de tabel komt naar voren dat gezinsvoogden verreweg het vaakst gebruik wilden maken van vormen van (intensieve) ambulante hulpverlening. Residentiële orthopedagogische behandeling werd eveneens relatief vaak nodig geacht. Deze middelen bleken kwetsbaar als het gaat om het totstandkomen van de beoogde hulp: afgezien van de (lichte) ambulante hulpverlening aan het kind zelf lukte dit in bijna de helft van de gevallen niet. Klinische gezinsbehandeling en begeleid zelfstandig wonen bleken zelfs zelden van de grond te komen. Een ander belangrijk middel, de pleegzorg, werd daarentegen in het overgrote deel van de gevallen ook daadwerkelijk ingezet wanneer het in het HVP was opgenomen.

Middel	Aantal maal Beoogd	Aantal maal ingezet (tussen haakjes percentage van beoogd)
Ambulante hulpverlening aan ouders/gezin (bijvoorbeeld maatschappelijk werk, verslavingszorg)	44	25 (57%)
Ambulante hulpverlening aan kind (bijvoorbeeld spel- of psychotherapie, naschoolse opvang)	15	11 (73%)
Dagbehandeling voor schoolgaande jeugd (Boddaert-centrum)	15	8 (53%)
Intensieve ambulante hulpverlening op gezinsniveau (bijvoorbeeld Video Home Training, Families First)	54	34 (63%)
Crisisopvang (jeugdige en/of gezin)	11	10 (91%)
Begeleid zelfstandig wonen	9	3 (33%)
Pleegzorg (plaatsing binnen netwerk)	10	10 (100%)
Pleegzorg (plaatsing buiten netwerk)	24	18 (75%)
Verzorging/opvoeding in leefgroep (zonder behandelooftmerk)	18	13 (72%)
Residentiële orthopedagogische behandeling	37	20 (54%)
Residentiële orthopedagogische behandeling (gesloten)	3	3 (100%)
Residentiële psychiatrische behandeling	6	4 (67%)
Klinische gezinsbehandeling	6	1 (17%)
Psychodiagnostisch onderzoek	33	26 (79%)
Overig	7	6 (86%)
Totaal	292	192 (66%)

Tabel 3.1 Beoogde/ ingezette hulpverlening tijdens OTS

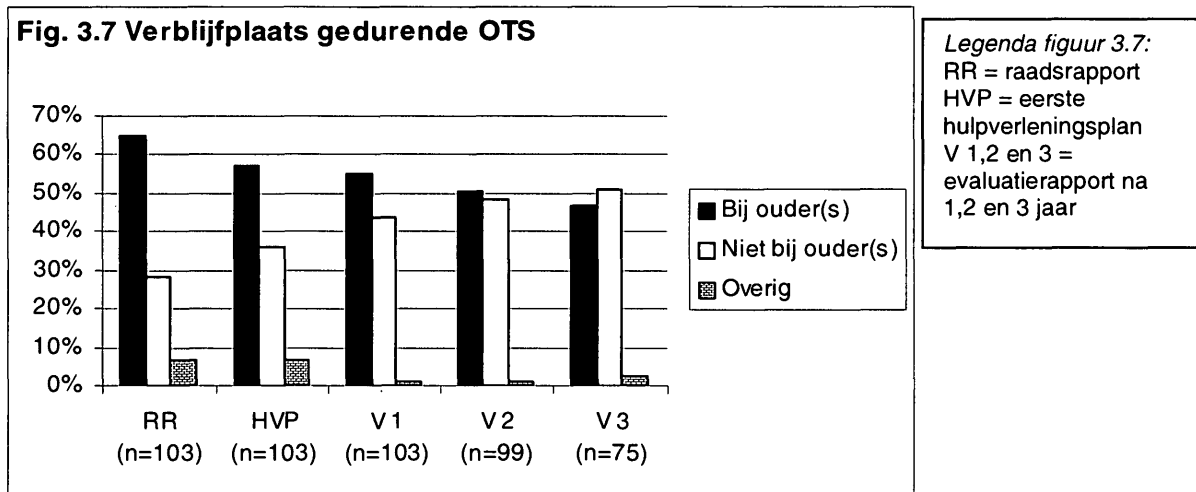
In totaal bleek 66 % van de in het HVP beoogde zorg dus daadwerkelijk op gang te komen, terwijl dit in de overige gevallen niet het geval was. De redenen hiervoor staan grafisch weergegeven in figuur 3.6. Motivatiegebrek van betrokkenen en verschillen van inzicht over de indicatiestelling tussen gezinsvoogd en hulpverlenende instelling (of een zorgtoewijzingsorgaan) vormden de belangrijkste oorzaken van het niet tot stand komen van de hulpverlening. Een andere vorm van hulpverlening kwam wel tot stand maar werd voortijdig beëindigd met negatief resultaat. Opvallend was dat het niet tot stand komen van de hulpverlening relatief zelden wordt geweten aan wachtlijstproblemen. In de discussie wordt hierop nader ingegaan.



Verblijfplaats tijdens OTS

De 75 jeugdigen van wie het dossier 'volledig' was (een meetperiode van meestal drie en soms vier of vijf jaar) bleken in veel gevallen van opvoedingssituatie te wisselen. Bij ruim eenderde van de jeugdigen uit de steekproef was sprake van drie of meer wisselingen van opvoedingssituatie in een periode van 3 tot 4 jaar. Ten aanzien van deze variabele bestaat een aanzienlijke spreiding: bij 24 % deed zich geen wisseling voor, bij 19 % één wisseling en bij 21 % twee wisselingen. Bij 16 % van de jeugdigen deden zich drie wisselingen voor en bij 15 % vier. Twee jeugdigen wisselden in deze periode vijf maal van opvoedingssituatie, één jeugdige zes maal en één jeugdige zelfs acht maal. Het aantal wisselingen van verblijfplaats is statistisch significant¹⁸ hoger naarmate de jeugdige ouder is (gemiddeld 1,3 wisselingen bij de 0- tot 6-jarigen, 2,1 bij de 6- tot 12-jarigen en 2,7 bij de 12- tot 18-jarigen).

Fig. 3.7 Verblijfplaats gedurende OTS



In figuur 3.7 wordt weergegeven welk percentage jeugdigen bij de ouder(s) verbleef, zowel ten tijde van het verzoek tot ondertoezichtstelling door de Raad voor de Kinderbescherming als gedurende de ondertoezichtstelling. De categorie 'overig' heeft betrekking op jeugdigen die geen vaste verblijfplaats hadden, bijvoorbeeld omdat zij uit voorzorg in een ziekenhuis verbleven in afwachting van doorplaatsing of omdat ze zwervend waren. De genoemde cijfers komen redelijk overeen met landelijke cijfers, hoewel er in dit onderzoek vaker sprake is van buitenshuis wonende jeugdigen. Duidelijk is dat het verblijf bij ouders gedurende de ondertoezichtstelling afneemt, terwijl het verblijf elders toeneemt.

Wisseling gezinsvoogd

Bij dezelfde groep van 75 jeugdigen van wie gegevens over drie of vier (soms vijf) jaar zijn verzameld, is onderzocht hoe vaak zich tijdens die periode een wisseling van gezinsvoogd voordeed. Bij eenderde deel (35 %) van de jeugdigen was er geen wisseling van gezinsvoogd en bij 40 % was er één wisseling. Bij een kwart van de jeugdigen (25 %) was in een zelfde periode sprake van twee of drie wisselingen.

3.6 In hoeverre verbetert de situatie van onder toezichtgestelde jeugdigen na het uitspreken van de maatregel?

3.6.1 Inleiding

Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in beeld te brengen aan de hand van een verschuiving in doelstellingen. Zoals echter in hoofdstuk twee is gebleken, waren de doelen die in de dossiers voorkwamen zeer algemeen van aard en daarom weinigzeggend. Om die reden werd besloten de vraag naar de doelmatigheid te beantwoorden aan de hand van zogeheten zorgpunten. De zorgpunten werden gescoord op drie domeinen: *kind, gezin en omgeving*. Er werd van een zorgpunt

¹⁸ Wanneer in de tekst sprake is van een *significant* verschil, wordt verwezen naar *statistische significantie* (een conventie om aan te geven hoe groot de kans is dat het gevonden verschil op toeval berust). Hierbij is steeds een betrouwbaarheidsdrempel gehanteerd van 0,05.

gesproken als in het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming of in de hulpverleningsplannen melding werd gemaakt van een significante problematiek, zowel qua continuïteit als qua ernst. Zorgpunten werden uitsluitend gescoord indien het betreffende gedrag of probleem expliciet in het betreffende rapport genoemd werd.

In deze paragraaf wordt het gedeelte van het dossieronderzoek over de zorgpunten besproken. In 3.6.2 wordt de onderzoeksgroep gekarakteriseerd aan de hand van de zorgpunten. Daarna wordt gekeken naar verschuivingen in het aantal zorgpunten naarmate de maatregel voortduurt: bij hoeveel jeugdigen nemen de zorgpunten af, bij hoeveel blijven ze in aantal gelijk en bij hoeveel neemt het aantal zorgpunten toe (3.6.3)? In 3.6.4 wordt ingegaan op verschillen tussen jeugdigen die vooruit gaan en jeugdigen die achteruit gaan. De paragraaf wordt afgesloten met conclusies.

3.6.2 De onderzoeksgroep gekarakteriseerd aan de hand van zorgpunten.

Wat zijn zorgpunten?

Er wordt van een zorgpunt gesproken als in het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming of in de hulpverleningsplannen melding werd gemaakt van een significante problematiek, zowel qua continuïteit als qua ernst. Zorgpunten werden uitsluitend gescoord indien het betreffende gedrag of probleem expliciet in het betreffende rapport genoemd werd. Bij twijfelgevallen (het zorgpunt werd in het voorgaande rapport wel genoemd maar nu niet meer, terwijl evenmin duidelijk was dat het niet meer van toepassing was) werd het betreffende zorgpunt eenmalig als aanwezig gescoord, bij een volgend rapport echter niet meer.

Bij het scoren van de zorgpunten is uitgegaan van een drietal 'domeinen':

- *zorgpunten kind* - deze betreffen het functioneren van de pupil zelf, bijvoorbeeld: 'agressief/oppositioneel gedrag'
- *zorgpunten gezin* - deze betreffen het functioneren van het gezin c.q. de primaire opvoedingsomgeving, bijvoorbeeld: 'inadequate gedragsbegeleiding'
- *zorgpunten omgeving* - deze betreffen aspecten van de bredere omgeving van de pupil of van diens interactie met zijn omgeving, bijvoorbeeld: 'vrienden met probleemgedrag'

Deze indeling in domeinen komt overeen met de onderverdeling van de Vragenlijst Sociaal Pedagogische Situatie die zorgpunten en risicofactoren inventariseert ten behoeve van indiceren en planmatig werken in de jeugdhulpverlening (VSPS; Scholte, 1996). Voor een volledig overzicht van zorgpunten en scoringswijze wordt nogmaals verwezen naar bijlagen 3 en 4 van dit rapport.

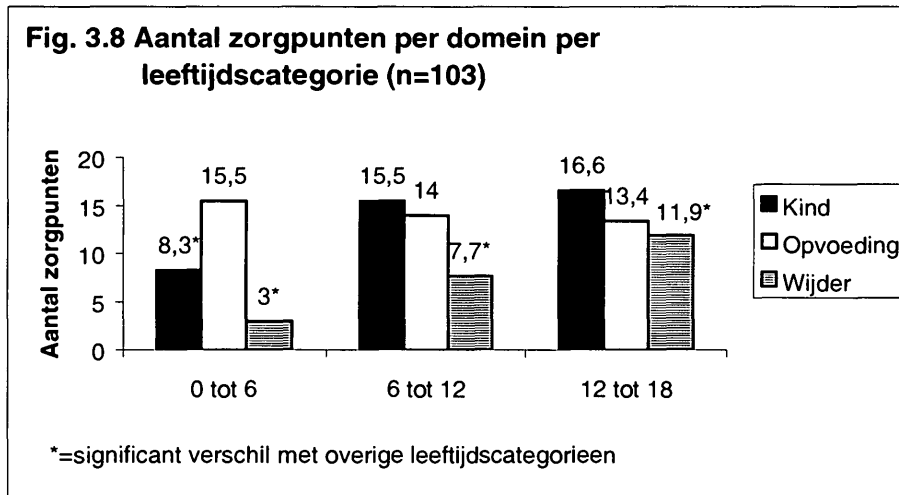
Zorgpunten bij aanvang OTS

Het totaal aantal zorgpunten (de som van de scores op de drie domeinen; maximaal 30) per jeugdige bij aanvang van de ondertoezichtstelling liep uiteen van 2 tot 18 en was bij het raadsrapport gemiddeld 8,83 en in het eerste hulpverleningsplan 9,36 (zie ook figuur 3.9).

Bij 70 jeugdigen (68 %) manifesteerden zich zorgpunten op alle drie domeinen. Bij 24 jeugdigen (23 %) waren er zorgpunten op twee en bij negen (9%) op slechts één domein. Bij de helft van de groep die op twee domeinen zorgpunten vertoonden, speelden zorgpunten in de domeinen gezin en omgeving. Dit waren meestal (zeer) jonge kinderen: hun gemiddelde leeftijd bij aanvang van de ondertoezichtstelling was 2,1 jaar. Bij de andere helft hadden de zorgpunten betrekking op de domeinen kind en gezin. De gemiddelde leeftijd van deze jeugdigen was 6,0 jaar. Er was één jeugdige (15 jaar) bij wie geen zorgpunten werden aangegeven op het domein van het gezin maar wel op de domeinen kind en omgeving. Bij de negen jeugdigen die op één domein zorgpunten vertoonden ging het altijd om zorgpunten op het gezinsdomein. Vaak bleek het in deze gevallen te gaan om een zogenaamde 'omgangs-OTS', een ondertoezichtstelling waar de problematiek zich concentreert op omgangsproblematiek bij gescheiden ouders. De gemiddelde leeftijd van deze kinderen was 4,6 jaar.

Zorgpunten per leeftijdsgroep tijdens OTS

Voor een meer gedetailleerd beeld is de onderzoeksgroep onderverdeeld in drie leeftijdscategorieën: 0-6 jaar, 6-12 jaar en 12-18 jaar¹⁹. In figuur 3.8 is te zien hoe de zorgpunten zijn verdeeld over de domeinen bij de verschillende leeftijdsgroepen. Het totaal aantal zorgpunten gedurende de gehele OTS-periode (dus de som van de zorgpunten in de opeenvolgende rapportages) is significant hoger naarmate de jeugdigen ouder zijn. Bij de 0- tot 6-jarigen doen zich significant minder zorgpunten kind voor dan in beide andere groepen. Daarnaast doen zich significant meer zorgpunten omgeving voor naarmate de jeugdigen ouder zijn.

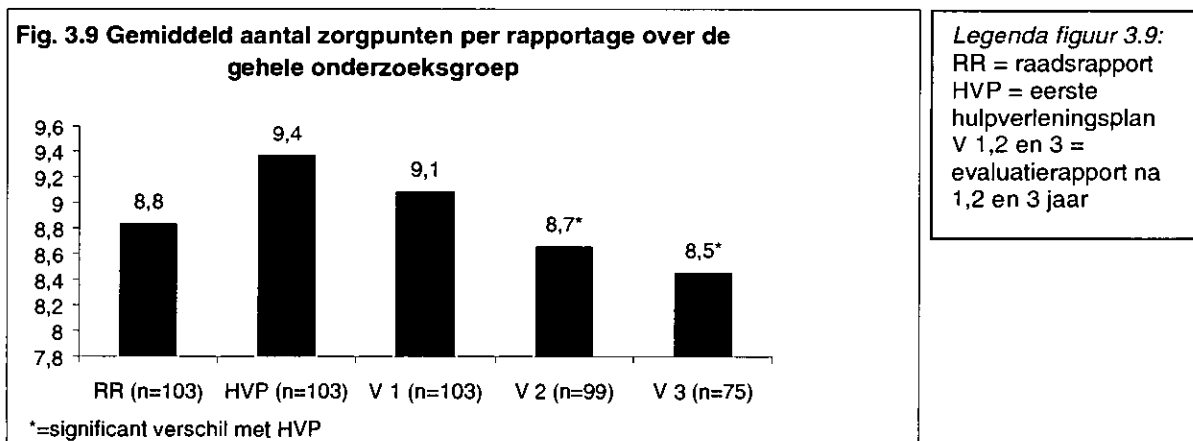


3.6.3 Doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in termen van veranderingen in aantal zorgpunten

Gemiddeld aantal zorgpunten tijdens opeenvolgende rapportages

Een belangrijke vraag is of de bemoeienis van de gezinsvoogd en de ingezette hulpverlening ook resulteren in vermindering van het aantal zorgpunten. Om die vraag te beantwoorden is het van belang om na te gaan in hoeverre het aantal zorgpunten afneemt, gelijk blijft of toeneemt naarmate de maatregel vordert. In figuur 3.9 worden de gemiddelden van de gehele onderzoeksgroep per rapportage grafisch weergegeven. In het raadsrapport werden gemiddeld 8,8 zorgpunten gemeld. In het eerste hulpverleningsplan waren dit er iets meer: 9,4. Deze toename zou verklaard kunnen worden door het feit dat er nogal wat tijd verstrijkt tussen beide gebeurtenissen en dat na die periode de hulpverlening veelal nog op gang moet komen. Daarnaast is het zo dat gezinsvoogden naast de informatie van het raadsrapport beschikking krijgen over nieuwe informatie op grond van kennismakingsgesprekken met het gezin.

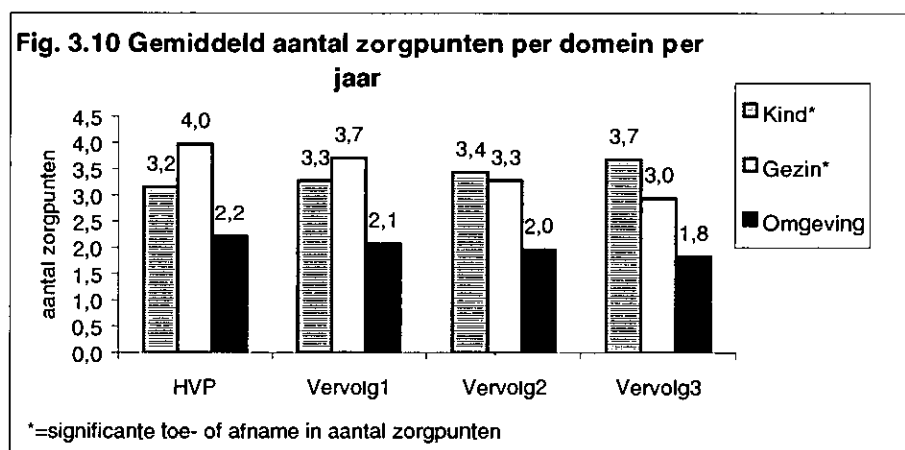
¹⁹ Deze categorieën zijn zo samengesteld dat er drie overeenkomende groepen ontstaan. Er is namelijk uitgegaan van de leeftijd aan de start van de OTS vermeerderd met 18 maanden (dit is de helft van de gemiddelde looptijd)



Na het eerste hulpverleningsplan (HVP) zien we een afname in het gemiddeld aantal zorgpunten per vervolgrapportage, tot ongeveer 8,5 in het laatste vervolgrapport. De verschillen tussen het HVP en het tweede vervolgrapport (V 2 / n = 99) en tussen het HVP en het derde vervolgrapport (V 3 / n = 75) zijn significant. Dit betekent dat voor de steekproef als geheel gesproken kan worden van een afname van het gemiddelde aantal zorgpunten na een periode van minimaal twee jaar ondertoezichtstelling.

Verandering van het totaal aantal zorgpunten op de verschillende domeinen

De afname van het gemiddeld aantal zorgpunten gedurende het verloop van de OTS is weliswaar significant maar tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat deze uiterst bescheiden van omvang is. Daarom is het van belang de onderliggende gegevens nader te bezien. De domeinscores geven een genuanceerder beeld van veranderingen in zorgpunten over de gehele onderzoeksgroep.



In figuur 3.10 is grafisch weergegeven hoe de mate van verandering gespreid is over de verschillende domeinen bij de gehele onderzoeksgroep. De vermindering van het totaal aantal zorgpunten is het resultaat van een lichte afname in zorgpunten omgeving en een aanzienlijke afname in zorgpunten gezin. De eerste afname blijkt bij toetsing niet significant, de tweede wel. In de loop van de ondertoezichtstelling nemen de zorgpunten kind echter tegelijkertijd significant toe, waardoor de verandering per saldo beperkt blijft.

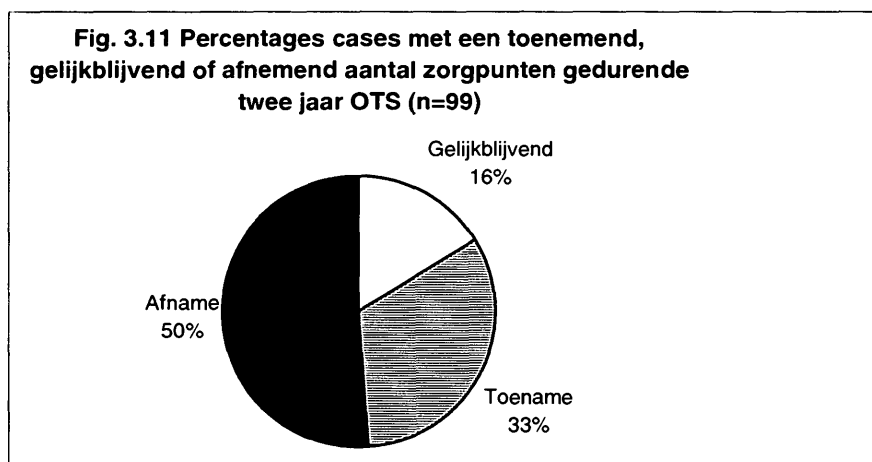
3.6.4 Veranderingen in zorgpunten bij 'verbeterde groep' en 'verslechterde groep'

In het raadsrapport en het hulpverleningsplan is het aantal zorgpunten "normaal verdeeld". Dat betekent dat het grootste aantal jeugdigen zich qua aantal zorgpunten concentreert rond het gemiddelde aantal (bij het raadsrapport 8,83 en bij het eerste hulpverleningsplan 9,34). Slechts bij enkelen is sprake van zeer veel of zeer weinig zorgpunten. In het verloop van de ondertoezichtstelling lijken echter langzamerhand subgroepen te ontstaan: een subgroep bij wie het totaal aantal zorgpunten afneemt en een subgroep bij wie het totaal aantal

zorgpunten constant blijft of zelfs toeneemt. Om die reden werd het onderzoek vervolgens toegespitst op de vraag welke de omvang van deze subgroepen is en welke samenhangen er te vinden zijn met de afname, het gelijkblijven of de toename van het aantal zorgpunten.

Hoe groot is de verbeterde, gelijkgebleven en verslechterde groep?

In bijlage 5 is een tabel opgenomen waarin te zien is in welke mate zich bij de gehele onderzoeksgroep over een periode van twee jaar veranderingen voordoen in het totaal aantal zorgpunten. Voor de periode van twee jaar is gekozen omdat vanaf dan de afname in totaal aantal zorgpunten voor de gehele onderzoeksgroep significant is vergeleken met het eerste hulpverleningsplan. Uit de genoemde tabel blijkt dat bij 50 % van de onderzochte jeugdigen na twee jaar minder zorgpunten worden gerapporteerd, terwijl er bij 33 % per saldo meer zorgpunten worden benoemd. Bij 16 % blijft het aantal per saldo gelijk. Deze onderverdeling staat in figuur 3.11 weergegeven²⁰.



Het beeld van figuur 3.11 vraagt om een nadere nuancering. In het kader van dit onderzoek was het namelijk niet mogelijk eventuele verschillen in de *ernst* van de zorgpunten te bepalen. Wanneer er een aantal minder ernstige zorgpunten verdwijnt en er bij wijze van spreken één zeer ernstig zorgpunt bijkomt, kan men wel concluderen dat het aantal zorgpunten afneemt maar het gaat te ver om daaruit zonder meer te concluderen dat de situatie van de jeugdige is verbeterd. Er zijn echter redenen om aan te nemen dat het ontbreken van ernstscores de uitkomsten van het onderhavige onderzoek niet al te zeer vertroebelen. Ten eerste werd door de onderzoekers pas geconstateerd dat er sprake was van een zorgpunt als in de rapportage melding was gemaakt van een significante problematiek, zowel qua continuïteit als qua ernst. Met andere woorden: 'kleine zorgpuntjes' komen in dit onderzoek niet voor. Derhalve is een afname van zorgpunten wel degelijk een serieus te nemen uitkomst. Ten tweede is nagegaan of bij de afgesloten dossiers waarvan gemeld werd dat ze afgesloten waren omdat het doel bereikt was, een grotere afname van zorgpunten te zien was dan bij de onderzoeksgroep als geheel. Dit bleek inderdaad het geval (de verandering in zorgpunten bij de afgesloten dossiers wordt aan het eind van deze paragraaf uitgebreider besproken). Dit duidt er op dat een afname van zorgpunten ook daadwerkelijk een verbetering van de (situatie van) jeugdige inhoudt.

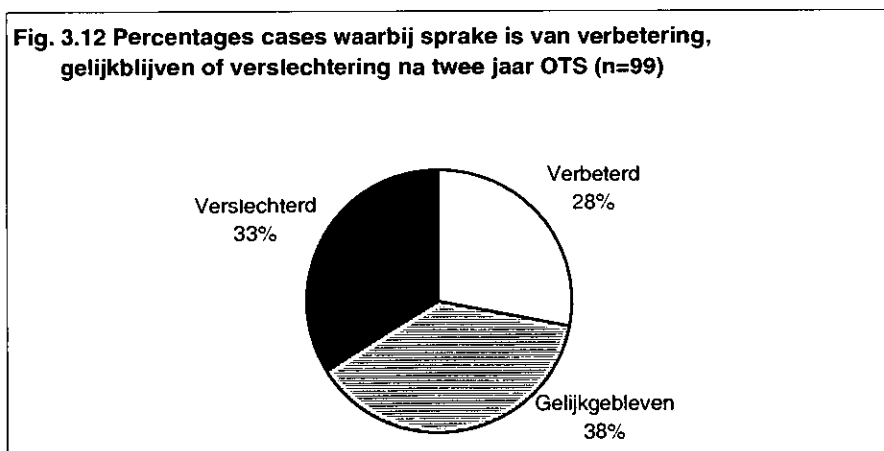
Los van deze nuancering moet bedacht worden dat een afname van het aantal zorgpunten niet zonder meer gelijk kan worden gesteld aan een vermindering van de mate waarin de jeugdige in zijn ontwikkeling wordt bedreigd. In 3.6.1 werd dan ook naar voren gebracht dat een af- of toename van zorgpunten gezien wordt als een *indicator* van een verminderde respectievelijk vergrote bedreiging. Wil men subgroepen jeugdigen onderscheiden voor wie met enige zekerheid kan worden gezegd dat de maatregel wel of geen doel heeft getroffen dan zal een strenger criterium moeten worden gehanteerd. Het onderscheiden van dergelijke groepen is van groot belang, omdat daarmee duidelijk wordt voor welke proportie van de ondertoezicht gestelden de maatregel doelmatig is geweest. Bovendien kan daardoor meer

²⁰ Voor de percentages van figuur 3.11 en 3.12 geldt dat deze opgeteld 99% vormen. Dit wordt veroorzaakt door afrondingsregels. Voor de precieze percentages wordt verwezen naar bijlage 5.

inzicht verworven worden in de mechanismen die gerelateerd zijn aan vooruitgang, stagnatie of achteruitgang.

Subgroepen

Het volgende criterium werd gehanteerd om tot een zinvol en plausibel onderscheid in subgroepen te komen. De onderzoekers spraken van 'verbetering' als bij een jeugdige het totaal aantal zorgpunten na twee jaar ondertoezichtstelling per saldo met tenminste drie zorgpunten was verminderd. Er werd gesproken van 'verslechtering' als het aantal zorgpunten per saldo ten minste met één zorgpunt toenam. Onder 'gelijkgebleven' werden die jeugdigen gerangschikt bij wie het totaal aantal zorgpunten per saldo met nul, één of twee zorgpunten was verminderd. Er is bewust gekozen voor een streng criterium: op die wijze is de kans het grootst dat de verbeterde groep ook daadwerkelijk vooruitgegaan is. In de discussie komt dit punt uitvoeriger aan de orde. Wanneer dit criterium toegepast wordt, ontstaan er drie subgroepen: de verbeterde groep (ten minste drie zorgpunten minder na twee jaar ondertoezichtstelling; 28% van de gehele onderzoeksgroep), de gelijk gebleven groep (0, 1 of 2 zorgpunten minder na twee jaar ondertoezichtstelling; 38% van de gehele onderzoeksgroep) en de verslechterde groep (met een groter aantal zorgpunten na twee jaar ondertoezichtstelling; 33% van de gehele onderzoeksgroep). De verdeling van deze drie groepen over de gehele onderzoeksgroep wordt grafisch weergegeven in figuur 3.12.



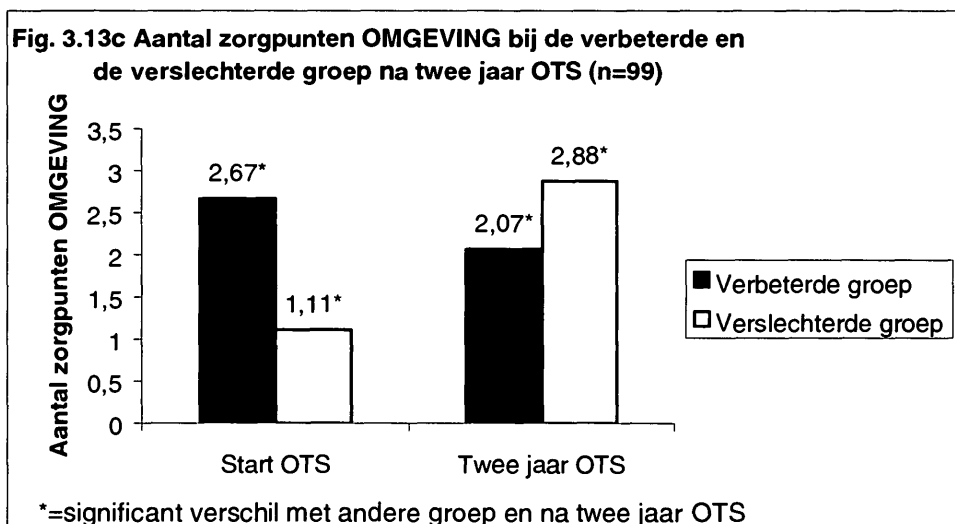
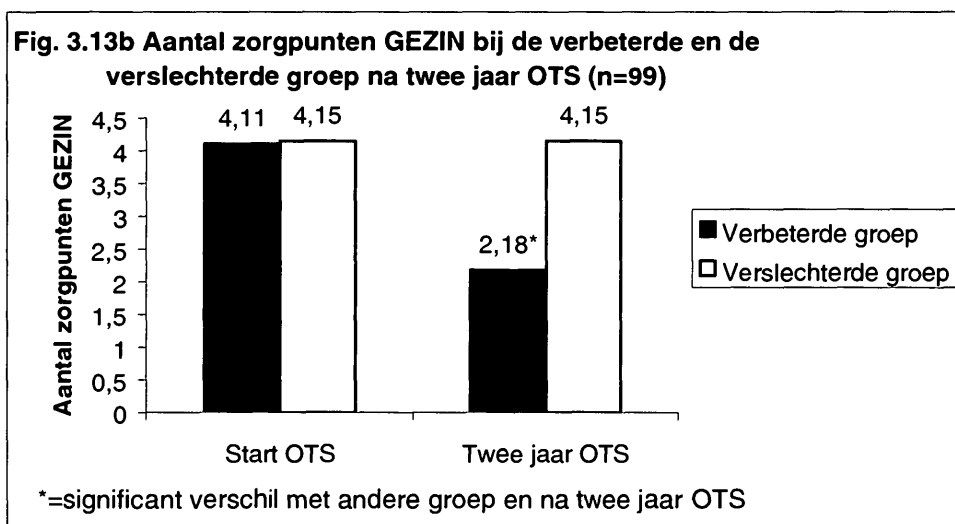
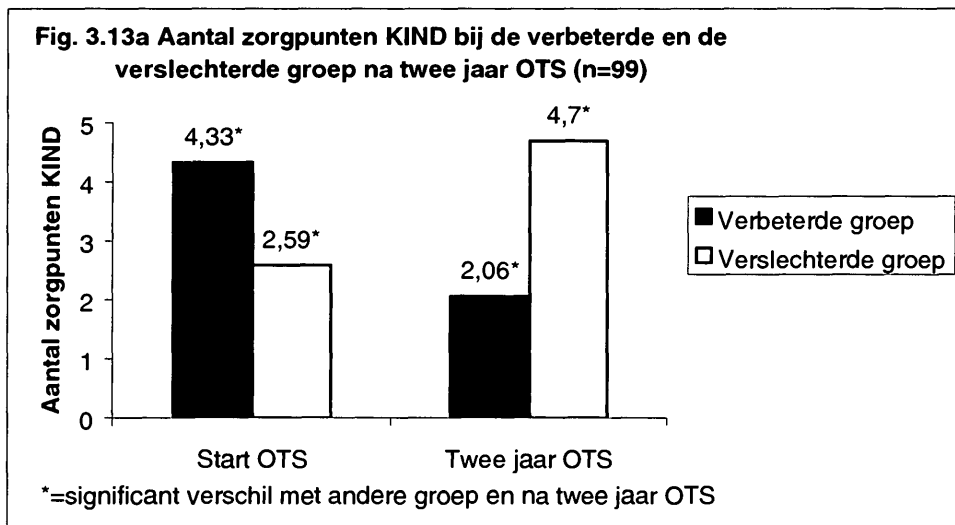
Verandering in zorgpunten in verbeterde en verslechterde groep

Uit bovenstaande wordt duidelijk dat bij ongeveer een derde van de onderzoeksgroep gesteld kan worden dat deze zich na twee jaar ondertoezichtstelling in een minder bedreigende situatie bevindt. Van ruim een derde kan echter gesteld worden dat de situatie verslechterd is. Wat zijn hierbij de onderliggende mechanismen?

Het totaal aantal zorgpunten bij aanvang van de ondertoezichtstelling bedroeg in de verbeterde groep gemiddeld 9,96 en in de verslechterde groep 8,79. Na twee jaar waren de zorgpunten in de eerste groep afgenomen tot een gemiddelde van 5,25 en in de tweede groep toegenomen tot 11,70. Bij aanvang van de ondertoezichtstelling ontlopen beide groepen elkaar dus niet zoveel, terwijl na twee jaar een significant verschil bestaat. Deze verandering in totaal aantal zorgpunten is verder op te delen naar veranderingen per domein. In de figuren 3.13a, b en c staan respectievelijk voor de domeinen kind, gezin en omgeving de veranderingen van de verbeterde en de verslechterde groep weergegeven. Hierbij valt op dat de verbeterde groep bij aanvang van de ondertoezichtstelling significant meer problemen laat zien op het **kinddomein (figuur 3.13a)** dan de verslechterde groep, terwijl deze verhouding na twee jaar is omgedraaid waarbij ook de verandering significant is. Een zelfde patroon is te zien bij de zorgpunten **omgeving (figuur 3.13c)**. Het aantal zorgpunten **gezin (figuur 3.13b)** is bij aanvang van de ondertoezichtstelling in beide groepen gelijk. In de twee jaar nadien blijft dit aantal in de verslechterde groep op hetzelfde niveau, terwijl het in de verbeterde groep met de helft afneemt.

Uit de figuren kan geconcludeerd worden dat in de verbeterde groep het aantal zorgpunten tijdens twee jaar ondertoezichtstelling op alle domeinen afneemt. Bij jeugdigen van wie de

situatie verslechtert, is dit met name te wijten aan een toename van de zorgpunten kind en omgeving; het functioneren van het gezin blijft even zorgelijk als het bij aanvang van de ondertoezichtstelling was.



Vergelijking verbeterde en verslechterde groep op andere variabelen

Op het niveau van zorgpunten bestaan er duidelijke verschillen tussen jeugdigen bij wie na twee jaar ondertoezichtstelling minder zorgpunten bestaan en jeugdigen bij wie na twee jaar meer zorgpunten bestaan. Op de zorgpunten kind en de zorgpunten omgeving is een omdraaiing te zien wat betreft aantal zorgpunten. Bij de start is bij de verbeterde groep sprake van meer zorgpunten, terwijl na twee jaar ondertoezichtstelling juist bij de verslechterde groep meer zorgpunten zijn. Voor de verbeterde groep geldt bovendien dat, in tegenstelling tot de verslechterde groep ook bij het gezin minder zorgpunten weergegeven worden na twee jaar ondertoezichtstelling. Omdat deze verschillen zo duidelijk zijn, is besloten de beide groepen ook op de overige gescoorde aspecten te vergelijken. In tabel 3.2 staan de uitkomsten van de vergelijkingen tussen de verslechterde en de verbeterde groep weergegeven.

Variabelen:	Verbeterde groep	Verslechterde groep
Zorgpunten Kind	Meer bij start / Minder na twee jaar OTS	Minder bij start / Meer na twee jaar OTS
Zorgpunten Gezin	Gelijk bij start / Minder na twee jaar OTS	Gelijk bij start / Meer na twee jaar OTS
Zorgpunten Omgeving	Meer bij start / Minder na twee jaar OTS	Minder bij start / Meer na twee jaar OTS
Leeftijd	Geen significant verschil	
Geslacht	Geen significant verschil	
School	Geen significant verschil	
Woonsituatie bij aanvang maatregel	Geen significant verschil	
Etnische achtergrond	Vaker	Minder vaak
Draagvlak OTS bij betrokkenen	Geen significant verschil	
Belastende gebeurtenissen vooraf aan maatregel	Geen significant verschil	
Wisselingen verblijfplaats	Minder	Meer
Wisselingen gezinsvoogd	Geen significant verschil	
Doelstellingen	Geen significant verschil	
Intensiviteit hulpverlening	Geen significant verschil	

Tabel 3.2 Vergelijking verbeterde en verslechterde groep op alle gescoorde variabelen

Hierbij valt op dat naast de duidelijke verschillen op het niveau van zorgpunten weinig andere verschillen gevonden zijn. Het meest opvallende verschil is het verschil in aantal jeugdigen met een allochtone achtergrond. Op de gevonden uitkomsten wordt in de conclusies van dit hoofdstuk verder ingegaan.

Afname zorgpunten bij beëindigde Ondertoezichtstellingen

Tot slot is bekeken of beëindiging van de ondertoezichtstelling samengaat met een afname van zorgpunten. Wegens de kleine aantallen zijn deze getallen slechts illustratief. Bij jeugdigen van wie de ondertoezichtstelling is beëindigd omdat het doel van de ondertoezichtstelling volgens de rapportage bereikt is (n=5), is sprake van een grote vermindering van zorgpunten (gemiddeld vijf van de gemiddeld acht aan het begin van de OTS). Bij de dossiers die afgesloten zijn wegens meerderjarigheid (n=9) is sprake van een zeer grote variatie, lopend van 9 zorgpunten minder tot 5 zorgpunten meer ten tijde van het afsluiten. De dossiers die negatief zijn afgesloten (n=4) variëren eveneens zeer sterk in het verschil in aantal zorgpunten tussen begin en einde van de ondertoezichtstelling.

3.7 Conclusies

3.7.1 Onderzoeksgroep

Om het analyseren van veranderingen tijdens de uitvoering van de ondertoezichtstelling mogelijk te maken, is bij het kiezen van de onderzoeksgroep het accent gelegd op dossiers die reeds enkele jaren liepen. Hierdoor is geen sprake van een exacte dwarsdoorsnede van de populatie maar zijn kortlopende (< 2 jaar) en langlopende (> 4 jaar) ondertoezichtstellingen ondervertegenwoordigd. De verwachting is gerechtvaardigd dat dit niet leidt tot een te somber of een te rooskleurig beeld van de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. Kortlopende ondertoezichtstellingen zijn namelijk niet perse succesvoller daar het vaak gaat om

ondertoezichtstellingen die geforceerd worden afgesloten vanwege het bereiken van de meerderjarige leeftijd. Wat de langdurig lopende ondertoezichtstellingen betreft zijn er geen gegevens beschikbaar die er op wijzen dat het hier noodzakelijkerwijs gaat om meer problematische cases.²¹ Jeugdigen van niet-Nederlandse afkomst zijn oververtegenwoordigd²². Dit kan samenhangen met een ander niet-representatief aspect van de onderzoeksgroep: de meeste dossiers zijn afkomstig uit grootstedelijke regio's. In dit onderzoek blijkt de niet-Nederlandse achtergrond niet samen te hangen met de aard van de problematiek bij aanvang. Gelet op overige belangrijke kenmerken (geslacht, leeftijd, aard problematiek) kan aangenomen worden dat de steekproef op hoofdlijnen een goede afspiegeling vormt van onder toezicht gestelde jeugdigen en hun opvoedingsomgeving.

Twintig (19%) dossiers betreffen afgesloten ondertoezichtstellingen. Vanwege selectiemechanismen kan deze groep niet representatief geacht worden voor afgesloten ondertoezichtstellingen in het algemeen. Niettemin valt op dat de uitkomst dat slechts vijf van de twintig dossiers waren afgesloten omdat het doel van de OTS bereikt was overeen komt met het percentage verbeterde cases in de gehele onderzoeksgroep.

3.7.2 Achtergrondkenmerken bij aanvang OTS

Bijna de helft van de betrokkenen was het eens met het feit dat er een ondertoezichtstelling was uitgesproken. Ruim een kwart van de jeugdigen is bij aanvang van de ondertoezichtstelling reeds uit huis geplaatst. Van de overigen woonde het grootste deel in een éénoudergezin. Een kwart van het totaal aantal jeugdigen woonde in een twee-oudergezin. Eenderde van deze gezinnen is echter nieuw samengesteld na echtscheiding.

Verreweg de meeste jeugdigen hadden blootgestaan aan diverse ingrijpende gebeurtenissen en belastende condities, zoals de dood van een gezinslid, verwaarlozing of seksueel misbruik. Een onevenredig groot deel van de jeugdigen (bijna achtmaal zoveel als de algemene bevolking) bezocht het speciaal onderwijs. Dit wordt niet verklaard door het (nauwelijks van de statistische norm afwijkende) aantal kinderen met beperkte verstandelijke mogelijkheden. Deze uitkomst roept de vraag op in hoeverre de problematiek van de jeugdigen is gaan interfereren met hun functioneren op school waardoor achterstanden zijn ontstaan in schoolse vaardigheden. Deze achterstanden zouden – ten onrechte – aanleiding geweest kunnen zijn voor een plaatsing in het speciaal onderwijs.

3.7.3 Hulpverlening die werd ingezet voorafgaand aan de ondertoezichtstelling.

De dossiers waren vaak onvolledig over de hulpverlening voorafgaand aan de maatregel. Wel bleek dat in driekwart van de gevallen reeds een vorm van hulpverlening was geboden. Meestal was deze gericht op de opvoeder(s) of op het volledige gezin. Slechts in enkele gevallen was hulpverlening exclusief aan het kind geboden. In bijna 13 % van de dossiers was aan de ondertoezichtstelling een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS) voorafgegaan.

3.7.4 Middelen die zijn ingezet tijdens de ondertoezichtstelling.

In de hulpverleningsplannen wordt onder de noemer 'in te zetten hulp' een grote diversiteit aan hulpverleningsmiddelen genoemd. Ambulante hulpverleningsvormen zijn favoriet, vaak in intensieve vorm. Ook plaatsing van de jeugdige in een behandelgroep vormt een grote categorie. De dossiers maken echter ook duidelijk dat 34% van de beoogde hulpverleningsmiddelen in de praktijk niet ingezet kon worden. Plaatsing in een tehuis voor verzorging, opvoeding of orthopedagogische behandeling kwam vaak niet van de grond. Dit is volgens de dossiergegevens voornamelijk het gevolg van gebrek aan motivatie bij betrokkene(n), verschil van inzicht over de indicatiestelling tussen gezinsvoogd en hulpverlenende instelling (of zorgtoewijzing orgaan) of van inmiddels gewijzigde omstandigheden. Het wekt verbazing dat gebrek aan beschikbaarheid van de beoogde hulp

²¹ Het is bekend dat de OTS soms meerdere malen achtereenvolgend wordt verlengd om een bepaalde vorm van hulp mogelijk te maken of om toezicht, hulp en steun "achter de hand te hebben" als er weer een verslechtering zou optreden. (Hermanns, 1999). In beide gevallen duidt een verlenging niet op een verslechtering.

²² De achtergrond zoals in dit onderzoek geoperationaliseerd is overigens ook zeer ruim genomen. Dat betekent dat een gezin dat in dit onderzoek als een gezin met een niet-Nederlandse achtergrond getypeerd is niet per definitie een gezin is met een niet-Nederlandse cultuur.

of wachtlijstproblematiek relatief weinig als oorzaak wordt genoemd. Gezinsvoogdij-instellingen brengen immers regelmatig naar voren dat dit een groot struikelblok is. Op grond van de interviews houden de onderzoekers rekening met de mogelijkheid dat gezinsvoogden op plaatsgebrek en wachtlijsten anticiperen bij het opstellen van het hulpverleningsplan: men noemt de meest geschikte vorm van hulpverlening niet als verwacht wordt dat deze toch niet beschikbaar zal zijn.

Meer ingrijpende hulpverleningsmiddelen worden het meest ingezet bij aanvang van de ondertoezichtstelling. Naarmate ondertoezichtstellingen langer duren worden de initiatieven tot (nieuwe) hulpverlening minder in aantal. Jeugdigen wonen gedurende de ondertoezichtstelling steeds minder thuis: bij aanvang is dit tweederde en na drie à vier jaar minder dan de helft van de onderzochte groep. Men zou verwachten dat een aantal jongeren uit de oudere groep gedurende de ondertoezichtstelling enigszins op eigen benen heeft leren staan, maar dat blijkt nauwelijks het geval. Slechts drie jongeren zijn in een begeleid kamer wonen project geplaatst. Bij alle andere uithuisplaatsingen gaat het om pleegzorg of residentiële behandeling.

Qua verblijfplaats lijkt sprake van aanzienlijke mobiliteit: ruim eenderde deel van de jeugdigen verandert in drie à vier jaar meer dan tweemaal van verblijfplaats. Bij een kwart van de jeugdigen doen zich in dezelfde periode twee of drie wisselingen van gezinsvoogd voor.

3.7.5 *Mate waarin de situatie van de jeugdigen verbetert, gelijk blijft of slechter wordt tijdens de ondertoezichtstelling.*

Oorspronkelijk lag het in de bedoeling om de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling in beeld te brengen aan de hand van een verschuiving in doelstellingen. Zoals echter in hoofdstuk twee is gebleken, waren de doelen die in de dossiers voorkwamen zeer algemeen van aard en daarom weinigzeggend. Om die reden werd besloten de vraag naar de doelmatigheid te beantwoorden aan de hand van zogeheten zorgpunten. De zorgpunten werden gescoord op drie domeinen: *kind, gezin en omgeving*. Er werd van een zorgpunt gesproken als in het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming of in de hulpverleningsplannen melding werd gemaakt van een significante problematiek, zowel qua continuïteit als qua ernst. Zorgpunten werden uitsluitend gescoord indien het betreffende gedrag of probleem expliciet in het betreffende rapport genoemd werd.

Het aantal zorgpunten dat bij aanvang van de OTS genoemd wordt blijkt leeftijdafhankelijk: voor jeugdigen die twaalf jaar of ouder zijn, worden bij aanvang meer zorgpunten genoemd dan bij de jongere kinderen. Het zijn de domeinen *kind* en *omgeving* waar deze verschillen optreden. In het domein *gezin* is het aantal zorgpunten bij aanvang van de maatregel voor de verschillende leeftijden vergelijkbaar groot. Waarschijnlijk moet de verklaring gezocht worden in het feit dat de mobiliteit van kinderen bij het ouder worden toeneemt. Zij komen op meer plekken, gaan met een grotere verscheidenheid van vrienden om en komen in grotere mate in aanraking met risico's en verleidingen, waardoor het aantal mogelijke aanleidingen om in problemen te komen ook toeneemt.

Als er naar verschuivingen in aantallen zorgpunten tijdens het verloop van de maatregel gekeken wordt, blijkt het volgende. Voor de gehele groep neemt het gemiddeld aantal zorgpunten af gedurende twee jaar ondertoezichtstelling. Deze afname wordt met name veroorzaakt door een afname van zorgpunten op de domeinen *gezin* en *omgeving*. Zorgpunten over het *kind* nemen juist toe.

Vervolgens is gekeken naar subgroepen: hoeveel procent van de jeugdigen gaat vooruit tijdens de maatregel, bij hoeveel procent blijft de problematiek gelijk en wat is het percentage jeugdigen wier situatie verslechtert? Ook bij het samenstellen van deze subgroepen werd als criterium de verandering in aantallen zorgpunten gehanteerd. Als bij jongeren het aantal zorgpunten met drie of meer afnam gedurende de ondertoezichtstelling, werd van verbetering gesproken. Als het aantal zorgpunten met twee, een of nul afnam werd dat 'gelijk blijven' genoemd en iedere toename in zorgpunten werd als een verslechtering beschouwd. 28% van de jeugdigen kon op deze wijze als verbeterd beschouwd worden, 38% bleef gelijk en 33% verslechterde. Bij dit gegeven moet wel bedacht worden dat het aantal zorgpunten leeftijdafhankelijk is gebleken. Het feit dat de jeugdigen twee jaar ouder zijn geworden

gedurende de onderzochte OTS-periode verhoogt op zichzelf al de kans op een toename van zorgpunten. In dat licht bezien is de verbeterde groep misschien wel meer vooruitgegaan dan hier gesuggereerd wordt en is het gelijk blijven of het licht afnemen van zorgpunten wellicht toch een indicatie van enige verbetering.

Uit het onderzoek komt een aantal verschillen naar voren tussen de verbeterde en de verslechterde groep. Opvallend is het gegeven dat de groep die verbetert, bij aanvang de meeste zorgpunten scoorde. Het zijn dus de jeugdigen met de zwaardere problematiek die meer van de maatregel lijken te profiteren. Deze uitkomst zou het gevolg kunnen zijn van wat onderzoekers een 'regressie artefact' noemen: door toevalsfactoren zullen de scores van proefpersonen die bij een eerste meting extreem hoog of laag waren bij een tweede meting meer in de richting van het gemiddelde verschuiven. Het is echter de vraag of de gevonden uitkomst volledig tot dit artefact te herleiden is. Er zijn namelijk verschillende overzichtstudies bekend waaruit hetzelfde fenomeen naar voren komt, namelijk dat juist de meer problematische jongeren profiteren van een behandeling (Bartels, e.a. 2001). De verslechterde groep blijkt vaker van verblijfplaats gewisseld te zijn tijdens de maatregel. Dit lijkt logisch: als het niet goed gaat met een jongere zal eerder uithuisplaatsing of overplaatsing overwogen worden. Verder valt op dat relatief veel jeugdigen uit de verbeterde groep een niet-Nederlandse ouder hebben. Beide groepen verschillen niet als het gaat om leeftijd, geslacht, het draagvlak vanuit het gezin voor de maatregel, de belastende factoren in de voorgeschiedenis en het aantal wisselingen van gezinsvoogd. Ook de geformuleerde doelen van beide groepen verschillen onderling niet qua relevantie en concreetheid. Dit hoeft niet te verbazen gezien de geringe zeggingskracht van de doelen. Dat er echter bij de andere variabelen geen verschillen zijn gevonden wekt enige verbazing. Met name van de belastende factoren in het verleden, het draagvlak en het aantal wisselingen van gezinsvoogd zou men toch verwachten dat die een relatie hebben met het al of niet optreden van verbetering bij de onder toezicht gestelde jeugdigen.

3.7.6 Tot slot

Samenvattend kan worden gesteld dat 28% van de jeugdigen uit de onderzoeksgroep van de ondertoezichtstelling vooruit gaat. 33% verslechtert en 38% blijft gelijk. Wat het onderhavige onderzoek zo belangwekkend maakt is de uitkomst dat een antwoord op de vraag of de maatregel *in zijn algemeenheid* doeltreffend is nauwelijks bevestigend beantwoord kan worden. Het is echter wel mogelijk *subgroepen* te onderscheiden met jeugdigen die wel of niet tijdens de maatregel vooruitgaan en jongeren die gelijk blijven. Deze uitkomst geeft een denkrichting aan voor discussies en toekomstig onderzoek met betrekking tot de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. In plaats van een algemeen oordeel over de OTS zou de aandacht uit kunnen naar de vraag wat de kenmerken zijn van jeugdigen en gezinnen die wel of niet tijdens de maatregel vooruitgaan.

In Hoofdstuk 6 wordt in breder verband ingegaan op hier geformuleerde voorlopige conclusies.

Hoofdstuk 4 Meningen van kinderrechters en raadsmedewerkers over de doelmatigheid van de Ondertoezichtstelling

4.1 Inleiding

Deelonderzoek drie heeft betrekking op onderzoeksvraag drie naar de ervaringen en meningen van degenen die nauw bij de maatregel betrokken zijn: kinderrechters, stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming, kinderen, ouders en gezinsvoogden. De rapportage bestaat uit twee hoofdstukken. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de meningen van kinderrechters en raadsmedewerkers. In hoofdstuk vijf worden de meningen en ervaringen van gezinsvoogden, ouders en jeugdigen besproken.

Voor de beantwoording van de vraag hoe kinderrechters en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling beoordelen is een vragenlijst opgesteld. De vragenlijst is in de vorm van een schriftelijke enquête opgestuurd naar de Raden voor de Kinderbescherming en naar kinderrechters. In de verslaglegging wordt geen onderscheid gemaakt tussen kinderrechters en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming. Er wordt gesproken van respondenten tenzij specifieke meningen aangehaald worden. In totaal zijn 30 personen - 8 stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en 22 kinderrechters - aangeschreven. De respons was 28 (93%). De hoge respons suggereert dat men de enquête belangrijk vond. Dit kan ook afgeleid worden uit het grote aantal respondenten - hoofdzakelijk kinderrechters - dat gebruik heeft gemaakt van de ruimte om extra commentaar te leveren.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de opzet van de enquête. Vervolgens wordt ingegaan op de uitkomsten en het hoofdstuk wordt afgesloten met de conclusies.

4.2 Opzet enquête

De lijst omvat 25 vragen verdeeld over drie onderwerpen:

1. De bruikbaarheid van de ondertoezichtstelling (OTS): deze vragen behandelen het kader van de OTS en de mogelijkheden die dit kader biedt om het doel van de maatregel te realiseren.
2. De OTS geëvalueerd op grond van juridische aspecten: dit deel geeft een globaal beeld van de juridische mogelijkheden die de OTS volgens de ondervraagden biedt om het doel van de OTS in de praktijk te kunnen bereiken. Het gaat hier om aspecten als rechtsbescherming van de betrokkenen, de aanwijzing, de juridische verantwoording van de uitvoering van de OTS en eventuele mogelijkheden voor een ander soort maatregel ter aanvulling op de OTS.
3. De uitvoering van de OTS in de praktijk: in dit deel van de enquête wordt gevraagd naar de mate waarin de OTS in de praktijk rechtmatig en doelmatig wordt uitgevoerd door de betrokken instellingen.

Per vraag bestond de mogelijkheid om uit vijf antwoordalternatieven te kiezen: geheel mee eens, mee eens, neutraal, oneens en voltrekt oneens. Per onderwerp was er bovendien ruimte om commentaar en toelichting te geven.

4.3 Uitkomsten

De resultaten worden beschreven in volgorde van de in 4.2 genoemde onderwerpen. Per onderwerp zijn de bijbehorende vragen vermeld. Tevens staat weergegeven hoe de betreffende vraag is beantwoord. Ook wordt ingegaan op het commentaar dat de respondenten bij de vraag geleverd hebben.

4.3.1 *Bruikbaarheid van de OTS*

1. De ondertoezichtstelling is een bruikbaar instrument in het merendeel van de gevallen waarbij sprake is van een situatie zoals genoemd in Artikel. 1:254 lid 1 BW ('Indien een minderjarige zodanig opgroeit ...').

4	23	-	1	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

2. De ondertoezichtstelling biedt de gezinsvoogdij-instelling voldoende mogelijkheden tot het realiseren van hulp die het kind ten goede kan komen.

-	18	1	7	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

3. De ondertoezichtstelling biedt de gezinsvoogdij-instelling voldoende mogelijkheden om de band tussen de ouder(s) en het kind te verbeteren.

-	17	6	3	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Over de wettelijke regeling van de ondertoezichtstelling is men redelijk positief, zij het dat een flink aantal respondenten twijfels heeft of de maatregel voldoende mogelijkheden biedt om hulp te realiseren die het kind ten goede kan komen. Uit de toelichtingen komt eenzelfde beeld naar voren. Over de maatregel als juridisch kader bestaan weinig twijfels. Een probleem is echter dat het aan de uitvoering schort. Deze is namelijk sterk afhankelijk van de persoon en de professionaliteit van de gezinsvoogd. Ook wordt naar voren gebracht dat de bepaling binnen de ondertoezichtstelling dat de maatregel gericht moet zijn op een bevordering van de band tussen ouder en kind, bij uithuisplaatsingen in een pleeggezin die langer dan een jaar duren, belemmerend werkt. Weer een andere nuancering betreft de ernst van problematiek van de jongeren. Wanneer deze nog enigszins hanteerbaar is - en bijvoorbeeld de inschakeling van niet-justitiële interventies mogelijk is - dan biedt de maatregel een bruikbaar kader. Bij zeer ernstige problematiek die een tehuisplaatsing nodig maakt is de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling geringer.

4.3.2 *Juridische aspecten*

4. De rechtsbescherming van onder toezicht gestelde kinderen en de desbetreffende ouders is onvoldoende gewaarborgd.

3	4	4	16	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Slechts een minderheid onderschrijft het gestelde in vraag 4. Sommige respondenten brengen naar voren dat de rechtsbescherming in theorie voldoende moet zijn, maar in de praktijk onvoldoende is. Ouders en/of kinderen maken in de praktijk zeer weinig gebruik van hun rechten, wellicht ook door gebrekkige voorlichting. Dit laatste is in overeenstemming met het rapport van het Verwey Jonker Instituut (Savornin Lohman e.a., 2000) waarin wordt gesignaleerd dat ouders en kinderen onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten.

5. Pleegouders van onder toezicht gestelde kinderen hebben te weinig rechten.

6	9	5	8	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

De meerderheid onderschrijft vraag 5. "De positie van de pleegouder is door de wetgever onvoldoende onderkend." Een kinderrechter wijst op het probleem van een plaatsing van een jong kind in een perspectief biedend pleeggezin. Na twee jaar zou om een ontheffing verzocht moeten worden, en wel door de GVI en niet door de Raad, meent dezelfde respondent. Een andere kinderrechter wijst erop dat de doelstelling van de OTS niet te realiseren valt als pleegouders teveel rechten krijgen. Weer een andere kinderrechter meent dat pleegouders dezelfde rechten als ouders moeten hebben. Vraag 5 raakt kennelijk aan een materie die veel discussie oproept.

6. De functie 'toezicht' is onvoldoende geëxpliciteerd.

4	10	10	3	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Dit item (6) scoort het grootste aantal neutrale antwoorden in de enquête. Er zijn maar weinig respondenten die vinden dat toezicht wél voldoende geëxpliciteerd is. Het punt nodigde nauwelijks uit tot het geven van toelichting.

7. De gezinsvoogdij-instellingen beschikken over onvoldoende sanctiemogelijkheden voor situaties waarin ouders onvoldoende meewerken.

1	12	7	7	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

8. Het instrument van de (schriftelijke) aanwijzing voldoet niet.

4	11	8	5	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

9. De (schriftelijke) aanwijzing zou vaker gegeven moeten worden.

6	13	6	3	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

De antwoorden op deze vragen laten zien dat een meerderheid van mening is dat de gezinsvoogdij-instellingen te weinig gezag hebben en/of uitoefenen. Strikt genomen lijkt het tegenstrijdig dat men bepleit de schriftelijke aanwijzing vaker te geven als bij de vraag daarvoor naar voren gebracht is dat het instrument niet voldoet. De toelichtingen maken echter duidelijk dat velen vinden dat het instrument niet voldoet omdat het niet vaak genoeg en niet helder genoeg wordt gebruikt. Een enkele respondent legt bij dit punt een verband met gebrek aan overzicht en tijd. Een kinderrechter wijst erop dat een frequenter gebruik van de (schriftelijke) aanwijzing de kinderrechter meer mogelijkheden zou bieden (op verzoek van ouders en andere belanghebbenden) de ondertoezichtstelling te toetsen. Velen schrijven dat de aanwijzing slechts zeer zelden wordt gegeven (hetgeen overeenkomt met wat de gezinsvoogden in de interviews, zie hoofdstuk 5 van dit rapport, naar voren brengen).

Er zijn ook respondenten die vinden dat de schriftelijke aanwijzing een slecht instrument is. "Door de geringe sanctiemogelijkheden kan men gaan dreigen met uithuisplaatsing of zelfs ontheffing. Waarom wordt de kinderrechter niet ingeschakeld om te bemiddelen?" Een andere respondent gaat op dit punt nog een stap verder: "Laat de kinderrechter bemiddelen en als er geen vergelijk komt, ook een beslissing nemen. In dat geval blijft de relatie tussen gezinsvoogdij-instelling en ouder(s) misschien nog in tact." Een respondent brengt naar aanleiding van deze vragen naar voren: "Voor een toetsende kinderrechter blijft de

keukendeur van de gezinsvoogdij-instelling veelal gesloten." Velen vinden dat er wel degelijk sanctiemogelijkheden zijn (onthefing, ontzetting), maar dat tenuitvoerlegging daarvan - als sanctie - meestal niet in het belang van het kind is.

10. Er zijn situaties waarin de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind (nog) niet ernstig genoeg is om een ondertoezichtstelling uit te spreken, maar waarin een 'lichtere variant' van de ondertoezichtstelling gewenst zou zijn.

3	10	4	9	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>volstrekt oneens</i>

"Kan het nog lichter?" vraagt een respondent zich af. De meningen zijn verdeeld waarbij het relatief gering aantal neutrale antwoorden het bestaan van twee verschillende standpunten suggereert. Een respondent die wel iets ziet in een lichtere variant denkt aan de '12-minners'. Weer een andere voorstander van een lichte variant denkt dat zoiets de motivatie van de ouders zou kunnen vergroten.

11. De ondertoezichtstelling wordt vaak om oneigenlijke redenen verlengd.

-	6	8	14	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Bij een forse uitspraak zoals die in vraag 11 zou men uitgesproken antwoorden verwachten, maar juist bij deze vraag maakt niemand gebruik van de schaaluiteinden. Slechts zes respondenten zijn het met uitspraak 11 eens. Het ontbreken van toelichting suggereert dat men met deze vraag weinig uit de voeten kon. Wellicht speelt hierbij een rol dat de kinderrechter weliswaar verlengt, maar dat het verzoek daartoe van de gezinsvoogdij-instelling komt. Als er had gestaan ' Een verzoek tot verlenging van de ondertoezichtstelling wordt vaak om oneigenlijke redenen...' waren de reacties waarschijnlijk helderder geweest.

12. Een ondertoezichtstelling die vele malen verlengd wordt omdat de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind aanhoudt, zou omgezet moeten worden in een ontheffing.

4	9	5	9	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>volstrekt oneens</i>

Het antwoordpatroon maakt duidelijk dat hier verschillend over wordt gedacht. De toelichtingen scheppen niet veel meer duidelijkheid. Wellicht is hier een toelichting op zijn plaats die een kinderrechter niet als reactie op vraag 12 maar als een algemene opmerking plaatste: "Er wordt naar mijn mening te weinig inspanning geleverd in moeilijke gevallen. Juist in die zaken lijkt het zinvol te koersen op succes. De neiging bestaat de minder gecompliceerde zaken prioriteit te geven." Deze reactie verwoordt wat ook in veel andere toelichtingen naar voren komt, namelijk dat men het bij stagnatie of moeilijkheden niet zozeer moet zoeken in formele stappen, maar in de inzet van professionaliteit. Daarnaast is er de mening dat men de formele kaders juist wat vaker zou moeten aangeven en dat de duidelijkheid die hiermee gecreëerd wordt de zaak weer een goede impuls zou kunnen geven.

13. Voor situaties waarin thans een ondertoezichtstelling vele malen verlengd wordt omdat de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind aanhoudt en een ontheffing weer te zwaar is, zou er een nieuw soort maatregel tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing moeten worden gecreëerd.

2	10	2	13	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>volstrekt oneens</i>

14. Voor situaties waarin een ondertoezichtstelling vele malen verlengd wordt ofschoon de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind is afgenomen¹, zou een maatregel lichter dan de ondertoezichtstelling moeten worden gecreëerd.

1	6	4	15	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>volstrekt oneens</i>

Het animo voor een nieuwe maatregel om het toezicht voort te kunnen zetten is niet groot. "De ondertoezichtstelling biedt voldoende mogelijkheden", wordt er gesteld. Bij de suggestie om een maatregel tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing te creëren zijn er veel voorstanders (wel minder dan tegenstanders). Er wordt zelfs een concrete invulling van zo'n 'tussenvariant' geformuleerd, waarbij een aantal deelbevoegdheden van het ouderlijk gezag elders gelegd worden. Een andere voorstander van de tussenvariant vindt de jaarlijkse verlening van een ondertoezichtstelling als er geen terugkeer naar huis mogelijk is, voor alle betrokkenen (ook pleegouders) een zware belasting. Een andere maatregel zou minder confronterend zijn.

4.3.3 De uitvoering van de OTS in de praktijk

15. De ondertoezichtstelling wordt vaak uitgesproken in situaties waarin vrijwillige hulp nog mogelijk zou kunnen zijn.

-	5	3	18	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>Mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

16. De ondertoezichtstelling wordt vaak te laat uitgesproken, namelijk in situaties waarin vrijwillige hulp al lange tijd geen haalbare kaart meer is.

2	17	7	2	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Men is duidelijk van mening dat de ondertoezichtstelling eerder te laat dan te vroeg wordt opgelegd. Een kinderrechter signaleert dat de frustraties over de hulpverlening vaak zo groot zijn dat de gezinsvoogd tijdens het eerste jaar van de maatregel alle energie moet aanwenden om de betrokkenen weer ontvankelijk te maken voor hulp. Een andere kinderrechter meent dat de vrijwillige hulpverlening het te snel af laat weten en doorverwijst, waardoor het zicht op eventuele escalatie van problemen verdwijnt. Weer een andere kinderrechter maakt mee dat ter zitting gezegd wordt dat men gemotiveerd is voor vrijwillige hulp. Deze motivatie lijkt echter meer ingegeven door de dreigende ondertoezichtstelling. "Mijn ervaring is dat de Raad voor de Kinderbescherming in het algemeen niet over één nacht ijs gaat en de zaken goed voorbereidt." Tot slot een kinderrechter die meent dat de Raad voor de Kinderbescherming in deze ook blaam treft. De Raad voor de Kinderbescherming verwijst volgens hem door naar het Bureau Jeugdzorg terwijl men zelf ook actie had kunnen ondernemen.

17. Uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling worden soms als sanctie gebruikt.

-	3	3	20	2
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Men is het grotendeels oneens met de uitspraak in vraag 17. Wel wordt door één kinderrechtser gesignaleerd dat 'jonge onervaren gezinsvoogden' de uithuisplaatsing wel eens als stok achter de deur willen hanteren.

18. De uitvoering van de ondertoezichtstelling laat te wensen over omdat de gezinsvoogdij-instellingen teveel tijd kwijt zijn aan papierwerk.

16	10	1	-	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Deze uitspraak wordt nagenoeg unaniem onderschreven. In de toelichtingen wordt gezegd dat men "niet snapt" waarom dat vele papierwerk nodig is. Een respondent legt een verband met de grotere problematiek die op de gezinsvoogdij-instellingen aankomt en de achterblijvende professionaliteit. Ook wordt er geopperd dat 'angst om ter verantwoording te worden geroepen' gezinsvoogden er toe brengt alles op te schrijven. Dit zou ondervangen kunnen worden door een steviger steun van het middenkader. Een andere suggestie: creëer een administratieve tussenlaag die de gezinsvoogdij werk uit de handen neemt.

Interessant is de analyse dat er bij een ondertoezichtstelling sinds 1995 geen sprake meer is van één doorlopend dossier. "De continuïteit ligt nu bij de rapportage van de gezinsvoogdij-instelling. De kinderrechtser verliest het zicht op de continuïteit en de gezinsvoogden moeten teveel schrijven." De respondent suggereert de continuïteit weer bij de kinderrechtser te leggen.

19. De uitvoering van de ondertoezichtstelling laat te wensen over omdat de gezinsvoogdij-instellingen onvoldoende professionaliteit in huis hebben.

4	13	7	4	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

De teneur bij deze vraag is duidelijk: de meeste respondenten vinden dat de professionaliteit van de gezinsvoogdij-instellingen onvoldoende is. In een toelichting wordt gesteld dat de professionaliteit in gezinsvoogdij-instellingen op zichzelf niet het probleem is, maar dat er veel te veel doorstroom is waardoor ervaring en vakkennis wegvloeien.

20. De uitvoering van de ondertoezichtstelling laat te wensen over omdat de hulp die de gezinsvoogdij-instellingen zouden moeten realiseren onvoldoende beschikbaar is.

10	17	1	-	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>volstrekt oneens</i>

Deze vraag wordt vrijwel unaniem bevestigend beantwoord. In de toelichtingen wordt gerefereerd aan wachtlijsten e.d. Eén respondent vindt dat de gezinsvoogdij-instelling daadkrachtiger moet optreden en via een kort geding een plaatsing moet kunnen afdwingen.

21 De uitvoering van de ondertoezichtstelling laat te wensen over omdat de gezinsvoogdij-instellingen te weinig medewerking krijgen van - of vragen aan - instanties en personen die een belangrijke rol kunnen spelen voor het kind of het gezin (denk aan scholen, clubs, netwerk rond gezin).

2	8	9	7	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Bijna evenveel voor- als tegenstanders en een groot aantal 'neutralen' ten aanzien van het hier gestelde. Het is de vraag of deze kwestie erg leeft bij de invullers van de enquête omdat de toelichtingen er niet over reppen, op één uitzondering na: "Het hier vermelde eist van de gezinsvoogd overwicht, ervaring, gezag, invoelingsvermogen naar deze instituten, die met name de *persoon* van de gezinsvoogd serieus moeten (kunnen) nemen. Dat eist van de gezinsvoogdij-instellingen en de VEDIVO (red. overkoepelingsorgaan van de gezinsvoogdij-instellingen) een zeer snelle en efficiënte ommezwaai in beleid: zorg dat je goede en ervaren gezinsvoogden vasthoudt. Ik zie van een dergelijk beleid echter niets."

22. Toetsing (door de Kinderrechter of de Raad voor de Kinderbescherming) van de vraag of de bedreiging van de zedelijke of geestelijke belangen of de gezondheid van het kind is afgenomen dan wel gecontinueerd - bijvoorbeeld als het gaat over al dan niet verlenging van de ondertoezichtstelling of al dan geen voortzetting van een uithuisplaatsing - is niet goed mogelijk.

1	12	1	13	1
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

Ook hier twee meningen die echter scherper tegenover elkaar staan gezien het feit dat er slechts één neutraal antwoord gegeven is. Degenen die het antwoordalternatief *geheel mee eens* of *mee eens* (n=13) hadden gekozen werd verzocht de vragen 23, 24 en 25 nog te beantwoorden.

23. De toetsing waar het in vraag 22 over ging is niet goed mogelijk omdat de bepalingen in de wet en het Besluit Kwaliteitsregels en taken gezinsvoogdij- en voogdij-instelling (denk hierbij aan de gestelde termijnen, de eisen waaraan het Hulpverleningsplan, de rapportage, een verzoek tot verlening e.d. moeten voldoen) *ontoereikend zijn*.

2	2	5	4	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>Oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

24. De toetsing waar het in vraag 22 over ging is niet goed mogelijk omdat de bepalingen in de wet en het Besluit Kwaliteitsregels en taken gezinsvoogdij- en voogdij-instelling (denk hierbij aan de gestelde termijnen, de eisen waaraan het Hulpverleningsplan, de rapportage, een verzoek tot verlening e.d. moeten voldoen) *onvoldoende worden nageleefd*.

2	4	2	5	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

25. De toetsing waar het in vraag 22 over ging, is niet goed mogelijk ofschoon de bepalingen in de wet en het Besluit Kwaliteitsregels en taken gezinsvoogdij- en voogdij-instelling (denk hierbij aan de gestelde termijnen, de eisen waaraan het Hulpverleningsplan, de rapportage, een verzoek tot verlening e.d. moeten voldoen) *wel worden nageleefd. Het probleem is de geringe zeggingskracht van de geboden informatie*.

-	6	5	2	-
<i>Geheel mee eens</i>	<i>mee eens</i>	<i>Neutraal</i>	<i>oneens</i>	<i>Volstrekt oneens</i>

In de toelichtingen (die overigens geringer in aantal werden tegen het einde van de enquête) bij deze laatste drie vragen komt naar voren dat belanghebbenden soms amper tijd krijgen

om op de rapportage te reageren. Dat gebeurt dan ter zitting waardoor de kinderrechter heel moeilijk kan toetsen. Een andere kinderrechter vaart op extern onderzoek als er getwijfeld wordt aan de inschatting door de gezinsvoogdij-instelling. Een belangrijk probleem is ook "dat een besluit tot niet verlenging niet aan de kinderrechter wordt voorgelegd. De toetsing door de Raad voor de Kinderbescherming (voor zover de Raad daar aan toekomt) is van geheel andere aard dan de rechterlijke toetsing. Er is geen hoor en wederhoor." Een andere respondent licht toe: "Het gegeven dat een kinderrechter die het niet eens is met de voorgestelde of ingeslagen weg, slechts het verzoek kan afwijzen, hetgeen vaak ook niet in belang van het kind is, is een ongewenst gevolg van de huidige wetgeving." Weer een andere respondent stelt: "De uitvoerige rapportage aangevuld met hetgeen belanghebbenden ter zitting naar voren brengen geven mij voldoende informatie." Daar wordt ook anders over gedacht: "Er is nauwelijks een rapport van een gezinsvoogd te vinden die een en ander expliciet vermeldt, terwijl de gemiddelde 18 tot 28 pagina's van elk van die rapporten daartoe toch voldoende ruimte bieden".

4.4 Conclusies

Alle stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechtters, op één na, vinden de ondertoezichtstelling een bruikbaar instrument. De meeste respondenten onderschrijven de stelling dat de ondertoezichtstelling voldoende mogelijkheden biedt om hulp te realiseren voor het kind en het bevorderen van de gezinsband tussen de ouder(s) en het kind. De meerderheid meent dat de rechtsbescherming van ondertoezichtgestelde kinderen en hun ouders in voldoende mate gewaarborgd is. De meerderheid meent dat pleegouders te weinig rechten hebben.

De sanctiemogelijkheden waarover de gezinsvoogdij-instelling beschikt worden onvoldoende geacht en een grote meerderheid vindt dat de (schriftelijke) aanwijzing vaker gegeven zou moeten worden. Bij de vraag of een lichtere variant van de ondertoezichtstelling gewenst zou zijn tekenden zich duidelijk twee meningen af. Sommigen menen van wel en denken daarbij aan '12-minners' en aan moeilijk te motiveren ouders. De tegenstanders vinden de ondertoezichtstelling adequaat en een enkeling zelfs te licht. De uitspraak 'de ondertoezichtstelling wordt vaak om oneigenlijke reden verlengd' krijgt heel weinig bijval. De suggestie dat er een variant tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing zou moeten komen als de bedreiging van de belangen en de gezondheid van het kind aanhoudt maar een ontheffing te zwaar is, levert bijna evenveel voor- als tegenstanders op. Het valt op dat bij de vragen naar nieuwe maatregelen de meningen meer verdeeld zijn dan bij andere kwesties. De meeste respondenten vinden dat de ondertoezichtstelling te laat wordt uitgesproken. De problematiek is vaak al ver doorgeschoten waardoor de gezinsvoogdvoogd te maken krijgt met reserves of aversie van de kant van de ouders als gevolg van teleurstellingen die in de vrijwillige hulp zijn opgelopen. Met de suggestie dat de uithuisplaatsing soms als sanctie wordt gebruikt is vrijwel niemand het eens.

Men zou graag zien dat de gezinsvoogdij-instellingen meer zouden doen in moeilijke gevallen. Onder de respondenten die deze mening naar voren brengen bestaan veel tegenstanders van de suggestie dat een ondertoezichtstelling bij stagnatie omgezet zou moeten worden in een ontheffing. Zij vinden dat men het bij stagnatie of moeilijkheden niet zozeer moet zoeken in formele stappen, maar dat dan juist de inzet van professionaliteit gewenst is. Maar uit de enquête komt ook een andere opvatting naar voren: de mening dat men bij stagnatie en moeilijkheden de formele kaders juist wat vaker en scherper zou moeten aangeven en dat de duidelijkheid die hiermee gecreëerd wordt de zaak weer een goede impuls zou kunnen geven. Als het gaat om de professionaliteit van de gezinsvoogdij-instelling komt er forse kritiek, ook al geeft men aan dat de gezinsvoogd soms zijn werk onvoldoende kan doen omdat de hulp die bij het kind en/of het gezin nodig is onvoldoende beschikbaar is. De stelling dat de gezinsvoogdij-instellingen teveel tijd kwijt zijn aan papierwerk wordt - op één neutraal antwoord na - door iedereen onderschreven. De helft van de respondenten vindt dat de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming in voldoende mate aan hun toetsende taak kunnen voldoen. De andere helft vindt dat aan de toetsende taak niet wordt voldaan. De laatstgenoemden wijzen op het feit dat het dossier zich sinds 1995 niet meer bij

de kinderrechter bevindt, waardoor er gebrek aan inzicht in de continuïteit van de maatregel ontstaat. Ook wordt gewezen op de geringe informatieve waarde van hulpverleningsplannen en tijdgebrek bij de Raad voor de Kinderbescherming voor een adequate toetsing.

Het algehele beeld laat zien dat men over de bruikbaarheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling redelijk positief is. De kanttekeningen hebben vooral betrekking op de situaties waarin jonge kinderen bij pleegouders zijn geplaatst. Het behartigen van het belang van het kind komt in die gevallen op gespannen voet te staan met het gestelde in de wet dat de gezinsvoogdij-instelling de gezinsband tussen ouder en kind dient te bevorderen.

Als het gaat om het verbeteren van de doelmatigheid zijn er twee meningen. Sommigen vinden dat formele middelen vaker ingezet zouden moeten worden, anderen zien meer heil in een grotere inzet en meer professionaliteit. De kwaliteit van het werk van de gezinsvoogdij-instellingen wordt onvoldoende gevonden, waarbij een verband wordt gelegd met de grote doorstroom van gezinsvoogden. Bovendien is er het probleem dat de hulp die noodzakelijk is lang niet altijd voorhanden is.

Hoofdstuk 5 Meningen van gezinsvoogden, ouders en kinderen over de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

5.1 Inleiding

Voor de beantwoording van de vraag hoe gezinsvoogden, ouders en kinderen de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling beoordelen zijn interviews uitgevoerd. In dit hoofdstuk wordt eerst de opzet van de interviews besproken. Daarna worden respectievelijk de antwoorden van de gezinsvoogden, de ouders en de jeugdigen weergegeven. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies.

5.2 Onderzoeksgroep en opzet interviews

In de drie deelnemende gezinsvoogdij-instellingen in Arnhem, Rotterdam en Amsterdam hebben teamleiders gezinsvoogden benaderd om mee te werken aan het onderzoek. Een teamleider heeft ouders uit een oudercommissie benaderd en verder hebben geïnterviewde gezinsvoogden ouders en kinderen benaderd om mee te werken. Het was nadrukkelijk niet de bedoeling alleen mensen te benaderen die tevreden zijn over de ondertoezichtstelling. Alle interviews zijn afgenomen door één onderzoeker. De interviews met gezinsvoogden vonden plaats op de gezinsvoogdij instelling, de interviews met ouders en kinderen bij de gezinnen thuis. Iedereen is afzonderlijk geïnterviewd. De interviews met gezinsvoogden duurden zo'n anderhalf uur, met de ouders een uur en met de kinderen drie kwartier. De geïnterviewden ontvingen een cadeaubon.

In totaal zijn 11 gezinsvoogden geïnterviewd, 5 ouders, 5 jongeren (10 jaar of ouder) en 2 kinderen (9 jaar). De oordelen van de gezinsvoogden over de ondertoezichtstelling zijn gebaseerd op hun ervaringen met alle ondertoezichtstelling cliënten in hun caseload en zijn dus algemeen. De oordelen van ouders en kinderen over de ondertoezichtstelling hebben betrekking op hun eigen situatie en zijn specifiek. Omdat deelname aan het onderzoek vrijwillig was, is de steekproef selectief. De resultaten van het oordeel over de ondertoezichtstelling zullen daardoor positief gekleurd zijn. Wegens de selectiemechanismen en de beperkte steekproef zijn de gegevens niet te generaliseren. De resultaten dienen ter illustratie van de resultaten van het dossieronderzoek.

De interviews hadden betrekking op de volgende onderdelen:

- Gegevens gezinsvoogd/ ouder(s)/ jongere
- Gang van zaken voor de ondertoezichtstelling (dit onderdeel is bij de jongeren weggelaten)
- De ondertoezichtstelling
- Algemene vragen over de ondertoezichtstelling
- Beoordelingsschaal voor tevredenheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

Het interview voor kinderen jonger dan 10 jaar is onderverdeeld in een algemeen gedeelte, een gedeelte over de periode dat er nog geen gezinsvoogd was, een gedeelte over het heden en gedeelte over de toekomst.

De interviews omvatten open en gesloten vragen. Steeds werd gevraagd naar een toelichting op het antwoord.

5.3 Resultaten Gezinsvoogd-interview

5.3.1 Inleiding

In totaal zijn 11 gezinsvoogden geïnterviewd, waarvan vijf uit Arnhem, drie uit Rotterdam en drie uit Amsterdam. Van deze gezinsvoogden werken er zes meer dan vijf jaar als gezinsvoogd. De meeste gezinsvoogden werken 4 à 5 dagen per week, twee werken er 3 dagen per week. Een gezinsvoogd die fulltime werkt heeft een caseload van ongeveer 24 zaken. De gezinsvoogden hebben overwegend lopende ondertoezichtstelling-zaken, slechts een paar beginnende ondertoezichtstelling-zaken (eerste jaar) en een paar voogdij-zaken.

In deze paragraaf worden de antwoorden van de gezinsvoogden weergegeven. Daarbij wordt de volgorde van de interviews gehanteerd.

5.3.2 Gang van zaken voor de ondertoezichtstelling

De gezinsvoogden vinden de raadsrapporten doorgaans redelijk helder geschreven, over de inhoud is men verdeeld. Wat met name ontbreekt, is informatie over overige kinderen in het gezin en over het netwerk rondom het gezin. Gezinsvoogden nemen bijna altijd contact op met de Raad voor de Kinderbescherming na het opleggen van een ondertoezichtstelling. Dit om door de raadsmedewerker het rapport toe te laten lichten en informatie in te winnen over hoe de gezinsvoogd het gezin kan benaderen. De meeste gezinsvoogden proberen een gezamenlijk overdrachtsgesprek met de raadsmedewerker en de ouders plaats te laten vinden. Omdat raadsmedewerkers druk bezet zijn, lukt dit niet altijd.

Bij twee van de drie gezinsvoogdij-instellingen zitten de gezinsvoogden niet de zitting van de kinderrechter bij behalve bij een voorlopige ondertoezichtstelling. Deze instellingen hebben een wachtlijst die oploopt tot een half jaar, waardoor het bij de uitspraak nog niet duidelijk is wie de gezinsvoogd gaat worden. De meeste gezinsvoogden zouden het liefst wel de zitting van de kinderrechter bijwonen. Ouders hebben dan namelijk alvast hun gezicht gezien, informatie kan dan overhandigd worden en er kan een afspraak gemaakt worden. Het gezag van de gezinsvoogd is dan ook duidelijk.

Doorgaans is men het met de uitspraak van de rechter eens, gegeven de informatie van de Raad. Soms zit er een aantal maanden tussen het onderzoek en de uitspraak waardoor de situatie veranderd is. Kanttekeningen worden gezet bij een ondertoezichtstelling voor jongeren vanaf 16 jaar. Vaak moeten gezinsvoogden hier veel energie in stoppen om medewerking te krijgen. Voordat hulpverlening in gang is gezet is de ondertoezichtstelling al (bijna) voorbij. Dan kan een gezinsvoogd niets meer doen. Verder geven de gezinsvoogden aan dat door kinderrechters vaak te hoge verwachtingen gecreëerd worden bij de ouder(s) en/of de jeugdigen.

5.3.3 De Ondertoezichtstelling

Begrip bij en samenwerking met cliënten

Hoewel de raadsmedewerker heeft uitgelegd wat een ondertoezichtstelling inhoudt, hebben gezinsvoogden doorgaans niet het idee dat ouders begrijpen wat de maatregel betekent. "Als je zoiets schokkends als gedwongen hulpverlening meemaakt, dan komen boodschappen over ondertoezichtstelling niet over. Herhaling is dan op zijn plaats. Ook de verstrektheid van de ondertoezichtstelling overzien mensen niet, welke rechten en plichten ze hebben. Soms zijn verwachtingen te hoog."

Voor gezinsvoogden is het niet eenvoudig om uit te leggen wat een ondertoezichtstelling inhoudt. Ouders begrijpen doorgaans enigszins wat ze van een gezinsvoogd kunnen verwachten. "De term gezinsvoogd is misleidend, alsof je iets overneemt, terwijl je het samen met ouders doet." "Ouders verwachten een hulpverlener, terwijl gezinsvoogden casemanagers zijn." De uitleg van de gezinsvoogd is erg belangrijk: "Vroeger zei ik: 'Je kunt me altijd bellen.' Nu zeg ik: 'Ik ben moeilijk bereikbaar, spreek je boodschap in dan bel ik je terug. Dat kan lang duren.'" "Als gezinsvoogd moet je blijven herhalen en aangeven wat je wel en niet kunt doen."

Gezinsvoogden zeggen dat het doorgaans lukt om met ouders een samenwerkingsverband aan te gaan. Dit is vaak wel een lange weg en bij een aantal ouders blijft het moeilijk. Voor sommige ouders is de ondertoezichtstelling een opluchting. Zij ervaren het als een steun dat er iemand is die op de kinderen let als zij zelf de situatie niet meer aankunnen.

Gezinsvoogden proberen meestal zoveel mogelijk de samenwerking te benadrukken en alleen als het nodig is gezag te laten zien. Als de gezinsvoogd meteen iets moet doen wat ouders niet willen, dan is samenwerking moeilijk. Soms blijven ouders klagen en hebben ze daar ook reden toe. Je zou sneller concrete hulp aan moeten kunnen bieden om mensen gemotiveerd te krijgen, bijvoorbeeld meer tijd om mensen te helpen met het opschrijven van al hun schulden. Soms kiest een gezinsvoogd ervoor de verplichte rapportage binnen 12 weken uit te stellen om meer energie in het gezin te kunnen stoppen.

De meeste gezinsvoogden lukt het doorgaans om de jeugdigen uit te leggen wat de ondertoezichtstelling inhoudt. Als adolescenten (ouder dan 12 jaar) het niet eens zijn met de gezinsvoogd, komen ze meer in verzet dan jonge kinderen. Het is dan als gezinsvoogd belangrijk duidelijk grenzen aan te geven en op te treden als de jeugdigen erover heen gaan. "Uiteindelijk zijn jeugdigen dankbaar voor die duidelijkheid."

Gezinsvoogden ervaren doorgaans een wisselende medewerking van ouders of verzorgers aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling. "Sommige ouders werken heel goed mee, waarbij ik me dan afvraag waarom zij niet de weg van de vrijwillige hulpverlening zijn ingeslagen. Andere ouders werken niet mee omdat ze het niet eens zijn met de ondertoezichtstelling of met jouw lijn." "Er zouden meer methodieken moeten worden ontworpen om te kijken hoe hiermee om te gaan." Gezinsvoogden ervaren doorgaans dat jonge kinderen meewerken aan de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Voorwaarde is wel een goede relatie met de ouders. Kinderen blijven loyaal aan de ouders. Doelen moeten duidelijk zijn en concreet. Kinderen hebben weinig weerwoord. Weerstand tegenover verandering is minder. Oudere kinderen werken doorgaans minder mee. "Als ze niet willen wat jij wilt, komen ze niet meer opdagen."

Probleemdefinitie

Gezinsvoogden geven aan doorgaans voldoende toegang tot informatie over het kind en de ouders te hebben om tot een probleemdefinitie te komen. De Raad voor de Kinderbescherming geeft met het rapport en aanvullende gegevens voldoende informatie. Hulpverleningsinstellingen geven alleen informatie na toestemming van ouders. Een school geeft vaak wel informatie, maar is soms bang dat de samenwerkingsrelatie met ouders eronder zal lijden. Huisartsen worden doorgaans als terughoudend ervaren. Het gezin houdt wel eens informatie achter, maar dat is dan onderdeel van de probleemdefinitie.

Gezinsvoogden maken doorgaans geen gebruik van diagnostische instrumenten. Op één gezinsvoogdij-instelling was de VSPS (de Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie) vroeger een verplichting, maar deze is in verband met beperkte tijd van de gezinsvoogd niet consequent gebruikt. In één gezinsvoogdij-instelling gebruikt men sinds kort wel de Child Behavior Checklist (CBCL). In een andere instelling is het hulpverleningsplan opgebouwd volgens het RED-systeem, een systeem waarmee de gezinsvoogd de verzamelde informatie kan inventariseren en een probleemanalyse kan maken. In een derde instelling vraagt men af en toe extern een diagnostisch onderzoek aan, als de gezinsvoogd onvoldoende zicht heeft op de problemen.

Meestal zijn de problemen die de gezinsvoogd bij aanvang definieert dezelfde als de problemen die de Raad voor de Kinderbescherming vaststelt. Het kan wel zijn dat de problemen veranderd zijn, doordat er veel tijd is verstreken tussen het raadsonderzoek en de aanvang van de ondertoezichtstelling. Ook zien gezinsvoogden vaak meer problemen. Dit wordt bevestigd door de resultaten van het dossieronderzoek. Mensen verzwijgen dingen tegenover de Raad voor de Kinderbescherming. Als er toch een ondertoezichtstelling over hen is uitgesproken, worden ze wat mededeelzamer. Voorbeelden van problemen die soms wel door de gezinsvoogd, maar niet door de Raad voor de Kinderbescherming geconstateerd worden zijn financiële problemen, psychische klachten, problemen die te maken hebben met zwakbegaafdheid, onduidelijkheid over partners en problemen met partners, seksuele problemen of een familieruzie.

De problemen die de gezinsvoogd definieert zijn doorgaans niet dezelfde als de problemen die het gezin ervaart. De gezinsvoogd ziet vaak meer en andere problemen. Ouders ervaren soms geen problemen, willen ze niet zien, bagatelliseren ze of ontkennen ze. Het kan ook zijn dat het kind thuis geen problemen vertoont en buitenshuis wel. Als ouders een onvermogen hebben om problemen te zien, is dat een obstakel voor de hulpverlening. Bij verslaving en psychische problematiek zien ouders vaak de problemen niet of leggen die buiten zichzelf. Als de gezinsvoogd dingen ziet die ouders niet aangeven, is het belangrijk dat de gezinsvoogd die benoemt en daarover met de ouders praat. De gezinsvoogd moet samen met de ouders tot een probleemdefinitie komen.

Eerste hulpverleningsplan

Bij het vaststellen van het eerste hulpverleningsplan gaan gezinsvoogden uit van het raadsrapport. De drie betrokken instellingen hanteren een standaard hulpverleningsplan met vaste kopjes als leidraad. Deze leidraad wordt doorgaans goed gevonden, maar is ook nog in ontwikkeling. In het eerste hulpverleningsplan worden de gegevens uit het raadsrapport, die gecheckt zijn bij de ouders, verwerkt. Deze gegevens worden aangevuld met informatie die de gezinsvoogd inwint bij het gezin en bij "derden", zoals de school, het netwerk en eventueel een hulpverleningsinstelling. Soms schrijft de gezinsvoogd er een hypothese of visie bij. De doelen voor korte en lange termijn worden zoveel mogelijk samen met de cliënt opgesteld. Dat is voor de ouders het duidelijkste.

Officieel dient het eerste hulpverleningsplan binnen zes weken af te zijn. Dit lukt de gezinsvoogden niet. De meeste gezinsvoogden prefereren te werken aan de band met de ouders en trachten op korte termijn iets voor de ouders te doen. Sommige gezinsvoogden lukt het wel binnen drie maanden een hulpverleningsplan af te hebben, anderen doen er een half jaar over. De tussentijdse, halfjaarlijkse rapportage, slaan de meeste gezinsvoogden over, tenzij ze deze nodig hebben voor indicatie van hulpverlening. Vanaf het tweede jaar wordt één keer per jaar gerapporteerd. Twee gezinsvoogden komen met alternatieve rapportagesuggesties: "Twee A4-tjes, waarin je ook het respect voor ouders kunt tonen. Dit is er aan de hand, dit hebben we gedaan en dit gaan we nog doen. Door beide partijen ondertekend." "Een raamwerkplan voor een jaar."

Het hulpverleningsplan wordt doorgaans door gezinsvoogden als een moeilijk instrument gezien om met de ouders en het kind over doelen te communiceren. "Als ik meer tijd zou hebben zou ik meer naar goede bewoordingen voor ouders kunnen zoeken." "De voorgeschiedenis is te emotioneel, steeds zout in de wond. Beter kort maar krachtig." "Hulpvragen samen met de ouders en het kind opstellen, en ook in de vorm van de ouder of het kind stellen. Voorbeelden van hulpvragen van een kind zijn: 'Ik wil meer vriendjes' en 'ik wil geen ruzie met vriendjes'." "Het is wel een stukje feedback, noodzakelijk om op terug te kunnen vallen."

De meeste gezinsvoogden bespreken en evalueren gedurende het eerste jaar een paar keer de doelen met de ouders en het kind. "Ik doe altijd eerst een terugblik en dan een vooruitblik." "Dit zou je moeten doen, maar je wordt heel snel meegesleept door de problemen van elke dag." Het evalueren van doelen wordt niet bevestigd door de dossiergegevens.

Vooruitgang en stagnatie

De gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling in theorie voldoende mogelijkheden biedt om zicht te krijgen of te behouden op de ontwikkeling van het kind en de ouders. "In principe mag je navraag doen bij iedere betrokkene en heb je meer mogelijkheden dan in de vrijwillige hulpverlening. We zitten wel met tijdgebrek."

Over het algemeen leiden gezinsvoogden vooruitgang af (dat wil zeggen een vermindering in de bedreigende situatie van het kind) uit informatie van derden, uit gesprekken met de ouders en het kind en uit eigen observaties. Informatie van derden is objectiever. Aan derden wordt bijvoorbeeld gevraagd of het kind wel of niet op school verzuimt of te laat komt, hoe het kind in zijn vel zit en hoe de relatie met de ouder(s) is. Aan ouders wordt bijvoorbeeld gevraagd hoe het gaat met hun klachten. Bij jongere kinderen wordt bijvoorbeeld gevraagd naar bedplassen, nachtmerries en nagelbijten. Oudere kinderen worden apart gesproken. Gezinsvoogden leiden doorgaans stagnatie in de ontwikkeling van het kind en gezin op een vergelijkbare manier af. Voorbeelden van stagnatie zijn: bedplassen, druk gedrag, spijbelen, weglopen, mishandeling en een gesloten opstelling.

Gezinsvoogden vinden onderzoek nodig als de situatie stagneert, de hulpverlening niet aanslaat en de gezinsvoogd er niet achter komt waar dat in zit of bij tegenstrijdige berichten. Gezinsvoogden vinden doorgaans extra ambulante hulp nodig als ouders een steuntje nodig hebben en het kind niet uithuis geplaatst hoeft te worden. Gezinsvoogden vinden uithuisplaatsing alleen nodig in uiterste gevallen. Voorbeelden hiervan zijn geweld, seksuele of fysieke mishandeling en ernstige verwaarlozing. Een uithuisplaatsing is ook nodig als allerlei vormen van hulp niet toereikend zijn geweest. Het is een zeer ingrijpende gebeurtenis.

Soms geven ouders zelf aan dat hun grens bereikt is, soms doen kinderen dat door (steeds) weg te lopen. "Naarmate je langer in het beroep zit, verandert je visie daarop. Nu doe ik het alleen nog maar in extreme situaties. Bij kleintjes wel, in verband met snel uitdrogen of geen eten. Bij oudere kinderen probeer ik het zoveel mogelijk aan te zien. In een internaat gaan ze er vaak helemaal niet op vooruit. Daar wordt een kind ook vaak door acht mensen opgevoed waarvan de helft in de ziektewet zit." "Als je een tehuisituatie zou hebben met een intensieve begeleiding voor ouders en een goed nazorgtraject dan zou je er eerder toe over gaan om dat te gebruiken. Dat is weinig aanwezig." Gezinsvoogden kiezen bij een uithuisplaatsing het liefst voor een pleeggezin, als het jongere kinderen tot 10 jaar betreft, die zich nog kunnen hechten. Als de ouders hiermee akkoord kunnen gaan hoeven ze niet in een loyaliteitsconflict te komen. Als het gaat om oudere kinderen met ernstig probleemgedrag kiezen gezinsvoogden doorgaans voor een open tehuis. Observatie, diagnose en specifieke gedragsgerichte hulp zijn dan mogelijk. Soms is een thuisplaatsing een tijdelijke oplossing als er geen plek is in een pleeggezin. Voor een gesloten tehuis wordt alleen in het uiterste geval gekozen, als het kind een gevaar is voor zichzelf en/of zijn omgeving en nergens meer te plaatsen is, bijvoorbeeld bij veel delinquent gedrag, prostitutie, drugsgebruik of zwerfgedrag. "Gesloten zitten kan zo' n trauma opleveren." Justitie heeft een betere ingang dan de gezinsvoogd, tegenwoordig lukt het alleen nog maar om strafrechtelijk te plaatsen. Gezinsvoogden kiezen voor een jeugdpsychiatrische kliniek in geval van psychische problematiek. "Ik heb nu één jongen met ernstige psychische problemen die ik niet geplaatst krijg omdat hij vrijwillig niet gaat. Hij komt niet voor hulp in aanmerking omdat hij geen gevaar is voor zichzelf en zijn omgeving, maar hij heeft wel hulp nodig." Gezinsvoogden vinden een crisisuithuisplaatsing nodig in geval van acute bedreigende problematiek (fysiek of sociaal emotioneel), waarbij er geen vangnet is of als ouders of kinderen dit zelf aangeven. "Een soort time-out zou het moeten zijn." "Als jongeren er een potje van maken, aan iedereen maling hebben is het goed te merken dat ze niet zomaar op een kamer in Amsterdam belanden." "Jongeren vind ik moeilijk omdat die daar weggeschopt kunnen worden. Dan zal ik gedwongen zijn een kind gesloten te plaatsen terwijl ik denk dat dat nog niet nodig is." "Als ouders niet akkoord gaan met een gewone uithuisplaatsing, dan kun je ook een crisis uitlokken." De uitgesproken terughoudendheid om kinderen uithuis te plaatsen wordt niet bevestigd door de dossiergegevens, waarbij blijkt dat na twee jaar ondertoezichtstelling minder dan de helft nog thuis woont. De voorkeuren die de gezinsvoogden uitspreken worden wel bevestigd door de resultaten van het dossieronderzoek.

Gebruik van formele middelen

Als de situatie rond het kind stagneert en de ouders willen niet meewerken blijven gezinsvoogden doorgaans ingangen zoeken. Zij blijven bijvoorbeeld bellen, langsgaan, betrekken het netwerk erbij, overleggen in basisteam, laten ouders bij teamleider op kantoor komen of kondigen een rapportage voor de kinderrechter aan. Soms neemt de gezinsvoogd gas terug in de hoop dat de tijd meewerkt en ouders inzicht krijgen of dat door de tijd het doel niet meer relevant is.

Als de situatie blijft stagneren zetten gezinsvoogden formele middelen in.

Waarschuwing: "Als ik brieven heb gestuurd, gezegd heb dat ik langskom en dergelijke, dan geef ik een waarschuwing aan de ouders."

Uithuisplaatsing: "Doe ik wel, maar altijd in overleg met ouders." "Werkt soms goed, soms niet. Soms is een Boddaertcentrum of naschoolse opvang beter. Je kan een kind uithuis plaatsen maar als het dan wegloopt en het staat op straat dan ben je verder van huis."

Initiëren van ontzetting of ontheffing bij de Raad voor de Kinderbescherming: Verschillende gezinsvoogden hebben dit nog nooit gedaan. "Gebeurde vroeger wel, na twee jaar ondertoezichtstelling, maar nu niet meer. In mijn caseload heb ik wel een aantal gevallen waarvoor ik dit zou willen, want in die gevallen moeten we toch doorwerken tot 18 jaar. Dan moeten we ieder jaar met de ouders het rapport weer doorspreken, ieder jaar weer die confrontatie terwijl we toch weten dat we tot het 18^e jaar door moeten gaan." "Gebeurt steeds meer. Bijvoorbeeld als een kind in een pleeggezin is en zich daar goed heeft gehecht en ouders hebben al twee jaar niets meer van zich laten horen, bijvoorbeeld bij drugsverslaafde ouders."

Opheffing ondertoezichtstelling: De meeste gezinsvoogden hebben hiertoe nooit geadviseerd. Wel is geadviseerd de ondertoezichtstelling niet meer te verlengen omdat er voldoende vooruitgang was. "Eén keer gedaan. Bij zwakbegaafde ouders met twee oudere kinderen in de gevangenis. Ouders waren zeer ongemotiveerd voor de ondertoezichtstelling van het

jongste kind. Het kind was nog niet in gevaar. Dan maar de ondertoezichtstelling opheffen in de hoop dat als ouders later wel problemen ervaren ze gemotiveerd zijn voor hulpverlening." "Eén keer gedaan na een lang traject. Moeder was behandelingsmoe. Ik heb de ondertoezichtstelling gestopt, maar school wel ingeseind. Na twee jaar is het gezin weer aangemeld. Moeder wilde toen weer dezelfde gezinsvoogd." "Als een gezin echt niet wil meewerken, zou ik wel eens een zaak terug willen geven aan de rechter, maar dat is een discutabel punt. Dan heb je een grens aangegeven van gedwongen hulpverlening. Je kunt ook denken aan een zaak overgeven aan een collega of gezamenlijk een zaak doen." **Schriftelijke aanwijzing:** Vier van de geïnterviewde gezinsvoogden hebben hier af en toe gebruik van gemaakt, de overige niet. "Ik zie daar ook geen heil in, je hebt geen sanctie, je geloofwaardigheid is dan weg. Je komt er ook niet veel verder mee omdat de maatregel die daarop volgt nooit in het belang van het kind is. Bijvoorbeeld de sanctie is ontheffing van de ouderlijke macht, terwijl je wilt dat ouder en kind contact hebben." "Je kunt maar beter investeren in de relatie met een ouder, want anders kom je in een machtsstrijd en dan wordt het heel ingewikkeld." "Ik denk vaak: laat nog maar even, dan komen ze vanzelf wel." "Als het gaat om jonge kinderen waar ernstige zorgen over zijn, ouders geen inzicht hebben noch hulpverlening accepteren zou ik een schriftelijke aanwijzing geven. Oudere kinderen kunnen uit een tehuis weglopen, daar schiet je niks mee op." "Schriftelijke aanwijzing kan alleen handig zijn om aan de rechter te laten zien dat het niet goed gaat met het gezin. Je doet het voor de dossiervorming." "Ik heb het twee maal gedaan. Ik voelde mezelf voor aap staan. Ik had moeder opdracht gegeven naar het Riagg te gaan, anders zouden de kinderen uithuis geplaatst worden. Moeder ging niet. Toen zijn de kinderen uithuis geplaatst." "Een keer heb ik een aanwijzing gegeven op verzoek van de ouders. Het ging om een bezoekenregeling. Daartegen wilden de ouders in beroep. De rechter stond achter mij." "Een keer bij een jongen die heel veel spijbelde. Moeder hield hem de hand boven het hoofd. Kind is niet uithuis geplaatst, want na één dag zou moeder hem met open armen opvangen. Wat wel positief was, is dat de jongen minder is gaan spijbelen en moeder hulp (Families First) heeft aangenomen." "Ik heb één keer een aanwijzing gegeven. Moeder heeft toen een klacht ingediend. De zaak is vertraagd en niks opgeschoten." Soms wordt voorafgaand aan een aanwijzing een waarschuwing gegeven.

De meeste gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling doorgaans onvoldoende mogelijkheden biedt als de situatie van een kind stagneert en de ouders willen niet meewerken. "Wij creëren de illusie dat we een kind kunnen beschermen, maar als ouders niet willen meewerken dan houdt het gewoon op." "Als ouders onvoldoende vertrouwen hebben zou je nog vaker bij deze gezinnen langs moeten gaan, daar hebben we te weinig tijd voor." "Ouders zouden verplicht moeten meewerken aan onderzoek." "Als je uithuisplaatsing wilt en ouders hebben een sterke band met hun kind, dan weegt dat toch zwaarder."

Ondersteuning aan gezinsvoogden

De meeste gezinsvoogden zijn redelijk tevreden over de ondersteuning vanuit hun eigen instelling. Er is behoefte aan meer tijd met collega's in wandelgangen, zodat er meer tussendoor overlegd kan worden (zowel persoonlijk als over cases). Het werken met een koppelgenoot wordt als positief ervaren. Een gezinsvoogd geeft aan bepaalde zaken met z'n tweeën te willen doen. Er is behoefte aan het kijken met een supervisor of werkbegeleider naar valkuilen van het eigen functioneren. In een zaak waarin een gezinsvoogd hogerop moest bij Justitie heeft ze weinig ondersteuning vanuit de instelling ervaren.

Gezinsvoogden maken nauwelijks van de Raad voor de Kinderbescherming gebruik om iets in het kader van de ondertoezichtstelling te bewerkstelligen, bijvoorbeeld bemiddeling in omgangsregel, adviezen op juridisch vlak. De meeste gezinsvoogden geven aan van deze mogelijkheden niet op de hoogte te zijn, dat dit soort hulp via Bureau Jeugdzorg gaat of dat de instelling de expertise zelf in huis heeft.

Hulpverlening, belangrijke derden en instanties

Wat betreft de aanwezigheid van vormen van hulpverlening in de regio, zijn doorgaans ambulante hulp, naschoolse opvang, dagcentra, pleegzorg, open tehuizen en jeugdpsychiatrische klinieken voldoende aanwezig. Gesloten tehuizen, crisis opvang, opvang voor licht verstandelijk gehandicapten en gezinshuizen niet. Wat betreft de beschikbaarheid van de hulpverlening zou crisisopvang geen wachtlijsten mogen hebben. In de praktijk duurt

het soms een paar dagen of weken. Gesloten tehuizen hebben alleen justitiële plaatsen. De wachtlijst voor ambulante hulpverlening is tussen de drie maanden en een half jaar. Bij alle overige vormen van hulpverlening is de wachtlijst langer dan een half jaar.

Gezinsvoogden vinden doorgaans dat de ondertoezichtstelling hen niet voldoende gezag geeft bij aanmelding en plaatsing van een kind of de ouders bij een hulpverleningsinstelling. Dit gaat via Bureau Jeugdzorg, een ondertoezichtstelling geeft geen voorrang. "Het feit dat er een ondertoezichtstelling is, kan zelfs tegen je werken. Bij een crisis kan ik beter zeggen 'ga zelf even met je kind naar een crisiscentrum. Als je erin zit zeg dan maar dat je contact hebt met de gezinsvoogdij'. Ze associëren dat toch met een zwaardere categorie, dat willen ze liever niet." Het merendeel van de gezinsvoogden vindt wel dat de ondertoezichtstelling hen voldoende gezag geeft als het gaat om begeleiding van een jeugdige die in een hulpverleningsinstelling verblijft. "Het is wel afhankelijk van hoe je je opstelt. Onze positie is niet voor iedereen duidelijk."

Alle gezinsvoogden vinden informatie van derden belangrijk bij de ondertoezichtstelling. Wat betreft het gezag dat de ondertoezichtstelling geeft bij het verkrijgen van informatie van derden, vinden gezinsvoogden dat (basis)scholen doorgaans voldoende informatie verschaffen. Huisartsen en psychiaters zijn moeilijker te benaderen. Hulpverleningsinstellingen geven wel informatie, maar alleen als ouders hiervoor tekenen. Lastig is dat tantes en oma's alleen via de ouders benaderd kunnen worden. Alle gezinsvoogden vinden dat belangrijke derden een rol in de ondersteuning of begeleiding van het kind en/of de ouders zouden moeten hebben. Buurvrouwen, wijkagenten, school, zouden een veel belangrijkere plek moeten krijgen. Wat betreft het gezag dat de ondertoezichtstelling geeft om bij belangrijke derden ondersteuning of begeleiding voor het kind en/of de ouders te realiseren als de gezinsvoogd dat wenst, zeggen gezinsvoogden het volgende over scholen: "Er is vaak veel onwetendheid. Scholen hebben het vaak druk en zijn ook wel eens angstig om informatie te verstrekken. Ze zien ons niet graag omdat we meer vragen dan geven." "Zij zijn vaak al bezig met het gezin, wat wij hadden moeten doen." "Samenwerking met scholen zou beter kunnen." "Betere informatie uitwisseling is nodig bijvoorbeeld over het wel of niet naar school gaan van kinderen."

De meeste gezinsvoogden vinden dat de gezinsvoogd ook een rol moet spelen bij het contact tussen kind of ouders en instanties, zoals Justitie, de Sociale Dienst, gezondheidsinstanties, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen en banken, maar alleen als de ouders dit zelf niet kunnen. Soms doen gezinsvoogden dit om een betere samenwerkingsrelatie te krijgen. Ouders worden ook doorverwezen naar een consulent. De meeste gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling doorgaans voldoende gezag geeft bij het contact tussen het kind of de ouders en instanties. "Soms gaan deuren open, soms maakt een ondertoezichtstelling niets uit."

Doelmatigheid en beëindiging ondertoezichtstelling

De meeste gezinsvoogden halen doorgaans minder dan helft van de door hen opgestelde doelstellingen binnen het eerste ondertoezichtstellingjaar. Als redenen noemen zij dat doelen te hoog zijn, problemen veranderen, mensen soms niet goed meewerken en middelen om doelen te realiseren minimaal zijn. In het tweede jaar zijn er vaak meer haalbare doelen. Dit verschil wordt niet gevonden in het dossieronderzoek, wel het gegeven dat weinig gestelde doelen behaald worden.

Als redenen om een ondertoezichtstelling te beëindigen voordat het kind meerderjarig is noemen gezinsvoogden: "Als de grond voor de ondertoezichtstelling er niet meer is en de doelen bereikt zijn." "Als het systeem het weer zelf aankan." "Als er erkenning is voor problematiek, inzicht en ouders zelf de weg naar de hulpverlening kunnen vinden, mocht dit nodig zijn." "Als er in de thuissituatie veranderingen zijn gekomen, waardoor de bedreiging weg is. Bijvoorbeeld als de vader die het kind misbruikte uit huis is." Alle gezinsvoogden zeggen dat de ouders en kinderen zich over het algemeen kunnen vinden in hun eindrapportage. "Vaak denk je: we hebben wat afgestruggeld. En aan het einde krijg je dan toch waardering te horen. Dan zeggen ouders wat ze moeilijk vonden, maar ook wat prettig: 'het was toch wel goed dat hij even het huis uit ging of dat had ik nooit zo gezien als jij dat niet had gezegd.'" Bijna alle gezinsvoogden vinden dat het een taak van de gezinsvoogd zou

moeten zijn om hulpverlening voor het gezin te regelen bij het beëindigen van de ondertoezichtstelling mocht dit nodig zijn. Ze bespreken met ouders wat ze kunnen doen als het niet goed gaat.

5.3.4 Algemene evaluatie van de ondertoezichtstelling

Mogelijkheden en beperkingen van de ondertoezichtstelling

Bijna alle gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling in theorie een goed kader biedt om voor kinderen van wie de ontwikkeling bedreigd wordt hulp te realiseren. In de praktijk zijn er wel knelpunten. Als ouders echt kwaad willen en niet willen meewerken dan is het heel moeilijk. Er bestaan teveel formele regels. Hulpverlening is onvoldoende beschikbaar. Hulpverlening moet praktischer en toegankelijker worden. Er moet meer aan preventie gedaan worden, bijvoorbeeld vanuit school. Gezinsvoogden hebben te veel werk en kunnen daardoor soms weinig doen. Er zijn veel wisselingen, hoewel door het dossieronderzoek niet bevestigd wordt. Gezinsvoogden worden ziek. De ondertoezichtstelling biedt wel een meerwaarde ten opzichte van vrijwillige hulpverlening. Niet zozeer vanuit gezag, maar wel omdat cliënten hoe dan ook op de caseload blijven staan.

Als cruciale factor voor het slagen van de ondertoezichtstelling wordt de medewerking van ouders en kinderen genoemd. Vervolgens de vaardigheden van een gezinsvoogd. Op de derde plaats staat beschikbaarheid van de hulpverlening. Op de vierde plaats staat aard van de problemen van de ouders en het kind. Verder worden nog genoemd tijd om het gezin en het netwerk te benaderen en interne samenwerking binnen de gezinsvoogdij-instelling.

Gezinsvoogden brengen naar voren dat ouders en kinderen de maatregel kunnen gebruiken om hun maatschappelijke en persoonlijke positie te verstevigen. Het werken aan de hand van doelen is voor de gezinsvoogd en de cliënt duidelijk. Formaliseren van hulp en indicatie is goed. Het is goed dat er gedeeld gezag is, dat gezinsvoogden verzoekschriften moeten schrijven. Inspraak en klachtencommissie functioneren goed. Beschikbaarheid van flexgeld voor zorg op maat is zeer belangrijk.

Hoe kan het volgens de gezinsvoogden beter?

Gezinsvoogden geven aan de volgende aspecten te missen of liever anders te willen zien:

- Meer signaleren en preventie op scholen en een betere samenwerking tussen instellingen zodat het niet tot een ondertoezichtstelling hoeft te komen.
- Wachtlijstvermindering bij de start van een ondertoezichtstelling (de gezinsvoogd start soms een half jaar na uitspraak).
- Lagere caseload, meer tijd om cliënten en netwerk te benaderen.
- Meer scholing in psychologische kennis omtrent problemen en ontwikkeling van kinderen, signaleren in thuissituatie, verdieping en methodieken om ongemotiveerde mensen te benaderen.
- Duidelijkere criteria: wat is een bedreigende situatie? Wanneer wel of geen hulpverlening inzetten? Wanneer wel of niet een ondertoezichtstelling verlengen?
- Kwaliteitseisen aan gezinsvoogden stellen.
- Rapportagevorm en rapportagedruk zijn belastend. Voorgeschiedenis moet niet steeds uitgebreid terug hoeven komen, uitgebreide halfjaarlijkse rapportages moeten geschrapt worden en er moet met kortere rapportages gewerkt worden. Formaliseren van hulp is te tijdrovend.
- Als casemanager werken is goed, maar dan moet er wel hulpverlening beschikbaar zijn.
- Ouders hebben meer rechten gekregen, waardoor een gezinsvoogd minder kan. Meer op de rechten van kind gaan zitten en verantwoordelijkheden en plichten van ouders. Nu is vaak het kind het probleem. We moeten het meer bij de ouders zoeken.
- Scholen en hulpverleningsinstellingen zouden meer macht en gezag moeten hebben.
- Meer ondersteuning vanuit organisatie om iets te realiseren is gewenst.
- Niet een ondertoezichtstelling blijven verlengen omdat mensen verwachten dat er in de toekomst misschien weer problemen komen. Afsluiten is dan beter.
- Soms is het werken in het kader van de ondertoezichtstelling een bedreiging voor de gezinsvoogd. Er zou ook een gedragsreglement voor ouders opgesteld moeten worden.

Werkomstandigheden en veiligheid

Bijna alle gezinsvoogden vinden dat hun werkomstandigheden onvoldoende mogelijkheden bieden het werk goed uit te kunnen voeren. De caseload en de werkdruk zijn te hoog. De aandacht is soms te specifiek gericht op één of twee kinderen. Iedereen trekt, niet alleen ouders, maar ook voorzieningen. Elke keer rapporteren, machtigingen aanvragen en administratieve werkzaamheden nemen veel tijd in beslag. Er is te weinig geld voor psychologisch onderzoek en om bijvoorbeeld voor een kind kleding te kopen of een fiets om mee naar school te gaan. Er is geen tijd voor bijscholingsmogelijkheden. Er is te weinig interne ondersteuning en er zijn te weinig inhoudelijke besprekingen.

Het merendeel van de gezinsvoogden vindt dat hun eigen veiligheid in het werk als gezinsvoogd doorgaans niet gewaarborgd is. Velen verhalen dit uit eigen ervaring. "Elke dag word ik uitgescholden, dat hoor ik al niet eens meer." "Er zijn gezinsvoogden die bedreigd worden, ouders die hen achtervolgen of in elkaar rammelen. Eigenlijk zou er binnen het werk structureel opvang moeten zijn".

Er worden wel verschillende veiligheidsmaatregelen genomen. Er is een protocol met veiligheidsmaatregelen. Er is specifieke apparatuur, zoals piepers. Als een gezinsvoogd de kans op agressie hoog inschat kan dat in een werkoverleg besproken worden. Ter ondersteuning kan een collega meegaan naar een cliënt. De gezinsvoogd kan ook een cliënt op het kantoor laten komen.

Continuïteit binnen de maatregel

Ervaringen van gezinsvoogden met gezinnen waarbij meerdere gezinsvoogden betrokken waren, zijn negatief. Het vertrouwen en de continuïteit bij mensen zijn weg. Men heeft het gevoel weer opnieuw te moeten beginnen. "Elke gezinsvoogd heeft toch weer zijn eigen visie en eigen werkwijze." "Er wordt niet vraaggericht gewerkt." "Mensen zijn nog boos over voorafgaande collega's, praten daar steeds over. Of waren juist blijer met voorafgaande collega's." "Soms proberen ze de boel te verdraaien als wij het niet strak hebben afgesproken." "Als ik in gezinnen kom waar al vijf gezinsvoogden zijn geweest dan denk ik sluit maar af, want hier is al zoveel kapot gemaakt." In het dossieronderzoek zijn geen gevallen gevonden van gezinnen waar meer dan vier gezinsvoogden geweest waren.

Gezinsvoogden zeggen gemiddeld eenmaal per vier tot acht weken bij een gezin langs te komen. De bezoekfrequentie wisselt sterk. Bij gezinnen die (nog) geen hulpverlening hebben of in een crisis zitten, komt de gezinsvoogd vaker, tot drie maal per week. Bij gezinnen waarin meerdere kinderen onder toezicht gesteld zijn, komt de gezinsvoogd eenmaal per drie weken. Als er nauwelijks sprake is van een netwerk rondom een kind komt de gezinsvoogd relatief vaak. Bij kinderen die uithuis wonen komt de gezinsvoogd ongeveer eenmaal per drie maanden. Een gezinsvoogd komt vaker bij een kind in een instelling, dan bij een kind in een pleeggezin. Gezinsvoogden zouden gezinnen vaker willen zien. In de rol van casemanager wordt eenmaal per maand als mooi gezien, maar een voorwaarde is dan wel dat er hulpverlening in het gezin is.

5.3.5 Beoordelingschaal voor tevredenheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

Waardering van het werk als gezinsvoogd

Negen gezinsvoogden ervaren hun werk als leuk en nuttig. "Het is zwaar, verantwoordelijk, zelfstandig, dynamisch en creatief, vaak millimeter werk. Je kunt toch vaak wel wat bereiken." Twee gezinsvoogden vinden het werk niet meer leuk of een onhaalbare taak. "Een onhaalbare taak. Je krijgt een opdracht zonder voorwaarden om het te doen. Gebrek aan tijd, management vanuit de organisatie en intervisie. Indicatie duurt door interne problematiek zes weken. Als het intern sneller gaat dan hulpverlening extern ook sneller."

Vooruitgang

Soms worden kinderen eerder slechter dan beter, soms veranderen ze niet, wat vaker verbeteren ze een beetje en soms gaan ze goed vooruit tijdens de ondertoezichtstelling. Het beeld dat de gezinsvoogden hier schetsen is positiever dan het beeld uit het dossieronderzoek, waarbij een minderheid van kinderen vooruit gaat. Als kinderen verbeteren denken de meeste gezinsvoogden dat dit door de ondertoezichtstelling komt: door de samenwerking met gezinsvoogd, hulpverlening en het netwerk komen krachten in mensen

zelf naar boven. Gezinsvoogden menen niet dat ouders achteruit gaan. "Meestal verandert er wel wat." Soms gaan ouders een beetje vooruit en soms gaan ze goed vooruit tijdens de ondertoezichtstelling. Als ouders verbeteren denken gezinsvoogden doorgaans dat dit door de ondertoezichtstelling komt. Dit beeld van de ouders wordt bevestigd door het dossieronderzoek.

Volgens gezinsvoogden biedt het kader van de ondertoezichtstelling doorgaans behoorlijke mogelijkheden tot verbetering bij het kind als het gaat om de problemen van het kind, de emotionele ontwikkeling, de sociale ontwikkeling en het schoolbezoek. Bij het gezin biedt het kader van de ondertoezichtstelling doorgaans behoorlijke mogelijkheden tot verbetering als het gaat om de regels in huis en de opvoedingsvaardigheden van de ouders. Enige mogelijkheden tot verbetering biedt de ondertoezichtstelling bij het kind als het gaat om de gezondheid van het kind, de algemene stemming, de band met de leerkracht, de band met klasgenoten, schoolresultaten en vrijetijdsbesteding. Bij het gezin als het gaat om de band tussen het kind en de ouder(s), de band met broers en zussen, de sfeer in huis, de eigen problemen van de ouders, problemen met andere kinderen in het gezin, integratie in de samenleving en risicofactoren in de omgeving. Nauwelijks mogelijkheden tot verbetering biedt de ondertoezichtstelling bij het gezin als het gaat om de band tussen de ouders en de economische omstandigheden van het gezin.

Overige aspecten

Aspecten waarnaar niet is gevraagd, maar die de gezinsvoogden wel belangrijk vinden voor het onderzoek zijn:

- De vaardigheden van de gezinsvoogd zijn buiten beschouwing gelaten, maar cruciaal.
- De kwaliteit van de gezinsvoogd moet omhoog, meer doelgericht werken, meer scholing in omgang met andere culturen.
- De instelling en de mogelijkheden die een instelling heeft zijn heel belangrijk in het functioneren van de gezinsvoogd.
- Gezinsvoogden worden niet uitgekozen bij gezinnen, dat zou wel beter zijn. Bijvoorbeeld als een gezinsvoogd goed is in het benaderen van jonge kinderen of pubers of allochtonen, dan zou je daar met de toewijzing rekening mee kunnen houden.
- Het functioneren van een klachtencommissie kan frustrerend zijn en tijdrovend. "Ik moet mezelf verantwoorden tegenover ouders die in hun opvoeding de ene steek na de andere laten vallen."
- Meer samenwerking tussen instellingen is belangrijk, de cultuur van een hulpverleningsinstelling is vaak heel autonoom. Er zou veel meer informatie uitwisseling moeten komen en overleg.
- De politiek moet zijn verantwoording beter gaan nemen. "Ik vind onze kinderen binnenlandse asielzoekertjes en er is niet eens een tentje voor ze. Ik heb letterlijk een pupil gehad aan wie ik mijn tentje uit moest lenen."
- Snellere crisisopvangplek is belangrijk. "Er is een jongetje dat ik maar niet kan plaatsen. Ik zou hem bijna mee naar huis nemen en me ziek melden."
- Rechters wekken in hun uitspraken soms verkeerde verwachtingen bij ouders, alsof een gezinsvoogd veel meer kan betekenen. "In de uitvoering van de maatregel lopen wij tegen grenzen aan. Kinderrechters roepen ons ter verantwoording, terwijl wij vanuit het beleid van de instelling handelen. Kinderrechters bemoeien zich soms teveel met het beleid terwijl ze toetsend moeten zijn. Tussentijdse rapportage voor kinderrechter vind ik niet nodig, wel voor organisatie. Soms kom ik emotioneel in de knel als ik vind dat ik goed handel en daarin niet serieus genomen word door cliënten, mijn eigen organisatie of de kinderrechter."
- Politiek mag meer geld stoppen in ons en ons werk om adequaat te kunnen handelen en mag meer faciliteiten creëren.
- Als je een ondertoezichtstelling beëindigt omdat je vindt dat het goed gaat, krijg je een nieuwe ondertoezichtstelling waarvan je weet dat het een gigantische werkdruk oplevert. Dat is een dilemma.

5.4 Resultaten Ouder-interview

5.4.1 Inleiding

Vijf ouders zijn geïnterviewd: drie alleenstaande moeders (waarvan één weduwe), een stiefmoeder en een ouderpaar. In één gezin heeft één van de vier kinderen een ondertoezichtstelling, in drie gezinnen twee van de drie en in één gezin staan alle drie de kinderen onder toezicht. Van de kinderen met een ondertoezichtstelling zijn er zeven geïnterviewd, die allen bij de ouders thuis wonen. Het gaat om vier meisjes en drie jongens. De leeftijd van de geïnterviewde kinderen varieert van 9 t/m 15 jaar. De duur van de ondertoezichtstelling varieert van 15 maanden tot 12 jaar. Drie kinderen zitten in de middenfase van de ondertoezichtstelling, twee in de eindfase en bij twee kinderen is de ondertoezichtstelling een jaar geleden afgesloten. Twee kinderen zijn altijd thuis blijven wonen. De overige vijf zijn uithuis geplaatst geweest en wonen nu weer thuis. Voor één van deze kinderen wordt nu opnieuw druk gezocht naar een gepaste plek buitenshuis. Eén ouder heeft zelf een ondertoezichtstelling aangevraagd, bij de overige ouders is deze opgelegd. Eén ouder heeft zelf als kind een ondertoezichtstelling gehad. Deze ouder zegt dat dit niet haar houding tegenover de ondertoezichtstelling heeft beïnvloed.

In deze paragraaf worden de antwoorden van de ouders weergegeven. Daarbij wordt de volgorde van de interviews gehanteerd.

5.4.2 Gang van zaken vóór de ondertoezichtstelling

De ouders vonden doorgaans het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming duidelijk geschreven en ze vonden dat de inhoud klopte. Op de vraag of de Raad voor de Kinderbescherming de ouders heeft kunnen uitleggen wat een ondertoezichtstelling inhoudt, is heel wisselend geantwoord. De één vond van wel, een ander was te zeer overdonderd, een derde wist niet of het nou iemand van de Raad of een gezinsvoogd was die dat had gedaan.

Twee ouders hadden voorafgaand aan de ondertoezichtstelling geen hulpverlening ontvangen, de overigen wel.

5.4.3 De Ondertoezichtstelling

Drie van de geïnterviewde gezinnen zitten momenteel in de middenfase van de ondertoezichtstelling (de ondertoezichtstelling loopt daar respectievelijk 12 jaar, 1,5 jaar en 1,5 jaar), één in de eindfase (10 jaar) en bij één gezin is de ondertoezichtstelling vorig jaar afgesloten (heeft 3 jaar geduurd).

Beginfase

Eén ouder is in de beginfase van de ondertoezichtstelling niet duidelijk geworden wat een ondertoezichtstelling inhoudt, de overige ouders wel. Drie ouders is in de beginfase van de ondertoezichtstelling niet duidelijk geworden wat ze van een gezinsvoogd kunnen verwachten. Een ouderstel geeft aan dat de gezinsvoogd snel was met uithuis plaatsen. Er was beloofd dat de uithuisplaatsing voor een jaar was. Deze ging echter steeds langer duren, "want we kregen een andere gezinsvoogd". Hun zoon is nog van streek doordat die belofte niet werd waargemaakt. "Zoals onze zoon nu is, dat is niet onze schuld." Twee ouders was het wel snel duidelijk geworden wat ze van een gezinsvoogd kunnen verwachten. "Ze sturen ook een folder mee. Daar staat eigenlijk alles in."

Ouders vinden dat ze het volgende van een gezinsvoogd zouden moeten kunnen verwachten:

"Hulp en ondersteuning bij het opvoeden van kinderen." "Een sleutelfiguur die alleen maar delegeert naar de betreffende hulp die je nodig hebt." "Goed toezicht, recht op de man zeggen hoe het ervoor staat. Eerlijk zijn naar ouders en kinderen." "Advies geven. Je moet het uiteindelijk zelf doen. Het moet wel goed klikken." "Wat me verbaast, is dat een gezinsvoogd soms een duidelijk idee heeft over iets, en het kind toch de vrijheid heeft om daar al of niet in mee te gaan."

Over het algemeen vonden de ouders dat er in de gesprekken in de beginfase naar hen geluisterd werd en dat ze werden begrepen. Alle ouders vonden dat de problemen die werden geconstateerd overeenkwamen met de problemen die zij zelf ervoeren.

Aan het einde van de beginfase worden er doelen in een hulpverleningsplan geformuleerd. Wanneer gevraagd wordt naar de concrete doelen die geformuleerd zijn, antwoorden de ouders als volgt:

“Dat is te lang geleden, dat zou ik niet meer precies weten. Er wordt nu gewerkt aan het vinden van een pleeggezin voor mijn middelste zoon: Dat is net een “ren-je-rot kwis.” “Kinderen een eigen identiteit laten ontwikkelen, dat ze weten wie ze zijn en wat ze leuk vinden.” “Doelen voor mijn kind zijn: school regelmatig bezoeken, contact met moeder en broers onderhouden en leren met seksualiteit om te gaan.” “Doelen voor ons zijn: financiële problemen oplossen, drank en agressiviteit van mij verminderen en contacten onderhouden met sociale dienst, wijkagent, huisarts en school.”

De meeste ouders zijn het met de doelen in het hulpverleningsplan eens. “En als ik het er niet mee eens was dan zei ik dat en dan werd dat veranderd.” “Maar ik vond het wel veel doelen. Er wordt wel veel geëist.” Twee ouders geven aan het alleen eens te zijn geweest met het hulpverleningsplan van de tweede gezinsvoogd.

Middenfase

Bij alle ouders heeft de gezinsvoogd gezegd dat er hulp door andere instanties moest komen. De ouders vinden dat ze voldoende of zelfs teveel hulpverlening ontvangen.

Drie ouders vinden het goed mogelijk om met een gezinsvoogd samen te werken. Twee ouders geven aan dat samenwerken heel erg afhankelijk is van de gezinsvoogd, van de doelen die de gezinsvoogd voor het gezin opstelt en van de inspanning die de gezinsvoogd voor het gezin levert. Alle ouders geven aan dat de gezinsvoogd contact heeft met de school van hun kind. Ouders vinden dat een gezinsvoogd contact zou moeten leggen met de school als dat de situatie van hun kind kan verbeteren. Het merendeel van de ouders denkt dat de school hen kan helpen of ondersteunen in het verbeteren van de situatie van hun kind. Zij zeggen dat de school dat ook doet, bijvoorbeeld door gesprekken met de ouders op school of door het kind naar een leerplichtambtenaar te sturen. Eén ouder geeft aan dat de school wel kan helpen met de situatie van haar kind op school, maar niet in de situatie van haar kind thuis. Eén ouder vindt dat school niet kan helpen, omdat ze verder geen contact heeft met school behalve op ouderavonden. Vier ouders willen dat de gezinsvoogd ook helpt bij het contact tussen de ouder(s) en instanties, zoals Justitie, de Sociale Dienst, gezondheidsinstanties, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen en banken. Deze ouders zeggen dat de gezinsvoogd dat ook doet of dat ze dat zouden willen. Eén ouder geeft aan het niet nodig te vinden omdat ze dat zelf kan.

Eindfase

Vier ouders geven aan te weten onder welke omstandigheden de ondertoezichtstelling beëindigd kan worden. Zij zeggen bijvoorbeeld als de kinderen op hun plek zitten of als de hulpvraag beantwoord is. Eén ouder geeft aan daar zelf ook in mee te mogen beslissen. Bij de meeste ouders was de algemene stemming dat wat hen betreft de ondertoezichtstelling nog wel even mocht duren, bijvoorbeeld om te kijken hoe het straks met het kind in het pleeggezin gaat, of om te kijken hoe het gaat als de dochter thuis woont.

5.4.4 Algemene evaluatie van de ondertoezichtstelling

Aspecten in de begeleiding die ouders noemen waar ze tevreden over zijn de gezinsvoogd als sleutelfiguur tussen verschillende partijen, het luisteren van de gezinsvoogd naar de ouders, het overleggen van de gezinsvoogd met ouders en het feit dat gezinsvoogden dit op papier zetten en de inzage die ouders in rapportages krijgen. Aspecten in de begeleiding die ouders noemen die ze missen of liever anders zien zijn daadkrachtiger optreden van de gezinsvoogd, geen dingen buiten ouders om doen, snelheid van opname in een hulpverleningsinstelling.

Continuïteit van de gezinsvoogd

Eén ouder heeft altijd dezelfde gezinsvoogd gehad. De overige ouders hebben te maken gehad met twee, drie of vier verschillende gezinsvoogden. Het merendeel van de ouders vindt dat de gezinsvoogd hen voldoende vaak bezoekt. De gezinsvoogden komen gemiddeld eens in de 4 tot 6 weken op bezoek. Eén ouder had vaker bezoek gewild toen de kinderen net weer thuis woonden om met het hele gezin gezamenlijk te praten. Eén moeder zegt in 3 jaar tijd in totaal slechts 10 keer een gezinsvoogd te hebben gezien. Ze had wel vaker telefonisch contact, maar dat kwam vaak van haar kant. Het merendeel van de ouders vindt dat de gezinsvoogd voldoende bereikbaar is. Eén ouder geeft aan dat haar eerste gezinsvoogd niet voldoende bereikbaar was, haar tweede wel, althans op de dagen dat deze werkt.

5.4.5 Beoordelingsschaal voor tevredenheid over en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

Waardering van de ondertoezichtstelling

Vier ouders geven aan dat de ondertoezichtstelling aan hun verwachtingen heeft voldaan. Eén ouderpaar zegt dat zij alleen tevreden zijn over de tweede gezinsvoogd die ze nu hebben. Eén ouder heeft haar vraagtekens: het is haar nooit goed duidelijk geworden waarom er een ondertoezichtstelling was. Als deze er niet was geweest, dan was ze haar inziens net zo ver geweest. Dan had ze haar kinderen bij haar familie onder laten brengen.

Vooruitgang van het kind / gezin

Vier ouders geven aan dat de vooruitgang van hun kind tijdens de ondertoezichtstelling periode varieerde van "een beetje" tot "goed". Eén ouderpaar zegt dat hun kind er eerder slechter dan beter door is geworden. Eén ouder zegt dat de kinderen niets veranderd zijn. Vier ouders geven aan dat de ondertoezichtstelling niets heeft veranderd in het gedrag van hun kind op school, één ouder geeft aan dat het gedrag op school goed vooruit is gegaan. Vier ouders geven aan dat de ondertoezichtstelling niets heeft veranderd in het gedrag van hun kind in zijn vrije tijd met vrienden. Eén ouder zegt dat dit aspect goed vooruit is gegaan: "het weglopen en niets van zich laten horen is er niet meer bij."

Vier ouders geven aan dat hun gezin tijdens de ondertoezichtstellingperiode een beetje tot goed is vooruit gegaan. Eén ouder geeft aan dat het gezin niets is veranderd. Van de ouders die vinden dat hun gezin vooruit is gegaan, zeggen twee dat dit door de ondertoezichtstelling komt en twee vinden van niet. Twee ouders vinden dat door de ondertoezichtstelling hun opvoedkundige aanpak is veranderd. Drie ouders vinden van niet. Een ouder zegt bijvoorbeeld dat de gezinsvoogd op haar opvoedkundige aanpak geen kritiek had. Een andere ouder geeft aan dat sinds de kinderen thuis wonen ze wel meer opvoedkundige adviezen zou willen voor het pubergedrag van haar zoon. Drie ouders geven aan dat door de ondertoezichtstelling het zicht op het gedrag van hun kind vooruitgegaan is, twee ouders vinden van niet. Ook de verslagen over het kind hebben het inzicht verbeterd. Vier ouders geven aan dat de ondertoezichtstelling geen verandering heeft gebracht in de invloed die ze op hun kind hebben. Eén ouder geeft aan juist minder invloed op de kinderen te hebben gekregen. Zij wijt dit aan de uithuisplaatsing.

De geïnterviewde ouders vinden dat de ondertoezichtstelling behoorlijk voor verbetering kan zorgen wat betreft problemen van hun kind en de band tussen kind en moeder. Als het gaat om schoolbezoek van het kind, de band tussen het kind en de leerkracht, de schoolcijfers van het kind en hoe het gezin betrokken is in de buurt, vinden zij dat de ondertoezichtstelling nauwelijks voor verbetering kan zorgen.

Verwachtingen voor de toekomst

Alle ouders hebben hoopvolle verwachtingen ten aanzien van de toekomst, over hoe het over een half jaar met het gezin zal gaan. "Dat we lekker draaien in de toekomst. Mijn oudste kind heeft nu in Brabant een eigen leven opgebouwd, hij heeft een baan als hovenier en een vriendin." "Ik hoop dat er wat meer openheid is. Dat de kinderen een identiteit krijgen. Dat we te maken hebben met mensen. Dat we over een half jaar verbetering kunnen zien. Ik wil dat ze straks een toekomstperspectief krijgen en gelukkig zullen worden. Ik verwacht bij allebei wel vooruitgang, want de kinderen willen wel, ze weten alleen nog niet hoe. Als het met hen beter gaat zal het met het gezin ook beter gaan." "Ik hoop dat dan de rust is wedergekeerd."

Dat mijn kind een plekje heeft bij begeleid kamer wonen en dat we goed contact met elkaar blijven houden.” “Dat we zo verder gaan. Dat onze dochter bij ons thuis woont en onze zoon nog niet.” “Hetzelfde als het nu gaat, zwaar. Kinderen zullen thuis wonen. Ik heb wel weer gespecialiseerde gezinshulp aangevraagd op advies van een psychiater omdat ik nu ga beginnen aan een rouwverwerkingsproces.”

5.5 Resultaten Jongere- en Kind-interview

5.5.1 Inleiding

Vijf jongeren zijn geïnterviewd, drie meisjes en twee jongens. De leeftijd van deze jongeren varieert van 10 tot 15 jaar. De duur van de ondertoezichtstelling varieert van 15 maanden tot 12 jaar. Eén jongere zit in de middenfase van de ondertoezichtstelling, twee in de eindfase en bij twee jongeren is de ondertoezichtstelling een jaar geleden afgesloten. Eén jongere heeft altijd thuis gewoond, vier jongeren zijn uithuis geplaatst geweest en wonen nu weer thuis. Voor één van deze jongeren wordt opnieuw gezocht naar een uithuisplaatsing.

In deze paragraaf worden de antwoorden van de jeugdigen weergegeven. Hierbij wordt de volgorde van het interview aangehouden.

5.5.2 De Ondertoezichtstelling

De jongeren weten nog wel dat er een gezinsvoogd kwam. De jongeren bij wie dat lang geleden is geweest weten niet meer precies wanneer dat voor het eerst is geweest. De gezinsvoogd ging ook met de jongeren praten, maar meestal met de ouder(s). Volgens één jongere kwam de gezinsvoogd met name voor haar broers, om hen te helpen en met ze te praten als er problemen waren.

Over wat ze van de gezinsvoogd kunnen verwachten geven de meeste jongeren aan dat de gezinsvoogd invloed heeft op je verblijfplaats. Als jongeren daar iets over kunnen zeggen vinden ze dat ze het volgende van een gezinsvoogd zouden moeten kunnen verwachten: “Dat de gezinsvoogd iets kan regelen als er iets mis gaat met de familie zodat het weer goed komt.”

“Dat de gezinsvoogd een plek zoekt voor een kind die ze wil. Dat doet ze ook. Ze houdt wel rekening met me.”

Alle jongeren hebben het idee dat de gezinsvoogd er is gekomen om hen en hun ouders te helpen. “De gezinsvoogd hielp mijn broers door een plaats voor ze te vinden en door met ze te praten als er problemen waren. Mijn moeder hielp hij daarmee ook. Mij hielp hij op school en met de nieuwe woning, omdat ik door een meisje werd gepest in een andere wijk waar ook veel drugs waren.” “Maar soms maken gezinsvoogden beslissingen voor je en dat vind ik niet fijn. Ik wil zelf ook mijn eigen beslissingen maken. Ze zeiden ‘jij gaat naar een gezin’. Ze hebben niet eerst gevraagd of ik daarheen wilde of naar een tehuis.”

De meeste jongeren zeggen dat de gezinsvoogd in de beginfase ook vragen aan hen stelde en naar hen luisterde. Een jongere zegt: “Het maakt niet uit of je nou 5 jaar bent of 10 jaar, ik vind dat ze eerst met je moeten overleggen of je naar een pleeggezin wilt. Later kwam ik thuis, dat ging toen niet. Toen moest ik weg. Toen heb ik zelf gezegd dat ik liever naar een tehuis ging. Daar hebben ze wel naar geluisterd, maar ik heb het zelf moeten zeggen, ze hebben het niet aan me gevraagd. Aan het eind gingen ze wel met me praten om te vragen wat ik wilde.” Vier jongeren zeggen dat ze het idee hebben dat ze in de gesprekken met de gezinsvoogd worden begrepen. De gezinsvoogd luistert goed naar hen. Eén meisje voegt daaraan toe: “Als ik iets zeg neemt gezinsvoogd het ook serieus, bijvoorbeeld met problemen met de buurt. Er was een meisje dat ruzie maakte en mij uitschold. Toen is de gezinsvoogd daar naar toe gegaan en heeft gezegd dat ze moest ophouden.”

Eén jongere weet niet of de gezinsvoogd haar begrijpt: “Ik praat nooit lang met haar. We hebben het alleen maar over waar ik ga wonen en hoe het met me gaat, geen echte gesprekken.” Drie jongeren vinden dat er in de gesprekken met de gezinsvoogd rekening wordt gehouden met hoe zij over iets denken. Bijvoorbeeld: “De gezinsvoogd weet dat ik van mijn broers houd. En als ze dan weg zijn gelopen belt hij op en dan zegt hij mij wat er met

mijn broer aan de hand is." Eén jongere is er niet zo zeker van begrepen te worden door de gezinsvoogd, "de gezinsvoogd vraagt gewoon hoe het gaat."

Op de vraag of de gezinsvoogd in de beginfase gezegd heeft welke problemen hij of zij vond dat er in het gezin waren, antwoorden de jongeren als volgt:

"Misschien wel tegen mijn moeder, maar niet tegen mij." "Naar mijn moeder luisteren. Ze maken problemen wel erger. Als ik een klein dingetje fout doe, dan is het net of hun hele wereld instort, bijvoorbeeld als ik boven op mijn kamer zit dan doen ze net of de buurvrouw doodgaat van de harde muziek."

De doelen van de gezinsvoogd waren bij de jongeren over het algemeen niet of nauwelijks bekend.

Bij alle jongeren heeft de gezinsvoogd gezegd dat er hulp door andere instanties moest komen. Alle jongeren vinden dat ze voldoende hulpverlening hebben ontvangen. Eén jongere heeft het over "meer dan genoeg." De jongeren bij wie de ondertoezichtstelling nog niet is afgesloten weten soms onder welke omstandigheden de ondertoezichtstelling beëindigd kan worden. Hierbij worden niet concrete bewoordingen gebruikt zoals, "als er geen problemen meer zijn, als het weer rustig zal zijn."

5.5.3 Algemene vragen over de ondertoezichtstelling

Positieve aspecten van de ondertoezichtstelling

De aspecten van de ondertoezichtstelling waarover de jongeren hun tevredenheid uitspreken zijn:

"Dat de gezinsvoogd haar best doet. Ze is wel lief, ze is ook wel streng. Dat is op zijn tijd wel goed."

"Ik ben er bijna nooit bij. Mijn moeder zegt 'ga maar naar buiten of naar boven'. Ik vind het wel goed dat ze met mijn moeder en vader spreekt. Dat mogen ze zelf weten."

"Over de jaren is het erg veranderd. Het laatste jaar werd ook geluisterd naar degene om wie het ging." "Weet ik niet. Ik heb de gezinsvoogd zo lang niet gezien." (red., deze laatste ondertoezichtstelling is een jaar geleden afgesloten)

Aspecten van de ondertoezichtstelling die verbetering behoeven

De aspecten van de ondertoezichtstelling die de jongeren missen of anders zouden willen zien zijn:

"Ik zou willen dat ze me naar "Wennen aan Wonen" sturen, maar dat kan niet, ik ben nog geen 16."

"Ik had het fijner gevonden als ik één gezinsvoogd voor een hele lange tijd zou hebben gehad in plaats van twee of drie. Ik moest zoveel verhuizen en ook nog wennen aan een andere gezinsvoogd."

"Ik had liever thuis gebleven, maar ik denk niet dat dat had gekund, het moest wel." Twee jongeren zeggen het niet te weten.

Bezoekfrequentie van de gezinsvoogd

Over de contactfrequentie worden zeer verschillende antwoorden gegeven.

Vier jongeren vinden dat ze de gezinsvoogd voldoende zien en spreken. Eén jongere vindt van niet: "Soms ging het slechter en dan kwamen ze minder, dat hadden ze niet echt door. Toen ik tussentijds thuis was gingen ze niet eens met me praten, wist ik niet dat we een gezinsvoogd hadden." Alle jongeren vinden dat de gezinsvoogd voldoende bereikbaar is. Ze hebben zelf haar telefoonnummer of weten hoe ze dat kunnen krijgen.

5.5.4 Beoordelingsschaal voor tevredenheid en doelmatigheid van de ondertoezichtstelling

Waardering van de ondertoezichtstelling

Vier jongeren vinden dat de ondertoezichtstelling aan hun verwachtingen heeft voldaan of vinden het goed wat er is gedaan. Eén jongere zegt bijvoorbeeld "ze zijn streng en daarom heb ik geleerd dat ik niet moet schelden en zo in het pleeggezin." Eén jongere twijfelt: "Ik vind het goed dat de gezinsvoogd haar best doet een plek voor me te regelen. Ik vind het niet goed dat ze steeds naar school belt."

Vooruitgang van het kind

Vier jongeren vinden dat ze vooruit zijn gegaan tijdens de ondertoezichtstelling periode, één jongere vindt van niet. Drie jongeren denken dat de verbetering door de ondertoezichtstelling is gekomen. Twee jongeren vinden dat door de ondertoezichtstelling nu beter bekend is wat er aan de hand was, twee vinden van niet en één kan het niet beoordelen. Een jongere weet nu bijvoorbeeld beter dat zij druk kan zijn, of heeft veel geleerd uit gesprekken met groepsleiding. Een ander zegt wel meer over zichzelf te weten, maar dat dit gewoon komt door fouten te maken.

Twee jongeren vinden dat door de ondertoezichtstelling hun gedrag op school is veranderd. Drie vinden van niet. Verbeterd is dat de jongere nu meer inziet dat ze naar school toe moet, maar het komt er vaak nog niet van. Een andere verbetering betreft het gedrag met andere leerlingen en het halen van mooie cijfers. Eén jongere vindt dat door de ondertoezichtstelling haar gedrag in haar vrije tijd met vrienden is veranderd. Vier jongeren vinden van niet.

Vooruitgang van het gezin

Vier jongeren vinden dat hun gezin vooruit is gegaan tijdens de ondertoezichtstelling periode. Eén jongere weet het niet. Drie jongeren denken dat dit door de ondertoezichtstelling komt. "Mijn moeder gaat nu meer met ons om." Eén jongere denkt van niet: "Ik had steeds ruzie met mijn broer. Dat is nog steeds wel zo, maar we gaan eraan werken. Dat heb ik zelf besloten." Twee jongeren vinden dat door de ondertoezichtstelling hun ouders beter met hen omgaan, twee vinden dat er niets veranderd is en één kan dit niet beoordelen. Beter is bijvoorbeeld geworden dat ouders aardiger zijn geworden, een beetje streng. Drie jongeren vinden dat door de ondertoezichtstelling de invloed van hun ouders op hen is verbeterd, twee vinden van niet. Bijvoorbeeld verbeterd is dat ouders aardiger zijn en het kind beter luistert, dat moeder meer oog heeft voor de kinderen, dat er een beter onderling contact is.

Mogelijkheden tot vooruitgang door de ondertoezichtstelling

Volgens de geïnterviewde jongeren kan de ondertoezichtstelling behoorlijk voor verbetering zorgen bij problemen die de jongere heeft en de band tussen de jongere en zijn of haar moeder. Als het gaat om de omgang met anderen, de gezondheid van de jongere, de band met de leerkracht en met klasgenoten, het zich kunnen vermaken in de vrije tijd, de band tussen de jongere en vader en hoe het gezin betrokken is in de buurt kan de ondertoezichtstelling volgens hen nauwelijks voor verbetering zorgen.

5.5.5 Kind interview

Twee kinderen van 9 jaar zijn geïnterviewd, een jongen en een meisje. Hun ondertoezichtstelling loopt nu anderhalf jaar. Bij aanvang was al duidelijk dat er hulp nodig was. Binnenkort hebben de ouders pas een intake gesprek voor psychiatrische hulp voor hun dochter en ambulante hulp voor hun zoon.

Beide kinderen geven aan dat ze het goed vinden dat er een gezinsvoogd is gekomen. "Het is iemand die er voor gaat zorgen dat er hulp komt, een praatdokter, en die kan me weer helpen, die laat me weer lachen", aldus één van de kinderen. Ook vinden ze het goed dat de gezinsvoogd zorgt voor een bezoeksregeling met hun biologische moeder. Eén van de kinderen wil de biologische moeder niet meer zien. "De gezinsvoogd zorgt ervoor dat ik niet meer naar haar toe hoef. Als ik bij haar ben zit mijn hoofd vol met grote mensen problemen, dat wil ik niet." Het andere kind wil de biologische moeder wel weer zien. "Ik heb dit ook al tegen de gezinsvoogd gezegd en hij zegt dat we het hier de volgende keer over zullen hebben." Beide kinderen verwachten dat het in de toekomst beter met hen zal gaan, omdat ze hopen hulp te krijgen.

5.6 Conclusies interviews

Algemeen

Bijna alle geïnterviewde ouders en jongeren vinden (uiteindelijk) dat het goed is dat er een ondertoezichtstelling is of was. Alle geïnterviewde ouders en jongeren zijn hoopvol gestemd over de nabije toekomst. Ze verwachten dat de situatie zich zal stabiliseren of zal verbeteren. Aspecten in de begeleiding die ouders noemen waar ze tevreden over zijn, zijn de gezinsvoogd als sleutelfiguur tussen verschillende partijen, het luisteren van de gezinsvoogd

naar ouders, het overleggen met ouders en het feit dat de gezinsvoogd zaken op papier zet en inzage biedt in de rapportages. Aspecten in de begeleiding die ouders liever anders zouden zien zijn daadkrachtiger optreden van de gezinsvoogd, geen dingen buiten de ouders om doen en meer snelheid bij hulpverleningsinstellingen, vooral bij opnames. Jongeren noemen als positieve punten dat de gezinsvoogd zijn of haar best doet, lief en streng is, luistert en met de ouders spreekt.

De gang van zaken voorafgaand aan de ondertoezichtstelling

Gezinsvoogden zijn redelijk te spreken over de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad). Het rapport is doorgaans helder, de inhoud voldoende. Er wordt vaak te weinig gekeken naar andere kinderen in het gezin en naar mogelijkheden voor ondersteuning binnen het eigen netwerk. Een gemeenschappelijke overdracht is gewenst, vooral als ouders niet achter de ondertoezichtstelling of het rapport staan. Over de rol van de Raad, de uitleg door de Raad aan ouders en bespreking van rapportages met de ouders lopen de meningen van de ouders zeer uiteen. Gezinsvoogden geven doorgaans aan dat zij graag de zitting bij de kinderrechtter bijwonen om contact te kunnen leggen met het gezin en om hun gezagspositie duidelijk te maken. Door interne wachtlijsten (die oplopen tot een half jaar) zijn het vaak niet de gezinsvoogden maar de werkbegeleiders die de zitting bijwonen. Gezinsvoogden vinden dat kinderrechtters vaak te hoge verwachtingen bij cliënten wekken over wat een gezinsvoogd voor hen kan betekenen. Sommige geïnterviewde ouders geven aan niet op de hoogte te zijn geweest van een zitting en bijvoorbeeld de uitslag aangetekend thuis te hebben ontvangen. Soms zien ouders de ondertoezichtstelling bij aanvang als steun, soms als strafmaatregel.

De uitvoer van de ondertoezichtstelling

Formeel moeten gezinsvoogden binnen zes weken een hulpverleningsplan af hebben. Alle geïnterviewde gezinsvoogden hebben hier veel moeite mee. Gezinsvoogden geven aan dat het hen lukt om doelen voor korte en lange termijn te formuleren. Zij halen echter doorgaans minder dan de helft van de door hen opgestelde doelstellingen binnen het ondertoezichtstellingjaar. De meeste geïnterviewde ouders kunnen enigszins aangeven welke doelen er zijn opgesteld.

School wordt door alle betrokkenen als zeer belangrijke derde gezien. Scholen werken over het algemeen goed samen met de gezinsvoogd. Hulpverleners werken moeilijker samen met de gezinsvoogd, met name wat betreft het verschaffen van informatie. Gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling hen te beperkt gezag geeft op het vlak van informatieverschaffing door hulpverlenende instanties. De betrokkenen zijn van mening dat de gezinsvoogd ook een rol kan spelen bij het contact tussen het gezin en instanties zoals Justitie, de Sociale Dienst, gezondheidsinstanties, gemeentelijke diensten, woningbouwverenigingen en banken, maar alleen als de ouders of jongeren dit zelf niet kunnen.

Uit de verschillende interviews blijkt dat er te weinig hulpverlening beschikbaar is of voorhanden is. Een probleem dat met name genoemd wordt is het probleem van de lange wachtlijsten. Een probleem is bovendien dat gezinsvoogden doorgaans ervaren dat de ondertoezichtstelling hen onvoldoende gezag geeft bij aanmelding en plaatsing van een kind of ouder(s) bij een hulpverleningsinstelling.

Gezinsvoogden maken nauwelijks gebruik van formele middelen die ingezet kunnen worden, zoals een waarschuwing, uithuisplaatsing, ontzetting of ontheffing, opheffing van de ondertoezichtstelling en schriftelijke aanwijzing. De meeste gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling onvoldoende mogelijkheden biedt als de situatie van een kind stagneert en ouders willen niet meewerken. In deze ouders zou meer tijd geïnvesteerd moeten worden, zij zouden sneller concrete hulp aangeboden moeten kunnen krijgen en er zouden methodieken ontwikkeld moeten worden om ze te benaderen.

Gezinsvoogden letten bij het beëindigen van de ondertoezichtstelling vooral op de ontwikkeling van het kind en de opvoedingsvaardigheden van de ouder. Bijna alle gezinsvoogden vinden dat het een taak van de gezinsvoogd zou moeten zijn om indien nodig hulpverlening voor het gezin te regelen bij het beëindigen van de ondertoezichtstelling.

Werkomstandigheden

Gezinsvoogden vinden dat de ondertoezichtstelling in theorie voldoende de mogelijkheid biedt om zicht te krijgen of te behouden op de ontwikkeling van het kind en de ouders, maar vinden dat tijd en geld ontbreekt om dat in de praktijk goed te kunnen doen. Gezinsvoogden werken onder grote druk. Veel tijd gaat zitten in het rapporteren, machtigingen aanvragen en administratieve werkzaamheden. Er is te weinig geld voor psychologisch onderzoek en om bijvoorbeeld voor cliënten kleding te kopen of een fiets om mee naar school te gaan. Gezinsvoogden vinden zelf een bezoek van 1 x per maand mooi als ze zich kunnen beperken tot de rol van casemanager, maar deze contactfrequentie is niet altijd haalbaar. Bovendien kan dit volgens de gezinsvoogden alleen maar als er hulpverlening in het gezin is. De meeste ouders zijn tevreden over de hoeveelheid contacten en over de bereikbaarheid van de gezinsvoogden. Ook de jongeren zijn doorgaans tevreden over de frequentie van het contact en de bereikbaarheid.

De meeste geïnterviewde gezinsvoogden zijn redelijk tevreden over de ondersteuning vanuit hun eigen instelling. Het merendeel van de gezinsvoogden vindt dat de eigen veiligheid in het werk als gezinsvoogd niet altijd gewaarborgd is. Er is meer behoefte aan overleg met collega's in de wandelgangen en aan supervisorcontacten over persoonlijke valkuilen. Het werken met een koppelgenoot wordt als positief ervaren. Gezinsvoogden zouden meer bijscholingsmogelijkheden willen in ontwikkelingspsychologische kennis, rechten, culturele achtergronden en omgaan met weerstand. Ook is er behoefte aan duidelijke criteria: wat is een bedreigende situatie? Wanneer zet je wel en wanneer geen hulpverlening in? Wanneer verleng je wel en wanneer niet een ondertoezichtstelling? Verder wordt aangegeven dat als men meer vraaggericht zou werken, de werkwijze minder afhankelijk van de gezinsvoogd wordt.

Overige aanbevelingen van gezinsvoogden

Er zou meer aan signalering en preventie gedaan moeten worden, bijvoorbeeld vanuit scholen. Als er een betere samenwerking tussen instellingen zou zijn, hoeft het minder vaak tot een ondertoezichtstelling te komen. Scholen en hulpverleningsinstellingen zouden meer wettelijke mogelijkheden moeten hebben.

Hoofdstuk 6 Discussie en aanbevelingen

6.1 De implicaties van het onderzoek op hoofdlijnen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste uitkomsten van het onderzoek bediscussieerd en worden aanbevelingen gedaan. In hoofdlijnen kan de mening van de onderzoekers over de uitkomsten van dit onderzoek en de implicaties daarvan als volgt weergegeven worden. *Een derde van de ondertoezicht gestelde jeugdigen gaat vooruit. De maatregel kan derhalve voor een niet onbelangrijk deel van de betrokken jeugdigen als doelmatig worden getypeerd. Daarnaast is duidelijk geworden dat 70% niet verbetert waaronder ruim 30% die achteruitgaat. Wij kunnen onmogelijk beweren dat de maatregel in zijn algemeenheid doelmatig is. Om tot een verhoging van de doelmatigheid te komen worden drie wegen voorgesteld. Ten eerste een verbetering van de professionaliteit in de gezinsvoogdij. Met name moet aandacht worden besteed aan het formuleren van concrete, toetsbare doelen. Ten tweede zou een betere afstemming tussen gezinsvoogdij en aanbieders van 'hulp op indicatie' tot stand moeten komen opdat de jeugdigen – en hun gezinnen – vaker de hulp krijgen die zij nodig hebben en daar ook minder lang op hoeven te wachten. Ten derde zou er onderzoek gedaan moeten worden naar de vraag welke jeugdigen wel en welke niet van de maatregel profiteren als voldaan is aan de twee voorafgaande aanbevelingen. Als de kenmerken bekend zijn van de jeugdigen en gezinnen die meer nodig hebben dan datgene wat in het kader van de huidige maatregel geboden kan worden, kunnen deze jeugdigen en gezinnen wellicht in een eerder stadium van de maatregel geïdentificeerd worden opdat andere maatregelen en middelen ingezet kunnen worden.*

6.2 Doelmatigheid van de ondertoezichtstelling; het belang van het onderscheiden van subgroepen die vooruitgaan, gelijkblijven of achteruitgaan.

Doelmatigheid is in dit onderzoek opgevat in termen van een toe- of afname van de problematiek en de bedreigingen - de zogenoemde zorgpunten - van het kind gedurende de ondertoezichtstelling. Het verloop van zorgpunten zoals dat in 103 dossiers naar voren kwam, vormde de basis voor het bepalen van de doelmatigheid. Gerekend vanaf het rapport van de Raad voor de Kinderbescherming tot het tweede of derde vervolg-hulpverleningsplan, blijkt het aantal zorgpunten gemiddeld genomen af te nemen. Deze afname is echter gering van omvang en blijkt vooral betrekking te hebben op verbeteringen in het gezin en de wijdere omgeving. De zorgpunten van het kind nemen gemiddeld enigszins toe. Gezien de geringe zeggingskracht van dit gegeven zijn er in dit onderzoek subgroepen onderscheiden: hoeveel kinderen gaan vooruit gedurende de ondertoezichtstelling, hoeveel achteruit en bij hoeveel blijft de situatie hetzelfde?

28% van de jeugdigen gaat in ieder geval vooruit tijdens de ondertoezichtstelling. Hun problematiek neemt af. 38% is gelijk gebleven. Bij deze cijfers moet bedacht worden dat zorgpunten leeftijdsafhankelijk zijn: oudere kinderen scoren hoger dan jongere. Gezien het feit dat de jeugdigen in de periode waar het onderzoek op betrekking had minimaal twee jaar ouder zijn geworden, zou een zekere stijging van zorgpunten normaal geweest zijn. In dat licht bezien is het aannemelijk om aan te nemen dat er in de groep gelijkblijvers - waaronder de jeugdigen met een afname van één of twee zorgpunten - toch nog de nodige jeugdigen voorkomen die in feite vooruit zijn gegaan. Ook zou men kunnen zeggen dat de groep die vooruitgaat in werkelijk misschien nog iets meer vooruitgegaan zijn.

Alles overwegend kan met een redelijke zekerheid worden aangenomen dat bij bijna een derde van de jeugdigen de ondertoezichtstelling een goede functie heeft vervuld. Gezien het feit dat de ondertoezichtstelling pas wordt uitgesproken bij een ernstige bedreiging waarbij andere middelen hebben gefaald, is een verbetering van één op de drie jeugdigen wellicht gering te noemen. Maar in het licht van de beeldvorming over de ondertoezichtstelling is dit gegeven positiever dan men zou verwachten. Die beeldvorming is namelijk zeer negatief. We zien dit bij de interviews van de 11 gezinsvoogden in dit onderzoek. Gezinsvoogden tonen zich sceptisch over de maatregel als het gaat om de uitvoering ervan in de praktijk. Ze vinden

dat ze onvoldoende in staat zijn hun werk te doen door tijdgebrek, ontbrekende ondersteuning, gebrek aan methodieken en gebrek aan plaatsingsmogelijkheden. Wellicht speelt een rol dat gezinsvoogden onder enorme druk werken en zij in een poging om die druk inzichtelijk te maken geneigd zijn voorbeelden gebruiken die weliswaar geen uitzondering vormen maar toch niet representatief zijn voor de ondertoezichtstelling in het algemeen. Een voorbeeld dat vaak in de pers en in artikelen opduikt, is het aantal wisselingen van gezinsvoogd. In 5.3.1 zegt een gezinsvoogd "Als ik in gezinnen kom waar al vijf gezinsvoogden zijn geweest dan denk ik: sluit maar af want hier is al zoveel kapot gemaakt." In de 103 onderzochte dossiers komt zo'n groot aantal wisselingen geen enkele keer voor. Het aantal wisselingen viel de onderzoekers zelfs mee: bij 35% van de cases vindt geen wisseling plaats. Bij 40% één en bij de overige 25% gaat het om twee of drie wisselingen. Het aardige is dat diezelfde 11 gezinsvoogden toch weer redelijk positief zijn over de vooruitgang van 'hun' jeugdigen. Ze vinden dat de ondertoezichtstelling doorgaans behoorlijke mogelijkheden tot verbetering biedt. Ook wordt naar voren gebracht dat kinderen soms niet verbeteren en soms zelfs verslechteren maar *vaker* een beetje verbeteren of zelfs goed vooruitgaan (5.3.1). Kortom: heel wat kinderen profiteren van de ondertoezichtstelling en de gezinsvoogden weten dat ook wel, maar in de discussies over de doelmatigheid van de maatregel domineert vaak het negatieve beeld.

Het aantal ouders dat in dit onderzoek aan het woord komt is gering. Toch is het waard te vermelden dat ook zij behoorlijk te spreken zijn over de ondertoezichtstelling en verbeteringen constateren bij hun kind en in hun gezin. In een onderzoek met een representatieve groep ouders en jeugdigen blijkt dat 75% van de bevroegde OTS-jeugdigen en 82% van de ouders zich tevreden uit over de maatregel (Van der Ploeg en Scholte, 2001).

De vraag wat we moeten vinden van de uitkomst dat 38% van de jeugdigen gelijk bleef is een lastige. De moeilijkheid is dat we niet weten hoe we een gelijkblijvend aantal zorgpunten moeten beoordelen. Als we strikt afgaan op de rechtsgrond voor de ondertoezichtstelling, betekent dit het voortduren van een ernstige bedreiging van het kind. Als de OTS er niet toe leidt dat die bedreiging binnen twee jaar substantieel afneemt kan de beoordeling niet anders dan negatief zijn. Het is echter bekend dat men in de praktijk niet altijd van die rechtsgrond uitgaat. De OTS wordt bijvoorbeeld als een vangnet gehanteerd: het gaat niet goed en het gaat niet slecht met de jeugdige en men besluit toch weer een verlenging van de ondertoezichtstelling te adviseren hoewel de bedreiging in feite verleden tijd is. Ook komt het voor dat een OTS wordt uitgesproken om een omgang in goede banen te leiden (v.g.l. Bruning, 2001 p 214). Als deze wordt voortgezet als stok achter de deur om een omgangsregeling te continueren, is het niet vanzelfsprekend dat een gelijkblijvend aantal zorgpunten negatief moet worden beoordeeld. In het onderhavige onderzoek was het niet mogelijk na te gaan in hoeverre er sprake was van vangnet- of omgangs-ondertoezichtstellingen. Wat wel duidelijk naar voren kwam – met name bij de vervolghulpverleningsplannen - was het ontbreken van informatie over het al of niet (voort)bestaan van een bedreiging waar artikel 1:254 lid 1 BW van spreekt. Als verlenging van de OTS wordt geadviseerd zou dat gepaard moeten gaan met een heldere beschrijving van de op dat moment actueel zijnde bedreiging. Het paradoxale is dat verlenging soms wordt gemotiveerd op grond van het feit dat de bedreiging *geringer* is geworden. De ouders hebben bijvoorbeeld hulp gezocht, of het kind is uit de bedreigende situatie geplaatst en ter consolidatie van deze veranderingen wordt de maatregel verlengd. Kijken we naar de groep die verslechterd is dan lijkt er weinig nuancering nodig: deze kinderen zijn gedurende een periode van twee jaar echt niet vooruitgegaan en aangenomen mag worden dat de maatregel voor hen niet doelmatig is geweest.

Resumerend: een algemeen oordeel over de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling is niet eenvoudig maar ook niet zinvol. Het onderzoeksmateriaal geeft een meer vruchtbare benadering aan: het onderscheiden van subgroepen jeugdigen die vooruitgaan, gelijkblijven of achteruitgaan. Die benadering heeft twee voordelen.

Ten eerste kan men door het contrasteren van de vooruitgangsgroep met de groep die achteruitgaat mechanismen op het spoor komen die kunnen leiden tot een vergroting van de doelmatigheid van de maatregel. In het onderhavige onderzoek is bijvoorbeeld gevonden dat jeugdigen met een zwaardere problematiek meer vooruitgaan. Deze uitkomst zou het gevolg

kunnen zijn van een 'regressie artefact'. De uitkomst spoot met wat Lipsey & Wilson (1998) het risicoprincipe noemen: hoe groter de afwijking in gedrag, hoe meer aangrijpingspunten voor behandeling en hoe meer er rechtgezet kan worden (vgl ook Bartels, Schuurisma en Slot; 2001). Nader onderzoek is nodig om te bepalen hoe het komt dat juist de moeilijkste jeugdigen meer vooruitgaan. Stel dat uit een dergelijk onderzoek zou blijken dat gezinsvoogden bij deze jeugdigen sneller hulp op indicatie mobiliseren en wellicht ook voor meer intensieve vormen kiezen dan zou deze benadering een plek kunnen krijgen in werkmethodeken voor de gezinsvoogdij.

Een tweede reden om naar verschillen in subgroepen te kijken betreft de indicatiestelling. Als er meer bekend zou zijn over de kenmerken van jeugdigen die niet vooruitgaan tijdens de maatregel dan kunnen deze jeugdigen in de toekomst waarschijnlijk eerder geïdentificeerd worden. Vervolgens kan worden nagegaan of deze jongeren bereikt kunnen worden met andere vormen van hulp en wellicht ook een andere invulling van de maatregel of zelfs een andere maatregel. Er wordt thans bijvoorbeeld geëxperimenteerd met Intensieve Gezinsvoogdij (Woortman, 2000) waarbij de gezinsvoogd de gezagsfunctie koppelt aan intensieve gezinsbegeleiding. Wellicht zou deze vorm kunnen worden ingezet bij die jeugdigen die voldoen aan de kenmerken van de groep die achteruit gaat. Voorlopig zijn we nog niet zover. Het huidige onderzoek liet – afgezien van de eerdergenoemde ernst der problematiek – verassend weinig verschillen zien tussen de drie subgroepen. Daar moet bij gezegd worden dat dit onderzoek niet voor een dergelijke contrastering was opgezet. Nieuw onderzoek zou ons op dit gebied veel kunnen leren.

6.3 Manco's bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling

Kijken we naar de praktijk van de uitvoering dan valt een aantal manco's op. Gezinsvoogden blijken onvoldoende in staat hun doelen en middelen te concretiseren. Gezinsvoogden zwakken soms bij voorbaat hun mening af bij het formuleren van gewenste veranderingen om ouders of de kinderrechter niet tegen zich in het harnas te jagen. De hulpverleningsplannen en de rapportages dreigen een op zichzelf staande verplichting voor de gezinsvoogd te zijn en geen leidraad voor het handelen in de praktijk. De doelen die de onderzoekers in de dossiers aantreffen bleken uiterst algemeen geformuleerd te zijn en daardoor weinigzeggend. Dit leidt er toe dat ouders en jongeren niet weten waarop de gezinsvoogd aankooert wat weer kan leiden tot onzekerheid en stress.

De Vedivo (2000) wijst erop dat het formuleren van concrete en heldere doelen kan bijdrage tot een reductie van stress bij gezinnen en tot een sterker gevoel (weer) controle te kunnen uitoefenen op de loop der dingen in het gezin. Een meer juridisch argument voor het stellen van concrete doelen vinden we bij Bruning (2001). Zij stelt dat de ondertoezichtstelling teveel een 'containerbegrip' is geworden. Zowel de rechtsgrond als de doelstelling van de OTS zouden te algemeen zijn waardoor rechterlijke toetsing belemmerd wordt en de rechtszekerheid van de ouders onvoldoende gewaarborgd zou zijn. Bruning meent zelfs dat de huidige praktijk op gespannen voet staat met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Bruning bepleit meerdere 'submaatregelen' waarin meer precies en limitatief de rechtsgrond en het doel gedefinieerd zijn. Deze aanscherping heeft misschien wel het voordeel heeft dat een oneigenlijke gebruik van de maatregel minder zal worden maar vergroot de kans op het onterecht *niet* gebruiken van een maatregel. Anders gesteld: een scherp instrumentarium verkleint het maken van de positieve fout²³ maar vergroot het risico van de negatieve fout waarbij men beslist niet in te grijpen terwijl er wel degelijk sprake is van een bedreiging. In het strafrecht is een negatieve fout minder erg dan een positieve fout. In de jeugdbescherming echter is de negatieve fout minstens zo erg, zo niet erger dan de positieve (vgl Slot, 1999). Het container-karakter van de ondertoezichtstelling is juist van belang omdat we daarmee beschikking hebben over een maatregel om in te grijpen bij bedreigingen en vormen van misbruik die zich niet zo makkelijk in limitatief gestelde maatregelen laten vatten.

²³ Positieve fout: men besluit ten onrechte dat een bepaald verschijnsel aan de orde is en handelt daarnaar. Negatieve fout: men besluit ten onrechte dat een bepaald verschijnsel niet aan de orde is en ziet daarom van een bepaalde handeling af.

Daarbij is het natuurlijk van belang dat er concrete doelen worden gesteld. Het ontbreken van concrete doelen zoals dat in ons onderzoek bleek, vormt een bedreiging zijn voor de rechtszekerheid van ouder en kind. Als de huidige praktijk van vage, algemeen geldende, doelen gehandhaafd blijft zal het steeds moeilijker worden de kritiek op de ondertoezichtstelling als containerbegrip te pareren.

Het literatuuronderzoek dat aan de analyse van de 103 dossiers voorafging, heeft geleid tot een vierstappenmodel om de gezinsvoogdij te helpen bij het stellen van toetsbare doelen in het kader van de maatregel. Dit model stoelt op recente onderzoeksuitkomsten en inzichten in de ontwikkelingspsychologie en de pedagogiek. Getracht is het model praktisch hanteerbaar te maken. Het is een robuust model waarbij is afgezien van verfijningen en details. De kern van dit model is het formuleren van doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. De afname van de bedreiging wordt geoperationaliseerd door het formuleren van concrete gedragspatronen die duiden op een gezond en onbedreigd functioneren op diverse ontwikkelingsdomeinen. De dossieranalyse laat zien dat de huidige praktijk ver van de voorgestelde aanpak verwijderd is. Daarbij gaat het er niet om dat het door de onderzoekers gepresenteerde model niet gevolgd is – dat model was immers voorheen niet bekend. Het probleem is dat de gezinsvoogden geen enkel model hanteren en direct vanuit de geconstateerde zorgpunten overgaan tot het formuleren van doelen. Deze doelen zijn zo algemeen geformuleerd dat ze voor het merendeel van de jeugdigen van toepassing zouden kunnen zijn, ongeacht het stadium waarin de ondertoezichtstelling verkeert. In de onderzochte dossiers staat niet veel over organisatorische struikelblokken vermeld. Uit interviews met gezinsvoogden kan echter worden opgemaakt dat er binnen de gezinsvoogdij-instellingen talloze obstakels zijn die onder andere leiden tot wachtlijsten. Dat betekent dat de jeugdige die onder toezicht is gesteld geruime tijd moet wachten (men noemt termijnen van een half jaar) voor de gezinsvoogd zich aandient.

Een ander manco betreft de middelen die gezinsvoogden in (kunnen) zetten. Van de door de gezinsvoogd noodzakelijk geachte hulp werd 34% niet gerealiseerd. De helft daarvan ging niet door vanwege wachtlijsten of meningsverschillen omtrent de indicatie. De gezinsvoogd geniet weinig gezag bij de aanbieders van zorg. Men kan aannemen dat het werkelijke percentage niet gerealiseerde hulp hoger ligt. Niet gerealiseerde crisishulp wordt namelijk niet systematisch gerapporteerd. Daarnaast is het bekend dat gezinsvoogden soms al niet aan aanmelding voor een bepaalde vorm van hulp beginnen omdat men weet dat daar geen plaats is. Het is schrijnend dat verschillende jeugdigen tweemaal achtereenvolgend met wachtlijstproblematiek te maken krijgen. Eerst moeten ze wachten tot er een gezinsvoogd voor hen actief wordt en vervolgens krijgen ze te horen dat de beoogde hulp op korte termijn niet beschikbaar is.

Tot slot moet het manco genoemd worden dat gezinsvoogden naar hun mening over onvoldoende gezag ten opzichte van de jeugdige en het gezin beschikken. Er worden nauwelijks aanwijzingen gegeven en zeer zelden wordt geadviseerd de ondertoezichtstelling om te zetten in een ontheffing. De gezinsvoogden wijzen op de geringe sanctiemogelijkheden en vrezen dat de werkrelatie met de ouders schade oploopt als een aanwijzing gegeven wordt of als er een verderstreckende maatregel geadviseerd wordt.

Naast deze manco's zijn er de minder harde factoren die de doelmatigheid van de OTS kunnen belemmeren. Het valt op dat gezinsvoogden meer aandacht besteden aan de ouders dan aan het kind, ook in de gezinnen waar de gezinsvoogd steeds meer zorgpunten ten aanzien van het kind waarneemt naarmate de tijd verstrijkt. Gezinsvoogden brengen het gebrek aan motivatie bij sommige ouders en kinderen naar voren als een oorzaak waarom een OTS geen doel treft. Hoewel dit is een dubieus argument is, omdat twijfels en weerstanden bij veel gezinnen juist een aspect van de problematiek vormen, is het duidelijk dat gezinsvoogden soms voor enorme problemen gesteld worden bij hun pogingen het gezin tot meewerken te motiveren. Af en toe vrezen ze zelfs dat voor hun veiligheid. Gezinsvoogden vinden dat ze te weinig kennis en vaardigheden aangereikt krijgen als het gaat om de vraag hoe met agressieve en afwerende gezinsleden omgegaan moet worden. Als het gaat om het motiveren van gezinnen wordt door gezinsvoogden en ouders regelmatig gesteld dat de aard van het contact en de persoonlijke relatie uitmaken of een ondertoezichtstelling wel of geen doel treft. Sommige ouders brachten naar voren dat de

maatregel pas ging werken toen er een gezinsvoogd kwam met wie een goed contact was. Enige voorzichtigheid is wel geboden bij de interpretatie van deze ervaring. De indruk zou kunnen ontstaan dat vooral de persoonlijke en contactuele eigenschappen van de gezinsvoogd er toe doen en de professionele vaardigheden in mindere mate een rol zouden spelen. Dat zou de aandacht afleiden van de noodzaak tot professionalisering. Het moet geenszins uitgesloten worden geacht dat een goed contact meer kans heeft zich te ontwikkelen op basis van professionele vaardigheden. Een gezinsvoogd die duidelijke doelen stelt, helder is over wat wel en wat niet kan en steeds weer benadrukt aan de hand van concrete gedragingen hoe de gewenste ontwikkeling van het kind eruitziet, zal er eerder in slagen een goede relatie op te bouwen dan de gezinsvoogd die deze vaardigheden niet aanwendt. Deze constatering onderstreept nog eens het belang van het stellen van concrete toetsbare doelen in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Het vierstappenmodel kan daar behulpzaam bij zijn.

Overigens geldt voor de problematiek van niet meewerkende of zelfs agressieve gezinnen eveneens dat het negatieve beeld dreigt te domineren. In het onderhavige onderzoek bleek er in bijna de helft van de gezinnen een draagvlak te bestaan voor de maatregel. Uit het eerder geciteerde onderzoek van Van der Ploeg en Scholte (2001) blijkt dat een grote meerderheid van ouders en jeugdigen positief is over de maatregel. Bij deze problematiek is het wellicht zinvol om onderscheid te maken tussen de doelmatigheid van de maatregel voor de jeugdige en diens gezin, en de uitvoerbaarheid van de maatregel zoals de gezinsvoogd die ervaart. Stel dat vier gezinnen in een caseload van 24 zich negatief opstellen en de gezinsvoogd tot wanhoop brengen door frequent agressief gedrag en obstructie, dan is dat vanuit het aspect van doelmatigheid geen gek getal. De druk die van deze gezinnen op de gezinsvoogd uitgaat kan echter zo groot zijn dat deze zijn baan als onuitvoerbaar ervaart.

6.4 Nieuwe maatregelen en middelen?

Onder 6.2. werd gerefereerd aan discussies over het mogelijkerwijs veranderen van de wetgeving. In het onderhavige onderzoek is hier expliciet naar gevraagd in de enquête voor kinderrechters en stafstafmedewerkers van de Raad van de Kinderbescherming. De mening van de geënquêteerden is verdeeld als het gaat om de wenselijkheid van een lichtere maatregel die aan de ondertoezichtstelling voorafgaat. Eenzelfde verdeeldheid zien we bij de vraag of er tussen de ondertoezichtstelling en de ontheffing een maatregel gecreëerd zou moeten worden. Sommige respondenten zien in zo'n maatregel een oplossing voor kinderen die uit huis geplaatst zijn – bijvoorbeeld in een pleeggezin – en waarbij terugkeer naar huis niet mogelijk is. Over het algemeen is het animo voor nieuwe maatregelen niet erg groot. 27 van de 28 geënquêteerden vinden de ondertoezichtstelling een bruikbaar instrument in het merendeel van de situaties waarin het kind bedreigd is. De respondenten bepleiten vooral een verbetering van de uitvoeringspraktijk. Ook vindt men dat de schriftelijke aanwijzing in zijn huidige praktijk niet voldoet en ongeveer de helft van de respondenten vindt dat bij stagnatie van de hulp en voortduren van de bedreiging vaker de ontheffing gebruikt zou moeten worden.

Concluderend kan worden gesteld dat de kinderrechters en stafmedewerkers van de Raad voor de Kinderbescherming zich op voorzichtige wijze uiten als het gaat om de vraag of nieuwe maatregelen en middelen gewenst zijn. Kennelijk leeft de vrees dat het kind met het badwater weggegooid zal worden als afstand genomen gaat worden van de ondertoezichtstelling in zijn huidige juridische vorm. In de vorige paragraaf werd deze zorg ook door de onderzoekers verwoord. Toch hoort men van verschillende kanten de roep om andere wetgeving. In 6.3 werd in dit verband al gewezen op het proefschrift van Bruning (2001). Maar ook de praktijk uit hevige kritiek op de ondertoezichtstelling (Dullens, 2001). De discussie hieromtrent zal de komende tijd ongetwijfeld belangrijk worden. Het is van belang dat meerdere disciplines zich in deze discussies gaan roeren.

Het verbeteren van de doelmatigheid van jeugdbeschermingsmaatregelen kan niet alleen een juridische aangelegenheid zijn. Ontwikkelingspsychologen, pedagogen en kinder- en jeugdpsychiaters kunnen in samenspraak met de juridische deskundigen een grote bijdrage leveren zowel aan de verbetering van de uitvoeringspraktijk als aan het formuleren van uitgangspunten voor nieuwe wet- en regelgeving.

6.5 Verbetering van de doelmatigheid: drie wegen

6.5.1 Vergroting van de professionaliteit in de gezinsvoogdij

De professionaliteit in de gezinsvoogdij dient te worden verhoogd. Van groot belang is het ontwikkelen van modellen ten behoeve van het stellen van doelen en het rapporteren. Het in dit rapport beschreven model om tot formulering van ontwikkelingsuitkomsten te komen kan daartoe verder uitgewerkt worden. Voor welk model men ook kiest, het zal altijd gebaseerd moeten zijn op kennis van de verstoorde en normale ontwikkeling van jeugdigen en op kennis over de wijze waarop ouders hun kind – ook in problematische situaties – optimaal kunnen opvoeden.

Verder dienen gezinsvoogden meer planmatig te werken en daarin ondersteund te worden door een multidisciplinair overleg en door administratieve diensten. Aandacht verdient het vergroten van vaardigheden en kennis om de medewerking met jeugdigen en gezinnen te verkrijgen.

Een ander aandachtsgebied betreft de gezagsfunctie in de gezinsvoogdij. Gezinsvoogden zouden methoden aangereikt moeten krijgen om op een meer heldere manier het gezag uit te dragen. Verschillende aspecten zijn daarbij van belang. Ten eerste is het gemakkelijker om gezaghebbend te communiceren met gezinnen als heldere en toetsbare doelen worden geformuleerd in termen van gewenste ontwikkelingsuitkomsten. Ten tweede blijkt de communicatiestijl van groot belang. Het in hoofdstuk 1 genoemde onderzoek van Hoogsteder e.a. (1997) biedt daartoe uitgangspunten. Genoemde onderzoekers bereiden thans cursussen voor om de communicatieve vaardigheden van gezinsvoogden te verbeteren. Van belang is ook dat gezinsvoogden leren duidelijkheid te scheppen over zaken die wel en niet onderhandelbaar zijn. Het aangeven van grenzen impliceert mogelijkerwijs een confrontatie maar ook kan ook een gevoel van veiligheid bieden bij de jeugdige en de ouders. Verbetering van het gezag vereist wellicht ook een nadere aanscherping van wet- en regelgeving. Vanuit juridische zijde zouden hiertoe aanbevelingen geformuleerd kunnen worden.

Om de gezinsvoogd optimaal te ondersteunen dienen gedragswetenschappers in de gezinsvoogdij-instellingen beter toegerust te worden. Hierbij kan worden gedacht aan functieontwikkeling en training.

Professionaliteit gedijt slechts als aan de organisatorische randvoorwaarden is voldaan. In dat opzicht is er voor de gezinsvoogdij nog veel te doen. Door het verloop van personeel ontstaan onverantwoordelijk lange wachtlijsten en lekt professionaliteit weg. De opleiding tot gezinsvoogd is een zorgelijk punt. De SPH's bieden veelal opleidingen met een brede basiskennis. Dat is niet genoeg om als gezinsvoogd aan de slag te kunnen. Bovendien komen veel gezinsvoogden uit andere opleidingen en uit minder verwante werksoorten. De opleidingsroute die de gezinsvoogdij-instellingen onder regie van Vedio realiseren leidt een kommervol bestaan. Sommige gezinsvoogdij-instellingen zijn uit arren moede een eigen opleidingstraject begonnen en bij andere instellingen ontbreekt een systematisch aanbod.

Het zou een impuls voor de professionalisering van gezinsvoogden kunnen zijn als kinderrechtvaardiger te kennen gaven welke manco's zij tegenkomen in de rapportage van de gezinsvoogd. Desnoods zouden bepaalde rapportages – met redenen omkleed - afgewezen kunnen worden. Eventuele jurisprudentie die uit deze opstelling – en mogelijke beroepen daartegen – zou voortvloeien, kan een kader bieden voor verbetering van de rapportage.

6.5.2 Een betere afstemming tussen gezinsvoogdij en aanbieders van 'hulp op indicatie'

Jeugdigen en ouders krijgen niet de hulp die ze nodig hebben en als ze die al krijgen moeten ze er vaak lang op wachten. Hier wrekt zich een onvoldoende onderlinge afstemming tussen de jeugdzorg en de gezinsvoogdij-instellingen. Dit gebrek aan afstemming blijkt op verschillende niveau's. Op het niveau van de individuele cliënt is het voor de gezinsvoogd vaak moeilijk de juiste vorm van hulp te mobiliseren. Daar doen zich complicaties voor als het gaat om de vraag wie uiteindelijk beslist over de indicatiestelling. Dienen gezinsvoogden de

conclusies van de Raad voor de Kinderbescherming over te nemen of gaan ze aanvullend onderzoek doen? Gaan de zorginstellingen af op de conclusies van de Raad, op die van de gezinsvoogd, of de indicatiestelling van een zorgtoewijzings-orgaan of gaat men zelf nog aanvullend onderzoek doen?

Op het instellingsniveau is vaak gebrek aan afstemming. De zorgaanbieders leveren niet alle hulp die de gezinsvoogdij-instelling nodig acht. En omgekeerd ontwikkelen zorgaanbieders soms vormen van hulp waaraan de gezinsvoogdij-instelling geen boodschap lijken te hebben. Het feit dat de gezinsvoogdij en aanbieders van 'hulp op indicatie' elkaar nu treffen in het Bureau Jeugdzorg is een belangrijke eerste stap voor het realiseren van de bepleite afstemming, maar in de praktijk is deze nog lang niet gerealiseerd.

6.5.3 Nader onderzoek naar de vraag welke jeugdigen wel en welke niet vooruitgaan tijdens de maatregel

Er zou onderzoek gedaan moeten worden naar de vraag welke jeugdigen wel en welke niet vooruitgaan na het uitspreken van de maatregel. Als de kenmerken bekend zijn van de jeugdigen en gezinnen die meer nodig hebben dan datgene wat in het kader van de huidige maatregel geboden kan worden, kunnen deze jeugdigen en gezinnen wellicht in een eerder stadium van de maatregel geïdentificeerd worden opdat andere maatregelen en middelen ingezet kunnen worden. In eerste instantie zou dit onderzoek de vorm kunnen hebben van een dossieronderzoek zoals het onderhavige. Er zou meer gedetailleerd gekeken moeten worden naar kenmerken van de jeugdige, diens gezin en de omgeving, alsook op de voorgeschiedenis. Een dergelijk onderzoek zou een predictie-systematiek kunnen opleveren waarmee jeugdigen met een behoorlijke kans op verbetering in een vroeg stadium kunnen worden onderscheiden van jeugdigen die meer nodig hebben. In tweede instantie zou een longitudinaal prognostisch onderzoek uitgevoerd kunnen worden waarin deze predictie-systematiek wordt gevalideerd.

Onderzoek van een geheel ander karakter, maar met hetzelfde oogmerk, zou innovatie- en evaluatie onderzoek zijn waarbij het gaat om het ontwikkelen van nieuwe vormen van hulpverlening. Het is denkbaar dit soort onderzoek toe te spitsen op specifieke uitwerkingen van bestaande maatregelen en middelen. Ook kan men denken aan het experimenteren met en het evalueren van bepaalde jeugdbeschermingmodaliteiten die weliswaar niet in de wet staan maar – op vrijwillige basis – wel kunnen worden beproefd vooruitlopend op eventuele wetsvernieuwing.

Literatuur

- Baumrind, D. (1994). The average expectable environment is not good enough. A response to Scar. *Child Development*, 64, 1299 – 1317.
- Bakker, K., Berger, M.A., Jagers, J.D. & Slot, N.W. (2000). *Begin in het gezin. Theorie en praktijk van crisishulp aan huis*. Utrecht: Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn.
- Bartels, A.A.J., Schuursma, S. & Slot, N.W. (2001). Interventies. In: R. Loeber, N.W. Slot en J.A. Sergeant. (red.), *Ernstig geweldadige jeugddelinquentie. Omvang, oorzaken en interventies*. 291 – 319. Houten: Bohn, Stafleu, Van Loghum.
- Belsky, J. & Cassidy, J. (1994). Attachment: Theory and Evidence. In: M. Rutter & D.F. Hay (Eds.) *Development Through Life. A Handbook for Clinicians*. 373 - 403 Oxford: Blackwell.
- Berg, Insoo, Kim. (2000). *Ik wil mijn kind niet kwijt. Samenwerken met ouders onder dwang van de kindbescherming*. Haarlem: De Toorts.
- Boom, D. C. van den. (1999). *Ouders op de voorgrond*. Utrecht: Sardes.
- Bruning, M.R. (2001). *Rechtvaardiging van kindbescherming*. Academisch proefschrift. Vrije Universiteit. Deventer: Kluwer
- Chess, S. & Thomas, A. (1984). *Origins and evolution of behavioral disorders*. New York: Brunner/Mazel.
- Cicchetti, D. & Lynch, M. (1995). Failures in the Expectable Environment and Their impact on Individual Development: The Case of Child Maltreatment. In: Cicchetti, D. & Cohen, D.J. (Red.) *Developmental Psychopathology Vol 2*, 32 – 71. New York: John Wiley.
- Clemens Schröner, B.L.F. (1952). *Gezinsvoogdij en levensloop. Onderzoek naar de resultaten van gezinsvoogdij-gevallen in de grote stad en op het platteland*. Leiden: Instituut voor praeventieve geneeskunde.
- Dishion, T.J., French, D.C. & Patterson, G.R. (1995). The development and ecology of antisocial behavior. In: Cicchetti, D. & Cohen, D.J. (Red.) *Developmental Psychopathology Vol 2*, 421-471 New York: John Wiley.
- Dullens, G. (2001). Directeur Oudejans uit felle kritiek op effectiviteit van jeugdbescherming. *Perspectief*, no. 7 – november 2001, 21.
- Frecken, J. (2001). *Seksueel misbruik van kinderen. Aard, omvang, signalen aanpak*. Den Haag: Min. Van Justitie. Directie Preventie, Jeugd en sanctiebeleid.
- Goudena, P.P. (1994). Ontwikkelingsopgaven en opvoedingsopgaven. In: J. Rispens, .P.P. Goudena, en J.J.M. Groenendaal. (Red.) *Preventie van psychosociale problemen*. 46 – 59. Houten: Bohn, Stafleu en Van Loghum
- Hermanns, J. (1998). Bijpassende ouders gezocht. In: I. van de Zande, Bas Levering en Frans Leenders (Red.) *Mijn eigen kind is een ander verhaal*, 57 - 67 Maarsen: Elsevier / De Tijdstroom
- 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 en Spinder, S. (2001). *De (gezins)voogd als jongleur. Een methodisch handboek voor het gezinsvoogdijwerk*. Houten: Bohn Stafleu en Van Loghum.

- Kazdin, A. E. (1997), Practitioner review: psychosocial treatments for conduct disorder in children. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 62, 161-182. Vertaling: Overzicht voor de practicus: psychosociale behandeling van gedragsstoornissen bij kinderen. *Bijblijven, literatuurselectie kinderen en adolescenten*, 1998 (febr.), 5 (1), 5-48.
- Knaap, L., van der (2000). *Competence in Dutch adolescents in residential treatment facilities*. Colloquium A developmental approach of antisocial behavior. 28 – 30 November 2000 Amsterdam. Vrije Universiteit.
- Kruyswijk-Hamburger. (1927). *De resultaten van de opvoeding ingevolge de kindervetten*. Mededeelingen van den Nederlandschen Bond tot Kinderbescherming. No 25.
- Lipsey M.W. & Wilson D.B. (1998), Effective intervention for serious juvenile offenders. A synthesis of research. In: R. Loeber & D.P. Farrington (eds.), *Serious & Violent Juvenile Offenders. Risk factors and successful interventions*. Londen: Sage. Pp. 313-338.
- Mertens, N.M. (1993). *De ondertoezichtstelling en andere maatregelen van kinderscherming*. Den Haag: WODC/Ministerie van Justitie.
- Mertens, N.M. (1996) *Gezinsvoogden aan het werk. De uitvoering van de ondertoezichtstelling in 1993*. Den Haag: WODC. Arnhem: Gouda Quint.
- Patterson, G., Chamberlain, P. & Reid, J. (1982). A comparative evaluation of a parent training program. *Behavior Therapy*, 13, 638 - 650.
- Patterson, G.R. (1965). Parents as dispensers of aversive stimuli. *Jrn. Of Personality and Social Psychology*, 2, 6, 884 – 851.
- Patterson, G.R. (1982). *Coercive Family Process* Eugene OR: Castalia.
- Ploeg, J.D., van der & Scholte, E.M. (2001). *Effectieve hulpverlening aan jeugdigen met meervoudige psychosociale problemen*. Amsterdam: NIPPO.
- Prinz, R.J. & Miller, G.E. (1994). FamilyBased Treatment for Childhood Antisocial Behavior: Experimental Influences on Dropout and Engagement. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 62, 645 – 650.
- Pijl, S.J. (1997). Het Onderwijs. In: G.H. van Gemert & R.B. Minderaa (red.), *Zorg voor mensen met een verstandelijke handicap*. Assen: Van Gorcum.
- Rispens, J., Goudena, P. P. & Groenendaal, J. J. M. (1994). *Preventie van psychosociale problemen bij kinderen en jeugdigen*. Houten: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Rutter, M. (1995). Clinical Implications of Attachment Concepts: Retrospect and Prospect. *J. Child. Psychol. Psychiat.* 36, 549-571.
- Sameroff, A. (1975) Transactional models in early social relations. *Human Development*, 18, 65 - 79.
- Savornin Lohman, J. de, Bruning, M.R., Goderie, M.J.H., Nieborg, S.M.A., & Stekete, M.J. (2000). *Met recht onder toezicht gesteld. Evaluatie herziene OTS-wetgeving*. Utrecht: Verweij-Jonker Instituut.
- Sajwaj, T. & Dillon, A. (1977). Complexities of an 'Elementary' Behavior Modification Procedure: Different Adult Attention Used for Children's Behavior disorders. In: B.C. Etzel, J.M. LeBlanc en D.M. Baer (Red.). *New Developments in Behavioral Research. Theory Method and Application. In Honor of Sidney W. Bijou*. 303 – 317. Hillsdale (NJ): Erlbaum.
- Scholte, E.M. (1996). *Handleiding bij de Vragenlijst Sociale en Pedagogische Situatie*, versie 4.0. Delft/ Amsterdam: Eburon/Nippo.

Schuytvlot, A.H., 1998. *Een dynamische driehoek. Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd*. Delft: Uitgeverij Eburon.

Slot, N.W. (1999a). 'Gezagdragend en gezaghebbend'. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van bijzonder hoogleraar orthopedagogiek - de leerstoel 'Pro Juventute'- aan de Vrije Universiteit te Amsterdam op vrijdag 19 november 1999.

Slot, N.W. (1999b). De dagelijkse routine: een praktisch begrip bij de planning en uitvoering van hulpverlening. In: E.J. Knorth en M. Smit (Red.) *Planmatig handelen in de jeugdhulpverlening*. 271 – 286. Leuven: Garant.

Slot, N.W. (2000) *Wat werkt?* Inleiding op de Conferentie 'Professionele Jeugdzorg in 2000' van gedrag en interacties. Georganiseerd door Stichting Jeugdzorg Rotterdam.

Slot, N.W. & Spanjaard, H.J.M. (1996). Ontwikkelingstaken voor ouders van jonge kinderen. Het competentiemodel en gezinsgerichte hulpverlening. *Jeugd en samenleving*, 26, 1, 3-19.

Slot, N.W. & Spanjaard, H.J.M. (1999). *Competentievergroting in de residentiële jeugdzorg*. Baarn: Intro.

Stichting Vedio, 2000. *Leiding geven aan verandering*. Utrecht: Vedio.

Vianen, R.T. van, Baarda, D.B., Berge, I.J. ten & Speet, B.G.J.M. (1999). *RED-systeem. Handboek Ambulant en Jeugdbescherming*. Rotterdam: Jeugdzorg Rotterdam /Zuid-Holland Zuid.

Voortgangsrapportage Beleidskader Jeugdzorg 2001 - 2004 (2000), Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (i.s.m. andere ministeries).

Weterings, A.M., Quik-Schuijt, & Versteeg, T. (2001). De (on)bruikbaarheid van het huidige maatregelenpakket bij de langdurige pleegzorgplaatsing. *Tijdschrift voor Familie- en Jeugdrecht*, 23, 66 – 73.

Waters, E., & Sroufe, L. A. (1983). Social competence as a developmental construct. *Developmental Review*, 3, 79-97.

Woortman, G. (2000). IGV. Pilot project intensieve gezinsvoogdij. Lelystad: Stichting Jeugd en Gezin.

Yperen, T.A. van (1995). Registratie in de Jeugdzorg. Het gebruik van instrumenten. Utrecht: NIZW.

Bijlagen

Bijlage 1 Leden van de begeleidingscommissie

Voorzitter:

Mevrouw dr. M.J.M. Brand Koolen

Leden (op alfabetische volgorde):

Mevrouw dr. M.W. Bol, Ministerie van Justitie, WODC

Mevrouw mr. M.M.A. van den Boogaard, arrondissementsrechtbank Alkmaar

Mevrouw drs. P.H.M. Deijkers, Vedivo

Mevrouw mr. W.M. de Jongste, Ministerie van Justitie, WODC

Mevrouw mr. H. Lenters, Ministerie van Justitie, DGWRR/DW

Mevrouw mr. G.M. Lieuw, Ministerie van Justitie, DGJPS/DPJS

Mevrouw drs. V.M.M. Pachen, Raad voor de Kinderbescherming, hoofdkantoor
Beleidsinformatie en –onderzoek

Mr. F. van der Reijt, Arrondissementsrechtbank 's-Hertogenbosch

Mevrouw mr. A.S. Thuis, Ministerie van Justitie, DGJPS/DPJS

Mevrouw mr. S. al Zwaini, Ministerie van Justitie, DGJPS/DPJS

Bijlage 3 Scoringsformulier dossieronderzoek

SCORINGSLIJST DOSSIERS

Versie februari 2001

©Copyright Vrije Universiteit Amsterdam,
februari 2001

Ppnr:	_____
<i>Algemene gegevens jeugdige</i>	
Leeftijd	_____
Geslacht	1 2
Schooltype	_____
Intelligentie	0 1 2 3
Woonsituatie bij aanvang OTS	0 1 2 3 4 5 6 7
Etnische achtergrond	0 1 2
Startjaar OTS	_____
Motivatie bij aanvang OTS	0 1 2 3 4
Raadsrapport	
<i>Bijzondere condities / meegemaakte gebeurtenissen voorafgaand aan de OTS</i>	
Verwaarlozing	0 1
Seksueel misbruik	0 1
Mishandeling	0 1
Overlijden gezinslid	0 1
Echtscheiding ouders	0 1
Overige belastende ervaringen	0 1
Genoten hulpverlening kind	0 1
Genoten hulpverlening gezin	0 1
Taalproblematiek	0 1
Uithuisplaatsing voorafgaand aan OTS	0 1
Uithuisplaatsing bij start OTS	0 1
VOTS voorafgaand aan OTS	0 1
Medische problematiek pupil	0 1
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand pupil	0 1
Anders, nl	_____
<i>Zorgpunten kindfunctioneren</i>	
Medische problematiek	0 1
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand	0 1
Somber gedrag	0 1
Angstig gedrag	0 1
Sociaalangstig gedrag	0 1
Overige sociaal-emotionele problematiek	0 1
Ongedurig of hyperactief gedrag	0 1
Agressief gedrag	0 1
Antisociaal gedrag	0 1
Niet-leeftijdsadequaat of risicovol seksueel gedrag	0 1
Middelenmisbruik	0 1
Overige zorgpunten kindfunctioneren	0 1
Totaalscore	_____
<i>Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving</i>	
Problemen in relatie met de niet-verzorgende ouder	0 1
Gezinsconflicten / relatieproblemen opvoeders	0 1
Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders	0 1
Inadequate gedragsbegeleiding	0 1
Inadequate opvoedingsstijl	0 1
Mishandeling in opvoedingssituatie	0 1
Seksueel misbruik	0 1
Psychosociale problemen/deviantie bij gezinsleden	0 1
Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving	0 1
Totaalscore	_____

Zorgpunten wijdere omgeving

Gebrek aan schoolmotivatie	0 1
Gedrags-/werkhoudingsproblemen	0 1
Leerachterstanden/ zwakke schoolprestaties	0 1
Overige schoolgerelateerde zorgpunten	0 1
Vrienden met probleemgedrag	0 1
Verstoorde relaties met leeftijdsgenoten	0 1
Risicovolle vrijetijdsbesteding	0 1
Problemen gerelateerd aan woonomgeving	0 1
Overige zorgpunten wijdere omgeving	0 1
Totaalscore	_____

HVP

Zorgpunten kindfunctioneren

Medische problematiek	0 1 2
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand	0 1 2
Somber gedrag	0 1 2
Angstig gedrag	0 1 2
Sociaalangstig gedrag	0 1 2
Overige sociaal-emotionele problematiek	0 1 2
Ongedurig of hyperactief gedrag	0 1 2
Agressief/ oppositioeneel gedrag	0 1 2
Antisociaal gedrag	0 1 2
Niet-leeftijdsadequaat of risicovol seksueel gedrag	0 1 2
Middelenmisbruik	0 1 2
Overige zorgpunten kindfunctioneren	0 1 2
Totaalscore 1	_____
Totaalscore 2	_____

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

Problemen in relatie met de niet-verzorgende ouder	0 1 2
Gezinsconflicten / relatieproblemen opvoeders	0 1 2
Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders	0 1 2
Inadequate gedragsbegeleiding	0 1 2
Inadequate opvoedingsstijl	0 1 2
Mishandeling in opvoedingssituatie	0 1 2
Seksueel misbruik	0 1 2
Psychosociale problemen/ deviantie bij gezinsleden	0 1 2
Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving	0 1 2
Totaalscore 1	_____
Totaalscore 2	_____

Zorgpunten wijdere omgeving

Gebrek aan schoolmotivatie	0 1 2
Gedrags-/ werkhoudingsproblemen	0 1 2
Leerachterstanden/ zwakke schoolprestaties	0 1 2
Overige schoolgerelateerde zorgpunten	0 1 2
Vrienden met probleemgedrag	0 1 2
Verstoorde relaties met leeftijdsgenoten	0 1 2
Risicovolle vrijetijdsbesteding	0 1 2
Problemen gerelateerd aan woonomgeving	0 1 2
Overige zorgpunten wijdere omgeving	0 1 2
Totaalscore 1	_____
Totaalscore 2	_____

Algemeen

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage	0 1 2 3 4 5 6 7
Continuïteit verblijfplaats afgelopen periode	0 1 2 3
Samenwerking met betrokkenen	0 1 2 3
Samenwerking met hulpverleningsinstellingen	0 1 2 3
Belastende gebeurtenissen afgelopen periode	0 1

Doelstellingen/Middelen/Evaluatie

Doelstellingen algemeen

Gerichtheid op bedreigende factoren	0 1 2 3
Gerichtheid op behoud/herstel band tussen kind en ouder(s)	0 1 2 3

Doelstellingen specifiek (per doelstelling te scoren)

Concreetheid doelstelling 1	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 1	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 2	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 2	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 3	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 3	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 4	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 4	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 5	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 5	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 6	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 6	0 1 2 3
Gemiddelde concreetheid doelstellingen	_____
Gemiddelde relevantie doelstellingen	_____

Middelen (per middel te scoren):

Aard middel 1	_____
Relevantie middel 1	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 1	0 1 2 3 4 5 6 7
Aard beoogd middel 2	_____
Relevantie middel 2	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 2	0 1 2 3 4 5 6 7

Evaluatie

Aansluiting HVP bij raadsrapport	0 1 2 3
----------------------------------	---------

Eerste vervolgrapportage

Zorgpunten kindfunctioneren

Medische problematiek	0 1 2
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand	0 1 2
Somber gedrag	0 1 2
Angstig gedrag	0 1 2
Sociaalangstig gedrag	0 1 2
Overige sociaal-emotionele problematiek	0 1 2
Ongedurig of hyperactief gedrag	0 1 2
Agressief/ oppositioneel gedrag	0 1 2
Antisociaal gedrag	0 1 2
Niet-leeftijdsadequaate of risicovol seksueel gedrag	0 1 2
Middelenmisbruik	0 1 2
Overige zorgpunten kindfunctioneren	0 1 2
Totaalscore 1	_____
Totaalscore 2	_____

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

Problemen in relatie met de niet-verzorgende ouder	0 1 2
Gezinsconflicten / relatieproblemen opvoeders	0 1 2
Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders	0 1 2
Inadequate gedragsbegeleiding	0 1 2
Inadequate opvoedingsstijl	0 1 2
Mishandeling in opvoedingsituatie	0 1 2
Seksueel misbruik	0 1 2
Psychosociale problemen/deviantie bij gezinsleden	0 1 2
Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving	0 1 2
Totaalscore 1	—
Totaalscore 2	—

Zorgpunten in wijdere omgeving

Gebrek aan schoolmotivatie	0 1 2
Gedrags-/werkhoudingsproblemen	0 1 2
Leerachterstanden/ zwakke schoolprestaties	0 1 2
Overige schoolgerelateerde zorgpunten	0 1 2
Vrienden met probleemgedrag	0 1 2
Risicovolle vrijetijdsbesteding	0 1 2
Verstoorde relaties met leeftijdsgenoten	0 1 2
Problemen gerelateerd aan woonomgeving	0 1 2
Overige zorgpunten wijdere omgeving	0 1 2
Totaalscore 1	—
Totaalscore 2	—

Algemeen

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage	0 1 2 3 4 5 6 7
Continuïteit verblijfplaats afgelopen periode	0 1 2 3
Samenwerking met betrokkenen	0 1 2 3
Samenwerking met hulpverleningsinstellingen	0 1 2 3
Continuïteit gezinsvoogd	0 1 2
Belastende gebeurtenissen afgelopen periode	0 1

Doelstellingen/Middelen/Evaluatie

Doelstellingen algemeen

Gerichtheid op bedreigende factoren	0 1 2 3
Gerichtheid op behoud/herstel band tussen kind en ouder(s)	0 1 2 3
Mate waarin doelstellingen vorige rapportage bereikt zijn	0 1 2 3

Doelstellingen specifiek (per doelstelling te scoren)

Concreetheid doelstelling 1	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 1	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 2	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 2	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 3	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 3	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 4	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 4	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 5	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 5	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 6	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 6	0 1 2 3
Gemiddelde concreetheid doelstellingen	—
Gemiddelde relevantie doelstellingen	—

Middelen (per middel te scoren):

Aard beoogd middel 1	
Relevantie middel 1	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 1	0 1 2 3 4 5 6 7
Aard beoogd middel 2	
Relevantie middel 2	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 2	0 1 2 3 4 5 6 7

Evaluatie

Mate waarin situatie is geëvalueerd	0 1 2 3
Mate waarin algemene doelstelling ondertoezichtstelling is bereikt	0 1 2 3
Reden beëindiging OTS	0 1 2 3 4 5 6

Tweede vervolgrapportage

Zorgpunten kindfunctioneren

Medische problematiek	0 1 2
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand	0 1 2
Somber gedrag	0 1 2
Angstig gedrag	0 1 2
Sociaalangstig gedrag	0 1 2
Overige sociaal-emotionele problematiek	0 1 2
Ongedurig of hyperactief gedrag	0 1 2
Agressief / oppositioneel gedrag	0 1 2
Antisociaal gedrag	0 1 2
Niet-leeftijdsadequaat of risicovol seksueel gedrag	0 1 2
Middelenmisbruik	0 1 2
Overige zorgpunten kindfunctioneren	0 1 2
Totaalscore 1	—
Totaalscore 2	—

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

Problemen in relatie met de niet-verzorgende ouder	0 1 2
Gezinsconflicten / relatieproblemen opvoeders	0 1 2
Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders	0 1 2
Inadequate gedragsbegeleiding	0 1 2
Inadequate opvoedingsstijl	0 1 2
Mishandeling in opvoedingssituatie	0 1 2
Seksueel misbruik	0 1 2
Psychosociale problemen/deviantie bij gezinsleden	0 1 2
Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving	0 1 2
Totaalscore 1	—
Totaalscore 2	—

Zorgpunten in bredere omgeving

Gebrek aan schoolmotivatie	0 1 2
Gedrags-/werkhoudingsproblemen	0 1 2
Leerachterstanden/ zwakke schoolprestaties	0 1 2
Overige schoolgerelateerde zorgpunten	0 1 2
Vrienden met probleemgedrag	0 1 2
Risicovolle vrijetijdsbesteding	0 1 2
Verstoorde relaties met leeftijdsgenoten	0 1 2
Problemen gerelateerd aan woonomgeving	0 1 2
Overige zorgpunten bredere omgeving	0 1 2
Totaalscore 1	—
Totaalscore 2	—

Algemeen

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage	0 1 2 3 4 5 6 7
Continuïteit verblijfplaats afgelopen periode	0 1 2 3
Samenwerking met betrokkenen	0 1 2 3
Samenwerking met hulpverleningsinstellingen	0 1 2 3
Continuïteit gezinsvoogd	0 1 2
Belastende gebeurtenissen afgelopen periode	0 1

Doelstellingen/Middelen/Evaluatie

Doelstellingen algemeen

Gerichtheid op bedreigende factoren	0 1 2 3
Gerichtheid op behoud/herstel band tussen kind en ouder(s)	0 1 2 3
Mate waarin doelstellingen vorige rapportage bereikt zijn	0 1 2 3

Doelstellingen specifiek (per doelstelling te scoren)

Concreetheid doelstelling 1	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 1	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 2	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 2	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 3	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 3	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 4	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 4	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 5	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 5	0 1 2 3
Concreetheid doelstelling 6	0 1 2 3
Relevantie doelstelling 6	0 1 2 3
Gemiddelde concreetheid doelstellingen	_____
Gemiddelde relevantie doelstellingen	_____

Middelen (per middel te scoren):

Aard beoogd middel 1	_____
Relevantie middel 1	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 1	0 1 2 3 4 5 6 7
Aard beoogd middel 2	_____
Relevantie middel 2	0 1 2 3
Resultaat ingezet middel 2	0 1 2 3 4 5 6 7

Evaluatie

Mate waarin situatie is geëvalueerd	0 1 2 3
Mate waarin algemene doelstelling ondertoezichtstelling is bereikt	0 1 2 3
Reden beëindiging OTS	0 1 2 3 4 5 6

Derde vervolgrapportage

Zorgpunten kindfunctioneren

Medische problematiek	0 1 2
Psychische stoornis / ontwikkelingsachterstand	0 1 2
Somber gedrag	0 1 2
Angstig gedrag	0 1 2
Sociaalangstig gedrag	0 1 2
Overige sociaal-emotionele problematiek	0 1 2
Ongedurig of hyperactief gedrag	0 1 2
Agressief / oppositioneel gedrag	0 1 2
Antisociaal gedrag	0 1 2
Niet-leefijdsadequaat of risicovol seksueel gedrag	0 1 2
Middelenmisbruik	0 1 2
Overige zorgpunten kindfunctioneren	0 1 2
Totaalscore 1	_____
Totaalscore 2	_____

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

Problemen in relatie met de niet-verzorgende ouder	0	1	2
Gezinsconflicten / relatieproblemen opvoeders	0	1	2
Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders	0	1	2
Inadequate gedragsbegeleiding	0	1	2
Inadequate opvoedingsstijl	0	1	2
Mishandeling in opvoedingssituatie	0	1	2
Seksueel misbruik	0	1	2
Psychosociale problemen/deviantie bij gezinsleden	0	1	2
Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving	0	1	2
Totaalscore 1	—		
Totaalscore 2	—		

Zorgpunten in bredere omgeving

Gebrek aan schoolmotivatie	0	1	2
Gedrags-/werkhoudingsproblemen	0	1	2
Leerachterstanden/ zwakke schoolprestaties	0	1	2
Overige schoolgerelateerde zorgpunten	0	1	2
Vrienden met probleemgedrag	0	1	2
Risicovolle vrijetijdsbesteding	0	1	2
Verstoorde relaties met leeftijdsgenoten	0	1	2
Problemen gerelateerd aan woonomgeving	0	1	2
Overige zorgpunten bredere omgeving	0	1	2
Totaalscore 1	—		
Totaalscore 2	—		

Algemeen

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage	0	1	2	3	4	5	6	7
Continuïteit verblijfplaats afgelopen periode	0	1	2	3				
Samenwerking met betrokkenen	0	1	2	3				
Samenwerking met hulpverleningsinstellingen	0	1	2	3				
Continuïteit gezinsvoogd	0	1	2					
Belastende gebeurtenissen afgelopen periode	0	1						

Doelstellingen/Middelen/Evaluatie

Doelstellingen algemeen

Gerichtheid op bedreigende factoren	0	1	2	3
Gerichtheid op behoud/herstel band tussen kind en ouder(s)	0	1	2	3
Mate waarin doelstellingen vorige rapportage bereikt zijn	0	1	2	3

Doelstellingen specifiek (per doelstelling te scoren)

Concreetheid doelstelling 1	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 1	0	1	2	3
Concreetheid doelstelling 2	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 2	0	1	2	3
Concreetheid doelstelling 3	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 3	0	1	2	3
Concreetheid doelstelling 4	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 4	0	1	2	3
Concreetheid doelstelling 5	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 5	0	1	2	3
Concreetheid doelstelling 6	0	1	2	3
Relevantie doelstelling 6	0	1	2	3
Gemiddelde concreetheid doelstellingen	—			
Gemiddelde relevantie doelstellingen	—			

Middelen (per middel te scoren):

Aard beoogd middel 1	
Relevantie middel 1	0 1 2 3
Resultaat ingezet extern middel 1	0 1 2 3 4 5 6 7
Aard beoogd middel 2	
Relevantie middel 2	0 1 2 3
Resultaat ingezet extern middel 2	0 1 2 3 4 5 6 7

Evaluatie

Mate waarin situatie is geëvalueerd	0 1 2 3	
Mate waarin algemene doelstelling ondertoezichtstelling is bereikt		0 1 2 3
Reden beëindiging OTS	0 1 2 3 4 5 6	

Bijlage 4 Protocol dossieronderzoek

1. Inleiding

In dit protocol staat beschreven welke variabelen worden vastgelegd, op basis van welke dossieronderdelen c.q. -gegevens dit gebeurt, hoe de variabelen zijn omschreven en welke scoringsrichtlijnen bij scoring gehanteerd worden. Hieronder wordt ingegaan op de structuur en de achtergrond van de scorelijst. Paragraaf 3 behandelt de scoringsinstructie. In paragraaf 4 worden de variabelen inhoudelijk toegelicht.

2. Structuur en achtergrond scorelijst

Met behulp van de scorelijst dienen aan de hand van OTS-dossiers van verschillende gezinsvoogdij-instellingen op gestandaardiseerde wijze gegevens te worden verzameld over zorgpunten, doelstellingen en ingezette middelen. De gegevens zijn bedoeld om uitspraken te kunnen doen over enkele aspecten van de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling. De dossiers bestaan uit minimaal een raadsrapport en een HVP en - afhankelijk van de looptijd van de betreffende ondertoezichtstelling - uit een aantal vervolgrapportages. De scorelijst heeft de volgende structuur:

Raadsrapport

Algemene gegevens jeugdige

Bijzondere condities/meegemaakte gebeurtenissen

Zorgpunten

Hulpverleningsplan

Zorgpunten

Andere relevante factoren

Doelstellingen

Middelen

Evaluatie

Volverrapportage 1

(Evaluatierapport en nieuw hulpverleningsplan)

gelijk aan hulpverleningsplan

Volverrapportage 2

idem

Volverrapportage 3

idem

De scorelijst is opgebouwd uit een gedeelte dat eenmalig wordt ingevuld en een gedeelte dat herhaald wordt bij het vastleggen van de informatie uit de verschillende rapportages. Het eerstgenoemde gedeelte bestaat uit *algemene gegevens jeugdige* (zoals leeftijd, geslacht, schooltype, woonsituatie) en *bijzondere condities/meegemaakte gebeurtenissen*. De laatste categorie omvat gegevens die bepalend kunnen zijn voor de start van de ondertoezichtstelling en/of waarvan bekend is dat ze mogelijk invloed kunnen hebben op de verdere ontwikkeling van het kind of het verloop van de ondertoezichtstelling (bijvoorbeeld: seksueel misbruik in de voorgeschiedenis). Tevens wordt hier vastgelegd of reeds eerder sprake is geweest van hulpverlening. Het algemene deel van de lijst wordt gescoord op basis van het raadsrapport, omdat dit rapport ten aanzien van deze variabelen doorgaans de meeste informatie oplevert. Wanneer uit andere rapportages een aspect naar voren komt dat in het raadsrapport niet vermeld is, kan dit alsnog gescoord worden. Naast het algemene deel zijn in de scorelijst variabelen opgenomen die voor elk rapport afzonderlijk vastgelegd worden. Deze variabelen vallen onder de kopjes *zorgpunten*, *andere relevante factoren*, *doelstellingen*, *middelen* en *evaluatie*.

Zorgpunten

De zorgpunten zijn verdeeld in 3 domeinen, te weten "Zorgpunten kindfunctioneren", "Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving" en "Zorgpunten wijdere omgeving". De domeinen en de daarbij behorende items zijn ontleend aan de handleiding van De Vragenlijst Sociaal Pedagogische Situatie (VSPS; Scholte, 1996). De VSPS is bedoeld als ordeningskader voor relevante diagnostische informatie en als uitgangspunt voor hulpverleningsplannen en/of indicatiestelling voor zorg. De genoemde domeinen zijn opgebouwd uit variabelen die aspecten van disfunctioneren vertegenwoordigen.

Voor gebruik in het kader van dit onderzoek is elk domein vereenvoudigd. Dit is voornamelijk gebeurd door relatief gedifferentieerde variabelen samen te voegen. Enkele VSPS-variabelen die op grond van alleen rapportage door gezinsvoogden niet betrouwbaar te scoren leken en ook moeilijk samen te voegen waren, zijn weggelaten. Tijdens het ontwikkelingsproces ontstonden per domein ongeveer 10 scoringscategorieën, die merendeels verwijzen naar manifest probleemgedrag c.q. min of meer afgebakende omgevingsfactoren. Daarnaast zijn enkele restcategorieën toegevoegd, waarin bijvoorbeeld complexe begrippen als 'loyaliteitsproblematiek' of eventuele psychiatrische diagnoses onder te brengen zijn. De variabelen kunnen afzonderlijk statistisch worden verwerkt, maar ook in de vorm van een totaalscore per domein.

Andere relevante factoren

Onder dit kopje wordt de woonsituatie van de jeugdige ten tijde van de betreffende rapportage gescoord, evenals het aantal wisselingen van diens verblijfplaats in de voorafgaande periode. Daarnaast wordt een globale kwalificatie gegeven van de samenwerking met betrokkenen (jeugdige en gezin) en met hulpverleningsinstellingen (waaronder ook een eventueel pleeggezin). Verder worden eventuele wisselingen van gezinsvoogd geregistreerd en wordt aangegeven of zich specifieke belastende gebeurtenissen hebben voorgedaan in de voorgaande periode.

Doelstellingen

Om te kunnen evalueren in welke mate de ondertoezichtstelling resultaat heeft, kunnen verschillende soorten doelstellingen worden geformuleerd en vervolgens getoetst aan bepaalde criteria. De huidige hulpverleningsplannen bij gezinsvoogdij-instellingen zijn hierop echter onvoldoende toegesneden. Zo worden vrijwel nooit criteria gekoppeld aan de gestelde doelen. Om deze reden is ervoor gekozen in het kader van het dossieronderzoek slechts (exploratief) te onderzoeken in welke mate de geformuleerde doelstellingen voldoen aan kenmerken die een evaluatie in principe mogelijk maken. Hiertoe werd in eerste instantie uitgegaan van vier variabelen: de mate waarin geformuleerde doelen *concreet verwoord, toetsbaar, relevant en haalbaar* zijn. Bij de voorbereiding van de dataverzameling bleken de variabelen 'toetsbaarheid' en 'haalbaarheid' evenwel niet betrouwbaar c.q. betekenisvol te scoren. Uiteindelijk zijn daarom slechts de volgende variabelen geregistreerd:

Ten aanzien van de geformuleerde doelstellingen in het algemeen (dus het geheel van zowel korte- als lange-termijndoelstellingen) wordt vastgelegd in hoeverre deze zijn gericht op (1) de bedreigende factoren (zoals aangegeven in de genoemde zorgpunten) en (2) behoud/herstel van de band tussen kind en ouders. Daarnaast wordt ten aanzien van de korte-termijndoelen afzonderlijk (maximaal 6) aangegeven in hoeverre deze *concreet* geformuleerd zijn en in hoeverre ze als *relevant* kunnen worden gekwalificeerd in de context van de aangegeven zorgpunten.

Middelen

De in het hulpverleningsplan genoemde middelen (maximaal 2) worden omschreven en post hoc gecategoriseerd. Daarnaast wordt aangegeven in hoeverre het middel in de context relevant is. Tevens wordt geregistreerd of het betreffende middel in de daaropvolgende periode ook daadwerkelijk is ingezet en zo nee, waarom dit niet is gebeurd.

Evaluatie

Onder het laatste kopje van de scorelijst wordt aangegeven in hoeverre het verloop van de ondertoezichtstelling in de betreffende vervolgrapportage inzichtelijk is geëvalueerd. Tevens wordt vastgelegd in hoeverre de eerder gestelde korte-termijndoelen zijn gerealiseerd en in welke mate de algemene doelstelling van de ondertoezichtstelling op dat moment is bereikt. Tenslotte wordt de eventuele reden van beëindiging van de ondertoezichtstelling geregistreerd. (N.B. In het eerste hulpverleningsplan zijn deze items niet opgenomen. Wel wordt daar geregistreerd in hoeverre het hulpverleningsplan aansluit bij het raadsrapport.)

3. Scoringsinstructie

Als algemene richtlijn geldt dat gescoord wordt op basis van expliciete informatie in de betreffende rapportage. Zorgpunten zijn aanwezig (1) of niet aanwezig (0). Bij ontbreken van expliciete informatie over een variabele en bij twijfel of onduidelijkheid wordt 0 gescoord.

De variabelen worden inhoudelijk nader omschreven en toegelicht in paragraaf 4.

- Raadsrapport

Algemene gegevens jeugdige (8 variabelen)

Leeftijd	= leeftijd in jaren op 01.02.01
Geslacht	1 = mannelijk 2 = vrouwelijk
Schooltype	= ... (verbaal vastgelegd en post hoc gecategoriseerd)
Intelligentie	0 = onbekend 1 = benedengemiddeld 2 = gemiddeld 3 = bovengemiddeld

Woonsituatie bij aanvang OTS

- Onbekend	= 0
- Gezin van herkomst met beide ouders	= 1
- Gezin van herkomst met één v.d. natuurlijke ouders	= 2
- Biologische ouder en een stiefouder	= 3
- Verblijvend bij andere opvoeders	= 4
- Zelfstandig wonend	= 5
- Zwervend	= 6

Etnische achtergrond

- onbekend/niet te scoren	= 0
- autochtone achtergrond	= 1
- tenminste één van de ouders niet-NL	= 2

Startdatum OTS

= jaartal

Motivatie/draagvlak bij start OTS

- Onbekend	= 0
- Ouder(s)/jeugdige expliciet oneens met OTS	= 1
- Ouder(s) eens/jeugdige oneens met OTS	= 2
- Ouder(s) oneens/jeugdige eens met OTS	= 3
- Ouder(s)/jeugdige eens met OTS	= 4

De variabelen die zijn gerangschikt onder *Bijzondere condities/meegemaakte gebeurtenissen* en onder de verschillende domeinen van *Zorgpunten* kennen slechts de scores 0 (niet aanwezig/genoemd) en 1 (aanwezig/genoemd).

Bijzondere condities etc.

15 variabelen; waarde 0 of 1

Zorgpunten kindfunctioneren

12 variabelen; waarde 0 of 1 en een totaalscore, waarde 0 - 12

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

9 variabelen; waarde 0 of 1 en een totaalscore, waarde 0 - 9

Zorgpunten wijdere omgeving

9 variabelen; waarde 0 of 1 en een totaalscore, waarde 0 - 9

- Hulpverleningsplan (HVP)

Voor de verschillende modules *Zorgpunten* gelden dezelfde scoringsmogelijkheden als in het raadsrapport, met dien verstande dat bovendien de score 2 kan worden gegeven (zorgpunt in eerdere rapportage genoemd, nu zonder verklaring niet genoemd). De score 2 wordt slechts eenmaal achtereenvolgens gegeven; de tweede maal wordt ervan uitgegaan dat het betreffende zorgpunt inderdaad verdwenen is.

Zorgpunten kindfunctioneren

12 variabelen; waarde 0, 1 of 2, een totaalscore 1 en een totaalscore 2 (waarde 0 – 12)

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving

9 variabelen; waarde 0, 1 of 2 een totaalscore 1 en een totaalscore 2 (waarde 0 – 9)

Zorgpunten wijdere omgeving

9 variabelen; waarde 0, 1 of 2, een totaalscore 1 en een totaalscore 2 (waarde 0 – 9)

Andere relevante factoren

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage - wordt op dezelfde wijze gescoord als in de eerste module

Samenwerking met betrokkenen en Samenwerking met hulpverleningsinstellingen:

- Niet van toepassing/niet te scoren = 0
- De samenwerking verloopt redelijk tot goed = 1
- De samenwerking verloopt matig = 2
- De samenwerking verloopt (zeer) moeizaam = 3

Belastende gebeurtenissen afgelopen periode:

- onduidelijk/niet aanwezig = 0
- aanwezig = 1

Doelstellingen

Gerichtheid op bedreigende factoren:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- doelstellingen zijn gericht op afwenden bedreigende factoren = 1
- doelstellingen zijn enigszins gericht op afwenden bedreigende factoren = 2
- doelstellingen zijn nauwelijks gericht op afwenden bedreigende factoren = 3

Gerichtheid op behoud/herstel van band tussen kind en ouder(s):

- n.v.t./niet te scoren = 0
- doelstellingen zijn gericht op behoud/herstel band = 1
- doelstellingen zijn enigszins gericht op behoud/herstel band = 2
- doelstellingen zijn niet/nauwelijks gericht op behoud/herstel band = 3

Mate waarin doelstellingen vorige rapportage bereikt zijn:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- doelstellingen zijn grotendeels bereikt = 1
- minder dan de helft van de doelstellingen is bereikt = 2
- geen van de doelstellingen is bereikt = 3

Aansluiting HVP bij raadsrapport

- n.v.t./ niet te scoren = 0
- HVP sluit aan bij raadsrapport = 1
- HVP sluit matig aan bij raadsrapport = 2
- HVP sluit nauwelijks aan bij raadsrapport = 3

Concreetheid doelen:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- doel is concreet (doel geformuleerd in termen van toetsbare norm) = 1
- doel is enigszins concreet (wel te toetsen, geen duidelijke norm) = 2
- doel is vaag / breed (behalen doel niet te toetsen) = 3

NB: een voorbeeld van 1 is "moeder zorgt ervoor dat jeugdige vanaf tijdstip x drie dagen per week een kinderdagverblijf bezoekt",
een voorbeeld van 2 is "moeder zorgt ervoor dat jeugdige dagopvang krijgt",
een voorbeeld van 3 is "moeder zorgt goed voor haar kind".

Relevantie doelstellingen:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- doelstelling is relevant voor het systeem en de problematiek = 1
- doelstelling is enigszins relevant voor systeem en problematiek = 2
- doelstelling is niet/nauwelijks relevant voor systeem en problematiek = 3

Aard beoogd middel:

- handmatig bijgehouden en post hoc gecategoriseerd

Inzet middel

- n.v.t./niet te scoren = 0
- middel is ingezet = 1
- middel (nog) niet ingezet wegens wachtlijst = 2
- middel niet ingezet wegens gewijzigde omstandigheden = 3
- middel niet ingezet wegens gebrek aan motivatie = 4
- middel niet ingezet wegens afwijzing o.b.v. indicatie = 5
- middel niet ingezet om andere redenen = 6
- middel wel ingezet maar voortijdig afgebroken zonder resultaat = 7
- middel wordt nog ingezet = 8

Relevantie middel:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- middel is relevant = 1
- middel is enigszins relevant = 2
- middel is niet relevant = 3

• Vervolrapportages

Aan de hand van de vervolrapportages worden dezelfde modules gescoord, met dien verstande dat enige evaluatieve variabelen zijn opgenomen.

Mate waarin situatie is geëvalueerd

- n.v.t./niet te scoren = 0
- situatie is op inzichtelijke wijze geëvalueerd = 1
- situatie is niet volledig geëvalueerd = 2
- situatie lijkt nauwelijks geëvalueerd = 3

Mate waarin algemene doelstelling ondertoezichtstelling is bereikt:

- n.v.t./niet te scoren = 0
- algemene doelstelling ondertoezichtstelling is helemaal niet bereikt = 1
- algemene doelstelling ondertoezichtstelling is in beperkte mate bereikt = 2
- algemene doelstelling ondertoezichtstelling is volledig bereikt = 3

Reden beëindiging OTS

- Niet beëindigd = 0
- Niet beëindigd, maar onduidelijk waarom niet = 1
- Meerderjarigheid pupil = 2
- Ontheffing / ontzetting, omgezet in voogdijmaatregel = 3
- Doelstelling ondertoezichtstelling is behaald = 4
- Doelstelling ondertoezichtstelling is niet haalbaar = 5

4. Omschrijving en toelichting variabelen

Algemene gegevens jeugdige (raadsrapport)

Leeftijd: spreekt voor zich

Geslacht: idem

Schooltype: het type school dat de jeugdige het laatst bezocht heeft, wordt vastgelegd (en post hoc gecategoriseerd)

Intelligentie: indien hieromtrent betrouwbare gegevens zijn vermeld, wordt onder- (IQ < 85) of bovengemiddelde (IQ > 115) intelligentie gescoord, anders 'gemiddeld'

Woonsituatie bij aanvang OTS: gescoord wordt of het kind verblijft bij biologische ouder(s), al of niet met stiefouder, dan wel in een andere opvoedings- of verblijfssituatie

Etnische achtergrond: gescoord wordt of een der ouders een niet-nederlandse etnische achtergrond heeft

Startjaar OTS: spreekt voor zich

Draagvlak voor OTS: deze variabele heeft betrekking op de mate van acceptatie van de maatregel bij ouder(s) en pupil; de scoring is gebaseerd op afwijzing van de maatregel door ouder(s) en/of pupil, zoals meestal bij de afsluiting van het raadsonderzoek wordt nagevraagd.

Bijzondere condities / meegemaakte gebeurtenissen (raadsrapport)

Verwaarlozing: van verwaarlozing wordt gesproken wanneer een kind onvoldoende zorg krijgt op affectief, fysiek of materieel vlak, zodanig dat de ontwikkeling hierdoor in gevaar komt. Dit item wordt gescoord wanneer in de rapportage expliciet een periode van verwaarlozing wordt benoemd of omschreven.

Seksueel misbruik: dit item wordt gescoord wanneer uit het dossier blijkt dat het betreffende kind seksueel misbruikt is. Omdat in de praktijk ondanks vele aanwijzingen niet altijd gesproken kan worden van feitelijk misbruik (ofwel omdat dit nog niet bewezen kon worden ofwel omdat prioriteit is gegeven aan hulpverlening aan het kind boven het doen van aangifte), is deze categorie uitgebreid met 'ernstige vermoedens van seksueel misbruik'.

Mishandeling: mishandeling is in het kader van dit onderzoek elke vorm van fysieke agressie jegens het kind die structureel van aard is, dat wil zeggen met regelmaat terugkeert. Uitzondering is de éénmalige mishandeling waardoor het kind fysieke schade heeft opgelopen, ook in dat geval wordt mishandeling gescoord.

Overlijden gezinslid: dit item wordt gescoord wanneer bij leven van het betreffende kind een gezinslid is overleden.

Overige belastende ervaringen: wanneer sprake is van specifieke ervaringen die traumatisch geweest kunnen zijn of die duidelijk een gevaar vormden voor de ontwikkeling van het kind worden die hier gescoord. Gedacht kan worden aan een ernstige ziekte of ongeluk, het overlijden van een dierbare buiten het gezin, etc.

Taalproblematiek: dit item heeft betrekking op een eventuele gebrekkige beheersing van de Nederlandse taal door (één van de) opvoeders, waardoor de communicatie bemoeilijkt wordt.

Genoten hulpverlening: wanneer er in het verleden sprake is geweest van hulpverlening die zich specifiek op het kind richtte (bijvoorbeeld speltherapie) wordt 'hulpverlening kind' gescoord. Hulpverlening die zich op kind en gezin of op de opvoeders heeft gericht wordt gescoord als hulpverlening gezin. Met hulpverlening wordt bedoeld elke vorm van ondersteuning, begeleiding of behandeling die door een professionele instantie wordt geboden op basis van een (niet primair medische) hulpvraag.

Uithuisplaatsing: een uithuisplaatsing voorafgaand aan de ondertoezichtstelling is een periode waarin het kind uit huis is geplaatst die voorafgaand aan de ondertoezichtstelling ook weer afgerond is. Wanneer bij de start van de ondertoezichtstelling of de VOTS het kind uit huis geplaatst wordt, wordt Uithuisplaatsing bij start ondertoezichtstelling gescoord. Wanneer er sprake is van VOTS, wordt VOTS voorafgaand aan ondertoezichtstelling gescoord.

Zorgpunten kindfunctioneren (alle rapportages)

- Medische problematiek pupil:** dit item wordt gescoord indien een ziekte of medische afwijking (bijvoorbeeld gehoorproblemen, ernstige CARA-klachten) als zorg- of aandachtspunt is genoemd;
- Somber gedrag:** dit item wordt gescoord wanneer sprake is van een aanhoudende staat van terneergeslagenheid, bedruktheid of gedeprimeerdheid bij de jeugdige dan wel van schuldgevoelens en overmatige zelfkritiek of gevoelens van minderwaardigheid;
- Angstig gedrag:** dit item wordt gescoord wanneer in het dossier sprake is van regelmatig terugkerende gespannenheid of angstige reacties; ook eventuele faalangst of een belemmerende mate van perfectionisme kunnen hiertoe behoren;
- Sociaal angstig gedrag:** dit item wordt gescoord wanneer in het dossier wordt benoemd dat de jeugdige overmatig veel moeite heeft om in contact te staan met of te verkeren onder andere mensen;
- Overige emotionele problematiek:** dit item wordt gescoord indien een ander aspect van het emotioneel functioneren expliciet als problematisch wordt benoemd (gedacht kan worden aan 'parentificatie' c.q. het zich overmatig verantwoordelijk voelen voor het welzijn van gezinsleden, aan 'loyaliteitsproblematiek' c.q. het krampachtig verdelen van affectie tussen beide gescheiden ouders dan wel het diskwalificeren van de niet-verzorgende ouder of aan regelmatig voorkomende 'psychosomatische' klachten);
- Ongedurig of hyperactief gedrag:** dit item wordt gescoord wanneer sprake is van een patroon van aandachts- en concentratieproblemen en/of onrustig gedrag;
- Agressief gedrag:** dit item wordt gescoord indien de jeugdige regelmatig verbaal en/of fysiek agressief gedrag vertoont, zoals vloeken, schelden, ruziemaken, vechten, slaan schoppen; ook 'oppositieel gedrag' valt hieronder, zoals brutaal zijn, vaak tegenspreken, driftbuien hebben;
- Antisociaal gedrag:** dit item wordt gescoord indien de jeugdige regelmatig grens- en normoverschrijdend gedrag vertoont waarbij de belangen van anderen of de samenleving worden geschaad; hieronder valt het plegen van strafbare feiten maar ook bijvoorbeeld van huis weglopen;
- Niet-leeftijdsadequaat of risicovol seksueel gedrag:** dit item wordt gescoord indien seksueel gedrag expliciet wordt genoemd als zorgpunt; bijvoorbeeld in de vorm van angst, afwijkende lichaamsbeleving of seksueel gericht gedrag bij jonge kinderen, het hebben van veel en wisselende contacten op relatief jeugdige leeftijd, het hebben van onbeschermd contacten of het zich begeven in risicovolle c.q. exploiterende circuits dan wel het plegen van seksuele misdrijven;
- Middelenmisbruik:** dit item wordt gescoord indien het gebruik van alcohol en/of drugs dan wel gokken tot problemen leidt;
- Overige gedragsproblematiek:** dit item wordt gescoord wanneer een andere vorm van probleemgedrag als bedreigende factor wordt genoemd;

Zorgpunten gezin/opvoedingsomgeving (alle rapportages)

- Gezinsconflicten/relatieproblemen opvoeders:** dit item wordt gescoord indien een verstoorde interactie tussen andere gezinsleden als een bedreigende factor voor de ontwikkeling van de jeugdige wordt genoemd.
- Problemen gerelateerd aan scheiding biologische ouders:** dit item wordt gescoord indien blijkens het dossier conflicten tussen (afzonderlijke) ouders/opvoeders bestaan, welke zijn gerelateerd aan (de nasleep van) hun (echt)scheiding, zoals conflicten rond het gezag, rond de opvoeding, of rond de omgang met de niet-verzorgende ouder;
- Inadequate gedragsbegeleiding:** dit item wordt gescoord indien de begeleiding van de gedragsontwikkeling van de jeugdige door de opvoeder(s) als een zorgpunt wordt aangemerkt; het kan gaan om een te zwakke (bijvoorbeeld: gebrek aan ouderlijk toezicht) of een te sterke gedragsbegeleiding (bijvoorbeeld teveel en te strenge regels);
- Inadequate opvoedingsstijl:** dit item wordt gescoord indien de wijze van opvoeden in zijn geheel blijkens het dossier als niet passend bij de ontwikkelingsbehoefte van de jeugdige wordt gezien; hieronder vallen de verwaarlozende, autoritaire en permissieve opvoedingsstijl;
- Psychosociale problemen/deviantie bij gezinsleden:** dit item wordt gescoord wanneer problematisch functioneren van een of meer gezinsleden als bedreigende factor ten opzichte van de jeugdige wordt benoemd (gedacht kan worden aan een onvoldoende behandelde psychische stoornis, aan verslaving of aan delinquent gedrag)
- Overige zorgpunten primaire opvoedingsomgeving:** dit item wordt gescoord indien een ander aspect van de thuissituatie als bedreigend voor de ontwikkeling van de jeugdige wordt aangemerkt, zoals financiële problematiek of problemen gerelateerd aan de migratieachtergrond van het gezin dan wel aan complexe gezinssituaties met inwonende familieleden die niet tot het kerngezin behoren;

Zorgpunten wijdere omgeving (alle rapportages)

Gebrek aan schoolmotivatie: dit item wordt gescoord indien aanhoudend gebrek aan interesse voor school, leren en of het behalen van diploma's als zorgpunt wordt genoemd;

Gedrags-/werkhoudingsproblemen: dit item wordt gescoord indien gedrag in de schoolleersituatie interfereert met dan wel een bedreiging vormt voor de schoolvorderingen (dit kan gerelateerd zijn aan diverse andere zorgpunten, zoals concentratieproblemen, hyperactief gedrag, emotionele problemen of oppositieel gedrag);

Leerachterstanden/zwakke schoolprestaties: dit item wordt gescoord indien de leervorderingen van de jeugdige als zorgpunt worden genoemd;

Overige schoolgerelateerde zorgpunten: dit item wordt gescoord indien andere bedreigende factoren op dit vlak worden genoemd, zoals een verstoorde interactie tussen jeugdige en leerkracht of het (nog) niet beschikbaar zijn van de juiste onderwijsvorm;

Vrienden met probleemgedrag: dit item wordt gescoord indien de omgang met vrienden/kennissen die overlast geven c.q. met de politie in aanraking komen als zorgpunt wordt genoemd;

Verstoorde relaties met leeftijdgenoten: dit item is van toepassing indien de omgang met leeftijdgenoten in het algemeen een zorgpunt vormt, bijvoorbeeld wanneer sprake is van frequente pesterijen of van niet-leeftijdsadequate relatievorming;

Risicovolle vrijetijdsbesteding: dit item wordt gescoord indien de vrijetijdsbesteding volgens de rapporteur een zorgpunt vormt, bijvoorbeeld doordat de jeugdige zich gemakkelijk laat beïnvloeden door 'verkeerde vrienden', hij geen gestructureerde vrijetijdsbesteding heeft in de vorm van hobby's of clubs en er onvoldoende toezicht is op zijn gedrag;

Problemen gerelateerd aan de woonomgeving: dit item wordt gescoord wanneer de woonomgeving expliciet als bedreigende factor wordt genoemd, bijvoorbeeld vanwege criminele (jeugd)bendevoering en/of het ontbreken van noodzakelijke voorzieningen;

Overige zorgpunten wijdere omgeving: dit item wordt gescoord wanneer andere dan de hiervoor genoemde factoren in de wijdere omgeving als bedreigend worden benoemd. Gedacht kan worden aan een deviant netwerk van de ouders, aan de negatieve invloed van verstoorde familierelaties of juist aan het ontbreken van een netwerk (sociaal isolement).

Algemeen (HVP en vervolgrapportages)

Woonsituatie jeugdige ten tijde van rapportage: dit item spreekt voor zich;

Continuïteit verblijfplaats afgelopen periode: hier wordt aangegeven hoe vaak jeugdige de afgelopen periode van verblijfplaats is veranderd;

Samenwerking met betrokkenen: dit item is bedoeld om een beeld te krijgen van de samenwerking met jeugdigen zelf en met hun ouders. Een goede samenwerking komt tot uiting in het maken van en het zich (min of meer) houden aan afspraken;

Samenwerking met hulpverleningsinstellingen: dit item is vergelijkbaar met het vorige; diepgaande verschillen van inzicht tussen gezinsvoogd en hulpverlenende instellingen en/of slechte communicatie kunnen het hulpverleningsproces ernstig verstoren

Belastende gebeurtenissen: dit item wordt gescoord indien een ingrijpende gebeurtenis heeft plaatsgevonden die mogelijk invloed heeft op het functioneren van de pupil. Het kan bijvoorbeeld gaan om seksueel misbruik of het overlijden van een belangrijke persoon;

Continuïteit gezinsvoogd: hier wordt aangegeven hoe vaak jeugdige de afgelopen periode met een wisseling van gezinsvoogd te maken heeft gehad.

Evaluatie (HVP en Vervolgrapportages)

Aansluiting HVP bij raadsrapport: dit item is bedoeld om exploratief in kaart te brengen in hoeverre de zorgpunten en doelstellingen in het (eerste) HVP overeenkomen met/ passen bij de in het raadsrapport genoemde zorgpunten;

Mate waarin doelstellingen vorige rapportage bereikt zijn: dit item spreekt voor zich. Uit de beoordeling dient naar voren te komen in welke mate de ten tijde van het vorige HVP gestelde doelen zijn bereikt;

Mate waarin algemene doelstelling ondertoezichtstelling is bereikt: los van het al of niet bereiken van specifieke doelstellingen, kan een (globale) uitspraak worden gedaan over de mate waarin per saldo een verandering heeft plaatsgevonden in het geheel van de bedreigende factoren c.q. de mate waarin de bedreigende situatie is afgewend;

Reden beëindiging OTS: Spreekt voor zich.

Doelstellingen (HVP en vervolgrapportages)

Gerichtheid op bedreigende factoren: dit item heeft betrekking op de mate waarin de in het HVP genoemde doelen gezamenlijk gericht zijn op het geheel van de eerder geconstateerde bedreigende factoren. Het item is bedoeld om in kaart te brengen in hoeverre zorgelijke aspecten de nodige aandacht krijgen of houden. In de beoordeling/scoring dient tot uitdrukking te komen of de doelen 'aansluiten' bij de belangrijkste geconstateerde zorgpunten of bij slechts een deel ervan dan wel er grotendeels aan voorbijgaan.

Gerichtheid op behoud/herstel van band tussen kind en ouder(s): dit item heeft betrekking op de mate waarin de gestelde doelen gezamenlijk (mede) gericht zijn op het behoud of herstel van de relatie met de biologische ouder(s) dan wel de oorspronkelijke opvoeder(s). Het item is relevant gezien de in de wet verankerde doelstelling van de ondertoezichtstelling dat gestreefd dient te worden naar herstel van de opvoedingsrelatie met de ouder (...). In de scoring dient tot uitdrukking te komen of dit laatste inderdaad nog wordt nagestreefd dan wel of dit streven feitelijk is verlaten.

Concreetheid doelstellingen: dit item dient ter beoordeling van de mate waarin de afzonderlijke gestelde doelen betrokkenen houvast bieden ten aanzien van het nastreven en evalueren ervan. Uit de scoring moet blijken of de doelstelling in concrete termen is geformuleerd ('jeugdige gaat naar naschoolse opvang') en of er een toetsbare norm in is opgenomen ('vanaf morgen, drie dagen per week').

Relevantie doelstellingen: dit item is bedoeld om aan te geven in welke mate de afzonderlijke doelstellingen aansluiten bij de gezinssituatie en de geconstateerde problematiek. Uit de scoring dient naar voren te komen of de betreffende doelstelling in de context relevant is, enigszins relevant of niet/nauwelijks relevant.

Aard beoogd middel: dit item verwijst naar de beoogde middelen, doorgaans in de vorm van diagnostische of hulpverleningsmodules (bijvoorbeeld 'nadere diagnostiek door gedragsdeskundige', 'speltherapie door RIAGG', 'plaatsing in een residentiële voorziening voor opvoeding en behandeling')

Inzet middel: Met behulp van dit item kan worden gescoord of het beoogde middel daadwerkelijk is ingezet en, indien dit niet het geval is: waarom niet.

Relevantie middel: Dit item verwijst naar de mate waarin het middel geëigend is voor het bereiken van de gestelde doelen in de context van de betreffende opvoedingssituatie en problematiek. De scoring is gebaseerd op inschatting door de onderzoekers op grond van het betreffende dossiermateriaal en varieert van 'adequaat' via 'enigszins adequaat' tot 'niet adequaat'. Bij de inschatting zullen vrij globale richtlijnen worden gehanteerd, zoals blijkt uit de volgende uitgangspunten:

- de minst ingrijpende vorm van hulpverlening verdient indien mogelijk de voorkeur boven meer ingrijpende vormen
 - spel- of psychotherapie voor het kind is niet geïndiceerd indien de belastende omstandigheden (mishandeling, misbruik, conflicten rond omgang of gezag) niet zijn opgeheven
 - nadere diagnostiek is niet geïndiceerd indien recente en volledige rapportage op dit gebied beschikbaar is
 - een gezinsvoogd heeft beperkt tijd en beperkte deskundigheid om zelf hulpverlening te bieden
- Uiteraard zal te allen tijde van deze richtlijnen worden afgeweken indien de inzet van het betreffende middel onderbouwd is (bijvoorbeeld: er was reeds diagnostiek verricht maar deze was onvoldoende bruikbaar gezien ...).

Bijlage 5 Tabel "Verandering in totaal aantal zorgpunten na twee jaar Ondertoezichtstelling" met bijbehorende grafiek

Verandering in totaal aantal zorgpunten na twee jaar Ondertoezichtstelling		
Verandering	Percentage (n=99)	Cumulatief percentage
-10	1.0	1.0
-8	1.0	2.0
-7	2.0	4.0
-6	4.0	8.0
-5	6.1	14.1
-4	4.0	18.1
-3	10.1	28.2
-2	12.1	40.3
-1	10.1	50.4
0	16.2	66.6
1	7.1	73.7
2	9.1	82.8
3	6.1	88.9
4	6.1	95.0
5	3.0	98.0
7	2.0	100
	100	

