

Bescherming in ontwikkeling

De evaluatie van de methodische vernieuwing in het kader van het
'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij'

N.W. Slot

A. van Tooren

B. Bijl

December 2004

Colofon

Duivendrecht, december 2004

Dit rapport is te bestellen bij:

PI Research

Postbus 366

1115 ZH Duivendrecht

Telefoon 020-7745680

www.piresearch.nl

In opdracht van:

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

Met dank aan:

Allen die aan dit onderzoek een bijdrage hebben geleverd, met name de jeugdigen en ouders.

Arne Theunissen voor zijn bijdrage aan het dossieronderzoek.

Yvonne Duivenvoorden voor de verschillende ondersteunende werkzaamheden die zij heeft verricht.

Over de auteurs:

N.W. (Wim) Slot is directeur van PI Research te Duivendrecht en bijzonder hoogleraar Projuventute op de faculteit der Psychologie en Pedagogiek van de vrije Universiteit Amsterdam.

A. (Anouk) van Tooren is onderzoeker bij PI Research te Duivendrecht

B. (Bas) Bijl is senior onderzoeker/adviseur bij PI Research te Duivendrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
Doel van het onderzoek	7
Werkwijze	7
Bevindingen	9
Conclusies	12
Aanbevelingen	13
1 Het Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij	15
1.1 Inleiding	15
1.2 De aanloop tot het Deltaplan	15
1.2.1 Voorgeschiedenis	15
1.2.2 Recente ontwikkelingen	17
1.3 De uitvoering van het Deltaplan: caseload verlaging en methodische vernieuwing	18
1.4 Doel van het onderzoek	20
1.5 Opzet van dit rapport	21
2 De opzet van het onderzoek	23
2.1 De vraagstelling	23
2.2 De informatiebronnen	24
2.3 De onderzoeksinstrumenten	25
2.4 De metingen	26
2.5 De procedure	28
2.6 De analyses	28
3 Randvoorwaarden voor de invoering van de methodische vernieuwing	31
3.1 Inleiding	31
3.2 Organisatorische aspecten van de hulp	31
3.2.1 Inleiding	31
3.2.2 Samenstelling van de teams	32
3.2.3 Geslacht en opleiding van de gezinsvoogden	32
3.2.4 Caseload van de gezinsvoogden	33
3.3 De voorwaarden voor implementatie	34
3.3.1 De bereidheid tot verandering	34
3.3.2 Bevorderende en belemmerende factoren gedurende de implementatie	36
3.4 De organisatie en het verloop van het vernieuwingsproces	37
3.5 Samenvatting	37

4	'Leiding geven aan verandering': het ontwerp	39
4.1	Inleiding	39
4.2	De soliditeit van het ontwerp	39
4.2.1	Inleiding	39
4.2.2	De beoordeling van de soliditeit	40
4.3	De praktijk over het ontwerp	42
4.4	Samenvatting	43
5	De methode van werken in de praktijk	45
5.1	Inleiding	45
5.2	Betrokkenen over veranderingen in uitgangspunten en de methode van werken	45
5.3	Het gebruiksniveau van de methodische vernieuwing	46
5.3.1	Inleiding	46
5.3.2	Resultaten	47
5.4	De huidige werkwijze van de gezinsvoogden	48
5.4.1	Inleiding	48
5.4.2	De ingeschatte verdeling van werkzaamheden	49
5.4.3	De toepassing van methodische elementen	50
5.5	Samenvatting	56
6	Veranderingen in het hulpverleningsproces	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Cliënttevredenheid	59
6.2.1	Inleiding	59
6.2.2	De tevredenheid van ouders	60
6.2.3	De tevredenheid van jeugdigen	61
6.2.4	Toelichting van cliënten op de hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling	62
6.3	De werkrelatie met cliënten	63
6.3.1	Inleiding	63
6.3.2	Tevredenheid over de werkrelatie met en betrokkenheid van cliënten	63
6.4	De kwaliteit van de dossiervorming	65
6.4.1	Inleiding	65
6.4.2	De volledigheid en toegankelijkheid van de dossiers	65
6.4.3	De registratie van zorgpunten en doelen	66
6.4.4	De formulering van doelen	66
6.5	Samenvatting	68
7	Veranderingen in de resultaten van de hulp	71
7.1	Inleiding	71
7.2	Verandering in het totaal aantal zorgpunten	72
7.3	Domeingerelateerde veranderingen in het aantal zorgpunten	74
7.4	Veranderingen in de duur van de ondertoezichtstelling	75
7.5	Veranderingen in het aantal en de duur van uithuisplaatsingen	76

7.6	Samenvatting	76
8	Veranderingen van personele aard	77
8.1	Inleiding	77
8.2	De tevredenheid van medewerkers	77
8.2.1	Inleiding	77
8.2.2	Bereikte veranderingen in de gezinnen volgens de gezinsvoogden	78
8.3	Werkdruk en veiligheid	79
8.4	Ziekteverzuim	79
8.5	Samenvatting	80
9	Conclusies en aanbevelingen	83
9.1	Terugblik op het onderzoek	83
9.2	Conclusies	84
9.2.1	De beantwoording van de onderzoeksvragen	84
9.2.2	Slotconclusie	87
9.3	Discussie	89
9.3.1	De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten	89
9.3.2	Opmerkelijke bevindingen	91
9.4	Aanbevelingen	93
9.4.1	Consolidatie van het bereikte	93
9.4.2	Bredere implementatie	93
9.4.3	Het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering	94
9.4.4	Verdere evaluatie	94
9.4.5	Voortgang ontwikkeling en evaluatie: van een extern onderzoekskader naar een intern kwaliteitstraject	95
9.4.6	Verdere ontwikkeling van de methodiek	96
10	Literatuur	97
	Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie	101
	Bijlage 2 Respons op vragenlijsten	103
	Bijlage 3 De onderzoeksinstrumenten	105
	Bijlage 4 De caseload per regio	109
	Bijlage 5 De methodische elementen	111
	Bijlage 6 Selectie van dossiers	114

Samenvatting

Doel van het onderzoek

Het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' is een grootschalig project dat is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met de MOgroep. Het Deltaplan heeft drie doelen:

- ontwikkelen en vastleggen van een nieuwe manier van werken voor de Nederlandse gezinsvoogdij, gebaseerd op de inhoudelijke uitgangspunten die in de nota "Leiding geven aan verandering" (Vedivo 2000) zijn beschreven;
- vaststellen van de kosten die aan die vernieuwing zijn verbonden;
- bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering van de gezinsvoogdij-instellingen.

Het project heeft plaatsgevonden van oktober 2002 tot januari 2005. Het rapport 'Bescherming in ontwikkeling' heeft betrekking op het eerste punt: de evaluatie van de methodische vernieuwing in een viertal pilotregio's (Gelderland, Haaglanden/Zuid-Holland, Limburg en Zuid-Oost Brabant). De methodische vernieuwing heet, evenals de eerder genoemde nota, *Leiding geven aan verandering*, en is vastgelegd in het Methodisch Basisdocument¹.

Het doel van het onderzoek is verwoord als "het volgen van de vier pilotteams, waarin de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering van de ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij wordt nagestreefd, ten einde vast te stellen of de nieuwe werkwijze effectief is (...)". Die effectiviteit is afgeleid uit de mate waarin een (relatief groot en gevarieerd) aantal doelen is gerealiseerd, dat door het Ministerie van Justitie met de methodische vernieuwing is beoogd. Tevens heeft het onderzoek ten doel om de inhoud van de ontwikkelde methodiek te typeren en na te gaan of in de pilotregio's verschillende accenten worden gelegd in de ontwikkelde, nieuwe methodiek. Het onderzoek is derhalve zowel beschrijvend (vastlegging van de werkwijze) als toetsend (vaststelling van de doelbereiking).

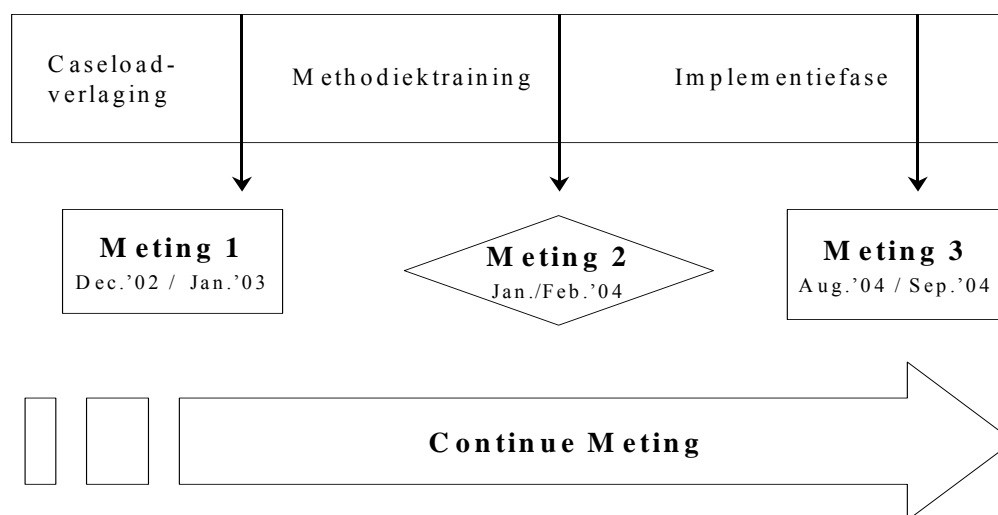
Werkwijze

Het onderzoek liep van oktober 2002 tot en met december 2004. Acht locaties (5 pilotteams, 3 vergelijkingsteams) uit vier regio's waren bij het onderzoek betrokken. Anders dan bij de vergelijkingsteams, heeft bij de pilotteams een caseloadverlaging (van ongeveer 20 naar 15 zaken per 1 fte) plaatsgevonden. Hierdoor werd in de pilotteams de benodigde ruimte geschapen voor de invoering van een nieuwe methode van werken (i.c. *Leiding geven aan verandering*). Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is een grote hoeveelheid gegevens verzameld, afkomstig uit uiteenlopende bronnen.

¹ Methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*, versie 3.0, 2004

De onderzoeksgegevens zijn verzameld in periodieke en in continue metingen. De periodieke metingen hebben plaatsgevonden bij de verschillende (gezinsvoogdij-) medewerkers (waaronder ca. 70 gezinsvoogden). Tijdens deze metingen zijn diverse vragenlijsten en interviews afgenomen. Bij de continue metingen gaat het om een doorlopend dossieronderzoek (ca. 100 dossiers) en om een eveneens doorlopende tevredenheidsmeting onder cliënten en gezinsvoogden. In het onderzoek zijn alleen 'nieuwe zaken' (ca. 300) betrokken, waarbij de ondertoezichtstelling is gestart na de realisering van de caseloadverlaging in de pilotteams. De periodieke en continue metingen hebben zowel bij de pilot- als bij de vergelijkingsteams plaatsgevonden. Het onderzoek heeft een quasi-experimenteel karakter.

De invoering van *Leiding geven aan verandering* is gestart met een reeks van methodiektrainingen voor de medewerkers van de pilotteams.



Bovenstaande figuur geeft weer hoe de metingen zich verhouden tot het vernieuwingsproces in de verschillende pilotteams.

Bij de (gezinsvoogdij-)medewerkers van de betrokken Bureaus Jeugdzorg was de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken over het algemeen groot. Dit heeft zich vertaald in een over het algemeen hoge tot zeer hoge respons. Opmerkelijk te noemen was de coöperatieve opstelling van cliënten. De respons van ouders en jeugdigen (vanaf 12 jaar) is uitzonderlijk hoog te noemen.

De verzameling van gegevens uit het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ') is een dissonant. Exporteren van de data ten behoeve van het onderzoek bleek geen sinecure. Bovendien bleken de geregistreerde gegevens van de diverse regio's niet altijd op elkaar aan te sluiten. Ook was de bruikbaarheid van de aangeboden bestanden soms beperkt als gevolg van onvolledigheid van gegevens.

Bevindingen

De belangrijkste onderzoeksbevindingen worden in het onderstaande per onderzoeksvraag weergegeven.

1. Welke methodieken worden in de pilotteams gebruikt? Zijn er verschillen tussen de gebruikte methodieken in de pilotteams?

In de manier van werken zijn geen wezenlijke verschillen tussen de pilotteams gevonden, in de zin van fundamenteel andere uitwerkingen van de basismethodiek (zoals neergelegd in het methodisch basisdocument). Hoewel in de regio's eigen accenten lijken te worden gelegd, is het thans – nog geen jaar na de start van de implementatie van *Leiding geven aan verandering* – te vroeg om van te onderscheiden methodieken te kunnen spreken.

In zijn algemeenheid wordt over de nieuwe basismethodiek, zoals die in de pilotteams wordt gebruikt, het volgende vastgesteld. De gezinsvoogden melden, ongeveer zeven maanden na de start van de implementatiefase, zonder uitzondering de nieuwe methodiek in de praktijk te gebruiken. De één doet dat weliswaar met een grotere zekerheid en vertrouwen dan de ander, maar de implementatie lijkt zich te voltrekken. Bij het ontwerp van *Leiding geven aan verandering* zijn door de onderzoekers kritische kanttekeningen geplaatst. Op dit moment is de 'soliditeit' van de ontwikkelde methodiek (haar onderbouwing, uitvoerbaarheid en transparantie) niet voldoende. Dit uit zich vooral in onduidelijkheid over de rationale van de methodiek; er is onvoldoende aannemelijk gemaakt waarom *Leiding geven aan verandering* de knelpunten zou kunnen opheffen die reeds geruime tijd in de gezinsvoogdij worden ervaren.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gezinsvoogden uit de pilotteams (systematisch) vaker dan hun collega's uit de vergelijkingsteams het sociaal netwerk van de cliënten activeren, opvoedingsadvies geven, erop gericht zijn vaardigheden aan te leren en praktische en materiële hulp verlenen. De eerste vier zijn centrale elementen uit *Leiding geven aan verandering* (in totaal zijn 11 van zulke elementen benoemd). Op die aspecten onderscheiden de pilotteams zich van de 'gangbare praktijk'.

Over de nieuwe werkwijze in de pilotteams zeggen de geïnterviewde professionals dat deze meer dan voorheen wordt gekarakteriseerd door vraaggericht werken; de gezinsvoogd is in zijn werk beter gaan aansluiten bij de hulpbehoefte van de cliënt. Daarnaast wordt thans veel systematischer het sociaal netwerk van de cliënt betrokken en geactiveerd. Ook is in de positionering van de gezinsvoogd meer nadruk komen te liggen op de samenwerking met de gezinnen en op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in de opvoeding van hun kinderen. Veel van de geconstateerde veranderingen in de methode van werken worden door betrokkenen toegeschreven aan het hulpverleningsplan 'nieuwe stijl'. Dit Plan van Aanpak is een leidraad geworden voor het handelen, met als belangrijke implicatie dat de gronden van de ondertoezichtstelling veel helderder worden geformuleerd en het handelen van de gezinsvoogd meer direct is gericht op het opheffen daarvan. Gezinsvoogden tekenen hierbij evenwel aan dat zij behoefte hebben aan een concretere uitwerking van de methodiek op handelingsniveau.

2. Hoe ontwikkelt de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Bij de afsluiting van de dataverzameling waren te weinig ondertoezichtstellingen (ca. 25) beëindigd om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling. Een bekorting van de (gemiddelde) duur van de maatregel zou mogen worden verwacht, indien gezinsvoogden door het Plan van Aanpak veel doelgerichter en bewuster werken aan de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling.

3. Hoe ontwikkelen het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Op dit punt is de benodigde informatie niet voorhanden. Hoewel geen harde uitspraken kunnen worden gedaan, kan op grond van interviewgegevens wel de verwachting worden uitgesproken dat het aantal uithuisplaatsingen zal afnemen. Gezinsvoogden melden dat zij de indruk hebben dat zij, in vergelijking met vroeger, minder snel tot uithuisplaatsing van de jeugdigen overgaan. Verder geven de gezinsvoogden aan dat zij, bij een dreigende uithuisplaatsing, nadrukkelijker dan voorheen onderzoeken of een netwerkplaatsing (die doorgaans minder aangrijpend wordt geacht) een haalbaar en betrouwbaar alternatief is voor de plaatsing in een residentiële voorziening.

4. Nemen de tevredenheid van cliënten en de betrokkenheid toe?

Op grond van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat in de loop van het Deltaplan de betrokkenheid van cliënten in het hulpverleningsproces (naar het oordeel van de gezinsvoogden) niet is toegenomen. Dit geldt eveneens voor de tevredenheid van cliënten. Wel zijn er opmerkelijke verschillen met betrekking tot cliënttevredenheid geconstateerd tussen ouders uit de pilotgroep en de vergelijkingsgroep. Zes maanden na de start van de ondertoezichtstelling blijken de ouders uit de pilotgroep een (aantoonbaar) hogere waardering te hebben voor de deskundigheid van 'hun' gezinsvoogd en voor de contacten die zij met hem hebben, dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Twaalf maanden na de start van de ondertoezichtstelling is het verschil tussen pilot- en vergelijkingsgroep nog groter geworden. De tevredenheid van de ouders uit de pilotgroep is onveranderd (d.w.z. nog steeds tamelijk tevreden). De ouders uit de vergelijkingsgroep, echter, blijken door de bank genomen ontevredener over de deskundigheid van en het contact met de gezinsvoogd geworden.

5. Hoe ontwikkelt de tevredenheid van de medewerkers zich? Hoe beoordelen zij de ervaren werkdruk? Is er meer aandacht en tijd voor goede dossiervorming?

De conclusie op grond van de verzamelde gegevens over de medewerkerstevredenheid in de pilotteams is overwegend positief. Op het gebied van de dossiervorming zijn enkele positieve ontwikkelingen waarneembaar. Aan medewerkerstevredenheid worden de volgende aspecten onderscheiden: tevredenheid over geboekte resultaten, werkdruk, veiligheid en tevredenheid over de werkrelatie met cliënten.

In de pilotteams heerst onder gezinsvoogden van begin af aan (aantoonbaar) meer tevredenheid over bereikte vooruitgang in de gezinnen, dan in de vergelijkingsgroep. Hierin doen zich gedurende de onderzoeksperiode geen veranderingen voor. De gezinsvoogden melden over het algemeen, sinds de start van het Deltaplan, minder werkdruk en meer werkplezier te ervaren. Over de veiligheidsbeleving is betrekkelijk weinig bekend. Veel van de geïnterviewden stelden dat dit geen expliciet thema is geweest de afgelopen tijd. Wel meenden zij dat zij dankzij de frequentere contacten met gezinnen, eerder in staat zijn om escalatie van problemen te voorkomen, hetgeen indirect van invloed is op hun eigen veiligheid. Ook het werken in duo's (wat gebeurt in de teams in Arnhem en Heerlen) vormt een betere waarborg voor de veiligheid van gezinsvoogden. Hoewel de gezinsvoogdijmedewerkers in de pilotteams redelijk tevreden zijn over de werkrelatie met de cliënten, onderscheiden zij zich hierin niet van hun collega's in de vergelijkingsteams. Wat in verband met de medewerkerstevredenheid een interessante bevinding is, is dat de gezinsvoogden in de pilotteams van mening zijn steeds meer tijd te besteden aan cliënten(contact)tijd. In de beleving van deze gezinsvoogden benadert dit thans de vijftig procent. Dit wijkt sterk af van de werkbeleving die gewoonlijk uit de gezinsvoogdij weerklinkt.

Op het gebied van dossiervorming is geconstateerd dat in alle regio's de raadsrapporten en hulpverleningsplannen standaard in de dossiers zijn opgenomen. De opslag van aanvullende informatie (zoals de contactjournaals en gegevens over externe hulp) gebeurt niet in alle regio's even consequent. Wat betreft de inhoud van de dossiers is vastgesteld dat van de zorgpunten van cliënten over het algemeen redelijk consequent wordt nagegaan of deze nog steeds gelden. Dat kan echter niet worden gezegd van de gestelde doelen. Reflectie op de in het voorafgaande plan gestelde doelen is vaak onvolledig of ontbreekt. Voorts is gebleken dat in het hulpverleningplan 'nieuwe stijl' doelen (aantoonbaar) vaker concreet geformuleerd zijn dan in het 'oude' hulpverleningplan. Dit komt de kwaliteit van de dossiervorming duidelijk ten goede.

6. Hoe ontwikkelen ziekteverzuim en personeelsverloop zich?

Tussen de pilotteams en de vergelijkingsteams zijn geen verschillen gevonden in de mate waarin verzuim als gevolg van ziekte optreedt. Het personeelsverloop binnen de pilot- en vergelijkingsteams laat evenmin wezenlijke verschillen zien.

7. Wordt in de pilotteams werk gemaakt van een zogenaamde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling?

Afgemeten aan de mate waarin de doelen van de hulp exclusief zijn gericht op de jeugdige, zou de conclusie moeten luiden dat de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling hoge prioriteit heeft in de pilotteams. Een relatief groot aantal doelen (ongeveer de helft) heeft betrekking op het gedrag van de jeugdigen of hun ontwikkeling. De onderzoeksresultaten schetsen echter een genuanceerder beeld. Uit het dossieronderzoek blijkt dat de pilotgroep, na zes maanden ondertoezichtstelling, aantoonbaar meer vooruitgang heeft geboekt dan de vergelijkingsgroep. Een nadere

analyse wijst evenwel uit dat die 'winst' vooral is toe te schrijven aan inspanningen gericht op het gezinsdomein. Op het kinddomein blijkt de afname van zorgpunten relatief gering. De resultaten suggereren dat de ondertoezichtstelling in de pilotteams in opzet en kindgerelateerde uitvoering centraal stelt, maar dat de uitvoering vooral op het gezin als geheel is gericht.

Conclusies

- De invoering van de nieuwe methodiek lijkt succesvol te verlopen. Binnen een jaar na de start van de implementatie (i.c. de training van de pilotteams) wordt de werkwijze door alle gezinsvoogden toegepast.
- De soliditeit van de methodiek laat te wensen over. Het ontwikkelingsproces is nog niet voltooid. Vooral de rationale van *Leiding geven aan verandering* behoeft uitwerking.
- *Leiding geven aan verandering* lijkt vooral een kader te bieden aan het handelen van de gezinsvoogd. De uitgangspunten (het waarom) en het proces (het wat) zijn goed uitgewerkt. Geaccentueerd worden de positionering van de gezinsvoogd in het gezin, planmatigheid en systematiek in het werken met cliënten en een sterkere gerichtheid op de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling. De inhoud of de werkwijze zélf (het hoe) komt veel minder aan bod. *Leiding geven aan verandering* geeft geen handreikingen of richtlijnen – althans niet systematisch en expliciet genoeg – hoe te handelen in bepaalde situaties en omstandigheden. Gezinsvoogden geven aan dit als een gemis te ervaren.
- Het gebruik van de nieuwe methodiek laat op een aantal punten aantoonbare verbeteringen zien ten opzichte van de staande praktijk in de gezinsvoogdij: met de cliënten wordt na verloop van tijd meer vooruitgang geboekt; de doelen van de hulp worden in het hulpverleningsplan 'nieuwe stijl' vaker concreet geformuleerd; de cliënten zijn (in tegenstelling tot de vergelijkingsgroep) na twaalf maanden OTS nog steeds tevreden over de deskundigheid van de gezinsvoogd en over het contact met hem; de gezinsvoogden zelf zijn overwegend tevreden over hun (veranderde) werk; gezinsvoogden menen meer toe te komen aan directe cliëntcontacten en schatten minder tijd te behoeven besteden aan administratief werk.
- Aan de andere kant geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende kanttekeningen: zeven van de elf centrale elementen uit de basismethodiek zijn in de praktijk nog niet voldoende onderscheidend, waardoor *Leiding geven aan verandering* zich thans niet volledig profileert; de nagestreefde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling uit zich (nog) niet in een sterkere gerichtheid op de opheffing van 'kindgerelateerde zorgpunten'; de nieuwe methodiek lijkt geen grotere mate van procesparticipatie van cliënten teweeg te brengen; de dossiervorming is nog voor verbetering vatbaar (m.n. de registratie van doelen en aanvullende informatie over externe hulp); ziekteverzuim en personeelwisselingen zijn onveranderd, de beoogde verminderingen zijn niet aangetroffen.
- Het onderzoek biedt geen grond voor uitspraken over de 'effecten' van *Leiding geven aan verandering* op de duur van de OTS en de duur en het aantal uithuisplaatsingen.

▪ Van de oorspronkelijk gestelde doelen, die (direct of indirect) met de *Leiding geven aan verandering* werden nagestreefd blijken er vijf geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. In onderstaand overzicht is aangegeven in welke mate verbeteringen zijn vastgesteld op deze doelgebieden. Twee doelen zijn niet bereikt. Ten aanzien van deze doelen is de nagestreefde verbetering niet geconstateerd. Over drie doelen kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat de benodigde gegevens ontbreken.

Tabel 9.1 **Verbeteringen gedurende de methodische vernieuwing**

Doelen waarop de vernieuwing was gericht:	Verbetering: ^a
1 Een (vooral) de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling, met in het verlengde hiervan een van de kindgerelateerde doelrealisatie.	+
2 De gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling.	?
3 Frequentie uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
4 Duur van de uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
5 Tevredenheid van de cliënten.	+
6 Procesparticipatie van de cliënten.	o
7 Kwaliteit dossiervorming.	+
8 Ervaren werkdruk (van gezinsvoogden).	++
9 Tevredenheid van medewerkers (gezinsvoogden).	+
10 Ziekteverzuim.	o
11 Personeelsverloop.	o

^a ++ : aanzienlijke verbetering; +: verbetering; o: gelijk gebleven; ?: onderzoek kan over verandering geen uitsluitsel geven

Aanbevelingen

Ten eerste wordt aanbevolen om de huidige opzet, waarbij methodische vernieuwing samengaat met caseloadverlaging, te consolideren. Dat betekent voortgaan op de twee sporen van het vergroten van de contactfrequentie met de gezinnen en methodische vernieuwing.

In de tweede plaats verdient het aanbeveling *Leiding geven aan verandering* verder te ontwikkelen tot een eenduidige, solide methodiek, die op gedragsniveau wordt beschreven, opdat duidelijker wordt *hoe* bepaalde onderdelen van de methodiek uitgevoerd moeten worden. Daarbij dient in het bijzonder aandacht te worden besteed aan de beschrijving van de essentiële onderdelen van de methodiek volgens het principe van 'eenheid van taal', waardoor de methodiek aan consistentie zal winnen.

Aangezien de ontwikkeling van de nieuwe methodiek nog niet afgerond is en een aantal onderzoeksvragen met betrekking tot de effectiviteit nog niet konden worden beantwoord, wordt, in de derde plaats, aanbevolen de bredere implementatie gecontroleerd ter hand

te nemen. Dat wil zeggen dat er voorwaarden op het gebied van verdere ontwikkeling en evaluatie gekoppeld worden aan de implementatie.

Ten vierde wordt aanbevolen om de bevordering van de doelmatigheid van de bedrijfsvoering – één van de hoofddoelen van het Deltaplan - niet los te zien van een doelmatige, effectieve uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel. Inhoud en organisatie horen bij elkaar. In dat verband verdient het tevens aanbeveling om aan te sturen op een verbetering van de toegankelijkheid, uniformiteit en bruikbaarheid van het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ').

Een vijfde aanbeveling betreft de voortzetting van het onderzoek. Het huidige onderzoek heeft nog niet kunnen aantonen dat Leiding geven aan verandering leidt tot verkorting van de maatregel, minder uithuisplaatsingen en uithuisplaatsingen van kortere duur. Bij een eventueel vervolgonderzoek wordt aangeraden tevens het kosten-baten aspect te betrekken. Ex-ondertoezicht gestelde jeugdigen zouden langere tijd kunnen worden gevolgd, waarbij wordt nagegaan wat zij de samenleving meer of minder kosten als het gaat om gebruik van de zorg, justitiële procedures etc. Met name in de V.S. wint dit type onderzoek terrein en zijn spraakmakende voorbeelden te vinden.

Tot slot wordt aanbevolen om de 'externe' bemoeienis (van methodiekontwikkelaars, onderzoekers) met het primaire proces, om te zetten in 'intern' beleid voor kwaliteitszorg. Daartoe zouden vervolgprojecten kunnen worden opgezet waarbij de Bureaus Jeugdzorg nog enige tijd – en met in de loop van het project afnemende bemoeienis – worden ondersteund om deze schakeling te realiseren. In aansluiting daarop verdient het aanbeveling een aantal instrumenten die in dit onderzoek zijn gebruikt, zoals de tevredenheidslijst voor cliënten en de Analyse Werkwijze, nader te ontwikkelen en geschikt te maken voor gebruik in de praktijk voor interne (continue) evaluatie van de praktijk.

1 Het Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij

1.1 Inleiding

Het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' is een grootschalig project dat wordt uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Justitie, in nauwe samenwerking met de MOgroep (voorheen stichting Vedio). Het Deltaplan heeft drie doelen:²

- ontwikkelen en vastleggen van een nieuwe manier van werken voor de Nederlandse gezinsvoogdij, gebaseerd op de inhoudelijke uitgangspunten die in de nota "Leiding geven aan verandering" (Vedio, 2000) zijn beschreven;
- vaststellen van de kosten die aan die vernieuwde uitvoering zijn verbonden;
- bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering van de gezinsvoogdij-instellingen.

Het project is in oktober 2002 van start gegaan en loopt tot januari 2005. Dit rapport heeft betrekking op het als eerste genoemde punt: de evaluatie van de methodische vernieuwing in een viertal pilotregio's. De vernieuwing heet, evenals de eerder genoemde nota, *Leiding geven aan verandering*.

In paragraaf 1.2 en 1.3 wordt het Deltaplan kort besproken. In paragraaf 1.4 komt het doel van het evaluatieonderzoek aan de orde. Paragraaf 1.5 beschrijft in het kort hoe dit rapport is opgebouwd.

1.2 De aanloop tot het Deltaplan

1.2.1 Voorgeschiedenis

Het Deltaplan is niet uit de lucht komen vallen. De wetswijziging van 1995, waarbij er een scheiding kwam tussen de rechtspraak en de uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS), betekende een grote verandering in de uitvoering van de maatregel. Gezinsvoogdij-instellingen (GVI) brengen sindsdien naar voren dat er veel taken bij zijn gekomen en dat men minder tijd heeft voor contacten met jeugdigen en ouders. Bij de invoering van de nieuwe wet zegde de minister van Justitie toe dat de kwaliteit van de gezinsvoogdij geëvalueerd zou worden. In 2000 werd daartoe het onderzoek 'Met recht onder toezicht gesteld' door Savorin Lohman e.a. (2000) afgerond. De onderzoekers concluderen dat de wet van 1995 voldoende duidelijk is over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden over de verschillende schakels in de keten: rechtspraak en 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

² Bron: www.mogroep.nl

gerealiseerd is. In de uitvoeringspraktijk blijken echter wel een paar problemen. De onderzoekers vinden de maatregel te weinig transparant voor betrokken ouders en jeugdigen. 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.

Een tweede evaluatieonderzoek ("909 Zorgen"; Slot e.a., 2002) ging dieper in op de uitvoering van de maatregel en de resultaten ervan voor de ondertoezicht gestelde jeugdigen. Dit onderzoek wees onder andere uit dat het percentage uithuisgeplaatste jeugdigen gedurende het verloop van de maatregel steeg van 28% naar 51%. Uithuisplaatsing beperkte zich zelden tot een éénmalige verplaatsing: veel jeugdigen wisselden meerdere keren van verblijfsituatie. Vijftien procent van hen veranderde zelfs vier maal of meer van verblijfsituatie. De onderzoekers concludeerden dat 28% van de jeugdigen na twee jaar ondertoezichtstelling als verbeterd konden worden beschouwd, 38% bleef gelijk en 33% verslechterde. Een onderzoek naar de doelen die gezinsvoogden tijdens de uitvoering van de ondertoezichtstelling formuleerden, liet zien dat men grotendeels zeer globale – en daardoor weinigzeggende – doelen formuleerde. Doordat de doelen zo weinig specifiek waren kon geen relatie gelegd worden tussen de gestelde doelen en het al of niet vooruitgaan van de jeugdige. In een kwalitatief deel van het onderzoek – gebaseerd op interviews – toonden de ouders zich redelijk positief over de maatregel. De geïnterviewde gezinsvoogden daarentegen noemden vele problemen bij de uitvoering van de maatregel. De beschikbare contacttijd werd als ontoereikend ervaren. De gezinsvoogden noemden verder de wachtlijsten binnen de eigen instelling als probleem. Ook wilden gezinsvoogden meer ondersteuning vanuit de eigen organisatie en meer tijd voor overleg met collegae. Wat betreft hun eigen veiligheid was er behoefte aan formele begrenzingmogelijkheden ten aanzien van het gedrag van de cliënt. De gezinsvoogden wensen meer bijscholingsmogelijkheden. Men wilde bijscholing op het gebied van de wetgeving, ontwikkelingspsychologie, de cultuur van diverse allochtone groepen en de omgang met ongemotiveerde cliënten.

De mening van de gezinsvoogden was niet opzienbarend. Reeds een aantal jaren luidde Vedivo de noodklok over de omstandigheden waaronder de gezinsvoogdij-instellingen de maatregel moesten uitvoeren. De caseload bleek te hoog, hetgeen zich met name wreekte in de tijd die men beschikbaar had voor face to face contacten met het gezin en de jeugdige. Hoewel sommigen meenden dat de problemen vanzelf opgelost zouden zijn als er meer geld kwam en daarmee meer tijd om het gezin te zien, was de overheersende mening toch dat er ook impuls nodig was ten aanzien van de inhoud en de bedrijfsvoering. Vedivo thans MOgroep (branche Jeugdzorg) heeft ten aanzien van de inhoud twee belangrijke initiatieven genomen. Ten eerste het uitbrengen van het visiedocument 'Leiding geven aan veranderen'. De visie wijst naar methodische kaders die behulpzaam kunnen zijn bij het verbeteren van de doelmatigheid. Tevens spreekt de visie zich uit over de vraag of bij de uitvoering van de maatregel de nadruk op casemanagement dan wel hulpverlening zou moeten liggen. Betoogd wordt dat de problematiek van de betrokken jeugdigen en het gezin bij deze richting gevend dient te zijn. Een tweede initiatief is het tot stand brengen van een handboek voor de (gezins)voogdij: "De Gezinsvoogd als Jongleur" (Van Hout & Spinder, 2001). Een grote stap voorwaarts omdat nu – voor de eerste maal – het eigene van het werk in de gezinsvoogdij in een omvangrijk en toegankelijk methodisch handboek werd vastgelegd.

Het Deltaplan past geheel in de geschetste ontwikkelingen. Met de drie doelstellingen beoogt men de praktijk zodanig toe te rusten dat de kwaliteit van de maatregel vergroot zal worden. Van meet af aan is aangedrongen op een wetenschappelijke evaluatie van dit Deltaplan. Deze evaluatie kan uitwijzen of de kwaliteit verbeterd wordt, maar ook duidelijkheid verschaffen in de vraag waardoor die kwaliteit verbeterd is; de vraag naar de werkzame elementen van de methodische vernieuwing.

1.2.2 Recente ontwikkelingen

1.2.2.1 *Beter beschermd*

Inmiddels heeft De Directie Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie een beleidsprogramma opgesteld, *Beter Beschermd*³ genaamd, met als doel een effectieve jeugdbescherming. Door op het juiste moment een passende kindbeschermingsmaatregel te treffen en door een effectieve uitvoering van die maatregel denkt men de noodzakelijke verbeteringen te kunnen bereiken. Nadrukkelijker dan tot nu toe het geval is, moet het accent komen te liggen op het recht van de minderjarige op een opvoedings- en leefsituatie, die aan bepaalde minimumvoorwaarden voor een voorspoedige ontwikkeling kan voldoen.

In *Beter Beschermd* worden de volgende activiteiten onderscheiden: [a] ontwikkelen van criteria en realiseren van effectiviteitsmeting, [b] aanpassing van de kindbeschermingswetgeving, [c] verbetering van de voogdij, [d] verbetering van de gezinsvoogdij (ots), [e] verbetering van de samenwerking in de keten, [f] verbetering van de bezwaarprocedures in het bureau jeugdzorg en [g] verbetering kwaliteit forensische diagnostiek.

De activiteiten [c] en [d] hebben rechtstreeks implicaties voor het Deltaplan. De keuze voor deze activiteiten betekent namelijk dat het Deltaplan geenszins een geïsoleerd project is maar past binnen een lange termijn planning ter verbetering van voogdij en gezinsvoogdij. Dit geeft de uitkomsten van het Deltaplan een extra gewicht. Hoewel het Deltaplan niet gericht is op verbetering van de voogdij, ligt er toch een relatie tussen het Deltaplan en de ministeriële voornemens om de uitvoering van de voogdij te verbeteren. Het is immers goed denkbaar dat methodisch onderdelen die in het Deltaplan als effectief voor de gezinsvoogdij naar voren komen ook inzetbaar zijn bij de uitvoering van een voogdijmaatregel. Op 30 juni 2004 heeft de minister opnieuw aandacht gevraagd voor verbetering van de voogdij. Er komt een document waarin het standpunt wordt geconcretiseerd dat voor voogdijpupillen zo snel mogelijk de voor jeugdigen gebruikelijke gezagsverhoudingen zouden moeten worden gerealiseerd. Dat wil onder andere zeggen dat pleegouders eerder dan nu het geval is gezag over hun pleegkind zouden moeten krijgen. Ook wordt gedacht over een 'ja tenzij' paragraaf in de wetgeving die (gezins)voogdij-instellingen verplicht op gezette tijden te motiveren waarom het niet mogelijk is een kind in een pleeggezin te plaatsen c.q. de voogdij aan de pleegouders over te dragen. Ook de MOgroep (2004) heeft zich onlangs over de verbetering van de voogdij uitgelaten. Men formuleert hiertoe een aantal juridische en pedagogische uitgangspunten. Verder wordt geconstateerd dat de bureaus jeugdzorg niet of nauwelijks beschikken over een op maat gesneden methodiek voor uitoefening van de voogdij. Die

³ De inhoud van deze paragraaf is voor een groot deel ontleend aan een brief aan de Tweede Kamer over de aanpak knelpunten jeugdbescherming van 30 juni 2004.

laatste conclusie prikkelt natuurlijk de nieuwsgierigheid naar de eventuele implicaties van de uitkomsten van het Deltaplan voor de voogdij.

In het kader van activiteit [a] is door PI Research een onderzoek uitgevoerd naar de haalbaarheid van een instrument voor het meten van de effectiviteit van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen (Slot, Van der Veldt & Beenker, 2004). Een conclusie uit dit onderzoek raakt aan het Deltaplan: tijdens interviews en bijeenkomsten met 'experts' werd duidelijk dat de in '909-zorgen' aangetroffen ongedifferentieerde doelen zeer breed als een probleem wordt ervaren. Het werd echter ook duidelijk dat het niet om een manco gaat dat exclusief betrekking heeft op de (gezins)voogdij. Het probleem begint bij het raadsonderzoek waar de redenen waarom een maatregel nodig zou zijn niet worden geëxpliciteerd, het manifesteert zich opnieuw bij de uitspraak van de kinderrechter en blijft hardnekkig in stand tijdens de uitvoering van de maatregel. De onderzoekers constateerden dat dit probleem niet op te lossen is met een meetinstrument in de klassieke zin, zoals een vragenlijst. Ze bepleiten een aanpak waarbij twee instrumenten in wisselwerking met elkaar worden aangewend: (a) een taxatie-instrument dat de problematiek van de jeugdige in kaart brengt, alsook het al of niet beschikbaar zijn van ouders of opvoeders die hun opvoedingstaken kunnen uitvoeren en (b) een instrument voor het stellen en evalueren van ontwikkelingsgerichte doelen. Met name voor de constructie van het b-deel zijn de uitkomsten van het Deltaplan (waar ook met ontwikkelingsgerichte doelen gewerkt wordt) van groot belang.

1.2.2.2 *Het veld in beweging*

De komst van de wet op de jeugdzorg legt een zeer grote druk op de Bureaus Jeugdzorg waar het de logistiek, gegevensbeheer en vormgeving van de nieuwe taken betreft. Om die reden heeft de MOgroep het project 'Implementatie Referentiewerkmodel, Informatiehuishouding en Standaarden' (IRIS) opgestart. Doel van dit project is de Bureaus Jeugdzorg te ondersteunen bij de voorbereiding op de nieuwe wet. De vrees wordt vaak geuit dat men onder deze omstandigheden niet aan de zo noodzakelijke inhoudelijke vernieuwing toekomt. Desondanks is toch sprake van vernieuwing op diverse fronten. Er zijn bijvoorbeeld diverse projecten gaande of recent afgesloten die een betere aansluiting van de jeugdzorg beogen met de jeugdgezondheidszorg, jeugd-GGZ met de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren en met het onderwijs.⁴ In 2003 is in Limburg het Programma Gezinscoaching gestart om meer samenhang te brengen in de activiteiten van verschillende hulpverleners die over de vloer komen bij een gezin in problemen. Bureau Jeugdzorg Rotterdam ontwikkelde in 2003 samen met systeemtherapeut en organisatiedeskundige Choy een methodiek voor de jeugdbescherming. Deze methodiek is vanuit het systemisch denken opgezet.

1.3 De uitvoering van het Deltaplan: caseload verlaging en methodische vernieuwing

Het Deltaplan is als project in oktober 2002 in vier pilotregio's feitelijk van start gegaan. Deze regio's zijn Zuid-Oost Brabant, Gelderland, Haaglanden / Zuid-Holland, en Limburg. Binnen de vier regio's zijn vijf pilotteams geselecteerd. Het betreft teams van Stichting

⁴ www.jeugdzorg.nl

Bureau Jeugdzorg Brabant (Eindhoven), Bureau Jeugdzorg Gelderland (Nijmegen en Arnhem), Bureau Jeugdzorg Zuid Holland (Gouda) en Bureau Jeugdzorg Limburg (Heerlen). In de pilotperiode hebben deze teams twee belangrijke veranderingen ondergaan. Ten eerste is de caseload verlaagd naar plusminus 15 zaken per fulltime equivalent (fte). Ten tweede is een methodische vernieuwing van de werkwijze van gezinsvoogden ingevoerd .

Deze methode is ontwikkeld door WWRG & Partners (Van Wijk e.a. 2003) en heeft dezelfde titel gekregen als het visie document dat Vedivo in 2000 uitbracht: Leiding geven aan verandering. Laatstgenoemd document bevatte verschillende aanbevelingen om gezinsvoogden intensiever met gezinnen te laten samenwerken. Deze aanbevelingen zijn voor het Deltaplan deels gevolgd door het verlagen van de caseload. Daarnaast bevatte Leiding geven aan verandering aanbevelingen die als concrete uitgangspunten voor methodiekontwikkeling beschouwd kunnen worden.⁵

Uitgangspunten voor de methodiekontwikkeling:

In de noodzakelijke aanpak van de gezinsproblemen wordt sterk gestructureerd gewerkt aan concrete problemen in het gezin en/of de sociale en materiële context daarvan.

De gezinsvoogd heeft primair de taak om 'met gezag' te werken aan veranderingen in het gezin opdat de opvoedingssituatie op z'n minst weer acceptabel wordt. Met de traditionele uithuisplaatsing als maatregel wordt die taak niet of zeer onvoldoende gerealiseerd.

De kernelementen in de gezinsvoogdij zijn derhalve werken aan veranderingen in de opvoedingsituatie zelf en werken met gezag.

De gezinsvoogd moet leiding geven aan het gezin en aan het werken aan verandering binnen het gezin. Alhoewel de bescherming van het kind het eerste en enige doel is van de jeugdbeschermingsmaatregel zijn het de ouders met wie, als eerste insteek, bindende afspraken moeten worden gemaakt over veranderingen in de opvoedingsituatie.

Veranderingen in het opvoedingspatroon van multi-probleemgezinnen mogen alleen verwacht worden als naast of als onderdeel van de uitgebreide activiteiten van de gezinsvoogd intensieve programma's voor gezinsbegeleiding worden aangeboden. Dit zijn programma's met nog frequentere huisbezoeken (enkele malen per week) waardoor een intensieve persoonlijke werkrelatie met de gezinsbegeleider ontstaat.

Naast deze uitgangspunten werd door de methodiekontwikkelaars een accent gelegd op het denken in risicofactoren, beschermende factoren en het onderscheiden van 'gewenste ontwikkelingsuitkomsten', een begrip dat door Slot e.a. (2001) werd beschreven in het rapport 909-zorgen.

Het feit dat de methodiekontwikkelaars op basis van de van te voren vastgelegde uitgangspunten de methodiekontwikkeling aanvingen wilde echter niet zeggen dat er per pilotregio geen mogelijkheden bestonden voor 'bottom up' initiatieven. Vanaf het begin van het Deltaplan project is gesteld dat er gestreefd zou worden naar een goede

⁵ We beperken ons tot de aanbevelingen in relatie tot de methodiek en laten de aanbevelingen die op de jeugdbescherming-keten en de organisatie van de jeugdzorg als geheel betrekking hebben achterwege.

aansluiting met die elementen in een regio die voor de betreffende regio als zinvol en adequaat konden worden beschouwd. Er is niet gekozen voor een uniforme methodiek voor alle pilotteams en er is bewust ruimte gecreëerd voor initiatieven vanuit de pilotteams zelf. Een dergelijke benadering heeft als voordeel dat het draagvlak per pilotteam wordt vergroot. Er zijn ook risico's aan verbonden: een te grote diversiteit waardoor het zicht op de methodiek als geheel belemmerd wordt en mogelijke vertragingen door elkaar tegenwerkende 'bottom up' en 'top down' bewegingen.

Het aansluiten op 'Leiding geven aan veranderen' heeft voordelen gehad. Dit Vedivo-document leek het eindresultaat leek te zijn van een reeks visiedocumenten die sinds 1995 over de uitvoering van de gezinsvoogdij geschreven waren. Dit maakte het aannemelijk dat genoemde uitgangspunten breed in het veld gedragen werden. Anderzijds zat er aan het aansluiten op Leiding geven aan verandering ook een risico verbonden, namelijk dat eerdere discussies over de uitvoering van de maatregel weer actueel zouden worden. Dit is later ook gebeurd naar aanleiding van uitgangspunt 4. In de eerdere versies van de methodiek was het uitgangspunt dat de gezinsvoogdij toch vooral via de ouders werkt, consequent uitgewerkt in procedures die met name ingingen op de wijze hoe de gezinsvoogdij met ouders tot doelen en afspraken komt. Dit heeft tot veel discussie geleid. Het omwerken van de methodiek naar een aanpak die meer evenwichtig het aandeel van kinderen en ouders benadrukt, heeft uiteindelijk veel tijd en energie gekost. Wellicht is dit ook een reden waarom de uiteindelijke methodiek betrekkelijk weinig raakvlakken laat zien met internationaal evaluatieonderzoek naar effectieve vormen van bescherming en hulp voor bedreigde jeugdigen. Dit ondanks het feit dat 'Leiding geven aan veranderen' ⁶ dit onderzoek wel aanduidt. Het zou kunnen zijn dat de veel discussies met Nederlandse jeugdbeschermingdeskundigen de methodiekontwikkelaars er toe gebracht hebben hun afbakening vooral aan de hand van materiaal uit de Nederlandse jeugdbescherming te concretiseren.

In mei 2004 is versie 3.0 van de methodiek opgeleverd. Het commentaar van de werkgroep methodiekontwikkeling (samengesteld uit medewerkers uit de pilotteams) is hierin verwerkt. De indeling van het document is aangepast: uitgangspunten (deel A), de concrete beschrijving van het methodisch handelen (deel B) en de instructies, formulieren en checklists (deel C) zijn in drie onderscheiden delen ondergebracht. Eind 2004 zal er een nieuwe versie verschijnen.

1.4 Doel van het onderzoek

Doel van het onderzoek is door de opdrachtgever verwoord als het "volgen van de vier pilotteams, waarin de verbetering van de kwaliteit van de (uitvoering van de) ondertoezichtstelling door de gezinsvoogdij wordt nagestreefd, teneinde vast te stellen of de nieuwe werkwijze effectief is (...)". Die effectiviteit wordt afgeleid uit de mate waarin een (relatief groot en gevarieerd) aantal doelen is gerealiseerd, die door het Ministerie van Justitie met de methodische vernieuwing worden beoogd. Deze projectdoelen worden in hoofdstuk 2 besproken.

⁶ Bedoeld wordt hier de Vedivo-brochure

Tevens heeft het onderzoek ten doel om de inhoud van de ontwikkelde methodiek te typeren. Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van de aspecten die in dat verband zullen worden belicht. Het onderzoek is derhalve zowel beschrijvend (vastleggen van de werkwijze) als toetsend (doelbereiking). Beschrijving en toetsing vindt, conform de opzet van het Deltaplan, gelijktijdig plaats met de ontwikkeling en de invoering van de methodiek. Voor de evaluatie heeft dat zekere consequenties. Ten eerste is het object van onderzoek – de nieuwe, te ontwikkelen methodiek – in ‘beweging’. Hetgeen beschreven wordt is geen min of meer uitgekristalliseerde methodiek, maar veeleer een werkwijze in wording. Bij de start van het onderzoek waren de contouren van de methodiek zichtbaar, maar de concretisering in methodische elementen en richtlijnen ontbrak vanzelfsprekend nog. Bij de samenstelling van het onderzoeksinstrumentarium was de aandacht daarom vooral op de ‘breedte’ gericht (d.w.z. *mogelijke* elementen en richtlijnen). Bij een ‘uitontwikkelde’ methodiek zou meer in detail kunnen worden nagegaan welke van de methodische elementen daadwerkelijk worden toegepast en hoe dat in de praktijk geschiedt.

De tweede kanttekening houdt verband met het voorgaande. Gewoonlijk gaat het proces van methodiekontwikkeling aan de evaluatie van de ‘effecten’ vooraf. Bij de ontwikkelde methodiek – in onderzoeksterminologie: de onafhankelijke variabele – wordt vervolgens onderzocht welke veranderingen zij in de praktijk bewerkstelligt. In het huidige verband is de onafhankelijke variabele zelf nog aan veranderingen onderhevig. Dientengevolge kunnen eventueel gevonden effecten nog niet aan *de* methodiek worden toegeschreven. Daarom zou eerder van ‘tussentijdse’ of ‘voorlopige’ uitkomsten moeten worden gesproken. Eén en ander heeft consequenties voor de hardheid en de reikwijdte van de uiteindelijke conclusies.

1.5 Opzet van dit rapport

Het onderzoeksrapport bestaat uit vier delen. Deel I geeft behalve een inleiding op het onderwerp (in dit hoofdstuk), een verantwoording van de onderzoeksopzet (hoofdstuk 2) en een beschrijving van een aantal relevante achtergrondkenmerken van de regio's waarin het onderzoek is uitgevoerd (hoofdstuk 3).

De typering van de nieuwe methodiek is ondergebracht in deel II. Hoofdstuk 4 gaat in op ‘het ontwerp’, ofwel de methodiek-op-papier. Hierin wordt vooral gekeken naar de wijze waarop de nieuwe methodiek is ontwikkeld, onderbouwd en geëxpliciteerd. In hoofdstuk 5 staat de gezinsvoogdijpraktijk centraal. Geanalyseerd wordt waaruit de werkwijze van gezinsvoogden bestaat en in hoeverre deze manier van werken (elementen van) *Leiding geven aan verandering* weerspiegelt.

Deel III is gewijd aan de mate van doelbereiking. Daarbij worden drie soorten van veranderingen of ‘effecten’ onderscheiden, die worden nagestreefd. In de eerste plaats betreft dat beoogde (gedrags)veranderingen bij cliënten (zie hoofdstuk 6). Ten tweede wordt nagegaan in hoeverre de vernieuwing geleid heeft tot gewijzigde opvattingen en attitudes bij de gezinsvoogden (hoofdstuk 7). Ten derde is onderzocht of op het niveau van de organisatie veranderingen waarneembaar zijn, die aan de vernieuwing mogen worden toegeschreven (hoofdstuk 8).

Het vierde deel van dit rapport bevat een hoofdstuk (hoofdstuk 9), waarin de belangrijkste bevindingen worden samengevat en in het licht van de onderzoeksvragen conclusies worden getrokken. Daarnaast is er ruimte voor een bespreking van de onderzoeksresultaten en worden aanbevelingen gedaan.

2 De opzet van het onderzoek

2.1 De vraagstelling

Het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' is in de loop van 2002 van start gegaan in vier pilotregio's. In deze regio's – Gelderland, Haaglanden/Zuid Holland, Limburg en Zuid-Oost Brabant – is gedurende (ruim) twee jaar gewerkt aan de methodische vernieuwing van het werk in de gezinsvoogdij. Aan het evaluatieonderzoek, dat met dit vernieuwingsproces 'meeliep', ligt een tweeledige vraag ten grondslag.

1. Hoe kan de methodische vernieuwing worden getypeerd?
2. Wat zijn de uitkomsten van de methodische vernieuwing en komen deze overeen met hetgeen werd beoogd?

In antwoord op de eerste vraag wordt nagegaan op welke wijze de gezinsvoogden (en anderen die indirect bij het primair proces zijn betrokken) hun werk met gezinnen uitvoeren. Verschillende aspecten zullen daarbij aan de orde komen. In de eerste plaats wordt de 'blauwdruk' (de methodiek op papier) beoordeeld op zaken als onderbouwing, uitvoerbaarheid en transparantie. Dit geeft inzicht in de 'soliditeit' van de nieuwe methodiek. Ten tweede wordt nagegaan in hoeverre de ontwikkelde methodiek daadwerkelijk in de praktijk worden gebracht. Ten derde wordt beschreven welke elementen, die aan de nieuwe werkwijze zijn te onderscheiden, kenmerkend zijn voor de nieuwe praktijk. Met betrekking tot de twee laatstgenoemde punten staan ook eventuele regionale verschillen in de belangstelling (verschillen tussen pilotteams). Want hoewel de methodiekontwikkeling gecoördineerd plaatsvindt, is van meet af aan ruimte gegeven aan de pilotteams om eigen accenten aan te brengen.

Waar de eerste onderzoeksvraag een beschrijvende benadering vereist, vraagt de tweede om toetsing. Met 'uitkomsten' wordt bedoeld: zijn de oorspronkelijk gestelde doelen, die (direct of indirect) met de methodische vernieuwing werden nagestreefd, daadwerkelijk gerealiseerd? Het gaat hierbij om de volgende doelen:⁷

1. Een toename van (vooral) de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling, met in het verlengde hiervan een verhoging van de kindgerelateerde doelrealisatie.
2. Een daling van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling.
3. Een vermindering van het aantal uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.
4. Een vermindering van de duur van de uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.

⁷ Bron: WODC-startnotitie "OTS-pilotteams" (projectnr. 02.075). De doelen zijn alle geformuleerd in termen van een nagestreefde verandering ten opzichte van de uitgangssituatie, bij de start van de pilotteams.

5. Een toename van de tevredenheid van de cliënten.⁸
6. Een toename van de procesparticipatie van de cliënten.
7. Een verbetering van de dossiervorming.
8. Een afname van de werkdruk (van gezinsvoogden).
9. Een toename van tevredenheid van medewerkers (gezinsvoogden).
10. Een afname van het ziekteverzuim.
11. Een afname van het personeelsverloop.

Het geheel overziend wordt vastgesteld dat het om een zeer gemêleerd elftal gaat. Ten eerste zijn de doelen naar inhoud verschillend. De eerste zes hebben betrekking op consequenties van de vernieuwing voor de cliënten van de gezinsvoogdij. De doelen 8 en 9 zijn gericht op het realiseren van veranderingen voor de professionals. De onder 7, 10 en 11 genoemde doelen betreffen facetten van de bedrijfsvoering. In de tweede plaats verschillen de doelen in de mate waarin zij een (eind)situatie beschrijven die direct met de methodische vernieuwing in verband te brengen is. Het meest direct is de relatie bij de doelen 1 tot en met 4. Daar tegenover staan de doelen 8 tot en met 11; hierop zijn ook andere factoren dan de gehanteerde methodiek van invloed. Een tussenpositie wordt door doelen 5 tot en met 7 ingenomen.

Ook variëren de doelen – ten derde – in mate van 'hardheid'. Het meten van de onder 2 tot en met 4, 10 en 11 genoemde doelen is een kwestie van tellen. De realisatie van de overige doelen is moeilijker hard te maken omdat het hier gaat om percepties en beoordelingen (van cliënten, gezinsvoogden en onderzoekers). Ten slotte wordt over vraagstelling opgemerkt dat die door de opdrachtgever nader is uitgewerkt in acht onderzoeksvragen.⁹ Hierop komen we in hoofdstuk 9 terug.

2.2 De informatiebronnen

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zijn uiteenlopende informatiebronnen geraadpleegd, zowel personen als schriftelijk materiaal (incl. elektronisch beschikbare data). De linker kolom van tabel 2.1 geeft hiervan een overzicht. Voor de jeugdigen (v.a. 12 jaar), hun ouders, de gezinsvoogden en de teamleiders geldt dat zij tot één van de volgende twee onderzoekscondities behoren: de 'pilotgroep' of de 'vergelijkingsgroep'.

De pilotgroep bestaat uit cliënten en medewerkers van de pilotteams in Arnhem en Nijmegen (regio Gelderland), Gouda (Haaglanden/Zuid Holland), Heerlen (Limburg) en Eindhoven (Zuid-Oost Brabant). De vergelijkingsgroep bestaat uit cliënten en medewerkers van teams, waar (nog) geen veranderingen in het kader van het 'Deltaplan' werden geïmplementeerd. In de regio's Gelderland, Haaglanden/Zuid Holland en Zuid-Oost Brabant zijn vergelijkingsteams geselecteerd in respectievelijk Nijmegen (twee

⁸ Wanneer in het vervolg van deze rapportage over cliënten wordt gesproken, worden telkens uitsluitend de ondertoezichtgestelde jeugdigen en hun ouders bedoeld (tenzij anders vermeld). Voogdijpupillen, die eveneens tot de cliënten van gezinsvoogdij-instellingen (binnenkort: Bureau Jeugdzorg) worden gerekend, vallen buiten het bestek van dit onderzoek.

⁹ Zie de hierboven genoemde startnotitie van het WODC.

teams), Delft en Eindhoven.¹⁰ Voor het pilotteam in Heerlen is het niet mogelijk gebleken een vergelijkingsteam te selecteren. De directie van Bureau Jeugdzorg Limburg, waaronder dit team ressorteert, heeft van het begin af aan de opvatting gehuldigd dat de vernieuwing voor alle gezinsvoogdijteams in de provincie beschikbaar zou moeten zijn, zodat zij reeds vóór de beëindiging van de pilotperiode konden meeprofiteren van de verwachte opbrengsten van het vernieuwingsproces. Hierop anticiperend heeft men de caseload van de overige Limburgse teams teruggebracht tot een niveau die gemiddeld nagenoeg gelijk was aan die van het pilotteam. De betrokkenheid van een vergelijkingsteam in de oorspronkelijk bedoelde zin kon in Limburg derhalve niet meer worden gerealiseerd. De commissie, genoemd in bijlage 1, heeft begrip voor het standpunt van de onderzoekers, maar spreekt tegelijkertijd haar verbazing er over uit dat de Stuurgroep akkoord is gegaan met deze gang van zaken. Men is van mening dat het Ministerie van Justitie aan Bureau Jeugdzorg Limburg zou moeten vragen te laten zien welke veranderingen men in de overige (niet-pilot) teams heeft bewerkstelligd.

Tabel 2.1 **Overzicht van de gegevens waarover wordt gerapporteerd, geordend naar informatiebron, respectievelijk onderzoeksinstrument. Tevens is aangegeven wanneer de metingen zijn gedaan: periodiek (met een cijfer), danwel continu (met letter C).**

Informatiebron	Onderzoeksinstrument ^a										
	IJ	VFA	ZAP ^b	DDQ	IBSP	CBGV	AW	Interview	Jm	Um	SucInt
Jeugdige ^c									C		
Ouder(s)										C	
Gezinsvvd				1 2		3	123	1 2 3			C
Teamleider		123		1 2		3	123	1 2 3			
Gedragsdsk				1 2		3	123	1 2 3			
Directievert.				1 2							
Dossier			C								
Registratie	C										
Document.					3						

^a De instrumenten worden in paragraaf 2.3 kort toegelicht. De instrumenten die cursief zijn weergegeven, zijn uitsluitend in of t.b.v. de pilotgroep gebruikt.

^b Uit doelmatigheidsoverwegingen zijn de data van het dossieronderzoek van Slot e.a. (2002) hier gebruikt ter vergelijking. Hierdoor kon van onderzoek van de dossiers van cliënten uit de vergelijkingsgroep worden afgezien.

^c Het gaat hier uitsluitend om jeugdigen vanaf 12 jaar.

2.3 De onderzoeksinstrumenten

Tabel 2.1 geeft eveneens een overzicht van de instrumenten, die ten behoeve van deze rapportage zijn gebruikt als basis voor gegevensverzameling. Deze instrumenten worden hieronder kort toegelicht. Een meer uitgebreide beschrijving is opgenomen in bijlage 3.

¹⁰ De vergelijkingsteams zijn geselecteerd aan de hand van drie matchingsvariabelen, te weten: werkgebied, teamsamenstelling, en het hebben van de oorspronkelijke caseload van gemiddeld 20 zaken per fte.

Het *Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ)* is een geautomatiseerd registratiesysteem waarin (o.m.) biografische en sociaal-demografische gegevens over de cliënten worden opgeslagen.

Met behulp van de *Vragenlijst Formele Aspecten (VFA)* wordt een aantal formeel-organisatorische aspecten (zoals aantal fte, caseload e.d.) van de hulp in kaart gebracht.

Het *Zorgpunten Analyse Protocol (ZAP)* is een instrument waarmee dossierinformatie systematisch wordt verzameld en gescoord, onder meer de punten van zorg die worden signaleerd op de zogenaamde kind-, gezin- en omgevingsdomeinen. Deze zorgpunten vormen tezamen de grond van de ondertoezichtstelling. Omdat het verloop van de ondertoezichtstelling wordt gevolgd, aan de hand van de voortschrijdende dossiervorming, worden tevens ontwikkelingen in aard en omvang van de zorgpunten geregistreerd.

De *Decision Determinants Questionnaire (DDQ)* is een vragenlijst waarmee de voorwaarden voor implementatie van de vernieuwing worden gemeten. De DDQ weerspiegelt de mening van individuele betrokkenen over het vernieuwingsproces.

Met behulp van het *Instrument ter Beoordeling van de Soliditeit van een Programma (IBSP)* wordt de 'soliditeit' van nieuwe programma's of methodieken gemeten. De soliditeit weerspiegelt de transparantie van programma's en de mate waarin deze – onderbouwd – aanspraken maken op potentieel succes.

De *Checklist Betrokkenheid bij en Gebruik van de Vernieuwing (CBGV)* is een instrument om vast te stellen in welke mate de nieuwe methodiek daadwerkelijk in de praktijk is geïmplementeerd.

Met behulp van de vragenlijst *Analyse Werkwijze (AW)* wordt beschreven wat de 'werkwijze' in de gezinsvoogdijteams is (ten tijde van meting 'x'). Het beoogt duidelijk te maken hoe de hulp zoals die op dit moment aan ouders en kinderen in het kader van een OTS wordt gegeven er uitziet.

In het semi-gestructureerde *interview* worden per pilotteam enkele gezinsvoogden, de teamleider(s) en de gedragsdeskundige(n) bevraagd over verschillende uitvoeringsaspecten, zoals de methodische onderbouwing, inhoudelijke aspecten van het werk en de beleving van het werk.

De vragenlijsten *Jouw mening (Jm)* en *Uw mening (Um)* zijn instrumenten om de tevredenheid van ouders, respectievelijk jeugdigen (vanaf 12 jaar) herhaaldelijk te peilen.

De vragenlijst ter bepaling van het *Succes* van de *Interventie ('SuccInt')* beoogt aspecten van medewerkertevredenheid te meten. Er worden hierin twee hoofddimensies onderscheiden: tevredenheid over bereikte veranderingen en tevredenheid over de werkrelatie met het cliëntensysteem.

2.4 De metingen

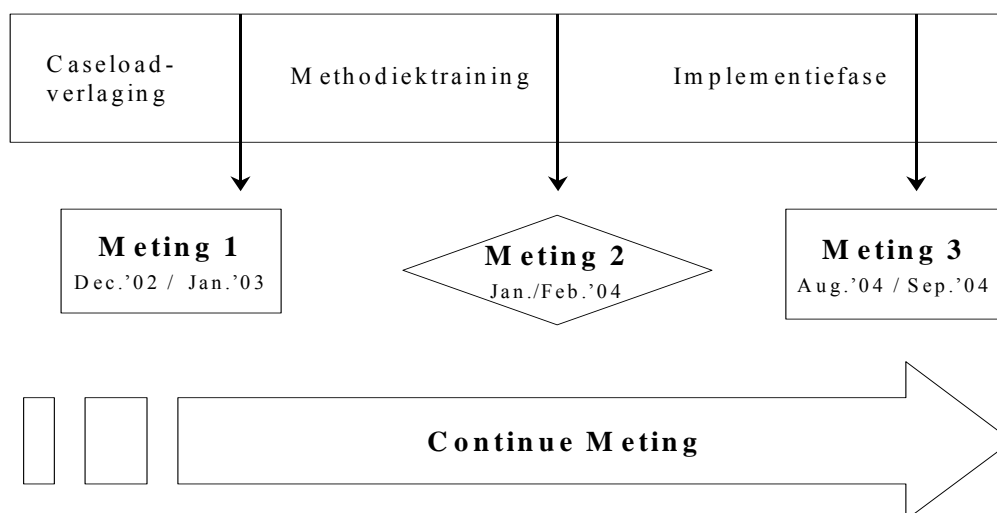
De onderzoeksgegevens zijn verzameld in periodieke en in continue metingen. Tabel 2.1 laat zien welke instrumenten wanneer zijn gebruikt. De periodieke metingen hebben (hoofdzakelijk in teamverband) plaatsgevonden bij de verschillende gezinsvoogdij-medewerkers. Bij de continue metingen gaat het om een doorlopend dossieronderzoek

en om een eveneens doorlopende tevredenheidsmeting onder cliënten en gezinsvoogden. De diverse registratiegegevens zijn door de betreffende instellingen voortdurend verzameld en bijgewerkt. De onderzoekers hebben aan het einde van de onderzoeksperiode alle gegevens ineens opgevraagd. Onder registratiegegevens worden ook de administratieve gegevens over het ziekteverzuim en het personeelsverloop verstaan. Deze gegevens zijn niet met behulp van een specifiek instrument verzameld, maar opgevraagd bij de administratieve afdelingen van de betrokken instellingen.

In het onderzoek zijn alleen ‘nieuwe zaken’ betrokken, waarbij de ondertoezichtstelling is gestart ná de realisering van de caseloadverlaging in de pilotteams (naar 1:15). Per pilotteam is een datum vastgesteld waarop de caseloadverlaging volledig is ingevoerd. Bij de meeste teams was dit medio 2002.¹¹ Bij alle ouders en jeugdigen (vanaf 12 jaar) die na die datum zijn ingestroomd, is hun tevredenheid herhaaldelijk onderzocht. De gezinsvoogden hebben over dezelfde ondertoezichtstellingen vragenlijsten ingevuld, die een beeld geven van hun tevredenheid over de voortgang van de hulp.

Het dossieronderzoek is op een steekproef van bovengenoemde nieuwe zaken uitgevoerd. In totaal zijn honderd dossiers geselecteerd, verdeeld over vijf pilotteams. Bijlage 6 een beschrijving van het selectieproces.

Figuur 2.1 Periodieke en continue metingen, in relatie tot het proces van methodiekontwikkeling en -implementatie.



Figuur 2.1 geeft weer hoe de metingen zich verhouden tot het vernieuwingsproces in de verschillende pilotteams. Omdat de metingen ook zijn uitgevoerd in vergelijkingsgroepen heeft de opzet van het onderzoek een quasi-experimenteel karakter (zie Cook &

¹¹ Alleen in Heerlen is de caseloadverlaging op een later tijdstip gerealiseerd, te weten januari 2003 (zie ook hoofdstuk 3). Overigens zijn voor de vergelijkingsteams dezelfde startdata gebruikt als het pilotteam uit dezelfde regio.

Campbell, 1979). Door de opname van 'controlecondities' kunnen eventuele effecten stelliger worden toegeschreven aan de invoering van de methodische vernieuwing.

2.5 De procedure

Het onderzoek is gestart in het najaar van 2002. De laatste meting is eind september 2004 afgesloten. Daarmee is het onderzoek, ten opzichte van het oorspronkelijke tijdschema, iets uitgelopen. Dit heeft te maken met de uitgestelde oplevering van het 'methodisch basisdocument' door de methodiekontwikkelaars. Het beschikbaar komen van dit document was oorspronkelijk voorzien vóór de zomer van 2003. In opzet was de tweede meting hieraan gekoppeld en, in het verlengde daarvan, aan de afronding van de training van de diverse pilotteams. In overleg met de opdrachtgever is besloten de tweede meting uit te stellen tot het begin van 2004. Als gevolg daarvan schoof ook de derde meting op. Die heeft nu na de zomer van 2004 plaatsgevonden.

De meeste instrumenten die voor de periodieke metingen zijn gebruikt, zijn 'collectief' afgenomen, meestal tijdens teamvergaderingen. De VFA, die door de teamleiders moesten worden ingevuld, werden bij die gelegenheid overhandigd. De interviews hebben 'op afspraak' op een ander tijdstip plaatsgevonden. De IBSP is ten tijde van de derde meting ingevuld door de onderzoekers.

De tevredenheidvragenlijsten (Jm, Um en 'SuccInt') zijn door secretariaatsmedewerkers van de betreffende teams verspreid en ingenomen. Ook waren deze medewerkers betrokken bij de verzameling van de IJ-gegevens en de gegevens over het ziekteverzuim en het personeelsverloop. Het dossieronderzoek heeft verspreid over de gehele onderzoeksperiode plaatsgevonden.

2.6 De analyses

Om de verzamelde data te analyseren is gebruik gemaakt van verschillende typen bewerkingen. Er is gebruik gemaakt van beschrijvende statistieken zoals gemiddelden, standaarddeviaties (respectievelijk m en $s.d.$) en de modus. De standaarddeviatie is een maat voor de spreiding van de scores om het gemiddelde van een groep. De modus is de antwoordcategorie die in een onderzoeksgroep het meest voorkomt. De grootte van de onderzoeksgroep wordt telkens aangeduid met n ('number'). Voorafgaand aan de presentatie van de onderzoeksresultaten wordt telkens de respons vermeld. In praktijkonderzoek wordt een respons van minimaal 80% aanvaardbaar geacht (Judd, Smith & Kidder, 1991).

Naast analyses met een beschrijvend karakter is gebruik gemaakt van analyses met een toetsend karakter. De analyses in deze rapportage zijn gebruikt om na te gaan of er systematische verschillen bestaan tussen bepaalde groepen, zoals verschillen tussen de pilot- en de vergelijkingsgroep of tussen de pilotteams onderling. Met behulp van een variantieanalyse of een t-toets wordt getoetst of de gemiddelden van verschillende groepen aan elkaar gelijk zijn. Deze twee analyses worden gebruikt bij 'interval'-

variabelen.¹² Bij 'nominale' variabelen is gebruik gemaakt van de Chi-kwadraat toets (χ^2 -toets) en in een enkel geval, waar sprake was van ordinale variabelen, is een non-parametrisch toets gebruikt (bijv. de Mann-Whitney toets).

In dit rapport wordt van een verschil gesproken als dit statistisch significant is. Het significantieniveau wordt aangeduid met een p-waarde ('probability-value'). Wanneer de p-waarde kleiner is dan .05 wordt een verschil of samenhang statistisch significant genoemd. Een significantie op het niveau van .05 betekent dat de kans dat de gevonden verschillen of verbanden op toeval berusten kleiner is dan 5%. Bij de uitvoering van een groot aantal toetsen tegelijk, neemt de kans op 'toevallig' gevonden significante verschillen toe. Om dit effect als het ware te neutraliseren is, waar nodig bevonden, de zogenaamde Bonferroni-Holm correctie toegepast.

De toetsing is eenzijdig als er op voorhand verwachtingen zijn over de richting van het verschil. Bijvoorbeeld, als verwacht wordt dat de pilotgroep een grotere mate van kindgerelateerde doelrealisatie laat zien dan de vergelijkingsgroep. Indien dergelijke verwachtingen er niet zijn wordt tweezijdig getoetst. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de toetsing van verschillen tussen pilotteams onderling.

¹² Variabelen die gemeten worden op intervalniveau bezitten een bepaalde rangorde en bestaan uit gelijke intervallen, zoals leeftijd. Een variabele is nominaal als er sprake is van categorieën maar geen rangorde, zoals bij geslacht: jongens en meisjes.

3 Randvoorwaarden voor de invoering van de methodische vernieuwing

3.1 Inleiding

Een belangrijk aspect bij de invoering van een vernieuwing en het meten van mogelijke veranderingen die daarmee samenhangen, zijn de randvoorwaarden waaronder de vernieuwing plaats vindt. Onder randvoorwaarden worden de factoren verstaan, die in voorwaardelijke zin van invloed kunnen zijn op het welslagen van de methodische vernieuwing. Het is van belang dat dergelijke factoren stabiliteit vertonen gedurende de implementatie van de vernieuwing. Zo kan door frequente personeelwisselingen de implementatie vertraging oplopen, omdat de zittende gezinsvoogden bijvoorbeeld (tijdelijk) de vacature moeten waarnemen en nieuwe mensen moeten worden ingepast. De invoering van een vernieuwing is vaak ingewikkeld en vraagt veel tijd en energie. Relatieve rust in de organisatie is dan een belangrijke voedingsbodem voor de verwezenlijking van de vernieuwing.

Maar ook vanuit het oogpunt van onderzoek zijn stabiele condities van belang. Om de geconstateerde veranderingen aan de introductie van een nieuwe werkwijze te kunnen toeschrijven, dienen alternatieve verklaringen voor het gevonden effect te worden uitgesloten. En tot die alternatieven kunnen ook omgevingsfactoren worden gerekend (zie bijv. Cook & Campbell, 1979).

In dit onderzoek zijn de randvoorwaarden onderverdeeld in drie hoofdaspecten: de organisatorische aspecten van de hulp, de bereidheid tot verandering¹³ van de betrokken medewerkers en de organisatie en het verloop van het vernieuwingsproces.

3.2 Organisatorische aspecten van de hulp

3.2.1 Inleiding

De organisatorische aspecten zijn in kaart gebracht met behulp van de 'Vragenlijst Formele Aspecten' (VFA), gegevens uit het Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ) en enkele interviewvragen. De VFA is ten behoeve van dit onderzoek samengesteld en bestaat uit twintig vragen over teamaspecten. De vragenlijst is bij alledrie de metingen ingevuld door de teamleiders van zowel de pilotteams als de vergelijkingsteams. Uit de gegevens wordt duidelijk of er verschillen zijn tussen de afzonderlijke teams en de afzonderlijke metingen.

Alle teamleiders hebben de vragenlijst bij de drie metingen ingevuld. Ook hebben alle betrokken instellingen de gevraagde gegevens over de caseload uit IJ aangeleverd en

¹³ Overigens is deze factor wellicht een uitzondering op het streven naar stabiele voorwaarden. De bereidheid tot verandering dient gedurende het vernieuwingsproces minimaal gelijk te blijven, maar 'groei' is niettemin wenselijk omdat daarmee de kans op succes lijkt toe te nemen.

hebben 24 medewerkers, waaronder 15 gezinsvoogden, herhaaldelijk medewerking verleend aan de interviews.

3.2.2 Samenstelling van de teams

Bij meting 1 blijkt dat de pilotgroep uit totaal 68 gezinsvoogden en de vergelijkingsgroep uit totaal 46 gezinsvoogden bestaat. Het verschil tussen beide onderzoeksgroepen is grotendeels toe te schrijven aan het feit dat aan het pilotteam in Limburg geen vergelijkingsteam is gekoppeld. In tabel 3.1 zijn de gegevens over de teamsamenstelling bij meting 1 weergegeven.

Tabel 3.1 Kenmerken van de pilot- en vergelijkingsteams (PG resp. VG) bij meting 1, per regio, in absolute aantallen. Tevens zijn teammutaties weergegeven, in fte.

	Gelderland		Haaglanden / Zuid-Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant		Totaal	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG ^a	PG	VG	PG	VG
Gezinsvoogden	16	14	17	11	20	-	15	21	68	46
Teamleiders	2	2	2	1	1	-	1	1	6	4
Gedragsdeskundigen	-	-	1	1	2	-	1	1	4	3
Administratief medewerkers	2	2	2	2	3	-	2	3	9	7
Totaal fte gezinsvoogden op 1 januari 2003	13.5	12.5	14.9	9.3	18.7	-	14.0	18.4	61.1	40.2
Mutaties fte gezinsvoogden ^b	+1.1	-0.9	-0.7	0	0	-	0	0	+0.4	-0.9

^a Aan het pilotteam in Limburg is geen vergelijkingsteam gekoppeld

^b Mutaties over gehele onderzoeksperiode (1 januari 2003 tot 1 juli 2004)

Gedurende de onderzoeksperiode is het aantal gezinsvoogden van de afzonderlijke teams nagenoeg stabiel gebleven. Bij meting 3 bestaat de pilotgroep uit totaal 69 gezinsvoogden. Gedurende de pilotperiode zijn er in de pilotgroep 5 gezinsvoogden bijgekomen en vier gezinsvoogden weggegaan. In de vergelijkingsgroep zijn er in totaal 3 gezinsvoogden bijgekomen en 4 gezinsvoogden weggegaan. Hierbij bestaan geen grote verschillen tussen de afzonderlijke teams.

In Gelderland is het aantal fte gezinsvoogd van het pilotteam tijdens de pilotperiode met 1.1fte toegenomen. In de overige teams is het aantal fte gezinsvoogd gedurende de pilotperiode gelijk gebleven. Uit tabel 3.1 is af te lezen dat het totaal aantal fte gezinsvoogd in de pilotgroep met 0.4 fte is toegenomen gedurende de onderzoeksperiode en het aantal fte in de vergelijkingsgroep is afgenomen met 0.9 fte.

3.2.3 Geslacht en opleiding van de gezinsvoogden

Van zowel de pilotgroep als de vergelijkingsgroep is bij alledrie de metingen 60% van de gezinsvoogden vrouw en 40% man. Het opleidingsniveau van de gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen is HBO of hoger. Bij meting 1 heeft 89% van de gezinsvoogden uit de pilotgroep een HBO opleiding, 5% een Post HBO opleiding en 6% een universitaire opleiding. Tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep zijn geen aantoonbare verschillen in opleidingsniveau geconstateerd. Ook zijn er geen verschillen

in opleidingsniveau tussen meting 1 en meting 3 opgetreden. Ten slotte zijn er evenmin systematische verschillen tussen de regio's gevonden op de variabelen geslacht en opleiding.

3.2.4 Caseload van de gezinsvoogden

Eén van de doelen van het Deltaplan is het verhogen van de cliënt(contact)tijd. Dit is mogelijk gemaakt door de gemiddelde caseload te verlagen tot 1:15 (per fte). Alle teamleiders van de pilotteams geven bij meting 1 aan dat de gemiddelde caseload van de gezinsvoogden 15 zaken per fte is. De gemiddelde caseload van de vergelijkingsteams bij meting 1 is 21 zaken per fte. In tabel 3.2 zijn de gegevens over caseload weergegeven.

Tabel 3.2 Gegevens over de caseload van pilot- en vergelijkingsteams (PG resp. VG), per regio

	Gelderland		Haaglanden / Zuid-Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG ^a	PG	VG
Realisering caseloadverlaging	Augustus 2002		Augustus 2002		Januari 2003		Mei 2002	
Gemiddelde caseload ^b meting 1 (januari 2003)	1:15	1:20	1:15	1:21	1:15	-	1:15	1:23
Aantal <i>gezinsvoogdij</i> zaken ^c , op 1 januari 2003	222	192	180	143	239	-	192	228
Feitelijke caseload (excl. voogdij) op 1 januari 2003	1:16.4	1:15.4	1:12.1	1:15.4	1:12.8	-	1:13.7	1:12.4
Aantal <i>voogdij</i> zaken ^c , op 1 januari 2003	32	41	15	28	46	-	3	128
Feitelijke caseload (incl. voogdij) op 1 januari 2003	1:18.8	1:18.6	1:13.1	1:18.4	1:15.2	-	1:13.9	1:19.2

^a Aan het pilotteam in Limburg is geen vergelijkingsteam gekoppeld

^b Opgegeven caseload door de teamleider

^c Feitelijk aantal zaken in 'Informatiesysteem Jeugdzorg'

De realisering van de caseloadverlaging heeft bij de meeste pilotteams medio 2002 plaatsgevonden. Uitzondering hierop is het pilotteam uit Limburg waar de caseloadverlaging in januari 2003 is gerealiseerd. Opvallend is dat de opgegeven caseload verschilt van de feitelijke caseload¹⁴ en dat de gemiddelde caseload van de vergelijkingsteams niet veel groter is dan de beoogde 15 zaken per fte van de pilotteams. In Zuid-Oost Brabant is de gemiddelde (feitelijke) caseload zelfs lager dan die van het pilotteam.

Oorspronkelijk is het de bedoeling geweest dat de caseload van de pilotteams gedurende de pilotperiode alleen uit gezinsvoogdijzaken zou bestaan. Zoals blijkt uit tabel 3.2 is dat, met uitzondering van Zuid-Oost Brabant, niet gelukt. Het aantal voogdijzaken binnen de pilotteams is wel aanzienlijk lager dan het aantal voogdijzaken van de vergelijkingsteams. Het pilotteam uit Zuid-Oost Brabant is het begin 2003 wel gelukt de caseload alleen uit

¹⁴ De feitelijke caseload is berekend door het 'aantal zaken' (zie tabel 3.2) te delen door 'fte gezinsvoogden' (zie tabel 3.1).

gezinsvoogdijzaken te laten bestaan. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen waarin ook gegevens per 1 juli 2004 zijn opgenomen. Hieruit blijkt dat deze regio er in is geslaagd een caseload te realiseren die uitsluitend uit gezinsvoogdijzaken bestaat. In dit onderzoek worden de voogdijzaken buiten beschouwing gelaten en zijn alleen de gezinsvoogdijzaken in het onderzoek betrokken.

In de interviews wordt door zowel de teamleiders als gezinsvoogden van de pilotgroep aangegeven dat de invoering van de caseloadverlaging op alle locaties voorspoedig en door natuurlijk verloop van zaken is gerealiseerd. De pilotteams uit Haaglanden / Zuid-Holland en Limburg is het niet gelukt de caseload van 15 zaken per 1 fte continu te handhaven. In Limburg was de reden hiervoor dat er geen ander team in de regio was om zaken aan toe te wijzen. In Haaglanden heeft het team gedurende enkele maanden te kampen gehad met veel ziekteverzuim, waardoor zaken door collega's dienden te worden overgenomen.

3.3 De voorwaarden voor implementatie

3.3.1 De bereidheid tot verandering

3.3.1.1 Inleiding

Bij de invoering van nieuwe methodieken wordt nogal eens verondersteld dat degenen die deze vernieuwing in de praktijk moeten gaan brengen, de redelijkheid en de noodzakelijkheid hiervan doorgronden en aanvaarden. En in het verlengde van deze veronderstelling wordt van hen verwacht dat zij de nieuwe methodiek onmiddellijk zullen gaan toepassen. De praktijk leert echter dat medewerkers zich niet zonder meer door enthousiasme en rationele argumenten laten overtuigen. Tal van factoren zijn mede van invloed op het verloop van de implementatie, zowel in bevorderende als belemmerende zin (Bijl, 1996).

Op grond van een omvangrijk literatuuronderzoek naar factoren die het welslagen van implementatie positief beïnvloeden, heeft Davis (1973; Backer, 1995; Davis & Salasin, 1980) acht cruciale factoren benoemd. In wezen gaat het hier om uiteenlopende randvoorwaarden (organisatorisch, financieel, personeel, professioneel, inhoudelijk) die de 'competentie' van de vernieuwende instelling of organisatie bepalen. Aan de hand van deze implementaire voorwaarden kan worden getaxeerd in hoeverre een organisatie als geheel opgewassen is tegen de nieuwe taak waarvoor het zich gesteld weet, namelijk de implementatie van een bepaalde vernieuwing (vgl. Slot, 2002).

De Decision Determinants Questionnaire (DDQ) is gebruikt om bovengenoemde factoren te meten. Vijf van de acht DDQ-variabelen dragen bij aan de DDQ-totaalscore die de 'Bereidheid tot verandering' weerspiegelt (Bijl & Van den Bogaart, 1992).¹⁵ In Box 3.1 wordt dit vijftal kort omschreven. De volgende paragraaf schetst een beeld van de bereidheid tot verandering binnen de betrokken organisaties.

¹⁵ De overige drie variabelen zijn: *Omstandigheden* (die van invloed zijn op het vernieuwingsproces), *Timing* (van de start van het vernieuwingsproces) en *Ontvankelijkheid* (voor de vernieuwing; ofwel: de afwezigheid van weerstanden). Overigens bevatten de tussenrapportages die over dit onderzoek zijn verschenen de scores op alle onderscheiden variabelen (Van Tooren, Bijl & Slot, 2003 en 2004).

Box 3.1 DDQ-variabelen die bijdragen aan de DDQ-totaalscore.

Randvoorwaarden: financiële en organisatorische voorwaarden binnen de organisatie;

Waardencompatibiliteit: de mate waarin de vernieuwing overeen komt met geldende waarden binnen de organisatie

Transparantie: de mate van inzicht in de mogelijkheden van de vernieuwing en de eisen die het gebruik van de vernieuwing aan medewerkers stelt;

Noodzaak: de mate waarin de noodzaak van of behoefte aan een vernieuwing wordt gevoeld;

Verwachte opbrengsten: de mate waarin de methodische vernieuwing leidt tot opbrengsten die de moeite van het veranderen lonen.

Dit beeld is het resultaat van inschattingen, percepties en waarderingen van individuele betrokkenen: gezinsvoogden, teamleiders en gedragsdeskundigen van de verschillende pilotteams, alsmede directievertegenwoordigers van de betrokken instellingen.

De DDQ is bij deze respondenten twee maal afgenomen. Bij de eerste meting stonden de medewerkers aan de vooravond van de methodische vernieuwing (januari 2003). De tweede meting (februari 2004) vond korte tijd na afsluiting van de methodiektraining plaats. Tussen de laatste trainingsbijeenkomst en de afname van meting 2 waren ten hoogste vier weken verstreken.

3.3.1.2 Resultaten

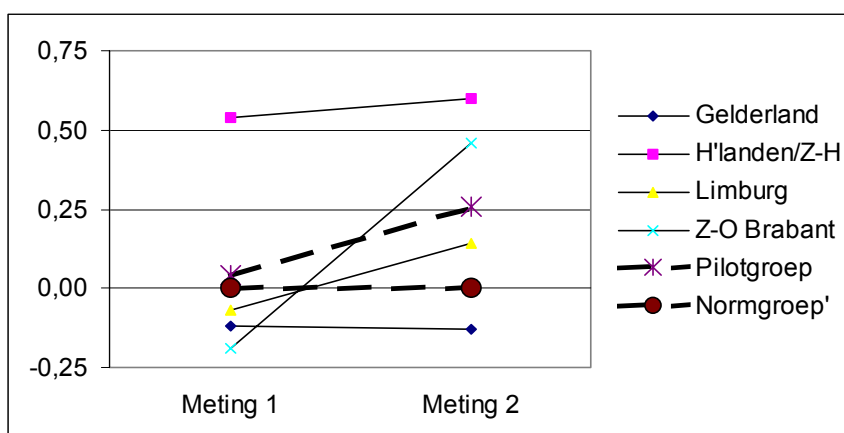
De respons van de DDQ is goed tot zeer goed te noemen. Bij de eerste meting bedroeg deze in totaal 94%, bij de tweede meting iets lager, maar nog steeds goed: 84%. Bijlage 2 bevat een gedetailleerd overzicht van de repons.

Figuur 3.1 geeft (o.m.) de gemiddelde scores weer van de vier regio's op de variabele Bereidheid tot verandering. De DDQ-scores zijn zogenaamde deviatiescores. Deviatiescores worden vaak gebruikt om aan te geven hoezeer een waargenomen score afwijkt van de gemiddelde score (normscore).¹⁶ Een hoge, positieve deviatiescore betekent dat een organisatie blijkt geeft van een hoge mate van veranderingsbereidheid.

Voor de DDQ is een (voorlopige) normgroep beschikbaar die wordt beschouwd als een 'gemiddelde innoverende organisatie of instelling voor jeugdzorg in Nederland' (Bijl & Van den Bogaart, 1992). De gemiddelde deviatiescore van de normgroep is per definitie gelijk aan 0 (zie de nullijn in de figuur). Tegen dit gemiddelde worden de afgebeelde scores afgezet. Voor de vier regio's tezamen is eveneens een gemiddelde berekend en afgebeeld.

¹⁶ Om een indruk te geven, een deviatiescore van +0.25 betekent – in theorie – dat ongeveer 60% in de normpopulatie een lagere score op de betreffende schaal behaalt, een score van –0.25 houdt in – dat, opnieuw theoretisch, bijna 40% een lagere score heeft.

Figuur 3.1 Gemiddelde deviatiescores op de variabele **Bereidheid tot verandering** voor de vier regio's, alsmede voor het totaal en voor de (voorlopige) normgroep.



Daarmee vergeleken wordt in de eerste plaats vastgesteld dat, over het geheel genomen, de bereidheid tot verandering bij de eerste meting ongeveer gelijk is aan die van de organisaties uit de normgroep. Dit mag als een redelijk positieve uitgangssituatie worden beschouwd.¹⁷ Bij de tweede meting lijkt dit beeld in gunstige zin te zijn veranderd. Echter, deze scores blijken, met uitzondering van Zuid-Oost Brabant, niet significant te zijn toegenomen ten opzichte van de eerste meting. In genoemde regio blijken de gevonden gemiddelden significant van elkaar te verschillen.¹⁸ Verder blijkt uit de figuur dat de scores van de pilotteams onderling van elkaar verschillen. Een variantieanalyse wijst uit dat deze verschillen significant zijn.¹⁹ Gemiddeld genomen scoort Haaglanden/Zuid-Holland het hoogst op de variabele Bereidheid tot verandering; ruim een halve standaarddeviatie hoger dan het gemiddelde van de normgroep. Aan de andere kant bevindt Gelderland zich met een gemiddelde score vlak onder het normgemiddelde.²⁰

Tot slot blijken de scores van de gezinsvoogden over het algemeen lager te zijn dan die van de teamleiders, gedragsdeskundigen en directievertegenwoordigers. Dit resultaat spoort goed met bevindingen uit eerder onderzoek. Het is niet ongebruikelijk dat degenen die de verandering daadwerkelijk moeten uitvoeren iets meer reserves tonen dan leidinggevenden en staffunctionarissen (Bijl & Van den Bogaart, 1992).

3.3.2 Bevorderende en belemmerende factoren gedurende de implementatie

Bij de verschillende metingen is aan de teamleiders en gedragsdeskundigen in het interview de vraag voorgelegd welke bevorderende en belemmerende factoren een rol hebben gespeeld bij de invoering van de methodische vernieuwing. Bij alledrie de metingen wordt het enthousiasme en de inzet van de gezinsvoogden bij de uitvoering van de vernieuwing als bevorderende factor genoemd. De meeste teamleiders en

¹⁷ In een rapportcijfer uitgedrukt, scoort de bereidheid tot verandering een 6.9.

¹⁸ $t = 2.61$; $df = 32$; $p = .038$

¹⁹ $F = 3.49$; $df = 3$; $p = 0.17$

²⁰ www.piresearch.nl/rapportages/achtergrondinformatie

gedragsdeskundigen geven bij meting 3 tevens aan zich gesteund te voelen door hun leidinggevend en het bestuur van de instelling bij de uitvoering van activiteiten, die zijn gerelateerd aan de methodische vernieuwing. Uitzondering hierop is de regio Zuid-Oost Brabant. Geïnterviewden uit deze regio gaven bij meting 2 aan dat binnen het bestuur van de instelling twijfels bestonden over de voortgang van het Deltaplan.

Bij meting 1 konden de teamleiders en gedragsdeskundigen geen belemmerende factoren aangeven. Bij meting 2 en 3 wordt als belemmerende factor de late start van de methodiektrainingen genoemd. Verwacht werd dat de methodiektrainingen binnen enkele maanden na de realisering van de caseload plaats zou vinden. Bij de meeste locaties heeft het ruim een jaar geduurd voordat de methodiektraining begon. Ook zijn de onzekerheid over de voortgang van het Deltaplan na 1 januari 2005 en de dreigende bezuinigingen op de gezinsvoogdij door de overheid belemmerende factoren geweest. Aangegeven wordt dat hierdoor onzekerheid is ontstaan over het kunnen continueren van ingezette veranderingen en, daarmee samenhangend, het behalen van de doelstellingen van het Deltaplan binnen de beoogde periode.

In de regio Gelderland wordt bij meting 3 aangegeven dat de langdurige afwezigheid van de teamleider van het pilotteam uit Nijmegen een belemmerende factor is geweest bij de invoering van de methodische vernieuwing. Hierdoor is onder andere de toepassing van de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan binnen het team vertraagd.

3.4 De organisatie en het verloop van het vernieuwingsproces

Zowel alle gezinsvoogden als teamleiders en gedragsdeskundigen gaven bij meting 1 aan dat de caseloadverlaging op dat moment op hun locatie was gerealiseerd. Ook lieten zij weten in de startblokken te staan om inhoudelijk aan de slag te gaan met de methodische vernieuwing. Bij meting 2 liet men eenduidig blijken dat de periode tussen de realisatie van de caseloadverlaging en de start van de trainingen te lang is geweest. Gezinsvoogden hadden hierdoor het gevoel de extra tijd die er voor cliënten is ontstaan niet optimaal te kunnen benutten.

Bij meting 3 gaven veel geïnterviewden aan dat het grote aantal verschenen versies van het basisdocument voor veel verwarring heeft gezorgd over wat de belangrijke elementen in nieuw verschenen versies zijn en dat men steeds minder geneigd raakte tot het bestuderen van het basisdocument. Ook werd in ieder interview bij meting 3 aangegeven dat de trainingsbijeenkomsten te dicht op elkaar hebben plaatsgevonden, waardoor er te weinig ruimte is geweest om te oefenen in de praktijk. Tot slot gaven veel gezinsvoogden aan dat de documentatie ter voorbereiding op de trainingen vaak op het laatste moment kwam, waardoor men de trainingen niet of nauwelijks heeft kunnen voorbereiden.

3.5 Samenvatting

De organisatorische aspecten van de hulp, zoals het aantal teamleden, het aantal fte gezinsvoogden en het geslacht en opleidingsniveau van gezinsvoogden zijn gedurende de onderzoeksperiode zo goed als stabiel gebleven. Uit het uitblijven van wezenlijke veranderingen spreekt een zekere rust binnen de instellingen, die van belang is om de implementatie van de vernieuwing tot een goed einde te brengen.

De caseloadverlaging naar 15 zaken per 1 fte is in de meeste pilotteams medio 2002 gerealiseerd. Uitzondering hierop is het pilotteam uit Limburg, waar de caseloadverlaging in januari 2003 is gerealiseerd. De invoering van de caseloadverlaging is op alle locaties voorspoedig en door natuurlijk verloop van zaken verlopen. In de Limburg en Haaglanden is het door omstandigheden niet continu gelukt de caseload van 15 zaken te handhaven.

De bereidheid tot verandering van de pilotteam is redelijk positief. De gemiddelde score op bereidheid tot verandering van de pilotteams is net zo goed als en soms zelfs beter dan die van de gemiddelde innoverende jeugdzorginstelling in Nederland. In Zuid-Oost Brabant is er sprake van een significant verschil tussen meting 1 en 2. Ook is er sprake van een significant verschil tussen de regio's onderling. De scores van de regio Haaglanden zijn het meest positief. Van de regio Gelderland liggen de scores net onder het normgemiddelde. De bereidheid tot verandering van de pilotteams in zijn totaliteit is te typeren als redelijk gunstig.

In de interviews geven de teamleiders en gedragsdeskundigen eenduidig aan dat het enthousiasme en de inzet van gezinsvoogden een belangrijke bevorderende factor is bij de invoering van de methodische vernieuwing. Ook geven zij veelal aan zich gesteund te voelen door hun leidinggevend en het bestuur van de instelling bij de uitvoering van de methodische vernieuwing. Als belemmerende factoren bij de invoering van de methodische vernieuwing worden de late start van de trainingen en de tijdens het implementatieproces ontstane onzekerheid over de voortgang van het Deltaplan genoemd.

Over het verloop van het vernieuwingsproces zijn zowel de gezinsvoogden als de teamleiders en gedragsdeskundigen minder positief. Als belangrijk punt wordt de lange tijdsperiode tussen de realisatie van de caseloadverlaging en de trainingen genoemd. Ook geven veel geïnterviewden aan dat het grote aantal versies van het basisdocument tot verwarring heeft geleid en dat men daardoor steeds minder geneigd raakte tot het bestuderen van het document. Tot slot hebben veel gezinsvoogden aangegeven dat de tijdsperiode tussen de trainingsmomenten te kort is geweest om te kunnen oefenen in de praktijk en dat de documenten ter voorbereiding op de trainingen vaak te laat kwamen om goed te kunnen voorbereiden. Het beeld dat hier uit rijst is dat de activiteiten in het kader van de implementatie te laat en onder een zekere druk zijn uitgevoerd, waardoor de overdracht van kennis en vaardigheden wel eens in het gedrang kwamen.

Het geheel overziend wordt vastgesteld dat de condities voor vernieuwing in en om de betrokken teams redelijk gunstig waren. De wijze waarop het implementatieproces vorm heeft gekregen (dus de activiteiten die in dit verband zijn ontplooid) geven aanleiding tot enige kritiek.

4 'Leiding geven aan verandering': het ontwerp

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk stonden de randvoorwaarden centraal waaronder de methodische vernieuwing in de pilotteams is ingevoerd. In het huidige hoofdstuk staat de vernieuwing zelf – *Leiding geven aan verandering* – in het middelpunt.

Van de nieuwe aanpak wordt verwacht dat hij een aantal veranderingen in de praktijk van de gezinsvoogdij teweeg zal brengen. Hieronder bevinden zich ook verbeteringen in de uitkomsten van de hulp in het kader van de ondertoezichtstelling. In onderzoeksjargon: het gaat hier eigenlijk om de onafhankelijke variabele (de nieuwe methodiek) die een verandering bewerkstelligt in waarden van de afhankelijke variabele (uitkomsten van de hulp). De vraag is nu of er voldoende grond is voor een dergelijke aanspraak op succes. Of, met andere woorden, mag het ontwerp in staat worden geacht de gewenste verbeteringen (m.b.t. de uitkomsten van de hulp) in de praktijk te realiseren?

Bij de beantwoording van die vraag speelt de 'soliditeit' van de nieuwe methodiek een belangrijke rol. De soliditeit is beoordeeld door de onderzoekers (zie § 4.2). Naast deze beoordeling door de onderzoekers, spreken mensen uit de praktijk zich eveneens uit over het ontwerp (§ 4.3).

4.2 De soliditeit van het ontwerp

4.2.1 Inleiding

Dat vernieuwingspogingen niet altijd een succesvol verloop hebben is genoegzaam bekend. Er kunnen problemen ontstaan bij de implementatie, waardoor een nieuw programma niet of anders dan oorspronkelijk bedoeld in de praktijk wordt toegepast, met alle consequenties van dien voor de uitkomsten. Maar ook met goed geïmplementeerde programma's worden niet altijd de beoogde doelen bereikt.

Uit de literatuur over succesvolle en niet-succesvolle vernieuwingspogingen blijkt dat het welslagen hiervan voor een belangrijk deel is terug te voeren op de kenmerken van de vernieuwing zélf. Deze zogenaamde intrinsieke kenmerken zijn eigenschappen die relatief onafhankelijk zijn van tijd, plaats en de gebruiker van de vernieuwing of het programma.²¹ In het begrip 'soliditeit' zijn de volgende intrinsieke kenmerken van een (hulpverlenings)programma ondergebracht (Bijl, 1996):

- de gedegenheid van het ontwikkelingsproces, dat aan de totstandkoming van het nieuwe programma ten grondslag ligt;
- de deugdelijkheid van de onderbouwing van het nieuwe programma met praktijkkennis en wetenschappelijke kennis;

²¹ Daarmee onderscheiden zij zich van de 'extrinsieke kenmerken', die altijd in een directe relatie staan met de context van het gebruik (zoals het waargenomen voordeel van de vernieuwing t.o.v. de staande praktijk).

- de geëxpliciteerdheid van de inhoud van het nieuwe programma;
- de nauwgezetheid waarmee het nieuwe programma is geëvalueerd (zowel op uitvoeringsaspecten als effecten).

Het blijkt dat programma's die in sterke mate worden gekenmerkt door deze aspecten – solide programma's – doorgaans sneller en met meer succes in de praktijk worden geïmplementeerd (Bijl, 1996; zie ook Burgers, Grol & Zaat, 2001). Daarnaast zijn er sterke aanwijzingen dat solide programma's ook in termen van uitkomsten beter scoren (vgl. Aos, Lieb, Mayfield, Miller & Pennucci, 2004; WSIPP, 2004).

Overigens is de soliditeit geen statisch begrip. Aanvullende ontwikkelingswerkzaamheden, 'doorontwikkeling' of onderhoud aan het programma kunnen het ontwerp meer solide maken. Een soliditeitsmeting is daarom een momentopname. Gegevens over de soliditeit, en de aspecten die daaraan worden onderscheiden, zijn daarom in diagnostische zin te gebruiken; zij geven een beeld van de sterke en zwakke (intrinsieke) kenmerken van een programma.

Zicht op de soliditeit van *Leiding geven aan verandering* geeft een indicatie van het te verwachten succes. Van succes is sprake als het nieuwe programma (a) daadwerkelijk in de praktijk wordt gebruikt, waarmee (b) de gestelde doelen worden bereikt. Soliditeit is uiteraard geen garantie voor succes. Maar de focus op planmatige ontwikkeling, onderbouwing en evaluatie maakt het wel waarschijnlijker dat een vernieuwingsproces een positief resultaat oplevert.

4.2.2 De beoordeling van de soliditeit

4.2.2.1 De meting

De nieuwe methodiek is in een "dialogisch proces" met de pilotinstellingen ontwikkeld. Belangrijke uitgangspunten daarbij zijn de nota "Leiding geven aan verandering" (Vedivo, 2000) en "De (gezins)voogd als jongleur" (Van Hout & Spinder, 2001). Daarnaast zijn diverse lokale initiatieven (binnen en buiten de huidige pilotteams) een inspiratiebron geweest voor het ontwikkelingsproces.²² De uitkomsten van dit proces zijn neergelegd in het "Methodisch basisdocument" (Van Wijk e.a., 2004). Dit document is door de onderzoekers gebruikt als uitgangspunt voor de soliditeitsmeting. De betreffende gegevens zijn verzameld met behulp van het *Instrument ter Beoordeling van de Soliditeit van een Programma (IBSP)*, in het najaar van 2004.

Oorspronkelijk was het de bedoeling om reeds bij de tweede meting de soliditeit te beoordelen. Dat bleek destijds echter niet uitvoerbaar. De belangrijkste reden om van de meting af te zien was dat het programma, naar het oordeel van de onderzoekers, (nog) niet voldoende was uitgewerkt. Het methodisch basisdocument (versie 2.2) bleek te abstract. Het behandelde in hoofdzaak de visie op de jeugdbescherming en ging in op houdingsaspecten van de uitvoerders. Zeer relevant en in principe een goede basis voor een nieuwe methodiek, maar als programma ontoereikend. Het basisdocument, dat toen beschikbaar was, was te weinig beschrijvend in termen van concrete handelingsvoorschriften. Onduidelijk was hoe de methodiek moest worden getraind en

²² Bron: Implementatie methodische versterking gezinsvoogdij. Een plan van aanpak. WWRG & Partners, 25 juli 2002 (versie 3.0).

toegepast; in die vorm werd de vernieuwing niet concreet en overdraagbaar bevonden. Besloten is toen om de beoordeling van de soliditeit op te schorten tot de derde meting.

4.2.2.2 De resultaten

De soliditeit van *Leiding geven aan verandering* (versie 3.0) is in twee stappen door twee onderzoekers bepaald. In eerste instantie hebben de onderzoekers onafhankelijk van elkaar de IBSP ingevuld. Van de in totaal 43 te beantwoorden vragen was in 26 gevallen het antwoord identiek, hetgeen overeenkomt met een overeenstemmingspercentage van 60%. Bij 13 vragen (30%) was er weliswaar sprake van een beoordelingsverschil, maar dit betrof telkens het kleinst mogelijke verschil (de naastliggende antwoordcategorie). In deze gevallen bereikten de beoordelaars, op grond van overleg, in tweede instantie consensus. Ook voor de resterende vier vragen is uiteindelijk consensus bereikt.

In tabel 4.1 staan de (consensus) scores van *Leiding geven aan verandering* weergegeven, zowel op de variabele die een indicatie geeft van de 'over-all' soliditeit, als op de variabelen die aspecten van dit concept meten. Dit zijn:

- *Ontwikkeling*: de mate waarin het programma op een gedegen wijze is ontwikkeld;
- *Onderbouwing*: de mate waarin het programma is onderbouwd
- *Inhoud*: de mate waarin de inhoud van het programma is geëxpliciteerd;
- *Evaluatie*: de mate waarin het programma is onderworpen aan gedegen evaluatieonderzoek.

In de tabel zijn twee typen scores opgenomen. Allereerst de deviatiescores. Dit zijn relatieve scores, waarvan de waarde aangeeft hoe de score zich verhoudt tot het gemiddelde van een norm- of vergelijkingsgroep.²³ Behalve deviatiescores bevat de tabel ook indexscores. Dit zijn ruwe somscores op de variabelen, die getransformeerd zijn naar een tienpuntsschaal. De presentatie van de resultaten op deze manier heeft als voordeel dat de scores direct kunnen worden gerelateerd aan de maximaal haalbare score (nl. 10).

Tabel 4.1 De (aspecten van) soliditeit van *Leiding geven aan verandering*, weergegeven in deviatie- en indexscores

Variabele	IBSP-score	
	Deviatiescore	Indexscore
Ontwikkeling	-.98	4.1
Onderbouwing	-.11	5.0
Inhoud	-.44	8.0
Evaluatie	-.83	0
Soliditeit	-.51	4.3

De score op de variabele Soliditeit ligt ongeveer een halve standaarddeviatie onder het gemiddelde. Uitgaande van het (norm)gemiddelde van 0, betekent dit dat *Leiding geven aan verandering* minder goed scoort, dat wil zeggen minder solide is, dan het 'gemiddelde' programma uit een grootschalige evaluatie van vernieuwingen in de

²³ In paragraaf 3.3.1.2 is een korte toelichting op dit type scores gegeven.

Nederlandse jeugdzorg (Bijl, 1996). Naar verhouding is het ontwerp van de methodische vernieuwing, die hier centraal staat, minder goed doortimmerd en geëxpliciteerd. Uit de hoogte van de indexscore blijkt dat op dit vlak nog veel winst te boeken is.

Het verschil met de 'gemiddelde jeugdzorginnovatie' is het grootst op de variabele Ontwikkeling. Dit betekent dat de wijze waarop *Leiding geven aan verandering* is ontwikkeld, naar verhouding, minder gedegen heeft plaatsgevonden. Uit een nadere analyse blijkt dat de explicitering van het doel van de methodische vernieuwing nog te wensen overlaat. Zo is niet duidelijk wanneer van doelbereiking sprake is; normen hiervoor worden niet gegeven. Evenmin is helder hoe dat doel wordt bereikt (middel-doel relatie). Ofschoon in het Methodisch Basisdocument wel aandacht wordt besteed aan de analyse van het probleem waarop de vernieuwing het antwoord moet geven, is niet uiteengezet waarom en hoe de ontwikkelde vernieuwing de oplossing (het doel) zou kunnen bieden. De relatie tussen probleem- en doelstelling wordt niet expliciet gelegd. Overigens kan de lage score op Ontwikkeling deels worden toegeschreven aan het feit dat het ontwikkelingsproces nog niet geheel is afgerond. Immers, ten tijde van de derde meting is de pilotperiode nog niet afgesloten en dient de nieuwe methodiek nog definitief te worden vastgesteld.

Ook de deviatiescore op de variabele Evaluatie is relatief laag. Uit de indexscore blijkt dat *Leiding geven aan verandering* hier in het geheel niet scoort. Dit heeft eveneens te maken met de nog jonge leeftijd van de vernieuwing, wat met zich meebrengt dat proces- en effectevaluaties van het (vastgestelde) programma feitelijk nog moeten plaatsvinden.

De onderbouwing van *Leiding geven aan verandering* is, afgaande op de indexscore, tamelijk zwak – ongeveer in gelijk mate als bij het gemiddelde nieuwe programma het geval is. Op zich is dit vreemd omdat in het Methodisch Basisdocument veel bronnen worden aangehaald. Maar deze kennis is niet altijd systematisch, samenhangend en expliciet aangewend voor het ontwerp van het beoogde programma.

De inhoud van het ontwikkelde programma is in inhoudelijk opzicht goed geëxpliciteerd (bijv. in termen van caseload, intensiteit van de hulp, evaluatiemomenten en professionele vaardigheden). Dat blijkt uit de hoge indexscore op de variabele Inhoud. Niettemin correspondeert deze score met een benedengemiddelde deviatiescore. De 'gemiddelde jeugdzorginnovatie' blijkt qua inhoud nog beter geëxpliciteerd.

Vastgesteld wordt dat aan *Leiding geven aan verandering* geen solide ontwerp ten grondslag ligt. Ook als het aspect van evaluatieonderzoek buiten beschouwing wordt gelaten komt de score nog onder de 6 uit. Vooral de onvoldoende uitwerking van het doel van het nieuwe programma en de theoretische en empirische onderbouwing ervan laten ten tijde van de derde meting te wensen over.

4.3 De praktijk over het ontwerp

In de interviews is bij meting 3 zowel aan gezinsvoogden als teamleiders en gedragsdeskundigen gevraagd hun mening te geven over het methodisch basisdocument. Unaniem geeft men aan blij te zijn dat dit document er ligt. Het document biedt volgens hen een verantwoording voor het werken in de gezinsvoogdij en onderdelen als het 'spoorboekje' en 'deel C' worden beschreven als bruikbare aanknopingspunten voor het handelen in de praktijk. Een groot deel van de interviewden

geven echter ook aan het document niet vernieuwend te vinden en dat het onvoldoende concreet en te omslachtig is om als handboek voor de praktijk te dienen. De gezinsvoogden geven aan dat het basisdocument een belangrijke handreiking is voor het werken met de 'ideale gezinnen', maar dat het weinig aanknopingspunten biedt voor het werken met gezinnen waar het contact moeizaam verloopt. Men vraagt zich bijvoorbeeld af wat te doen als een gezin letterlijk de deur niet opent en niets met je te maken wilt hebben? Een gezinsvoogd verwoordt: "Het moeten super-cliënten zijn om volgens het basisdocument te kunnen werken".

4.4 Samenvatting

Van *Leiding geven aan verandering* wordt verwacht dat het een aantal verbeteringen in de praktijk van de gezinsvoogdij teweeg zal brengen. De vraag is of het ontwerp of de 'blauwdruk' van deze nieuwe methodiek voldoende grond biedt voor een dergelijke verwachting. Op grond van de gegevens die zijn verzameld over de soliditeit van het ontwerp is dat op zijn minst twijfelachtig. Daarvoor is er thans onvoldoende duidelijkheid over de middel-doel relatie (waarom is *Leiding geven aan verandering* in staat bestaande knelpunten op te lossen?) en is evenmin aangegeven wanneer met de nieuwe methodiek de doelen zijn bereikt (normen voor doelbereiking ontbreken). Bovendien is de theoretische en empirische onderbouwing van de methodiek nog onvoldoende uitgewerkt.

Ofschoon de praktijk het van belang vindt dat een methodisch basisdocument beschikbaar is voor de gezinsvoogdij dat bruikbaar is voor het dagelijks handelen, wordt ook kritiek geuit op dit product. Het zou niet vernieuwend zijn en onvoldoende concreet. Een aantal geïnterviewden vindt het basisdocument te omslachtig om als handboek voor de praktijk te kunnen dienen. De gezinsvoogden geven aan dat het basisdocument een belangrijke handreiking is voor het werken met de 'ideale gezinnen', maar dat het weinig aanknopingspunten biedt voor het werken met gezinnen waar het contact moeizaam verloopt.

5 De methode van werken in de praktijk

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de methode van werken van de gezinsvoogden centraal. Om mogelijke veranderingen in de werkwijze van de gezinsvoogden in kaart te kunnen brengen is bij zowel de pilotteams als de vergelijkingsteams herhaaldelijk gemeten. Gezinsvoogden, teamleiders en gedragsdeskundigen zijn geïnterviewd over de methode van werken binnen de pilotteams. Verder hebben de medewerkers van de pilotteams bij meting 3 het gebruiksniveauschema ingevuld, waardoor vastgesteld kan worden in welke mate de methodische vernieuwing in de praktijk is geïmplementeerd. Ten slotte is bij alledrie de onderzoeksmetingen is de vragenlijst 'Analyse Werkwijze' afgenomen.

Om zo goed mogelijk aan te kunnen sluiten bij de inhoud van de methodische vernieuwing en ontwikkelingen die naar aanleiding daarvan kunnen worden verwacht, hebben de onderzoekers de verschillende versies van het methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*²⁴ en het trainingsmateriaal bestudeerd. Voorafgaand aan alle metingen is de methodiekontwikkelaar geraadpleegd over inhoudelijke aspecten van de vragenlijst 'Analyse Werkwijze' en het interview. Dit met als doel het onderzoeksinstrumentarium zo goed mogelijk aan te laten sluiten op de ontwikkelingen in de pilotteams.

5.2 Betrokkenen over veranderingen in uitgangspunten en de methode van werken

In de interviews van meting 2 en 3 geven teamleiders en gedragsdeskundigen aan dat ten opzichte van meting 1 accentverschillen zijn opgetreden in de uitgangspunten van het werken in de gezinsvoogdij. Naarmate het Deltaplan vordert, constateren zij dat steeds meer nadruk is komen te liggen op het vraaggericht werken en het activeren van het sociale netwerk van de gezinnen. Teamleiders geven eveneens aan dat er sinds de start van het Deltaplan meer eenheid is gekomen in de methode van werken binnen de teams. Een teamleider verwoordt: "Sommige gezinsvoogden werkten voorheen echt al vraaggericht, anderen nog niet. Nu is iedereen binnen het team vraaggericht aan het werken". Ook wordt aangegeven dat het activeren van een sociaal netwerk al onderdeel van de werkwijze was vóór het Deltaplan maar dat het nu systematischer gebeurt.

Uit de interviews van meting 3 blijkt dat de visie op de rol van de gezinsvoogd is veranderd ten opzichte van meting 1. Bij meting 1 werd aangegeven dat de rol van de gezinsvoogd casemanager was en dat afhankelijk van de gezinsvoogd meer of minder nadruk lag op het bieden van hulpverlening. Dit onderscheid tussen casemanager en het bieden van hulpverlening wordt bij meting 3 niet meer gemaakt. Bij meting 3 geeft men aan dat de rol van de gezinsvoogd beter aansluit op de behoefte van de cliënt en de fase

²⁴ Waaronder versie 3.0 van het methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*, mei 2004

waarin de ondertoezichtstelling zich bevindt. Dit uit zich in de praktijk door een andere positionering van de gezinsvoogd in het gezin. De nadruk is komen te liggen op het samenwerken met het gezin en op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in de opvoeding van hun kind(eren).

In alle interviews van meting 3 wordt aangegeven dat de beginfase van de ondertoezichtstelling een meer prominente rol heeft gekregen. Niet alleen is de contactfrequentie in deze fase verhoogd, gezinsvoogden zijn vanaf het eerste contact gericht aandacht gaan besteden aan het opbouwen van een vertrouwensrelatie en indien nodig het opheffen van weerstand. Gezinsvoogden geven aan dat zij merken dat er minder weerstand bij de cliënten is, doordat de gezinsvoogd en het gezin elkaar veel sneller leren kennen en voor het gezin duidelijker is wat zij van de gezinsvoogd kunnen verwachten. Teamleiders geven bij meting 3 ook aan dat meteen al bij de start van de ondertoezichtstelling geprobeerd wordt aansluiting te vinden bij het cliëntsysteem en meer nadruk wordt gelegd op de competenties van het gezin. Gezinsvoogden vertellen meer dan bij de start van het Deltaplan bereid te zijn tot het regelen van praktische zaken, waardoor bij de gezinnen de eerste druk van de ketel wordt weggenomen en escalatie van problemen wordt voorkomen. “Men is ook veel beter voorbereid op een nieuwe zaak, waardoor er minder ad hoc wordt gewerkt”, aldus een teamleider.

Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat veel veranderingen in de methode van werken samenhangen met de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan (Plan van Aanpak). “Het Plan van Aanpak is een leidraad voor het handelen geworden en niet slechts een uiteenzetting van de stand van zaken, wat het voorheen vaak was”, aldus een teamleider. De nieuwe stijl dwingt je om andere vragen te stellen aan de cliënt, echt in gesprek te gaan met de ouders en ook nadrukkelijk contact te leggen met de kinderen. In de interviews wordt aangegeven dat het samen met de cliënt opstellen van het hulpverleningsplan sneller inzicht geeft in de sterke punten en zorgpunten van het cliëntsysteem. Een gezinsvoogd geeft aan dat de eerste keer een Plan van Aanpak schrijven een openbaring was, omdat ze in het hulpverleningsplan letterlijk kon opschrijven wat de mening van de ouders was: “Zegt u het maar, zei ik tegen de cliënt toen we de sterke punten en zorgpunten gingen formuleren”.

Tot slot wordt aangegeven dat het handelen van de gezinsvoogd meer dan vóór het Deltaplan gericht is op de gronden van de ondertoezichtstelling. “Door de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan worden de gronden van de ondertoezichtstelling veel helderder geformuleerd en is het formuleren van doelen en het handelen van de gezinsvoogd meer direct gericht op het opheffen daarvan”, aldus een gedragsdeskundige.

5.3 Het gebruiksniveau van de methodische vernieuwing

5.3.1 Inleiding

De implementatie van een (methodische) vernieuwing is een voortdurend proces. Om de uitkomsten van meting 3 op een juiste manier te kunnen interpreteren is het nodig na te gaan in welke fase van dat proces de methodische vernieuwing zich bij meting 3 bevindt. Hiertoe is voor dit onderzoek het gebruiksniveauschema ontwikkeld (vrij naar Van den Berg en Vanderberghe, 1995).

In dit schema wordt het implementatieproces van een vernieuwing verdeeld in drie fasen, waarbinnen zes gebruiksniveaus zijn te onderscheiden. Dit wordt uiteengezet in box 5.1.

Box 5.1 Gebruiksniveaus in de toepassing van de methodische vernieuwing.

Oriëntatie:

niveau 0 geen gebruik
 niveau I oriëntatie
 niveau II voorbereiding

Organisatie:

niveau III mechanisch gebruik
 niveau IVa routine in gebruik

Intergratie:

niveau IVb verfijning
 niveau V integratie
 niveau VI herziening

In de eerste fase staat de *oriëntatie* op de vernieuwing centraal. Daarna volgt de *organisatiefase*, waarin de vernieuwing opgenomen dient te worden in het dagelijks handelen. Tenslotte volgt de *integratiefase*, waarbij betrokkenen veranderingen aanbrengen in de vernieuwing met het oog op verbetering van de resultaten voor cliënten.

Elke fase veronderstelt een verdere verankering van de vernieuwing in het handelen van de gezinsvoogd. De grens tussen geen gebruik en gebruik van de vernieuwing ligt tussen de niveaus II en III.

Het gebruiksniveauschema is in teamverband bij meting 3 afgenomen. De respons is goed. Van de gezinsvoogden uit de pilotteams heeft 94% (n=68) het gebruiksniveauschema ingevuld. Daarnaast hebben alle betrokken teamleiders en gedragsdeskundigen het schema ingevuld. In bijlage 2 is de respons per pilotteam weergegeven.

5.3.2 Resultaten

Alle gezinsvoogden geven in het gebruiksniveauschema aan gebruik te maken van de methodische vernieuwing. De niveaus 0 tot en met II (oriëntatiefase) komen niet voor in de antwoorden van de gezinsvoogden. Iets meer dan de helft van de gezinsvoogden geeft aan in de organisatiefase van de implementatie van de vernieuwing te zitten. Bij hen is sprake van mechanisch gebruik van de vernieuwing of een al meer routinematig gebruik van de methodische vernieuwing. Een vrij grote groep gezinsvoogden (44%) geeft aan in de integratiefase van de implementatie te zitten. Vijftien gezinsvoogden (24%) geven zelfs aan bezig te zijn met een herziening van de vernieuwing en actief op zoek te zijn naar alternatieven die een beter perspectief bieden op gunstige resultaten voor de cliënten. De gegevens over het gebruiksniveau zijn weergegeven in tabel 5.1.

Tabel 5.1 Niveaus van gebruik van de vernieuwing bij meting 3 van het totaal aantal gezinsvoogden (n = 64)

Niveaus van gebruik		Totaal gezinsvoogden		
		n	%	cumulatief %
0	Geen gebruik	0	-	-
I	Oriëntatie / kennis verwerven	0	-	-
II	Vorbereiding op eerste gebruik	0	-	-
III	Mechanisch toepassen	18	28%	28%
IVa	Routinematig toepassen	18	28%	56%
IVb	Verfijning / wijzigingen aanbrengen o.b.v. eigen evaluatie	9	14%	70%
V	Integratie, bundelen initiatieven van teamleden	4	6%	76%
VI	Herziening / op zoek naar alternatieven	15	24%	100%

Na toetsing (Mann-Whitneytoets) blijkt dat er geen significante verschillen bestaan in het gebruiksniveau van de afzonderlijke pilotteams. Opvallend is wel dat de helft van de teamleiders en gedragsdeskundigen aangeeft in niveau IVa te zitten en de andere helft in niveau V. Gezien de relatief korte periode (7 maanden) tussen de eerste trainingssessie en meting 3 kan worden gezegd dat de implementatie van de methodische vernieuwing reeds verder is dan verwacht.

5.4 De huidige werkwijze van de gezinsvoogden

5.4.1 Inleiding

De werkwijze van de gezinsvoogden is in kaart gebracht met de vragenlijst 'Analyse Werkwijze' (AW). In de vragenlijst wordt medewerkers gevraagd naar de verdeling van werkzaamheden en de toepassing van methodische elementen. Deze elementen zijn ontleend aan diverse vormen van gezinsgerichte hulpverlening en aangepast aan het specifieke karakter van het werken in de gezinsvoogdij. De AW is zowel door gezinsvoogden, teamleiders als gedragsdeskundigen (stafmedewerkers) ingevuld. Gezinsvoogden wordt gevraagd naar de toepassing van de elementen door henzelf, alsmede naar de toepassing van de elementen door de overige teamleden. Voor teamleiders en gedragsdeskundigen is een aparte versie samengesteld, waarin hen wordt gevraagd hun mening te geven over de toepassing van de elementen binnen het team als zodanig.

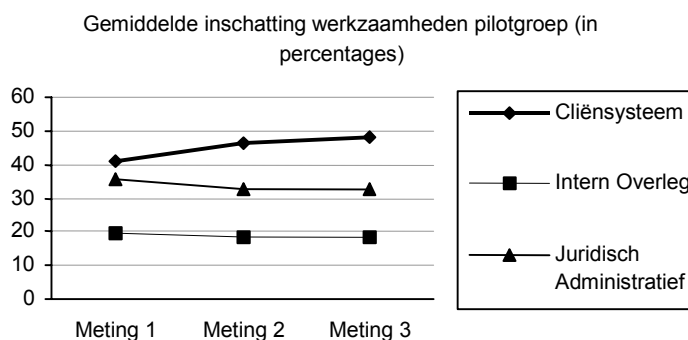
De respons op de AW is over het geheel genomen goed. Bij de pilotteams (PG) is de totale respons van gezinsvoogden bij alledrie de metingen boven de 90%. Bij de gezinsvoogden van de vergelijkingsteams (VG) is de totale respons bij meting 1 relatief laag (72%), maar bij meting 2 en 3 is de respons van de vergelijkingsgroep goed (85%). Ook de respons van de teamleiders en gedragsdeskundigen is bij alledrie de metingen goed geweest. In bijlage 2 wordt de respons per team weergegeven.

5.4.2 De ingeschatte verdeling van werkzaamheden

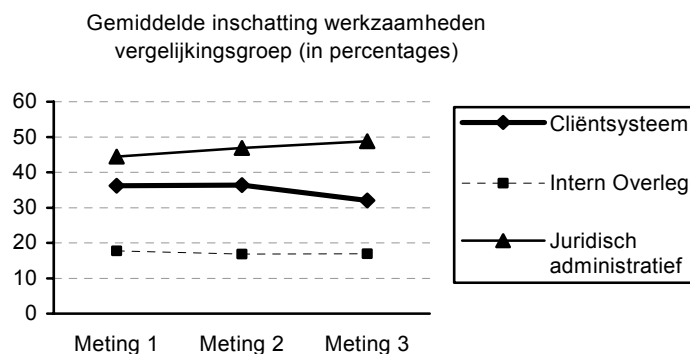
Een belangrijk doel van het Deltaplan is het realiseren van meer tijd voor cliënten. Het streven is om de cliënten(contact)tijd te verhogen tot 50% van de werktijd. In aansluiting hierop is gezinsvoogden in het eerste deel van de AW gevraagd een inschatting te geven van de verdeling van hun werkzaamheden. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen *cliënten(contact)tijd* (zoals het contact met de gezinsleden), werkzaamheden met betrekking tot *intern overleg* (zoals een teambespreking) en *juridische administratieve werkzaamheden* (zoals het schrijven van hulpverleningsplannen en contactjournaals). Het gaat hierbij om een inschatting van de gezinsvoogden en wordt derhalve als een indicatie van de werkbeleving gezien. De gevraagde inschatting hoeft niet noodzakelijk overeen te komen met de feitelijk bestede tijd aan genoemde typen werkzaamheden. Voor gegevens over de feitelijk bestede tijd aan deze werkzaamheden wordt verwezen naar een ander onderdeel van het Deltaplan, de kostprijsbepaling.²⁵ In figuur 5.1 wordt weergegeven hoe de verdeling van werkzaamheden wordt ingeschat door de gezinsvoogden van de pilotgroep en de vergelijkingsgroep.

Figuur 5.1 De ingeschatte verdeling van werkzaamheden bij alledrie de metingen, onderverdeeld in (a) pilotgroep en (b) vergelijkingsgroep

a



b



²⁵ Zie www.mogroep.nl

Zoals verwacht mag worden, gezien de doelstelling van het Deltaplan, schatten de gezinsvoogden uit de pilotgroep de cliënten(contact)tijd gemiddeld hoger in dan de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Na toetsing blijkt dit verschil significant.²⁶ Het percentage tijd ten behoeve van juridisch administratieve werkzaamheden wordt door de gezinsvoogden uit de pilotgroep juist lager ingeschat dan door de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Ook dit verschil is verwacht én significant.²⁷ De inschatting van het percentage werkzaamheden ten behoeve van intern overleg is voor beide onderzoeksgroepen ongeveer gelijk, waarbij geen significante verschillen zijn geconstateerd.

Opvallend is dat de verschillen tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep in de loop der tijd groter zijn geworden. Gezinsvoogden uit de pilotgroep schatten in steeds meer tijd aan cliëntencontact te besteden. Terwijl de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep inschatten bij meting 3 juist minder cliënten(contact)tijd te hebben dan bij meting 1 en 2. Na toetsing blijken deze verschillen echter niet significant te zijn.

5.4.3 De toepassing van methodische elementen

5.4.3.1 Inleiding

Het tweede deel van de vragenlijst 'Analyse Werkwijze' bestaat uit 19 methodische elementen die betrekking kunnen hebben op het werken in de gezinsvoogdij. Hoewel de elementen soms sterk van elkaar verschillen, hebben zij met elkaar gemeen dat de toepassing ervan directe betekenis heeft voor de hulp in het kader van de ondertoezichtstelling. De elementen overstijgen het niveau van de directe verrichtingen en hebben betrekking op een hoger, overkoepelend niveau. Voorbeelden van elementen zijn: het activeren van een sociaal netwerk; informatieverzameling en -analyse; omgaan met weerstanden en het vergroten van veiligheid. De 19 elementen zijn in bijlage 5 opgenomen en worden kort beschreven.

²⁶ $F = 33.18$; $df = 1$; $p = .000$; eenzijdig getoetst

²⁷ $F = 69.72$; $df = 1$; $p = .000$; eenzijdig getoetst

Box 5.2 Centrale elementen uit het basisdocument *Leiding geven aan verandering*.²⁸

De relatie tussen cliënt en gezinsvoogd:

- Omgaan met weerstanden

Leiding geven (de inhoud van het handelen):

- Activeren van een sociaal netwerk
- Geven van opvoedingsadvies
- Leren van vaardigheden
- Stellen en bewaken van kaders
- Sturen en borgen van veranderingen
- Vergroten van veiligheid
- Verlenen van praktische en materiële hulp

De professionele werkwijze:

- Informatie verzamelen m.b.v. middelen en instrumenten
- Informatie verzamelen m.b.v. praten en luisteren
- Planmatig handelen

Na bestudering van het basisdocument *Leiding geven aan verandering* is te verwachten dat de werkwijze zich bij meting 3 zal profileren op 11 elementen. De elementen zijn weergegeven in box 5.2.

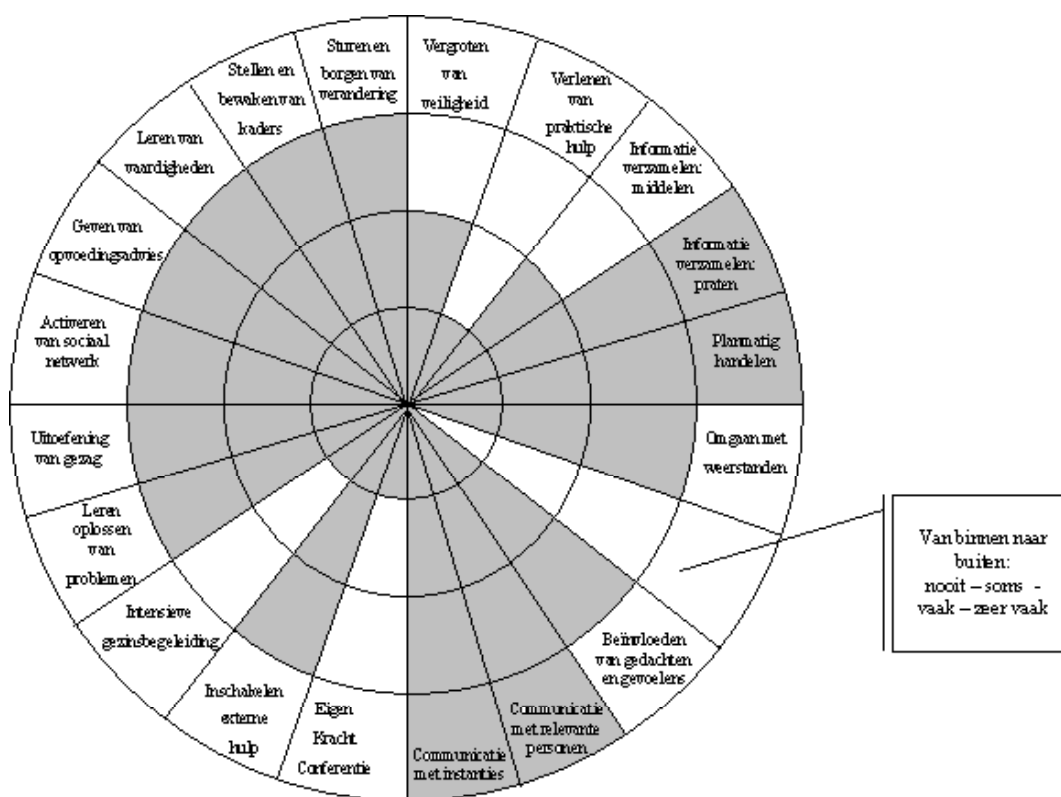
Bij ieder van de 19 elementen hebben de gezinsvoogden aangegeven (a) hoe vaak zij het betreffende element toepassen, (b) op basis waarvan zij het element toepassen (o.b.v. een officiële methodiek, o.b.v. professionele kennis, o.b.v. een combinatie van beide of anderszins) en (c) door hoeveel teamleden zij inschatten dat het element wordt toegepast.

5.4.3.2 De toepassingsfrequentie van de elementen

Op de vraag hoe vaak gezinsvoogden de elementen toepassen kon worden geantwoord met: nooit, soms, vaak of zeer vaak. In figuur 5.2 zijn de scores van de pilotgroep op de verschillende elementen bij meting 3 weergegeven. Gekozen is voor de gegevens van meting 3, omdat de implementatie van de methodische vernieuwing op dat moment het verst is gevorderd. Met andere woorden, als de methodiek zoals beschreven in het basisdocument daadwerkelijk in de praktijk wordt toegepast, zou dat bij de derde meting zich het meest hebben moeten vertalen in een specifiek profiel van de werkwijze.

²⁸ Zie hoofdstuk 3 (deel A, pag. 41) en 'Het Spoorboekje (deel C, pag. 19) van *Leiding geven aan verandering*, versie 3.0.

Figuur 5.2 Het profiel van de werkwijze van gezinsvoogden uit de pilotgroep bij meting 3



Uit figuur 5.2 is op te maken dat de elementen ‘communicatie met relevante instanties’, ‘communicatie met relevante personen’, ‘informatie verzamelen middels praten en luisteren’ en ‘planmatig handelen’ over het algemeen het meest frequent worden toegepast door de gezinsvoogden. De elementen die doorgaans het minst frequent worden toegepast zijn; ‘Eigen Kracht Conferentie’, ‘Intensieve gezinsbegeleiding door de gezinsvoogd’ en – opvallend genoeg; het gaat hier om twee centrale elementen uit het methodisch basisdocument (zie box 5.2) – ‘Informatieverzameling en – analyse m.b.v. middelen en instrumenten’ en ‘Het vergroten van veiligheid’.

Uit toetsing blijkt dat er bij een aantal elementen sprake is van een significant verschil in toepassingsfrequentie tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep.²⁹ De elementen waarbij sprake is van een significant verschil zijn opgenomen in tabel 5.2. De scores variëren van 1 (corresponderend met ‘nooit’) tot 4 (‘zeer vaak’).

²⁹ Hierbij is de Bonferroni Holm correctie toegepast. Met behulp hiervan wordt de hoogte van de p-waarde gecorrigeerd voor toevallige effecten ten gevolge van meervoudige toetsing van verschillen.

Tabel 5.2 De toepassingsfrequentie van enkele methodische elementen in de pilotgroep en vergelijkingsgroep. Gegeven zijn de gemiddelde scores waarop de pilotgroep en vergelijkingsgroep significant van elkaar verschillen. Naast de gemiddelde scores (m) en standaarddeviatie (s.d.) zijn de toetsingsgrootte (F), de vrijheidsgraden (df) en de overschrijdingskans (p) gegeven.

Elementen	Toepassingsfrequentie		F	df	p ^a
	m (s.d.)				
	PG (n=64)	VG (n=38)			
Activeren sociaal netwerk	2.80 (0.66)	2.39 (0.55)	7.8	1	.006
Geven van opvoedingsadvies	3.45 (0.62)	2.61 (0.65)	10.3	1	.001
Leren oplossen van problemen	2.65 (0.80)	2.20 (0.73)	12.2	1	.001
Leren van vaardigheden	2.70 (0.73)	2.23 (0.74)	18.2	1	.000
Verlenen prakt. en mater. hulp	1.99 (0.78)	1.63 (0.53)	8.2	1	.004

^a Na toepassing van de Bonferroni Holm correctie; eenzijdig getoetst.

Opvallend is dat voor alle weergegeven elementen geldt dat zij gemiddeld vaker worden toegepast door de gezinsvoogden uit de pilotgroep dan door de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Vier van de vijf genoemde elementen betreffen centrale elementen uit het basisdocument *Leiding geven aan verandering* (zie Box 5.2). Alleen Leren oplossen van problemen komt niet voor in het rijtje van 11 centrale elementen.

Uit toetsing blijkt dat de pilotteams onderling op een drietal elementen significant van elkaar verschillen wat betreft de toepassingfrequentie van de elementen. Het betreft de elementen 'Het stellen en bewaken van kaders',³⁰ 'Planmatig handelen',³¹ en het 'Verlenen van praktische hulp'.³² Opvallend daarbij is dat alledrie de elementen het meest frequent worden toegepast door het pilotteam uit de regio Limburg.

5.4.3.3 De basis van het methodisch handelen

Aansluitend op de vraag naar de toepassingsfrequentie van de methodische elementen, wordt gevraagd op basis waarvan de elementen door de gezinsvoogden worden toegepast. Met andere woorden: ligt aan de toepassing van de elementen een 'officiële' methodiek ten grondslag of is dit niet het geval? De verwachting hierbij is dat de elementen genoemd in box 5.2 bij meting 3 vaker op basis van een officiële methodiek worden toegepast dan bij meting 1. Om dit te onderzoeken hebben de gezinsvoogden van alle 19 elementen aangegeven of zij het betreffende element op basis van 'een officiële methodiek', op basis van 'eigen professionele kennis' of op basis van 'een combinatie van beide' toepassen.

Uit de analyses over het totaal aantal elementen blijkt dat, zowel bij de pilotgroep als bij de vergelijkingsgroep, bij meting 3 gemiddeld ca. 3 elementen (16%) worden toegepast op basis van een officiële methodiek. Van de pilotgroep werd verwacht dat dit aantal bij meting 3 groter zou zijn dan in de vergelijkingsgroep. Na toetsing blijken er geen

³⁰ F = 5.41; df = 3; p = .002

³¹ F = 3.48; df = 3; p = .019

³² F = 10.00; df = 3; p = .000

significante verschillen te zijn tussen beide onderzoeksgroepen en de pilotteams onderling.

Vervolgens is afzonderlijk gekeken naar de vijf elementen, waarbij een significant verschil in toepassingsfrequentie tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep is opgetreden (zie tabel 5.2). Het gemiddeld aantal elementen, dat op basis van een officiële methodiek wordt toegepast, is voor de pilotgroep 0.6 (12%) en de vergelijkingsgroep 0.7 (14%). Ook hierbij zijn geen significante verschillen gevonden.

Tot slot is onderzocht of de gezinsvoogden uit de pilotgroep in de loop der tijd meer elementen zijn gaan toepassen op basis van een officiële methodiek. Opvallend is dat het gemiddeld aantal elementen dat op basis van een officiële methodiek wordt toegepast in de loop der tijd afneemt. Bij meting 1 was het gemiddeld aantal elementen dat op basis van een officiële methodiek werd toegepast 3.7, bij meting 3 was dat 2.8. Dit verschil tussen meting 1 en meting 3 is echter niet significant. Het gemiddeld aantal elementen dat op basis van een combinatie van methodiek en eigen professionele kennis wordt toegepast is wel toegenomen van gemiddeld 10 elementen bij meting 1 naar gemiddeld 13 elementen bij meting 3.

5.4.3.4 Congruentie in de toepassing van elementen binnen teams

Het laatste aspect van de toepassing van methodische elementen heeft betrekking op de congruentie van de toepassing van elementen binnen de teams. Gezinsvoogden is gevraagd per element aan te geven door hoeveel collega's uit het team het betreffende element wordt toegepast. Dit gebeurde op een oplopende schaal van score 1 'door geen van mijn collega's' tot score 4 'door meer dan 50% van mijn collega's'.

Uit de gegevens blijkt dat de congruente toepassing van de elementen het hoogst is bij de elementen 'communicatie met relevantie instanties' en 'communicatie met relevante personen'. Bij zowel de pilotgroep als de vergelijkingsgroep is de gemiddelde score van beide elementen 3.9. De elementen met gemiddeld de laagste congruentie zijn: 'Intensieve gezinsbegeleiding' (m=2.1) en 'Het verlenen van praktische hulp' (m=2.3). Laatstgenoemde element is een van de centrale elementen uit het basisdocument (zie box 5.2).

Uit de analyses blijkt dat de pilotgroep en vergelijkingsgroep (bij meting 3) op een aantal elementen significant van elkaar te verschillen voor wat betreft de congruente toepassing van elementen. Vanwege het grote aantal toetsen zijn de p-waarden bewerkt met de Bonferroni Holm correctie. De elementen waarbij sprake is van een significant verschil zijn weergegeven in tabel 5.3. Opvallend is dat het dezelfde vijf elementen betreft, waarbij ook een significant verschil in toepassingsfrequentie tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep is geconstateerd.

Tabel 5.3 Significante verschillen tussen de pilotgroep en de vergelijkingsgroep (bij meting 3) voor wat betreft de congruente toepassing van elementen. Gegeven zijn de gemiddelde scores waarop de pilotgroep en vergelijkingsgroep significant van elkaar verschillen. Naast de gemiddelde scores (m) en standaarddeviatie (s.d.) zijn de toetsingsgrootte (F), de vrijheidsgraden (df) en de overschrijdingskans (p) gegeven.

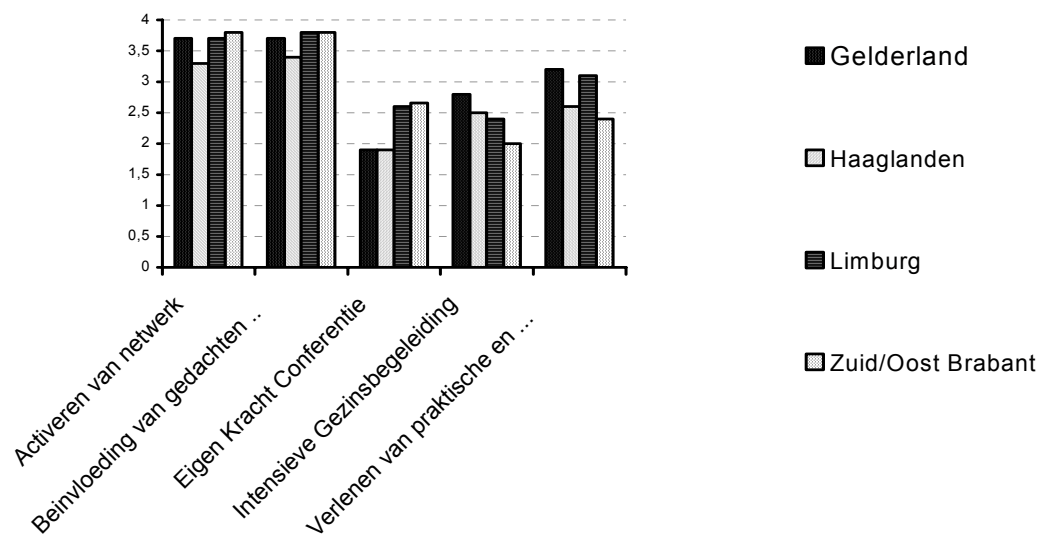
Elementen	Congruentie m ^a (s.d.)		F	df	p ^b
	PG	VG			
Activeren van een netwerk	3.7 (.66)	3.3 (.55)	7.1	1	.008
Geven van opvoedingsadvies	3.9 (.62)	2.7 (.65)	5.4	1	.020
Leren oplossen van problemen	3.4 (.80)	3.0 (.73)	5.8	1	.017
Leren van vaardigheden	3.5 (.73)	3.0 (.74)	18.6	1	.000
Verlenen van praktisch hulp	2.9 (.78)	2.3 (.53)	15.2	1	.000

^a Toelichting gemiddelde score: 1=door geen van mijn collega's, 2 = door 1 of 2 collega's, 3 = door 3 of meer collega's, maar niet meer dan 50% en 4 = door meer dan 50% van mijn collega's toegepast.

^b Na toepassing van de Bonferroni Holm correctie; eenzijdig getoetst

De pilotteams blijken onderling op een aantal elementen significant van elkaar te verschillen in de mate waarin zij elementen congruent toepassen. Vanwege het grote aantal toetsen is de Bonferroni Holm correctie toegepast. Deze scores op de elementen, waarbij sprake is van een significant verschil, zijn weergegeven in figuur 5.3.

Figuur 5.3 Significante verschillen tussen de pilotteams (bij meting 3) voor wat betreft de congruente toepassing van elementen



Uit figuur 5.3 blijkt dat de congruentie op de elementen 'Activeren van sociaal netwerk' en 'Beïnvloeding van gedachten en gevoelens' relatief hoog is. De verschillen tussen de pilotteams zijn significant.³³ Haaglanden/Zuid-Holland scoort hierbij significant lager dan

³³ F=4,71; df=3; p=.004; resp. F=3,57; df= 3; p=.015

de andere regio's. De congruentie voor het element 'Eigen Kracht Conferentie' is in Gelderland en Haaglanden/Zuid-Holland lager dan in de regio's Limburg en Zuid-Oost Brabant.³⁴ Van het element 'Intensieve gezinsbegeleiding' is het verschil in overeenstemming tussen de teams het grootst.³⁵ In Gelderland is de congruentie op element het hoogst, in Zuid-Oost Brabant het laagst. Tot slot is in Gelderland en Limburg de congruentie op het element 'Verlenen van praktische hulp en steun' ³⁶ significant groter dan in Haaglanden/Zuid-Holland en Zuid-Oost Brabant.

5.5 Samenvatting

Teamleiders en gedragsdeskundigen geven bij meting 3 aan dat er accentverschillen zijn opgetreden in de theoretische uitgangspunten van het werken in de gezinsvoogdij. Deze verschillen hebben betrekking op het meer vraaggericht werken en het vanzelfsprekender activeren van een sociaal netwerk. Ook blijkt de visie op de rol van de gezinsvoogd in de loop der tijd veranderd te zijn. De rol die de gezinsvoogd inneemt is bij meting 3 meer afhankelijk geworden van de behoefte van de cliënt en de fase waarin de ondertoezichtstelling zich bevindt. In de positionering van de gezinsvoogd is meer nadruk komen te liggen op het samenwerken met de gezinnen en op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in de opvoeding van hun kinderen. In alle interviews van meting 3 wordt aangegeven dat de beginfase van de ondertoezichtstelling een meer prominente rol heeft gekregen. Dit uit zich in een verhoogde contactfrequentie tussen gezinsvoogd en gezin en een gericht opbouwen van een vertrouwensrelatie tussen gezinsvoogd en de gezinsleden. Vrijwel alle geïnterviewden geven aan dat veel veranderingen in de methode van werken samenhangen met de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan. Deze nieuwe stijl is een leidraad geworden voor het handelen in de praktijk.

Alle gezinsvoogden geven aan in de dagelijkse praktijk gebruik te maken van de methodische vernieuwing. Een kwart van de gezinsvoogden brengt zelfs veranderingen aan in de vernieuwing met als oogmerk het realiseren van betere resultaten voor cliënten. De implementatie van de methodische vernieuwing blijkt, zeven maanden na de eerste trainingssessie, in een verder gevorderd stadium te zijn, dan verwacht zou mogen worden.

Gezinsvoogden uit de pilotgroep geven in de vragenlijst 'Analyse Werkwijze' aan steeds meer cliënten(contact)tijd te hebben. Bij meting 3 schatten de gezinsvoogden in 49% van hun werktijd te besteden aan cliëntencontact. Dit is significant hoger dan de inschatting van de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Dit komt nagenoeg overeen met de boogde 50%, die met het Deltaplan wordt beoogd te bereiken. Nota bene: het gaat hierbij om een beleving van gezinsvoogden, niet om een feitelijke registratie.

Van de 19 methodische elementen uit de 'Analyse Werkwijze' kan van 11 elementen worden gezegd dat het centrale elementen zijn uit het basisdocument *Leiding geven aan verandering*. Van 4 van de 11 centrale elementen uit het basisdocument is aangetoond dat zij bij meting 3 significant vaker worden toegepast door de gezinsvoogden uit de

³⁴ F=6.66; df=3; p=.000

³⁵ F=3.06; df=3;p=.003

³⁶ F=4.11; df=3; p=.008

pilotgroep dan door de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Opvallend is dat door zowel de gezinsvoogden uit de pilotgroep als uit de vergelijkingsgroep gemiddeld 3 elementen worden toegepast op basis van een officiële methodiek en dat er geen significante verschillen bestaan tussen meting 1 en meting 3. Gezinsvoogden uit de pilotgroep zijn de methodische elementen gedurende het Deltaplan gemiddeld niet vaker gaan toepassen op basis van een officiële methodiek. Gekeken naar de overeenstemming in de toepassing van elementen binnen de pilotgroep, valt op dat er bij een aantal elementen significante verschillen bestaan tussen de pilotteams. Ook zijn er significante verschillen in overeenstemming tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep.

6 Veranderingen in het hulpverleningsproces

6.1 Inleiding

Binnen de methodische vernieuwing wordt op een aantal aspecten van het hulpverleningsproces verandering nagestreefd. Eén van die aspecten is de toename van de tevredenheid van zowel de cliënten als de gezinsvoogden. Een ander aspect is de kwaliteit van de dossiervorming. In dit hoofdstuk zullen de tevredenheid en de kwaliteit van de dossiervorming in het licht van de methodische vernieuwing worden besproken.

Zowel bij de pilotgroep als bij de vergelijkingsgroep heeft gedurende de pilotperiode een continue tevredenheidsmeting plaatsgevonden. Als startdatum hiervoor geldt per regio de datum waarop de caseloadverlaging in de betreffende regio is gerealiseerd. Alle gezinnen waarbij na die datum de ondertoezichtstelling is gestart, zijn betrokken in de tevredenheidsmeting. Ten behoeve van de tevredenheidsmeting zijn voor dit onderzoek drie vragenlijsten ontwikkeld: De 'SuccInt' (Succes Interventie) voor gezinsvoogden, 'Uw Mening' voor de ouders en 'Jouw Mening' voor de jeugdigen. Op drie tijdstippen binnen de ondertoezichtstelling is ouders, jeugdigen (vanaf 12 jaar) en gezinsvoogden gevraagd hun mening te geven over verschillende aspecten van de hulp: na zes maanden ondertoezichtstelling, na een jaar ondertoezichtstelling en (indien van toepassing) bij beëindiging van de ondertoezichtstelling. Bij afsluiting van de dataverzameling waren 23 van de in het onderzoek betrokken OTS-zaken beëindigd. Dit aantal is te laag om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de tevredenheid bij beëindiging van de ondertoezichtstelling.

Naast de tevredenheidsmeting heeft ook verspreid over de gehele pilotperiode dossieronderzoek plaatsgevonden. In totaal zijn 99 dossiers verdeeld over de vier regio's onderzocht op de kwaliteit van de dossiervorming. De resultaten daarvan worden in paragraaf 6.4 besproken.

6.2 Cliënttevredenheid

6.2.1 Inleiding

De vragenlijsten 'Uw Mening' en 'Jouw Mening' bestaan ieder uit 19 vragen, die de basis vormen voor vier schalen: tevredenheid over de *informatievoorziening*, tevredenheid over de *deskundigheid* van de gezinsvoogd, tevredenheid over het *contact* met de gezinsvoogd en tevredenheid over de bereikte *veranderingen*.

De vragenlijsten voor de ouders en jeugdigen bestaan uit dezelfde vragen. Wel is het taalgebruik en de toelichting bij de vragen voor de jeugdigen aangepast. De vragenlijsten zijn door de gezinsvoogd geïntroduceerd bij de cliënten. De cliënten konden de ingevulde vragenlijsten door middel van een retourenvelop rechtstreeks en anoniem aan de onderzoeker retourneren.

De respons op de tevredenheidsmeting na zes maanden ondertoezichtstelling is bij ouders uit de pilotgroep 79%, bij de ouders uit de vergelijkingsgroep is dit 64%. Na een

jaar ondertoezichtstelling is de respons van ouders uit de pilotgroep 81% en de vergelijkingsgroep 59%. De respons van de jeugdigen uit de pilotgroep is na 6 maanden ondertoezichtstelling 89%, van de vergelijkingsgroep 67%. Na een jaar ondertoezichtstelling is de respons bij de jeugdigen uit de pilotgroep 82% en bij de vergelijkingsgroep 64%.

6.2.2 De tevredenheid van ouders

Allereerst is onderzocht of de tevredenheid van ouders toeneemt naarmate het Deltaplan voortschrijdt. De verwachting was dat naarmate de implementatie van de methodische vernieuwing vordert de kwaliteit van de geboden hulp verbetert en, daarmee samenhangend, de tevredenheid van ouders uit de pilotgroep toeneemt. Uit de analyse blijkt echter dat de factor tijd geen verschillen in tevredenheid oplevert. Met andere woorden: ouders die later in de pilotperiode met de gezinsvoogdij-instelling te maken kregen, zijn niet meer tevreden dan ouders voor wie dat vroeger het geval was.

Vervolgens is onderzocht of er verschillen in tevredenheid van ouders zijn tussen de pilotgroep en de vergelijkingsgroep. Op twee van de vier onderscheiden schalen blijkt uit uitgevoerde variantieanalyses dat sprake is van een significant verschil in tevredenheid tussen de pilotgroep en de vergelijkingsgroep. Na 6 maanden ondertoezichtstelling zijn de ouders uit de pilotgroep aantoonbaar meer tevreden over de *deskundigheid* van de gezinsvoogd en het *contact* met de gezinsvoogd dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Na een jaar ondertoezichtstelling is dit verschil in de gemiddelde score op deze schalen nog groter geworden. De gegevens over de tevredenheid van ouders zijn weergegeven in tabel 6.1.

Tabel 6.1 De tevredenheid van ouders per onderzoeksgroep op de vier schalen, weergegeven zijn de gemiddelde score (m) en de standaarddeviatie (sd)

	Na 6 maanden ondertoezichtstelling ^a				Na 1 jaar ondertoezichtstelling ^b			
	m ^c		sd		m ^a		sd	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG	PG	VG
Informatie	1.7	1.8	0.7	0.8	1.8	2.6	0.8	0.9
Deskundigheid	1.3	1.9	0.7	0.9	1.5	2.7	0.9	1.1
Contact	1.4	1.7	0.6	0.8	1.7	2.9	0.9	1.1
Verandering	2.5	2.6	0.9	1.1	2.5	2.8	1.0	0.9

^a Pilotgroep; n = 245, vergelijkingsgroep; n = 106

^b Pilotgroep; n = 128, vergelijkingsgroep; n = 55

^c Score 1 = zeer tevreden, score 2 = tamelijk tevreden, score 3 = tamelijk ontevreden, score 4 = zeer ontevreden

Na zes maanden ondertoezichtstelling geven de ouders uit de pilotgroep aan gemiddeld meer tevreden te zijn over de deskundigheid van de gezinsvoogd, dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Dit verschil in tevredenheid tussen beide onderzoeksgroepen is na een jaar ondertoezichtstelling groter geworden. Ouders uit de pilotgroep zijn na een jaar ondertoezichtstelling gemiddeld tamelijk tot zeer tevreden over de deskundigheid van de gezinsvoogd. Ouders uit de vergelijkingsgroep zijn na een jaar ondertoezichtstelling gemiddeld tamelijk ontevreden. Uit een variantieanalyse blijkt sprake te zijn van een

significant interactie-effect tussen onderzoeksgroep en meetmoment.³⁷ Met andere woorden: waar de tevredenheid van ouders over de deskundigheid over de gezinsvoogd in de pilotgroep blijkt toe te nemen, daar zijn ouders uit de vergelijkingsgroep na verloop van tijd hierover minder te spreken.

Ouders uit de pilotgroep zijn, zowel na zes maanden als na een jaar ondertoezichtstelling, meer tevreden over het contact met de gezinsvoogd dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Het verschil in tevredenheid over het contact is het grootst na een jaar ondertoezichtstelling, waarbij ouders uit de pilotgroep gemiddeld tamelijk tevreden zijn over het contact en de ouders uit de vergelijkingsgroep daarover tamelijk ontevreden zijn. Bij beide meetmomenten is het verschil significant en uit een variantieanalyse blijkt dat er sprake is van een significant interactie-effect tussen onderzoeksgroep en meetmoment.³⁸ Met andere woorden: waar de tevredenheid over het contact met de gezinsvoogd in de pilotgroep stabiel blijft, daar zijn ouders uit de vergelijkingsgroep na verloop van tijd minder tevreden over het contact met de gezinsvoogd.

Ook blijkt dat zowel de ouders uit de pilotgroep als de ouders uit de vergelijkingsgroep na 6 maanden ondertoezichtstelling tamelijk tevreden zijn over de informatievoorziening in het kader van de ondertoezichtstelling. Na een jaar ondertoezichtstelling zijn de ouders uit de vergelijkingsgroep minder tevreden geworden over de informatievoorziening terwijl bij de ouders uit de pilotgroep de mate van tevredenheid stabiel is gebleven. Uit de variantieanalyse blijken geen significante verschillen tussen de beide onderzoeksgroepen en tussen beide meetmomenten.

Tot slot is uit tabel 6.1 is op te maken dat zowel de ouders uit de pilotgroep als de ouders uit de vergelijkingsgroep het minst tevreden zijn over de veranderingen die in het kader van de ondertoezichtstelling zijn gerealiseerd. Van beide onderzoeksgroepen geven ouders aan niet tevreden maar ook niet ontevreden te zijn over de gerealiseerde veranderingen. Bij de vergelijkingsgroep tendert de gemiddelde score (na een jaar ondertoezichtstelling) naar tamelijk ontevreden. Echter, uit een variantieanalyse blijkt dat er geen significante verschillen in tevredenheid over de bereikte veranderingen zijn tussen beide onderzoeksgroepen, noch tussen beide meetmomenten.

Aan het eind van de vragenlijst wordt ouders gevraagd een rapportcijfer te geven voor de totale hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling. Na zes maanden ondertoezichtstelling is het gemiddelde rapportcijfer van de ouders uit de pilotgroep 7.1 en van de ouders uit de vergelijkingsgroep 6.8. Na een jaar ondertoezichtstelling is het gemiddelde rapportcijfer van de ouders uit de pilotgroep 6.9 en van de ouders uit de vergelijkingsgroep 4.8. Opvallend is dat het gemiddelde rapportcijfer van de ouders uit de vergelijkingsgroep na een jaar ondertoezichtstelling aanzienlijk is afgenomen terwijl het gemiddelde rapportcijfer van de ouders uit de pilotgroep redelijk stabiel blijft.

6.2.3 De tevredenheid van jeugdigen

Evenals bij de ouders is ook bij de jeugdigen (vanaf 12 jaar) uit beide onderzoeksgroepen onderzocht of de tevredenheid toeneemt naarmate het Deltaplan voortschrijdt. Ook bij de

³⁷ $F = 1.46, df = 1, p = .023$

³⁸ $F = 1.21, df = 1, p = .021$

jeugdigen bleek dit niet het geval te zijn. Vervolgens is getoetst of er verschillen in de mate van tevredenheid zijn tussen jeugdigen uit de pilotgroep en jeugdigen uit de vergelijkingsgroep. Zowel na 6 maanden ondertoezichtstelling als na een jaar ondertoezichtstelling zijn op de vier afzonderlijke schalen geen verschillen aangetoond tussen beide onderzoeksgroepen. In tabel 6.2 worden de gemiddelde scores van de jeugdigen van beide onderzoeksgroepen weergegeven.

Tabel 6.2 De tevredenheid van jeugdigen per onderzoeksgroep op de vier schalen, weergegeven zijn de gemiddelde score (m) en de standaarddeviatie (sd)

	Na 6 maanden ondertoezichtstelling ^a				Na 1 jaar ondertoezichtstelling ^b			
	m ^c		sd		m ^b		sd	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG	PG	VG
Informatie	1.9	1.9	0.7	0.8	1.9	1.8	0.9	1.1
Deskundigheid	1.6	1.9	0.7	0.7	1.7	1.9	0.9	0.7
Contact	1.9	1.9	0.7	0.7	1.9	2.1	0.9	1.0
Verandering	2.3	2.3	0.8	0.9	2.2	2.3	0.9	0.7

^a Pilotgroep; n = 166, vergelijkingsgroep; n = 88

^b Pilotgroep; n = 42, vergelijkingsgroep; n = 22

^c Score 1 = zeer tevreden, score 2 = tamelijk tevreden, score 3 = tamelijk ontevreden, score 4 = zeer ontevreden

De gemiddelde scores van de jeugdigen uit beide onderzoeksgroepen zijn circa 2. Dit betekent dat de jeugdigen tamelijk tevreden zijn over de informatievoorziening, de deskundigheid van de gezinsvoogd, het contact met de gezinsvoogd en de bereikte verandering gedurende de ondertoezichtstelling.

De gemiddelde rapportcijfers die de jeugdigen van beide onderzoeksgroepen geven voor de totale hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling liggen niet ver uiteen. De jeugdigen uit de pilotgroep geven zowel na zes maanden als na een jaar ondertoezichtstelling als rapportcijfer gemiddeld 7.3. De jeugdigen uit de vergelijkingsgroep geven na zes maanden ondertoezichtstelling een rapportcijfer van 7.1 en na een jaar ondertoezichtstelling een rapportcijfer van 6.7.

6.2.4 Toelichting van cliënten op de hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling

Voor zowel de ouders als de jeugdigen eindigt de vragenlijst met het verzoek een toelichting te geven op het rapportcijfer dat zij hebben gegeven voor de totale hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling. Opvallend is dat veel ouders en jeugdigen de moeite hebben genomen een toelichting te schrijven. Een aanzienlijk aantal ouders heeft de toelichting zelfs geformuleerd in een brief gericht aan de onderzoekers.

Een groot deel van de ouders uit de pilotgroep geeft in overeenstemming met het rapportcijfer aan positieve ervaringen te hebben met de hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling. Bijna alle ouders geven aan blij te zijn met de gezinsvoogd als persoon. Een typerende uitspraak van een ouder uit de pilotgroep is: "Voor mij is het perfect zo, maar ik heb dan ook geluk met de gezinsvoogd." Minder tevreden zijn ouders over de wachtlijsten voor externe hulpverlening en de grote hoeveelheid papieren, die zij onder ogen krijgen. Opvallend is verder dat veel ouders van tieners uit zowel de pilotgroep als de vergelijkingsgroep aangeven dat de hulp voor hun kind tekort schiet. Tot slot geeft een

aantal allochtone ouders aan vaker uitleg in hun eigen taal te wensen, in ieder geval over cruciale dingen die hun kind betreffen.

Ook jeugdigen uit de pilotgroep geven in de toelichting voornamelijk aan tevreden te zijn over de hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling. Op luchtige toon geven zij aan dat er niets hoeft te verbeteren aan de hulp ("Niets, nada, noppes!"). In tegenstelling tot de ouders geven jeugdigen wel regelmatig aan niet zo blij te zijn met de gezinsvoogd als persoon en aansluiting met de gezinsvoogd te missen. Ook laten zij weten dat zij graag zouden willen dat hun mening serieuzer genomen wordt en het fijn te vinden als de gezinsvoogd in de avonduren beter bereikbaar zou zijn. Tenslotte wordt door een aantal jeugdigen aangegeven dat zij zouden willen dat de gezinsvoogd na schooltijd bij het gezin langs komt in plaats van tijdens schooltijd, zodat zij de gezinsvoogd vaker zien.

6.3 De werkrelatie met cliënten

6.3.1 Inleiding

Door de gezinsvoogden is per ondertoezichtstelling op dezelfde momenten als ouders en jeugdigen een vragenlijst (de 'SuccInt') ingevuld. Deze vragenlijst bestaat uit 24 vragen, die betrekking hebben op de tevredenheid van de gezinsvoogd. Het eerste deel van de vragenlijst heeft betrekking op bereikte veranderingen. Het tweede deel heeft betrekking op de werkrelatie die de gezinsvoogd met het gezin heeft en de betrokkenheid van het gezin bij de hulp. In deze paragraaf wordt de tevredenheid van de gezinsvoogden over de werkrelatie met en de betrokkenheid van cliënten beschreven.

De respons op de tevredenheidsmeting van gezinsvoogden is bij beide onderzoeksgroepen goed. Na zes maanden ondertoezichtstelling is de respons van de pilotgroep 88%, na een jaar ondertoezichtstelling is dit 90%. Van de vergelijkingsgroep is de repons zowel na zes maanden ondertoezichtstelling als na een jaar ondertoezichtstelling 91%. Bijlage 2 bevat een gedetailleerd overzicht van de repons per regio.

6.3.2 Tevredenheid over de werkrelatie met en betrokkenheid van cliënten

Evenals bij de cliënttevredenheid is ook bij de tevredenheid van gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen onderzocht of de tevredenheid toeneemt naarmate de pilotperiode vordert. Ook bij de gezinsvoogden bleek dat de factor tijd geen verschillen in tevredenheid oplevert. Met andere woorden: de tevredenheid van gezinsvoogden neemt niet toe naarmate de ondertoezichtstelling later in de pilotperiode is gestart. Vervolgens is onderzocht of er verschillen in tevredenheid zijn tussen de gezinsvoogden van beide onderzoeksgroepen. In tabel 6.3 worden de gegevens van de gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen weergegeven.

Tabel 6.3 De tevredenheid van gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen over de werkrelatie met en betrokkenheid van cliënten, weergegeven zijn de gemiddelde score (m) en de standaarddeviatie (sd)

	Na 6 maanden ondertoezichtstelling ^a				Na 1 jaar ondertoezichtstelling ^b			
	m ^c		sd		m ^a		sd	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG	PG	VG
Werkrelatie ouders	2.9	2.9	0.9	0.8	3.0	2.9	0.9	0.9
Werkrelatie jeugdigen	2.9	2.9	0.8	0.7	2.9	3.1	0.8	0.7
Betrokkenheid ouders	2.8	2.8	1.0	0.9	2.8	2.7	1.0	1.0
Betrokkenheid jeugdigen	2.9	2.7	0.8	0.7	2.8	2.9	0.9	0.7

^a Pilotgroep; n = 292, vergelijkingsgroep; n = 172

^b Pilotgroep; n = 140, vergelijkingsgroep; n = 78

^c Score 1 = zeer ontevreden, score 2 = niet ontevreden, niet tevreden, score 3 = tamelijk tevreden, score 4 = zeer tevreden

Uit tabel 6.3 blijkt dat de gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen gemiddeld tamelijk tevreden zijn over de werkrelatie die zij hebben met zowel de ouders als de jeugdigen. Tussen beide onderzoeksgroepen zijn geen significante verschillen in tevredenheid over de werkrelatie. Ook zijn er geen significante verschillen geconstateerd tussen beide meetmomenten. Zowel na zes maanden ondertoezichtstelling als na een jaar ondertoezichtstelling zijn de gezinsvoogden van beide onderzoeksgroepen tamelijk tevreden over de werkrelatie met ouders en jeugdigen.

Over de betrokkenheid van zowel de ouders als de jeugdigen zijn de gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen eveneens gemiddeld tamelijk tevreden. Tussen beide onderzoeksgroepen en tussen beide meetmomenten zijn geen significante verschillen in tevredenheid over de betrokkenheid van cliënten geconstateerd.

In het interview bij meting 3 is gezinsvoogden uit de pilotteams gevraagd welke aspecten uit de methodische vernieuwing een steun zijn gebleken bij het opbouwen van een werkrelatie met cliënten. Gezinsvoogden geven aan dat de verhoogde contactfrequentie, met name in het eerste half jaar van de ondertoezichtstelling, een steun is gebleken bij het opbouwen van een werkrelatie. Doordat er meer contact is wordt sneller een vertrouwensrelatie opgebouwd en is er meer betrokkenheid van ouders bij de ondertoezichtstelling. Gezinsvoogden geven ook aan dat ouders zich meer gehoord voelen doordat ze in het hulpverleningsplan nieuwe stijl betrokken worden bij het formuleren van zorgpunten, sterke punten en doelen. Gezinsvoogden lichten toe te merken dat dit ouders ook meer controle geeft over het eigen proces. Gezinsvoogden noemen geen aspecten uit de methodische vernieuwing, die een steun zijn gebleken bij het opbouwen van een werkrelatie met jeugdigen.

6.4 De kwaliteit van de dossiervorming

6.4.1 Inleiding

Verbetering van de kwaliteit van dossiervorming is een ander doel van het Detaplan. Met behulp van het 'Zorgpunten Analyse Protocol' (ZAP) zijn op gestandaardiseerde wijze gegevens verzameld over de kwaliteit van de dossiervorming. Allereerst zijn de onderzochte dossiers beoordeeld op volledigheid en toegankelijkheid. Vervolgens is gekeken of zorgpunten en doelen consequent zijn bijgehouden in de rapportages en op welke manier doelen zijn geformuleerd.

Gedurende de gehele onderzoeksperiode zijn 100 dossiers, verdeeld over de vier regio's, a-select geselecteerd. De selectie van de dossiers is verdeeld over vier tijdvakken,³⁹ zodat mogelijke veranderingen in de dossiervorming in de loop der tijd vastgesteld konden worden. In deze paragraaf wordt de kwaliteit van de dossiervorming beschreven in achtereenvolgens de volledigheid en toegankelijkheid van de dossiers. Vervolgens wordt beschreven in welke mate zorgpunten en doelen consequent worden bijgehouden en hoe de doelen worden geformuleerd.

6.4.2 De volledigheid en toegankelijkheid van de dossiers

In totaal zijn 99 van de 100 geselecteerde dossiers onderzocht. In nagenoeg alle onderzochte dossiers waren op het moment van beoordeling tenminste het raadsrapport en de noodzakelijke hulpverleningsplannen in de dossiers aanwezig. De administratief medewerkers van de verschillende instellingen hebben zich extra ingezet om de gewenste dossiers en aanvullende informatie aan te leveren. Op sommige locaties hebben gezinsvoogden er ook alles aan gedaan om ervoor te zorgen dat de hulpverleningsplannen op tijd in de dossiers aanwezig waren.

Hoewel de rapportages van de Raad voor de kindbescherming en de hulpverleningsplannen van gezinsvoogden bijna altijd in de dossiers aanwezig waren, is de mate waarin aanvullende informatie over een bepaalde jeugdige aanwezig is in het dossier verschillend per regio. In de regio's Gelderland en Haaglanden/Zuid-Holland zijn de contactjournaals standaard terug te vinden in de dossiers. In de overige regio's is het afhankelijk van de gezinsvoogd of contactjournaals in de dossiers aanwezig zijn. Ook verschilt het per regio of aanvullende informatie van externe hulpverlening voorafgaand of tijdens de ondertoezichtstelling aanwezig is in de dossiers. In de regio's Haaglanden/Zuid-Holland en Zuid-Oost Brabant is deze informatie meestal wel aanwezig, in de overige regio's vaak niet.

Op alle locaties waren negen van de tien dossiers opgeborgen in de daarvoor bestemde lade of kast. Ook waren nagenoeg alle rapportages duidelijk leesbaar en gestructureerd. De rapportages waarbij dit niet het geval was, waren eerste pogingen van gezinsvoogden het hulpverleningsplan in de nieuwe stijl te schrijven, waarbij de gezinsvoogd nog zoekende was naar de juiste indeling en het juiste taalgebruik.

³⁹ Tijdvak 1 = geheel 2002, tijdvak 2 = eerste halfjaar 2003, tijdvak 3 = tweede halfjaar 2003 en tijdvak 4 = eerste halfjaar 2004.

De onderzoekers hebben in de loop der tijd geen verschillen in volledigheid en toegankelijkheid van de dossiers geconstateerd.

6.4.3 De registratie van zorgpunten en doelen

Een tweede aspect van de beoordeling van de kwaliteit van de dossiers is de mate waarin zorgpunten en doelen consequent worden geregistreerd. Zorgpunten en doelen worden consequent bijgehouden indien uit de op elkaar volgende rapportages duidelijk wordt of een bepaald zorgpunt of doel nog steeds geldt of reeds is behaald.

Uit de onderzochte dossiers blijkt dat bij alle regio's ongeveer 70% van de zorgpunten consequent wordt bijgehouden. Het percentage gestelde doelen dat consequent wordt bijgehouden is aanzienlijk lager, namelijk 30%. Ook hierbij zijn geen verschillen tussen de regio's geconstateerd. Doordat de meeste doelen niet consequent worden bijgehouden is het moeilijk in te schatten of doelen zijn bereikt en daarmee samenhangend of de gronden van de ondertoezichtstelling al dan niet zijn opgeheven.

6.4.4 De formulering van doelen

Bij de formulering van doelen is allereerst gelet op de concreetheid van de gestelde doelen. Per geformuleerd doel (n=767) is op een driepuntsschaal⁴⁰ gescoord in welke mate het betreffende doel als concreet te kwalificeren is. Ook is bijgehouden hoeveel doelen niet op concreetheid te scoren waren. Tenslotte is de gerichtheid van doelen onderzocht. Met andere woorden: in welke mate zijn de gestelde doelen kindgericht?

Eén van de kenmerkende aspecten van de methodische vernieuwing is de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan ("Plan van Aanpak"). In deel B van dit hulpverleningsplan wordt expliciet aandacht besteed aan het formuleren van werkdoelen en middelen. Vanaf januari 2004 zijn gezinsvoogden begonnen met het schrijven van hulpverleningsplannen in de nieuwe stijl. Om die reden is ervoor gekozen bij het analyseren van de gegevens een onderscheid te maken tussen het hulpverleningsplan oude stijl en het hulpverleningsplan nieuwe stijl. In figuur 6.1 worden de resultaten weergegeven.

⁴⁰ 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.

Figuur 6.1 Concreetheid van geformuleerde doelen, verschillen tussen doelen in het hulpverleningsplan oude stijl (n = 599) en doelen in het hulpverleningsplan nieuwe stijl (n=168)



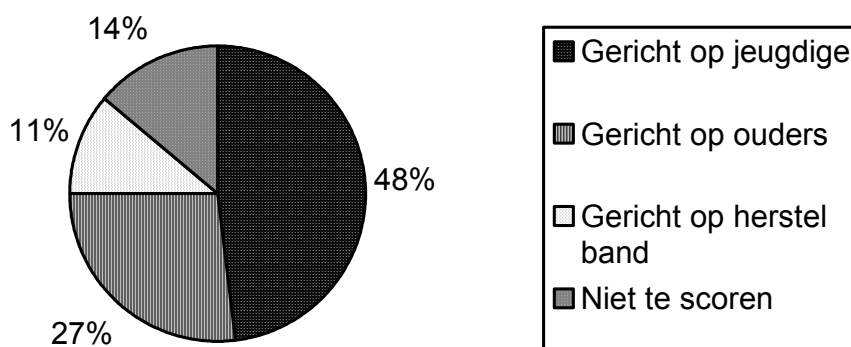
Uit figuur 6.1 blijkt dat in het hulpverleningsplan nieuwe stijl het percentage doelen dat concreet geformuleerd is (39%), groter is dan het percentage concrete doelen uit het hulpverleningsplan oude stijl (23%). Opvallend is ook dat er in de hulpverleningsplannen nieuwe stijl geen doelen meer voorkomen die niet te scoren zijn. Na toetsing blijken de verschillen in de concreetheid van doelen tussen hulpverleningsplan oude stijl en nieuwe stijl significant.⁴¹ Doelen in het hulpverleningsplan nieuwe stijl zijn vaker concreet geformuleerd.

Naast de verschillen in hulpverleningsplannen is ook getoetst of er verschillen zijn in de concreetheid van doelen die geschreven zijn vóór en na de eerste trainingssessie. Uit de toetsing blijkt dat er geen significante verschillen bestaan in de concreetheid van de gestelde doelen.

Naast de concreetheid van doelen is onderzocht in welke mate de gestelde doelen gericht zijn op de jeugdigen. In figuur 6.2 worden de resultaten over de gerichtheid van doelen weergegeven.

⁴¹ $t=6.72$, $df=47$, $p=.012$

Figuur 6.2 De gerichtheid van geformuleerde doelen (n=767)



Uit figuur 6.2 blijkt dat ongeveer de helft (48%) van de geformuleerde doelen gericht zijn op de jeugdigen. Daarnaast is 27% van de geformuleerde doelen gericht op de ouders en 11% gericht op het herstel van de band tussen de jeugdigen en ouders. Van de geformuleerde doelen is 14% niet te scoren op 'gerichtheid'. In deze gevallen blijkt vaak het geformuleerde doel in feite een middel te zijn om andere doelen te kunnen bereiken. Na toetsing blijkt er geen significant verschil in de gerichtheid van doelen te zijn in de periode voorafgaand aan de eerste trainingssessie en de periode daarna. Ook blijkt er geen verschil te zijn in de gerichtheid van doelen die geformuleerd zijn in het hulpverleningsplan oude stijl en hulpverleningsplan nieuwe stijl.

6.5 Samenvatting

Bij ouders, jeugdigen (vanaf 12 jaar) en gezinsvoogden uit zowel de pilotgroep als de vergelijkingsgroep heeft een continue tevredenheidsmeting plaatsgevonden. De respons van zowel de cliënten als de gezinsvoogden is hoog. Opvallend is dat veel ouders de moeite hebben genomen om de tevredenheidslijst te voorzien van soms uitgebreide schriftelijke toelichtingen en commentaren.

Uit de resultaten blijkt dat de tevredenheid van ouders en jeugdigen niet toeneemt naarmate het Deltaplan vordert. De methodische vernieuwing heeft zich niet vertaald in een aantoonbaar groter geworden tevredenheid bij cliënten. Wel zijn er verschillen in tevredenheid tussen de pilotgroep en vergelijkingsgroep geconstateerd, maar deze verschillen deden zich reeds vanaf de start van het Deltaplan voor.

Na zes maanden ondertoezichtstelling zijn de ouders uit de pilotgroep aantoonbaar meer tevreden over de deskundigheid van de gezinsvoogd en het contact met de gezinsvoogd. Na een jaar ondertoezichtstelling blijkt dat de tevredenheid van ouders uit de vergelijkingsgroep op deze twee aspecten is afgenomen, terwijl de tevredenheid van ouders uit de pilotgroep stabiel is gebleven. Ouders uit beide onderzoeksgroepen zijn het minst tevreden over de bereikte veranderingen binnen de ondertoezichtstelling.

De jeugdigen van beide onderzoeksgroepen geven aan tamelijk tevreden te zijn over de hulp vanuit de gezinsvoogdij-instelling. Maar zij plaatsen wel enige kritische kanttekeningen bij de hulp die zij ontvangen. Er zijn geen verschillen over de tijd en tussen beide onderzoeksgroepen geconstateerd.

Gezinsvoogden hebben in de tevredenheidslijst (o.m.) aangegeven in welke mate zij tevreden zijn over de werkrelatie met cliënten en de betrokkenheid van cliënten bij de hulp in het kader van de ondertoezichtstelling. De gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen zijn gemiddeld tamelijk tevreden over de werkrelatie die zij met cliënten hebben. De methodische vernieuwing heeft zich bij de gezinsvoogden uit de pilotteams niet vertaald in een groter geworden tevredenheid op deze aspecten. Met andere woorden: de tevredenheid van gezinsvoogden uit de pilotteams neemt niet toe naarmate de ondertoezichtstelling later in de pilotperiode is gestart.

Ten aanzien van de kwaliteit van de dossiervorming is een tweetal opvallende uitkomsten geconstateerd. Ten eerste blijkt dat de zorgpunten over het algemeen consequent worden bijgehouden (in 70% van de gevallen). Doelen worden echter aanmerkelijk minder consequent bijgehouden (in 30% van de gevallen). Daarnaast is opvallend dat de doelen geformuleerd in het hulpverleningplan nieuwe stijl significant vaker concreet zijn dan in het hulpverleningplan oude stijl. In de gerichtheid van doelen zijn geen veranderingen in de loop der tijd of tussen de verschillende stijlen van het hulpverleningplan geconstateerd. Gemiddeld 48% van de doelen is gericht op de jeugdigen.

7 Veranderingen in de resultaten van de hulp

7.1 Inleiding

Een belangrijke onderzoeksvraag is of jeugdigen uit de pilotgroep een sterkere mate van vooruitgang laten zien dan jeugdigen uit de vergelijkingsgroep. Een dergelijke ontwikkeling wordt verwacht als resultaat van de methodische vernieuwing die in de pilotteams plaatsvindt. Vooruitgang wordt in dit onderzoek gemeten door na te gaan of de zorgpunten over de ondertoezichtgestelde jeugdigen gedurende de ondertoezichtstelling afnemen. Van een zorgpunt is sprake als in een rapport van de Raad voor de Kinderbescherming of in een hulpverleningsplan melding wordt gemaakt van een duidelijke problematiek. Zorgpunten kunnen betrekking hebben op de volgende domeinen (Slot, Theunissen, Esmeijer & Duivenvoorden, 2002):

- Kinddomein; zorgpunten op dit domein betreffen het functioneren van de jeugdige zelf, bijvoorbeeld 'agressief gedrag'.
- Gezinsdomein; zorgpunten op dit domein betreffen het functioneren van het gezin c.q. de primaire opvoedingsomgeving, bijvoorbeeld 'gezinsconflicten'.
- Omgevingsdomein; zorgpunten op dit domein betreffen aspecten van de bredere omgeving van de jeugdige, bijvoorbeeld 'vrienden met probleemgedrag'.

Naast vooruitgang in algemene zin, wordt in het bijzonder gekeken naar de 'kindgerelateerde doelrealisatie'. Dit aspect vloeit voort uit een van de doelen van de methodische vernieuwing (zie hoofdstuk 2) en houdt in dat, in de pilotteams, vooral op het kinddomein vooruitgang wordt nagestreefd.

Om de hierboven gestelde onderzoeksvraag te beantwoorden zijn in 99 dossiers van jeugdigen uit de pilotgroep gegevens verzameld over de zorgpunten. Dit is gebeurd overeenkomstig op grond van hetzelfde analyseprotocol dat in het onderzoek '909 Zorgen' (Slot e.a., 2002) is gebruikt. Volgens dit protocol worden een zorgpunt uitsluitend gescoord indien het betreffende gedrag of probleem expliciet in het raadsrapport wordt genoemd. Een zorgpunt wordt pas als opgeheven gescoord wanneer duidelijk is dat het betreffende zorgpunt in een later geschreven hulpverleningsplan niet meer aanwezig is.

In dit hoofdstuk worden de veranderingen in het aantal zorgpunten naarmate de ondertoezichtstelling voortschrijdt beschreven. Hierbij dienen de uitkomsten van het onderzoek '909 Zorgen' (Slot e.a., 2002) als vergelijking. Vanwege de relatief korte onderzoeksperiode en de verdeling van dossiers over verschillende tijdvakken⁴² zijn er relatief weinig hulpverleningsplannen na een jaar ondertoezichtstelling (HVP3) in het onderzoek betrokken. Om die reden zal steeds over het rapport van de Raad van Kinderbescherming en hulpverleningsplan 1 (HVP1, na 6 weken OTS) en hulpverleningsplan 2 (HVP2, na 6 maanden OTS) worden gerapporteerd.

⁴² Tijdvak 1: geheel 2002; tijdvak 2: eerste halfjaar 2003; tijdvak 3: tweede halfjaar 2003; tijdvak 4: eerste halfjaar 2004. Zie voor de selectie van de dossiers en de verdeling hiervan over de tijdvakken bijlage 6.

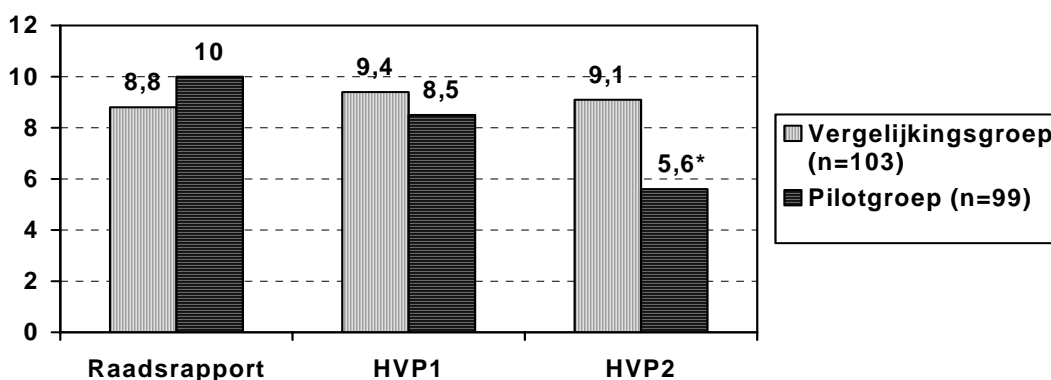
Naast veranderingen in het aantal zorgpunten en de doelrealisatie binnen de ondertoezichtstelling, zal in dit hoofdstuk ook aandacht worden besteed aan de onderzoeksvragen naar veranderingen in de (gemiddelde) duur van de ondertoezichtstelling en veranderingen in het aantal en de duur van uithuisplaatsingen.

7.2 Verandering in het totaal aantal zorgpunten

In totaal zijn 99 rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming en 143 hulpverleningsplannen (HVP1= 94, HVP2 = 49) van de pilotgroep onderzocht. Bij aanvang van de ondertoezichtstelling varieerde het totaal aantal zorgpunten (de som van de scores op de drie domeinen) van 2 tot 18 zorgpunten per jeugdige die onder toezicht staat. Deze spreiding is ook gevonden in het onderzoek '909 Zorgen'.

Bij 69 jeugdigen (73%) uit de pilotgroep werden bij aanvang van ondertoezichtstelling op alledrie de domeinen zorgpunten geconstateerd. En bij alle jeugdigen werden op tenminste twee van de drie domeinen zorgpunten geconstateerd. In figuur 7.1 wordt van beide onderzoeksgroepen het gemiddeld aantal zorgpunten in het raadsrapport, HVP1 en HVP2 weergegeven.

Figuur 7.1 Gemiddeld aantal zorgpunten in het raadsrapport, HVP1 en HVP2 voor de pilot- en de vergelijkingsgroep



In de raadsrapportage en in het eerste hulpverleningsplan werden bij beide onderzoeksgroepen gemiddeld ongeveer evenveel zorgpunten geconstateerd (min. 8.5, max. 10). Tussen de twee onderzoeksgroepen zijn geen significante verschillen gevonden in het gemiddeld aantal zorgpunten in de rapportages van de Raad voor de Kinderbescherming en HVP1.

De afname in het gemiddeld aantal zorgpunten van de pilotgroep zet zich ten tijde van HVP2 (ongeveer zes maanden na de start van de ondertoezichtstelling) verder door. Bij HVP2 is het aantal zorgpunten van de pilotgroep aantoonbaar⁴³ lager dan bij HVP1 en het gemiddeld aantal zorgpunten afgenomen tot 5.6. Ook is het gemiddeld aantal

⁴³ Significant verschil in gemiddeld aantal zorgpunten; $t=6.92$, $df=47$, $p=.000$

zorgpunten van HVP2 uit de pilotgroep significant lager dan het gemiddeld aantal zorgpunten van HVP2 uit de vergelijkingsgroep.⁴⁴

Een verklaring voor de vermindering van het gemiddeld aantal zorgpunten zou kunnen zijn dat in de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan, dat vanaf januari 2004 in de pilotgroep wordt toegepast, standaard minder zorgpunten worden aangegeven. Na toetsing is echter gebleken dat het verschil in gemiddeld aantal zorgpunten niet is toe te schrijven aan de nieuwe stijl van het hulpverleningsplan. De 21 hulpverleningsplannen nieuwe stijl zijn grotendeels HVP1 (n=18) en een beperkt aantal HVP2 (n=3). Het gemiddeld aantal zorgpunten van HVP2 is na verwijdering van de hulpverleningsplannen nieuwe stijl 5.7 en het verschil met HVP1 nog steeds significant.⁴⁵

Ook voor de pilotteams afzonderlijk is zonder uitzondering het gemiddeld aantal zorgpunten bij HVP2 in de pilotgroep aantoonbaar lager dan bij HVP1.⁴⁶

Slot e.a. (2002) hebben aangetoond dat in de loop van de ondertoezichtstelling subgroepen ontstaan: een subgroep bij wie het totaal aantal zorgpunten afneemt, een subgroep bij wie het totaal aantal zorgpunten gelijk blijft en een subgroep bij wie het totaal aantal zorgpunten toeneemt. Ook nu is onderzocht wat de omvang van deze subgroepen is en hoe de pilotgroep zich verhoudt tot de vergelijkingsgroep ('909 Zorgen'). In figuur 7.2 is te zien in welke mate zich bij beide onderzoeksgroepen over een periode van zes maanden veranderingen voordoen in het totaal aantal zorgpunten.

Figuur 7.2 Percentage cliënten met een toenemend, gelijkblijvend, respectievelijk afnemend aantal zorgpunten, na 6 maanden OTS (HVP2), uitgesplitst voor de pilotgroep (n=99) en de vergelijkingsgroep (n=103)



⁴⁴ Significant verschil in gemiddeld aantal zorgpunten; $t=6.71$, $df=47$, $p=.000$

⁴⁵ Significant verschil in gemiddeld aantal zorgpunten; $t=6.69$, $df=46$, $p=.000$

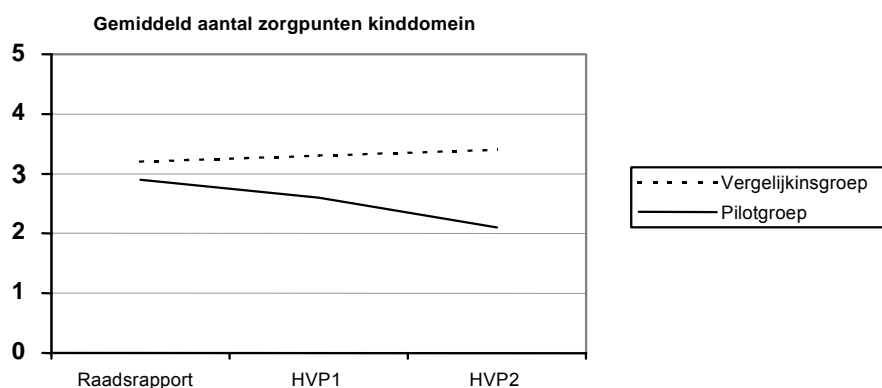
⁴⁶ www.piresearch.nl/rapportages/achtergrondinformatie

Uit figuur 7.2 blijkt dat het percentage jeugdigen uit de pilotgroep bij wie een afname in het totaal aantal zorgpunten is geconstateerd aanzienlijk groter is (81%) dan het percentage jeugdigen uit de vergelijkingsgroep (47%). De gevonden verschillen blijken significant.⁴⁷ Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat de afname in totaal aantal zorgpunten niets zegt over de ernst ervan. Met andere woorden een vermindering van het aantal zorgpunten kan niet gelijk worden gesteld aan een vermindering van de mate waarin de jeugdige in zijn of haar ontwikkeling wordt bedreigd.

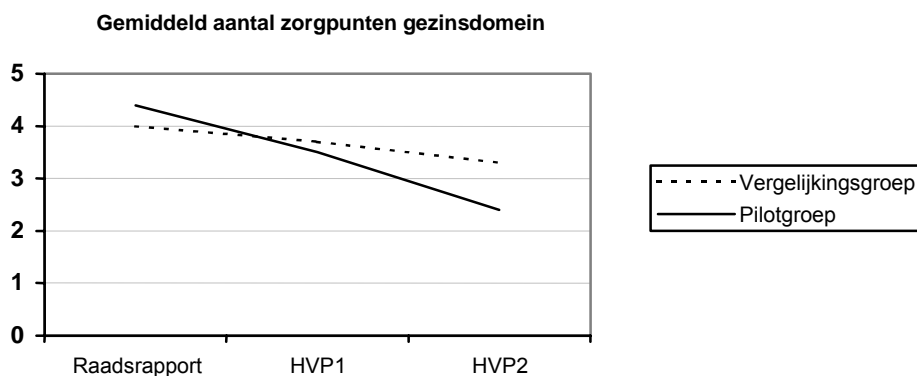
7.3 Domeingerelateerde veranderingen in het aantal zorgpunten

Bij het scoren van de zorgpunten is uitgegaan van een drietal domeinen; kinddomein, gezinsdomein en omgevingsdomein. De domeinscores geven een genuanceerder beeld van de veranderingen in zorgpunten van beide onderzoeksgroepen. In de figuren 7.3 tot en met 7.5 wordt weergegeven hoe bij beide onderzoeksgroepen de mate van verandering is verspreid over de verschillende domeinen.

Figuur 7.3 Gemiddeld aantal zorgpunten op het Kinddomein in het raadsrapport, HVP1 en HVP2 voor de pilot- en de vergelijkingsgroep

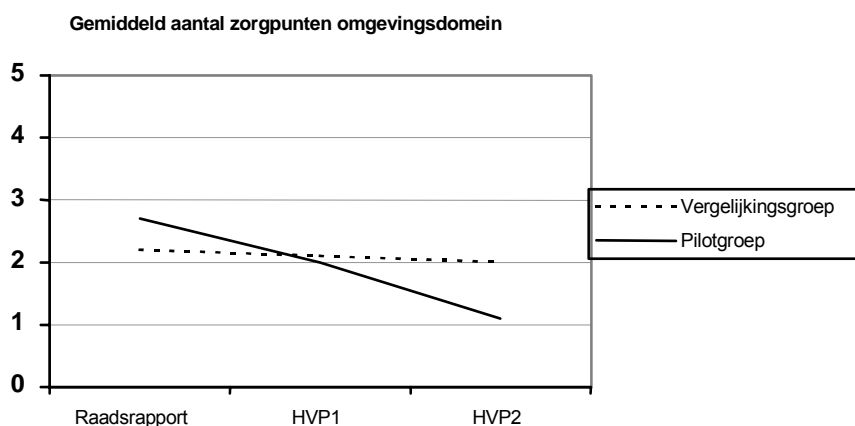


Figuur 7.4 Gemiddeld aantal zorgpunten op het Gezinsdomein in het raadsrapport, HVP1 en HVP2 voor de pilot- en de vergelijkingsgroep



⁴⁷ $\chi^2=26.09$; $df=2$; $p=.000$

Figuur 7.5 Gemiddeld aantal zorgpunten op het Omgevingsdomein in het raadsrapport, HVP1 en HVP2 voor de pilot- en de vergelijkingsgroep



Uit de figuren 7.3 tot en met 7.5 blijkt dat het gemiddeld aantal zorgpunten in de rapporten van de Raad voor de Kinderbescherming voor beide onderzoeksgroepen ongeveer gelijk zijn. Bij beide onderzoeksgroepen is het gemiddeld aantal zorgpunten op het gezinsdomein het grootst. Opvallend is dat het gemiddeld aantal zorgpunten van de jeugdigen uit de pilotgroep per domein steeds een daling laat zien en het gemiddeld aantal zorgpunten van de vergelijkingsgroep tamelijk stabiel blijft.

De vermindering van het totaal aantal zorgpunten bij de pilotgroep, die in de vorige paragraaf werd gemeld, is toe te schrijven aan de vermindering van het aantal zorgpunten op alledrie de domeinen. Hierbij is de gemiddelde afname op het gezinsdomein (-2.0) het grootst, gevolgd door het omgevingsdomein (-1.6) en kinddomein (-0.8). Bij de vergelijkingsgroep is de vermindering van het aantal zorgpunten met name toe te schrijven aan de afname van zorgpunten op het gezinsdomein (-0.7).

7.4 Veranderingen in de duur van de ondertoezichtstelling

Het is niet mogelijk gebleken een antwoord te geven op de vraag of de methodische vernieuwing heeft geleid tot verkorting van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling. Twee redenen liggen hieraan ten grondslag; Ten eerste zijn bij afsluiting van de dataverzameling (september 2004) te weinig ondertoezichtstellingen beëindigd (ca. 25) om gefundeerde uitspraken te kunnen doen. Ten tweede heeft de methodiektraining eind 2003 en begin 2004 plaatsgevonden. Verwacht wordt dat de ondertoezichtstellingen die nadien zijn gestart een aantoonbaar kortere duur zullen hebben dan de overige ondertoezichtstellingen. Echter, gezien de korte termijn waarin de methodische vernieuwing in de praktijk wordt gebracht, is het te vroeg om de duur van deze ondertoezichtstellingen te onderzoeken.

Wel geven de gezinsvoogden, die zijn geïnterviewd, aan dat zij dankzij het Plan van Aanpak veel doelgerichter en bewuster werken aan de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling. Hierdoor zou een bekorting van de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling verwacht mogen worden.

7.5 Veranderingen in het aantal en de duur van uithuisplaatsingen

Over het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen ontbreekt helaas informatie. De benodigde gegevens blijken niet eenduidig in het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ') te worden geregistreerd. Hierdoor kunnen geen uitspraken over de uithuisplaatsingen worden gedaan. Op grond van interviewgegevens kan wel een verwachting worden geformuleerd.

Gezinsvoogden geven in de interviews aan dat zij, in vergelijking met de periode voorafgaand aan het Deltaplan, minder snel tot uithuisplaatsing overgaan. Ook geven zij aan, bij een dreigende uithuisplaatsing, nadrukkelijker dan voorheen te onderzoeken of een netwerkplaatsing een haalbaar en betrouwbaar alternatief is voor een plaatsing in een residentiële voorziening. Over de duur van de uithuisplaatsingen hebben de gezinsvoogden zich niet uitgelaten.

7.6 Samenvatting

Uit het dossieronderzoek blijkt dat er in de pilotgroep na zes maanden ondertoezichtstelling (dus ten tijde van HVP2) sprake is van een sterke afname van het gemiddeld aantal zorgpunten. Het verschil met het hulpverleningsplan na 6 weken ondertoezichtstelling (HVP1) is significant. Ook is het verschil met de vergelijkingsgroep significant. Verder blijkt dat bij een substantieel deel van de cliënten uit de pilotgroep sprake is van een afname van het aantal zorgpunten. Hierin verschilt de pilotgroep significant van de vergelijkingsgroep. Die afname is terug te vinden op alle drie de domeinen en is het grootst op het gezinsdomein, gevolgd door het omgevingsdomein. Opmerkelijk is dat op het kinddomein de afname van zorgpunten relatief gering is, terwijl een toename van 'kindgerelateerde doelrealisatie' (resultierend in een afname van kindgerelateerde zorgpunten) juist een van de doelen van het Deltaplan is. Overigens blijft de verdeling van zorgpunten bij de vergelijkingsgroep op alledrie de domeinen tamelijk stabiel.

Het is niet mogelijk gebleken gefundeerde uitspraken te doen over veranderingen in de (gemiddelde) duur van de ondertoezichtstelling en het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen. Wel kan op grond van interviewgegevens een bekorting van de (gemiddelde) duur van de ondertoezichtstelling en een vermindering van het aantal uithuisplaatsingen verwacht worden.

8 Veranderingen van personele aard

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de consequenties besproken, die de methodische vernieuwing mogelijk heeft gehad op enkele aspecten van de bedrijfsvoering van de betrokken Bureaus Jeugdzorg (in zoverre het de gezinsvoogdij betreft uiteraard). Een van de doelen van het Deltaplan is het bereiken van een hogere arbeidssatisfactie onder gezinsvoogden. De arbeidssatisfactie is ten behoeve van het onderzoek geoperationaliseerd in enerzijds de tevredenheid van gezinsvoogden over de bereikte veranderingen in gezinnen. Anderzijds in aspecten van meer personele aard, zoals de werkdruk die gezinsvoogden ervaren, veiligheidsaspecten, het personeelsverloop en het ziekteverzuim onder gezinsvoogden.

De tevredenheid van gezinsvoogden over de bereikte veranderingen is gedurende de pilotperiode continu gemeten met de 'SuccInt' (Succes Interventie) vragenlijst. Daarnaast zijn in de interviews bij alledrie de metingen aan de gezinsvoogden vragen gesteld over de manier waarop zij hun werk ervaren. De administratief medewerkers van de bij het onderzoek betrokken teams hebben de gegevens over het personeelsverloop en ziekteverzuim aangeleverd.

8.2 De tevredenheid van medewerkers

8.2.1 Inleiding

Gedurende de pilotperiode heeft bij zowel de gezinsvoogden uit de pilotgroep als de vergelijkingsgroep continu een tevredenheidsmeting plaatsgevonden over alle (binnen de pilotperiode) gestarte gezinnen. Op drie tijdstippen binnen de ondertoezichtstelling is gezinsvoogden gevraagd de 'SuccInt' in te vullen. De vragenlijst bestaat uit 24 vragen, waarvan het eerste deel betrekking heeft op de bereikte veranderingen en het tweede deel over de werkrelatie met de cliënten. De vragen over de bereikte veranderingen zijn de basis voor twee te onderscheiden schalen: tevredenheid over de bereikte veranderingen bij de jeugdigen en tevredenheid over de bereikte veranderingen bij de ouders. Daarnaast zijn er nog twee losse vragen over de bereikte veranderingen in het sociale netwerk van de gezinnen en over de bereikte veranderingen in het dagritme van de gezinnen.

De respons op de 'SuccInt' is van beide onderzoeksgroepen en op beide meetmomenten goed. Na zes maanden ondertoezichtstelling is de respons van de gezinsvoogden uit de pilotgroep 88%, na een jaar ondertoezichtstelling is dit 90%. Van de vergelijkingsgroep is de respons van gezinsvoogden zowel na zes maanden ondertoezichtstelling als na een jaar ondertoezichtstelling 91%. Bijlage 2 bevat een gedetailleerd overzicht van de respons.

8.2.2 Bereikte veranderingen in de gezinnen volgens de gezinsvoogden

Gezinsvoogden uit de pilotgroep zijn zowel na zes maanden als na een jaar ondertoezichtstelling tamelijk tevreden over de bereikte veranderingen bij de jeugdigen en de ouders. De gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep zijn op beide meetmomenten niet tevreden maar ook niet ontevreden over de bereikte veranderingen. De gegevens over de bereikte veranderingen bij jeugdigen en ouders zijn weergegeven in tabel 8.1.

Tabel 8.1 De tevredenheid van gezinsvoogden over de bereikte veranderingen bij jeugdigen en ouders, in de pilotgroep (PG) en de vergelijkingsgroep (VG). Weergegeven zijn de gemiddelde score (m) en de standaarddeviatie (sd).

	Na 6 maanden ondertoezichtstelling ^a				Na 1 jaar ondertoezichtstelling ^b			
	m ^c		sd		m ^a		sd	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG	PG	VG
Verandering bij de jeugdigen	2.8	2.5	0.7	0.7	2.9	2.5	0.7	0.7
Verandering bij de ouders	2.7	2.4	0.6	0.6	2.8	2.3	0.6	0.7

^a Pilotgroep; n = 292, vergelijkingsgroep; n = 172

^b Pilotgroep; n = 140, vergelijkingsgroep; n = 78

^c Score 1=zeer ontevreden, score 2=tamelijk ontevreden, score 3=tamelijk tevreden, score 4 = zeer tevreden

Uit tabel 8.1 blijkt dat de gezinsvoogden uit de pilotgroep gemiddeld meer tevreden zijn over de bereikte veranderingen, bij zowel de jeugdigen als de ouders, dan de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Na toetsing met een variantieanalyse blijkt dat deze verschillen tussen beide onderzoeksgroepen significant zijn.⁴⁸ Tussen beide meetmomenten en tussen de pilotteams onderling zijn geen significante verschillen in tevredenheid over de bereikte veranderingen geconstateerd.

Uit de gegevens over de veranderingen in het sociale netwerk van gezinnen blijkt dat de gezinsvoogden van beide onderzoeksgroepen niet tevreden maar ook niet ontevreden zijn over de bereikte veranderingen in het sociale netwerk. De gemiddelde score na zes maanden ondertoezichtstelling is van beide onderzoeksgroepen 2.4. Na een jaar ondertoezichtstelling is de gemiddelde score van de gezinsvoogden uit beide onderzoeksgroepen 2.6. Uit de uitgevoerde variantieanalyse blijkt dat er geen significante verschillen zijn in tevredenheid over de bereikte veranderingen in het sociale netwerk van gezinnen tussen beide onderzoeksgroepen en beide meetmomenten. Ook tussen de pilotteams onderling zijn geen significante verschillen geconstateerd.

Uit de gegevens over de bereikte veranderingen in het dagritme van gezinnen blijkt dat de gezinsvoogden uit de pilotgroep tamelijk tevreden zijn en de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep tamelijk ontevreden zijn over de bereikte veranderingen in het dagritme van gezinnen. Uit de toetsing met een variantieanalyse blijkt dat dit verschil

⁴⁸ Bereikte veranderingen jeugdigen: F = 4.39; df = 1; p = .026

Bereikte veranderingen ouders: F = 5.18; df = 1; p = .023

tussen beide onderzoeksgroepen significant is.⁴⁹ Tussen beide meetmomenten en tussen de pilotteams onderling zijn geen significante verschillen in tevredenheid over de bereikte veranderingen in het dagritme van gezinnen geconstateerd.

8.3 Werkdruk en veiligheid

Bij alledrie de metingen is in de interviews aan gezinsvoogden gevraagd hoe zij op dat moment hun werk ervaren en of er sinds de start van het Deltaplan iets is veranderd in de werkdruk die zij daarbij ondervinden. De meeste gezinsvoogden geven aan hun werk met veel plezier te doen maar dat het hun baan als gezinsvoogd hectisch en veeleisend is. Bij meting 3 geven de gezinsvoogden aan dat de werkdruk die zij ervaren in de loop van de pilotperiode is verminderd. "Ik ben deze zomer voor het eerst met een goed gevoel op vakantie gegaan" verwoordt een gezinsvoogd. Gezinsvoogden lichten toe dat drie aspecten ten grondslag liggen aan de vermindering van werkdruk. Ten eerste geven zij aan met name in de beginperiode vaker in de gezinnen te zijn en daardoor meer grip te hebben op het hetgeen zich afspeelt in de gezinnen en escalatie van problemen te kunnen voorkomen. Ten tweede geven zij aan dat zij zich duidelijker positioneren in het gezin en dat zij, waar mogelijk, aan de ouders duidelijk maken dat de verantwoordelijkheid voor de kinderen bij de ouders zelf ligt. Ten derde geven zij aan meer gelegenheid te hebben tot spontaan overleg met collega's, waardoor er meer reflectie op het eigen handelen is en zij zich meer gesteund voelen bij de uitvoering van hun werkzaamheden. Een gezinsvoogd vertelt: "Een collega van mij werd ziek, waardoor ik haar zaken moest waarnemen. Doordat ik zelf meer tijd en rust heb en doordat ik van te voren ook beter op de hoogte was van haar zaken, kon ik haar zaken nu met een gerust hart overnemen. Dat is vóór het Deltaplan wel anders geweest."

Gezinsvoogden is ook bij alledrie de metingen gevraagd hoe zij op dat moment hun eigen veiligheid ervaren. Vrijwel alle gezinsvoogden hebben aangegeven geen problemen te ervaren in hun veiligheid. Ten aanzien van hun eigen veiligheid is niet echt iets veranderd binnen de pilotperiode. In Limburg en Gelderland wordt wel aangegeven gebruik te maken van een duo-systeem (twee gezinsvoogden op een zaak), waardoor je makkelijk kunt besluiten met z'n tweeën een gezin te bezoeken.

8.4 Ziekteverzuim

Alle bij het onderzoek betrokken instellingen hebben de ziekteverzuim gegevens van de bij het onderzoek betrokken teams aangeleverd. In de regio Limburg waar geen vergelijkingsteam aan het pilotteam is gekoppeld, is gebruik gemaakt van het gemiddelde percentage ziekteverzuim van de andere jeugdbeschermingsteams uit de regio. In tabel 8.2 zijn de percentages ziekteverzuim van de verschillende regio's weergegeven.

⁴⁹ Bereikte veranderingen in dagritme van gezinnen: $F = 2.77$, $df = 1$; $p = .041$

Tabel 8.2 Het percentage ziekteverzuim onder de gezinsvoogden van de pilotgroep (PG) en de vergelijkingsgroep (VG), weergegeven per regio

	Gelderland		Haaglanden / Zuid-Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant	
	PG	VG	PG	VG	PG	VG	PG	VG
Ziekteverzuim 2003	4.8%	9.1%	10.5%	10.8%	4.5%	4.8%	7.3%	8.9%
Ziekteverzuim eerste helft 2004	3.4%	6.1%	6.1%	10.5%	2.2%	3.0%	1.8%	4.5%

Uit tabel 8.2 is af te lezen dat het percentage ziekteverzuim tussen de verschillende regio's behoorlijk verschilt. Het percentage ziekteverzuim in 2003 is in de regio Limburg het laagst met 4.5% van het pilotteam en 4.8% van het vergelijkingsteam. In de regio Haaglanden/Zuid-Holland is het percentage ziekteverzuim over 2003 het hoogst met 10.5% ziekteverzuim in het pilotteam en 10.8% ziekteverzuim in het vergelijkingsteam. Het hoge percentage ziekteverzuim van het pilotteam uit de regio Haaglanden/Zuid-Holland is te wijten aan niet-werkgerelateerde afwezigheid (blessures etc.)

Omdat het percentage ziekteverzuim in 2004 is gebaseerd op een half jaar kunnen de gegevens van 2003 en 2004 niet zondermeer met elkaar vergeleken worden. Hierdoor kunnen nog geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over de afname van het ziekteverzuim. Het is wel opvallend te noemen dat alle pilotteams een daling van het percentage ziekteverzuim laten zien in de eerste helft van 2004, terwijl het percentage ziekteverzuim in de vergelijkingsteams redelijk stabiel blijft.

8.5 Samenvatting

De consequenties die de methodische vernieuwing voor aspecten van personele aard heeft, worden in kaart gebracht met enerzijds een continue tevredenheidsmeting onder gezinsvoogden en anderzijds door na te gaan hoe gezinsvoogden hun werk beleven en wat het ziekteverzuim onder gezinsvoogden is.

Opvallend is dat gezinsvoogden uit de pilotgroep aantoonbaar meer tevreden zijn over de bereikte veranderingen bij ouders en jeugdigen dan gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep. Gezinsvoogden zijn, zowel na zes maanden als na een jaar ondertoezichtstelling, tamelijk tevreden over de bereikte veranderingen bij ouders en jeugdigen. Gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep zijn niet tevreden maar ook niet ontevreden over de bereikte veranderingen bij ouders en jeugdigen.

Over de bereikte veranderingen in het sociale netwerk van gezinnen zijn, zowel de gezinsvoogden uit de pilotgroep als uit de vergelijkingsgroep, niet tevreden maar ook niet ontevreden. Over de bereikte veranderingen in het dagritme van gezinnen zijn de gezinsvoogden uit de pilotgroep aantoonbaar meer tevreden dan de gezinsvoogden uit de vergelijkingsgroep.

Uit de interviews blijkt dat gezinsvoogden hun werk over het algemeen met veel plezier doen. Wel geven zij aan hun werk hectisch en veeleisend te vinden en dat dat typerend is voor het werken in de gezinsvoogdij. Gedurende de pilotperiode is de werkdruk onder gezinsvoogden afgenomen. Ten aanzien van hun persoonlijke veiligheid hebben zich geen veranderingen voorgedaan binnen de pilotperiode. Wel geven gezinsvoogden aan

meer grip te hebben op de veiligheid van de jeugdigen, omdat zij door frequenter contact beter zicht hebben op wat zich afspeelt in de gezinnen.

Het percentage ziekteverzuim verschilt aanzienlijk tussen de verschillende regio's. Opvallend is dat alle pilotteams in de eerste helft van 2004 een daling in het percentage ziekteverzuim laten zien ten opzichte van 2003. Omdat de gegevens van 2004 zijn gebaseerd op een half jaar kunnen geen gefundeerde uitspraken worden gedaan over de afname van het ziekteverzuim.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Terugblik op het onderzoek

Het evaluatieonderzoek naar de effecten van de methodische vernieuwing⁵⁰ in het kader van het 'Deltaplan Kwaliteitsverbetering Gezinsvoogdij' omvatte ruim twee jaar. Acht locaties (5 piloteams, 3 vergelijkingsteams) uit vier regio's waren bij het onderzoek betrokken. Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden is een grote hoeveelheid gegevens verzameld, afkomstig uit uiteenlopende bronnen.

Bij de (gezinsvoogdij-)medewerkers van de betrokken Bureaus Jeugdzorg was de bereidheid om aan het onderzoek mee te werken over het algemeen groot. Gezinsvoogden, teamleiders en gedragsdeskundigen bleken graag de gevraagde informatie, via vragenlijsten en interviews, te willen verstrekken. Dit resulteerde in responspercentages van boven de 80 à 90 procent, wat voor praktijkonderzoek zeer hoog is. Naast genoemde medewerkers heeft het administratief ondersteunende personeel een belangrijk aandeel gehad in de soepel en succesvol verlopen dataverzameling. Allereerst hebben de onderzoekers met een gerust hart een deel van de coördinerende werkzaamheden (vragenlijsten uitzetten en innemen) aan hen kunnen uitbesteden. Verder hebben zij de gegevens over ziekteverzuim en personeelsverloop en van cliëntgegevens verzameld (uit het Informatiesysteem Jeugdzorg/IJ).

Mogelijk nog opmerkelijker was de coöperatieve opstelling van de cliënten. De respons van ouders en jeugdigen (vanaf 12 jaar), zeker die uit de pilotgroep, is uitzonderlijk hoog te noemen. Illustratief is dat veel ouders de moeite hebben genomen om de tevredenheidslijst – geheel vrijwillig – te voorzien van soms uitgebreide schriftelijke toelichtingen en commentaren.

Kortom, de dataverzameling is dankzij de motivatie en de inzet van alle betrokkenen over het geheel genomen zeer voorspoedig verlopen.

In dit geval is de verzameling van de gegevens uit het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ') een dissonant. Problemen die zich hierbij voordeden hadden niet zo zeer van doen met inzet of motivatie van medewerkers, maar hielden verband met het registratiesysteem als zodanig. Exporteren van data ten behoeve van onderzoekers bleek geen sinecure. Bovendien bleken de geregistreerde gegevens van de diverse regio's niet altijd op elkaar aan te sluiten. Ook was de bruikbaarheid van de aangeboden bestanden soms beperkt als gevolg van onvolledigheid van gegevens. Een gevolg hiervan is, is dat het voornemen om de representativiteit na te trekken van de onderzoeksgroepen, die voor dit onderzoek zijn geformeerd, niet kon worden waargemaakt. Zo was het de bedoeling na te gaan of de steekproef van cliënten voor het dossieronderzoek een getrouwe afspiegeling vormt van de ondertoezichtstellingen die gedurende het onderzoek zijn gestart. Tegelijkertijd

⁵⁰ Zoals beschreven in het methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*, 2004

zou worden nagegaan of de '909 Zorgen'-populatie betreffende enkele achtergrondkenmerken overeenkomt met de ondertoezichtstellingen uit dit onderzoek. En ook van de groep cliënten die geparticipeerd heeft in de tevredenheidsmeting zou worden onderzocht of zij representatief voor het geheel is. Nu is het niet zo dat over de representativiteit niets kan worden gezegd. Het is alleen minder hard. Op grond van de a-selecte steekproeftrekking van dossiers mag worden verwacht dat deze groep een goede afspiegeling vormt van het totaal. En gezien de hoge respons van cliënten uit de pilotgroep lijkt het aannemelijk dat ook hier de representativiteit gewaarborgd is.

9.2 Conclusies

9.2.1 De beantwoording van de onderzoeksvragen

De conclusies die op grond van de onderzoeksbevindingen worden getrokken worden in deze paragraaf gepresenteerd. Daarbij worden de onderzoeksvragen, zoals die aanvankelijk door de opdrachtgever zijn geformuleerd,⁵¹ als leidraad gebruikt.

1. *Welke methodieken worden in de pilotteams gebruikt? Zijn er verschillen tussen de gebruikte methodieken in de pilotteams?*

In de manier van werken zijn geen wezenlijke verschillen tussen de pilotteams gevonden, in de zin van fundamenteel andere uitwerkingen van de basismethodiek (zoals neergelegd in het methodisch basisdocument). Hoewel in de regio's eigen accenten lijken te worden gelegd, is het thans – nog geen jaar na de start van de implementatie van *Leiding geven aan verandering* – te vroeg om van te onderscheiden methodieken te kunnen spreken.

Het is (nog) niet mogelijk om uitspraken te doen over regiobepaalde verschillen, in zijn algemeenheid wordt over de nieuwe basismethodiek, zoals die in de pilotteams wordt gebruikt, het volgende vastgesteld. De gezinsvoogden melden, ongeveer zeven maanden na de start van de implementatiefase, zonder uitzondering de nieuwe methodiek in de praktijk te gebruiken. De één doet dat weliswaar met een grotere zekerheid en vertrouwen dan de ander, maar de implementatie lijkt zich te voltrekken. Bij het ontwerp van *Leiding geven aan verandering* zijn door de onderzoekers kritische kanttekeningen geplaatst. Op dit moment is de 'soliditeit' van de ontwikkelde methodiek niet voldoende. Dit uit zich vooral in onduidelijkheid over de rationale van de methodiek; er is onvoldoende aannemelijk gemaakt waarom *Leiding geven aan verandering* de knelpunten zou kunnen opheffen die reeds geruime tijd in de gezinsvoogdij worden ervaren.

Uit het onderzoek blijkt verder dat de gezinsvoogden uit de pilotteams (systematisch) vaker dan hun collega's uit de vergelijkingsteams het sociaal netwerk van de cliënten activeren, opvoedingsadvies geven, erop gericht zijn vaardigheden aan te leren en praktische en materiële hulp verlenen. De eerste vier zijn centrale elementen uit *Leiding geven aan verandering* (in totaal zijn 11 van zulke elementen benoemd). Op die aspecten onderscheiden de pilotteams zich van de 'gangbare praktijk'.

⁵¹ Zie WODC-startnotitie "OTS-pilots" (projectnr. 02.075).

Over de nieuwe werkwijze in de pilotteams zeggen de geïnterviewde professionals dat deze meer dan voorheen wordt gekarakteriseerd door vraaggericht werken; de gezinsvoogd is in zijn werk beter gaan aansluiten bij de hulpbehoefte van de cliënt. Daarnaast wordt thans veel systematischer het sociaal netwerk van de cliënt betrokken en geactiveerd. Ook is in de positionering van de gezinsvoogd meer nadruk komen te liggen op de samenwerking met de gezinnen en op de verantwoordelijkheid die ouders hebben in de opvoeding van hun kinderen. Veel van de geconstateerde veranderingen in de methode van werken worden door betrokkenen toegeschreven aan het hulpverleningsplan 'nieuwe stijl'. Dit Plan van Aanpak is een leidraad geworden voor het handelen, met als belangrijke implicatie dat de gronden van de ondertoezichtstelling veel helderder worden geformuleerd en het handelen van de gezinsvoogd meer direct is gericht op het opheffen daarvan. Gezinsvoogden tekenen hierbij evenwel aan dat zij behoefte hebben aan een concretere uitwerking van de methodiek op handelingsniveau.

2. Hoe ontwikkelt de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Indien gezinsvoogden dankzij het Plan van Aanpak veel doelgerichter en bewuster werken aan de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling, zou een bekorting van de (gemiddelde) duur van de maatregel mogen worden verwacht. Vooral nog kan het onderzoek hierover geen uitsluitsel geven. Bij afsluiting van de dataverzameling waren te weinig ondertoezichtstellingen beëindigd (ca. 25) om gefundeerde uitspraken te kunnen doen over de gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling.

3. Hoe ontwikkelen het aantal en de duur van de uithuisplaatsingen zich ten opzichte van de periode voorafgaand aan de invoering van de nieuwe werkwijze?

Ook op dit punt laat de beschikbare informatie te wensen over. Deze gegevens blijken niet in het Informatiesysteem Jeugdzorg ('IJ') te worden geregistreerd. Hoewel geen harde uitspraken kunnen worden gedaan, kan op grond van andere gegevens wel een verwachting hierover worden geformuleerd. Gezinsvoogden melden in de interviews dat zij de indruk hebben dat zij, in vergelijking met vroeger, minder snel tot uithuisplaatsing overgaan. Indien dat juist blijkt te zijn, zou dat zich kunnen vertalen in een minder groot aantal uithuisplaatsingen. Over de duur van de uithuisplaatsingen hebben de gezinsvoogden zich niet uitgelaten.

Overigens geven de gezinsvoogden aan dat zij, bij dreigende uithuisplaatsing, nadrukkelijker dan voorheen onderzoeken of een netwerkplaatsing een haalbaar en betrouwbaar alternatief is voor plaatsing in een residentiële voorziening. Formeel verandert dat niets aan de zaak – de jeugdige gaat immers tijdelijk elders wonen – materieel zou dit een belangrijke ontwikkeling kunnen betekenen, omdat een netwerkplaatsing doorgaans minder ingrijpend wordt geacht.

4. Nemen de tevredenheid van cliënten en de betrokkenheid toe?

Op grond van de onderzoeksresultaten wordt geconcludeerd dat in de loop van het Deltaplan de betrokkenheid van cliënten in het hulpverleningsproces (naar het oordeel van de gezinsvoogd) niet is toegenomen. Dit geldt eveneens voor de tevredenheid van cliënten, zowel de ouders als de benaderde jeugdigen (vanaf 12 jaar). Wel heeft het

onderzoek enkele opmerkelijke verschillen opgeleverd tussen ouders uit de pilot- en de vergelijkingsgroep met betrekking tot aspecten van cliënttevredenheid.

Zes maanden na de start van de ondertoezichtstelling blijken de ouders uit de pilotgroep een (aantoonbaar) hogere waardering te hebben voor de deskundigheid van 'hun' gezinsvoogd en voor de contacten die zij met hem hebben, dan de ouders uit de vergelijkingsgroep. Die hogere waardering is er al echter vanaf de start van het Deltaplan, net na de realisering van de caseloadverlaging. Het handelen van de gezinsvoogd wordt in de pilotgroep klaarblijkelijk positiever beoordeeld. Twaalf maanden na de start van de ondertoezichtstelling is het verschil tussen pilot- en vergelijkingsgroep nog groter geworden. De tevredenheid van eerstgenoemde groep is stabiel gebleven (d.w.z. onveranderd tamelijk tevreden), terwijl de ouders uit de vergelijkingsgroep door de bank genomen ontevredener over de deskundigheid van en het contact met de gezinsvoogd zijn geworden.

5. Hoe ontwikkelt de tevredenheid van de medewerkers zich? Hoe beoordelen zij de ervaren werkdruk? Is er meer aandacht en tijd voor goede dossiervorming?

De conclusie op grond van de verzamelde gegevens over de medewerkerstevredenheid in de pilotteams is overwegend positief. Op het gebied van de dossiervorming zijn enkele positieve ontwikkelingen waarneembaar. Dit neemt echter niet weg dat op een aantal aspecten (verdere) verbetering gewenst is.

In de pilotteams heerst onder gezinsvoogden van begin af aan (aantoonbaar) meer tevredenheid over bereikte vooruitgang in de gezinnen, dan in de vergelijkingsgroep. Hierin doen zich gedurende de onderzoeksperiode geen veranderingen voor. De gezinsvoogden melden over het algemeen, sinds de start van het Deltaplan, minder werkdruk en meer werkplezier te ervaren. Over de veiligheidsbeleving is betrekkelijk weinig bekend. Veel van de geïnterviewden stelden dat dit geen expliciet thema is geweest de afgelopen tijd. Wel meenden zij dat zij dankzij de frequentere contacten met gezinnen, eerder in staat zijn om escalatie van problemen te voorkomen, hetgeen indirect van invloed is op hun eigen veiligheid. Ook het werken in duo's (wat gebeurt in de teams in Arnhem en Heerlen) vormt een betere waarborg voor de veiligheid van gezinsvoogden. Hoewel de gezinsvoogdijmedewerkers in de pilotteams redelijk tevreden zijn over de werkrelatie met de cliënten, onderscheiden zij zich hierin niet van hun collega's in de vergelijkingsteams. Wat in verband met de medewerkerstevredenheid een interessante bevinding is, is dat de gezinsvoogden in de pilotteams van mening zijn steeds meer tijd te besteden aan cliënten(contact)tijd. In de beleving van deze gezinsvoogden benadert dit thans de vijftig procent. Dit wijkt sterk af van de werkbeleving die gewoonlijk uit de gezinsvoogdij weerklinkt.

De gezinsvoogden in de pilotteams hebben vanaf de start van het Deltaplan meer administratieve ondersteuning gekregen. Verwacht mag worden dat dit onder meer ten goede komt van de kwaliteit van de dossiervorming (in de zin van volledigheid en toegankelijkheid). In die zin is er zeker meer tijd en aandacht voor dit deel van het werk. Geconstateerd wordt dat in alle regio's de raadsrapporten en hulpverleningsplannen standaard in de dossiers zijn opgenomen. De opslag van aanvullende informatie (zoals de contactjournals en gegevens over externe hulp) gebeurt niet in alle regio's even consequent. Wat betreft de inhoud van de dossiers is vastgesteld dat van de zorgpunten

van cliënten over het algemeen redelijk consequent wordt nagegaan of deze nog steeds gelden. Dat kan echter niet worden gezegd van de gestelde doelen. Reflectie op de in het voorafgaande plan gestelde doelen is vaak onvolledig of ontbreekt. Voorts is gebleken dat in het hulpverleningsplan ‘nieuwe stijl’ doelen (aantoonbaar) vaker concreet geformuleerd zijn dan in het ‘oude’ hulpverleningsplan. Dit komt de kwaliteit van de dossiervorming duidelijk ten goede.

6. *Hoe ontwikkelen ziekteverzuim en personeelsverloop zich?*

Tussen de pilotteams en de vergelijkingsteams zijn tot op heden geen aantoonbare verschillen gevonden in de mate waarin verzuim als gevolg van ziekte optreedt. Het personeelsverloop binnen de pilot- en vergelijkingsteams laat evenmin wezenlijke verschillen zien. Over de tijd bezien is het beeld stabiel te noemen. Daarmee is de beoogde afname van verzuim en verloop niet gerealiseerd.

7. *Wordt in de pilotteams werk gemaakt van een zogenaamde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling?*

Afgemeten aan de mate waarin de doelen van de hulp exclusief gericht zijn op de jeugdigen, zou de conclusie moeten luiden dat de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling een hoge prioriteit heeft in de pilotteams. Een relatief groot aantal doelen – ongeveer de helft – heeft betrekking op het gedrag van de jeugdigen of hun ontwikkeling. (In de mate waarin dit gebeurt is geen verandering opgetreden gedurende de onderzoeksperiode.) Echter, de onderzoeksresultaten schetsen een wat genuanceerder beeld. Uit het onderzoek blijkt dat de pilotgroep, na zes maanden ondertoezichtstelling, aantoonbaar meer vooruitgang heeft geboekt (in de zin dat het aantal zorgpunten, gemiddeld genomen, is gedaald) dan de vergelijkingsgroep.⁵² Een nadere analyse wijst evenwel uit dat die ‘winst’ vooral is toe te schrijven aan inspanningen op het gezinsdomein en, in iets mindere mate, op het omgevingsdomein. Op het kinddomein blijkt de afname van zorgpunten relatief gering, terwijl van een gerichte ‘kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling’ zou mogen worden verwacht dat juist op dit terrein winst zou worden geboekt. De resultaten suggereren dat de ondertoezichtstelling in de pilotteams *in opzet* een kindgerelateerde uitvoering centraal stelt (blijkens het verhoudingsgewijze grote aantal doelen dat op de jeugdigen is gericht), maar dat de *uitvoering* vooral op het gezin als geheel en diens omgeving zijn gericht (gezien de relatieve winst die op deze terreinen is geboekt).

9.2.2 Slotconclusie

Recapitulerend, wat kan nu over het gebruik van *Leiding geven aan verandering* worden geconcludeerd?

- De invoering van de nieuwe methodiek lijkt succesvol te verlopen. Binnen een jaar na de start van de implementatie (i.c. de training van de pilotteams) wordt de werkwijze door alle gezinsvoogden toegepast.

⁵² Overigens is de evaluatie van de vooruitgang van cliënten (d.m.v. een uitgebreid dossieronderzoek) op initiatief van de onderzoekers aan het onderzoek toegevoegd. In de oorspronkelijk schets van het beoogde onderzoek (zie eerder genoemde startnotitie van het WODC) was dit onderdeel niet opgenomen.

- De soliditeit van de methodiek laat te wensen over. Het ontwikkelingsproces is nog niet voltooid. Vooral de rationale van *Leiding geven aan verandering* behoeft uitwerking.
- *Leiding geven aan verandering* lijkt vooral een kader te bieden aan het handelen van de gezinsvoogd. De uitgangspunten (het waarom) en het proces (het wat) zijn goed uitgewerkt. Geaccentueerd worden de positionering van de gezinsvoogd in het gezin, planmatigheid en systematiek in het werken met cliënten en een sterkere gerichtheid op de opheffing van de gronden van de ondertoezichtstelling. De inhoud of de werkwijze zélf (het hoe) komt veel minder aan bod. *Leiding geven aan verandering* geeft geen handreikingen of richtlijnen – althans niet systematisch en expliciet genoeg – hoe te handelen in bepaalde situaties en omstandigheden. Gezinsvoogden geven aan dit als een gemis te ervaren.
- Het gebruik van de nieuwe methodiek laat op een aantal punten aantoonbare verbeteringen zien ten opzichte van de staande praktijk in de gezinsvoogdij: met de cliënten wordt na verloop van tijd meer vooruitgang geboekt (in de zin dat het aantal zorgpunten aantoonbaar afneemt); de doelen van de hulp worden in het hulpverleningsplan ‘nieuwe stijl’ vaker concreet geformuleerd; de cliënten zijn (in tegenstelling tot de vergelijkingsgroep) na twaalf maanden OTS nog steeds tevreden over de deskundigheid van de gezinsvoogd en over het contact met hem; de gezinsvoogden zelf zijn overwegend tevreden over hun (veranderde) werk; gezinsvoogden menen meer toe te komen aan directe cliëntcontacten en schatten minder tijd te behoeven besteden aan administratief werk.
- Aan de andere kant geeft het onderzoek aanleiding tot de volgende kanttekeningen: zeven van de elf centrale elementen uit de basismethodiek zijn in de praktijk nog niet voldoende onderscheidend, waardoor *Leiding geven aan verandering* zich thans niet volledig profileert; de nagestreefde kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling uit zich (nog) niet in een sterkere gerichtheid op de opheffing van ‘kindgerelateerde zorgpunten’; de nieuwe methodiek lijkt geen grotere mate van procesparticipatie van cliënten teweeg te brengen; de dossiervorming is nog voor verbetering vatbaar (m.n. de registratie van doelen en aanvullende informatie over externe hulp); ziekteverzuim en personeelwisselingen zijn onveranderd.
- Het onderzoek biedt geen grond voor uitspraken over de ‘effecten’ van *Leiding geven aan verandering* op de duur van de ondertoezichtstelling en de duur en het aantal uithuisplaatsingen.
- Van de oorspronkelijk gestelde doelen, die (direct of indirect) met de *Leiding geven aan verandering* werden nagestreefd blijken er vijf geheel of gedeeltelijk gerealiseerd. In tabel 9.1 is aangegeven in welke mate verbeteringen zijn vastgesteld op deze doelgebieden.⁵³ Twee doelen zijn niet bereikt. Ten aanzien van deze doelen is de nagestreefde verbetering niet geconstateerd. Over drie doelen kunnen geen conclusies worden getrokken, omdat de benodigde gegevens ontbreken.

⁵³ De doelen zijn gebaseerd op de WODC-startnotitie.

Tabel 9.1 Verbeteringen gedurende de methodische vernieuwing

Doelen waarop de vernieuwing was gericht:		Verbetering: ^a
1	Een (vooral) de kindgerelateerde uitvoering van de ondertoezichtstelling, met in het verlengde hiervan een van de kindgerelateerde doelrealisatie.	+
2	De gemiddelde duur van de ondertoezichtstelling.	?
3	Frequentie uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
4	Duur van de uithuisplaatsingen in het kader van de ondertoezichtstelling.	?
5	Tevredenheid van de cliënten.	+
6	Procesparticipatie van de cliënten.	o
7	Kwaliteit dossiervorming.	+
8	Ervaren werkdruk (van gezinsvoogden).	++
9	Tevredenheid van medewerkers (gezinsvoogden).	+
10	Ziekteverzuim.	o
11	Personeelsverloop.	o

^a ++ : aanzienlijke verbetering; +: verbetering; o: gelijk gebleven; ?: onderzoek kan over verandering geen uitsluitend geven

9.3 Discussie

9.3.1 De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten

Afgaande op de gepresenteerde onderzoeksresultaten – in tabel 9.1 tot de kern teruggebracht – mag worden gesteld dat het Deltaplan een tamelijk succesvol experiment is geweest. Althans, voor een relatief groot aantal doelen, die met het Deltaplan werden nagestreefd, luidt de conclusie dat zij (gedeeltelijk) zijn bereikt. Op zich is dat een mooie score. Desalniettemin is de vraag of de doelbereiking in verband kan en mag worden gebracht met de methodische vernieuwing cruciaal voor een definitief oordeel. Hoe ‘hard’ zijn de geconstateerde veranderingen toe te schrijven aan de implementatie van *Leiding geven aan verandering*? De (interne) validiteit van het onderzoek is hier in het geding. Ofwel, waarborgt de onderzoeksopzet in voldoende mate dat alternatieve verklaringen (‘storende invloeden’) voor het optreden van de waargenomen veranderingen kunnen worden uitgesloten (bijv. Cook & Campbell, 1979; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004).

Het quasi-experimenteel design, dat voor dit onderzoek is gebruikt, voorziet in de controle van een aantal validiteitsbedreigende of storende invloeden; de invloed van deze factoren wordt als het ware geneutraliseerd (Cook & Campbell, 1979; Rossi, Lipsey & Freeman, 2004). Wat dat betreft is er voldoende grond om de geconstateerde veranderingen in verband te brengen met de implementatie van de methodische vernieuwing. Dat neemt niet weg dat er enkele factoren zijn waarbij niet op voorhand aannemelijk is dat zij technisch zijn uitgeschakeld.

Ten eerste kan niet met zekerheid worden gesteld of de onderzoeksgroepen (i.c. de groepen cliënten) bij aanvang van het Deltaplan identiek waren. Aangenomen wordt dat de toewijzing van gezinnen aan de pilotgroep, respectievelijk de vergelijkingsgroep

volkomen willekeurig (*at random*) is gebeurd. Of dit in de praktijk daadwerkelijk het geval is geweest kan niet met zekerheid worden vastgesteld. Volgens plan zou achteraf worden nagegaan of de onderzoeksgroepen met elkaar overeenstemmen op relevante kenmerken. Maar in verband met de eerder vermelde problemen met het gebruik van de registratiegegevens (uit IJ), was dat niet mogelijk. Hierdoor kan het optreden van 'selectie' als storende factor niet volledig worden uitgesloten. Ten tweede heeft ook dit onderzoek – voornamelijk in de cliëntenvergelijkingsgroep – te maken gehad met non-repons ('uitval'). Ten gevolge hiervan is het in theorie mogelijk dat ongelijkheid in groepssamenstelling is ontstaan. Ook deze storende factor kan als gevolg van ontbrekende registratiegegevens niet worden uitgesloten. Ten derde speelt het risico verbonden aan het zogenaamde Hawthorne effect, dat is het verschijnsel dat aandacht van onderzoekers op zichzelf al kan leiden tot verbetering van de werkwijze van de onderzochte groep. Ook voor de medewerkers van de pilotteams gold dat zij in de schijnwerpers stonden. Methodiekontwikkelaars en onderzoekers gaven het werk extra dynamiek en aandacht, het eigen management en beleidsmakers volgden de vorderingen in het Deltaplan met bijzondere interesse.⁵⁴ Onder invloed van deze specifieke omstandigheden is het denkbaar dat pilotmedewerkers geneigd waren zich uitzonderlijker te gaan gedragen, hetgeen zich zou hebben kunnen uiten in een hogere productiviteit en een positievere attitude over het werk. Mocht dat het geval zijn, dan zou dat een vertekening kunnen geven van de onderzoeksuitkomsten. Aan de andere kant is het nu ook niet zo dat het Deltaplan onder een exclusief gunstig gesternte heeft plaatsgevonden. De aanloop naar de implementatie (i.c. de start van de trainingen) was langer dan voorzien en heeft veel van het geduld en de motivatie van betrokkenen gevergd. Bovendien was er begin 2004 sprake van dat het Deltaplan in de zomer zou worden afgesloten, hetgeen op locatie voor veel beroering heeft gezorgd en het enthousiasme enigszins heeft getemperd. In zoverre de pilotteams zich al geprivilegeerd voelden, lijkt die situatie door de ontwikkelingen te zijn 'genormaliseerd'. Het geheel overziend kan de invloed van enkele validiteitsbedreigende factoren niet met zekerheid worden uitgesloten. Desalniettemin wordt aangenomen dat het mogelijke effect hiervan op de resultaten als geheel beperkt is.

De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten is gediend met het gebruik van meerdere en uiteenlopende informatiebronnen. Een dergelijke aanpak bevordert (in principe) dat een getrouwe afspiegeling van de werkelijkheid wordt verkregen. Getrouw heeft hier de betekenis van evenwichtig, genuanceerd, convergent –begripsmatig het contrast van eenzijdig. Ofschoon dit onderzoek wordt gekenmerkt door een diversiteit van bronnen (ouders, jeugdigen, dossiers, administratie, gezinsvoogden, teamleiders, gedragsdeskundigen, onderzoekers), domineert het perspectief van de gezinsvoogd. Niet alleen vanwege hun naar verhouding grote aantal, maar ook omdat zij over relatief veel aspecten zijn bevraagd. Dit zou zich kunnen vertalen in een min of meer eenzijdige belichting van het werk en ontwikkelingen die zich hierin hebben voorgedaan. Het wordt

⁵⁴ De verrichtingen van de methodiekontwikkelaars c.q. trainers hebben (waarschijnlijk) grotendeels direct betrekking op de kwaliteit van het werk. Dat is anders dan de 'fake procedures' (andere lichtbakken e.d.) die de onderzoekers in de Hawthorne fabriek (waar het effect naar genoemd is) toepasten. Vandaar dat de verbeteringen in de pilotteams niet volledig aan een Hawthorne effect toegeschreven kunnen worden. Feit is wel dat aandacht van de onderzoekers – die tevens het Hawthorne effect bepaalde – ongetwijfeld ook bij het Deltaplan een belangrijke factor is geweest.

niet waarschijnlijk geacht dat deze dreiging het huidige onderzoek parten heeft gespeeld. De geraadpleegde bronnen wijzen over het geheel genomen in dezelfde richting; er is sprake van een zekere convergentie. Bij een eenzijdige, door gezinsvoogden gedomineerde weergave van de werkelijkheid zouden de onderzoeksresultaten eerder een divergent beeld hebben opgeleverd, als gevolg van tegenstrijdige informatie.

9.3.2 Opmerkelijke bevindingen

De onderzoeksresultaten zijn in dit hoofdstuk gebruikt om de vragen, die aan dit onderzoek ten grondslag lagen, te beantwoorden. Daarnaast heeft het onderzoek een reeks bevindingen opgeleverd die een bijzonder licht werpen op de daaraan verbonden conclusies. Bij de belangrijkste hiervan wordt kort stil gestaan.

Ten eerste de bereidheid tot verandering. Wil een vernieuwing überhaupt kans van slagen hebben, dan is de bereidheid van individuele medewerkers om te veranderen een cruciale factor. Vernieuwing impliceert gedragsverandering. Oude routines moeten worden vervangen of aangepast overeenkomstig nieuwe afspraken en werkwijzen. De veranderingsbereidheid blijkt in de pilotteams over het algemeen voldoende en, over de tijd genomen, redelijk stabiel. Uitzonderingen daargelaten zijn de pilotteams onder tamelijk gunstige omstandigheden gestart. Die uitgangspositie heeft er naar alle waarschijnlijkheid toe bijgedragen dat de tegenslag vóór en tijdens het implementatieproces (hierboven werd daaraan reeds gerefereerd) kon worden opgevangen. Het is immers niet bij bereidheid gebleven, de verandering is ook feitelijk ingevoerd.

Dat raakt aan een tweede bevinding die opmerkelijk genoemd mag worden. Gebleken is dat het gebruiksniveau van *Leiding geven aan verandering* tamelijk hoog is. Dat betekent dat de implementatie ver gevorderd is. Gezien de relatief korte periode (7 maanden) tussen de eerste trainingssessie en het tijdstip van vaststelling, mag dat uitzonderlijk worden genoemd. De meeste gezinsvoogden blijken *Leiding geven aan verandering* routinematig toe te passen. Een aanzienlijk deel geeft zelfs te kennen nu reeds aanpassingen en verfijningen aan te brengen in de nog maar net geïmplementeerde methodiek. Doorgaans wordt de routiniesatiefase pas tussen twee en vier jaar bereikt, afhankelijk van de aard en de complexiteit van de vernieuwing (vgl. Bijl, 1996). Verfijning en herziening van een vernieuwing is doorgaans pas aan de orde enige tijd nadat de vernieuwing routinematig wordt toegepast. Waarschijnlijk wordt het snelle tempo waarmee de fasen *routiniesatie en verfijning/herziening* werden doorlopen verklaard door de aard van de methodiek. Eerder is betoogd dat *Leiding geven aan verandering* voornamelijk een kader is, dat structuur en focus aanbrengt en ondersteuning geeft bij de timing van activiteiten ('wanneer doe je wat voor/met wie'), en dat de inhoudelijk invulling (het 'hoe') nog nauwelijks is uitgewerkt. Bij een meer substantiële vernieuwing, waarbij de gezinsvoogden (tevens) methodische verrichtingen en interventies onder de knie moeten zien te krijgen, zouden de twee fasen waarschijnlijk minder snel doorlopen zijn.

Het voorafgaande werpt – ten derde – tevens licht op een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid in de onderzoeksresultaten. Enerzijds rijst het beeld op dat gedurende het Deltaplan veel in de werkwijze is veranderd, anderzijds klinkt onder gezinsvoogden het geluid dat *Leiding geven aan verandering*, zoals dat is vastgelegd in het methodisch basisdocument, niet vernieuwend is. Voor beide is op grond van het onderzoek

bewijsvoering aan te dragen. De waargenomen verandering heeft hoofdzakelijk betrekking op de aanscherping en vernieuwing van de gehanteerde systematiek en procedures van hulpverleners. Op dit vlak is inderdaad veel verbetering geboekt. Uit de interviews komt naar voren dat het Plan van Aanpak, door de concreetheid ervan en de mogelijkheden die het biedt meer vraaggericht te werken tot dusver het meest substantiële onderdeel van *Leiding geven aan verandering* is. Tegelijkertijd blijkt dat richtlijnen en handreikingen, waarmee invulling gegeven wordt aan andere onderdelen van de vernieuwing – voorbeelden zijn het engageren en het positioneren ten opzichte van zowel ouders als kinderen - node worden gemist. Gezinsvoogden hebben wat betreft die onderdelen vooral moeten vertrouwen op de kennis en ervaring die zij veelal reeds bezaten.

Ten vierde blijkt de gemiddelde caseload in de vergelijkingsteams aanzienlijk lager te zijn dan de officiële norm van 1:24. In enkele gevallen is er hoegenaamd geen verschil met de Deltaplanverhouding van 1:15.⁵⁵ Dit betekent dat gezinsvoogden in de vergelijkingsteams eveneens meer tijd zouden moeten hebben voor cliënten(contact)tijd. Hoewel de teams wat dat betreft onder praktisch vergelijkbare omstandigheden werken, blijken de resultaten van de pilotteams op een aantal aspecten aantoonbaar beter (vgl. § 9.2.2). De beschikbaarheid van meer contacttijd blijkt niet – in elk geval niet in die mate – de essentiële randvoorwaarde te zijn voor de realisering van kwalitatief betere hulpverlening, die het oorspronkelijk geacht werd te zijn. Derhalve zou het *Leiding geven aan verandering* moeten zijn dat 'het verschil maakt'. Gevoegd bij de hierboven getrokken conclusie dat de ontwikkeling van de methodiek in feite nog niet voltooid is en dat vooral het handelingsniveau (de inhoud of het 'hoe' van de methodiek) verdere invulling behoeft, lijkt er nog meer winst te behalen voor de nieuwe methodiek. Als een methodiek die nog in het stadium van ontwikkeling verkeert al tot concrete resultaten leidt, hoezeer kan men dan verwachten dat die resultaten nog beter zijn als de ontwikkeling voltooid is?

Overigens zou het een misvatting zijn uit het bovenstaande te concluderen dat het aantal cliënten dat een gezinsvoogd heeft er in het geheel niet toe zou doen; dat *Leiding geven aan verandering* ook bij een hogere caseload tot betere resultaten zou kunnen leiden. Niets is minder waar, uit het onderzoek komt naar voren dat de extra tijd die men, dankzij de caseloadverlaging, per gezin heeft, ook in en met het gezin wordt benut. Het onderzoek levert duidelijke aanwijzingen op dat door een verdere ontwikkeling van de methodiek de verlaagde caseload kan worden verzilverd.

Ten vijfde ligt er het gegeven dat de gezinsvoogden een kindgerichte uitvoering van de ondertoezichtstelling hebben nagestreefd, terwijl de afname van de zorgpunten zich in grotere mate manifesteerde op het gezinsdomein. Deze constatering behoeft wel enige precisering. De vermindering van het totaal aantal zorgpunten bij de pilotgroep is toe te schrijven aan de vermindering van het aantal zorgpunten op alledrie domeinen. Hierbij is de gemiddelde afname op het gezinsdomein (-2.0) het grootst, gevolgd door het omgevingsdomein (-1.6) en kinddomein (-0.8). Bij de vergelijkingsgroep is de

⁵⁵ Oorspronkelijk was het de bedoeling de caseload van de gezinnen uit de pilotteams uit alleen gezinsvoogdijzaken te laten bestaan. Met uitzondering van het pilotteam uit Zuid-Oost Brabant is dit niet gelukt en bestaat de caseload van de pilotteams ook uit voogdijzaken.

vermindering van het aantal zorgpunten met name toe te schrijven aan de afname van zorgpunten op het gezinsdomein (-0.7). Met andere woorden: de pilotgroep slaagt er beter in dan de vergelijkingsgroep verbeteringen op kindniveau te realiseren. In dat opzicht heeft de kindgerichte uitvoering vruchten afgeworpen. De volgende vraag is dan of het niet voor de hand had gelegen dat de grootste afname van zorgpunten zich in het kinddomein zou hebben gemanifesteerd. Als antwoord op die vraag wordt verwezen naar de constatering hierboven. *Leiding geven aan verandering* heeft tot resultaten geleid maar de methodiek is nog niet 'af'. Bij een verdere concretisering van de methodiek en het vergroten van de consistentie ervan kunnen nog betere resultaten verwacht worden. Als bij de verdere ontwikkeling het kindaspect de volle aandacht blijft houden, kunnen (nog) betere resultaten in het kinddomein verwacht worden. Maar enige voorzichtigheid ten aanzien van die verwachting is wel op zijn plaats. Bij een deel van de ondertoezicht gestelde kinderen kan niet zondermeer verbetering worden verwacht, ook al slaagt men erin de ouders datgene te laten doen wat men van ouders als goede opvoeders mag verwachten. Soms wordt een maatregel opgelegd als de ouders niet goed functioneren als opvoeder én het kind wordt bedreigd (a) door het feit dat de ouders niet goed opvoeden en (b) vanwege kindspecifieke problemen of stoornissen die ook bij een goede opvoeding niet verdwijnen. Een goede uitvoering van de maatregel kan niet altijd leiden tot het opheffen of verminderen van kindspecifieke problemen en stoornissen.⁵⁶

9.4 Aanbevelingen

9.4.1 Consolidatie van het bereikte

Het onderzoek laat zien dat een methodiek die nog in ontwikkeling is in combinatie met een caseloadverlaging tot resultaten leidt. Tevens is aannemelijk gemaakt dat de caseloadverlaging op zichzelf (zoals die ongepland bij een aantal controleteams plaatsvond) niet verantwoordelijk is voor de resultaten. Dit leidt tot de aanbeveling om de huidige opzet waarbij methodische vernieuwing samengaat met caseloadverlaging te consolideren. Dat betekent voortgaan op de twee sporen van het vergroten van de contactfrequentie met de gezinnen en methodische vernieuwing.

9.4.2 Breder implementatie

De resultaten zoals die er nu liggen rechtvaardigen een bredere implementatie van de nieuwe manier van werken zoals die in het Deltaplan ontwikkeld is. Dat wil zeggen: werken met een nieuwe methodiek in combinatie met de caseloadverlaging. Aangezien de ontwikkeling van de nieuwe methodiek nog niet afgerond is en een aantal onderzoeksvragen met betrekking tot de effectiviteit nog niet konden worden beantwoord, wordt aanbevolen de bredere implementatie gecontroleerd ter hand te nemen. Dat wil zeggen dat er voorwaarden op het gebied van ontwikkeling en evaluatie gekoppeld worden aan de implementatie. De hieronder volgende aanbevelingen kunnen aangewend worden om deze voorwaarden te formuleren.

⁵⁶ De maatregel kan dan wel beëindigd worden omdat ouders inmiddels in staat en bereid zijn via vrijwillige zorg, hulp voor hun kind te zoeken.

9.4.3 Het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering

Het bevorderen van een doelmatige bedrijfsvoering is één van de doelstellingen van het Deltaplan project. Het onderzoek was er niet op gericht deze doelstelling te evalueren. Slechts zijdelings is het organisatorische aspect in hoofdstuk 3 ter sprake gekomen. Er ligt inmiddels een Rapport Bedrijfsvergelijking OTS, opgesteld door de Departementale Accountantsdienst van het Ministerie van Justitie (2004) en er komt binnenkort een rapport over een kostprijsmodel. Op dit moment kan nog niet overzien worden in hoeverre deze rapporten op korte termijn tot concrete initiatieven zullen leiden om een doelmatige bedrijfsvoering in de bureaus jeugdzorg waar het de jeugdbescherming betreft, te bevorderen. Vanuit het perspectief van de onderzoekers wordt aanbevolen om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering niet los te zien van een doelmatige, effectieve uitvoering van de maatregel. Inhoud en organisatie horen bij elkaar. In dat verband verdient het tevens aanbeveling om aan te sturen op een verbetering van de toegankelijkheid, uniformiteit en bruikbaarheid van het Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ).

9.4.4 Verdere evaluatie

Het onderzoek heeft nog niet kunnen verhelderen of de nieuwe manier van werken leidt tot verkorting van de maatregel, minder uithuisplaatsingen en uithuisplaatsingen van kortere duur. Ten aanzien van deze vragen verdient het aanbeveling het onderzoek voort te zetten. Daarbij is het van belang de evaluatie niet te beperken tot simpele tellingen maar ook te analyseren wat de achtergrond is van de casus die langer duren en casus waar (langdurige) uithuisplaatsing plaatsvond. De analyse dient betrekking te hebben op kind-, omgeving- en gezins- c.q. ouderfactoren. In de praktijk van de jeugdbescherming wordt immers naar voren gebracht dat een langere duur van de maatregel en uithuisplaatsing in sommige gevallen heilzaam en noodzakelijk zijn. Het zou goed zijn deze aanname nader te toetsen aan de hand van bovengenoemde analyse. De analyse dient echter ook betrekking te hebben op de kwaliteit van de uitvoering van de maatregel. In de voorafgaande hoofdstukken is duidelijk gebleken dat verbetering van de uitvoering van de maatregel tot betere resultaten leidt. Dit schept de verplichting om bij uitblijvende resultaten te onderzoeken of dit wellicht terug te voeren is op de kwaliteit van de uitvoering van de maatregel.

Een ander aandachtspunt bij vervolgonderzoek is de bron van de informatie. In het huidige onderzoek kwam veel (maar lang niet alle) informatie die aan de evaluatie ten grondslag lag van de gezinsvoogden. Het verdient aanbeveling de evaluatie uit te breiden naar andere informanten.

Voorts verdient het aanbeveling bij de evaluatie ook het kosten-baten aspect te betrekken. Op dit terrein wordt momenteel in de VS enorm veel vooruitgang geboekt. (bijv. AOS e.a. 2004). Een kosten-baten benadering houdt in dat men de ex-ondertoezicht gestelde jeugdigen langere tijd volgt waarbij wordt nagegaan wat zij de samenleving meer of minder kosten als het gaat om gebruik van de zorg, justitiële procedures en voorzieningen, slachtofferkosten, uitkeringen en subsidies en wat zij de samenleving meer of minder opleveren als het gaat om een actieve bijdrage aan de economie (o.a. uitgedrukt in betaalde belasting, besteedbaar inkomen e.d.).

9.4.5 Voortgang ontwikkeling en evaluatie: van een extern onderzoekskader naar een intern kwaliteitstraject

De pilotteams hebben in de volle belangstelling gestaan van onderzoekers, methodiekontwikkelaars en belangstellenden. Dit bracht met zich mee dat men voortdurend gestimuleerd werd om op het werk te reflecteren. Er vonden systematisch trainingen plaats. Echter: deze belangstelling kwam van buitenaf. De grote uitdaging wordt nu om deze externe factoren een plaats te geven in een intern kwaliteitstraject. Dan worden reflectie op het werk, professionalisering en evaluatie een vast onderdeel van het primaire proces in het Bureau Jeugdzorg.

Op het terrein van effectevaluatie heeft zich in het afgelopen decennium een verschuiving voorgedaan die in dit verband van belang is. Waar het voorheen vooral ging om de vraag “werkt deze interventie?” gaat het tegenwoordig steeds vaker om de vraag: “kan deze organisatie aan cliënten en nauw betrokkenen, alsmede aan opdrachtgevers aantonen dat deze interventie effectief is en uitgevoerd wordt conform de oorspronkelijk voorgestelde opzet, met inachtneming van de juridische vereisten?”⁵⁷

In de Amerikaanse therapieresearch wordt deze ontwikkeling aangeduid als een verschuiving van Efficacy-studies naar Effectivity-studies (Kazdin & Weisz, 2003). Het eerste soort onderzoek vindt plaats onder zorgvuldig gearrangeerde condities om een zo groot mogelijk behandelingsresultaat te sorteren. Het tweede soort onderzoek gaat na wat de resultaten zijn onder doorsnee condities. Vanuit dit ‘effectivity-perspectief’ wordt de organisatie – in dit geval het bureau jeugdzorg - verantwoordelijk voor de evaluatie. De literatuur – ook op het gebied van de jeugdbescherming in Nederland - biedt tal van voorbeelden waarbij de positieve resultaten van een nieuw ontwikkelde methodiek teloor gingen omdat men verzuimd had de overschakeling van ‘efficacy’ naar ‘effectivity’ te organiseren. Aangezien de bureaus jeugdzorg thans in zeer complexe reorganisaties verwickeld zijn vanwege de wet op de jeugdzorg kan dit punt niet voldoende worden benadrukt.

Het verdient aanbeveling vervolgprojecten te organiseren waarbij de Bureaus Jeugdzorg nog enige tijd – en met in de loop van het project afnemende externe bemoeienis – worden ondersteund om deze omschakeling te realiseren. Dergelijke projecten zouden bovendien het voordeel hebben dat men ervaringen van verschillende Bureaus Jeugdzorg bij elkaar kan brengen om zo tot een aantal ‘best practices’ te komen.

In aansluiting daarop verdient het aanbeveling een aantal instrumenten die in dit onderzoek gebruikt zijn zoals de tevredenheidslijst voor cliënten en de Analyse Werkwijze, nader te ontwikkelen en geschikt te maken voor gebruik in de praktijk voor interne (continue) evaluatie van de praktijk.

Het belang van bovenstaande aanbeveling wint aan gewicht wanneer men deze vervolgprojecten laat evalueren conform de aanbevelingen die in 9.4.4 werden gedaan.

⁵⁷ Deze formulering is afgeleid van een definitie van Rossi, Lipsey en Freeman (2004) van het begrip *accountability*.

9.4.6 Verdere ontwikkeling van de methodiek

Eerder is reeds opgemerkt dat de methodiek *Leiding geven aan verandering* in feite nog in ontwikkeling is. Het onderdeel 'Plan van Aanpak' zit goed in elkaar en wordt door de gezinsvoogden als een belangrijke steun ervaren. De overige onderdelen zijn nog weinig consistent beschreven, en de soliditeit als geheel is nog twijfelachtig. Het verdient aanbeveling *Leiding geven aan verandering* verder te ontwikkelen tot een eenduidige, solide methodiek.

De methodiek zou consistentere moeten worden. Thans⁵⁸ is de afbakening en de typering van diverse onderdelen onvoldoende. Het verdient aanbeveling de essentiële onderdelen van de methodiek volgens het principe van 'eenheid van taal' te beschrijven.

Speciale aandacht is vereist voor de spanning tussen leiding geven en toezicht houden enerzijds en het aansluiten op de wensen en mogelijkheden van de cliënt anderzijds. Deze spanning is inherent aan de maatregel. De gezinsvoogden in de pilotteams benadrukken dat de nieuwe manier van werken hen zekerder maakt en transparanter doet zijn in contact met ouders en jeugdigen. Ze kunnen deze spanning beter – en voor de buitenwereld meer inzichtelijk – hanteren. De onderzoeksuitkomsten over de tevredenheid van ouders ondersteunen deze mening. Echter de methodiek – in boekvorm – is niet lang niet altijd consistent als het om die spanning gaat.

Naast consistentie is speelt het probleem dat de methodiek niet helder aangeeft hoe bepaalde onderdelen van de methodiek concreet uitgevoerd moeten worden. In 9.3 werd geconstateerd dat een aanzienlijk deel van de medewerkers nu al bezig is met aanpassingen van de methodiek. Als de oorspronkelijke methodiek al niet concreet beschreven is kan men natuurlijk niet verwachten dat de varianten erop die thans ontstaan wél op een concreet handelingsniveau worden beschreven. Om deze reden wordt een inhaalslag aanbevolen die er toe moet leiden dat de methodiek op gedragsniveau wordt beschreven.

In aansluiting daarop verdient het aanbeveling een trainingshandleiding te ontwikkelen waarin per onderdeel niet alleen beschreven staat hoe men dit uitvoert maar waarin ook veel aandacht is voor concrete voorbeelden. Daarbij gaat het om voorbeelden onder gebruikelijke omstandigheden maar zeker ook om voorbeelden onder moeilijke omstandigheden of zelfs crises en incidenten.

Een methodiek kan pas goed toegepast worden wanneer er tevens een methodisch kader voorhanden is voor hen die leiding geven aan degenen die dagelijks met de methodiek werken. Daarom verdient het aanbeveling dergelijke kaders (protocollen, handboeken, kwaliteitsevaluaties) te ontwikkelen.

Naarmate een methodiek meer volgens bovenstaande aanbevelingen wordt geoperationaliseerd, zal steeds duidelijker worden welke vaardigheden en attitudes nodig zijn om deze methodiek te begeleiden en uit te voeren. Het verdient aanbeveling deze te expliciteren en te gebruiken bij werving en personeelsbeleid (training, begeleiding, loopbaanbegeleiding).

⁵⁸ Hier wordt bedoeld op versie 3.0 van het methodisch basisdocument *Leiding geven aan verandering*

10 Literatuur

- Aos, S; Lieb, R.; Mayfield, J.; Miller, M. & Pennucci, A. (2004). *Benefits and costs of prevention and early intervention programs for youth*. Olympia: Washington State Institute for Public Policy.
- Backer, T.E. (1995). Assessing and enhancing readiness for change: implications for technology transfer. In: Backer, T.E.; David, S.L. & Saucy, G. (eds.) *Reviewing the behavioral science knowledge base on technology transfer*. (NIDA Research Monograph 155). Rockville: National Institute on Drug Abuse.
- Bakker, K.; Berger, M.; Jagers, H. & Slot, W. (2000) *Begin in het Gezin. Theorie en praktijk van crisishulp in huis*. Utrecht: NIZW.
- Bedell, J. R.; Ward Jr., J. C.; Archer, R. P. & Stokes, M. K. (1985). An empirical evaluation of a model of knowledge utilization. *Evaluation Review*, 9 (2), 109-126.
- Berg, R. van den & Vandenberghe, R. (Red.) (1981). *Onderwijsinnovatie in Verschuivend Perspectief*. Tilburg: Zwijzen.
- Berg, R. van den & Vandenberghe, R. (1995). *Wegen van betrokkenheid. Reflecties op onderwijsvernieuwing*. Tilburg: Zwijzen.
- Bijl, B. (1996). *Innovaties in de jeugdhulpverlening. Over het rendement en de soliditeit van nieuwe programma's*. Leiden: DSWO Press (academisch proefschrift).
- Bijl, B. & Bogaart, P.H.M. van den (1992). Het Meten van de Bereidheid tot Verandering. Betrouwbaarheid en validiteit van de Nederlandstalige versie van de DDQ. *Pedagogisch Tijdschrift*, 17 (1), 26-41.
- Burgers, J.; Grol, R. & Zaat, J. (2001). Richtlijnen en protocollen als hulpmiddel bij de verbetering van de zorg. In: Grol, R. & Wensing, M (red.). *Implementatie. Effectieve verandering in de patiëntenzorg*. Maarssen: Elsevier gezondheidszorg.
- Cook, D.C & D.T. Campbell (1979) *Quasi-experimentation. Design and analysis issues for field settings*. Chicago: Rand McNally.
- Davis, H.R (1973). Change and Innovation. In S. Feldman (Ed.), *The Administration of Mental Health Services* (pp. 289-341). Springfield (IL): Charles C. Thomas.
- Davis, H.R. & Salasin, S.E. (1980). Change: Decision and their implementation. In S. Feldman (Ed.), *The Administration of Mental Health Services* (pp. 383-436). Springfield (IL): Charles C. Thomas (1st ed. 1973).
- Hall, G.E.; Loucks, S.F.; Rutherford, W.L. & Newlove, B.W. (1975). Levels of Use of the Innovation: A Framework for Analyzing Innovation Adoption. *The Journal of Teacher Education*, 26, (1), 52-56.
- Hout, A. van & Spinder, S. (2001). *De (gezins)voogd als jongleur. Een methodisch handboek voor het gezinswerk*. Houten: Bohn Stafleu en Van Loghum

- Judd, C.M.; Smith, E.R. & Kidder, L.H. (1991). *Research Methods in Social Relations*. Orlando: Hartcourt Publishers (Sixth edition)
- Kazdin, A.E. & Weisz, J.R. (eds.) (2003). *Evidence-based psychotherapies for children and adolescents*. New-York/London: The Guilford Press.
- Kemp, R.A.T. de; Veerman, J.W. & Brink, L.T. ten (1996). *Evaluatie-onderzoek Families First Nederland. Deel 3: Werkwijze en waardering*. Utrecht: NIZW.
- Linden, A.P. van der; Siethoff, F.G.A. ten & Zeijlstra-Rijpstra, A.E.I.J. (1999) *Jeugd en recht*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu & Van Loghum (6^e druk).
- Loucks, S.F.; Newlove, B.W. & Hall, G.E. (1975). *Measuring Levels of Use of the Innovation: A Manual for Trainers, Interviewers and Raters*. Austin: RDCTE, University of Texas.
- Oudejans, E. (2002) *Een reus moet leren bukken. Leiding geven aan gezinnen als jeugdbeschermingsmethodiek*. Utrecht: SWP.
- Rossi, P.H.; Lipsey, M.W. & Freeman, H.E. (2004). *Evaluation: A Systematic Approach* (7^e druk), Thousand Oaks: Sage Publications
- Schuytvlot, A. (z.j.) *Een dynamische driehoek. Gezinsvoogd, ouder en kind een jaar lang gevolgd*. Delft: Eburon
- Slot, N.W. (2002). *Om competentievergroting bij kinderen en ouders te realiseren heb je competente organisaties nodig*. (Bijdrage op het congres 'Recht op zorg van het gehandicapte kind', georganiseerd door William Schrikker Stichting, 22 november 2002).
- Slot, N.W.; Theunissen, A.; Esmeijer, F.J. & Duivenoorden, Y. (2002). *909 zorgen. Een onderzoek naar de doelmatigheid van de ondertoezichtstelling*. Amsterdam: Vrije Universiteit, Faculteit der Psychologie en Pedagogiek, afdeling Orthopedagogiek.
- Slot, N.W.; Veldt, M.C. van der & Beenker, L.G.M. (2004). *Effectief beschermd. Een onderzoek naar de haalbaarheid van een instrument voor het meten van de effectiviteit van de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen*. Duivendrecht: PI Research.
- Tooren, A. van; Bijl, B. & Slot, N.W. (2003). *Methodische versterking in de gezinsvoogdij. Tussentijdse rapportage over meting 1 van het evaluatieonderzoek in vier pilotregio's*. Amsterdam/Duivendrecht: Vrije Universiteit/PI Research.
- Tooren, A. van; Bijl, B. & Slot, N.W. (2004). *Methodische versterking in de gezinsvoogdij. Tussentijdse rapportage over meting 2 van het evaluatieonderzoek in vier pilotregio's*. Amsterdam/Duivendrecht: Vrije Universiteit/PI Research.
- Vedivo (2000). *Leiding geven aan verandering*. Utrecht: Vedivo.
- WSIPP/ Washington State Institute for Public Policy (2004). *Outcome evaluation of Washington State's research-based programs for juvenile offenders*. Olympia: WSIPP.
- Wijk, P.J.Th. e.a. (2004). *'Leiding geven aan verandering'. Een methodiek voor het handelen van gezinsvoogdijwerkers in het Bureau Jeugdzorg*. Driebergen: WWRG (versie 3.0)

Wijk, P.J.Th.; Wienke, D.; Walhain, E.; Hesser, K.E.H.; Folelgering, L. & Leussink, W. (2002). *Implementatie methodische versterking gezinsvoogdij*. Een plan van aanpak (definitieve offerte). Driebergen: WWRG

Bijlage 1 Leden begeleidingscommissie

Voorzitter:

Dhr. prof. dr. C.H.C.J. van Nijnatten (Universiteit Utrecht / Radboud Universiteit Nijmegen)

Leden (op alfabetische volgorde):

Dhr. J.H. Buinink (MOgroep)

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

Mw. mr. H.M.D. de Jong (Rechtbank 's-Gravenhage)

Mw. mr. W.M. de Jongste (Ministerie van Justitie, WODC)

Dhr. E. Oudejans (op persoonlijke titel)

Bijlage 2 Respons op vragenlijsten

Randvoorwaarden voor de invoering van een vernieuwing

Tabel 1 De respons op vragenlijst *Decision Determinants Questionnaire (DDQ)* van gezinsvoogden bij drie metingen, onderscheiden naar regio, in absolute aantallen. Voor de gezinsvoogden en het totaal is tevens het percentage van de overeenkomstige maxima vermeld.^a

		Gelderland	Haaglanden/ Zuid-Holland	Limburg	Zuid-Oost Brabant	Totaal
Meting 1	GV	16 (100%)	16 (94%)	17 (85%)	13 (87%)	62 (91%)
	TL	2	2	1	1	6
	GD			2	2	4
	DV	1	1	1	1	4
	Tot.	19 (100%)	19 (95%)	21 (88%)	17 (94%)	76 (94%)
Meting 2	GV	13 (81%)	12 (75%)	16 (80%)	15 (94%)	56 (82%)
	TL	1	2	1	1	5
	GD			2	1	3
	DV	1	1	1	1	4
	Tot.	15 (79%)	15 (79%)	20 (83%)	18 (95%)	68 (84%)

^a Legenda: GV = gezinsvoogd; TL = teamleider; GD = gedragsdeskundige; DV = directievertegenwoordiger.

De methode van werken in de praktijk

Tabel 2 De respons van de pilotgroep op het gebruiksniveauschema, onderscheiden naar regio in absolute aantallen (n) en het percentage (%)

	Gelderland		Haaglanden/ Zuid Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant		Totaal	
	n	%	n	%	N	%	n	%	n	%
Gezinsvoogden	17	94%	16	94%	19	95%	15	94%	67	94%
Teamleiders	2	100%	2	100%	1	100%	1	100%	6	100%
Gedragsdeskundigen	-	-	1	100%	2	100%	1	100%	4	100%

Tabel 3 De respons op vragenlijst *Analyse Werkwijze* van gezinsvoogden bij de drie onderzoeksmetingen, onderscheiden naar regio en onderzoeksgroep (PT = pilotteam, VT = vergelijkingsteam)

	Gelderland		Haaglanden/ Zuid Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant		Totaal	
	PT	VT	PT	VT	PT	VT ^a	PT	VT	PT	VT
Meting 1	100% (n=19)	100% (n=14)	94% (n=16)	91% (n=10)	85% (n=17)	-	87% (n=13)	43% (n=9)	92% (n=65)	72% (n=33)
Meting 2	100% (n=16)	86% (n=12)	88% (n=14)	82% (n=9)	85% (n=17)	-	100% (n=16)	86% (n=18)	93% (n=63)	85% (n=39)
Meting 3	94% (n=17)	86% (n=12)	88% (n=14)	82% (n=9)	85% (n=17)	-	100% (n=16)	85% (n=17)	91% (n=64)	85% (n=38)

^a. Aan het pilotteam van Heerlen kon geen vergelijkingsteam worden gekoppeld.

Bijlage 3 De onderzoeksinstrumenten

Het *Informatiesysteem Jeugdzorg (IJ)* is een geautomatiseerd registratiesysteem waarin (o.m.) biografische en sociaal-demografische gegevens over de cliënten worden opgeslagen. Tevens fungeert het als een elektronisch volgsysteem dat het proces van de ondertoezichtstelling vastlegt, waardoor zowel de formele kant van de hulp (duur, contactfrequentie e.d.) als de inhoud ervan (doelen, plan van aanpak, evaluaties) in beeld kan worden gebracht. In dit onderzoek worden met behulp van IJ alleen cliëntgebonden gegevens verzameld.

Met behulp van de *Vragenlijst Formele Aspecten (VFA)* is speciaal voor dit onderzoek samengesteld. Met behulp van dit instrument wordt een aantal formeel-organisatorische aspecten (zoals aantal fte, caseload e.d.) van de hulp in kaart gebracht.

Het *Zorgpunten Analyse Protocol (ZAP)* is een instrument waarmee dossierinformatie systematisch wordt verzameld en gescoord. Het ZAP bevat de volgende rubrieken: Algemene gegevens over de jeudige, Bijzondere condities en meegemaakte gebeurtenissen, Zorgpunten op de zogenaamde kind-, gezin- en omgevingsdomeinen, Andere relevante factoren (o.m. woonsituatie, samenwerkingsaspecten met het gezin), Doelstellingen, Middelen en Evaluatie. Het ZAP, dat is ontwikkeld door Slot e.a. (2002), blijkt een betrouwbaar en valide instrument.

De *Decision Determinants Questionnaire (DDQ)* is een vragenlijst waarmee de voorwaarden voor implementatie van de vernieuwing worden gemeten. De DDQ is gefundeerd op een omvangrijke hoeveelheid onderzoeksliteratuur over factoren die de kans van slagen van een implementatieproces beïnvloeden (zie o.a. Bijl, 1996). Hoe gunstiger de voorwaarden zijn, hoe gunstiger het perspectief op een succesvolle implementatie. De DDQ is een oorspronkelijk Amerikaanse vragenlijst, die inmiddels veelvuldig is gebruikt bij onderzoek naar vernieuwingen in de gezondheidszorg, het onderwijs en de jeugdzorg. Dat laatste vooral ook in Nederland (Bedell, Ward, Archer & Stokes, 1985; Bijl & Van den Bogaart, 1992). De DDQ weerspiegelt de mening van individuele betrokkenen op het vernieuwingsproces. Voor de DDQ is een (voorlopige) Nederlandse normgroep beschikbaar, die het mogelijk maakt om de verkregen gegevens te vergelijken met 'een gemiddelde innoverende organisatie in de jeugdzorg' (Bijl & Van den Bogaart, 1992). Enkele voorbeelden van aspecten die met de DDQ worden gemeten zijn: de mate waarin medewerkers over de noodzakelijke vaardigheden beschikken om vernieuwing uit te kunnen voeren; de juistheid van de 'timing' van de implementatie; de mate waarin de organisatie de noodzaak tot verandering 'voelt'; de mate waarin men verwacht dat de vernieuwing uiteindelijk resultaat zal opleveren.

Met behulp van het *Instrument ter Beoordeling van de Soliditeit van een Programma (IBSP)* wordt de 'soliditeit' van nieuwe programma's of methodieken gemeten. De soliditeit weerspiegelt de transparantie van programma's en de mate waarin deze – onderbouwd – aanspraken maken op potentieel succes. Op basis van internationale

literatuur is een meetinstrument ontwikkeld, waarmee de mate van soliditeit betrouwbaar en valide kan worden gemeten (Bijl, 1996).

De *Checklist Betrokkenheid bij en Gebruik van de Vernieuwing (CBGV)* is een instrument om vast te stellen in welke mate de nieuwe methodiek daadwerkelijk in de praktijk is geïmplementeerd. Het instrument is afgeleid van het van het *Gebruiksniveau Interview (GI)*. Dit interview is van oorsprong Amerikaans (Hall, Loucks, Rutherford & Newlove, 1975; Loucks, Newlove & Hall, 1975) en is door Van den Berg en Vandenberghe (1981, 1995) in het Nederlands taalgebied geïntroduceerd. De (potentiële) gebruikers worden gevraagd aan te geven wat zij in het kader van de vernieuwing *doen*, niet wat zij er persoonlijk van vinden. Het GI is daarmee expliciet gericht op feitelijke gedragingen en niet op gevoelens of attitudes.

Met behulp van de vragenlijst *Analyse Werkwijze (AW)* wordt beschreven wat de 'werkwijze' (ten tijde van meting 'x') in de verschillende pilot- en vergelijkingsteams is. Het beoogt duidelijk te maken hoe de hulp zoals die op dit moment aan ouders en kinderen in het kader van een OTS wordt gegeven er uitziet. In de vragenlijst wordt de respondent gevraagd (a) sterke en zwakke punten van de huidige werkwijze te noemen; (b) aan te geven in welke mate zij hun werk besteden aan het cliëntsysteem, aan intern overleg en aan juridisch-administratieve taken; (c) welke elementen in het werken met gezinnen zij toepassen en hoe frequent.⁵⁹ De elementen hebben betrekking op methodische onderwerpen die aan verschillende bronnen zijn ontleend (Bakker, e.a., 2000; Kemp, e.a., 1996; Van der Linden, e.a. 1999; Schuytvlot, z.j.; Oudejans, 2002; Van Wijk, e.a., 2002). Het (ambulant) werken met probleemgezinnen staat in deze bronnen centraal. Hoewel de elementen inhoudelijk soms sterk verschillende zijn hebben zij met elkaar gemeen dat toepassing ervan directe betekenis of consequenties heeft voor de begeleiding van ondertoezichtgestelde kinderen en/of hun ouders. De verrichtingen, activiteiten of interventies van de gezinsvoogden resulteren in veranderingen in het gezin, afspraken met of over het gezin, of betekenen een bestending van dan wel een controle over een bepaalde (bereikte) situatie. De vragenlijst is ten behoeve van dit onderzoek samengesteld, één en ander in overleg met de methodiekontwikkelaars van WWRG. Ook zijn de methodiekontwikkelaars, bij de voorbereiding op de tweede en derde meting en in het licht van de bijzonderheden van de ontwikkelde methodiek, geraadpleegd over noodzakelijk geachte aanvullingen c.q. bijstellingen.

In het semi-gestructureerde *interview* worden per pilotteam enkele medewerkers bevraagd over verschillende uitvoeringsaspecten, zoals de methodische onderbouwing, inhoudelijke aspecten van het werk en de beleving van het werk. De interviews zijn afgenomen in koppels van twee à drie personen tegelijk. De afname nam ongeveer 1 à 1½ uur in beslag. De inhoud van het interview bij de tweede en derde meting sloot zoveel mogelijk aan bij de thema's van de eerste interviewronde en is vooral toegespitst op mogelijke veranderingen die in de afgelopen tijd hebben plaatsgevonden.

De vragenlijsten *Jouw mening (Jm)* en *Uw mening (Um)* zijn instrumenten om de tevredenheid van ouders, respectievelijk jeugdigen (v.a. 12 jaar) herhaaldelijk te meten. De vragenlijsten worden door de cliënten ingevuld een half jaar en een jaar na aanvang

⁵⁹ Onderdeel (a) is alleen bij de eerste meting afgenomen.

van de OTS, alsmede bij de afsluiting ervan. De vragenlijst is geïnspireerd op de een aantal bestaande instrumenten zoals de BESTE, de GGZ-thermometer en een door Bureau Veldkamp ontwikkelde vragenlijst. Voorlopige analyses lijken het bestaan van vier, intern consistente schalen te ondersteunen. Deze schalen zijn: tevredenheid over de informatievoorziening, tevredenheid over de deskundigheid van de gezinsvoogd, tevredenheid over de beschikbaarheid van de gezinsvoogd en tevredenheid over de bereikte veranderingen in het gezin.

De vragenlijst ter bepaling van het *Succes van de Interventie (Succlnt)* wordt ingevuld door de gezinsvoogd, een half jaar en een jaar na aanvang van de OTS, alsmede bij de afsluiting ervan. Met de vragenlijst, die voortbouwt op een stramien dat reeds in andere onderzoeken is gebruikt, wordt beoogd aspecten van medewerkertevredenheid te meten. Er worden twee hoofddimensies hierin onderscheiden: tevredenheid over bereikte veranderingen en tevredenheid over de werkrelatie met het cliëntsysteem.

Bijlage 4 De caseload per regio

	Gelderland		Haaglanden / Zuid-Holland		Limburg		Zuid-Oost Brabant	
	PT	VT	PT	VT	PT	VT	PT	VT
Gemiddelde caseload meting 1	15	20	15	21	15	-	15	23
Realisering caseloadverlaging	Augustus 2002		Augustus 2002		Januari 2003		Mei 2002	
Totaal fte gezinsvoogden, per 1 januari 2003	13.5	12.5	13.0	9.3	18.7	-	14.0	18.4
Aantal gezinsvoogdij zaken, per 1 januari 2003	222	192	180	143	239	-	192	228
Aantal voogdij zaken, per 1 januari 2003	32	41	15	28	46	-	3	128
Totaal fte gezinsvoogden, per 1 juli 2004	16.1	12.4	13.9	9.3	19.4	-	14	18.4
Aantal gezinsvoogdij zaken, per 1 juli 2004	200	171	173	137	256	-	214	232
Aantal voogdij zaken, per 1 juli 2004	23	43	23	36	44	-	0	153

Bijlage 5 De methodische elementen

- Activeren van (sociaal) netwerk

Toelichting: Hieronder worden allerlei activiteiten en initiatieven verstaan die er toe leiden dat leden van het gezin contacten leggen of herstellen met belangrijke personen in hun omgeving. Het gaat daarbij vooral om personen waarbij (één of meer leden van) het gezin terecht kan voor sociale, praktische, materiële, morele steun.

- Beïnvloeden van gedachten en gevoelens

Toelichting: Ouders en/of kinderen leren omgaan met emoties, het herkennen en leren benoemen van gevoelens, helpende en storende gedachten e.d.

- Communicatie met relevante instanties

Toelichting: Het gaat hierbij om de communicatie, overleg en afstemming met (hulpverlenende) instanties als school, (geïndiceerde) jeugdzorg, kinderrechter, raad voor de kindbescherming, sociale dienst, woningbouwvereniging, schuldhulpverlening e.d., over de hulp aan het gezin c.q. het kind. Ook worden hieronder contacten en communicatie in het kader van vervolghulp verstaan.

- Communicatie met relevante personen

Toelichting: Het gaat hierbij om de communicatie met ouders, met het kind zelf en/of met personen uit de naaste omgeving van het gezin (familie, vrienden, burens etc.).

- 'Eigen Kracht Conferentie'

Toelichting: Een Eigen Kracht Conferentie (EKC) is een werkwijze waarbij een bijeenkomst wordt georganiseerd van ouders, kinderen, familieleden, eventueel anderen (vrienden, burens etc.) en hulpverlener(s). De bijeenkomst wordt in samenspraak met de ouders voorbereid door een onafhankelijke coördinator (de hulpverlener). In EKC wordt het probleem gezamenlijk besproken en wordt een plan gemaakt voor de hulp die men wil inroepen.

- Externe hulpverlening (inschakeling van)

Toelichting: Hieronder wordt het indiceren en/of inschakelen van externe hulpverlening ten behoeve van het cliëntsysteem verstaan. Bijvoorbeeld (semi)residentiële opvang voor de jeugdige, schuldhulpverlening, crisishulp, gezinshulpverlening enzovoorts. Inclusief besluitvorming hierover en plaatsing op wachtlijst hiervoor.

- Geven van opvoedingsadvies

Toelichting: Het uitbrengen van adviezen met betrekking tot de dagelijkse opvoedingspraktijk (randvoorwaarden en routines) en het stimuleren van of aanzetten tot verbetering.

- Informatieverzameling en –analyse: middelen en instrumenten

Toelichting: Het actief en doelgericht verzamelen van informatie m.b.v. dossiers, checklists, vragenlijsten, (diagnostische) instrumenten en het verwerken van bijvoorbeeld een netwerkanalyse bij en over het gezin en het analyseren van deze informatie.

- Informatieverzameling en –analyse: praten en luisteren

Toelichting: Het actief en doelgericht verzamelen van *mondelijke* informatie bij en over het gezin (bijv. het gezinsfunctioneren en het netwerk) en het analyseren van deze informatie t.b.v. planvorming en evaluatie.

- Intensieve gezinsbegeleiding door de gezinsvoogd

Toelichting: Hieronder worden allerlei (vormen van) gespecialiseerde gezinsinterventies verstaan waarbij de gezinsvoogd de rol van intensieve gezinsbegeleider heeft, zoals video hometraining en gespecialiseerde gezinszorg.

- (Leren) oplossen van problemen

Toelichting: Het trainen van probleemoplossingstrategieën bij ouders en/of kinderen.

- Leren van vaardigheden

Toelichting: Het aanleren van nieuw gedrag bij ouders en/of kinderen: opvoedingsvaardigheden voor ouders, sociale vaardigheden voor kinderen etc.

- Omgaan met weerstanden

Toelichting: Hiermee wordt bedoeld: een positie kunnen verwerven in het gezin en het verschaffen van een draagvlak gericht op het opbouwen van functionele contacten, ook al is er weerstand.

- Planmatig handelen (volgens een bepaald stramien of model)

Toelichting: Het opstellen, uitvoeren, evalueren (en evt. bijstellen) van hulpverleningsplannen in het licht van vooraf vastgestelde doelen en gemaakte werkafspraken.

- Stellen en bewaken van kaders

Toelichting: Als regisseur geeft de gezinsvoogd de grenzen aan waarbinnen de hulp plaatsvindt en bewaakt deze. Hij/zij positioneert zich als leidinggevende, bepaalt 'de regels van het spel', geeft duidelijk aan wat wel en niet onderhandelbaar is ('bottom line') en wat de consequenties zijn van schending van de afspraken.

- Sturen en borgen van veranderingen

Toelichting: De gezinsvoogd stuurt in situaties waar dat nodig is, neemt beslissingen waar dat in het kader van de begeleiding noodzakelijk is en creëert bij het gezin draagvlak voor de gewenste veranderingen.

- Uitoefening van gezag

Toelichting: Het interveniëren in een gezin vanuit (wettelijk beklede) gezag, het nemen en uitvoeren van beslissingen over de opvoeding van het kind. De beslissingen hebben het karakter van processturing en correctie.

- Vergroten van veiligheid

Toelichting: Het omgaan met en optreden bij agressieve bejegening en (fysiek) geweld in het gezin, het wegnemen of verminderen van veiligheidsbedreigende factoren voor het kind en/of ander gezinsleden, etc.

- Verlenen van praktische en materiële hulp

Toelichting: Het verlenen van hulp in het huishouden, op juridisch en financieel gebied, klussen etc., bij gezinnen.

Bijlage 6 Selectie van dossiers

Aantal dossiers

Er zijn 20 dossiers per pilotteam onderzocht (in totaal 100 dossiers) door middel van de ZAP en de daarbij horende scoringsinstructie. Tot najaar 2002 zijn er in totaal 20 dossiers gescoord, verdeeld over Arnhem, Nijmegen, Gouda en Eindhoven. Omdat Heerlen pas vanaf 1 januari 2003 de caseloadverlaging heeft ingevoerd, wordt in Heerlen geen dossieronderzoek verricht over 2002. Over de eerste helft van 2003 wordt alleen in Heerlen dossieronderzoek verricht zodat het aantal te onderzoeken dossiers van de verschillende teams gelijk zal zijn.

Tijdsperiodes

Ten behoeve van het dossieronderzoek is de onderzoeksperiode in 5 tijdvakken verdeeld. Te weten:

- Tijdsperiode 1: Geheel 2002 (20 dossiers binnen 4 pilotteams)
- Tijdsperiode 2: Eerste halfjaar 2003 (alleen 5 dossiers in Heerlen)
- Tijdsperiode 3: Tweede halfjaar 2003 (10 dossiers per pilotteam, in totaal 50)
- Tijdsperiode 4: Eerste halfjaar 2004 (5 nieuwe zaken per pilotteam gestart na methodiektraining)

Selectie

De selectie van de te onderzoeken dossiers gebeurt aan de hand van de beschreven tijdsperiodes. Per tijdsperiode worden 4 dossiers per locatie a-select geselecteerd (in SPSS).

Het a-select trekken gebeurt op basis van de stamnummers die binnen de te onderzoeken tijdsperiode vallen. Met andere woorden: kinderen waarbij de OTS in de betreffende periode is gestart.

Alle stamnummers staan op willekeurige volgorde onder elkaar in het excell overzicht (zoals aangeleverd door de gezinsvoogdij instelling).

Het excell bestand wordt door de onderzoeker omgezet naar een spss bestand en middels SPSS wordt vervolgens random selecteerd, zoals hieronder beschreven.