

Verkorting doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen

Evaluatie pilots Project 'Afstemming Werkwijze
in de Keten' (Programma Beter Beschermd)

Karin Eijgenraam
Ria Schouten
Cora Bartelink
Thomas Hoogendoorn

Nederlands Jeugdinstituut / NJi
Utrecht, juli 2007

© 2007 WODC

Niets van deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Opdrachtgever

Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie.
Contactpersoon: Willemien de Jongste

Begeleidingscommissie

Maria Brand-Koolen (voorzitter)
Joop Buinink
Willemien de Jongste (WODC)
Helen Verleg (Ministerie van Justitie, Directie Justitieel Jeugdbeleid)
Carlijn Verwers (WODC)
Peter Zwetsloot

Auteurs

Karin Eijgenraam
Ria Schouten
Cora Bartelink
Thomas Hoogendoorn

Met medewerking van:
Judith van Everdingen
Lianne Lekkerkerker

Nederlands Jeugdinstituut / NJi
Postbus 19221 (Catharijnesingel 47), 3501 DE Utrecht
Telefoon (030) 230 63 44
Fax (030) 230 63 12
Website www.nederlandsjeugdinstituut.nl

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding en context van het onderzoek	13
1.2 Inhoudelijke probleemschets	14
1.3 Opzet en werkwijze van het onderzoek	18
1.4 Verloop van het onderzoek	20
1.5 Functie en opbouw rapport	23
2. Metingen: nulmeting en meting resultaten	25
2.1 Wel metingen, geen cijfers	25
2.2 Nulmeting	25
2.3 Meting van de nieuwe doorlooptijden	27
2.4 Tot slot	27
3. Planevaluatie	29
3.1 Analyse van de knelpunten	29
3.2 Doelen	32
3.3 Voorgestelde werkwijzen	34
3.4 Onderbouwing werkwijzen en aanpak	38
3.5 Tot slot	41
4. Procesevaluatie	43
4.1 Werkwijze volgens plan?	43
4.2 Nieuwe werkwijzen	44
4.3 Tevredenheid cliënten	48
4.4 Tot slot	48
5. Conclusies en suggesties voor het vervolg	49
5.1 Beantwoording van de onderzoeksvragen	49
5.2 Suggesties voor het vervolg van de pilots	55
Literatuur	59
Summary	61
Bijlagen	69
Bijlage 1. Opdracht Stuurgroep Beter Beschermd	71
Bijlage 2. Termijnen en normen voor het onderzoek	75
Bijlage 3. Onderzoeksmiddelen	77
Bijlage 4. Deelnemers interviews	79
Bijlage 5. Bestudering van de plannen van de pilots	83

Samenvatting

Evaluatie project Afstemming Werkwijze in de Keten

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

Aanleiding en context van het onderzoek

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

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

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

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

² Voor opdracht van de Stuurgroep Beter Beschermd zie bijlage 1.

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

Inhoudelijke probleemschets

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

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

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

Opzet, verloop en uitkomsten van het onderzoek

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

Nulmeting en meting resultaten

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

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

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

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

Planevaluatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Procesevaluatie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meting eerste resultaten niet mogelijk in gekozen projectopzet

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

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

Suggesties voor het vervolg van de pilots

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

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

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

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

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

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

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

1. Inleiding

Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie heeft, op aanvraag van de Directie Justitieel Jeugdbeleid van hetzelfde ministerie, opdracht gegeven aan het Nederlands Jeugdinstituut/NJi een evaluatieonderzoek uit te voeren naar de resultaten van het project Afstemming Werkwijze in de Keten (de zgn. *pilots doorlooptijden*). Dit rapport doet verslag van dat evaluatieonderzoek.

In dit hoofdstuk komen eerst de aanleiding en context van het onderzoek aan de orde, daarna de inhoudelijke probleemschets en onderzoeksvragen, dan de opzet en werkwijze en vervolgens het verloop van het onderzoek. In de slotparagraaf wordt aangegeven hoe de rest van het rapport is opgebouwd.

1.1 *Aanleiding en context van het onderzoek*

Het programma Beter Beschermd van de Directie Justitieel Jeugdbeleid (Directie Justitieel Jeugdbeleid Ministerie van Justitie, 2005), heeft als doel gesignaleerde knelpunten in de jeugdbescherming aan te pakken, middels een viertal projecten. In oktober 2005 vond in het kader van één van die projecten (het project Doorlooptijden), een expertmeeting plaats waarin professionals uit de jeugdbeschermingsketen en andere deskundigen nagingen hoe lang de doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen zou mogen zijn. Zij kwamen tot de conclusie dat het hele besluitvormingsproces niet langer dan 42 werkdagen in beslag zou mogen nemen en dat gestreefd moest worden naar besluitvorming (desnoods voorlopig) binnen 24 uur⁶.

De Stuurgroep Beter Beschermd heeft naar aanleiding van die expertmeeting de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten opgedragen zeven pilots te starten om een werkwijze te ontwikkelen waarin dergelijke doorlooptijden worden gehaald. Doel van het project is de samenwerking en afstemming tussen ketenpartners in de jeugdbescherming te verbeteren. De gedachte is dat een efficiënte samenwerking en afstemming mede bijdraagt aan een snelle besluitvorming over de inzet van kinderschermingsmaatregelen en (indien tot een maatregel wordt besloten) tot de feitelijke start van de hulpverlening. De verbeteringen in de samenwerking en afstemming worden ontwikkeld in zeven regionale pilots, waarin de verschillende ketenpartners (toegang bureau jeugdzorg, Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling, Raad voor de Kinderbescherming, Rechtbank) participeren. Vanaf april 2006 zijn zeven pilots van start gegaan: Amsterdam, Gelderland, Limburg, Overijssel, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland.

Het WODC is verantwoordelijk voor het (laten) onderzoeken van de resultaten van de zeven pilots en heeft het Nederlands Jeugdinstituut/NJi opdracht gegeven dit onderzoek uit te voeren.

De evaluatie van de zeven pilots zal gericht moeten zijn op:

1. De resultaten van de pilots bij het werken volgens de ambities zoals door de Stuurgroep Beter Beschermd vastgesteld, namelijk het realiseren van kortere doorlooptijden en efficiëntere werkwijzen in de jeugdbeschermingsketen;

⁶ Zie bijlage 2 voor de precieze normen.

2. De mate waarin dusdanig goede werkwijzen zijn ontwikkeld dat deze voor een regionale ‘uitrol’ in aanmerking komen en als voorstellen kunnen dienen aan de Stuurgroep in het kader van het landelijk bevorderen van aangetoonde *good practices*.

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

1.2 Inhoudelijke probleemschets

Wanneer onderzoek en/of hulp in een gedwongen kader in gang wordt gezet, krijgen de jeugdige (waarover een vermoeden bestaat dat deze in diens ontwikkeling wordt bedreigd) en diens gezin te maken met meerdere organisaties: de eerste zorgmelding wordt gedaan bij de toegang van bureau jeugdzorg of het Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling (AMK), het AMK doet (als de ouders niet willen meewerken) als eerste onderzoek, daarna gaat de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) dit onderzoek toetsen (en eventueel aanvullend onderzoek doen) en vervolgens neemt de kinderrechter een besluit. Als de kinderrechter besluit een maatregel op te leggen wordt het stokje overgenomen door de jeugdbescherming van bureau jeugdzorg. Deze organisatie gaat de maatregel uitvoeren (en begint soms ook met eerst een onderzoek te doen) en schakelt indien nodig een zorgaanbieder in om de benodigde hulp te verlenen. Bij elkaar opgeteld zijn er zes schakels in de keten van eerste zorgmelding tot aan de uitvoering van de daadwerkelijke hulp. In deze evaluatie wordt de start van de daadwerkelijke uitvoering van de hulp niet in het onderzoek betrokken (en heeft dus betrekking op vijf van die zes schakels).

Vijf schakels, drie kernactiviteiten

Hoewel de jeugdbeschermingsketen bestaat uit ‘slechts’ drie organisaties (bureau jeugdzorg, RvdK en rechtbank), zijn het vanuit het perspectief van de cliënt vijf afzonderlijke eenheden. Elke schakel neemt een deel van het jeugdbeschermingstraject voor zijn rekening, dit wil echter niet zeggen dat elk deel van de keten een geheel eigen pakket aan activiteiten kent. In feite zijn er maar drie kernactiviteiten te onderscheiden:

1. het doen van *onderzoek*: wat is er aan de hand, wat moet er veranderen om de situatie te verbeteren en wat is er nodig om dat te bereiken?;
2. het geven van een *advies* cq. het nemen van een *besluit*: wat is de beste oplossing om de geconstateerde bedreiging op te heffen?;
3. het verlenen van *hulp* (het uitvoeren van het besluit).

De vijf schakels die samen de jeugdbeschermingsketen vormen doen meestal twee, soms zelfs drie van deze activiteiten. De accenten liggen, afhankelijk van de verantwoordelijkheden, per organisatie anders: bij de ene ligt het vooral op onderzoek doen, bij de andere meer op besluitvorming of het verlenen van hulp. Zo is de toegang van bureau jeugdzorg (het proces ‘Reageren op signaal van derden’) gericht op een eerste inschatting van wat er aan de hand is (onderzoek) en het bepalen wie daar wat mee moet doen. Het AMK en de RvdK houden zich bezig met zowel het doen/toetsen van onderzoek als het geven van een advies. De rechtbank neemt, op basis van het advies van de RvdK, een besluit over het wel of niet opleggen van een kindbeschermingsmaatregel. De (gezins)voogdij voert alledrie de kernactiviteiten uit: vaak wordt er aan het begin van de uitvoering van de maatregel eerst (aanvullend) onderzoek gedaan om een hulpverleningsplan op te kunnen stellen, in dat plan wordt een besluit geformuleerd over wat er gedaan gaat worden om de bedreiging op te heffen en tot slot kan de uitvoering van de maatregel gezien worden als het verlenen van hulp (waarvan een deel uitbesteed kan zijn aan een zorgaanbieder). Wat opvalt is dat vier van de vijf schakels zich in mindere of meerdere mate met de kernactiviteit onderzoek bezighouden.

De vraag is of elke organisatie zich op een deel van dat onderzoek richt (en men elkaar daarmee aanvult) of het werk van diens voorganger in de keten 'nog eens dunnetjes overdoet' (en daarmee dubbel werk doet). Daarnaast bestaat het risico dat organisaties juist deelonderzoeken laten liggen, in de veronderstelling dat een ander dat al heeft gedaan. De (onnodige) herhaling van het doen van onderzoek zal tot gevolg hebben dat de doorlooptijd langer duurt dan nodig is.

Het doen van onderzoek staat ten dienste van de tweede kernactiviteit: het adviseren over cq. het beslissen over wat de beste oplossing is om de geconstateerde bedreiging op te heffen. Beslissingen over ingrijpende maatregelen zijn echter niet alleen gebaseerd op een oordeel over het bedreigende karakter van de opvoedingssituatie, maar worden ook beïnvloed door de bereidheid van de beslisser om wel of geen actie te ondernemen. Dalglish (1997) schetst in het kader hiervan een persoonlijke beslissingsdrempel van de beslisser, de *decision threshold*. Deze geeft aan of de beslisser de neiging heeft om snel actie te ondernemen. Beslissers met een lage beslissingsdrempel gaan snel over tot actie, ook wanneer de geschatte bedreiging niet groot is. Beslissers met een hoge beslissingsdrempel zullen alleen besluiten om actie te ondernemen als zij van mening zijn dat er sprake is van een zeer bedreigende situatie. Ook als er overeenstemming is over wat er aan de hand is in een gezin, is het niet ondenkbaar dat medewerkers (ook wanneer zij collega's zijn binnen één team) verschillend handelen. Een medewerker die ooit een casus heeft gehad waarbij mishandeling niet tijdig werd herkend, waardoor het kind schade opliep, zal daarna sneller geneigd zijn bij het geringste vermoeden van mishandeling de Raad voor de Kinderbescherming in te schakelen (lage beslisdrempel). Terwijl een collega, die ooit te snel ingreep waardoor de cliënt het contact afbrak en daarmee moeilijk bereikbaar werd voor de hulpverlening, voortaan voorzichtiger te werk zal gaan en liever wacht totdat er absolute zekerheid is (hoge beslisdrempel) (Eijgenraam, 2006). Zowel een (te) hoge als een (te) lage beslisdrempel kunnen voor extra vertraging zorgen: een zaak die te snel wordt gemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming (te snel in de zin dat de RvdK te weinig informatie heeft om op voort te kunnen bouwen), zal in de regel niet geaccepteerd worden zodat de medewerker van bureau jeugdzorg (toegang of AMK) nogmaals informatie moet uitzoeken (en daarvoor mogelijk opnieuw de cliënt of informanten moet benaderen voor aanvullende gegevens) en op papier zetten zodat de RvdK wel verder kan met het onderzoek. Een medewerker met een hoge beslisdrempel, die met een aan absolute grenzende zekerheid wil weten of er sprake is van een bedreigende opvoedingssituatie, zal lang door blijven gaan met onderzoek doen alvorens een beslissing te durven nemen over het doen van een melding bij de RvdK en daarmee het proces onnodig vertragen. De derde activiteit, het (gaan) verlenen van hulp, markeert het einde van de doorlooptijd van de jeugdbeschermingsketen. Daarmee kan deze activiteit niet voor vertraging in de doorlooptijd zorgen. Wel kan de start ervan op zich laten wachten, door wachtlijsten die er helaas ook bestaan voor de gezinsvoogdij en voogdij. Maar de overige activiteiten die de doorlooptijd van de jeugdbeschermingsketen bepalen, zijn niet van invloed op de snelheid waarmee de daadwerkelijke hulp kan starten. Om die reden wordt de soms trage start van de hulp hier verder buiten beschouwing gelaten.

Een termijn van negen maanden

We hebben hiervoor op een rij gezet welke activiteiten centraal staan in de jeugdbeschermingsketen. Voor de vijf schakels die samen de jeugdbeschermingsketen vormen, gelden de volgende termijnen om die activiteiten uit te voeren:

1. Voor de *toegang* van bureau jeugdzorg zijn voor de processen 'Aanmelding & Acceptatie' en 'Reageren op signaal van derde' geen termijnen opgenomen in het referentiewerkmodel BJZ of de Wet op de Jeugdzorg (Ordina, 2005; WJZ, 2004).
2. Voor het AMK (onderdeel van bureau jeugdzorg) gelden wel duidelijke termijnen. Binnen 5 dagen na een melding moet een besluit genomen worden of de melding in onderzoek wordt genomen en binnen 13 weken na die 5 dagen moet een besluit volgen tot welke stappen de melding aanleiding geeft. In totaal gaat het om maximaal 13 weken en 5 dagen, oftewel 96 dagen (Ordina, 2005).

3. Bij de *Raad voor de Kinderbescherming* staat voor beschermingsonderzoek een termijn van maximaal 115 dagen (Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie Ministerie van Justitie, 2003).
4. Voor de *Rechtbank* gelden de volgende termijnen (Procesreglement Civiel Jeugdrecht, 2006):
 - Oproeptermijn: Bij het bepalen van de zittingsdatum wordt uitgegaan van een oproepingstermijn van 2 tot 4 weken voorafgaand aan de datum van de zitting.
 - Termijn voor uitspraak (bij zaken waarin een behandeling ter zitting heeft plaatsgevonden): in beginsel mondeling ter zitting dan wel uiterlijk twee weken na de datum van de zitting of - indien nog een termijn voor overlegging van nadere informatie en een reactie daarop werd gegund - twee weken na afloop van de laatstgenoemde termijn doch in ieder geval voor het einde van de geldigheidsduur van de lopende ondertoezichtstelling en/of machtiging tot uithuisplaatsing.

Bij uitzonderlijke omstandigheden kan van deze termijnen afgeweken worden en wordt ter zitting een langere termijn bepaald. Indien nodig wordt bij spoedzaken van deze termijnen afgeweken en kan er direct een beschikking worden afgegeven.

Als het niet om een spoedzaak gaat is de reguliere doorlooptijd minimaal 2 weken (bij een oproepstermijn van 2 weken en direct ter zitting een uitspraak) en maximaal 8 weken (een oproeptermijn van 4 weken, ter zitting of 2 weken na de zitting een uitspraak, met evt. nog een termijn van 2 weken voor overlegging van nadere informatie).
5. Voor de *(gezins)voogdij* (onderdeel van bureau jeugdzorg) gelden de volgende termijnen: binnen 5 dagen nadat de kinderrechtster een beschikking OTS/voogdij heeft gegeven, moet BJZ een (gezins)voogd toewijzen en de cliënt hiervan op de hoogte stellen. Voor het plannen van het eerste contact tussen cliënt en (gezins)voogd wordt geen termijn genoemd in het referentiewerkmodel BJZ en de Wet op de Jeugdzorg. Binnen 6 weken na de beschikking OTS/voogdij moet de (gezins)voogd een plan vaststellen (Ordina, 2005).

Aangezien die schakels elkaar in de tijd niet of nauwelijks overlappen maar elkaar opvolgen, komt de totale termijn van de jeugdbeschermingsketen daarmee op maximaal 272 dagen⁷. Oftewel, de jeugdbeschermingsketen ‘mag’ er bijna 9 maanden over doen om tot een besluit te komen en te starten met de uitvoering van dat besluit. De werkelijke doorlooptijd kan zelfs nog hoger liggen, aangezien het geen hoge uitzondering is dat de termijnen worden overschreden. In de eerder genoemde expertmeeting kwamen professionals uit de jeugdbeschermingsketen en andere deskundigen tot de conclusie dat niet alleen de doorlooptijd, maar ook de voorgeschreven termijn te lang is. Het hele besluitvormingsproces zou niet langer mogen duren dan 42 werkdagen (twee maanden). In een kritische beschouwing van het stelsel van jeugdzorg wijst Van Montfoort (2005) de traagheid van de keten onder andere aan het feit dat de keten te lang is: in sommige zaken komen kinderen in aanraking met tot wel negen schakels, waarbij iedere schakel zijn eigen onderzoek doet en daarmee meebouwt men aan een duimendik dossier, zonder dat er daadwerkelijke hulp geboden wordt. Het door Van Montfoort beschreven extreme (maar waar gebeurde) voorbeeld, illustreert hoe de keten inefficiënt, niet effectief en sterk vertragend werkt. Hij noemt hiervoor verschillende redenen. Ten eerste wordt bij elke stap in de keten nagegaan of het mogelijk is het kind terug in de keten te verwijzen (dit zou o.a. te maken hebben met de terughoudendheid waarmee in Nederland met gedwongen hulp wordt omgegaan). Ten tweede ontbreekt er een eenduidig en duidelijk systeem voor onderzoek en besluitvorming, waardoor beslissingen ondeskundig en op onduidelijke basis genomen worden.

⁷ Gerekend vanaf de dag dat de melding bij het AMK plaatsvindt (de processen ‘Aanmelding & Acceptatie’ en ‘Reageren op signaal van derde’ van bureau jeugdzorg zijn niet meegerekend omdat hiervoor geen termijnen gelden) tot en met de dag dat een (gezins)voogd wordt toegewezen en de cliënt hiervan op de hoogte wordt gesteld (dus niet tot en met het eerste gesprek tussen gezinsvoogd/voogd en cliënt omdat hiervoor geen termijn geldt).

Repeterende schakels maken de keten traag

Samengevat zijn er op zowel het gebied van de kernactiviteiten als op het gebied van de termijnen aspecten die bepalend zijn voor de snelheid van de doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen:

- **Te veel overlap in activiteiten**

Door onvoldoende afstemming en samenwerking kunnen activiteiten zoals onderzoek dubbel gedaan worden. Het maken van duidelijke afspraken over wie wat wanneer doet (bijv. wie op welk moment de zgn. ‘paspoortgegevens’ van de gezinsleden verzamelt) kan de overlap van activiteiten verminderen. De afstemming kan ook verder gaan dan afspreken wie wat doet, zoals door de werkwijzen op elkaar af te stemmen. Een voorbeeld daarvan is het afstemmen van de basisdiagnostiek door de Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdbescherming (Van der Veldt & Eijgenraam, 2002; Bruinsma, Eijgenraam & Konijn, 2003; Bruinsma & Konijn, 2004). In twee pilots zijn de basisdiagnostische instrumenten van beide ketenpartners naast elkaar gelegd om te bekijken welke onderdelen voor dubbelingen zorgden (en dus konden worden geschrapt bij één van beide) of welke onderdelen bij beide te weinig aan bod kwamen. In Dordrecht heeft dat een informatiesysteem opgeleverd dat door opeenvolgende ketenpartners wordt gebruikt; er worden geen dubbele vragen meer gesteld, wat uiteindelijk veel tijd (en ergernis bij de cliënt) scheelt.

- **Te weinig overlap in tijd**

Op zijn best werkt de keten als een estafetteloop: iedere ketenpartner doet zijn deel en geeft het stokje daarna door aan de volgende ketenpartner. Dit betekent wel dat wanneer iedere schakel zijn eigen termijn maximaal benut, het hele traject bijna 9 maanden duurt (en wanneer die termijnen overschreden worden, zelfs nog langer). Zou de keten echter uitgevoerd worden zoals een huis gebouwd wordt, dan kan dat aanmerkelijk in de doorlooptijd schelen. Bij het bouwen van een huis moeten bepaalde werkzaamheden in een bepaalde volgorde (het dak kan pas gebouwd worden als de muren klaar zijn), maar veel bouwwerk kan heel goed tegelijkertijd gedaan worden (terwijl de loodgieter leidingen aanlegt, kan de elektricien elektra aansluiten). Bovendien kunnen bepaalde klussen gezamenlijk gedaan worden: wanneer de loodgieter en timmerman materialen uit de opslagcontainer nodig hebben, gaan ze dit samen ophalen zodat ze de zwaardere planken met zijn tweeën kunnen dragen (en ze meteen bedrading voor de elektricien mee kunnen nemen). Dit werkt efficiënter, bovendien zijn bepaalde taken beter uit te voeren met zijn tweeën dan alleen. Net als bij het bouwen van een huis kan in de jeugdbeschermingsketen niet alles tegelijk gedaan worden, maar dat wat niet hoeft te wachten kan ook tegelijkertijd gedaan worden. Om het naast en met elkaar in goede banen te leiden is een goede planning en regie voor de hele keten noodzakelijk. Dat is normaalgesproken niet het geval: de planning en regie blijft beperkt tot de eigen schakel.

Verkorting van de doorlooptijd: werkwijzen en resultaten

Aan de zeven pilots de uitdaging om knelpunten ten aanzien van de doorlooptijd in kaart te brengen en met creatieve oplossingen aan te pakken. Voor de evaluatie van de resultaten van die zeven pilots in het project Afstemming Werkwijze in de Keten heeft het WODC de volgende probleemstelling geformuleerd:

1. Wat zijn de eerste resultaten in termen van verkorte doorlooptijden jeugdbescherming?
2. Wat kan worden gezegd over de ervaringen met de in de pilots overeengekomen normen en beproefde werkwijzen?
3. Dragen de gekozen normen en werkwijzen in voldoende mate bij aan verkorting van de doorlooptijden?

4. Zijn de pilots geschikt voor een regionale 'uitrol'? ⁸

Uitgaande van deze probleemstelling heeft het WODC de contouren voor het onderzoek in een startnotitie opgezet. Het Nederlands Jeugdinstituut/NJi heeft deze opzet grotendeels overgenomen en verder uitgewerkt. Deze uitgewerkte opzet wordt in de volgende paragraaf beschreven. Daarnaast komen ook de werkwijze en de daarbij horende middelen⁹ aan de orde.

1.3 Opzet en werkwijze van het onderzoek

Omdat de evaluatie niet alleen gericht moet zijn op de resultaten van de veranderde werkwijze (in termen van verkorte doorlooptijden), maar ook op de wijze waarop die veranderingen gepland en uitgevoerd zijn en op welke gedachtegang die verandering van werkwijze is gebaseerd, is het evaluatieonderzoek in drie delen opgesplitst: de planevaluatie, de procesevaluatie en de evaluatie van de eerste resultaten. Daarnaast wordt er ook een nulmeting gedaan, zodat de doorlooptijden die worden gehaald met de nieuwe werkwijze vergeleken kunnen worden met de doorlooptijden die werden gehaald met de 'pre-pilot' werkwijze.

Nulmeting

Bij een nulmeting worden metingen verricht waarvan de uitkomsten als uitgangspunt worden genomen voor later onderzoek. De resultaten van latere metingen worden dan vergeleken met het ijkpunt dat met de nulmeting is vastgesteld.

Het WODC heeft in de startnotitie aangegeven dat bij de start van de pilots de bestaande (gemiddelde) doorlooptijden moeten worden vastgesteld, met het oog op een vergelijking aan het eind van 2006. De bestaande doorlooptijden voor de start van de pilots, kunnen worden gezien als nulmoment. Bij het opstellen van het plan voor de evaluatie van de pilots zijn het NJi en het WODC ervan uitgegaan dat de nulmeting niet door de pilots wordt uitgevoerd. Daarom voorziet het plan in het uitvoeren van een nulmeting door het NJi door middel van het opvragen van registratiegegevens uit de administratiesystemen van de betrokken organisaties. Er is hierbij vanuit gegaan dat een nulmeting achteraf waarschijnlijk zonder veel obstakels te doen zou zijn (door bij het opvragen van gegevens voor de evaluatie van de output dezelfde gegevens op te vragen voor een cliëntengroep in een periode voorafgaand aan de pilot), mits de administratie van de betrokken organisaties voldoende gegevens oplevert.

Planevaluatie

De planevaluatie is gericht op het identificeren van de wijze waarop de pilots hun doelen willen bereiken. Een belangrijke vraag is ook waaróm die werkwijze tot het gewenste resultaat zou leiden, met andere woorden: op welke theorie of veronderstelling is de verwachting gebaseerd dat de werkwijze snellere doorlooptijden en een efficiëntere werkwijze tot resultaat zal hebben?

De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde in de planevaluatie:

1. Welke pilots hebben een plan ingediend?
2. Is het plan duidelijk omschreven? Is er bijvoorbeeld helder onderscheid gemaakt tussen knelpunten, doelen en voorgestelde werkwijze?
3. Hoe is de pilot georganiseerd? Welke organisaties nemen er aan deel? Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden in de pilot verdeeld?

⁸ Met 'geschikt voor regionale uitrol' wordt bedoeld: geschikt om landelijk in te voeren, in andere regio's dan de pilotregio's.

⁹ Zie bijlage 3 voor een uitgebreide beschrijving van de middelen.

4. Is er een duidelijke analyse van de knelpunten (ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming)? Welke verbeterpunten zijn geïdentificeerd?
5. Zijn er doelen geformuleerd? Zijn deze doelen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)? Is er ook aangegeven hoe en op welk moment de behaalde resultaten gemeten worden? Is er onderscheiden of het doelen zijn die betrekking hebben op het proces (bijv. diversiteit en omvang van de doelgroep, aard en omvang contacten met ketenpartners) en doelen met betrekking tot het resultaat (er is sneller een besluit en/of hulp gerealiseerd).
6. Welke werkwijze wordt voorgesteld om de gestelde doelen te bereiken? Wie (welke ketenpartner) doet wat?
7. Waarop is de gedachte gebaseerd dat voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen? Zijn ze gebaseerd op ervaringen elders? Zijn er bewijzen uit de onderzoeksliteratuur die deze gedachte ondersteunen?
8. Is in de pilotplannen aangegeven of en hoe de randvoorwaarden worden gerealiseerd (waaronder een opgave van de kosten)? NB. De pilotplannen zijn reeds door de projectgroep beoordeeld, die daarbij onder meer gekeken heeft naar de mate waarin werd voldaan aan de door de Stuurgroep Beter Beschermd gestelde randvoorwaarden. De beoordeling door de projectgroep wordt in de beantwoording van deze vraag meegenomen.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen worden verschillende middelen ingezet: het bestuderen van de pilotplannen, beleidsstukken, convenanten en onderzoeksliteratuur; het interviewen van verschillende betrokkenen, een enquête onder cliënten en het analyseren van administratieve gegevens. De vragen voor de planevaluatie zijn beantwoord met behulp van het bestuderen van de pilotplannen en indien nodig aanvullende beleidsstukken en onderzoeksliteratuur. Daarnaast zijn interviews afgenomen aan de hand van een gestructureerd interview (vragenlijst). Per pilot zijn twee groepsinterviews afgenomen: een groepsinterview met de opstellers van het plan en (een vertegenwoordiging van de) stuurgroep en een groepsinterview met uitvoerend medewerkers¹⁰.

Procesevaluatie

Bij de procesevaluatie staat de uitvoering van de plannen centraal. De procesevaluatie is bij uitstek geschikt om te achterhalen hoe de samenwerking verloopt en op welke punten deze verbeterd kan worden. Centrale vraag is hoe de pilots in de praktijk uitgevoerd worden en of dat is zoals was bedoeld. Is dat het geval, dan is er sprake van 'programma-integriteit' en kan worden overgaan tot de evaluatie van de resultaten (Wartna, 2004).

De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde in de procesevaluatie:

9. Zijn de pilots per 1 april van start gegaan?
10. Wordt de werkwijze uitgevoerd volgens het plan? Zo nee, in welke opzichten verschilt de uitvoering van het plan? Wat is de reden voor deze verschillen?
11. Hoe werkt de werkwijze in de praktijk? Waarin is deze aanpak anders dan de gebruikelijke aanpak? Welke verandermechanismen zijn precies van kracht? Komt dit overeen met de veronderstellingen van het plan?
12. Hoe wordt de werkwijze in de praktijk ervaren door de betrokken beroepskrachten (kinderrechters, raadsonderzoekers, medewerkers BJJ en AMK en gezinsvoogden)?
13. Hoe wordt de werkwijze in de praktijk ervaren door de betrokken cliënten (minderjarigen en ouders/verzorgers)?
14. Worden de beoogde doelen bereikt? NB. Alleen de doelen die betrekking hebben op het proces (zoals bijv. de doelgroep die men wil bereiken).
15. Welke knelpunten worden geconstateerd bij de veranderde werkwijze?

¹⁰ Zie bijlage 4 voor een lijst met deelnemers aan de interviews.

16. Is er sprake van onvoorziene factoren?
17. Welke aanpassingen zouden evt. moeten worden gedaan om de doelen te behalen? Wat verwacht men hiermee te bereiken?

De onderzoeksvragen over de wijze waarop de pilotplannen worden uitgevoerd, zijn beantwoord door het bestuderen van aanwezige convenanten en protocollen. Uitvoerend medewerkers zijn geïnterviewd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst. De betrokken cliënten zijn gevraagd naar hun ervaringen met de werkwijze, aan de hand van een enquêteformulier dat aan het eind van het traject door de keten aan cliënten wordt opgestuurd met de vraag de vragenlijst (anoniem) in te vullen en terug te sturen aan het NJi.

Eerste resultaten

Bij dit deel van de evaluatie wordt de zgn. *output* gemeten. Dit zijn de resultaten van de inspanningen die worden geleverd, zoals bijv. zijn de cliënten sneller geholpen, is de samenwerking en afstemming tussen ketenpartners efficiënter gegaan? Van effectmeting (*outcome*) is in deze fase nog geen sprake, daarvoor zou gekeken moeten worden of de cliënten beter af zijn (vergeleken met een groep cliënten waarbij de hulp niet sneller op gang kwam) én of dat te maken heeft met de snellere manier van werken (Bijl, 2005). De volgende onderzoeksvragen komen aan de orde in de evaluatie van de resultaten:

18. Wat zijn de eerste resultaten in termen van verkorte doorlooptijden en eventueel andere gestelde normen, prestaties of activiteiten? Zijn de ambities gerealiseerd?
19. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in de pilots?
20. Zijn de in de pilots overeengekomen normen en beproefde werkwijzen geschikt voor een regionale 'uitrol'?
21. Welk systeem van monitoring verdient aanbeveling?

Stond in de procesevaluatie de werkwijze centraal, in de evaluatie van de resultaten wordt vooral gekeken of de vooraf gestelde normen en prestaties gehaald worden. Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn administratieve gegevens geanalyseerd, zijn de projectleiders van de pilots (telefonisch) geïnterviewd en zijn aanvullend documenten over de gemaakte afspraken en overlegstructuren bestudeerd.

1.4 Verloop van het onderzoek

In deze paragraaf wordt het verloop van het onderzoek beschreven. De uitkomsten van het onderzoek komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Planning, afname en uitwerking interviews

De pilots zijn vanaf april 2006 van start gegaan. Het NJi is enkele maanden later bij het project betrokken om de evaluatie uit te voeren. Vanaf medio augustus 2006 kon het onderzoek beginnen en is er contact gelegd met de contactpersonen van de pilots, om afspraken te maken voor alle activiteiten en data te plannen voor de interviews. Het maken van de afspraken voor de interviews verliep heel voorspoedig: ondanks dat de interviews op korte termijn gepland moesten worden en er voor de samenstelling van de groepsinterviews soms zeer veel agenda's op elkaar moesten worden afgestemd, lukte het goed om met de pilots data te plannen voor de afname van de interviews. Per pilot zijn er vier interviews afgenomen¹¹. In de periode van 8 tot en met 22 september 2006 is in elke pilot een groepsinterview met de opstellers van

¹¹ Zie bijlage 3 voor een beschrijving van de vier typen interviews en bijlage 4 voor een lijst met de deelnemers aan de interviews.

het plan afgenomen, over onder andere de achterliggende 'theorie' van het plan. Daarnaast zijn in de periode van 2 oktober tot en met 13 november 2006 in elke pilot twee (aansluitende) groepsinterviews gedaan met uitvoerend medewerkers van de deelnemende organisaties (toegang BJZ, AMK, RvdK en soms de rechtbank). Het eerste interview had betrekking op hun visie op de voorgestelde veranderingen en werkwijze en in het tweede interview werd nagegaan hoe de werkwijze in de praktijk werd uitgevoerd. De interviews werden afgenomen aan de hand van een vragenlijst die de geïnterviewden van tevoren kregen toegestuurd zodat zij zich op het interview konden voorbereiden. Na het interview werd een verslag van het gesprek naar de betrokken medewerkers gestuurd, met de vraag deze indien nodig te corrigeren en aan te vullen.

In december 2006 is er per pilot nog een telefonisch interview afgenomen met de projectleider van de pilot, onder andere om na te gaan welke afspraken en overlegstructuur tussen de ketenpartners de pilot heeft opgeleverd.

Nulmeting en meting resultaten

Bij de start van de evaluatie bleek, uit de pilotplannen en eerste voortgangsrapportages van de pilots, dat de pilots (met uitzondering van Gelderland) zelf een nulmeting hadden gedaan. De gegevens die de pilots zelf al hadden verzameld, bleken echter in de meeste gevallen niet goed te vergelijken met de gegevens die nodig zijn voor het evalueren van de doorlooptijden later in het onderzoek. Ook bleek dat er geen duidelijke criteria waren gesteld om de gegevens te verzamelen, zodat iedere pilot de gegevens op een andere manier had verzameld, met als resultaat gegevens die onderling niet goed te vergelijken zijn. Bovendien was die nulmeting gebaseerd op gegevens waarvan niet met zekerheid is te zeggen dat het betrouwbare gegevens zijn (vaak ging het om gegevens die een globale indicatie geven van de gemiddelde doorlooptijden, waarbij niet duidelijk is hoe ze zijn gemeten en wat als start- en eindmoment is genomen). Het bleek niet mogelijk om op een snelle en eenvoudige wijze aanvullende gegevens te achterhalen, om zodoende de betrouwbaarheid te vergroten en het onderling vergelijken van gegevens mogelijk te maken. De reden hiervoor is dat vier verschillende informatiesystemen (los van elkaar) geraadpleegd moeten worden en de gegevens van één cliënt handmatig aan elkaar gekoppeld moeten worden. Bovendien zijn niet altijd de gegevens uit de informatiesystemen te halen die nodig zijn om een goed beeld te krijgen van de doorlooptijd, wat zou kunnen betekenen dat in de papieren dossiers informatie opgezocht moet worden. Kortom, dit betekent zeer tijdrovend werk wat voor zowel de pilots als de onderzoekers niet uitvoerbaar was binnen de gestelde onderzoeksperiode. Dit ging niet alleen op voor de nulmeting, maar ook voor het meten van de resultaten.

Om toch gegevens te kunnen verzamelen over de doorlooptijden in de pilotperiode, werd in overleg met de begeleidingscommissie en de coördinator van de projectgroep besloten om daarvoor de gegevens te gebruiken die de pilots handmatig bijhouden. Deze zouden door de projectgroep verzameld worden uit de eindrapportages van de pilots en naar de onderzoekers doorgestuurd worden. Bij nadere beschouwing bleken dit echter totale gemiddelden. Om zelf berekeningen uit te kunnen voeren en de gegevens van de pilots onderling te kunnen vergelijken, waren er gegevens van de afzonderlijke cases nodig. Om die reden hebben we ter aanvulling bij de pilots de bestanden opgevraagd waarin deze gegevens per casus zijn bijgehouden. Net als bij de nulmeting, bleek de betrouwbaarheid van de gegevens die de pilots hebben aangereikt, gering te zijn en daardoor nauwelijks bruikbaar.

Kortom, zowel de gegevens van de nulmeting als de gegevens van de doorlooptijden uit de pilotperiode blijken niet geschikt om gefundeerde uitspraken te doen over de doorlooptijden. Om ervoor te zorgen dat de resultaten van de pilots in kwantitatieve zin (de doorlooptijden) wel onderzoekbaar zijn, had een veel strakker schema ten behoeve van te verzamelen gegevens opgelegd moeten worden. We hebben een dergelijk schema wel beschikbaar gesteld aan de projectgroep en de pilots, maar omdat het NJi pas maanden na de start van de pilots bij het project betrokken werd, waren de meeste pilots toen al klaar of nog bezig met het verzamelen van gegevens.

Enquête

Onder de pilots waren de meningen zeer verdeeld over de haalbaarheid en het nut van de cliëntenenquête. Alle pilots verwachtten, net als de onderzoekers van het NJi, een lage respons van cliënten op de enquête. Een aantal pilots vroeg zich daarom af wat de zin ervan was om veel tijd en energie te steken in het binnenhalen van een beperkt aantal ingevulde enquêteformulieren. Over het algemeen vonden de pilots die ervaring hebben met onderzoek doen naar de mening van cliënten, het juist vanzelfsprekend dat ook in dit onderzoek de cliënten naar hun visie wordt gevraagd, ook als de verwachte respons heel laag is. Dat was ook het uitgangspunt voor de onderzoekers: ook al zullen veel cliënten niet de behoefte hebben hun mening te geven, dat betekent nog niet dat ze niet de kans moeten krijgen om hun visie te uiten. Sommige pilots verwachtten daarnaast dat cliënten zich vrijwel uitsluitend negatief zouden uitlaten over de snelheid en werkwijze (vanuit de gedachte dat geen enkele ouder/kind blij is met afgedwongen hulp en de enquête zouden gebruiken om hun ongenoegen daarover te uiten) en vroegen zich om die reden af wat de zin ervan was om een enquête af te nemen die vooral negatieve reacties zou kunnen oproepen. Het standpunt van de onderzoekers en de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten daarover was dat de verwachting vooral negatieve standpunten van cliënten te krijgen als reactie op de enquête, nog geen reden is om niet naar die standpunten te vragen. Bovendien zou de cliënt in de enquête niet gevraagd worden wat men van het besluit vond, maar of men tevreden was met de wijze waarop en de snelheid waarmee het besluit tot stand was gekomen.

Uiteindelijk zegden alle pilots, waarvan sommigen na enig aandringen van de onderzoekers en de projectgroep, hun medewerking aan de enquête toe. In de maanden november en december van 2006 werd in elke pilot een aantal cliënten benaderd om een enquête in te vullen met daarin vragen over hun tevredenheid over de snelheid van werken en de bejegening door de organisaties. Elke pilot kreeg een voorraad enveloppen met daarin een vragenlijst voor ouders, een vragenlijst voor jongeren vanaf 12 jaar en een geadresseerde antwoordvelop. In de opzet van het onderzoek zijn we er van uitgegaan dat de enquête onder minimaal 20 cliënten per pilot verspreid zou worden.

Uit zes van de zeven pilots hebben cliënten de enquête ingevuld teruggestuurd, uit de pilot Overijssel zijn geen enquêtes teruggekomen. In totaal hebben 18 ouders en 6 jongeren de enquête ingevuld terug gestuurd. Er was daarnaast ook een aantal enquêtes dat als 'onbestelbaar' (vanwege onjuiste adressering) werd geretourneerd naar het NJi. Blijkbaar beschikken de pilots niet altijd over de meest recente informatie met betrekking tot adresgegevens van hun cliënten.

Opzet project versus opzet evaluatie

Met het geven van de opdracht aan de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten om zeven pilots te starten (om een werkwijze te ontwikkelen waarin de doorlooptijden drastisch worden verkort), heeft de Stuurgroep Beter Beschermd uitdrukkelijk gekozen voor een belangrijke rol voor de uitvoeringspraktijk (Stuurgroep Beter Beschermd, 2006). Deze keuze werd gemaakt vanuit de opvatting dat verbeteringen in de samenwerking het beste bedacht kunnen worden door de professionals die dagelijks last hebben van belemmeringen in die samenwerking. De opdracht van de stuurgroep voorziet ook in het toezien door de projectgroep op een landelijk evaluatietraject, waarin o.a. de doorlooptijd van het besluitvormingsproces, de doorlooptijd tot de daadwerkelijke hulp in het gezin, de gehanteerde werkwijze, de gesignaleerde knelpunten, de beleving van de nieuwe werkwijze door betrokken professionals, de beleving van de nieuwe werkwijze door cliënten en gesignaleerde risico's aan de orde zouden moeten komen. De vraag is of de resultaten van het project, zoals de stuurgroep voor ogen had, onderzoekbaar zijn in de gekozen projectopzet. Gaandeweg het onderzoek hebben we moeten constateren dat de beleving van participerende professionals en cliënten, met andere woorden kwalitatief onderzoek, wel onderzoekbaar is in dit project. Echter, kwantitatief onderzoek naar de doorlooptijden (conform de opdracht van de stuurgroep aan de projectgroep cq. de onderzoeksopdracht van het WODC aan het NJi), blijkt in de

gekozen opzet van dit project niet te onderzoeken. Dit was wel mogelijk geweest wanneer een veel strakker schema ten behoeve van de te verzamelen gegevens opgelegd was aan de pilots. Door de projectgroep was alleen in grote lijnen aangegeven welke informatie over de doorlooptijden nodig was. Er werd bovendien min of meer vrij gelaten hoe deze gegevens verzameld moesten worden, zodat elke pilot naar eigen inzicht informatie ging verzamelen. De gegevens die daarmee verkregen werden, bleken nauwelijks bruikbaar voor het kwantitatieve deel van het onderzoek. Tegen de tijd dat het NJi voor het evaluatieonderzoek was aangetrokken, waren de pilots al maanden op weg en bleek het bij een aantal pilots ondoenlijk deze wijze van informatie verzamelen nog te corrigeren.

Om de resultaten van een dergelijk project goed te kunnen meten, zou al in een vroeg stadium afstemming moeten plaatsvinden tussen de projectgroep en de onderzoekers. Niet alleen om af te spreken welke informatie op welk moment nodig is (en dit door slechts één partij verzameld wordt, om de uitvoerders zo min mogelijk te belasten), maar ook om de projectgroep de gelegenheid te geven de onderzoekers te introduceren bij de uitvoerders zodat de betrokkenheid van de onderzoekers vanaf het begin als vanzelfsprekend wordt ervaren.

1.5 *Functie en opbouw rapport*

Gaandeweg het onderzoek werd duidelijk dat de resultaten van de pilots nauwelijks te meten zijn. Veel van de oorspronkelijke onderzoeksvragen zijn daardoor niet goed te beantwoorden. Dit rapport kan zodoende geen verslag doen van de behaalde kwantitatieve resultaten, dit wil zeggen in termen van verkorting van de doorlooptijden. Hooguit van de kwalitatieve resultaten, in de zin van de procesmatige kant van het project Afstemming Werkwijze in de Keten zoals de beleving van participanten. Daarnaast werd gedurende het project duidelijk dat de pilotperiode niet voldoende was om de experimenten van de pilots goed te benutten. Daarom hebben de projectgroep en de Stuurgroep Beter Beschermd besloten om het project een vervolg te geven en de pilots daarbij een specifiekere opdracht te geven. Om die reden is dit rapport geen uitgebreide eindrapportage, maar heeft dit het karakter van een stand van zaken rapport met suggesties voor de het vervolg van het project Afstemming Werkwijze in de Keten en op welke wijze de resultaten van dat vervolg gemeten zouden moeten worden.

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd: in hoofdstuk 2 wordt het proces van de beide metingen beschreven, in hoofdstuk 3 komt de evaluatie van de plannen aan de orde en in hoofdstuk 4 wordt beschreven hoe de nieuwe werkwijzen in de praktijk werkten. Tot slot komen in hoofdstuk 5 conclusies en suggesties voor het vervolg aan bod.

2. Metingen: nulmeting en meting resultaten

Een van de belangrijkste doelen van het project Afstemming Werkwijze in de Keten is de doorlooptijd van de jeugdbeschermingsketen te verkorten. In dit project is als doel gesteld dat de doorlooptijd korter wordt dan de reguliere norm, namelijk een week (eerste besluit) tot twee maanden (definitief besluit bij een voorlopige maatregel).

Op twee momenten zouden de doorlooptijden bij de pilots worden gemeten, zodat nagegaan zou kunnen worden in hoeverre de pilots die tijd weten terug te brengen. Ten eerste zou een nulmeting worden gedaan, om na te kunnen gaan hoe lang de doorlooptijden zijn voorafgaande aan de pilotperiode, en in hoeverre deze tijden binnen de reguliere normen vallen. Bij een tweede meting, aan het einde van de pilotperiode, zou worden gekeken of de vooraf gestelde normen en prestaties gehaald worden. Dit hoofdstuk beschrijft beide metingen.

2.1 Wel metingen, geen cijfers

Bij beide metingen blijkt het zeer lastig om gegevens te verzamelen. Van de gegevens die wel konden worden verzameld, was vaak de herkomst of de betekenis onduidelijk, waardoor er geen conclusies op konden worden gebaseerd. Dit hoofdstuk zou cijfers moeten bevatten op basis waarvan uitspraken gedaan kunnen worden over de verkorting van de doorlooptijd. Die cijfers zijn echter met opzet niet in dit hoofdstuk vermeld. Omdat de gegevens niet betrouwbaar zijn, zouden de cijfers (ook al zouden ze gepresenteerd worden met de nodige nuanceringen en het nodige voorbehoud) ten onrechte de suggestie kunnen wekken dat er steekhoudende uitspraken te maken zijn over de verkorting van de doorlooptijden. Dat is echter niet het geval. Daarom beschrijft dit hoofdstuk wel het proces van de metingen, om daaruit lering te kunnen trekken voor het doen van betrouwbare metingen in een eventueel vervolg op dit project, maar niet de uitkomsten van die metingen.

2.2 Nulmeting

Bij de start van de evaluatie bleek, uit de pilotplannen en eerste voortgangsrapportages van de pilots, dat de pilots (met uitzondering van Gelderland) zelf een nulmeting hebben gedaan.

Na van de pilots de rapportages van de nulmetingen te hebben opgevraagd en ontvangen - van twee pilots hebben we tot op heden geen gegevens ontvangen - is gebleken dat de gegevens in de meeste gevallen niet goed zijn te vergelijken met de gegevens die nodig zijn voor het evalueren van de doorlooptijden. Er zijn veelal gegevens aangeleverd die een globale indicatie geven van de gemiddelde doorlooptijden, waarbij niet duidelijk is hoe ze zijn gemeten en wat als start- en eindmoment is genomen. Bovendien kunnen vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid van de gegevens. De gemiddelde doorlooptijden zijn bijvoorbeeld berekend aan de hand van een aantal interviews met medewerkers, of door een kwalitatieve beschrijving van de verschillende stappen in het proces te geven.

Naast het probleem van de geringe betrouwbaarheid van de aangeleverde gegevens is er het probleem van de geringe mogelijkheid tot analyse van de cijfers. Het feit dat we alleen beschikken over de resultaten van een meting (*gemiddelde* doorlooptijden) en niet over de gegevens die hieraan ten grondslag liggen (de doorlooptijden per zaak), maakt dat we bijvoorbeeld niet kunnen berekenen in hoeveel procent van de zaken de norm wordt gehaald en hoe de afzonderlijke doorlooptijden zijn verspreid rondom de gemiddelde doorlooptijd.

Uit de contacten met de pilots over de voortgang van de nulmeting maken we op dat iedere pilot de nulmeting naar eigen inzicht en maatstaven heeft aangepakt, met als resultaat gegevens van wisselende kwaliteit die onderling niet goed te vergelijken zijn.

Omdat de gegevens van de nulmeting niet geschikt bleken om gefundeerde uitspraken te doen over de doorlooptijden voorafgaand aan de pilotperiode, vroegen we de pilots aanvullende gegevens te leveren. De projectgroep was in de periode daarvoor ook gegevens aan het verzamelen om een rapport¹² op te stellen over de nulmeting (waarvan wij als onderzoekers op dat moment niet op de hoogte waren), zodat de pilots de indruk kregen dubbel werk te moeten doen voor hetzelfde doel en zich logischerwijs afvroegen of de al beschikbare gegevens niet konden worden overgenomen. Vanwege de geringe betrouwbaarheid van de gegevens was dat echter niet mogelijk.

Het achterhalen van gegevens die wel betrouwbaar en onderling goed vergelijkbaar zijn, bleek echter praktisch niet uitvoerbaar. Wat daarbij een groot struikelblok bleek te zijn, is dat de pilots verschillende informatiesystemen los van elkaar moeten raadplegen (handmatig moeten de gegevens van één cliënt aan elkaar gekoppeld worden) en er niet altijd de gegevens uit te halen zijn die nodig zijn om een goed beeld te krijgen van de doorlooptijd (dit speelt vooral bij het systeem IJ van de toegang en de jeugdbescherming van bureau jeugdzorg). Bovendien staan de gegevens niet eenduidig geregistreerd, dus ook daarbij moet handmatig een koppeling gelegd worden tussen verschillende begrippen. Sommige data blijken niet in de systemen terug te vinden zijn, bijv. het eerste gesprek tussen cliënt en gezinsvoogd. Om die reden ontbreekt de doorlooptijd van de jeugdbescherming meestal in de nulmetingen.

Om dan toch goede gegevens te krijgen zou er aanvullend dossieronderzoek gedaan moeten worden. Dit is erg arbeidsintensief en daarmee erg kostbaar (het budget voor de evaluatie stond geen dossieronderzoek toe). Voor zowel de pilots als het NJi bleek dat dit niet uitvoerbaar was binnen de gestelde onderzoeksperiode.

Een vraag die regelmatig aan de orde kwam tijdens het onderzoek was: 'Waarom toch een nulmeting, is simpelweg nagaan of de nieuwe norm wordt gehaald niet voldoende?' Dat zou het wellicht zijn als in de oude situatie in de meeste zaken de reguliere norm wordt gehaald. Maar dat is niet altijd het geval, dit project is nu juist opgezet vanwege de te lange doorlooptijden. De vraag is dan of het er toe doet te weten in welke mate de doorlooptijden de reguliere norm overschrijden: te lang is te lang, of dat nu erg lang of extreem lang is maakt dan toch weinig uit? We zijn van mening dat het wel degelijk van belang is te weten hoe lang de werkelijke doorlooptijd is, om te weten 'van hoever' de pilots komen. Als er alleen gemeten wordt wat de nieuwe doorlooptijd is, en daar zou uit blijken dat de pilotnorm in veel zaken niet wordt gehaald, dan zou (onterecht) het beeld kunnen ontstaan dat de pilots weinig hebben bereikt. Stel dat een pilot in de oude situatie een gemiddelde doorlooptijd heeft van 12 maanden en in de pilotperiode een gemiddelde doorlooptijd haalt van drie maanden; ook al wordt de pilotnorm in dat geval niet gehaald, er is dan wel degelijk een enorme tijdwinst bereikt. Zonder een goede nulmeting zou het feit dat de doorlooptijd met driekwart is verminderd over het hoofd gezien kunnen worden, terwijl het een enorme prestatie zou zijn die het vermelden meer dan waard is.

¹² Rapport gemaakt door Gransjean & Verleg (d.d. 28-09-2006). Ontvangen op 20-11-2006.

2.3 Meting van de nieuwe doorlooptijden

Omdat bij de nulmeting bleek dat het vrijwel onmogelijk is om in korte tijd en zonder al te veel moeite betrouwbare cijfers over doorlooptijden te achterhalen bij de ketenorganisaties, werd in overleg met de begeleidingscommissie en de coördinator van de projectgroep, besloten om voor het meten van de resultaten de gegevens te gebruiken die de pilots handmatig bijhouden.

In de eindrapportages die de pilots in oktober naar de projectgroep hebben gestuurd, zijn ook gegevens opgenomen over de doorlooptijden. Dit zijn echter totale gemiddelden en om zelf berekeningen uit te kunnen voeren en de gegevens van de pilots onderling te kunnen vergelijken, waren er gegevens van de afzonderlijke cases nodig. Om die reden hebben we ter aanvulling bij de pilots de bestanden opgevraagd waarin deze gegevens per casus zijn bijgehouden.

Net als bij de nulmeting, bleek de betrouwbaarheid van de gegevens die de pilots hebben aangereikt, gering te zijn en daardoor nauwelijks bruikbaar. Hiervoor waren verschillende redenen.

Ten eerste bleken de gegevens voor een deel dezelfde gebreken te hebben als bij de nulmeting: de pilots hebben verschillende manieren van registratie en verschillende normen voor het vaststellen van bijvoorbeeld de startdatum. De pilots hebben ook zelf bepaald welke gegevens zij van belang vonden om vast te leggen. De ontvangen gegevens zijn zeer beknopt, waardoor het niet mogelijk is om bijvoorbeeld een uitspraak te doen over de aard en ernst van de casus, wat een mogelijke verklaring voor de doorlooptijd zou kunnen zijn.

Ten tweede bleken de cases die de pilots in het project hebben opgenomen, onderling niet vergelijkbaar. Elke pilot heeft eigen criteria genomen op basis waarvan cases geselecteerd zijn. Bij sommige pilots bleken er zaken speciaal geselecteerd te worden voor de pilot, wat kan betekenen dat juist de lastiger (en dus tijdrovender zaken) op de normale wachtstapel terecht kwamen. In Amsterdam zijn VOTS-zaken niet meegenomen (omdat daarvoor al goede afspraken voor een vlot verloop met de ketenpartners gemaakt zijn), terwijl in andere pilots de VOTS-zaken juist wel werden opgenomen in de pilot. De pilots hebben deze selectiecriteria niet helder omschreven. Als gevolg hiervan zijn de verschillen tussen de pilots niet goed te vergelijken en te verklaren.

Ten derde was van ongeveer de helft van de zaken niet bekend of zij aan de norm om binnen twee maanden een definitief besluit over een maatregel te nemen voldeden.

Tot slot blijken gegevens van de jeugdbescherming in zijn geheel te ontbreken. Na het besluit van de kinderrechter neemt de jeugdbescherming het stokje over in de keten. Van diverse pilots is bekend dat ook de jeugdbescherming te kampen heeft met wachtlijsten met als gevolg een vertraging in de start van de behandeling. De kans is dus groot dat er geruime tijd verloopt voordat de jeugdbescherming na de uitspraak over een maatregel aan de slag gaat in een gezin, wat een belangrijke invloed op de doorlooptijd van de keten is. Door het ontbreken van gegevens daarover is echter niet na te gaan hoe groot de vertraging in die laatste stap van de keten is.

2.4 Tot slot

Op basis van de huidige gegevens is het niet mogelijk om een oordeel te geven over een verkorting van de doorlooptijden. De gegevens van zowel de nulmeting als de meting van de resultaten zijn te beperkt om goed te kunnen vergelijken.

In hoofdstuk 5 wordt beschreven aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de resultaten van de pilots in kwantitatieve zin (de doorlooptijden) wel te kunnen onderzoeken.

3. Planevaluatie

Alle zeven pilots die participeren in het project Afstemming Werkwijze in de Keten hebben een plan ingediend¹³. De plannen zijn door de landelijke projectgroep beoordeeld, die daarbij onder meer gekeken heeft naar de mate waarin werd voldaan aan de door de landelijke stuurgroep gestelde randvoorwaarden. Voor het maken van een goed plan is het nodig te weten: wat de huidige situatie is en wat er wel en niet goed werkt in die huidige situatie (analyse van knelpunten), wat men wil bereiken cq. wat men beoogt te veranderen (doelen), op welke wijze men dat wil bereiken (voorgestelde werkwijze) en waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zal brengen (bijvoorbeeld ervaringen elders of bewijzen uit onderzoek).

Een analyse van knelpunten ontbreekt in de meeste pilotplannen (behalve bij de pilot Rotterdam), zodat het niet duidelijk wordt waar de doelen op gebaseerd zijn. De beoogde werkwijze (en een theoretische onderbouwing daarvan) is ook nauwelijks uitgewerkt in de plannen. Om vanuit het oogpunt van de evaluatie van de pilots toch de planvorming en plannen te kunnen beoordelen, hebben we de interviews met name gericht op het achterhalen welke knelpunten men signaleert, op welke wijze de werkwijze wordt ontwikkeld en welke achterliggende ‘theorie’ daaraan ten grondslag ligt.

3.1 Analyse van de knelpunten

Door middel van het bestuderen van de pilotplannen en de interviews is in het onderzoek gekeken naar mogelijke knelpunten die ten grondslag liggen aan de lange doorlooptijd in de jeugdbeschermingsketen. In de pilotplannen komt dit over het algemeen niet of heel summier aan de orde, of er worden knelpunten genoemd die men verwacht door het werken met een andere werkwijze in de pilot. Alleen in het Rotterdamse pilotplan wordt een aantal knelpunten ten aanzien van de oude werkwijze genoemd. In de andere pilotplannen komt geen analyse van de knelpunten aan de orde. Het analyseren van knelpunten is, net als de nulmeting, een belangrijke stap bij het bepalen welke doelen er gesteld moeten worden én op welke manier die doelen bereikt kunnen worden. In het vorige hoofdstuk werd al aangegeven dat een nulmeting zicht geeft op wat de startpositie is, oftewel ‘van hoever’ men moet komen. Een analyse van de knelpunten kan bovendien inzicht geven in de vertragende factoren die bij de normale werkwijze voor (te) lange doorlooptijden zorgt. Met die kennis kan een reëlere inschatting gemaakt worden van welke knelpunten aangepakt moeten worden en hoe dat het beste kan gebeuren. Om toch zicht te krijgen op de visie van de pilots op de knelpunten, is hier in de interviews uitgebreid bij stilgestaan.

In de interviews gaven verschillende medewerkers aan, dat men een analyse van de knelpunten in de aanloop naar de pilot gemist had (voor een aantal pilots was het interview het eerste moment dat de knelpunten aan bod kwamen). Ook al lijken veel knelpunten ‘open deuren’, het gezamenlijk analyseren ervan kan een zinvolle stap voor de ketenpartners zijn. Er blijken vaak visieverschillen te bestaan tussen de ketenpartners: wat door de één als knelpunt wordt ervaren, wordt door een ander niet zo gezien. Het gezamenlijk bespreken van de knelpunten kan inzicht bieden in waar de *bottlenecks* precies liggen, en daarmee de weg vrijmaken voor het gezamenlijk oplossen van die knelpunten.

¹³ Zie bijlage 5 voor een beschrijving en beoordeling van de afzonderlijke plannen.

In de interviews komt een aantal knelpunten vaak terug. We beschrijven de knelpunten aan de hand van een aantal hoofdcategorieën: afstemming van taken en samenwerking, logistiek en overdracht en interne werkprocessen.

Knelpunten met betrekking tot de afstemming van taken en samenwerking

Ten aanzien van afstemming van taken en de onderlinge samenwerking zijn zes verschillende knelpunten genoemd:

- **Overlap van taken**

Het meest genoemde knelpunt betreft het overdoen van elkaars werk: de ene ketenpartner doet (een deel van) het werk van de vorige partner nog een keer over, bijvoorbeeld informatie verzamelen bij cliënten en informanten. De redenen dat elkaars werk wordt overgedaan zijn divers:

- Tussen de schakels in de keten gaat informatie verloren. Informatie wordt opnieuw ingewonnen omdat men niet weet dat de informatie al gevraagd is.
- Onvoldoende bekendheid met elkaars deskundigheid
- Onvoldoende vertrouwen in elkaars deskundigheid
- Vasthouden aan eigen werkwijze in plaats van afstemmen wie wat doet
- Meerdere procedures die tegelijkertijd lopen (waarvan men niet op de hoogte is), bijvoorbeeld gelijktijdige civielrechtelijke en strafrechtelijke procedures

- **Na elkaar werken in plaats van naast en met elkaar**

Men is vaak niet gewend met meerdere partners tegelijkertijd met een zaak bezig te zijn. Bureau Jeugdzorg blijft soms te lang proberen cliënten te motiveren om vrijwillige hulp te accepteren, er wordt dan te lang gewacht met het consulteren/betrekken van de RvdK bij de zaak. Bij de RvdK bestaat de neiging te wachten met het verder werken aan een zaak tot BJZ-Toegang of het AMK diens deel heeft afgerond en al het papierwerk heeft opgestuurd. Dat geldt ook voor het inzetten van hulp, hier wordt vaak mee gewacht tot het onderzoek is afgerond, terwijl het kind vaak al meteen hulp nodig heeft.

- **Gericht op organisatie in plaats van op gezamenlijke verantwoordelijkheid**

De verschillende ketenpartners zijn zelfstandige organisaties die zich sterk kunnen profileren (bijv. dat de RvdK zich met onderzoek bezig houdt en BJZ met hulpverlening). Daardoor zijn medewerkers soms meer bezig met hun werkwijze en organisatie (en deze te profileren/verdedigen ten opzichte van andere organisaties) dan met hun gezamenlijke verantwoordelijkheid: ervoor zorgen dat kinderen die bescherming en hulp nodig hebben deze ook daadwerkelijk krijgen.

- **Samenwerkingsafspraken afhankelijk van individuele personen**

Als er goed wordt samengewerkt tussen organisaties, is de kans groot dat dat vooral ligt aan individuele personen (die toevallig goed met elkaar overweg kunnen cq. goed met elkaar kunnen samenwerken) en minder aan de sturing vanuit de organisatie. Bestaande samenwerkingsafspraken kunnen in onbruik raken als dit niet in de structuur van de organisaties verankerd is. Bij bijvoorbeeld personeelwisselingen moeten er opnieuw contacten gelegd worden en afspraken gemaakt. Ook een hoge werkdruk heeft invloed op de samenwerking: mensen kunnen dan vervallen in oude patronen.

- **Vershil in visie**

BJZ-medewerkers (toegang en AMK) vinden dat de RvdK zich soms te formeel opstelt bij het aannemen van raadsverzoeken (bijv. bij het afwijzen/terugsturen van verzoeken tot raadsonderzoek). Men vindt dat de RvdK soms teveel op de stoel van de kinderrechter gaat zitten en wat meer risico zou moeten durven nemen. Bijvoorbeeld bij zaken waarbij het handelen van de ouders bedreigend is voor de ontwikkeling van het kind, maar er bij de kinderen nog niet zoveel aan de hand lijkt. Ook al zijn er nog geen duidelijke kindsignalen te constateren, als er reden is aan te nemen dat de risico's groot zijn, vindt men dat de RvdK de zaak dan al wel in behandeling zou moeten nemen.

- **Onbekendheid met criteria melding en maatregel**

De criteria voor het melden van zaken bij de RvdK zijn vaak nog geen gemeengoed bij de medewerkers van BJZ, voor BJZ-Toegang en het AMK is het niet altijd helder hoe de RvdK tot bepaalde beslissingen komt. Daardoor kunnen zaken te snel of te laat gemeld worden, wat beide tot vertraging in de keten kan leiden:

- Er wordt soms te lang van uitgegaan dat de RvdK een melding niet zal accepteren. Men blijft lang doorgaan met informatie te verzamelen en wacht te lang gewacht met het indienen van een verzoek tot een raadsonderzoek.
- Er wordt soms te snel een verzoek ingediend, terwijl er nog onvoldoende is uitgezocht of vrijwillige hulp mogelijk is (vanuit de RvdK gaat een zaak dan weer terug naar de Toegang). De tijd die de RvdK hiermee kwijt is, gaat ten koste van zaken waarbij wel een maatregel nodig is.

Knelpunten met betrekking tot logistiek en overdracht

Ten aanzien van de logistiek en overdracht van zaken zijn zes verschillende knelpunten genoemd:

- **Logistiek oponthoud**

Bij het overdragen van een zaak van de ene naar de andere ketenpartner gaat veel tijd verloren. Er moet informatie over en weer gestuurd worden, een cliënt moet ingeschreven worden, er moet kennis gemaakt worden, de cliënt moet geïnformeerd worden over de werkwijze en procedures bij de nieuwe organisatie, et cetera. Bovendien komt een zaak bij elke nieuwe ketenpartner eerst op een stapel 'uit te delen zaken'; als er een wachttijd is bij een volgende partner, komt de zaak dus eerst een tijd op een wachtstapel te liggen voordat er iemand mee verder gaat. Bij de rechtbank is ook sprake van logistiek oponthoud: er moet een zitting gepland worden, cliënten moeten uitgenodigd worden, et cetera.

- **Kwaliteit schriftelijke overdracht**

Wanneer de informatie op papier onduidelijk is, incompleet, conclusies niet onderbouwd et cetera, en de volgende ketenpartner de informatie daardoor niet zondermeer kan overnemen, moet er over en weer overlegd worden om te informatie te verduidelijken, aan te vullen en/of te onderbouwen.

In het informatiesysteem van BJZ (IJ) moet veel informatie worden vastgelegd, maar het kan die informatie niet overzichtelijk reproduceren (het levert veel tekst waar geen chronologische volgorde uit te halen is). Deze verslagen roepen bij de RvdK veel vragen op, waarover weer overleg gevoerd moet worden om het een en ander te verduidelijken. Bovendien wordt de informatie niet per gezin maar per kind verzameld. Zijn er vier kinderen in een gezin, dan zijn er dus ook vier analyseverslagen (die voor een groot deel identiek aan elkaar zijn).

- **Gedateerde informatie**

Als bij de overdracht een zaak te lang blijft liggen, raakt de informatie verouderd en zal deze moeten worden geactualiseerd door de volgende ketenpartner.

- **Aansluiting informatiesystemen**

De informatiesystemen van de verschillende ketenpartners sluiten niet op elkaar aan, informatie kan dus niet makkelijk uitgewisseld worden. Dit maakt het overnemen van gegevens een tijdrovende bezigheid.

- **Bureaucratie**

Informatie die door BJZ-Toegang of het AMK is aangeleverd kan niet zondermeer door de RvdK gebruikt worden voor het raadsrapport. De informatie moet geverifieerd en ondertekend worden. Bij OTS-verzoeken werkt het verkrijgen van de GBA-gegevens vertragend, terwijl het wel snel kan als het gaat om een VOTS-verzoek.

- **Samenwerking met andere organisaties**

Er zijn niet alleen knelpunten in de afstemming en samenwerking met de directe ketenpartners, maar ook in de afstemming en samenwerking met andere organisaties. Zo worden de wachtlijsten bij de jeugdbescherming en zorgaanbieders in een aantal interviews als knelpunt genoemd. Door de

wachtlijsten ontvangen de kinderen niet gelijk de hulp die zij nodig hebben en tijdens de wachttijd is er geen toezicht op het kind. Ook deze wachtlijsten zorgen voor informatieverlies (gedateerde informatie die geactualiseerd moet worden).

Een ander punt is dat vanwege deze wachtlijsten zaken van 17-jarigen soms niet meer in behandeling worden genomen. Men verwacht dat, vanwege die wachtlijsten, de uitspraak en de start van de hulp niet kan plaatsvinden voor het 18^e jaar en dan acht men het zinloos om eraan te beginnen. Tenslotte verloopt de informatie-uitwisseling tussen BJZ/AMK en de voorliggende instanties en jeugd-GGZ moeizaam. Doordat het Bureau Jeugdzorg bijvoorbeeld niet gelijk de informatie krijgt van de GGZ, wordt er in de gehele keten vertraging opgelopen.

Knelpunten in de interne werkprocessen van de ketenpartners

Niet alleen in de afstemming en overdracht tussen de ketenpartners bestaan knelpunten die voor vertraging in de keten zorgen. Ook met betrekking tot de interne werkprocessen zijn knelpunten benoemd.

- **Inefficiënte planning**
Sommige medewerkers plannen hun werk niet goed. De tijd die echt aan een zaak wordt besteed (sleuteltijd) is vaak niet eens zoveel, maar de doorlooptijd loopt op doordat medewerkers tussentijds het werk te lang laten liggen en onvoldoende vooruit plannen.
- **Hoge caseload**
Voor een snelle doorlooptijd moeten stappen snel achter elkaar gezet kunnen worden, bij een te hoge caseload moeten zaken soms noodgedwongen blijven liggen.
- **Te weinig prikkelende norm**
Bij de RvdK wordt gewerkt met productienormen. Bij sommige medewerkers leidt dat ertoe dat ze zich primair richten op het halen van de productienorm. Zolang ze die norm halen, lijken ze er niet echt onrustig van te worden dat er nog een wachtstapel ligt. Medewerkers die wel in plaats van de productienorm de hoogte van de stapel als norm hanteren, en extra zaken op zich nemen, lopen daardoor juist weer de kans op een te hoge werkdruk.

3.2 Doelen

De projectgroep heeft het beoogde resultaat voor de pilots als volgt geformuleerd:

1. De ketenpartners (BJZ/AMK, RvdK, ZM) hebben hun werkwijze zo georganiseerd dat bij het vermoeden dat een kind zich in een bedreigde situatie bevindt, er op zo kort mogelijke termijn doch *uiterlijk binnen een week*:
 - a. contact plaatsvindt met kind en opvoeders (of hulpverleners),
 - b. een besluit is genomen over de wenselijkheid m.b.t. inzet van een (evt. voorlopige) kinderbeschermingsmaatregel én
 - c. indien een (evt. voorlopige) maatregel nodig is, de rechter de beschikking daartoe heeft afgegeven.
2. In geval van een voorlopige maatregel, volgen een nadere analyse en definitieve besluitvorming zo snel mogelijk daarna doch *uiterlijk binnen twee maanden* na de oorspronkelijke zorgmelding.
3. Indien bij stap B. geconcludeerd wordt dat een maatregel niet direct nodig is maar nader onderzoek wenselijk is, vinden dit onderzoek én de besluitvorming eveneens zo spoedig mogelijk doch *uiterlijk binnen twee maanden* na de oorspronkelijke zorgmelding plaats.
4. De hulpverlening komt direct na de eerste besluitvorming op gang.

De pilots hebben deze doelen allemaal overgenomen. De 42-dagen termijn wordt verschillend gehanteerd: de meeste pilots vatten dit op als 42 werkdagen (61 kalenderdagen, oftewel 2 maanden) zoals die ook door de projectgroep zijn bedoeld. De Gelderse en Rotterdamse pilot gaan uit van 42 kalenderdagen (6 weken).

Naast deze door de projectgroep vastgestelde doelen, hebben de pilots ook nog andere doelen opgesteld:

- Verbetering van de afstemming van taken, zodat er geen dubbel werk meer wordt gedaan (Amsterdam, Gelderland)
- Efficiënt overdragen van informatie (Amsterdam)
- Vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners (Gelderland)
- Er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen (Gelderland, Rotterdam, West-Brabant, Zeeland)
- Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik (Gelderland, Overijssel)
- Vergroten deskundigheid (Rotterdam)
- Verbeteren van de besluitvorming: snel, zorgvuldig, onderbouwd en transparant (Rotterdam)
- Niet meer ná elkaar maar mét elkaar zaken behandelen, met behoud van ieders bevoegdheden (Zeeland)

Deze doelen zijn meestal in tamelijk algemene en abstracte termen geformuleerd (zoals bijv. ‘vergroten deskundigheid’). Hoe de resultaten worden gemeten wordt ook niet vermeld. De doelen hebben vaak betrekking op het proces en zijn daardoor minder ‘hard’ geformuleerd dan de doelen zoals ze door de projectgroep zijn opgesteld. Om de doelen goed te kunnen meten is het echter wel nodig dat ze SMART zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Dat dit onvoldoende het geval is zal ook (deels) te wijten zijn aan het korte tijdsbestek waarin de plannen opgesteld moesten worden. Echter, voor een goed doortimmerd plan, zullen de doelen concreter en specifiekere geformuleerd moeten worden. Om te beoordelen of deze doelen voldoende dekkend zijn voor het oplossen van de geïnventariseerde knelpunten, zijn de knelpunten en doelen in onderstaand overzicht geplaatst.

Knelpunten	Doelen
<i>Knelpunten m.b.t. afstemming en samenwerking:</i>	
Overlap van taken	Verbetering van de afstemming van taken, zodat er geen dubbel werk meer wordt gedaan
Na elkaar werken in plaats van naast en met elkaar	Niet meer ná elkaar maar mét elkaar zaken behandelen, met behoud van ieders bevoegdheden
Gericht op organisatie in plaats van op gezamenlijke verantwoordelijkheid	Er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen Vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik
Samenwerkingsafspraken afhankelijk van individuele personen	Verbeteren van de besluitvorming: snel, zorgvuldig, onderbouwd en transparant Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik
Vershil in visie	Er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen
Onbekendheid met criteria melding en maatregel	Vergroten deskundigheid
<i>Knelpunten m.b.t. logistiek en overdracht:</i>	
Logistiek oponthoud	Efficiënt overdragen van informatie Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik
Kwaliteit schriftelijke overdracht	Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik Vergroten deskundigheid
Gedateerde informatie	Efficiënt overdragen van informatie
Aansluiting informatiesystemen	
Bureaucratie	Efficiënt overdragen van informatie
Wachttijden bij jeugdbescherming of zorgaanbieder	
<i>Knelpunten in de interne werkprocessen:</i>	
Inefficiënte planning	
Hoge caseload	
Te weinig prikkelende norm	

Over de knelpunten ‘Aansluiting informatiesystemen’ en ‘Wachttijden bij jeugdbescherming of zorgaanbieder’ werd door de pilots aangegeven dat deze niet veranderbaar zijn binnen de context van de pilot; het is dus logisch dat hiervoor geen doelen zijn gesteld. Desalniettemin werd er sterk voor gepleit dit landelijk aan te pakken, omdat dit belangrijke vertragende factoren zijn in de keten.

Wat verder opvalt is dat voor de doelen met betrekking tot interne werkprocessen geen doelen zijn opgesteld, de doelen zijn vooral gefocust op *onderlinge* afstemming en overdracht. Toch lijkt bijvoorbeeld inefficiënte planning van individuele medewerkers een sterk remmende factor. Er valt dus zeer waarschijnlijk winst te halen uit het leren beter plannen.

3.3 Voorgestelde werkwijzen

De beoogde werkwijze is nauwelijks uitgewerkt in de plannen. Dit zal grotendeels te maken hebben gehad met de korte periode waarin het plan geschreven moest worden. Om na te gaan of de gekozen werkwijze voldoende aansluit op de gestelde doelen is in de planevaluatie daardoor nauwelijks te beoordelen (dit punt zal nader bekeken worden bij de procesevaluatie).

Wel is na te gaan op welke wijze de pilots de werkwijze van plan zijn te ontwikkelen.

Werkwijze ontwikkelen

Bij het ontwikkelen van de werkwijze zien we de volgende accentverschillen: al werkende een werkwijze ontwikkelen of eerst een werkwijze bedenken en deze daarna toetsen en bijstellen.

Al werkende werkwijze ontwikkelen

De pilots Amsterdam, Gelderland, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland installeerden een team, bestaande uit vertegenwoordigers van de Toegang, het AMK en de Raad voor de Kinderbescherming (in uitzonderingsgevallen was er ook een vertegenwoordiger van de rechtbank bij aanwezig) die gezamenlijk casuïstiek bespraken. Het idee hierachter was dat een dergelijk overleg gezamenlijk de verantwoordelijkheid zou dragen over de ingebrachte cases, dat informatie-uitwisseling en -overdracht sneller en beter zou plaats vinden en dat taken beter op elkaar zouden worden afgestemd. Deze individuele cases zouden bovendien inzichten en handvatten opleveren die bruikbaar kunnen zijn voor andere cases. Deze werkwijze gaat uit van inductie: het zich baseren op feiten/proefnemingen en daaruit algemene regels afleiden. Om tot die ‘algemene regels’ te komen, die toegepast kunnen worden bij andere cases (zodat niet elke keer opnieuw het wiel uitgevonden hoeft te worden), is het van belang deze goed te documenteren. Dit beschrijven van de werkwijze was bij de pilots nog niet gebeurd.

Eerst ontwikkelen, dan toepassen

In tegenstelling tot de andere pilots hebben Limburg en Overijssel gebruik gemaakt van deductie: dat wil zeggen op basis van redenering algemene regels opstellen en deze toepassen op de praktijk. Limburg en Overijssel kozen ervoor eerst een werkwijze te ontwikkelen en dit daarna op een beperkt aantal cases uit te proberen.

In Limburg is er na een uitgebreide ontwikkelfase (waarin men vooral gericht is geweest met een gezamenlijke visie te ontwikkelen) een gezamenlijk overleg ingesteld. Hoe dit overleg concreet vorm krijgt is uit de beschrijving in de Limburgse rapportage niet goed op te maken.

In Overijssel is men na een eerste ontwikkelperiode begonnen met een gezamenlijke intake waarin ideeën praktisch werden uitgewerkt (zoals het werken met een warme overdracht) aan de hand van principes uit de Doorbraakmethode (in 3.4 wordt hier nader op ingegaan).

Voorgestelde werkwijze per pilot

Amsterdam

Het Amsterdamse plan vermeldt dat in een 'proeftuin' de ketenpartners (toegang en AMK van het bureau jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechter) nieuwe werkwijzen beproeven om de gestelde doelen te kunnen behalen. Voorafgaand aan de pilot wordt het werkproces in een eerste ontwerp beschreven door de Raad voor de Kinderbescherming¹⁴. Met deze werkwijze wordt in de pilot geëxperimenteerd. Daarnaast zal door BJAA een standaard worden ontwikkeld voor een kwalitatief goede zorgmelding. In het plan is nog open gelaten wat de nieuwe werkwijze is, deze wordt nog ontwikkeld. In de pilot zullen medewerkers van de verschillende ketenpartners een team vormen, waarbij ieder een eigen rol heeft: BJZ (toegang, hulp, AMK) staat voor de taak de hulpvraag te verhelderen en voor de vraag of een maatregel overwogen zou moeten worden; de RvdK vervult hierbij een consultatieve rol en maakt vervolgens een eigenstandige afweging over de noodzaak om een maatregel te vragen; de gezinsvoogd neemt deel om in een vroeg stadium mee te denken over de invulling van de maatregel. De taken en verantwoordelijkheden blijven waar ze waren, het gaat er vooral om de taken beter op elkaar af te stemmen. In de huidige werkwijze is het voor de uitvoerders van de pilot niet altijd duidelijk wat ieders taken en verantwoordelijkheden zijn.

Gelderland

In de bijgestelde versie van het pilotplan wordt vermeld dat voor het realiseren van een wezenlijk andere werkwijze binnen de totale jeugdbeschermingsketen, er bij de ketenpartners een fundamentele omslag nodig is in houding, denken en doen. De ketenpartners moeten niet langer ná en náást elkaar werken, maar mét elkaar. Dat werken mét elkaar gebeurt in de Gelderse pilot vanaf het eerste begin. Door BJZ-Toegang en BJZ-AMK worden alle nieuwe aanmeldingen uit de regio Arnhem geselecteerd van kinderen van wie bekend is of wordt vermoed, dat zij moeten opgroeien in risicovolle omstandigheden, waarbij al bij de aanmelding een indicatie voor een raadsonderzoek aanwezig of aannemelijk is. De geselecteerde aanmeldingen worden besproken in een afstemmingsoverleg, waar de Raad voor de Kinderbescherming ook aan deelneemt. In geval van twijfel worden aanmeldingen altijd in het afstemmingsoverleg besproken. De beschikbare informatie wordt ter voorbereiding van te voren per e-mail naar de deelnemers gestuurd. BJZ-Toegang en BJZ-AMK dragen er zorg voor dat de informatie, die bij de aanmelding beschikbaar is gekomen, voor zover nodig nog wordt aangevuld of gecombineerd. Als direct na de aanmelding duidelijk is, dat het gebruik van het ontwikkelde diagnostisch instrument een meerwaarde heeft, wordt er aanbevolen dit ook in het verdere werkproces te gebruiken. In het plan staat dat het afstemmingsoverleg wekelijks plaats zal vinden, op een vaste dag en een vast tijdstip. De vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's voor het kind zijn leidend bij het nemen van beslissingen. Het afstemmingsoverleg kan tot verschillende beslissingen komen:

- Er is voldoende vertrouwen dat de veiligheid van en de hulpverlening aan het kind zijn gegarandeerd zonder dat verdere juridische interventie, c.q. raadsonderzoek nodig is;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op het moment té groot geacht om af te zien van een juridische interventie c.q. raadsonderzoek. De Raad start direct een onderzoek, terwijl de hulpverlening wordt voortgezet;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op het moment té groot geacht om een raadsonderzoek af te wachten. Op basis van de beschikbare gegevens verzoekt de Raad direct om een voorlopige ondertoezichtstelling. BJZ zet de reeds aangevangen hulpverlening voort in het kader van de VOTS. De Raad start tegelijkertijd een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden;

¹⁴ In de eerste voortgangsrapportage van de pilot Amsterdam is een schema van het werkproces als bijlage opgenomen.

- De beschikbare informatie is (nog) ontoereikend of té diffuus om tot een verantwoorde beslissing te komen. Wanneer het aanmeldingen betreft van particulieren of anonieme meldingen, start het AMK direct een (voor)onderzoek dat binnen enkele dagen moet zijn afgerond om daarna opnieuw te worden besproken.

In het afstemmingsoverleg worden besluiten gezamenlijk genomen op basis van argumenten. Als er geen overeenstemming kan worden bereikt, heeft de voorzitter een beslissende stem.

Limburg

In het pilotplan wordt de werkwijze niet besproken. In deze pilot is het de bedoeling dat de werkwijze al werkende door een ontwikkelteam wordt ontwikkeld. In een experimenteerfase worden de verbetervoorstellen vervolgens getoetst aan de hand van 20 casussen.

Voor het ontwikkelen van de werkwijze gelden drie uitgangspunten:

- De ketenpartners zien het kind als morele opdrachtgever;
- De nadruk ligt op de ontwikkeling van praktische, concrete verbetervoorstellen (gericht op een verandering van normen en werkwijzen) die in de praktijk getoetst zullen worden en vervolgens geëvalueerd worden;
- Het project moet aantoonbare, structurele verbeteringen opleveren. Dit zal onderzocht worden.

In het ontwikkelteam zijn de volgende verbeteracties geformuleerd:

- Gezamenlijke voordeur: BJZ en RvdK bespreken gezamenlijk casuïstiek en maken afspraken over wat er moet gebeuren en wie welke taken op zich neemt.
- Stap terug in de keten: de processtappen die door de afzonderlijke ketenpartners worden gezet, worden niet strikt na elkaar genomen. Indien nodig neemt de volgende partner een zaak al over als er inhoudelijke argumenten zijn om alvast tot de volgende stap over te gaan (ook al is nog niet aan de formele criteria voldaan).
- Informatie als verbinding: elke ketenpartner levert 'bouwstenen' van informatie om tot een gezamenlijk en compleet beeld te komen.
- Snelle OTS: getracht wordt de periode van het raadsonderzoek en de behandeling van een zaak bij de rechtbank te versnellen, bijvoorbeeld door een zaak eerder door de RvdK bij de rechtbank te laten melden (zodat de oproeptermijn eerder in kan gaan).

Overijssel

In het Overijsselse pilotplan wordt de beoogde werkwijze niet specifiek beschreven. De bedoeling is dat beide pilotgroepen (Almelo en Zwolle) zelf een eigen plan en werkwijze uitwerken. De pilot Almelo zal zich vooral richten op het versnellen en het meer effectief maken van de aanmelding, intake en indicatiestelling.

Het project in de regio Zwolle zal zich vooral richten op het versnellen en effectief samenwerken in de keten tussen melding, onderzoek en uitvoering hulpverlening/maatregel, onder meer door het inrichten van een gezamenlijke intake.

Rotterdam

In de Rotterdamse pilot is gekozen voor een methodiek van werkende weg ontwikkelen. de werkwijze is om deze reden dan ook niet specifiek beschreven in het plan. In de eerste fase zal een werkgroep de doelstelling en aanpak verder uitwerken. Daarna gaat een uitvoeringsteam met die werkwijze aan de slag door deze uit te proberen op 20 casussen. Door terugkoppeling van de opgedane ervaringen wil men gaandeweg de werkwijze verder verbeteren.

In het definitieve plan is de werkwijze als volgt beschreven: Het pilotteam voert op outreachende en gestructureerde wijze onderzoek uit naar de vraag of een maatregel van kindbescherming nodig is. In de eerste week wordt een eerste beoordeling gedaan of een maatregel nodig is om de problematiek aan te pakken en zo ja, of er al voldoende informatie is om een maatregel te vragen. In het geval dat er meer

informatie nodig is wordt er nader onderzoek gedaan in de weken 2, 3 en 4 na de melding. Daarna wordt besloten of een maatregel nodig is. Indien het gaat om een ernstige bedreiging, maar het is niet duidelijk of het gezin op enige termijn zal kunnen profiteren van vrijwillige hulp, wordt gekozen voor een maatregel met als doel het op zo kort mogelijke termijn (weer) mogelijk maken van vrijwillige hulp. Dit past in het Deltaplan gezinsvoogdij¹⁵, waar voor dit soort situaties gewerkt wordt met een kortlopende OTS (dus geen OTS voor een jaar, maar zolang als nodig is).

West-Brabant

In het pilotplan van West-Brabant wordt de volgende werkwijze voorgesteld: door de bureaudiensten van de Toegang BJJ en BJJ/AMK worden dagelijks alle nieuwe aanmeldingen geselecteerd, die in beginsel in aanmerking komen voor bespreking in een afstemmingsoverleg waarin ook de Raad voor de Kinderbescherming participeert. Nog dezelfde dag wordt, voor zover nodig, door de bureaudiensten nadere informatie ingewonnen, ter aanvulling of completering van de beschikbare gegevens. Uitgangspunt is, dat de voor de besluitvorming benodigde informatie over het kind zo actueel mogelijk moet zijn. Dat wil zeggen, dat het informatie betreft gebaseerd op eigen waarneming of informatie op basis van de waarneming van een ander, die zeer recent contact met het betreffende kind heeft gehad. Op grond van deze eerste probleemverkenning wordt eveneens nog dezelfde dag door de bureaudiensten een besluit genomen om de zaak al dan niet in te brengen in het afstemmingsoverleg. Het afstemmingsoverleg vindt dagelijks plaats tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de Toegang BJJ en BJJ/AMK. In het afstemmingsoverleg komen de zaken aan de orde, waartoe door de bureaudiensten is besloten naar aanleiding van de eerste probleemverkenning, die de dag daarvoor heeft plaatsgevonden. In het afstemmingsoverleg zijn de reeds vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's voor het kind leidend bij het nemen van beslissingen. Voorts geldt als uitgangspunt dat op basis van de beschikbare gegevens van het moment, voor het kind tot het meest efficiënte en effectieve en tevens minst belastende spoor moet worden besloten. Het afstemmingsoverleg kan gemotiveerd tot verschillende uitkomsten leiden:

- Er is voldoende vertrouwen dat de veiligheid van en de hulpverlening aan het kind zijn gegarandeerd zonder dat verdere juridische interventie, c.q. raadsonderzoek nodig is;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op dit moment té groot geacht om af te zien van een juridische interventie c.q. raadsonderzoek. De Raad start direct een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden, terwijl de hulpverlening wordt voortgezet;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op dit moment té groot geacht om een raadsonderzoek af te wachten. Op basis van de beschikbare gegevens verzoekt de Raad direct om een voorlopige ondertoezichtstelling. BJJ zet de reeds aangevragen hulpverlening voort in het kader van de VOTS. De Raad start tegelijkertijd een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden.
- De beschikbare informatie is (nog) ontoereikend of té diffuus om tot een verantwoorde beslissing te komen. Wanneer het aanmeldingen betreft van particulieren of anonieme meldingen, start het AMK direct een onderzoek dat binnen enkele dagen moet zijn afgerond om daarna opnieuw ter verdere besluitvorming te worden besproken.

Om ter afwending van de vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's direct hulp te kunnen inzetten, kan het, eerder dan thans gebruikelijk is, noodzakelijk zijn om de rechter te verzoeken om een voorlopige maatregel van kindbescherming. Als de veiligheid van het kind niet voldoende kan worden gegarandeerd, dient tevens te worden overwogen om tegelijkertijd om een machtiging tot uithuisplaatsing te verzoeken.

¹⁵ Deltaplan Gezinsvoogdij: een nieuwe werkwijze voor de uitvoering van ondertoezichtstellingen. De essentie van het Deltaplan is een verbeterde, planmatige werkwijze en een lagere caseload.

Zeeland

De bedoeling van de pilot is dat de werkwijze wordt ontwikkeld door de uitvoerend werkers. De werkwijze is in het plan in grote lijnen als volgt geschetst:

- Trajectafstemming door casusoverleg: in een afstemmingsoverleg (waaraan toegang, AMK en RvdK deelnemen) worden de volgende zaken behandeld: aanmeldingen waarbij een raadmelding/doorgeleiding naar de RvdK geïndiceerd lijkt, zaken die in behandeling zijn bij het crisisteam en lopende zaken waarbij hulp in een vrijwillig kader niet langer toereikend lijkt. De vertegenwoordiger van de RvdK heeft de rol van casusregisseur.
- De voorlopige kinderbeschermingsmaatregel eerder en ruimer benut
- Direct hulpaanbod: voor de pilot zijn extra financiële middelen beschikbaar gesteld aan de zorgaanbieder, zodat direct na het uitspreken van de maatregel hulp geboden kan worden.

3.4 Onderbouwing werkwijzen en aanpak

Een belangrijke vraag in de planevaluatie is, naast de vraag welke werkwijze wordt beoogd, waaróm die werkwijze tot het gewenste resultaat zou leiden. Met andere woorden: op welke theorie of veronderstelling is de verwachting gebaseerd dat de werkwijze snellere doorlooptijden en een efficiëntere werkwijze tot resultaat zal hebben? Daarnaast kan ook de aanpak van de verbetering van de werkwijze gebaseerd zijn op een theorie of model. We hebben eerst aangegeven wat de pilots als onderbouwing voor de (te ontwikkelen) werkwijze of de aanpak bij het ontwikkelen van die werkwijze hebben gebruikt. Daarna beschrijven we kort die theoretische onderbouwingen.

In de meeste plannen wordt niet beschreven waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze (of aanpak) de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen. Om die reden is daar in de interviews naar gevraagd.

In het interview met de pilot **Amsterdam** kwam naar voren dat de ervaringen die zijn opgedaan met het Justitieel Casusoverleg (JCO), als uitgangspunt voor de pilot genomen zullen worden. Ook daar zijn de verschillende partijen letterlijk bij elkaar gehuisvest en hebben ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het proces in de gehele keten. Ook heeft men de ervaring en verwachting dat een pilotsituatie mensen de ruimte geeft om hun werkwijze te veranderen.

In **Overijssel** werd in Almelo voor de aanpak bij het ontwikkelen van de werkwijze gebruik gemaakt van de Doorbraakmethode (Diephuis, 2004; Van Deur, Diephuis, Oortgiesen & Stienstra, 2006). De verbeterideeën die volgens de Doorbraakprincipes uitgeprobeerd zullen worden, waren vooral gericht op het versnellen en het meer effectief maken van de aanmelding, intake en indicatiestelling. Vervolgens was het in deze regio de bedoeling om vanuit de ervaringen met de Doorbraakmethode, de werkwijze te verbreden naar geheel Overijssel. De regio Zwolle maakte met name gebruik van ervaringen die al zijn opgedaan door BJZO IJssel-Vecht en de Raad voor de Kinderbescherming Zwolle. Daarnaast werd het zgn. Britse model als uitgangspunt gebruikt worden. Men verwacht niet dat ze dit zgn. Britse model (Veldkamp, 2005) zondermeer kunnen kopiëren naar de Nederlandse situatie, omdat de hulpverlening in Groot-Brittannië anders georganiseerd is. Wat hen vooral aanspreekt in dit Britse model is de ketenvisie. Ook in **West-Brabant** dient het zgn. Britse model (Veldkamp, 2005) dient als inspiratiebron voor de te ontwikkelen werkwijze.

In **Zeeland** worden het Britse model (Veldkamp, 2005) en de lezing 'Kan de keten korter?' (Van Montfoort, 2005) als inspiratiebronnen worden gebruikt. Daarnaast wordt er gekeken of het Verdrag voor de Rechten van het Kind meer meegenomen kan worden in de onderbouwing van de werkwijze. Het toetsen van de verbeterpunten zal volgens de Doorbraakmethode gedaan worden.

In **Gelderland, Limburg** en **Rotterdam** baseert men zich niet op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur, maar op (impliciet) aanwezige kennis en ervaring. Deze gaat ervan uit dat *face to face* overleg en kortere communicatielijnen de afstemming zal verbeteren.

Onderbouwing beoogde werkwijze

We beschrijven de inspiratiebronnen kort in deze paragraaf. Omdat er aan het eind van de pilotperiode geen werkwijzen op papier zijn gezet, is lastig te achterhalen welke (werkzame) factoren daaruit precies zijn toegepast in de pilots. Om die reden is niet aan te geven welke onderdelen zijn toegepast in de nieuwe werkwijzen.

Jeugdbescherming in Groot-Brittannië

Op verzoek van de Directie Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie beschrijft Veldkamp (2005) in een rapport hoe de jeugdbeschermingsketen in Groot-Brittannië is ingericht en de daarin voorgeschreven termijnen. De centrale overheid speelt in Groot-Brittannië een hele duidelijke rol, de jeugdbeschermingsketen wordt bovendien niet uitgevoerd door aparte organisaties maar valt onder de verantwoordelijkheid van één organisatie, het Social Services Department (SSD). Het SSD kan door iedereen worden benaderd met zorgen over de veiligheid en ontwikkeling van een kind, ongeacht de aard of ernst van die zorgen. Het SSD is verplicht om op elke verwijzing te reageren, in nauwe samenwerking met andere organisaties zoals onderwijs, politie, welzijnswerk, et cetera. De uitvoerend werkers van SSD zijn in de regel hoog opgeleide, betrokken professionals, die goed theoretisch onderlegd zijn. Er wordt veel belang gehecht aan de samenwerking met ouders op basis van vrijwilligheid, maar men is niet terughoudend met het inschakelen van de rechter als de veiligheid van het kind in het geding is. De samenwerking tussen SSD en andere organisaties is wettelijk vastgelegd, de te volgen werkwijze is precies beschreven. In die werkwijze zijn ook termijnen opgenomen, die niet mogen worden overschreden. De organisatie is zodanig ingericht, dat de voorgeschreven werkwijze en termijnen kunnen worden gevolgd. De stappen en termijnen in het werkproces zijn als volgt:

- Stap 1: Probleemverkenning. Binnen 24 uur na de verwijzing.
- Stap 2: Eerste beslissing over de eerstvolgende actie die naar aanleiding van de verwijzing moet worden ondernomen. Binnen 24 uur na de verwijzing.
- Stap 3: Eerste inhoudelijke beoordeling van de situatie van het kind. Binnen 7 werkdagen na de verwijzing.
- Stap 4a: Vervolgstep bij het ontbreken van een vermoeden van actueel of te verwachten lijden (diagnostisch onderzoek, opstellen hulpverleningsplan, besluit). Binnen 42 werkdagen na de verwijzing.
- Stap 4b: Vervolgstep bij een vermoeden van actueel of te verwachten lijden (kinderbeschermingsonderzoek, opstellen hulpverleningsplan, besluit). Binnen 42 werkdagen na de verwijzing.
- Stap 4c: Direct handelen wanneer het kindbeschermingsonderzoek niet kan worden afgewacht, gevolgd door onderzoek en besluit. Binnen 8 werkdagen na de verwijzing.
- Stap 5: Voortgangsbepaling uitvoering kindbeschermingsplan. Binnen 3 maanden na de eerste inhoudelijke beoordeling (stap 3). Deze worden daarna herhaald na maximaal 6 maanden, zolang het kind is opgenomen in het kindbeschermingsregister.

Kan de keten korter?

In deze lezing stelt Van Montfoort (2005)¹⁶ dat de jeugdbeschermingsketen uit teveel schakels bestaat, waardoor de keten inefficiënt, niet effectief en sterk vertragend werkt. Elke schakel is verantwoordelijk

¹⁶ Inleiding bij het congres 'Kind tussen twee vuren' (NIZW/Transact) op 13 januari 2005.

voor een stukje in de keten en voert het daarbij behorende werk uit volgens een eigen werkwijze (die niet altijd logisch aansluit op de werkwijze van de vorige en volgende schakel). Hij pleit er o.a. voor de keten kort en overzichtelijk te houden en een eenduidig en duidelijk systeem voor onderzoek en besluitvorming te gebruiken.

Ervaringen met het Justitieel Casusoverleg

In het kader van het programma *Aanpak jeugdcriminaliteit 2003-2006 Jeugd terecht* werd landelijk het justitieel casusoverleg (JCO) ingevoerd. Het JCO is een overleggroep van het Openbaar Ministerie, de politie, de Raad voor de Kinderbescherming en in veel gevallen ook de Jeugdreclassering en HALT. Doel van het JCO is het verkorten van de doorlooptijden en het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming. In het evaluatierapport wordt een aantal resultaten en knelpunten besproken (Van Poppel, Pranger, Veenma, Bruinsma & Boekhoorn, 2005).

Het is volgens de onderzoekers niet duidelijk of het korter worden van de doorlooptijden (het voornaamste doel) gevolg is van de JCO'en; er zijn meer factoren van invloed. Met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit van de besluitvorming (het tweede doel) geven veel van de betrokken partijen aan dat zij een mandaat missen vanuit de organisatie waar zij voor werken. Op het gebied van tijd voor besluitvorming, efficiënt vergaderen, vertrouwen en het gevoel serieus genomen te worden zijn de deelnemers over het algemeen tevreden. Gebrek aan tijd (zowel voor de voorbereiding als het nawerk) is het belangrijkste knelpunt met betrekking tot het functioneren van de JCO'en. Een beter administratief systeem ter ondersteuning van de JCO'en zou uitkomst kunnen bieden. Toegang tot informatiesystemen van JCO-partners wordt ook veel bepleit. Een ander knelpunt is dat informatie laat wordt aangeleverd door betrokken JCO-partners. Wederom zou een administratief systeem uitkomst kunnen bieden.

Onderbouwing aanpak verbetering werkwijze

Doorbraak

Voor de aanpak van de verbetering is in de pilots Overijssel (en deels ook in Zeeland) gebruik gemaakt van de Doorbraakmethode (Diephuis, 2004; Van Deur, Diephuis, Oortgiesen & Stienstra, 2006)¹⁷.

Doorbraak is een methode uit de gezondheidszorg die in de jeugdzorg wordt gebruikt om wachtlijsten weg te werken en doorlooptijden te versnellen. Kern van deze methode is dat expliciete kennis (*evidence based* kennis in bijv. vaktijdschriften) en impliciete kennis (ervaring, *best practices*) worden samengebracht door een expertteam (bestaande uit deskundigen en wetenschappers). Dit expertteam stelt verbeterideeën op, op basis van bewijs uit onderzoek en/of bewezen succesvolle praktijkvoorbeelden (*evidence en/of practice based*). Tijdens werkconferenties gaan multidisciplinaire teams deze verbeterideeën vertalen in concrete verbeteracties ten behoeve van hun eigen organisatie(s). Deze verbeteracties worden vervolgens uitgetoetst in de praktijk en op basis van de ervaringen verder uitgewerkt. Dit vertalen, uitproberen en toetsen gebeurt aan de hand van de PDSA-cyclus:

- Plannen: het plannen van activiteiten en stellen van doelen
- Doen: uitvoeren van de geplande activiteiten
- Studie: nagaan in hoeverre de afgesproken doelen zijn gerealiseerd
- Actie: analyse van afwijkingen en aanpassen van het proces

Daarbij staan drie vragen centraal: (1) Wat willen we bereiken? (doel), (2) Hoe weten we dat een verandering een verbetering is? (meten) en (3) Welke veranderingen kunnen we invoeren die resulteren in verbeteren? (veranderen).

De PDSA-cyclus stelt de teams in staat om in korte tijd veranderingen in hun werk toe te passen en te toetsen. De verbeterideeën worden direct op kleine schaal in de praktijk getest en consequent gemeten. Dit laat al snel zien of het idee ook daadwerkelijk tot verbeteringen leidt. Als dit inderdaad het geval is,

¹⁷ Voor meer informatie zie www.jeugdzorg.nl/doorbraak/.

wordt bekeken hoe dit op grotere schaal toegepast kan worden en welke knelpunten daarvoor eerst nog opgelost moeten worden. Tussen de conferenties zijn er zogenaamde actieperiodes, waarin de verbeteringen worden doorgevoerd en de eerste resultaten worden bereikt. De conferenties zorgen ervoor dat deelnemers hun ervaringen en resultaten met elkaar kunnen uitwisselen.

3.5 Tot slot

De meeste plannen zijn kort en bondig beschreven. In de pilotplannen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in doelen en voorgestelde werkwijze, inrichting van de pilotorganisatie, communicatie, nulmeting en kosten van de pilot. Uit de interviews bleek dat er weinig tijd was om het plan te schrijven, om die reden heeft een aantal pilots ervoor gekozen in grote lijnen een plan te schetsen, wat in een later stadium verder uitgewerkt zou worden. Het nagenoeg ontbreken van een analyse van knelpunten en een uitgewerkte (theoretisch onderbouwde) werkwijze, betekent echter wel dat de uitvoerders van de pilots weinig in handen hebben gekregen om het verbeterproces te beginnen. In hoofdstuk 5 worden suggesties gedaan voor het vervolg van het project, waarbij ook de planfase aan de orde komt.

4. Procesevaluatie

In dit hoofdstuk staat de procesevaluatie, oftewel de uitvoering van de plannen, centraal. Centrale vraag is hoe de pilots in de praktijk uitgevoerd worden en of dat is zoals was bedoeld. Eerst wordt beschreven in hoeverre de uitgevoerde werkwijze volgens het plan wordt uitgevoerd en wat de nieuwe werkwijzen concreet inhouden. Daarna komt aan de orde hoe tevreden cliënten zijn over de snelheid van werken, de bejegening en de informatieverstrekking.

4.1 *Werkwijze volgens plan?*

Bij de procesevaluatie wordt als eerste gekeken of de werkwijze wordt uitgevoerd zoals deze in het plan was voorgesteld. Dit is echter nauwelijks na te gaan, omdat de meeste pilots geen uitgewerkte werkwijze in hun plan hebben opgenomen. Bij sommige pilots is hooguit na te gaan of de in het plan vastgelegde afspraken zijn nagekomen. Een aantal pilots heeft wel na het eerste pilotplan een definitief plan geschreven, met daarin soms een verder uitgeschreven werkwijze.

De pilot **Amsterdam** heeft geen werkwijze in het plan beschreven, ook zijn er geen samenwerkingsafspraken tussen de ketenpartners vastgelegd. Het voornemen om een gezamenlijke huisvesting te creëren en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het gehele ketenproces zoals dat ook bij de JCO's het geval is, is volgens plan uitgevoerd. Verder werkt men vooral volgens de afspraken die in het overleg concreet bedacht zijn.

Het oorspronkelijke plan van de **Gelderse** pilot is na enkele maanden aangepast: het diagnostisch instrument is uit de pilot verdwenen. De nieuwe werkwijze bestaat vooral uit het afstemmingsoverleg. In **Limburg** wordt verbeteractie 1 (de gezamenlijke voordeur) uitgevoerd volgens de richtlijnen die zijn vastgelegd in het plan. Verbeteractie 2 (stap terug in de keten) is vooral gericht op het veranderen van attitudes bij zowel de uitvoerders als het management. Met betrekking tot verbeteractie 3 (informatie als verbinding) werd nog gezocht naar een manier hoe dit het beste georganiseerd kan worden. Voor het realiseren van de laatste verbeteractie (snelle OTS) zullen eerst de RvdK en de kinderrechter een verdere uitwerking van de verbeteractie opstellen.

De twee **Overijsselse** pilotgroepen zijn gezamenlijk van start gegaan met een regionale startdag (met ca. 50 personen, inclusief de directies van de ketenpartners). Tijdens deze startdag werd de werkwijze verfijnd onder leiding van een coach. In Almelo wordt volgens plan gewerkt met de Doorbraakmethode. In het **Rotterdamse** pilotplan is vastgelegd dat er één gezamenlijke werkplek zou zijn. Dit is echter niet uitgevoerd, omdat het niet haalbaar bleek. Het gezamenlijke overleg vindt wel plaats, maar niet meer dagelijks. In het plan staat verder dat de rechtbank vanaf het ontvangen van het rekest tot en met de uitspraak een periode heeft van 1 tot 2 weken, dit klopt nog steeds.

Het plan van **West-Brabant** bevat geen uitgeschreven werkwijze, per casus wordt besproken wat er gebeuren moet. Het afstemmingsoverleg is teruggebracht naar drie keer in de week in plaats van vijf keer. In **Zeeland** wordt grotendeels volgens de samenwerkingsafspraken in het plan gewerkt. Waarin het afwijkt van het plan is dat er formeel geen casusregisseur is.

4.2 Nieuwe werkwijzen

Uiteindelijk komen alle pilots uit op min of meer dezelfde werkwijze: een afstemmings- of gezamenlijk casusoverleg, waarbij de verschillende ketenpartners met elkaar overleggen over de aanpak van het onderzoek en gezamenlijk beslissen wie welke taak op zich neemt. Daarnaast wordt door sommige pilots meer gebruik gemaakt van de VOTS. In Overijssel is daarnaast vooral geëxperimenteerd met praktische/logistieke oplossingen. Nog geen enkele pilot heeft de nieuwe werkwijze beschreven.

Veranderingen ten opzichte van ‘oude’ werkwijze

Afstemmingsoverleg

Het afstemmingsoverleg fungeert bij alle pilots vooral als moment van snelle informatie-uitwisseling en –overdracht. Men heeft de indruk dat er minder langs elkaar heen wordt gewerkt en de samenwerking verbeterd is, hoewel dit bij sommige pilots het karakter van een ‘gearrangeerd huwelijk’ heeft: het gaat (nog) niet helemaal van harte, maar men raakt er wel van doordrongen dat samenwerking kan lonen. Er zijn verschillen te zien in het afstemmen van taken en verantwoordelijkheden: bij een aantal pilots (met name Limburg, Overijssel, West-Brabant en Zeeland) wordt geëxperimenteerd met het sneller overnemen van elkaars taken, waarbij de scheiding tussen bijvoorbeeld AMK en RvdK wat losser wordt gehanteerd. Terwijl men bij andere pilots meer vasthoudt aan een strikte scheiding van taken en de doorlooptijd vooral probeert te verkorten door het sneller op elkaar laten volgen van die taken. Bij het afstemmen van verantwoordelijkheden is dezelfde beweging te zien: bij sommige pilots wordt dit bijna letterlijk samen gedragen (Overijssel, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland), terwijl bij andere pilots de nadruk ligt op het goed (er)kennen van elkaars verantwoordelijkheid. In Zeeland worden ook de gezinsvoogd en de zorgaanbieder uitgenodigd bij het afstemmingsoverleg. Voor het uitwisselen en overdragen van informatie is Overijssel bezig geweest praktische oplossingen te bedenken en uit te proberen, zoals het gebruik van USB-sticks en e-mail.

Samen optrekken

Een aantal pilots ziet voordeel in het meer gezamenlijk uitvoeren van taken. Zo heeft Overijssel geëxperimenteerd met het gezamenlijk doen van onderzoek door AMK en RvdK (bijv. door gezamenlijk huisbezoek) en een warme overdracht (dat wil zeggen dat gegevens niet alleen schriftelijk of telefonisch worden overgedragen, maar ook in een *face to face* gesprek).

De pilots Rotterdam en Limburg spreken expliciet de wens uit een gezamenlijke intake in te richten, waar binnenkomende zorgmeldingen worden behandeld (dit is in feite het gezamenlijk casusoverleg).

Vooruit plannen

Overijssel en Zeeland hebben met de rechtbank afgesproken dat zij vooraf tijd kunnen reserveren voor het inplannen van zittingen. De planning wordt daarmee efficiënter: niet alleen voor het snel kunnen benutten van een zitting (zo snel mogelijk na het gereed komen van het rapport, in plaats van weken later) maar ook voor het plannen van het eigen werk. Voor de werker is de zittingsdatum een stok achter de deur om het rapport op tijd klaar te hebben.

Gebruik voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS)

In Zeeland en Overijssel wordt geëxperimenteerd met de VOTS als ‘onderzoeksmaatregel’, dat wil zeggen onderzoek doen en tegelijkertijd hulp bieden. Bij verstandelijk beperkte ouders vindt men dit bruikbaar om na te gaan hoe ‘leerbaar’ de ouders zijn. Bij sommige cliënten werkt de VOTS als ‘stok achter de deur’: met de druk van een dreigende definitieve maatregel raken cliënten wel gemotiveerd om mee te werken aan hulp.

Gebruik protocollen en instrumenten

De Gelderse pilot startte met het gebruiken van een instrument door meerdere ketenpartners (toegang BJJ en RvdK), om te zorgen voor meer volledigheid van informatie en eenduidigheid in de werkwijze. Maar in de praktijk ontstond er weerstand tegen het gebruik ervan bij medewerkers van bureau jeugdzorg, omdat men vond dat het te uitgebreid was voor hun deel van het onderzoek en het daarom geschikter was voor gebruik door de RvdK (wat illustreert hoe hardnekkig het denken in afzonderlijke schakels is in plaats van de doorloop in de keten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid te zien). Hoewel men vanwege die sterke weerstand na twee maanden hiermee is gestopt, heeft men nog steeds de wens eenzelfde instrument te gebruiken, omdat dit veel tijd zou kunnen schelen. In Overijssel is een protocol opgesteld voor een raads melding en voor het indienen van een rekest indienen. Daarnaast is gekeken of het gebruik van instrumenten beter op elkaar afgestemd kan worden (niet duidelijk waar dit laatste concreet toe heeft geleid).

Om te beoordelen of de gekozen werkwijzen voldoende dekkend zijn voor het bereiken van de doelen, zijn de doelen en werkwijzen in een overzicht (zie hieronder) geplaatst. Hierin valt op dat de werkwijzen de doelen redelijk bedienen.

Doel	Werkwijze	Welke pilot
<i>Afstemming en samenwerking</i>		
Verbetering van de afstemming van taken, zodat er geen dubbel werk meer wordt gedaan	Gezamenlijk casusoverleg/afstemmingsoverleg	Alle pilots
	Gebruik van informatie door de hele keten ('Informatie als verbinding')	Limburg
	Protocollen voor raads melding en rekest indienen	Overijssel (Almelo)
Verbeteren van de besluitvorming: snel, zorgvuldig, onderbouwd en transparant	Gezamenlijk casusoverleg/afstemmingsoverleg	Alle pilots
	Gebruik van informatie door de hele keten	Limburg
	Protocollen voor raads melding en rekest indienen	Overijssel (Almelo)
Niet meer ná elkaar maar mét elkaar zaken behandelen, met behoud van ieders bevoegdheden	Warme overdracht/gezamenlijk huisbezoek	Overijssel
	Betrekken gezinsvoogd en/of zorgaanbieder in overleg	Zeeland
	'Stap terug in de keten' (snellere start raads onderzoek)	Limburg
	Gebruik van informatie door de hele keten	Limburg
Vergroten deskundigheid	Protocollen voor raads melding en rekest indienen	Overijssel (Almelo)
Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik	Diagnostisch instrument voor alle ketenpartners	Gelderland (2 mnd)
	Afstemming gebruik instrumenten	Overijssel (Almelo)
Er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid t.a.v. het beschermen van kinderen	-	-
Vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners	-	-
<i>Logistiek en overdracht</i>		
Efficiënt overdragen van informatie	Gebruik van USB-sticks en e-mail	Overijssel
Er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik	Diagnostisch instrument voor alle ketenpartners	Gelderland (2 mnd)
	Afstemming gebruik instrumenten	Overijssel (Almelo)
Vergroten deskundigheid	Protocollen voor raads melding en rekest indienen	Overijssel (Almelo)
-	Tijd voor zittingen vooraf reserveren bij rechtbank	Overijssel, Zeeland
<i>Interne werkprocessen</i>		
-	-	-
-	-	-
-	-	-

Aan twee doelen zijn niet expliciet werkwijzen te koppelen, nl. 'Er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen' en 'Vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners'. Dit is logisch omdat deze doelen erg abstract zijn. Met het vooraf reserveren van tijd voor zittingen bij de rechtbank zal vooral de logistiek (en in zekere zin ook de planning) gediend zijn. Hiervoor was geen duidelijk doel geformuleerd.

In het vorige hoofdstuk constateerden we al dat ten aanzien van drie knelpunten op het gebied van interne werkprocessen er geen doelen waren geformuleerd. Hier zijn dan ook geen werkwijzen voor bedacht. Maar omdat met het verbeteren van interne werkprocessen de doorlooptijd mogelijk wel zal versnellen, zou het zinvol zijn geweest ook op dit punt doelen en werkwijzen te formuleren.

Wat werkt (niet)?

Om na te gaan wat werkt en wat niet, zijn we o.a. in de interviews nagegaan welke positieve gevolgen men ziet van bepaalde werkwijzen, welke negatieve gevolgen en welke risico's er eventueel aan kleven. In het schema hieronder is dit op een rij gezet.

Werkwijze	Welke pilot	Positieve gevolgen	Negatieve gevolgen/ risico's
Gezamenlijk casusoverleg / afstemmingsoverleg	Alle pilots	Er wordt minder langs elkaar heen gewerkt, geen dubbel werk. Er zijn kortere lijnen waardoor er sneller wordt gewerkt. Niet meer na maar naast/met elkaar werken. Men krijgt een beter beeld van hoe de ander werkt en waarom.	De focus op snelheid wordt als gevaar gezien. Er moet wel zorgvuldig gewerkt blijven worden; snelheid moet niet voor alles gaan.
Warme overdracht / gezamenlijk huisbezoek	Overijssel	Zaak komt sneller op de plek waar hij hoort, doordat volgende medewerker al aanwezig is. Prettig om zorgen direct te kunnen delen met ketenpartner.	Voor de cliënt kan het onduidelijk zijn wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft.
Betrekken gezinsvoogden/of zorgaanbieder in overleg	Zeeland	Hulp is sneller geregeld. Er wordt al direct meegedacht over invulling van de hulp.	
'Stap terug in de keten' (snellere start raadsonderzoek)	Limburg	Onbekend	Onbekend
'Informatie als verbinding' (gebruik van informatie door de hele keten)	Limburg	Onbekend	Onbekend
Protocollen voor raads melding en rekest indienen	Overijssel (Almelo)	Niet elke keer het wiel uitvinden, maar meteen doen zoals het het beste werkt	
Gebruik van USB-sticks en e-mail	Overijssel	Snelle uitwisseling van informatie	Misbruik van informatie via internet
Diagnostisch instrument voor alle ketenpartners	Gelderland (na 2 mnd mee gestopt)	Volledigheid van informatie (belangrijke informatie kan niet vergeten worden), zorgt voor eenduidigheid in werkwijze	Indien erg uitgebreid, kost het veel tijd om in te vullen
Afstemming gebruik instrumenten	Overijssel (Almelo)	Instrumenten worden hooguit één keer afgenomen	
Tijd voor zittingen vooraf reserveren bij rechtbank	Overijssel, Zeeland	Niet meer wachten op een zitting. Vooraf weten wanneer de zitting is, maakt dat raadsonderzoekers hun werk strakker gaan plannen	Ouders hebben (te) weinig tijd om zich voor te bereiden op de zitting.

Bereikte doelen

Wat is er bereikt op het gebied van de doelen die betrekking hebben op het proces (zoals bijv. het verbeteren van de samenwerking)? De meeste pilots hebben daar geen gegevens over. Als er al iets vermeld kan worden over bereikte resultaten, dan heeft dat vooral betrekking op de doorlooptijden (dit is aan de orde geweest in hoofdstuk 2).

In **Overijssel** is er meer zicht op welke gegevens ieder vraagt en nodig heeft. Bij de rechtbank kan nu al een rekest worden ingediend wanneer het raadsrapport nog niet klaar is. Er wordt dan bij de rechtbank

alvast een datum voor de zitting vastgelegd. Dit vooruit plannen bij de rechtbank brengt met zich mee dat raadsonderzoekers hun werk strakker gaan plannen. De raadsonderzoekers moeten namelijk twee weken voor de zitting het rapport inleveren. Voordat de raadsonderzoekers het rekest indienen, moeten ze dus al gaan bedenken wanneer ze het rapport af kunnen hebben. Het mogen gebruik maken van een USB-stick en het mailen, waardoor bijvoorbeeld sommige stukken niet meer overgetypt hoeven te worden, zijn concrete veranderingen.

In **Rotterdam** is door het samenwerken meer helderheid gekomen in elkaars werkwijze. De partners zijn al goed op weg om dezelfde taal te gaan spreken. Voor het doel 'eenheid van methodiek' is meer tijd nodig, alhoewel ze ook hiermee al goed op weg zijn.

De uitvoerders van de pilot in **West-Brabant** hebben de indruk dat het dubbel doen van het werk van de vorige partner minder is geworden. De gemeenschappelijk gedragen visie is nog niet heel expliciet aanwezig.

Knelpunten en onvoorziene factoren

In **Amsterdam** wordt de informatieoverdracht vanuit de GGZ als knelpunt ervaren. Er wordt soms te weinig informatie aangeleverd om te beslissen over een OTS. Een ander knelpunt is dat iedereen werkt met eigen computersystemen. Men kan niet bij elkaar in de systemen kijken. Tenslotte worden als knelpunten genoemd het registreren van de pilotzaken (doorlooptijden, etc.) en gebrek aan administratieve ondersteuning.

Wachtlijsten worden nu opgeschoven naar de volgende ketenpartners, want er is onvoldoende plek bij zorgaanbieders. Een ander punt is dat de externe begeleiding door Bureau Van Montfoort al vrij snel is beëindigd in verband met ziekte. Het pilotteam heeft de externe begeleiding en aansturing gemist.

In **Gelderland** worden meer VOTS'en afgegeven. Dat legt een druk op de gezinsvoogden. Ook gaat het snel in behandeling nemen van pilotzaken ten koste van andere zaken. Die komen op een wachtlijst. Er wordt verwacht dat er een aanzuigende werking van de pilot uit gaat. Men heeft de indruk dat zaken in een eerder stadium worden gemeld.

In **Limburg**ervaarde men dat de zaken die bij het AMK binnenkomen, niet zinvol zijn om in te brengen in de pilot. Het AMK krijgt namelijk veel anonieme meldingen van kindermishandeling binnen die eerst nog geverifieerd moeten worden. Dit is niet van tevoren voorzien maar tijdens de pilot pas gebleken. Verder is er, ook tijdens de pilot, een groot knelpunt aan de achterkant van de keten in de afstemming tussen de Raad en de Rechtbank. De Rechterlijke Macht is niet goed vertegenwoordigd geweest in het ontwikkelteam en heeft daarom het denkproces gemist. Om de afstemming tussen de Raad en de Rechtbank is niet optimaal, waardoor de overdracht tussen beide partners voor vertraging zorgt.

In **Overijssel** merkte men dat het tempo tussen aanmelding pilots en daadwerkelijke start te hoog is geweest. Er was daardoor te weinig tijd om vanuit de stuurgroep en het management om de uitvoerend werkers goed te informeren en daarmee enthousiasme op te wekken.

In **Rotterdam** leek de pilot een aanzuigende werking te hebben. De instroom lag veel hoger dan men ingeschat had.

In **West-Brabant** heeft men de ervaring dat de pilot veel tijd opslokt en dat daarmee andere taken in de knel komen. Daarnaast wordt opgemerkt dat de communicatie op beleidsniveau niet goed afgestemd is, waardoor afspraken uit het casusoverleg soms achteraf terug gedraaid worden.

In **Zeeland** vindt men dat men te optimistisch is geweest over de hulp die direct ingezet wordt, wanneer kinderen niet uit huis geplaatst worden (dus bij een VOTS-maatregel). Ook voor kinderen die wel uit huis geplaatst worden is er een tekort aan geschikte hulp. Het gaat hier echter om een structureel tekort dat buiten het bereik van de pilot ligt. Er wordt geen aanzuigende werking gemerkt; het valt juist op dat er elk casusoverleg ongeveer drie à vier casussen in worden gebracht. Het aantal casussen is dus redelijk stabiel.

Aanpassingen

Om de doelen te behalen zouden volgens de pilots Amsterdam en Overijssel een geïntegreerde intake van bureau jeugdzorg en AMK moeten komen.

4.3 *Tevredenheid cliënten*

Een deel van de cliënten (ouders en jongeren vanaf 12 jaar) is een enquête voorgelegd, om een indruk te krijgen van hun ervaringen met de gevolgde werkwijze. Het gaat om een korte tevredenheidslijst, met vragen over de snelheid, accuraatheid e.d. van het onderzoek/besluitvorming.

In de opzet van het onderzoek is ervan uitgegaan dat de vragenlijst wordt afgenomen bij minimaal 20 en maximaal 100 cliënten per pilot. Voor elke pilot zijn 35 enveloppen (met een vragenlijst voor ouders en een vragenlijst voor jongeren vanaf 12 jaar) beschikbaar gesteld, indien nodig kon deze startvoorraad aangevuld worden met nieuwe enveloppen. In totaal zijn er 18 ingevulde ouderenenquêtes en 6 ingevulde jongerenenquêtes¹⁸ bij het NJi binnen gekomen. Omdat een dergelijk klein aantal zich niet leent voor statistische analyses, beperken we ons tot het geven van een globaal overzicht van de tendens in de reacties van de ouders.

De reacties van ouders vallen grofweg uiteen in 'zeer tevreden' en 'zeer ontevreden'. Nogal wat ouders hebben de enquête aangevuld met uitgebreide toelichtingen waaruit valt op te maken dat de zeer tevreden ouders met de handen in het haar zitten en de hulp van harte verwelkomen en de zeer ontevreden ouders hulp niet nodig vinden en de inmenging van BJZ en de RvdK als ongewenst zien.

Een aantal ouders was niet tevreden over de wijze waarop ze geïnformeerd werden over de rechtszitting. In twee gevallen hoorden de ouders pas één werkdag van te voren dat er een rechtszitting plaats zou vinden, waardoor ze vonden onvoldoende tijd te hebben zich op de zitting voor te bereiden. Sommige ouders gaven aan het rapport van het raadsonderzoek niet te hebben gezien. Verder geeft een aantal ouders aan dat het eerste contact met de gezinsvoogd na een uitspraak van de rechter lang op zich laat wachten of pas na eigen initiatief plaats vindt. De vraag is echter of dit nog tot de doorlooptijd van de pilots gerekend moet worden, maar het is in ieder geval een onwenselijke situatie.

Tot slot geven bijna alle ouders aan dat zij niet goed op de hoogte werden gehouden door de medewerkers van de verschillende ketenpartners.

4.4 *Tot slot*

Een van de belangrijkste vragen bij de procesevaluatie betreft de zgn. programma-integriteit: wordt de werkwijze uitgevoerd volgens plan (onderzoeksvraag 10)? Deze vraag is in dit project nauwelijks te beantwoorden, omdat de meeste pilots geen uitgewerkte werkwijze in hun plan hebben opgenomen.

Hoewel sommige pilots in hun plan vermelden dat ze aan het einde van de pilotperiode een beschreven werkwijze zullen opleveren, heeft geen enkele pilot dat daadwerkelijk gedaan.

In hoofdstuk 5 worden suggesties voor het vervolg van de pilots gedaan, waarbij ook het ontwikkelen van de werkwijze aan de orde komt.

¹⁸ Enquête ouders: 5 uit Rotterdam, 5 uit West-Brabant, 4 uit Zeeland, 2 uit Gelderland, 1 uit Amsterdam en 1 uit Limburg. Enquête jongeren: 3 uit West-Brabant, 1 uit Gelderland, 1 uit Limburg en 1 uit Rotterdam.

5. Conclusies en suggesties voor het vervolg

In dit slothoofdstuk beginnen we met het beantwoorden van de onderzoeksvragen, aan de hand daarvan presenteren we de conclusies uit het evaluatieonderzoek. We sluiten het hoofdstuk af met suggesties voor de vervolgfase van het project Afstemming Werkwijze in de Keten.

5.1 *Beantwoording van de onderzoeksvragen*

1. Welke pilots hebben een plan ingediend?

Zeven pilots hebben een pilotplan ingediend voor het project Afstemming Werkwijze in de Keten: Amsterdam, Gelderland, Limburg, Overijssel, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland.

2. Is het plan duidelijk omschreven? Is er bijvoorbeeld helder onderscheid gemaakt tussen knelpunten, doelen en voorgestelde werkwijze?

Opbouw plannen duidelijk. De meeste plannen zijn kort en bondig beschreven. In de pilotplannen wordt een duidelijk onderscheid gemaakt in doelen en voorgestelde werkwijze, inrichting van de pilotorganisatie, communicatie, nulmeting en kosten van de pilot.

Knelpunten en werkwijze onvoldoende uitgewerkt. Bij de pilotplannen valt op dat een analyse van knelpunten meestal ontbreekt (behalve bij de pilot Rotterdam), zodat het niet duidelijk wordt waar de doelen op gebaseerd zijn. De beoogde werkwijze is nauwelijks uitgewerkt in de plannen.

Goed plan onontbeerlijk voor goede start proces. Omdat de pilots weinig tijd hadden om het plan te schrijven, heeft een aantal pilots ervoor gekozen in grote lijnen een plan te schetsen, wat in een later stadium verder uitgewerkt zou worden. Begrijpelijk en ook pragmatisch, alleen is het daardoor niet altijd even helder wat men precies gaat doen. Het nagenoeg ontbreken van een analyse van knelpunten en een uitgewerkte werkwijze, betekent dat de uitvoerders van de pilots weinig in handen krijgen om het verbeterproces te beginnen. De consequentie daarvan kan zijn dat bij de uitvoering van de pilot veel tijd besteed moet worden aan het bedenken van wat er veranderd moet worden en hoe dat aangepakt moet worden. Met andere woorden: alsnog een plan bedenken. De indruk ontstaat dat de plannen vooral tot doel hebben gehad als pilot geaccepteerd te worden. Door de haast waarmee het project gelanceerd is, is de planvorming uit praktische overwegingen beperkt gebleven tot de managementlaag in de organisaties (of soms alleen één directeur). Dit valt de pilotorganisaties naar onze mening niet aan te rekenen, zij hebben de kans om met het project mee te kunnen doen met beide handen aangegrepen door in korte tijd een plan te produceren. Voor de uitvoerend medewerkers heeft dit soms wel de consequentie dat de plannen te weinig houvast bieden als startpunt voor hun experiment.

3. Hoe is de pilot georganiseerd? Welke organisaties nemen er aan deel? Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheden in de pilot verdeeld?

Zie bijlage 5.

4. Is er een duidelijke analyse van de knelpunten (ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming)? Welke verbeterpunten zijn geïdentificeerd?

Een analyse van knelpunten ontbreekt (behalve bij de pilot Rotterdam), zodat het niet duidelijk wordt waar de doelen op gebaseerd zijn.

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

Voor de doelen met betrekking tot interne werkprocessen zijn geen doelen opgesteld. Toch lijkt bijvoorbeeld inefficiënte planning van individuele medewerkers een sterk remmende factor. Er valt dus zeer waarschijnlijk winst te halen uit het leren beter plannen.

5. Zijn er doelen geformuleerd? Zijn deze doelen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden)? Is er ook aangegeven hoe en op welk moment de behaalde resultaten gemeten worden? Is er onderscheiden of het doelen zijn die betrekking hebben op het proces (bijv. diversiteit en omvang van de doelgroep, aard en omvang contacten met ketenpartners) en doelen met betrekking tot het resultaat (er is sneller een besluit en/of hulp gerealiseerd)?

Doelen lastig te meten. De doelen die door de projectgroep zijn opgesteld (kort gezegd: de doorlooptijd duurt maximaal een week, indien er een voorlopig besluit is genomen dan is de maximale doorlooptijd tot aan het definitieve besluit twee maanden) zijn door alle pilots¹⁹ overgenomen. Dit zijn concrete en goed meetbare doelen. Dat is veel minder het geval bij de doelen die de pilots daarnaast nog zelf hebben opgesteld. Deze doelen (zoals o.a. verbetering van de afstemming van taken, er is een gemeenschappelijke visie/verantwoordelijkheid ten aanzien van het beschermen van kinderen, er is vertrouwen in de expertise van de andere ketenpartners, er is eenheid in methodiek en instrumentgebruik, de besluitvorming is zorgvuldig, onderbouwd en transparant, de deskundigheid is vergroot) zijn over het algemeen niet voldoende SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) geformuleerd. Daardoor zijn ze lastig te meten. Hoe de resultaten moeten worden gemeten, wordt dan ook niet vermeld. Dat dit onvoldoende het geval is zal ook (deels) te wijten zijn aan het korte tijdsbestek waarin de plannen opgesteld moesten worden.

6. Welke werkwijze wordt voorgesteld om de gestelde doelen te bereiken? Wie (welke ketenpartner) doet wat?

De werkwijze wordt in de pilotplannen niet of vrij summier beschreven. De ‘werkwijze’ bestaat er uit nieuwe werkwijzen in de praktijk te ontwikkelen en te toetsen.

¹⁹ De Gelderse en Rotterdamse pilot gaan niet uit van 42 werkdagen (2 maanden), maar 42 kalenderdagen (6 weken).

Veel overeenkomsten in ontwikkelde werkwijzen. Hoewel de werkwijzen op verschillende manieren zijn ontwikkeld (de werkwijze al werkende ontwikkelen de werkwijze eerst ontwikkeld en vervolgens uitgeprobeerd), komen uiteindelijk alle pilots uit op min of meer dezelfde werkwijze: een afstemmings- of gezamenlijk casusoverleg, waarbij de verschillende ketenpartners met elkaar overleggen over de aanpak van het onderzoek en gezamenlijk beslissen wie welke taak op zich neemt. Het letterlijk ‘met elkaar om de tafel gaan zitten’ wordt door alle pilots als de aangewezen manier gezien om vertragingen in de keten te verminderen. In de interviews bleek daar meestal niet een duidelijk omschreven idee of ‘theorie’ aan ten grondslag te liggen, het lijkt als vanzelfsprekend te worden gezien dat een betere afstemming en samenwerking vooral tot stand komt door een dergelijke overlegvorm op te zetten. De pilot Gelderland heeft in de beginperiode van de pilot geprobeerd een geheel andere werkwijze te ontwikkelen door BJZ en de RvdK gebruik te laten maken van hetzelfde diagnostisch instrument. Los van de vraag of dit een bruikbare werkwijze was, is het jammer dat deze poging zo snel is gestrand, omdat het nu niet mogelijk is een vergelijking te maken tussen geheel verschillende werkwijzen.

7. Waarop is de gedachte gebaseerd dat voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen? Zijn ze gebaseerd op ervaringen elders? Zijn er bewijzen uit de onderzoeksliteratuur die deze gedachte ondersteunen?

Onderbouwing nauwelijks uitgewerkt. Omdat er in de plannen geen werkwijzen worden uitgewerkt, ontbreekt logischerwijs ook een onderbouwing of verantwoording voor die gekozen werkwijze.

8. Is in de pilotplannen aangegeven of en hoe de randvoorwaarden worden gerealiseerd (waaronder een opgave van de kosten)?

De pilotplannen zijn reeds door de projectgroep beoordeeld, die daarbij onder meer gekeken heeft naar de mate waarin werd voldaan aan de door de stuurgroep gestelde randvoorwaarden.

9. Zijn de pilots per 1 april van start gegaan?

De meeste pilots zijn 1 april begonnen met de voorbereidingen. De daadwerkelijke start van de uitvoering van de pilot begon bij Zeeland en Zwolle direct, bij Almelo, Gelderland en West-Brabant enkele weken later en bij Amsterdam, Limburg en Rotterdam twee maanden later. In Gelderland is half augustus een herstart gemaakt.

10. Wordt de werkwijze uitgevoerd volgens het plan? Zo nee, in welke opzichten verschilt de uitvoering van het plan? Wat is de reden voor deze verschillen?

Of de werkwijze wordt uitgevoerd volgens plan is nauwelijks na te gaan, omdat de meeste pilots geen uitgewerkte werkwijze in hun plan hebben opgenomen.

De werkwijzen zijn op verschillende manieren ontwikkeld: de meeste pilots hebben de werkwijze al werkende ontwikkeld (inductief) en twee pilots hebben eerst de werkwijze bedacht en deze vervolgens uitgeprobeerd (deductief).

Hoewel sommige pilots in hun plan vermelden dat ze aan het einde van de pilotperiode een beschreven werkwijze zullen opleveren, heeft geen enkele pilot dat daadwerkelijk gedaan.

11. Hoe werkt de werkwijze in de praktijk? Waarin is deze aanpak anders dan de gebruikelijke aanpak? Welke verandermechanismen zijn precies van kracht? Komt dit overeen met de veronderstellingen van het plan?

Gezamenlijk afstemmingsoverleg. Opvallend is dat alle pilots uiteindelijk met min of meer dezelfde werkwijze aan de slag zijn gegaan, namelijk een gezamenlijk afstemmingsoverleg. Bij een aantal pilots

(met name Limburg, Overijssel, West-Brabant en Zeeland) geëxperimenteerd met het sneller overnemen van elkaars taken, waarbij de scheiding tussen bijvoorbeeld AMK en RvdK wat losser wordt gehanteerd. Terwijl men bij andere pilots meer vasthoudt aan een strikte scheiding van taken en de doorlooptijd vooral probeert te verkorten door het sneller op elkaar laten volgen van die taken. Voor het uitwisselen en overdragen van informatie zijn met name in Overijssel praktische oplossingen bedacht (gebruik USB-sticks en e-mail).

Gezamenlijke uitvoering van taken. Een aantal pilots ziet voordeel in het meer gezamenlijk uitvoeren van taken, zoals gezamenlijk huisbezoek en een warme overdracht. De snellere en betere overdracht van informatie heeft ertoe geleid dat men beter zicht heeft op welke informatie een ketenpartner nodig heeft. De pilots Amsterdam en Overijssel geven aan dat een geïntegreerde intake van bureau jeugdzorg en AMK zou moeten komen om ervoor te zorgen dat zo snel mogelijk de juiste persoon zich met een casus gaat bezighouden.

Vooruit plannen. Bij een aantal pilots wordt planmatiger gewerkt, door zittingen bij de rechtbank eerder dan gebruikelijk in te plannen (met als neveneffect dat raadsmedewerkers planmatig moeten werken) of door te werken met protocollen en instrumenten.

Gebruik voorlopige maatregel. En in een aantal pilots wordt meer gebruik gemaakt van een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS).

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

12. Hoe wordt de werkwijze in de praktijk ervaren door de betrokken beroepskrachten (kinderrechters, raadsonderzoekers, medewerkers BJZ en AMK en gezinsvoogden)?

De ervaringen van de pilots met het gezamenlijk casusoverleg zijn overwegend positief. Men ervaart dat er minder langs elkaar heen wordt gewerkt, er wordt geen dubbel werk meer gedaan. Er zijn kortere lijnen waardoor er sneller wordt gewerkt. Men krijgt een beter beeld van hoe de ander werkt en waarom. De focus op snelheid wordt wel als risico gezien. Men vindt het belangrijk dat men zorgvuldig blijft werken. Ook met de warme overdracht en gezamenlijk huisbezoek heeft men positieve ervaringen: een casus komt sneller op de plek waar hij hoort, bovendien is het prettig om zorgen direct te kunnen delen met de ketenpartner. Het gebruik van USB-sticks en e-mail blijken zeer goede en praktische middelen om het (als zeer frustrerend ervaren en) tijdrovende overnemen van gegevens te vergemakkelijken en versnellen. Men is wel beducht voor misbruik van informatie via internet, daarom is het van belang dat er zeer zorgvuldig mee wordt omgesprongen.

Over het gebruiken van eenzelfde diagnostisch instrument door meerdere ketenpartners bleken de meningen verdeeld. Men vond het een voordeel dat zo’n instrument zou kunnen zorgen voor volledigheid

van informatie en eenduidigheid in de werkwijze. Maar in de praktijk ontstond er weerstand tegen het gebruik ervan bij medewerkers van bureau jeugdzorg, omdat men vond dat het te uitgebreid was voor hun deel van het onderzoek en het daarom geschikter was voor gebruik door de RvdK. Voor gebruik bij bureau jeugdzorg wordt het al snel als onnodig en onwenselijk gezien (wat overigens illustreert hoe hardnekkig het denken in afzonderlijke schakels is in plaats van de doorloop in de keten als een gezamenlijke verantwoordelijkheid te zien). Dit zou ondervangen kunnen worden door vooraf goed met elkaar te bepalen welke informatie minimaal nodig is op welk moment en op basis hiervan een gezamenlijk instrument te ontwikkelen, waarvan onderdelen door verschillende organisaties worden gebruikt (op het moment dat het nodig is).

Vooruit plannen verbetering. Het vooraf tijd voor zittingen reserveren bij rechtbank wordt een verbetering genoemd: er hoeft niet meer gewacht te worden op een zitting en het maakt dat raadsonderzoekers hun werk strakker gaan plannen.

13. Hoe wordt de werkwijze in de praktijk ervaren door de betrokken cliënten (minderjarigen en ouders/verzorgers)?

Ouders ontevreden over informatievoorziening. Uit de enquête blijkt dat voor sommige ouders, als er geen tijd overblijft om zich voor te kunnen bereiden, de zitting soms te snel en onverwacht komt. Bij die planning zou daarom rekening moeten worden gehouden met voldoende voorbereidingstijd voor de ouders (tenzij dit het belang van het kind schaadt). Wat nog als opvallend punt uit de enquête kwam, is dat de ouders vinden dat zij niet goed op de hoogte werden gehouden door de medewerkers van de verschillende ketenpartners. Dit is een belangrijk aandachtspunt: het goed (blijven) informeren van ouders geeft meteen de mogelijkheid de vinger aan de pols te houden ten aanzien van hoe het met het kind en het gezin gaat gedurende de twee maanden dat het proces (maximaal) kan duren.

14. Worden de beoogde doelen bereikt? NB. Alleen de doelen die betrekking hebben op het proces (zoals bijv. de doelgroep die men wil bereiken).

Procesdoelen nauwelijks toetsbaar. De meeste pilots hebben geen gegevens over bereikte doelen die betrekking hebben op het proces. Drie pilots (Overijssel, Rotterdam en West-Brabant) geven wel bereikte resultaten op zgn. procesdoelen aan. Deze variëren van vooruit plannen bij de rechtbank (met als neveneffect dat raadsmedewerkers planmatig moeten werken) tot het mogen gebruik maken van een USB-stick en het mailen en het beter zicht krijgen op welke informatie een ketenpartner nodig heeft.

15./16. Welke knelpunten en onvoorziene factoren worden geconstateerd bij de veranderde werkwijze?

Communicatie. Als knelpunt werd bij een aantal pilots opgemerkt dat (soms mede door de overhaaste start van de pilots) de communicatie tussen ketenpartners of tussen functionarissen binnen één organisatie niet optimaal is. Bij sommige regio's had de pilot een aanzuigende werking.

17. Welke aanpassingen zouden evt. moeten worden gedaan om de doelen te behalen? Wat verwacht men hiermee te bereiken?

Gezamenlijke aanmelding toegang en AMK. Om de doelen te behalen zouden volgens de pilots Amsterdam en Overijssel de toegang van bureau jeugdzorg en het AMK gezamenlijk de aanmeldingen moeten doen.

18. Wat zijn de eerste resultaten in termen van verkorte doorlooptijden en eventueel andere gestelde normen, prestaties of activiteiten? Zijn de ambities gerealiseerd?

Geen kwantitatief oordeel mogelijk over doorlooptijden. Op basis van de huidige gegevens is het niet mogelijk om een oordeel te geven over een verkorting van de doorlooptijden. De gegevens van zowel de nulmeting als de meting van de resultaten zijn te beperkt om goed te kunnen vergelijken.

De betrouwbaarheid van de gegevens die de pilots hebben aangereikt is gering, sommige gegevens ontbreken volledig (zoals van de jeugdbescherming). De pilots hebben verschillende manieren van registratie en verschillende normen voor het vaststellen van bijvoorbeeld de startdatum. De pilots hebben ook zelf bepaald welke gegevens zij van belang vonden om vast te leggen. De ontvangen gegevens zijn zeer beknopt, waardoor het niet mogelijk is om bijvoorbeeld een uitspraak te doen over de aard van de casus, wat een mogelijke verklaring voor de doorlooptijd zou kunnen zijn.

Wat duidelijk uit de evaluatie van de resultaten is gebleken, is dat het vrijwel onmogelijk is om in korte tijd en zonder al te veel moeite, betrouwbare cijfers over doorlooptijden te achterhalen.

Voor het implementeren van werkwijzen om de doorlooptijden landelijk te verkorten, is het echter wel noodzakelijk dat de ketenpartners regelmatig over actuele cijfers van de doorlooptijden kunnen beschikken om het verkorten van de doorlooptijden (en het kort houden van die tijden) goed te kunnen monitoren.

19. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen in de pilots?

Gezien de uiteenlopende selectiecriteria van de pilots voor zaken is het niet mogelijk om overeenkomsten en verschillen tussen de pilots te duiden. De gegevens zijn slecht vergelijkbaar, omdat in de door de pilots geregistreerde gegevens grote verschillen zitten.

20. Zijn de in de pilots overeengekomen normen en beproefde werkwijzen geschikt voor een regionale 'uitrol'?

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

Overdraagbaarheid onzeker. De vraag is of de verkorte doorlooptijden alleen te danken zijn aan een verandering van de werkwijze. Bij sommige pilots bleken er zaken speciaal geselecteerd te worden voor de pilot, wat kan betekenen dat juist de lastiger (en dus tijdrovender zaken) op de normale wachtstapel terecht kwamen. Dit kan de resultaten mooier doen lijken dan ze werkelijk zijn. Daarnaast zijn de uitkomsten van het gezamenlijk casusoverleg wellicht niet zo makkelijk over te dragen naar andere organisaties: de werking ervan lijkt sterk afhankelijk van de nu nog toevallige samenstelling van individuele personen.

21. Welk systeem van monitoring verdient aanbeveling?

Gaandeweg het project werd duidelijk dat de pilotperiode niet voldoende was om de experimenten van de pilots goed te benutten. Daarom hebben de projectgroep en de Stuurgroep Beter Beschermd besloten om het project een vervolg te geven en de pilots daarbij een specifiekere opdracht te geven. Om die reden is dit rapport geen uitgebreide eindrapportage, maar heeft dit het karakter van een stand van zaken rapport met suggesties voor de het vervolg van het project Afstemming Werkwijze in de Keten en op welke wijze de resultaten van dat vervolg gemeten zouden moeten worden (zie 5.2).

5.2 Suggesties voor het vervolg van de pilots

In deze paragraaf presenteren we de suggesties die betrekking hebben op het vervolg van de pilots. We maken hierbij onderscheid tussen suggesties ten aanzien van de uitvoering van (het vervolg van) de pilots en suggesties voor het evalueren van de doorlooptijden bij een vervolgproject.

Suggesties voor het vervolg van het project

- *‘Go-no go’-momenten inbouwen voor besluit over vervolgstap.* Een project zoals deze, waarbij verschillende fases en producten worden geëvalueerd (plan, proces/werkwijze en resultaten), zou tussen die verschillende fases momenten moeten inbouwen waarop een besluit over het vervolg kan worden genomen:
 - Tussen de planevaluatie en procesevaluatie:
 - pas wanneer de uitkomst van de planevaluatie is dat ‘dit plan goed genoeg is om uit te voeren’ kan besloten worden het proces te starten;
 - wanneer het plan als ‘(nog) niet goed genoeg’ wordt beoordeeld, moet eerst het plan aangepast en opnieuw beoordeeld worden.
 - Tussen de procesevaluatie en de evaluatie van de resultaten:
 - pas wanneer is gebleken dat de werkwijze volgens plan wordt uitgevoerd kunnen de resultaten gemeten worden;
 - wanneer wordt geconstateerd dat de werkwijze (nog) niet volgens plan wordt toegepast, dan is het in feite te vroeg om een betrouwbaar beeld te kunnen krijgen van de resultaten. Het is dan verstandiger eerst het plan te wijzigen alvorens verder te gaan met de uitvoering en evaluatie van dat plan.
- *Planfase een serieuze plek geven.* Bij het starten van dit type projecten, waarbij het de bedoeling is dat uitvoerders in de praktijk een centrale rol vervullen, zouden zij ook bij de fase van planvorming nauw betrokken moeten worden. Het opstellen van een plan zou niet alleen een ‘administratieve verplichting’ moeten zijn, maar een hulpmiddel voor uitvoerend werkers die ondersteuning kan bieden bij de uitvoering van het project.
- *Nulmeting uitvoeren.* Alvorens te starten met de nieuwe werkwijze, is het nodig eerst een nulmeting te doen. De resultaten van latere metingen kunnen dan worden vergeleken met het ijkpunt dat met de nulmeting is vastgesteld.
- *Meer sturing.* In het vervolg van het project de pilots niet meer vrij laten experimenteren, maar met een gerichte/eenvormige opdracht aan de slag laten gaan. Bewezen methoden zouden daarin ook een plek moeten krijgen (bijvoorbeeld de Deltamethodiek).
- *Werkwijze goed beschrijven.* Het is van belang dat de opgedane kennis en ervaringen worden vastgelegd, niet alleen om over te kunnen dragen, maar ook om concreet te laten maken wat de werkwijze nu precies inhoudt. Bij voorkeur door een select gezelschap (bijv. vertegenwoordiger per pilot, aangevuld met externe adviseurs) laten beschrijven cq. de input laten leveren, om tot een standaard werkmodel te komen dat landelijk getoetst en geïmplementeerd kan worden. In dit model zou ook een aantal punten aan bod moeten komen dat nog onvoldoende aan bod is geweest: ketenregie, planmatig werken, deskundigheidsbevordering (o.a. criteria bedreigde ontwikkeling, veiligheid e.d.).
- *Toetsen en verbeteren.* Het werken met zo’n standaard model zou gericht moeten zijn op toetsen en verbeteren van dat wat ‘aan tafel is bedacht en uitgewerkt’ in de praktijk van het werk. Bijvoorbeeld aan de hand van PDSA-cycli van de Doorbraakmethode.

- *Varianten afstemmingsoverleg.* Het afstemmingsoverleg is een goed middel om afstemming van taken en verantwoordelijkheden te regelen. Daarnaast fungeert het als ontmoetingsplek om ideeën e.d. uit te wisselen en een gezamenlijke visie te ontwikkelen. In deze fase is dat nog erg belangrijk en dat blijft waarschijnlijk ook lange tijd nodig om dit levend en werkbaar te houden. Voor de langere termijn zou bekeken moeten worden of het nodig is om elke keer in volledige bezetting bij elkaar te komen; wellicht wel voor de complexe zaken, maar voor de wat eenvoudiger zaken zou een overleg in afgeslankte vorm (of bilateraal overleg) voldoende moeten kunnen zijn. Een te groot overleg kan erg log worden en het gevaar dreigt dat het een extra schakel wordt waar men langs ‘moet’ om met een zaak verder te kunnen. In het vervolg van de pilots zou geëxperimenteerd kunnen worden met meer gevarieerde overlevormen, het doel hiervan zou dan zijn dat er heldere richtlijnen worden ontwikkeld voor welk type zaak welk soort overleg nodig is: wie daarbij minimaal aanwezig moet zijn, wat er besproken moet worden en welke besluiten daaruit kunnen voortvloeien.

Twee pilotoverstijgende aandachtspunten, die landelijk aangepakt zouden moeten worden:

- *Instrumenten.* Door verschillende pilots (Gelderland, Rotterdam) is aangegeven dat zij een gezamenlijk instrument zouden willen voor de hele jeugdbeschermingsketen. Vanuit de MOgroep wordt gewerkt aan instrumenten voor de toegang. De pilots zouden, op basis van hun ervaringen, aan de MOgroep moeten kunnen aangeven aan welke eisen zo'n instrument moet voldoen, welke wensen zij hebben ten aanzien van zo'n instrument, et cetera.
- *Informatiesystemen.* Voor het implementeren van werkwijzen om de doorlooptijden landelijk te verkorten, is het noodzakelijk dat de organisaties regelmatig over actuele cijfers van de doorlooptijden kunnen beschikken om het verkorten van de doorlooptijden (en het kort houden van die tijden) goed te kunnen monitoren. Het op orde krijgen van de (aansluiting van) informatiesystemen zou daarom landelijk aangepakt moeten worden.

Suggesties voor het ontwerpen van een werkwijze

- *Gemeenschappelijk einddoel formuleren.* Belangrijk is dat iedere schakel (of ketenpartner) beseft dat het deel uit maakt van een keten. Hiervoor moeten instellingen en professionals hun plek in de keten kennen en hun bijdrage oriënteren op het effect dat aan het eind van de keten nodig is. De effectiviteit van de gehele keten wordt vergroot wanneer er een gemeenschappelijk einddoel geformuleerd is. Het formuleren van de prioriteiten en einddoelen voor de keten moet geschieden op basis van een systematisch onderzoek naar vragen en behoeften van cliënten en de maatschappij (Van der Aa & Konijn, 2001).
- *Identificeren van taken en verantwoordelijkheden van verschillende ketenpartners* en het maken van concrete afspraken hieromtrent. Verhelder de eigen verantwoordelijkheid van de instelling, waar begint deze en waar houdt deze op? Spreek verwachtingen omtrent elkaars werkzaamheden uit, schep helderheid over de verdeling van rollen en taken conform de wet en zet een streep onder het verleden. Investeer in vertrouwen maar ook in vertrouwdheid: iedere ketenpartner moet het takenpakket en het zorgaanbod van de overige partners kennen. Deze kennis helpt bij het afstemmen van werkprocessen (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, 2002; Vondenvoor, Louppen & Bisschops, 2005; Hondelink, 2006).
- *Zorg voor ketenregie.* Het aanstellen van één organisatie die de coördinatie op zich neemt, vergemakkelijkt het behalen van de gemeenschappelijke einddoelen. Wanneer ketenpartners duidelijke afspraken hebben gemaakt over streefcijfers (zoals bijvoorbeeld doorlooptijden), is het de taak van de ketenregie om partners hierop aan te spreken. De ketenregie is ook verantwoordelijk voor het organiseren van werkoverleggen tussen de betrokken partners. Het opzetten van een ‘virtueel

station' kan hierbij helpen. Dit is een plek waar een overzicht te vinden is van alle betrokken partners, vraag en aanbod en van waaruit de regie gevoerd kan worden (Van der Aa & Konijn, 2001; Van Amersfoort, Van Dijk & Van Heerwaarden, 2003).

- *Systematische rapportage organiseren.* Informatie is essentieel voor het nemen van de juiste beslissingen. Binnen een keten vormt informatie de leidraad waarnaar de verschillende ketenpartners achtereenvolgens moeten handelen. Aangeraden wordt dan ook een systematische rapportage te organiseren vanaf het moment dat een hulpverleningstraject start totdat het traject wordt afgesloten. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van het elektronisch kinddossier. De informatie moet voor alle ketenpartners toegankelijk zijn. Ketenpartners moeten zorgen voor duidelijke criteria over welke informatie beschikbaar moet zijn en op basis waarvan zij besluiten nemen. Voor de onderlinge communicatie is het van belang dat informatie in eenduidig taalgebruik is geschreven zodat een procesbeschrijving ook voor andere ketenpartners te volgen is. Daarbij moet ook zorg gedragen worden voor een wederzijds inzicht in interpretatieverschillen. Voordat op een gestandaardiseerde en gedigitaliseerde manier informatie uitgewisseld wordt is het van belang dat de partijen elkaars manier van interpreteren kennen (Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, 2002 en 2003).

Suggesties voor het onderzoek

- *Selectie van zaken.* Om een echt goede vergelijking te kunnen maken is het van belang dat zaken die in de pilot opgenomen moeten worden, op dezelfde wijze geselecteerd worden. Dit betekent dat óf alle nieuwe zaken (in een bepaalde regio) volgens de pilotwerkwijze worden gedaan; óf dat zaken *at random* toegewezen worden aan de pilot. Dus stel dat in een regio een vijfde van alle medewerkers in de pilot meewerkt, dan wordt elke vijfde zaak aan de pilot toegewezen. Hiermee wordt voorkomen dat zaken op basis van oneigenlijke of onduidelijke criteria aan de pilot worden toegewezen.
- *Metten van variabelen.* Er moet vastgelegd worden wát er gemeten moet worden (zie ook bijlage 3, de gegevens die worden genoemd onder het kopje 'ontsluiten administratieve systemen', evt. aan te vullen met kenmerken van de cliënt en gegevens over de aard en ernst van de bedreiging), hoe dit precies wordt gedefinieerd, zodat iedereen hetzelfde meet (bijv. wat er met startdatum wordt bedoeld) en hóe dit moet worden gemeten, zodat iedereen het op dezelfde wijze meet.
- *Minimum volume.* Een uitspraak over doorlooptijden krijgt pas gewicht wanneer het is gebaseerd op de gegevens van een minimum aantal zaken. Daarom moet een minimum vastgesteld worden van zaken die in ieder geval in de pilot moeten worden opgenomen en waar gegevens over doorlooptijden over worden verzameld.
- *Vaste aanspreekpersoon.* Per pilot één persoon verantwoordelijkheid laten dragen voor het verzamelen van gegevens. Deze persoon zorgt er ook voor dat de benodigde gegevens beschikbaar worden gesteld aan de onderzoekers.
- *Onderzoekers introduceren bij medewerkers.* Voor medewerkers zijn onderzoekers mensen van buiten, die tijd en aandacht van ze vragen zonder dat hen altijd duidelijk is wat precies de context van het onderzoek en waar het voor bedoeld is (in het gunstige geval vindt men het interessant en nuttig, in het ongunstige geval vindt men dat het hen onnodig van hun werk houdt). Om te voorkomen dat de onderzoekers zichzelf 'naar binnen moeten praten', is het van belang dat deze door de organisatie zelf (door management of verantwoordelijke aanspreekpersoon) worden geïntroduceerd en medewerking vanaf het begin vanzelfsprekend is.

Literatuur

- Aa, Anja van der & Theo Konijn (2001). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Den Haag: Boom juridische uitgevers.
- Amersfoort, Pepijn van, Bram van Dijk & Yvonne van Heerwaarden (2003). *Evaluatie project doorlooptijden: de quick scan*. Den Haag: Ministerie van Justitie, Directeur-generaal Preventie Jeugd en Sancties.
- Bijl, R. (2005). Evaluatieonderzoek en het integratiebeleid. *Justitiële verkenningen*, jrg. 31, nr. 8, pag. 85-99.
- Bruinsma, W., K. Eijgenraam & C. Konijn (2003). *Afstemming basisdiagnostiek Raad voor de kinderbescherming en gezinsvoogdij-instelling. Eindrapport Maastricht*. Utrecht: NIZW.
- Bruinsma, W. & C. Konijn (2004). *Afstemming basisdiagnostiek Raad voor de kinderbescherming en gezinsvoogdij-instelling. Eindrapport Dordrecht*. Utrecht: NIZW.
- Dalgleish, L.I. (1997). *Risk assessment and decision making in child protection*. Brisbane, Australia: The University of Queensland, Department of Psychology.
- Deur, Heleen van, Karel Diephuis, Ruth Oortgiesen & Petra Stienstra (2006). "De wereld ziet er heel anders uit zonder wachtlijst". Resultaten van een Doorbraakproject in de jeugdzorg. *Nederlands tijdschrift voor jeugdzorg*, jrg. 10, nr 5 (sept.).
- Diephuis, K.H. (2004). *Doorbreken met kwaliteit, Programma Kwaliteitszorg in de Jeugdzorg II*. Utrecht: MOgroep.
- Directie Jeugd en Criminaliteitspreventie Ministerie van Justitie (2003). *Normen 2000. Versie 2. Beleidsregels met betrekking tot de werkwijze van de Raad voor de Kinderbescherming*. Den Haag: Ministerie van Justitie
- Directie Justitieel Jeugdbeleid Ministerie van Justitie (2005). *Beter Beschermd. Programma voor een effectieve en efficiënte jeugdbescherming*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Eijgenraam, K. (2006). *Beslissen is een werkwoord. Handreikingen voor het besluitvormingsproces in bureau jeugdzorg*. Utrecht: NIZW Jeugd.
- Gransjean, Marjolein & Helen Verleg (2006). *Nulmeting Pilots Doorlooptijden. Project Afstemming Werkwijze in de Keten*. Den Haag: Directie Justitieel Jeugdbeleid, Ministerie van Justitie, 28-09-2006.
- Hondelink, J. (2006). *Ketensamenwerking in de jeugdbescherming. Analyse van de informatie-uitwisseling tussen de Rechtbank, de Raad voor de Kinderbescherming en het Bureau Jeugdzorg in de regio Amsterdam*.
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Regio Zuid (2002). *Casus Roermond nader onderzocht*. Den Bosch.
- Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het Onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid & het Verwey-Jonker Instituut (2003). *Horen, zien*,

- niet zwijgen. Deel I+II. Onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties (Roermond).* Den Haag.
- Montfoort, A. van (2005). *Kan de keten korter? Bescherming en hulp voor kinderen bij huiselijk geweld.* Inleiding Congres Kind tussen twee vuren (13 januari 2005).
- Ordina Public Management Consulting BV (2005). *Referentiewerkmodel bureau jeugdzorg. Versie 2.0 (definitief).* Den Haag: Ministerie van VWS en Ministerie van Justitie.
- Poppel, J.W.M.J. van, R. Pranger, K.S. Veenma, M.Y. Bruinsma & P. Boekhoorn (2005). *Evaluatie Justitieel Casusoverleg Jeugd.* Den Haag: WODC.
- Procesreglement Civiel Jeugdrecht (2006).* Vastgesteld door de landelijke vergadering van voorzitters van de familie- en jeugdrechtsectoren en -units van de rechtbanken in Nederland. In werking getreden op 1 april 2006. LOV-F 6e druk (maart 2006).
- Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg, 22 april 2004).* Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 6 juli 2004 (nr 306).
- Stuurgroep Beter Beschermd (2006). *Herziene opdracht aan de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten, d.d. 14 februari 2006* (zie ook bijlage 1).
- Veldkamp, A.W.M. (2005). *Kindertijd. Een beschrijving van de organisatie van de jeugdbescherming, het werkproces in de praktijk en de daarin voorgeschreven tijdslimieten en doorlooptijden in het Verenigd Koninkrijk.* 's-Hertogenbosch: Veldkamp Training & Consultancy.
- Veldt, Marie-Christine van der & Karin Eijgenraam (2002). *Afstemming basisdiagnostiek Raad voor de Kinderbescherming en Gezinsvoogdij-instelling. Eindrapport.* Utrecht: NIZW.
- Wartna, B.S.J. (2004). *Evaluatie van daderprogramma's. Een wegwijzer voor onderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies speciaal gericht op het terugdringen van recidive.* Meppel/Den Haag: Boom Juridische uitgevers/WODC.

Summary

Evaluation project Gearing Methods in the Child Protection System

This is a report on the evaluation of the results of the project Gearing Methods in the Child Protection System (the so-called *pilots completion periods*). Commissioned by the Scientific Research and Documentation Centre (WODC, Ministry of Justice) the Netherlands Youth Institute/NJi²⁰ conducted the evaluation of this project, starting in August 2006. In this project seven pilots, assigned by the Stuurgroep Beter Beschermd (steering committee of the programme Better Protected of the Ministry of Justice), develop and gear methods to one another in order to shorten the completion periods in the child protection system.

Cause and context of this study

In October 2005 an expert meeting took place in which professionals from the child protection system and other experts assessed how long the completion period in the child protection system should actually be. They concluded that the entire decision-making process ought not to exceed 42 working days. Following the expert meeting the steering committee assigned²¹ the Project Group Gearing Methods in the Child Protection System to start pilot projects in which the various system partners (Access departments of the Youth Care Offices/BJZ, Advice and Reporting Centres for Child Abuse/AMK, Child Care and Protection Board/RvdK, Courts of Law) participate to develop a method that enables a completion period of 42 workdays at the utmost. Two cities and five provinces submitted a pilot plan for the project Gearing Methods in the System: Amsterdam, Gelderland, Limburg, Overijssel²², Rotterdam, West-Brabant and Zeeland. The evaluation of the seven pilot projects should focus on:

1. The results of the pilots with regard to working in accordance with the ambitions formulated by the Steering Committee Better Protected, namely the realisation of shorter completion periods and more efficient methods in the child protection system.
2. The extent to which such sound methods were developed that they would qualify for a regional roll-out and serve as proposals for the Steering Committee in the context of the nation-wide promotion of proved good practices.

On the basis of this evaluation the Project Group Gearing Methods in the Child Protection System will present proposals to the Steering Committee Better Protected, for the nation-wide promotion of proved good practices and for the introduction of a national standard for the completion period.

²⁰ As of 1 January 2007 The Netherlands Institute for Care and Welfare section Youth (NIZW Youth) and NIZW's International Centre constitute the Netherlands Youth Institute NJi.

²¹ For the assignment of the Steering Committee Better Protected see appendix 1.

²² In the province of Overijssel two pilots participate: the municipalities Almelo and Zwolle.

Intrinsic problem outline

In the child protection system the child and his family may encounter five different links: Access departments of the Youth Care Offices (BJZ), Advice and Reporting Centres for Child Abuse (AMK), Child Care and Protection Board (RvdK), the juvenile court magistrate and child protection. The entire period of time available to the organisations in this system for registering the first report to the onset of the execution of a child protection service (such as a supervision order or guardianship) is almost nine months. Furthermore, the actual completion period can be even longer²³. The expert meeting mentioned before concluded that this period of time is too long.

The five links carry out three core activities: conducting an investigation, giving advice c.q. making a decision and carrying out this decision (the child protection service). Four of the five links are engaged in the core activity conducting an investigation, to a greater or lesser extent. If the system partners do not establish clearly who conducts which part of the investigation, there is a risk that parts of the investigation will be repeated unnecessarily or omitted. Repetitions as well as gaps in the investigation may cause delay in the system. In the second activity too, delay can occur. This is related to the personal decision threshold of the decision-making party, indicating how swiftly a decision-maker is inclined to take action (Dalglish, 1997). Both a high decision threshold and a low one can slow down the system process. Decision-makers with a low decision threshold are prone to take action quickly and may, if they must retrace their footsteps in case of an action not justified, be forced to do part of the investigation again. Decision-makers with high decision thresholds run the risk of continuing the investigation too long before they dare to make a clear decision, thus causing unnecessary delay in the process (Eijgenraam, 2006). The third activity, carrying out (or starting to carry out) the child protection service, marks the end of the completion period of the child protection system and cannot as such cause delay in the process (although its start may be late due to waiting lists).

Both with regard to the core activities and to the period of time certain aspects can be observed that are decisive for the completion period in the child protection system. It is up to the seven pilots to map out bottlenecks regarding the completion period and to tackle them with creative solutions.

Set-up, course and outcome of the study

As of April 2006 the pilots took off. A few months later NJi was involved in the project to carry out the evaluation. As of mid August 2006 the study could start and contacts were made with the focal points of the pilots, in order to arrive at agreements for all activities and to set dates for the interviews. The evaluation set-up describes the following research tools: per pilot four interviews (three group interviews and one by telephone), gathering registration data and a questionnaire for clients. The evaluation study is divided into three parts: the plan evaluation, the process evaluation and the evaluation of the first results.

Measuring baseline and measuring results

In drawing up the plan for the evaluation of the pilots NJi and WODC departed from the notion that the measuring baseline would not be carried out by the pilots. Therefore the plan provided for a measuring baseline by NJi by means of applying for registration data. It appeared at the start of the evaluation, that the pilots (with the exception of the province of Gelderland) had conducted measuring baselines themselves. However, in most cases the data the pilots had gathered themselves appeared to be unsuitable for use in a measuring baseline, since the data give an overall indication of the average completion

²³ A *period of time* is the restricted time span in which a specific activity must be carried out (this can be laid down in law or policy rules/-agreements), whereas the *completion period* is the actual time required to complete an activity.

periods, not specifying how they were measured and how they selected a moment for start and finish. In addition it appeared that clear criteria had not been set for data gathering, so that each pilot had gathered data differently, resulting in data that were difficult to compare. Therefore the pilots were requested to provide additional data. Eventually it appeared to be impossible to obtain the necessary data quickly and simply. The reason for this is that four different information systems must be consulted (separately) and that data from one client must be linked manually. In addition it is not always possible to retrieve from the information systems the data necessary for a clear view of the completion period.

For the gathering of data for the later measurements of the results it also appeared a problem to retrieve (reliable and useful) data from the information systems. In order to be able to gather data on the completion periods during the pilots anyway, use was made of the data the pilots had registered manually during the pilot period. But, as with the measuring baseline, these data also appeared to be unsuitable for sound quantitative analyses. We were forced to conclude that both the data on the measuring baseline and the data on the completion periods from the pilots projects were unsuitable for well-founded statements on completion periods.

Plan evaluation

The plan evaluation was aimed at identifying the way in which the pilots wished to achieve their goals. Another important question is why in particular this method should lead to the desired result, in other words: which theory or presupposition is the basis of the expectation that the method will result in shorter completion periods and a more efficient method? In order to establish this the pilot plans were studied and group interviews were conducted in each pilot: with the authors of the plan, about amongst other things the underlying 'theory' behind the plan, with the executive staff of the participating organisations (access BJZ, AMK, RvdK, and sometimes the courts) on their vision on the proposed changes and method.

In studying the plans it appears once more that the set-up of the plans is clear: in the pilot plans a clear distinction is made in goals and suggested method, design of the pilot organisation, communication, measuring baseline and cost of the pilot. It is remarkable that an analysis of the bottlenecks is lacking in most pilots, as a result of which it remains unclear what the goals are based on. Also the method is insufficiently elaborated and a sound foundation or theoretical account of the chosen approach is lacking. Since there was little time for writing the plan, a number of pilots opted for an outline of a plan, later to be presented in further detail. This implies however that the pilot executors were issued with few tools to start the improvement process, whereas a sound plan can be indispensable for a successful start of the process.

The lacking theoretical background was retrieved as much as possible by means of the interviews with the authors of the plan. These showed that Gelderland, Limburg and Rotterdam based themselves on the knowledge and experience present within the organisations. In the other four pilots they also based themselves on experiences gained elsewhere or on evidence from research literature. In Amsterdam the experiences gained in the Justitieel Casusoverleg (JCO, judicial case consultation) were taken as point of departure for the pilot. The JCO is a consultative body of the Public Prosecutor, the police, the Child Care and Protection Board and in many cases also the Juvenile Rehabilitation and HALT. The objective of this consultation is to shorten the completion periods and to improve the quality of decision-making. An evaluation report (Van Poppel, Pranger, Veenma, Bruinsma & Boekhoorn, 2005) shows that it is not clear whether the shortening of the completion periods is the result of the JCO's. In West-Brabant, Zeeland and Overijssel (Zwolle) the so-called British model (Veldkamp, 2005) was used as point of departure. This model refers to the child protection system in Great Britain; this is not (as is the case in The Netherlands) carried out by separate organisations but belongs to the responsibility of one organisation: the Social Services Department (SSD). As a rule, SSD's workers are highly qualified, committed professionals, with a sound theoretical background. A great deal of importance is attached to cooperation with parents on a

voluntary basis, but they do not exercise restraint in involving the courts if a child's safety is at stake. The SSD organisation is set-up to enable the observing of prescribed methods and period of time. Zeeland also used the lecture 'Can the system be shortened?' as a source of inspiration. In this lecture Van Montfoort (2005) advocates to keep the system short and transparent and unequivocal and to use a clear system for research and decision-making.

In Overijssel (Almelo and Zwolle) use was made of the Break Through method in the approach to developing the method. In Zeeland the testing of improvement points was also realised by means of this method. Break Through is a method from health care that is being used in youth care to eliminate waiting lists and to speed up the completion periods. The core of this method is that scientific and practical knowledge are being combined by a team of experts, which then draws up suggestions for improvement. During work conferences multidisciplinary teams will translate these suggestions for improvement into concrete improvement actions for the benefit of their own organisation(s). These improvement actions are then tested in practice and elaborated in further detail on the basis of the experiences.

The interviews with the authors and executors of the plan have also been used to retrieve the lacking analyses of the bottlenecks. The bottlenecks that were mentioned in the interviews can be subdivided into three categories: bottlenecks referring to gearing and cooperation (overlap of tasks, working after one another instead of along side or with each other, focus on one's own organisation instead of on joint responsibility, cooperation agreements depending on individuals, differences in vision, being unfamiliar with criteria for reporting and child protection service), bottlenecks referring to logistics and transfer (logistical delay, quality of written transfers, dated information, incompatibility of information systems, bureaucracy, waiting time for child protection or care provider) and bottlenecks in the internal work processes (inefficient planning, heavy caseload, a standard insufficiently stimulating). As the bottlenecks referring to the poor compatibility of information systems and waiting time regarding child protection or care provider cannot be changed within the context of the pilot, the majority of interviewed persons advocated tackling this on the national level.

The pilots took over the goals drawn up by the project group (in short: the completion period lasts one week at the maximum, if a preliminary decision has been made then the maximum completion period up to the definitive decision is two months). These goals are concrete and can be measured. This is not the case with the goals the pilots themselves drew up in addition. These goals (such as the improvement of the gearing of tasks, a joint vision/responsibility regarding the protection of children, trust in the expertise of the other system partners, uniformity of methods and use of instruments, careful, endorsed and transparent decision-making, enhanced expertise) have in general not been formulated in accordance with the SMART requirements (specific, measurable, acceptable, realistic and time-related). This makes them difficult to measure. How the results are to be measured, remains unspecified.

The intended method is not or sparingly described in the pilot plans. The plans do indicate how the new method is to be developed: develop it in the process, or devise one first and then test and develop it further).

Process evaluation

The execution of the plans was pivotal in the process evaluation. Key question was how the pilots are being executed in practice and whether this is in accordance with intentions. In each pilot a group interview was conducted with executive workers of the participating organisations (access BJZ, AMK, RvdK, and sometimes the courts) to assess how the method was carried out in practice. In each pilot a number of clients was approached to fill in a questionnaire containing questions on their satisfaction on the pace of the job and the treatment by the organisations.

There are considerable similarities in the developed methods. All pilots have introduced gearing consultations or joint case consultations, in which the various system partners consult on how to deal with the investigation and make joint decisions on task allocation. In a number of pilots experiments were conducted with a quicker pace for taking over tasks, in which the separation between for example AMK and RvdK was less rigidly observed. Whereas in other pilots a strict separation of tasks is adhered to and shortening of completion period is attempted primarily by speeding up the process of task sequence. For exchange and transfer of information practical solutions were at times produced (use of USB storage device and e-mail). A number of pilots considers it advantageous to jointly carry out tasks, such as joint home visits, and a 'warm' transfer²⁴. This not only resulted in swifter and better transfer of information, but also in a clearer picture of the type of information a system partner requires. A number of pilots work systematically, by planning court appearances earlier than usual (a side-effect being that the Child Care and Protection Board/RvdK members are forced to work systematically) or by using protocols and instruments. And in a number of pilots a greater use is made of a provisional supervision order, so that the care required can be provided whilst an investigation is still ongoing.

It is hardly possible to assess whether the methods have been carried out according to plan (the so-called programme integrity), because most pilots have not included an elaborated method in their plan. And although some pilots state in their plan that they will produce a described method at the end of the pilot period, no pilot actually succeeded in doing so.

We can however indicate how professionals and clients perceive the (changes in the) cooperation in practice. A number of results are listed below:

- All pilots experience that due to the joint (gearing) consultation there is less working at cross purposes and less duplication. The lines are shorter resulting in the job being done more quickly. In addition it seems that meeting the system partners' staff is an important factor in encouraging and motivating the professionals involved. The focus on speed is considered to be a risk: this must not be at the expense of meticulousness. The experiences of the pilots with the joint case consultations were positive by and large.
- Sometimes the family supervisor or care provider was present at these consultations. Thus the required care could be prepared better and more speedily arranged.
- The pilots that experimented with joint home visits, found that it was possible to speed up the transfer of cases because the staff member about to take over the case was already present. It was felt to be an advantage to share one's cares directly with the system partner. For the client the presence of several system partners can be a disadvantage in the sense that it is not clear which tasks and responsibilities belong to whom. This means that it is necessary to arrive at clear agreements on this.
- Working with laid down agreements or protocols, for example the request for a Child Care and Protection Board/RvdK investigation or to submit a petition was felt to be positive. It is not necessary to re-invent over and over how, where and with whom this must be done.
- The use of modern communication means (e-mail and USB device) prevents the time-consuming transfer of information. A swift exchange of information becomes possible. It is felt to be a disadvantage however that this form of information transfer is liable to abuse.
- Opinions were divided with regard to the use of one single diagnostic instrument by several system partners; it is perceived as an advantage that a more unequivocal method can be developed and that the completeness of the information is better warranted, but it is felt to be a disadvantage that if the instrument is extensive it takes a great deal of time to fill it in. The importance of arriving at agreements in who gathers which information is well established by now. Sound agreements on the use of instruments can prevent that information is gathered several times over.

²⁴ This means that data are not merely transferred in writing but also verbally, for example in a face to face talk (if need be in the presence of the client).

- The pilot executors felt that planning of court sessions in advance was a considerable improvement. It appeared from the enquiry that some parents found the preparation time for court sessions inadequate for sessions that were planned at short notice.
- In addition most parents that returned the questionnaire felt they were insufficiently informed by the various system partners on the procedure during the investigation.

Due to the incompleteness and limited reliability of data the results achieved (completion periods) can not be tested. Also the so-called process goals can hardly be tested, because they are not sufficiently SMART (specific, measurable, acceptable, realistic and time-related).

Most pilots feel that the period of time of a week for arriving at a preliminary decision is not feasible. According to some pilots the period of time of two months for a definitive decision is realistic, if there is sufficient capacity in the BJZ and RvdK to carry out investigations and if transfer towards child protection is ensured.

What is particularly remarkable is the great enthusiasm of the executors of the pilots. In general they are positive about the changed method and have the impression that the completion period is shorter because of it. However, whether this is actually the case can not be determined on the basis of the available data. This enthusiasm is perhaps the major incentive behind the pilots: people want the completion period to be shorter and make every effort to achieve this. In addition the face to face meeting with system partner workers (previously known by name only, if at all) will be a factor not to be underestimated, motivating people as well as obliging them to cooperate better and thus achieve even better results. The question remains how long this factor will be effective; will it also work when the experimental phase is over and there is a broad-scale implementation? Because the new methods have not yet been laid down in writing and have not yet been incorporated into a clear structure, their effectiveness is largely dependent on the as yet random combination of individual persons and there is a risk that it will be lost in another setting.

Measuring of first results not possible in chosen project set-up

During this research it became clear that the results of the pilots can hardly be measured. Therefore it is difficult to come up with answers to many of the original research questions. By commissioning the Project Group Gearing Method in the System to start seven pilots (in order to develop a method in which the completion periods can be shortened drastically) the Steering Committee Better Protected expressly opted for an important role in the execution practice. This choice was made on the assumption that improvements in cooperation can best be devised by professionals that are bothered on a daily basis by obstacles in this cooperation. The question is whether the results of this project can be assessed in the selected project set-up, in accordance with the steering committee's intentions. However, the perception of participating professionals and clients can be assessed in this project. But in the course of the study we were forced to conclude that quantitative research into the completion periods (in accordance with the assignment of the steering committee to the project group c.q. the commission by WODC to NJi) can not be assessed in the chosen set-up of this project. Quantitative research into the completion periods would have been possible if a much stricter schedule for data gathering had been imposed on the pilots. The project group had only outlined which information on completion periods was required, so that each pilot started to gather information as they saw fit. The data thus obtained could hardly be used for the quantitative part of the study because they were too dissimilar. Furthermore, a standard by which to measure progress and/or results was lacking. By the time NJi was commissioned to conduct the evaluation study the pilots had been operational for almost five months and it proved to be impossible in a number of pilots to adjust this way of gathering information.

In addition it transpired during the project that the allocated time span for the project period did not suffice to put to full use the experiments of the project. That is why the Project Group Gearing Methods in

the Child Protection System and the Steering Committee Better Protected decided to follow up this project and to give to the pilots a more specific assignment. For this reason this report is not in the nature of an extensive final report but rather a rendition of the state of affairs with suggestions for the follow up of the project Gearing Methods in the Child Protection System and for the way in which the results of this follow up should be measured.

Suggestions for the follow up of the projects

On the basis of the experiences of the past months it is possible to make a number of suggestions for the execution of the (follow up) of the pilots:

- In a project such as this, in which several phases and products are evaluated (plan, process/method and results) moments must be incorporated between these various phases in which a go-no go decision on its continuation can be made:
 - when the outcome of the plan evaluation is that the plan ‘meets the requirements’ the decision can be made to start the process;
 - when it appears from the process evaluation that the method is carried out according to plan, the results can be measured.
- In order to achieve that executive staff are given better tools and more guidance in carrying out the pilot, they should be involved in an early stage in the planning process.
- Prior to the start of the new method, a measuring baseline must be conducted.
- More guidance is needed from the project group to focus the pilots on the joint further development of one method (rather than every pilot developing its own method). Proved methods should be given a place in this (for example the Delta method).
- The first phase of this follow up should be spent on the description of a standard working model (if need be by a select group of experts) that is to be further tested and improved in the next phase during several rounds (for example by means of the Break Through method). For the development of a method the following rules of thumb are essential:
 - formulate a common final objective;
 - identify tasks and responsibilities of the various system partners and arrive at clear agreements;
 - ensure system direction;
 - organise systematic reporting.
- It might be possible to experiment with several variations of the gearing consultation (it is not necessary to discuss all matters in a major consultation); findings could be laid down in guidelines.

There are two pilot transcending points of interest that ought to be tackled at the national level:

- The experiences of the pilots should be used in the development of instruments (which the MOgroup²⁵ is presently engaged in).
- It is necessary that the information systems of the various system partners are compatible.

In order to be able to measure the results of the pilots we make the following suggestions for the set-up of the study:

- Ensure an unequivocal selection of cases.
- Arrive at clear agreements on measuring variables (what, how and when).
- Set a minimum number of cases on which data must be gathered.
- Appoint a focal point who is responsible for communication with the researchers.
- Introduce the researchers to the staff (so that they know who is who and what is to be expected from one another).

²⁵ Branche organisation of i.a. youth care

Bijlagen

1. Opdracht Stuurgroep Beter Beschermd (d.d. 14-02-2006)
2. Termijnen en normen voor het onderzoek
3. Onderzoeksmiddelen
4. Deelnemers interviews
5. De plannen van de pilots

Bijlage 1. Opdracht Stuurgroep Beter Beschermd

Herziene opdracht aan de Projectgroep Afstemming werkwijze in de keten 14 februari 2006

De projectgroep krijgt de opdracht oplossingen te bedenken voor belangrijke belemmeringen in de efficiënte samenwerking tussen de ketenpartners in de jeugdbescherming (BJZ/AMK, RvdK, ZM). Een efficiënte samenwerking moet mede bijdragen aan snelle besluitvorming over de inzet van kinderschermingsmaatregelen en (indien aldus besloten) tot de feitelijke start van de hulpverlening. Die verbeteringen in de samenwerking kunnen het beste bedacht worden door de professionals die er iedere dag tegenaan lopen. Daarom wenst de Stuurgroep van het programma Beter Beschermd pilots te starten waarbij in de uitvoeringspraktijk nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld.

De projectgroep zal derhalve het initiatief nemen tot de start van meerdere (5 à 7) pilots. In deze pilots zullen in ieder geval de eerdergenoemde partners zodanig samenwerken dat men in staat is om zonder (voor de concrete zaak zinloze) wachttijd tussen de verschillende besluitvormingsstadia en binnen een minimale tijdspanne te komen tot hulpverlening aan of ten behoeve van het bedreigde kind, waar nodig door uitlokking van een kinderschermingsmaatregel.

Doel pilots

Doel van de pilots is derhalve: het creatief ontwikkelen en beproeven van werkwijzen waarin de samenwerking tussen de ketenpartners zodanig efficiënt is dat besluitvorming over al dan niet inzetten van kinderschermingsmaatregelen in kort tijdsbestek plaatsvindt en de feitelijke start van de hulpverlening aan de jeugdige (die zich in een bedreigende opvoedingssituatie bevindt) of diens gezin binnen de kortst mogelijke tijd op gang komt.

Resultaten die de pilots in ieder geval moeten opleveren

- De ketenpartners (BJZ/AMK, RvdK, ZM) hebben hun werkwijze zo georganiseerd dat bij het vermoeden dat een kind zich in een bedreigende situatie bevindt, er op zo kort mogelijke termijn doch **uiterlijk binnen een week**:
 - A. contact plaatsvindt met kind en opvoeders (of hulpverleners),
 - B. een besluit is genomen over de wenselijkheid m.b.t. inzet van een (evt. voorlopige) maatregel én
 - C. indien een (evt. voorlopige) maatregel nodig is, de rechter de beschikking daartoe heeft afgegeven.
- In geval van een voorlopige maatregel, volgen een nadere analyse en definitieve besluitvorming zo snel mogelijk daarna doch uiterlijk **binnen twee maanden**²⁶ na de oorspronkelijke zorgmelding.
- Indien bij stap B. geconcludeerd wordt dat een maatregel niet direct nodig is maar nader onderzoek wenselijk is, vinden dit onderzoek én de besluitvorming eveneens zo spoedig mogelijk doch uiterlijk **binnen twee maanden** na de oorspronkelijke zorgmelding plaats.
- De hulpverlening komt direct na de eerste besluitvorming op gang.

²⁶ De stuurgroep heeft zich in deze ambitie laten inspireren door de uitkomsten van een expertmeeting, gehouden op 24 oktober 2005, waaraan o.m. vertegenwoordigers van de ketenpartners en deskundigen deelnamen.

- Bij kennelijk ernstige situaties worden acuut besluiten genomen en maatregelen getroffen en gelden bovengenoemde termijnen niet.
- De pilots geven bij de ontwikkeling van nieuwe werkwijzen prioriteit aan de besluitvorming over zaken waarin (waarschijnlijk) kindermishandeling dan wel verwaarlozing aan de orde is²⁷.
- In de nieuw te ontwikkelen werkwijzen hebben de ketenpartners de onderzoekstaken efficiënt op elkaar afgestemd. Er zullen heldere afspraken zijn gemaakt tussen BJZ/AMK, Raad en ZM over informatieverzameling (onderzoek) en informatieoverdracht.
- Ten behoeve van een goede informatieoverdracht in concrete zaken en ten aanzien van de uitwisseling van beleidsinformatie ontwikkelen de partners een (overleg)structuur.
- De kwaliteit van de besluitvorming en het proces moet van dien aard zijn, dat (op termijn) 'uitrol' in de regio mogelijk is of, beter, voor de hand ligt.
- De pilots zijn zo ingericht dat deze in november 2006 voldoende informatie opleveren om enig oordeel te kunnen geven over (vermoedelijke) resultaten m.b.t. doorlooptijden en kwaliteit van het samenwerkingsproces. Op basis daarvan doet de projectgroep voorstellen aan de Stuurgroep Beter Beschermd voor het wegen van de pilots en het vervolg daarvan, voor het landelijk bevorderen van aangetoonde *good-practices*, voor de introductie van een landelijke norm voor de doorlooptijd en voor een systeem van monitoring.

Randvoorwaarden voor de pilots binnen eigen regio/arrondissement

- In elke pilot op regionaal niveau werken in ieder geval BJZ, AMK, RvdK en RM samen. Zij 'dragen' de pilot. De deelnemers in deze pilot hebben absoluut de ambitie de pilot tot een succes te maken.
- De deelnemers in de pilot beschikken over voldoende mandaat en steun vanuit de eigen organisatie om te kunnen opereren. Vooraf moet zijn vastgesteld welke besluiten de individuele deelnemers aan de pilot namens de organisatie waartoe zij behoren, bevoegd zijn te nemen. Ook krijgen zij voldoende praktische support (evt. huisvestingsmogelijkheden, ondersteuning, middelen). Zie voor landelijke ondersteuning van de pilots hieronder bij **Landelijke randvoorwaarden**.
- De partners genereren ook draagvlak voor de pilot bij organisaties die het regionale 'hulpaanbod' representeren.
- Er wordt in de pilots niet afgeweken van de wettelijke kaders en geldende verdragen.
- Wél mag in de pilots worden afgeweken van bestaande protocollen of andere afspraken die de gewenste verbeteringen in de weg kunnen staan.
- De complementariteit van de verschillende rollen van de partners staat niet ter discussie (BJZ/ AMK toegang en onderzoek/probleemanalyse, RvdK evt. aanvullend onderzoek t.b.v. de juridische legitimatie/beantwoording maatregelvraag, ZM besluitvorming); wel kunnen meerdere rollen in tijd parallel lopen.
- In de te ontwikkelen werkwijze wordt er mede op toegezien dat deze een zo gering mogelijke belasting voor cliënten en organisaties impliceert.
- De pilots informeren de desbetreffende cliënten dat zij deelnemen aan een pilot en dat in hun geval kan worden afgeweken van de normaal geldende protocollen.

Landelijke randvoorwaarden

- De pilots krijgen de mogelijkheid zich door een deskundige te laten bijstaan. Zij maken daarvoor zelf een keuze en geven in de pilot-aanvraag aan welke persoon/ organisatie zij daarvoor op het oog hebben en wat de daaraan verbonden kosten zijn.
- De projectgroep kan zich laten bijstaan door een functionaris die de landelijke ondersteuning voor de pilots regelt, de onderlinge contacten faciliteert, de communicatie bevordert, desgewenst

²⁷ Dit is een concrete aanbeveling van de Jeugdzorgbrigade (tweede voortgangsrapportage).

werkbijeenvakomsten belegt, etc. Bij de selectie van pilots geeft de projectgroep voorrang aan aanmeldingen die aansluiten bij reeds genomen initiatieven.

- Bij de selectie van pilots ziet de projectgroep toe op potentiële variatie (bijv. door keuze van een pilot in een grote stad en in een kleinstedelijke of plattelandsregio).
- De projectgroep ontwikkelt een zodanige werkwijze dat aangemelde en uiteindelijk niet in aanmerking komende kandidaat-regio's toch geïnteresseerd en actief blijven werken aan het verkorten van de doorlooptijden en het verbeteren van de ketensamenwerking.
- De projectgroep ziet toe op een landelijk evaluatietraject dat eind 2006 de eerste resultaten van de pilots oplevert (waaronder de in de pilot te bereiken doorlooptijd van het besluitvormingsproces, doorlooptijd tot daadwerkelijke hulp in het gezin, gehanteerde werkwijze, gesignaleerde knelpunten, beleving nieuwe werkwijze door betrokken professionals, beleving nieuwe werkwijze door cliënten, signalering risico's, etc.). Op basis van de bevindingen doet de projectgroep voorstellen aan de Stuurgroep Beter Beschermd voor het landelijk bevorderen van aangetoonde *good-practices* en voor de introductie van een landelijke norm voor de doorlooptijd.
- Het feit dat eind 2006 een evaluatie plaatsvindt, impliceert niet dat de pilots op dat moment moeten stoppen. Dit wordt aan de hand van de evaluatie beoordeeld.
- De betrokken bestuurlijke overheden zullen hun medewerking geven om tijdens het project geconstateerde knelpunten zo spoedig mogelijk te helpen oplossen. De projectgroep zal de knelpunten inventariseren en zo snel mogelijk ter kennis brengen van de organisatie(s) die aan de oplossing ervan kan bijdragen.
- De projectgroep informeert tijdig cliëntenorganisaties en klachtencommissies over de start en inhoud van de pilots.

Informatieoverdracht

Om de informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners te vergemakkelijken zal informatie-uitwisseling verbeterd moeten worden. De stuurgroep verzoekt de projectgroep een traject te starten waarin ook de mogelijkheden van digitale informatie-overdracht tussen de ketenpartners worden verkend en voorstellen worden gedaan waaruit helder wordt:

- welke informatie voor de ketenpartners bij voorkeur digitaal beschikbaar zal moeten zijn;
- welke belemmeringen zich (kunnen) aandienen bij het realiseren van digitale uitwisseling;
- welke acties ondernomen dienen te worden om digitale informatie-uitwisseling mogelijk te maken;
- welke inzet van welke partijen daartoe nodig is;
- wat een realistisch tijdpad is om digitale informatie-uitwisseling te realiseren.

Bij de uitwerking van dit traject dient rekening te worden gehouden en aansluiting te worden gezocht bij reeds in gang gezette trajecten t.a.v. digitalisering en informatie-uitwisseling in de jeugdzorg.

Het voorstel aan de Stuurgroep dient als basis voor een plan van aanpak om informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners te kunnen realiseren.

Toetsende taak

De projectgroep ziet toe op herinvoering van de toetsende taak van de Raad voor de Kinderbescherming, doet voorstellen over monitoring van gegevens en rapporteert aan stuurgroep hoe de herinvoering verloopt.

Planning

Een aangepast projectplan voor Afstemming werkwijze in de keten zal in de Stuurgroepvergadering van 16 maart 2006 worden vastgesteld. De voorbereidingen voor de start van de pilots kunnen evenwel reeds daarvóór plaatsvinden.

De pilots zullen niet later dan 1 april 2006 moeten starten om de gewenste (tussentijdse) gegevens voor aanbevelingen aan het eind van het programma te kunnen opleveren.

De landelijke evaluatie zal in november 2006 gereed moeten zijn om in december 2006 een voorstel aan de Stuurgroep te kunnen doen.

T.a.v. de informatie-uitwisseling en toetsende taak wenst de Stuurgroep in mei 2006 een eerste stand van zaken te ontvangen.

Bijlage 2. Termijnen en normen voor het onderzoek

Door de Stuurgroep Beter Beschermd zijn de volgende termijnen en normen vastgesteld:

Termijn	Norm
De termijn waarbinnen het eerste contact met kind, opvoeders of hulpverleners plaats vindt	Op zo kort mogelijke termijn doch uiterlijk binnen een week na de melding
De termijn waarbinnen een besluit is genomen over de wenselijkheid m.b.t. inzet van een (evt. voorlopige) kindbeschermingsmaatregel	Op zo kort mogelijke termijn doch uiterlijk binnen een week na de melding
Indien een (evt. voorlopige) maatregel nodig is, de termijn waarbinnen de rechter de beschikking daartoe heeft afgegeven	Op zo kort mogelijke termijn doch uiterlijk binnen een week na de melding
De termijn waarbinnen, in geval van een voorlopige maatregel, een nadere analyse en definitieve besluitvorming volgen	Zo snel mogelijk daarna doch uiterlijk binnen twee maanden na de oorspronkelijke zorgmelding
De termijn waarbinnen, indien bij b. geconcludeerd wordt dat een maatregel niet direct nodig is maar nader onderzoek wenselijk is, dit onderzoek én de besluitvorming vinden	Zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen twee maanden na de oorspronkelijke zorgmelding
Hoe snel na de eerste besluitvorming de hulpverlening op gang komt	Direct
Hoe snel wordt gehandeld bij ernstige situaties	Er worden acuut besluiten genomen en maatregelen getroffen, bovengenoemde termijnen gelden dan niet

Bijlage 3. Onderzoeksmiddelen

Interviews

In elke pilot worden vier interviews gehouden:

- A. Voor de planevaluatie is in elke pilot een groepsinterview gedaan met de opstellers van het plan en (een vertegenwoordiging van de) projectgroep, over de *achterliggende 'theorie'* van het plan.
- B. Voor de planevaluatie is in elke pilot een groepsinterview gedaan met uitvoerend medewerkers, over hun *visie op de voorgestelde veranderingen en werkwijze*. Per pilot wordt een groep van uitvoerend medewerkers samengesteld, waarin alle ketenpartners die aan de pilot meedoen vertegenwoordigd zijn (toegang BJZ, AMK, RvdK, rechter). Een vereiste is dat de medewerker goed op de hoogte is van zowel de dagelijkse werkprocessen als het beleid dat geldt voor dat werkproces, er zou dus ook gedacht kunnen worden aan een teamleider/praktijkleider.
- C. Voor de procesevaluatie is in elke pilot een groepsinterview gedaan met uitvoerend medewerkers, aan de hand van een gestructureerd interview, over de *uitvoering van de werkwijze*: wordt het plan uitgevoerd zoals bedoeld, wat zijn de ervaringen hiermee, wat loopt er wel en niet goed, et cetera. De samenstelling van deze groep is dezelfde als bij B, deze twee interviews zijn daarom gecombineerd afgenomen.
- D. Voor de evaluatie van de eerste resultaten is er per pilot een telefonisch interview gedaan, met de projectleider van de pilot. In dit interview is nagegaan welke afspraken en overlegstructuur tussen de ketenpartners de pilot heeft opgeleverd.

De interviews A, B en C zijn gestructureerde interviews, dat wil zeggen dat ze worden afgenomen aan de hand van een vragenlijst. De geïnterviewden kregen de vragenlijsten van deze interviews van tevoren toegestuurd zodat zij zich konden voorbereiden (bijv. door de vragen eerst in de eigen organisatie te bespreken).

Ontsluiten van administratieve systemen

Voor de nulmeting en voor de evaluatie van de eerste resultaten zijn de volgende gegevens nodig uit de administratieve systemen van de verschillende ketenpartners:

1. Geboortedatum van de jeugdige. Uit het systeem van het AMK of de toegang van BJZ.
2. De datum van de oorspronkelijke zorgmelding (van het vermoeden dat een jeugdige zich in een bedreigde situatie bevindt). Uit het systeem van het AMK (melding vermoeden kindermishandeling) of de toegang van BJZ (signaal van derde).
3. De datum dat het eerste contact plaatsvindt met jeugdige en opvoeders (of hulpverleners). Uit het systeem van het AMK of de toegang van BJZ.
4. De datum dat een besluit is genomen over de wenselijkheid van de inzet van een (evt. voorlopige) kinderbeschermingsmaatregel. Uit het systeem van het AMK of de toegang van BJZ.
5. Indien van toepassing: datum doorverwijzing van het AMK naar de toegang van BJZ of andersom (in dat geval opnieuw data genoemd bij 2 en 3). Uit het systeem van het AMK en de toegang van BJZ.
6. De datum dat het AMK of de toegang van BJZ een verzoek tot onderzoek doet bij de RvdK. Uit het systeem van het AMK of de toegang van BJZ én de RvdK.
7. De datum dat de RvdK een advies uitbrengt aan de kinderrechter. Uit het systeem van de RvdK.

8. De datum dat de rechter, indien een (evt. voorlopige) maatregel nodig is, de beschikking voor een maatregel afgeeft. Uit het systeem van de rechtbank.
9. In geval van een voorlopige maatregel, de datum van de definitieve besluitvorming. Uit het systeem van de rechtbank.
10. Indien geconcludeerd wordt dat een maatregel niet direct nodig is maar nader onderzoek wenselijk is, de datum van de besluitvorming die voortvloeit uit dat onderzoek (dus opnieuw de data vanaf 8). Uit het systeem van de RvdK en de rechtbank.
11. De datum dat de uitvoering van de maatregel start (het eerste gesprek tussen de gezinsvoogd en de cliënt om het hulpverleningsplan op te stellen). Uit het systeem van de jeugdbescherming (BJZ).

Enquête

Een deel van de cliënten (ouders en jongeren vanaf 12 jaar) wordt een enquête voorgelegd, om een indruk te krijgen van hun ervaringen met de gevolgde werkwijze. De vragenlijst voor cliënten wordt afgenomen bij minimaal 20 cliënten per pilot. Het gaat om een korte tevredenheidslijst, met vragen over de snelheid, accuraatheid e.d. van het onderzoek/besluitvorming.

Bijlage 4. Deelnemers interviews

Pilot Amsterdam

Interview A

- Ben Leliefeld (RvdK, regiodirecteur)

Interview B en C

- Marjo Banning (Toegang BJAA, interim-manager)
- Marie-José Claassen (AMK, maatschappelijk werker)
- Karin Dielenman (BJAA, medewerker crisisteam)
- Phyllis Döll (Toegang BJAA, medewerker Aanmeld & Consultatieteam Team)
- Jan van Loon (RvdK, centraal intake team)
- Kim van Rijswijk (RvdK, raadsonderzoeker)
- Anna Vinkenhof (BJAA, gezinsvoogd)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Kees de Wilde (RvdK, centraal intake team)

Pilot Gelderland

Interview A

- Matthieu Hogenboom (BJZ, beleidsmedewerker)
- Marian Nijenhuis (RvdK, adviseur beleid)

Interview B en C

- René van Ginneken (Toegang BJZ, teamleider)
- Karima Harrak Gharrafi (RvdK, intaker en raadsonderzoeker)
- Tineke Hendriks (RvdK, teamleider)
- Karen Marchal (BJZ, secretaresse pilot)
- Marijke Pinxteren (RvdK, jurist)
- Arjan de Roon (AMK, maatschappelijk werker)
- Alma Wijnia (Toegang BJZ, teamleider)
- Hiske Witte (Toegang BJZ, coördinerend gedragsdeskundige, voorzitter pilot)
- Marjan van de Zee (RvdK, gedragsdeskundige)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Ton Veldkamp (extern adviseur, Veldkamp Training & Consultancy)

Pilot Limburg

Interview A

- John van den Hout (externe adviseur, M&I Partners, projectleider pilot)
- Mieke van Scheyen (RvdK, beleidsmedewerker)
- Jolanda Simons (BJZ, Beleidsmedewerker Onderzoek en Ontwikkeling)

Interview B en C

- Paul Beker (AMK, vertrouwensarts)
- Ruud Frencken (BJZ Kerkrade, staffunctionaris)
- Willy van der Laan (BJZ Maastricht, Ambulant hulpverlener)
- Chantal Ermans (RvdK, teamleider)
- Mieke van Scheyen (RvdK, beleidsmedewerker)
- Karin van der Ham (BJZ, beleidsmedewerker Jeugdhulpverlening en AMK)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- John van den Hout (externe adviseur, M&I Partners, projectleider pilot)

Pilot Overijssel

Interview A

- Gerard van den Enk (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotleider IJssel-Vecht)
- Leonie Heebink (AMK Almelo, pilotleider Twente)
- Remco van Kleij (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotcoördinatie)
- Anita van de Meij (RvdK, beleidsadviseur)

Interview B en C

- Tabitha Connor (RvdK Almelo, raadsonderzoeker)
- Gerard van den Enk (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotleider IJssel-Vecht)
- Barbara van der Geer (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotcoördinatie)
- Leonie Heebink (AMK Almelo, pilotleider Twente)
- Remco van Kleij (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotcoördinatie)
- Anneke Kuipers (Toegang BJZ)
- Anita van de Meij (RvdK, beleidsadviseur)
- Willem Miltenburg (Rechtbank Zwolle, kinderrechter)
- Marjan Moes (Rechtbank Almelo, kinderrechter)
- Werry Stam (AMK Zwolle, maatschappelijk werker)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Remco van Kleij (RvdK Zwolle, raadsonderzoeker, pilotcoördinatie)

Pilot Rotterdam

Interview A

- Adriënne van der Kuy (extern adviseur, Adviesbureau Van Montfoort)
- José Vermeer (BJZ, directeur)

Interview B en C

- Petra Borger (Toegang BJZ, maatschappelijk werker)
- Marjolijn van de Merwe (AMK, vertrouwensarts)
- Ton Steenvoort (RvdK, projectleider pilot Beter Beschermd)
- Annemiek van der Wel (BJZ, teammanager, projectleider pilot)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Adri van Montfoort (extern adviseur, Adviesbureau Van Montfoort)

Pilot West-Brabant

Interview A

- Ellen Hulshof (RvdK, teamleider, projectleider pilot Beter Beschermd)
- Ton Veldkamp (extern adviseur, Veldkamp Training & Consultancy)

Interview B en C

- Marion de Bree (Toegang BJZ, gedragsdeskundige)
- Ellen op 't Hoog (AMK, medewerker)
- Heiko Jonker (Toegang BJZ, Aanmelding en Acceptatieteam)
- Melanie Roelofs (RvdK, raadsonderzoeker)
- Evelien Zonneweide (Toegang BJZ)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Ton Veldkamp (extern adviseur, Veldkamp Training & Consultancy)

Pilot Zeeland

Interview A

- Pascale Bakker (RvdK, teamleider, projectleider pilot)
- Caroline Mobach (BJZ, afdelingshoofd Regie, projectleider pilot)
- Ton Veldkamp (extern adviseur, Veldkamp Training & Consultancy)

Interview B en C

- Mariëlle Blok (BJZ, gezinsvoogd)
- Jan Martens (RvdK, raadsonderzoeker)
- Therèse van der Poll (Rechtbank, kinderrechter)
- Renee van der Schoot (Zorgaanbieder AZZ, zorgplanner)

Interview D (telefonisch, aanvullende vragen)

- Pascale Bakker (RvdK, teamleider, projectleider pilot)

Bijlage 5. Bestudering van de plannen van de pilots

Zeven pilots participeren in het project Afstemming Werkwijze in de Keten: Amsterdam, Gelderland, Limburg, Overijssel, Rotterdam, West-Brabant en Zeeland. Alle zeven hebben een plan ingediend. Om goed te kunnen beoordelen of de plannen duidelijk zijn omschreven en of er een duidelijk onderscheid is gemaakt tussen knelpunten, doelen en voorgestelde werkwijze, zijn de plannen bestudeerd en zijn er in de interviews vragen gesteld over het plan. Alle pilots hebben in het interview aangegeven dat het plan in een zeer korte tijd (ca. 10 dagen) geschreven moest worden. Mede door deze tijdsdruk zijn de medewerkers in een aantal pilots niet betrokken geweest bij het opstellen van het plan. We schetsen per pilot hoe de opbouw van de plannen is, of er bijvoorbeeld een helder onderscheid is gemaakt tussen knelpunten, doelen en voorgestelde werkwijze.

Pilot Amsterdam

Het plan van de Amsterdamse pilot (d.d. 24 maart 2006) is opgesteld door de regiodirecteur van de RvdK in Amsterdam, in nauw overleg met een kinderrechter te Amsterdam, een lid van de Raad van Bestuur van BJAA en een vertegenwoordiger van de ROA.

De ketenpartners in Amsterdam hebben meegewerkt aan een onderzoek naar de problematiek van de doorlooptijden in de jeugdbeschermingsketen in de stadsregio Amsterdam (rapport 'Jeugdbescherming onder de loep'). Het participeren in het project Afstemming Werkwijze in de Keten betekent voor de pilot Amsterdam een logisch vervolg op het onderzoek 'Jeugdbescherming onder de loep'.

Vanwege de korte tijd waarin het pilotplan geschreven moest worden, zijn de uitvoerders van de pilot niet betrokken geweest bij het opstellen van het pilotplan. Ook cliënten, zorgmelders en zorgaanbieders zijn hier niet bij betrokken geweest.

Organisatie van de pilot

In het plan wordt onderscheid gemaakt in een pilotteam, een stuurgroep, een klankbordgroep en externe ondersteuning. Het pilotteam, dat in de praktijk de werkwijze ontwikkelt en toetst, bestaat uit vertegenwoordigers van bureau jeugdzorg (voordeur, hulp, AMK en jeugdbescherming) en de Raad voor de Kinderbescherming. De aansturing van dit team wordt door de Raad voor de Kinderbescherming gedaan. De stuurgroep, die bestaat uit een 3-hoofdige leiding vanuit bureau jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en Zittende Magistratuur, heeft als taak o.a. belemmeringen weg te nemen, aanvullende randvoorwaarden te creëren en te rapporteren over de vorderingen van het pilotteam. In deze stuurgroep participeert ook de projectcoördinator van het project Afstemming Werkwijze in de Keten. De externe begeleiding wordt uitgevoerd door Adviesbureau van Montfoort.

Analyse van de knelpunten

In het plan ontbreekt een analyse van de knelpunten die in de normale werkwijze tot vertraging van de doorlooptijd leidt. Bij het onderzoek 'Jeugdbescherming onder de loep' zijn de ketenpartners tegen een aantal knelpunten zijn aangelopen. Bij de bespreking daarvan met de verschillende ketenpartners was er veel herkenning en ook feedback (vooral van de gezinsvoogdij). Deze feedback is meegenomen in het project Afstemming Werkwijze in de Keten. Interview A en B zijn gebruikt om na te gaan welke knelpunten er precies werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende knelpunten aan de orde:

- Logistiek: de verschillende taken die door verschillende personen en instanties worden uitgeoefend zijn te veel uit elkaar getrokken. Er zit teveel tijd tussen de verschillende stappen, waardoor cliënten onnodig lang moeten wachten op de volgende stap in de keten.
- Inhoudelijke afstemming: bij de overdracht van een zaak gaat informatie en tijd verloren. Doordat informatie op papier niet altijd overkomt zoals het bedoeld is, moet er over en weer gebeld en overlegd worden.
- Communicatiemiddelen: de verschillende informatiesystemen sluiten niet op elkaar aan, er gaat nog steeds veel informatie op papier naar ketenpartners. Dit maakt het overnemen van gegevens een tijdrovende bezigheid.
- Gedateerde informatie: als bij de overdracht een zaak bij de volgende ketenpartner te lang blijft liggen, zal de informatie moeten worden geactualiseerd.

De knelpunten hebben vooral te maken met afstemming en samenwerking tussen de ketenpartners en de snelheid van de doorstroming van de ene naar de andere organisatie.

De genoemde knelpunten zijn ten dele veranderbaar binnen de context van de pilot, het op elkaar aansluiten van de verschillende informatiesystemen is niet te realiseren binnen de pilot. De logistiek werd door de geïnterviewde het belangrijkste knelpunt genoemd: door die aan te pakken wordt ook een verlies aan informatie in de overdracht tegen gegaan.

Bij interview B (met de uitvoerders van de pilot) werden alle genoemde knelpunten herkend. In dit interview vond met de inhoudelijke afstemming het belangrijkste punt: niet alleen de snelheid van overdracht moet worden verbeterd, maar ook de inhoud ervan. Als zaken goed op papier staan, hoeft er ook niet over en weer gebeld worden om dingen na te vragen. De gesprekspartners in de interviews hebben de indruk dat cliënten en zorgmelders deze knelpunten zullen herkennen.

Aanvulling interview D: Er wordt soms te snel een verzoek ingediend, terwijl er nog onvoldoende is uitgezocht of vrijwillige hulp mogelijk is (vanuit de RvdK gaat een zaak dan weer terug naar de Toegang). De tijd die de RvdK hiermee kwijt is, gaat ten koste van zaken waarbij wel een maatregel nodig is.

Doelen

In het plan van de pilot Amsterdam zijn de volgende doelen geformuleerd:

1. Doorlooptijden in de civiele keten verbeteren:
 - a. vanaf zorgmelding bij Jeugdzorg (incl. AMK) tot en met start gezinsvoogd (na uitspraak Kinderrechter) binnen de kaders van de herziene opdracht aan de Projectgroep Afstemming Werkwijze in de Keten d.d. 14 februari 2006, te weten: binnen 1 week resp. 2 maanden;
 - b. met realisering van directe hulpverlening.
2. Afstemming van onderzoeken in elke fase van de civiele keten: Voordeur Jeugdzorg, AMK, Raad voor de Kinderbescherming, Kinderrechter, Gezinsvoogd; de bijgestelde werkwijze levert op dat er geen dubbels meer zijn.
3. Met de focus op deze civiele keten in de praktijk: het overdragen van informatie zodanig, dat efficiënt en effectief wordt samengewerkt ter bevordering van doelen ad 1 en 2.

Het eerste doel is rechtstreeks afgeleid van de normen die door de landelijke projectgroep zijn gesteld, namelijk dat de doorlooptijd maximaal een week (eerste besluit) tot twee maanden (definitief besluit bij een voorlopige maatregel) duurt. De andere doelen zijn daarvan afgeleid: wat er moet veranderen om die doorlooptijd te gaan halen. Ten aanzien van het eerste doel wordt een streefgetal genoemd in het plan: doel is bij 80% van de zorgmeldingen een definitieve maatregel te hebben gerealiseerd binnen 1 week na zorgmelding. De eerste twee doelen zijn dusdanig concreet geformuleerd, dat ze goed zijn te toetsen aan het eind van de pilot, namelijk: zijn de gestelde termijnen gehaald en komen er geen onnodige dubbels meer voor in de rapportage? Het derde doel, dat in tegenstelling tot de andere twee doelen primair betrekking heeft op het proces (in plaats van het resultaat), is minder specifiek en concreet en daardoor lastiger te meten. Hoe de resultaten worden gemeten, bijvoorbeeld hoe wordt nagegaan of er overlap in de rapportage voorkomt, wordt niet vermeld.

In interview A wordt aangegeven dat men de indruk heeft dat de medewerkers van de Raad de uitdaging onderschrijven, maar zich ook zorgen maken. Men vraagt zich af of de kerntaak van de RvdK voldoende erkend blijft en of de kwaliteit te lijden zal hebben onder de snelheid. Medewerkers die direct bij de pilot betrokken zijn, delen deze zorgen niet. Hij denkt dat de gezinsvoogden de verbeteringen van andere werkwijzen al zien in het Deltaplan en zich daarom niet zo'n zorgen zullen maken. De kinderrechtvaarders zijn heel positief.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat de doelen specifieker en concreter geformuleerd hadden moeten worden. Wat er bijvoorbeeld onder een zorgmelding (in doel 1) wordt verstaan vindt men niet helder: is dit het moment waarop derden een melding doen of het moment waarop de zaak bij het overleg wordt ingebracht? Daardoor is onduidelijk vanaf welk moment men moet gaan tellen hoeveel tijd er verstrijkt. Men gaat ervan uit dat de oorspronkelijke bedoeling van de pilot is te gaan tellen zodra er een melding wordt gemaakt door derden. In dat geval vindt men het geen reëel doel dat er binnen een week een maatregel wordt uitgesproken: de ouders moeten opgeroepen worden voor de zitting, de rechtbank moet een zitting kunnen plannen, er is een inzagetermijn voor het raadsrapport, het rapport moet aangepast kunnen worden, etc. Drie weken zou men reëler vinden.

Daarnaast vindt men dat de doorstroming in de keten wel versneld kan worden, maar dat wil niet zeggen dat cliënten ook eerder hulp krijgen (daar ontstaat weer een nieuwe wachtlijst). Een knelpunt bij het bereiken van de doelen vindt men dat, om de doelen van de pilot te bereiken, andere zaken blijven liggen.

Voorgestelde werkwijze

De werkwijze is niet specifiek beschreven; het plan vermeldt dat in een 'proeftuin' de ketenpartners (toegang en AMK van het bureau jeugdzorg, Raad voor de Kinderbescherming en kinderrechtvaarders) nieuwe werkwijzen beproeven om de gestelde doelen te kunnen behalen. Voorafgaand aan de pilot wordt het werkproces in een eerste ontwerp beschreven door de Raad voor de Kinderbescherming²⁸. Met deze werkwijze wordt in de pilot geëxperimenteerd. Daarnaast zal door BJAA een standaard worden ontwikkeld voor een kwalitatief goede zorgmelding. In het plan is dus nog open gelaten wat de nieuwe werkwijze is, deze wordt nog ontwikkeld.

In de pilot zullen medewerkers van Voordeur BJAA, Hulp BJAA, AMK, RvdK, BJAA Gezinsvoogdij een team vormen, waarbij ieder een eigen rol heeft:

- BJZ (voordeur, hulp, AMK) staat voor de taak de hulpvraag te verhelderen en voor de vraag of een maatregel overwogen zou moeten worden;
- De Raad vervult hierbij een consultatieve rol en maakt vervolgens een eigenstandige afweging over de noodzaak om een maatregel te vragen.
- Gezinsvoogd neemt deel om in een vroeg stadium mee te denken over de invulling van de maatregel.

De taken en verantwoordelijkheden blijven waar ze waren, het is niet de bedoeling dat de partners elkaars werk gaan overnemen. Het gaat er vooral om de taken beter op elkaar af te stemmen.

De geïnterviewde bij interview A heeft de indruk dat de medewerkers die direct bij de pilot betrokken zijn, deze werkwijze ondersteunen. De medewerkers die er wat verder weg van staan is soms enige huiver over de consequenties van de nieuwe werkwijze; niet alleen voor wat betreft de kwaliteit van het onderzoek, maar ook zaken als de positie en taakverdeling van de ketenpartners en de arbeidsvoorwaarden.

In interview B geven de uitvoerders van de pilot aan dat ze het eens zijn met de voorgestelde werkwijze, dat wil zeggen dat er geëxperimenteerd wordt met nieuwe werkwijzen. Tijdens het interview komen verschillende ideeën daarover aan de orde: zo wordt er geopperd om een geïntegreerde voordeur in te richten, waarbij AMK, de Voordeur van BJZ, de GGZ en de Raad gezamenlijk alle binnengekomen meldingen bespreken en beoordelen. Ook bestaat er bij BJZ de wens om meer informatie zelf te kunnen verzamelen, daarvoor zou in de pilot meer gebruik gemaakt moeten worden van elkaars (juridische)

²⁸ In de eerste voortgangsrapportage van de pilot Amsterdam is een schema van het werkproces als bijlage opgenomen.

bevoegdheden. Ook zouden de taken duidelijker verdeeld moeten worden. Nu is het niet altijd duidelijk wat ieders taken en verantwoordelijkheden zijn.

Achterliggende ‘theorie’

Het plan vermeldt niet waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen, of deze zijn gebaseerd op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur. Om die reden hebben we daar in interview A expliciet aandacht aan besteed. Hieruit bleek dat de pilot Amsterdam de ervaringen die daar met het Justitieel Casusoverleg (JCO) zijn opgedaan, als uitgangspunt hebben genomen. Ook daar zijn de verschillende partijen letterlijk bij elkaar gehuisvest en hebben ze een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het proces in de gehele keten. Ook heeft men de ervaring en verwachting dat een pilotsituatie mensen de ruimte geeft om hun werkwijze te veranderen.

Verhouding pilot tot andere projecten

In de stadsregio Amsterdam lopen tegelijkertijd het Deltaplan in de gezinsvoogdij en Doorbraak bij bureau jeugdzorg. De betrokken medewerkers in de pilot zijn niet bij deze andere projecten betrokken.

Pilot Gelderland

Voor de pilot Gelderland zijn in feite twee plannen gemaakt: een oorspronkelijk plan (maart 2006) en een plan voor de doorstart van de pilot (6 juli 2006). Het oorspronkelijke plan voor de Gelderse pilot is geschreven door beleidsmedewerkers van de RvdK en BJZ, namens de voorzitter van de Raad van Bestuur van BJZ Gelderland, de regiodirecteur van de RvdK in Gelderland en de vice-president van de Arrondissementsrechtbank Arnhem. De aanleiding voor het inschrijven voor de pilot was de doctoraalscriptie ‘Raadzaam onderzoek’ van mevrouw Tineke Mast. In deze scriptie wordt geconcludeerd dat een gestandaardiseerde en kwalitatief goede aanmeldingsprocedure van verzoeken om onderzoek bij de RvdK door BJZ leidt tot efficiëntere samenwerking, verwijzing en het in behandeling nemen van een zaak. In deze pilot staat een diagnostisch instrument centraal dat is gemaakt naar aanleiding van deze scriptie. Vanwege de tijdsdruk zijn er geen medewerkers, cliënten of zorgmelders betrokken geweest bij het opstellen van het plan.

Tijdens de eerste twee maanden dat de pilot functioneerde werd duidelijk dat de geformuleerde doelstelling niet enkel kon worden gerealiseerd met de inzet van het diagnostisch instrument. Het bleek dat gebruik van het instrument wel tijdswinst opleverde voor de Raad, maar voor de Toegang en het AMK vergde het instrument een extra tijdsinvestering. Voor de totale doorlooptijd zou het instrument te weinig tijdswinst opleveren. Daarnaast werd vastgesteld dat in de pilot de ketengedachte nog werd overvleugeld door het instellingsdenken. Hiermee wordt bedoeld dat er tussen BJZ-Toegang/BJZ-AMK enerzijds en RvdK anderzijds vooroordelen over en weer bleven bestaan en er in ‘wij-zij-termen’ werd gedacht. Er was geen sprake van gezamenlijk opereren, de samenwerking bleef beperkt tot een schriftelijke uitwisseling van informatie. Ook de door de ketenpartners ervaren ongelijkwaardige onderlinge verhoudingen bleven vrijwel hetzelfde. Dit alles belemmerde een succesvol verloop van de pilot.

In juli 2006 is er naar aanleiding van deze ervaringen door Veldkamp Training en Consultancy een tweede plan geschreven; het oorspronkelijke pilotplan werd hiervoor op een aantal punten bijgesteld. De vijftien zaken waarbij het instrument in de pilot zou worden uitgetoetst, bleven gehandhaafd in het nieuwe plan (omdat de verwachting was dat deze binnen afzienbare tijd afgerond zouden kunnen worden).

Daarnaast zou de resterende pilotperiode gebruikt worden voor het uitproberen van andere werkwijzen om de doorlooptijden te verkorten en sneller hulp op gang te brengen.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat veel mensen zich bij aanvang van de pilot overvallen hebben gevoeld: ineens moest er volgens de nieuwe werkwijze gewerkt worden. Ook hadden medewerkers van BJZ-Toegang/BJZ-AMK de indruk dat een groot deel van het werk van de RvdK op hun bordje terecht kwam, terwijl de werkdruk al als erg hoog ervaren werd. Toen bij de het bijstellen van het

plan werd voorgesteld om het gebruik van het diagnostisch model niet langer een ‘must’ te laten zijn en een gezamenlijk overleg te gaan starten, zagen de meeste mensen daar de voordelen van. Met name de medewerkers van BJZ waren voorstanders van die bijgestelde werkwijze.

Organisatie van de pilot

De pilotorganisatie bestaat uit een projectleider, een dagelijks bestuur, een stuurgroep en het pilotteam. De projectleiding van de pilot wordt door een externe adviseur uitgevoerd, van Veldkamp Training en Consultancy. Hij wordt daarbij bijgestaan door het projectsecretariaat. Het dagelijks bestuur wordt gedaan door een medewerker van de rechtbank en twee beleidsmedewerkers van de RvdK en BJZ. De stuurgroep bestaat uit de voorzitter van de Raad van Bestuur van BJZ Gelderland, de regiodirecteur van de RvdK in Gelderland en de vice-president van de Arrondissementsrechtbank Arnhem. De projectleider en het projectsecretariaat nemen ook deel aan de stuurgroep. In het pilotteam nemen alle medewerkers van de toegang en het AMK (bureau jeugdzorg) deel die een verzoek om onderzoek bij de RvdK doen. De Raad heeft vier raadsonderzoekers, een gedragsdeskundige en een teamleider aangewezen die het pilotteam binnen de Raad vormen.

Analyse van de knelpunten

In het bijgestelde plan van de Gelderse pilot komen knelpunten aan de orde die een succesvol verloop van de pilot in de weg stonden. Diezelfde knelpunten zorgen ook in de gebruikelijke werkwijze voor vertraging van de doorlooptijden. Interview A en B zijn gebruikt om preciezer na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende knelpunten aan de orde:

- De zelfstandigheid en sterke profilering van de organisaties: de RvdK houdt zich met onderzoek bezig en BJZ met hulpverlening. Daardoor is iedereen vooral met zijn eigen organisatie bezig.
- BJZ-medewerkers vinden dat de RvdK zich erg formeel opstelt bij het aannemen van raadsverzoeken. De RvdK verwacht dat de schriftelijk melding compleet wordt opgestuurd. Als men vindt dat er informatie ontbreekt wordt de melding terug gestuurd. Er is geen sprake van korte lijnen, er wordt bijvoorbeeld niet gebeld om mondeling een toelichting te vragen.
- Andersom zijn raadsmedewerkers van mening dat zij soms (onnodig) dubbel werk moeten doen. De benodigde informatie is dan misschien al wel gevraagd aan informanten, maar die wordt niet altijd weergegeven in het rapport van BJZ.
- Er wordt bij BJZ zo lang mogelijk geprobeerd cliënten te motiveren om mee te werken aan hulp in een vrijwillig kader. Daardoor wordt er soms te lang gewacht met ingrijpen.
- De criteria voor het melden van zaken bij de RvdK zijn nog geen gemeengoed bij de medewerkers van BJZ.
- Er zijn soms grote verschillen in uitspraken tussen de kinderrechtters. Daardoor is het niet duidelijk op welke gronden wel of niet een maatregel wordt opgelegd.
- De informatiesystemen passen niet op elkaar. Het uitwisselen van gegevens zorgt voor tijdverlies.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat zij de genoemde knelpunten herkennen. Men constateert dat de geformuleerde knelpunten met name betrekking hebben op de overstap van BJZ naar de RvdK en niet op de overstap van de RvdK naar de jeugdbescherming. Terwijl het wel als knelpunt wordt ervaren dat er vaak niet direct een gezinsvoogd beschikbaar is om de maatregel uit te voeren. Zeker bij een VOTS is dat echter wel noodzakelijk, anders heeft het opleggen van een VOTS geen enkele zin. Over de formele opstelling van de RvdK wordt opgemerkt dat de RvdK zich aan bepaalde regels zal moeten houden (om een verzoekschrift bij de kinderrechtter in een maatregel te kunnen verzilveren) maar dat in de samenwerking meer persoonlijk overleg gezocht zou kunnen worden. Niet alleen kan dan sneller informatie uitgewisseld worden, maar ook kan er dan alvast worden afgesproken welke stappen er moeten worden gezet, in plaats van dat er pas iets ondernomen wordt nadat de officiële melding is ontvangen.

De uitvoerders van de pilot hebben de indruk dat deze punten door cliënten niet als knelpunten worden ervaren: een groot deel van de ouders zit niet op hulp te wachten en vindt het waarschijnlijk niet erg dat de doorlooptijden lang zijn. Voor zorgmelders is het niet altijd duidelijk waar zij meldingen kunnen doen.

De knelpunten met betrekking tot afstemming (met name dubbel werk) en samenwerking hebben voor de pilot Gelderland de meeste prioriteit. De meeste knelpunten zijn wel veranderbaar binnen de context van de pilot, met uitzondering van het onvoldoende op elkaar aansluiten van de informatiesystemen. De uitvoerders van de pilot zijn van mening dat het belangrijk is dat die systemen op elkaar gaan aansluiten en vinden het verbazingwekkend dat dit niet landelijk is aangepakt voorafgaand aan de pilot.

Doelen

In het oorspronkelijke pilotplan zijn de volgende doelen geformuleerd:

1. Terugbrengen van de doorlooptijd tussen verzoek onderzoek door BJZ aan de Raad en besluit (V)OTS kinderrechter tot 5 werkdagen. De beschikking van de kinderrechter is afgegeven en de hulpverlening door de gezinsvoogd start direct daarop.
2. Bij een voorlopige maatregel volgt een nadere analyse door de Raad en definitieve besluitvorming van de kinderrechter zo snel mogelijk daarna doch uiterlijk binnen 42 werkdagen na de oorspronkelijke zorgmelding door BJZ.
3. Door middel van het gebruik van een diagnostisch instrument het verbeteren van de afstemming in de civiele keten: : BJZ (Toegang en AMK) - Raad voor de Kinderbescherming – Kinderrechter - BJZ (jeugdbescherming). De voorgestelde werkwijze levert op dat er geen herhaling van onderzoek plaatsvindt.
4. Verbeteren van de kwaliteit in de keten door gebruik te maken van elkaars expertise en het gebruik van reeds ontwikkelde en aan elkaars behoefte aangepaste instrumenten.
5. Bovenstaande doelen dienen het uiteindelijke hoofddoel namelijk dat daadwerkelijke hulp zo snel en efficiënt mogelijk aan het in zijn ontwikkeling bedreigde kind wordt verleend. Dit betekent dat de zorgaanbieders - hoewel zij geen deel uitmaken van de pilot- betrokken worden, zodat hulpverlening adequaat en snel gegeven wordt.

In het bijgestelde plan worden deze doelen als volgt geherformuleerd:

Onmiddellijke hulpverlening voor kinderen, jeugdigen en hun ouders in alle gevallen waarin sprake is van bedreigende opvoedingsomstandigheden, door:

- beperking van de doorlooptijd binnen de totale beschermingsketen tot maximaal 42 werkdagen;
- voorkoming van dubbel werk door een betere onderlinge afstemming en verdeling van taken;
- te vertrouwen en voort te bouwen op de expertise van de andere ketenpartners;
- eerdere en snellere gezamenlijke besluitvorming;
- ontwikkeling van een gemeenschappelijke visie voor een werkwijze, waarin het belang van het kind het centrale uitgangspunt is.

Het bereiken van kortere doorlooptijden, betere afstemming e.d. staan in dienst van het realiseren van onmiddellijke hulp. Het eerste subdoel is gebaseerd op één van de normen (voor de definitieve besluitvorming) die zijn vastgesteld door de landelijke projectgroep. Zowel het hoofddoel als het eerste, tweede en vierde subdoel zijn concreet genoeg om aan het eind van de pilot te kunnen toetsen. Minder specifiek en concreet en daarom lastiger te meten zijn derde en vijfde subdoel uit het tweede plan, deze doelen hebben betrekking op het proces in plaats van op het resultaat. Er wordt niet vermeld hoe de resultaten worden gemeten.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat ze de meeste (sub)doelen onderschrijven. Wel zetten ze hun vraagtekens bij de door de landelijke projectgroep gestelde normen (1 week en 2 maanden). Deze termijnen worden niet als realistisch gezien en men vreest dat het ten koste zal gaan van de kwaliteit van het onderzoek. Men vraagt zich af wat de meerwaarde van zo'n snelle OTS is; indien er eerst een

VOTS wordt uitgesproken blijkt er tijdens die periode al snel of een definitieve maatregel nodig is. Waar de uitvoerders van de pilot zich zorgen over maken, is de aansluiting met de zorgaanbieders. Ervoor zorgen dat er snel een maatregel wordt uitgesproken is stap één, maar daarna moet er wel zo snel mogelijk hulp beschikbaar zijn. De zorgaanbieders zijn nu niet bij de pilot betrokken, maar dat zou in een later stadium wel moeten gebeuren. Ook vraagt men zich af of dit te realiseren is binnen de termijn van de pilot. Men is van mening dat de pilot door haast is omgeven. Het is niet realistisch te verwachten dat een omslag in zo'n korte tijd mogelijk is in een praktijk die al jaren zo bestaan heeft. Het zou realistischer zijn om de pilot over een jaar te evalueren.

Voorgestelde werkwijze

In de bijgestelde versie van het pilotplan wordt vermeld dat voor het realiseren van een wezenlijk andere werkwijze binnen de totale jeugdbeschermingsketen, er bij de ketenpartners een fundamentele omslag nodig is in houding, denken en doen. De ketenpartners moeten niet langer ná en náást elkaar werken, maar mét elkaar. Dat werken mét elkaar gebeurt in de Gelderse pilot vanaf het eerste begin. Door BJZ-Toegang en BJZ-AMK worden alle nieuwe meldingen uit de regio Arnhem geselecteerd van kinderen van wie bekend is of wordt vermoed, dat zij moeten opgroeien in risicovolle omstandigheden, waarbij al bij de melding een indicatie voor een raadsonderzoek aanwezig of aannemelijk is. De geselecteerde meldingen worden besproken in een afstemmingsoverleg, waar de Raad voor de Kinderbescherming ook aan deelneemt. In geval van twijfel worden meldingen altijd in het afstemmingsoverleg besproken. De beschikbare informatie wordt ter voorbereiding van te voren per e-mail naar de deelnemers gestuurd. BJZ-Toegang en BJZ-AMK dragen er zorg voor dat de informatie, die bij de melding beschikbaar is gekomen, voor zover nodig nog wordt aangevuld of gecompliceerd. Als direct na de melding duidelijk is, dat het gebruik van het ontwikkelde diagnostisch instrument een meerwaarde heeft, wordt er aanbevolen dit ook in het verdere werkproces te gebruiken. In het plan staat dat het afstemmingsoverleg wekelijks plaats zal vinden, op een vaste dag en een vast tijdstip. De vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's voor het kind zijn leidend bij het nemen van beslissingen. Het afstemmingsoverleg kan tot verschillende beslissingen komen:

- Er is voldoende vertrouwen dat de veiligheid van en de hulpverlening aan het kind zijn gegarandeerd zonder dat verdere juridische interventie, c.q. raadsonderzoek nodig is;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op het moment té groot geacht om af te zien van een juridische interventie c.q. raadsonderzoek. De Raad start direct een onderzoek, terwijl de hulpverlening wordt voortgezet;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op het moment té groot geacht om een raadsonderzoek af te wachten. Op basis van de beschikbare gegevens verzoekt de Raad direct om een voorlopige ondertoezichtstelling. BJZ zet de reeds aangevangen hulpverlening voort in het kader van de VOTS. De Raad start tegelijkertijd een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden;
- De beschikbare informatie is (nog) ontoereikend of té diffuus om tot een verantwoorde beslissing te komen. Wanneer het meldingen betreft van particulieren of anonieme meldingen, start het AMK direct een (voor)onderzoek dat binnen enkele dagen moet zijn afgerond om daarna opnieuw te worden besproken.

In het afstemmingsoverleg worden besluiten gezamenlijk genomen op basis van argumenten. Als er geen overeenstemming kan worden bereikt, heeft de voorzitter een beslissende stem.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat zij niet betrokken zijn geweest bij het bedenken van deze werkwijze. De medewerkers van de RvdK vinden het jammer dat het diagnostisch instrument uit het oorspronkelijke plan niet meer gebruikt wordt. Ze realiseren zich echter wel dat met de huidige werkwijze (samenwerking door afstemmingsoverleg) ook de doelen van de pilot gehaald kunnen worden. De medewerkers van BJZ ondersteunen de nieuwe werkwijze.

Achterliggende ‘theorie’

Waarop de gedachte is gebaseerd dat voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen, wordt niet in het pilotplan beschreven. Bij navraag in de interviews wordt duidelijk dat die werkwijze niet is gebaseerd op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur, maar op (impliciet) aanwezige kennis en ervaring. Deze gaat ervan uit dat *face to face* overleg en kortere communicatielijnen de afstemming zal verbeteren.

Verhouding pilot tot andere projecten

In de regio Gelderland wordt gewerkt met Doorbraak, het Deltaplan en het afstemmingsprotocol Raad-GVI-Kinderrechter. Van deze projecten en protocollen wordt in de pilot afgeweken.

Pilot Limburg

Het concept van het Limburgse pilotplan dat landelijk is ingediend (12-05-2006), is geschreven door een lid van de Raad van Bestuur van BJZ. Dit concept is in het eerste overleg tussen een lid van de Raad van Bestuur van BJZ, de regiodirecteur van de RvdK, de voorzitter van de Familiekamer Rechtbank Maastricht, een beleidsmedewerker van BJZ en een beleidsmedewerker van de provincie besproken en van daaruit is het pilotplan een aantal keer bijgesteld en aangevuld. In verband met de tijdsdruk zijn er geen cliënten, zorgmelders en zorgaanbieders betrokken geweest bij het opstellen van het pilotplan.

Organisatie van de pilot

De pilot bestaat uit een stuurgroep, een projectteam, een ontwikkelteam, een externe adviseur en een klankbordgroep. Het project wordt aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit (bestuurlijke) vertegenwoordigers van de drie instellingen, BJZ, de RvdK en de Rechterlijke Macht, een lid van Gedeputeerde Staten Provincie Limburg en de landelijk projectcoördinator. De stuurgroep stelt de kaders vast en neemt besluiten met betrekking tot de voortgang van het project, tevens bewaakt de stuurgroep of het project conform de vastgestelde kaders verloopt en voldoende resultaten oplevert. De voortgang en het realiseren van de gestelde doelen zal worden bewaakt door een projectteam. Deze bestaat uit de projectleider, de beleidsmedewerker van de RvdK, de beleidsmedewerker van de provincie, de beleidsmedewerker van BJZ en een kinderrechter. Het ontwikkelteam bestaat uit medewerkers van BJZ (Toegang en AMK), RvdK, en afhankelijk van het onderwerp, de Rechterlijke Macht. Dit team zal specifiek worden betrokken bij de uitvoering van de pilot. De projectleiding van de pilot wordt door een externe adviseur, van M&I Partners, uitgevoerd. De klankbordgroep bestaat uit vertegenwoordigers van verschillende regio's en instellingen in Limburg. Deze groep adviseert omtrent het project en zorgt voor gunstige voorwaarden voor een eventuele implementatie.

Analyse van de knelpunten

In het pilotplan worden geen knelpunten genoemd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. Interview A en B zijn gebruikt om na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende punten aan de orde:

- In de aanlevering van informatie door BJZ aan de RvdK ontbrak vaak informatie, de conclusies waren onvoldoende onderbouwd of de gegevens waren niet actueel meer.
- Bij BJZ zijn er veel personeelwisselingen, meer dan bij de RvdK. Hierdoor vervagen samenwerkingsafspraken.
- De keten werkt niet als keten, maar als losse schakels. Daardoor gaat in iedere schakel informatie verloren. In plaats van in elke schakel informatie kunnen aanvullen, moet informatie opnieuw ingewonnen worden.
- Zaken werden vaak laat gemeld door BJZ bij de RvdK, omdat men ervan uitging dat er te weinig argumentatie was en de RvdK de zaak niet zou accepteren.

Men verwacht dat deze knelpunten veranderbaar zijn binnen de context van de pilot.

Tijdens interview B worden de eerste twee knelpunten niet herkend door de medewerkers van de Toegang van BJZ, wel door de medewerkers van het AMK en de RvdK. Het knelpunt waarin de keten als losse schakels opereert wordt zeker herkend, men denkt dat dit ook door cliënten en zorgmelders zo wordt ervaren. Men merkt dat het voor zorgmelders verwarrend is welke organisatie wat doet en bij wie ze terecht moeten met hun melding. Ook zien ze niet wat er precies met de melding gebeurt. De uitvoerders van de pilot noemen daarnaast nog de lange wachttijden bij de zorgaanbieders als belangrijk knelpunt. Met de uitspraak is er is dan wel een juridisch middel om hulp op te leggen, maar als die hulp niet beschikbaar is, is de maatregel nutteloos.

Doelen

In de inleiding van het pilotplan wordt vermeld dat de pilotdeelnemers de intentie hebben uitgesproken om te komen tot een verbetering van de kwaliteit van beslissingen, een betere behartiging van de rechten van het kind, een effectievere ondersteuning van cliënten en in het bijzonder een verkorting van de doorlooptijd in de keten. Verder wordt bij de doelstelling van de pilot geschreven dat het doel van de pilot is het creatief ontwikkelen en beproeven van werkwijzen waarin de samenwerking tussen de ketenpartners zodanig efficiënt is dat besluitvorming over al dan niet inzetten van kindbeschermingsmaatregelen in kort tijdsbestek plaatsvindt en de feitelijke start van de hulpverlening aan de kinderen of diens gezin binnen de kortst mogelijke tijd op gang komt.

Daarnaast komen doelen aan de orde die refereren aan de termijnen die door de landelijke projectgroep zijn vastgesteld:

1. Binnen één week na het vermoeden van een bedreigde situatie wordt er contact opgenomen met het kind en de opvoeders (of hulpverleners);
2. Verstreckende helderheid over een besluit over de wenselijkheid met betrekking tot de inzet van een (voorlopige) maatregel, eventueel gevolgd door een beschikking van de rechter;
3. Binnen twee maanden na de (zorg)melding moeten onderzoek en besluitvorming zijn afgerond, met betrekking tot de noodzaak van een maatregel dan wel een omzetting van een voorlopige in een definitieve maatregel;
4. Na de eerste besluitvorming dient de hulpverlening direct gestart te worden.

Deze doelen zijn concreet en gericht op resultaten en daardoor goed toetsbaar aan het eind van de pilotperiode. Om het tweede doel goed te kunnen toetsen zou het beoogde resultaat ('verstreckende helderheid etc.') geconcretiseerd moeten worden. Hoe de resultaten worden gemeten, komt in het plan niet aan de orde.

De uitvoerders van de pilot geven aan dat ze het eens zijn met deze doelen. Er wordt aangevuld dat er gaandeweg de pilot meer nadruk is komen te liggen op het laatste doel: dat er adequate hulp voor het kind komt is van groter belang dan de snelheid waarmee een maatregel is geregeld. Een aantal deelnemers aan het interview geeft aan dat ze nauwer betrokken hadden willen worden bij het opstellen van het plan en het bepalen van de doelen. Ze hadden de indruk gekregen dat er veel ruimte in het ontwikkelteam zou zijn om eigen ideeën in te brengen, terwijl ze in de praktijk constateerden dat er in grote lijnen al veel was vastgelegd in het pilotplan.

Voorgestelde werkwijze

In het pilotplan wordt de werkwijze niet besproken. In deze pilot is het de bedoeling dat de werkwijze al werkende door een ontwikkelteam wordt ontwikkeld. In een experimenteerfase worden de verbetervoorstellen vervolgens getoetst aan de hand van 20 casussen.

Voor het ontwikkelen van de werkwijze gelden drie uitgangspunten:

- De ketenpartners zien het kind als morele opdrachtgever;
- De nadruk ligt op de ontwikkeling van praktische, concrete verbetervoorstellen (gericht op een verandering van normen en werkwijzen) die in de praktijk getoetst zullen worden en vervolgens geëvalueerd worden;
- Het project moet aantoonbare, structurele verbeteringen opleveren. Dit zal onderzocht worden.

De uitwerking van de werkwijze komt bij de procesevaluatie aan de orde.

Achterliggende ‘theorie’

Aangezien er geen werkwijze wordt voorgesteld, wordt er logischerwijs ook geen theorie gepresenteerd die ten grondslag ligt aan de beoogde veranderingen.

Verhouding pilot tot andere projecten

In de regio Limburg wordt gewerkt met de Doorbraakmethode. De werkgebieden van Doorbraak zijn anders dan de werkgebieden van Beter Beschermd, hierdoor is de afstemming tussen deze projecten lastig. Er vindt geen uitwisseling plaats tussen de beide projecten. In de Limburgse pilot wordt er afgeweken van bestaande projecten en protocollen.

Pilot Overijssel

De contouren van het pilotplan zijn geschreven door een raadonderzoeker en een beleidsadviseur van de RvdK. Dit voorstel is besproken met de directie van de verschillende partners en goedgekeurd. De pilot Overijssel bestaat uit twee pilotgroepen, Almelo en Zwolle. Deze twee pilotgroepen zijn zelf aan het werk gegaan om de plannen verder uit te werken en een opzet en werkwijze te maken. Dit is gestart op een gezamenlijke startdag.

Binnen de Raad voor de Kinderbescherming is een aantal medewerkers betrokken geweest bij het opstellen van het pilotplan. Vanwege de tijdsdruk zijn er geen andere medewerkers, cliënten, zorgmelders en zorgaanbieders betrokken geweest bij het opstellen van het plan.

Organisatie van de pilot

De Overijsselse pilot bestaat uit twee deelprojecten, één in de regio Almelo en één in de regio Zwolle. De projectgroepen bestaan uit 4 à 5 uitvoerend medewerkers van BJZ-Toegang, AMK, de RvdK en de rechtbank. Beide deelprojecten worden aangestuurd door een projectleider. De beleidsmedewerkers van de deelnemende organisaties ondersteunen en adviseren de projectgroepen.

Op provinciaal niveau is er een projectcoördinator vanuit de Raad voor de Kinderbescherming benoemd. De projectcoördinator is verantwoordelijk voor de onderlinge communicatie en afstemming tussen de deelprojecten en de wederzijdse communicatie met de landelijke projectleider. De projectcoördinator wordt, evenals de deelprojecten, ondersteund vanuit een stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit het management van de betrokken organisaties en zorgt voor zowel de inhoudelijke feedback als de faciliteiten en randvoorwaarden.

Analyse van de knelpunten

De knelpunten die in de normale werkwijze voor vertraging van de doorlooptijd zorgen, komen in het pilotplan van Overijssel niet aan de orde. Interview A en B zijn gebruikt om na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende punten aan de orde:

- Registratiesystemen: de informatie in deze systemen is onderling niet uit te wisselen. Het overnemen van gegevens is daardoor tijdrovend. Zo moesten de gegevens voorheen allemaal overgetypt worden.
- Onvoldoende overdracht van informatie: er is onvoldoende afstemming welke informatie nodig is. Cliënten en andere betrokkenen worden door verschillende ketenpartners gevraagd naar min of meer dezelfde onderwerpen. Als er onderling zou worden uitgewisseld wat er aan informatie nodig is van elke informant, kan dit in één keer opgevraagd worden.
- Gedateerde informatie: doordat zaken te lang blijven liggen (bijv. door wachtlijsten) is de informatie niet meer actueel en moet opnieuw naar dezelfde informatie gevraagd worden (wat opnieuw zorgt voor vertraging).
- Onbekendheid met en onvoldoende erkennen van ieders deskundigheid, waardoor men het werk van de voorgaande partner over gaat doen.

- Bureaucratie: informatie die door BJZ-Toegang of het AMK is aangeleverd kan niet zondermeer door de RvdK gebruikt worden voor het raadsrapport. De informatie moet geverifieerd en ondertekend worden.
- Inefficiënte planning van het werk: er wordt door sommige medewerkers onvoldoende vooruit gepland.
- Hoge caseload: stappen moeten snel achter elkaar gezet kunnen worden, een te hoge caseload werkt dan vertragend.
- Onderzoek en hulpverlening na elkaar: terwijl er onderzoek wordt gedaan heeft het kind vaak al hulp nodig. Nu wordt er nog veel ná elkaar in plaats van naast en met elkaar gewerkt.

Het knelpunt ten aanzien van de overdracht van informatie wordt als belangrijkste gezien.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat ze het eens zijn met de in interview A genoemde knelpunten. Ter aanvulling wordt nog genoemd dat in Zwolle jongeren met verschillende juridische procedures te maken kunnen hebben (civiel en strafrecht), waardoor informatie dubbel wordt ingewonnen. De knelpunten die betrekking hebben op dubbel werk (verschillende medewerkers die na elkaar naar hetzelfde vragen) zullen door cliënten wel herkend worden. Of het ouders uitmaakt hoe snel de maatregel uiteindelijk wordt uitgesproken, vragen ze zich af; ouders die geen hulp willen zullen niet op een maatregel zitten te wachten. Men gaat ervan uit dat ook de zorgmelders deze knelpunten zullen herkennen. Melders die hun zorg hebben gemeld en vervolgens een tijdlang niets merken, waarna hen om informatie wordt gevraagd over de situatie die zij zelf hebben gemeld, vragen zich af wat er in de tussentijd is gebeurd. Daarnaast is het voor mensen niet altijd duidelijk bij welke ingang ze met hun melding terecht kunnen; of men vindt het niet logisch dat men bij het AMK moet melden en stapt rechtstreeks naar de RvdK (zoals bijv. de politie).

De meeste knelpunten zijn veranderbaar binnen de context van de pilot, met uitzondering van de afstemming van de informatiesystemen.

Doelen

In het pilotplan van Overijssel is de volgende doelstelling geformuleerd: het komen tot een meer efficiënte en effectieve jeugdbescherming. Kinderen, die in hun ontwikkeling bedreigd worden, staan centraal in het project. Er moet snel een eerste oordeel komen rondom kinderen die in hun ontwikkeling worden bedreigd, zodat snel een besluit genomen kan worden over het al dan niet inzetten van een maatregel van kinderbescherming, dan wel hulpverlening.

Verder wordt in het plan het volgende doel genoemd: bedenken en beproeven van werkwijzen, die de doorlooptijd tussen de eerste melding en het overwegen en realiseren van een jeugdbeschermingsmaatregel zo kort mogelijk maakt. Voor Beter Beschermd is het belangrijk dat iedere organisatie, zonder verlies van autonomie, grenzen gaat verleggen rondom samenwerking, informatie-uitwisseling en resultaten. Het eindresultaat is een nieuwe methodiek en werkwijze in de keten, waardoor de doelstelling van Beter Beschermd wordt bereikt. Het is de bedoeling dat de twee Overijsselse pilots (Almelo en Zwolle) voor hun eigen pilot eigen doelen gaan opstellen.

Omdat de doelen nog verder uitgewerkt moeten worden, zijn de doelen in het plan nog vrij algemeen en hebben ze vooral betrekking op het proces in plaats van op het resultaat, daarom zijn de doelen minder specifiek en lastig te meten. De geformuleerde doelen zijn niet concreet genoeg om te kunnen toetsen aan het eind van de pilot. Hoe de resultaten in deze pilot worden gemeten, komt in het plan niet aan de orde. Tijdens de interviews komt naar voren dat de door de landelijke projectgroep gestelde doelen gebruikt zullen worden om de resultaten te toetsen.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan het eens te zijn met de gestelde doelen. Er wordt aangevuld dat het belangrijkste doel is dat er snel adequate hulpverlening op gang komt. Dit wordt belangrijker gevonden dan het halen van de termijn van 42 dagen.

Voorgestelde werkwijze

De werkwijze wordt in het pilotplan niet specifiek beschreven. De beide pilotgroepen (Almelo en Zwolle) zullen zelf een eigen plan en werkwijze uitwerken.

In het pilotplan wordt vermeld dat in Almelo gebruik gemaakt zal worden van de Doorbraakmethode om veranderingen te bewerkstelligen. Hierbij zal het met name gaan om het versnellen en het meer effectief maken van de aanmelding, intake en indicatiestelling. Vervolgens is het in deze regio de bedoeling om vanuit de ervaringen met de Doorbraakmethode, de werkwijze te verbreden naar geheel Overijssel.

Het project in de regio Zwolle zal zich vooral richten op het versnellen en effectief samenwerken in de keten tussen melding, onderzoek en uitvoering hulpverlening/ maatregel. Hierbij zal met name gebruik gemaakt worden van ervaringen die al zijn opgedaan door BJZO IJssel-Vecht en de Raad voor de Kinderbescherming Zwolle.

Achterliggende ‘theorie’

De regio Zwolle gaat zich richten op het versnellen in de samenwerking in de keten, onder meer door het inrichten van een gezamenlijke intake. Hierbij zal het rapport van Ton Veldkamp (2005) worden gebruikt, waarin wordt beschreven hoe de jeugdbeschermingsketen in Groot-Brittannië is ingericht. De uitvoerders van de pilot geven aan dat ze niet verwachten dat ze dit zgn. Britse model zondermeer kunnen kopiëren naar de Nederlandse situatie, omdat de hulpverlening in Groot-Brittannië anders georganiseerd is. Wat hen vooral aanspreekt in dit Britse model is de ketenvisie.

De regio Twente maakt, op grond van eerdere positieve ervaringen, gebruik van de methode Doorbraak om de doorlooptijden te versnellen. In de Doorbraakmethode wordt gebruik gemaakt van succesvolle praktijkvoorbeelden en bewijzen uit de literatuur. Welke dat in de Almelse pilotgroep zullen worden zal logischerwijs pas bekend worden op het moment dat er met de Doorbraakmethode gewerkt gaat worden.

Verhouding pilot tot andere projecten

In het pilotplan van Overijssel staat vermeld dat er onder andere onderzocht gaat worden op welke wijze de ervaringen van het Bureau Jeugdzorg en het AMK in de regio Twente in het kader van het project ‘Doorbraak’ verbreed kunnen worden naar de Raad voor de Kinderbescherming en de Rechtbank. Daarnaast vindt men dat het Deltaplan goed past in Beter Beschermd. Het Deltaplan legt ook de nadruk op een actieve houding.

Pilot Rotterdam

Tijdens het congres ‘Verder na de Wet’ (27 oktober 2005, georganiseerd door Bureau Jeugdzorg Rotterdam), spraken alle betrokken partijen in Rotterdam de ambitie uit aan de slag te gaan om de bescherming van kinderen te verbeteren. Participeren in het project Afstemming Werkwijze in de Keten met een pilot was daarvoor een logische invulling. Verdere voorbereidende gesprekken resulteerden in een brede consensus over de inhoud van de pilot. Adviesbureau Van Montfoort heeft dit weergegeven in een voorstel voor de Rotterdamse pilot (d.d. 28-02-2006). Vanwege de tijdsdruk zijn er bij het opstellen van dit voorstel geen andere medewerkers, cliënten of zorgmelders betrokken geweest.

De eerste fase van de pilot bestond uit het verder uitwerken van de voorgestelde aanpak in een definitief pilotplan (d.d. 15-06-2006). Deze uitwerking komt aan de orde bij de procesevaluatie.

Organisatie van de pilot

In het definitieve plan wordt onderscheid gemaakt in het uitvoeringsteam, het projectteam, een stuurgroep en de projectleiding. Het uitvoeringsteam bestaat uit een medewerker van BJZ-voordeur, een medewerker van BJZ-crisis, vier à vijf medewerkers van de RvdK en één tot drie medewerkers van het AMK. Dit uitvoeringsteam gaat de uitgewerkte werkwijze toepassen aan de hand van 20 casussen. Het projectteam bestaat uit een delegatie van het uitvoeringsteam; dit team heeft als taak winst- en knelpunten te benoemen vanuit het casuïstiekoverleg. De stuurgroep bestaat uit de directeur van de

RvdK, de directeur van BJZ en een kinderrechter. De taken van de stuurgroep zijn besluitvormend en voorwaarden scheppend. De projectleiding wordt uitgevoerd door Adviesbureau Van Montfoort.

Analyse van de knelpunten

In de inleiding van het pilotplan worden een aantal knelpunten ten aanzien van de oude werkwijze genoemd. Deze betreffen de lange wachttijden en doorlooptijden en onvoldoende eenheid in de methode van signaleren, onderzoeken en beslissen. Iedere schakel werkt met eigen termijnen, eigen methodieken en een eigen tijdshorizon wat voor vertraging in de keten zorgt. Interview A en B zijn gebruikt om preciezer na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende punten aan de orde:

- Bureaucratie: bij OTS-verzoeken werkt het verkrijgen van de GBA-gegevens vertragend, terwijl het wel snel kan als het gaat om een VOTS-verzoek.
- Dubbel doen van het werk: iedereen heeft zijn eigen werkwijze, maar in feite wordt dezelfde soort informatie verzameld.
- Communicatie: volgens BJZ stelt de RvdK zich soms te formeel op (bijv. bij het afwijzen/terugsturen van verzoeken tot raadsonderzoek), ze zouden meer risico's kunnen nemen.
- Hoge werkdruk heeft invloed op de samenwerking: samenwerkingsafspraken vervagen als mensen onder hoge druk moeten werken. Iedereen vervalt dan weer in oude patronen.
- Planning bij de Rechtbank: om op korte termijn zaken te kunnen inplannen bij de rechtbank, moet er vooraf extra tijd gereserveerd worden.
- Aansluiting met het zorgaanbod: door wachtlijsten bij de zorgaanbieders wordt het moeilijk een maatregel uit te voeren.
- Voor BJZ-Toegang en het AMK is het niet altijd helder hoe de RvdK tot bepaalde beslissingen komt. De aansluiting bij het zorgaanbod is lastiger te veranderen binnen de context van de pilot, dan de andere knelpunten. Binnen de pilot kan er wel wat worden gedaan aan logistieke aanpassingen en de afstemming. Om het beleid echt te beïnvloeden of veranderen, vindt men de tijd waarbinnen de pilot plaats moet vinden te kort.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat de in interview A genoemde knelpunten de lading dekken en dat de allerbelangrijkste knelpunten er bij staan.

Bij het AMK zijn er vaak zaken waarbij de ouders incompetent zijn, maar er bij de kinderen nog niet zoveel aan de hand lijkt. De RvdK kan echter pas wat gaan doen als er duidelijke 'kindsignalen' worden geconstateerd.

Men schat in dat cliënten de knelpunten met betrekking tot wachttijden en dubbel werk zeker zullen herkennen en dat zorgmelders daarnaast ook het knelpunt over de onderlinge communicatie herkennen. Een aantal knelpunten is lastig te veranderen binnen de context van de pilot, zoals de punten die te maken hebben met wettelijke regels en de wachtlijsten bij de zorgaanbieders.

Doelen

De volgende doelen zijn in het plan geformuleerd:

1. Verkorten van de doorlooptijd
 - c. Een eerste taxatie van de melding vindt plaats binnen 24 uur na de melding. Bij zeer ernstige situaties wordt acuut ingegrepen.
 - d. Binnen 7 dagen worden in de minder acute situaties de ouders en het kind gehoord. Dit onderdeel eindigt met een besluit of er een beschermingsonderzoek moet starten of dat er een onderzoek volgt welke hulp noodzakelijk is. Deze termijn is een maximale termijn voor alle meldingen die in de pilot zijn betrokken.
 - e. Het onderzoek wordt afgerond binnen uiterlijk 2 maanden na de melding. Indien hulpverlening nodig is moet die hulp starten uiterlijk aan het eind van de 2 maanden. Indien een maatregel

voor kinderbescherming nodig is, dan dient deze te zijn uitgesproken door de rechter en moet de gezinsvoogd binnen de 2 maanden beginnen met het contact met het gezin.

2. Bevorderen van deskundigheid en eenheid in methodiek
3. Verbeteren van de besluitvorming. De besluitvorming moet voldoen aan de volgende criteria: snel, zorgvuldig, onderbouwd en transparant.
4. Het beschermen van kinderen zien als gezamenlijke verantwoordelijkheid. De verantwoordelijkheden zullen nog verder uitgewerkt worden op de onderdelen: informatieverzameling, informatieoverdracht en benodigde overlegstructuur.
5. Aansluitende hulp door het zorgaanbod

Het eerst genoemde doel heeft betrekking op de doorlooptijd; de subdoelen die in de uitwerking worden genoemd zijn concreet en gericht op resultaten en dus goed te toetsen. De overige vier doelen hebben betrekking op wat er moet veranderen om die doorlooptijd te halen. Deze doelen zijn nog abstract geformuleerd en zijn daardoor lastig te toetsen om goed te kunnen toetsen aan het eind van de pilot. Hoe de resultaten worden gemeten wordt niet vermeld.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan dat ze het eens zijn met de gestelde doelen, maar de doelen niet SMART genoeg vindt. Het eerste doel vindt men wel duidelijk, maar de overige doelen hadden volgens hen concreter en meetbaarder geformuleerd kunnen worden. Men verwacht dat het doel met betrekking tot de doorlooptijden zeker is te realiseren binnen de context van de pilot, over de andere doelen is men minder zeker. De tijd wordt daarvoor te beperkt gevonden.

Voorgestelde werkwijze

In de Rotterdamse pilot is gekozen voor een methodiek van werkende weg ontwikkelen. de werkwijze is om deze reden dan ook niet specifiek beschreven in het plan.

In de eerste fase zal een werkgroep de doelstelling en aanpak verder uitwerken. Daarna gaat een uitvoeringsteam met die werkwijze aan de slag door deze uit te proberen op 20 casussen. Door terugkoppeling van de opgedane ervaringen wil men gaandeweg de werkwijze verder verbeteren. Het beschrijven van de ontwikkelde methode zal in een vervolg op de pilot gedaan worden.

Achterliggende ‘theorie’

Omdat al werkende een werkwijze bedacht zal gaan worden, vermeldt het Rotterdamse pilotplan niet waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen.

Verhouding pilot tot andere projecten

In het werkgebied van deze pilot neemt het AMK deel aan het Orba-project, dit project heeft betrekking op het ontwikkelen van een gestructureerde methode voor signaleren, onderzoeken en beoordelen van bedreigende opvoedingssituaties. In de pilot beoogt men de resultaten van het Orba-project zo veel mogelijk te integreren.

Een aantal punten uit het Deltaplan Gezinsvoogdij wil men mogelijk benutten voor deze pilot, zoals een lagere caseload en de overdracht ter zitting met de BJZ-Jeugdbescherming.

In het najaar wordt er in Rotterdam gestart met de Doorbraakmethode, maar deze projecten raken elkaar nauwelijks.

Pilot West-Brabant

Het pilotplan van de pilot in West-Brabant is geschreven door een externe adviseur, van Veldkamp Training en Consultancy. De hoofdlijnen van het plan zijn besproken met de regiodirecteur van de RvdK (regio Midden- en West-Brabant) en een directielid van BJZ Noord-Brabant. Een vertegenwoordiger van

de Rechtbank kon daar niet bij aanwezig zijn, maar men was wel op de hoogte van de contouren van het plan en had ook toegezegd mee te werken aan de pilot.

De uitvoerders van de pilot waren niet betrokken bij het opstellen van het plan. Zij geven tijdens het interview aan dat ze er begrip voor hebben dat hiervoor, vanwege het korte tijdsbestek dat het plan ingediend kon worden bij de projectgroep, geen ruimte was. Wel hadden ze vooraf beter geïnformeerd willen worden over het plan en het pilotproject. Dit laatste gold met name voor de medewerkers van bureau jeugdzorg (toegang en AMK).

Organisatie van de pilot

Er wordt vanuit de deelnemende ketenpartners een stuurgroep samengesteld, die de pilot aanstuurt. De samenstelling van de stuurgroep bestaat uit: regiodirecteur Raad voor de Kinderbescherming, directielid van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, vertegenwoordiger BJZ (onderdeel AMK), vertegenwoordiger familiëkamer Arrondissementsrechtbank Breda, externe adviseur.

Aan het afstemmingsoverleg nemen de volgende functionarissen deel: onafhankelijk voorzitter (wordt door de RvdK beschikbaar gesteld), jurist (RvdK), gedragsdeskundige (BJZ), medewerker Bureaudienst Toegang BJZ, medewerker Bureaudienst BJZ/AMK, raadsonderzoeker, medewerker BJZ die de uitvoering hulpverlening organiseert.

Analyse van de knelpunten

In het plan worden geen knelpunten genoemd die in de normale werkwijze tot vertraging van de doorlooptijd leidt. Interview A en B zijn gebruikt om na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A en B kwamen de volgende punten aan de orde:

- Hokjesdenken: Mensen zien de verbindingen tussen organisaties/werkwijze niet, ieder doet zijn eigen ding. Men vindt dat er ook op managementniveau te weinig afstemming is.
- Beelden die er over en weer bestaan, over elkaars organisatie en elkaars werkwijze.
- Verschil in visie tussen BJZ/AMK en de RvdK over wanneer een zaak OTS-waardig is of niet (volgens de RvdK niet ernstig genoeg of geen kindfactoren). Ook kan het gebeuren dat een zaak voor BJZ wel duidelijk is, maar dat BJZ dit niet (goed) op papier heeft staan, waardoor de RvdK weer opnieuw onderzoek moet doen.
- Zaken van 17-jarigen worden soms niet meer in behandeling genomen. Men verwacht dat, vanwege de wachtlijsten, de uitspraak en de start van de hulp niet kan plaatsvinden voor diens 18^e jaar en dan acht men het zinloos om eraan te beginnen.
- De uitwisseling tussen BJZ/AMK en voorliggende voorzieningen en de jeugd-GGZ loopt nog steeds niet goed. Hierdoor blijft men lang aanmodderen en wacht men te lang tot de volgende ketenpartner erbij wordt gehaald.
- Mensen werken niet voldoende planmatig. De zgn. sleuteltijd is niet eens zoveel, maar de doorlooptijd loopt op tot 13 of nog meer maanden, omdat medewerkers tussentijds het werk te lang laten liggen en onvoldoende vooruit plannen.
- Door die vertraging veroudert informatie, waardoor de volgende partner die informatie moet gaan actualiseren.
- De RvdK werkt met een eigen onderzoeksmodel (volgend een hypothesetoetsend model wordt beschrijvend, verklarend en/of indicierend onderzoek verricht). Een waardevol model, maar er zitten stappen in waarvan de vraag is of die door de RvdK gedaan moeten worden.
- Dubbel doen van elkaars werk. Bijv. als BJZ/AMK voldoende informatie aanlevert, kan de RvdK volstaan met een indicierend onderzoek (het beschrijvende en verklarende deel is dan in feite al gedaan). Maar toch wordt er vaak opnieuw informatie verzameld.
- Te formele opstelling bij RvdK of kinderrechter: dingen zeker willen weten, geen risico's durven nemen.

- Het informatiesysteem van BJZ (IJ): er moet veel informatie in worden vastgelegd, maar het kan die informatie niet overzichtelijk reproduceren (lappen tekst waar geen chronologische volgorde uit te halen is). Deze verslagen roepen bij de RvdK veel vragen op, waarover weer overleg gevoerd moet worden om het een en ander te verduidelijken. Bovendien wordt de informatie niet per gezin maar per kind verzameld. Zijn er vier kinderen in een gezin, dan zijn er dus ook vier analyseverslagen (die voor een groot deel identiek aan elkaar zijn).
- De systemen van de verschillende ketenpartners sluiten niet op elkaar aan, informatie kan dus niet makkelijk uitgewisseld worden.
- Wachtlijsten bij zorgaanbieders: het is erg lastig om direct een geschikte plek voor de jeugdigen te vinden.
- De RvdK werkt met productienormen. Bij sommige medewerkers leidt dat ertoe dat ze zich richten op het halen van de productienorm; zolang ze hun productienorm halen, lijken ze er niet echt onrustig van te worden dat er nog een wachtstapel ligt.

De pilot is erop gericht een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid te creëren. Men krijgt de kans niet om iets twee maanden te laten liggen, want daar wordt men meteen op aangesproken.

De uitvoerders van de pilot denken dat cliënten de knelpunten herkennen. Cliënten hebben geen zicht op wat de link is tussen de diverse hulpverleners of op wat zij doen en krijgen dit ook niet te horen.

Zorgmelders weten vaak niet waar ze moeten melden.

De uitvoerders van de pilot denken dat sommige knelpunten moeilijk veranderbaar zijn binnen de pilot, met name de wachtlijsten.

Doelen

In het plan zijn de volgende doelen geformuleerd:

1. In de eerste plaats dient te worden bereikt dat, in alle gevallen waarin sprake is van een bedreigende opvoedingssituatie, onmiddellijk hulpverlening voor kinderen en hun gezinnen beschikbaar is en dat deze hulp ook daadwerkelijk wordt geboden.
2. Om dit primaire doel te kunnen bereiken, moet de doorlooptijd binnen de keten tot een minimum worden beperkt. Dit, om te voorkomen dat de opvoedingsproblemen of andere aanwezige risico's voor het kind in ernst toenemen. Om die reden is de ambitie uitgesproken om te komen tot een totale doorlooptijd van maximaal 42 dagen.
3. Verder moet dubbel werk worden voorkomen door een betere onderlinge afstemming van taken en bevoegdheden en is een snellere besluitvorming geboden. Aan de te beproeven werkwijze dient daarom een door de ketenpartners gemeenschappelijk gedragen visie ten grondslag te liggen, waarin het belang van het kind het centrale uitgangspunt is.

Het eerste doel is rechtstreeks afgeleid van de normen die door de landelijke projectgroep zijn gesteld. De eerste twee doelen zijn concreet genoeg geformuleerd, zodat deze goed zijn te meten aan het eind van de pilot. Het derde doel heeft vooral betrekking op het proces, is minder specifiek en concreet en daardoor lastiger te meten. Hoe de resultaten worden gemeten, wordt niet vermeld.

Voorgestelde werkwijze

In het pilotplan van West-Brabant wordt de volgende werkwijze voorgesteld:

Door de bureaudiensten van de Toegang BJZ en BJZ/AMK worden dagelijks alle nieuwe aanmeldingen geselecteerd, die in beginsel in aanmerking komen voor bespreking in een afstemmingsoverleg waarin ook de Raad voor de Kinderbescherming participeert. Nog dezelfde dag wordt, voor zover nodig, door de bureaudiensten nadere informatie ingewonnen, ter aanvulling of completering van de beschikbare gegevens. Uitgangspunt is, dat de voor de besluitvorming benodigde informatie over het kind zo actueel mogelijk moet zijn. Dat wil zeggen, dat het informatie betreft gebaseerd op eigen waarneming of informatie op basis van de waarneming van een ander, die zeer recent contact met het betreffende kind

heeft gehad. Op grond van deze eerste probleemverkenning wordt eveneens nog dezelfde dag door de bureaudiensten een besluit genomen om de zaak al dan niet in te brengen in het afstemmingsoverleg. Het afstemmingsoverleg vindt dagelijks plaats tussen de Raad voor de Kinderbescherming, de Toegang BJJ en BJJ/AMK. In het afstemmingsoverleg komen de zaken aan de orde, waartoe door de bureaudiensten is besloten naar aanleiding van de eerste probleemverkenning, die de dag daarvoor heeft plaatsgevonden.

In het afstemmingsoverleg zijn de reeds vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's voor het kind leidend bij het nemen van beslissingen. Voorts geldt als uitgangspunt dat op basis van de beschikbare gegevens van het moment, voor het kind tot het meest efficiënte en effectieve en tevens minst belastende spoor moet worden besloten. Het afstemmingsoverleg kan gemotiveerd tot verschillende uitkomsten leiden:

- Er is voldoende vertrouwen dat de veiligheid van en de hulpverlening aan het kind zijn gegarandeerd zonder dat verdere juridische interventie, c.q. raadsonderzoek nodig is;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op dit moment té groot geacht om af te zien van een juridische interventie c.q. raadsonderzoek. De Raad start direct een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden, terwijl de hulpverlening wordt voortgezet;
- De voor het kind aanwezige risico's worden op dit moment té groot geacht om een raadsonderzoek af te wachten. Op basis van de beschikbare gegevens verzoekt de Raad direct om een voorlopige ondertoezichtstelling. BJJ zet de reeds aangevangen hulpverlening voort in het kader van de VOTS. De Raad start tegelijkertijd een onderzoek naar de opvoedingsomstandigheden.
- De beschikbare informatie is (nog) ontoereikend of té diffuus om tot een verantwoorde beslissing te komen. Wanneer het aanmeldingen betreft van particulieren of anonieme meldingen, start het AMK direct een onderzoek dat binnen enkele dagen moet zijn afgerond om daarna opnieuw ter verdere besluitvorming te worden besproken.

Om ter afwending van de vastgestelde of vermoedelijk aanwezige risico's direct hulp te kunnen inzetten, kan het, eerder dan thans gebruikelijk is, noodzakelijk zijn om de rechter te verzoeken om een voorlopige maatregel van kindbescherming. Als de veiligheid van het kind niet voldoende kan worden gegarandeerd, dient tevens te worden overwogen om tegelijkertijd om een machtiging tot uithuisplaatsing te verzoeken. Verder is de werkwijze al werkende wijs ontwikkeld.

De uitvoerders van de pilot zijn het eens met de voorgestelde werkwijze, want de lijnen zijn korter. Men zou wel graag wat meer criteria of richtlijnen op papier willen zetten, aan de hand waarvan besluiten genomen kunnen worden. De open werkwijze helpt aanvankelijk wel tegen het hokjesdenken, maar dat het zo langzamerhand wel tijd wordt voor wat meer structuur.

Achterliggende 'theorie'

In het plan wordt niet vermeld waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen, of deze zijn gebaseerd op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur. In interview A wordt de achterliggende gedachte wel duidelijk: het zgn. Britse model dient als inspiratiebron voor de Brabantse pilot (Veldkamp, 2005).

Verhouding pilot tot andere projecten

In West-Brabant wordt niet gewerkt met het ORBA-project en Doorbraak. Het Deltaplan is een meer interne aangelegenheid van BJJ, dit heeft geen raakvlakken.

Pilot Zeeland

Het plan van de Zeeuwse pilot (23-03-2006) is opgesteld door een teamleider van de RvdK en een afdelingshoofd van BJJ, onder eindredactie van een extern adviseur, van Veldkamp Training en Consultancy. Omdat het plan in korte tijd geschreven moest worden, zijn alleen BJJ en de RvdK betrokken geweest bij het opstellen ervan. AZZ (zorgaanbieder), de Rechtbank, de patiënten- en

consumentenorganisatie 'Klaverblad' en de Provincie zijn er zijdelings bij betrokken geweest. Voor de organisaties kwam de pilot op het juiste moment, BJJ en de RvdK waren al met elkaar in gesprek over hoe de samenwerking kon worden verbeterd.

Organisatie van de pilot

De pilot kent een relatief korte experimenteerperiode. Om die reden wordt er geen zware projectorganisatie in het leven geroepen. De pilot bestaat uit een stuurgroep en het afstemmingsoverleg. Voor de aansturing van de pilot wordt een stuurgroep geformeerd bestaande uit de landelijke projectcoördinator, de regiodirecteur van de RvdK Zuid-Holland Zuid en Zeeland (voorzitter stuurgroep), de directeur van BJJ Zeeland, een afdelingshoofd van BJJ Zeeland (intermediair tussen casusoverleg en stuurgroep), de voorzitter civiele sector van de Rechtbank Middelburg, een consulent jeugdzorg (van Klaverblad Zeeland/platform van cliënten en patiënten in Zeeland), het hoofd zorgregiebureau Stichting Agogische Zorgcentra Zeeland, beleidsmedewerkers van de Provincie Zeeland en een externe adviseur (van Veldkamp Training en Consultancy).

Het afstemmingsoverleg bestaat uit de volgende deelnemers: casusregisseur civiel (RvdK), medewerker die consult komt vragen aan het casusoverleg (AMK-medewerker, screener BJJ, casemanager BJJ), vertegenwoordiging AZZ (zorgplanner van het Zorgregiebureau), notulist, teamleider Raad, teamleider Toegang BJJ, teamleiders Begeleiding en Bescherming BJJ, voorzitter Indicatieorgaan BJJ (bij aanvang pilot als adviseur).

Analyse van de knelpunten

In het plan ontbreekt een analyse van de knelpunten die in de normale werkwijze tot vertraging van de doorlooptijd leidt. Interview A en B zijn gebruikt om na te gaan welke knelpunten er werden geconstateerd ten aanzien van overlappen en lacunes in de afstemming. In interview A kwamen de volgende punten aan de orde:

- Visieverschillen: BJJ heeft een meer inhoudelijke visie, terwijl de Raad veel formeler is. Als bijvoorbeeld BJJ vindt dat de RvdK een VOTS aan moet vragen. Voordat de Raad daarmee naar Rechter kan gaan, moet er veel argumentatie liggen. Wanneer BJJ dat niet kon leveren, bleef het bij de Raad liggen.
- Logistiek oponthoud: dit vindt vooral plaats bij het overnemen van een zaak van de één naar de ander.
- Gedateerde informatie: doordat sommige informatie gedateerd was, moet de Raad het onderzoek gedeeltelijk overnieuw doen en dus ook opnieuw mensen gaan bevragen.
- Sturingscomponent vanuit de organisaties: het zijn eigenstandige processen binnen instituten. Als er goed wordt samengewerkt is de kans groot dat vooral ligt aan de individuele personen toevallig goed met elkaar overweg kunnen cq. goed met elkaar kunnen samenwerken (en minder aan de sturing vanuit de organisatie).
- Wachtlijsten bij zorgaanbieders
- De informatiesystemen sluiten niet op elkaar aan: informatie is daardoor lastig uit te wisselen.

De wachtlijsten bij zorgaanbieders en de aansluiting van informatiesystemen zijn knelpunten die lastig veranderbaar zijn binnen de context van de pilot.

De uitvoerders van de pilot geven in interview B aan de knelpunten te herkennen, met name de visieverschillen. Voor de pilot was er minder samenwerking tussen de BJJ en de RvdK waardoor frictie ontstond. Men was niet gezamenlijk betrokken bij het proces. Volgens zullen cliënten de knelpunten zeker herkennen; er wordt veel onderzoek overgedaan, ook worden cliënten vaak in het ongewisse gelaten over wat er precies gaat gebeuren en zweven ze als het ware tussen BJJ en de RvdK in. Ook voor zorgmelders zullen de knelpunten herkenbaar zijn, verwacht men. De politie is vaak gefrustreerd omdat het te lang duurt en ze het idee krijgen dat er niks met hun meldingen gebeurt. Klachten dat het te lang duurt komen ook vanuit o.a. het maatschappelijk werk, de wijkverpleegkundige en de scholen.

Van een groot deel van de knelpunten vinden de uitvoerders van de pilot dat deze veranderbaar zijn binnen de context van de pilot, zolang de wil tot samenwerking er is. De visieverschillen zijn misschien wat hardnekkiger, maar door samen te werken zullen ze wel kunnen verminderen.

Doelen

De volgende doelen zijn in het pilotplan geformuleerd:

1. Realisering van korte doorlooptijden. Binnen één week afspraken over inzet hulp en vervolgtraject.
2. Terugdringing van de bestaande en het voorkomen van nieuwe wachtlijsten volgens de Doorbraakfilosofie.
3. Snelle inzet van hulp voor het kind ter voorkoming van nog ernstigere problematiek.
4. Het bereiken van een gemeenschappelijke visie bij de ketenpartners, waardoor een betere afstemming en vroegtijdiger besluitvorming plaatsvindt.
5. Behandeling van zaken, niet ná elkaar maar mét elkaar, met behoud van ieders bevoegdheden.

In het eerste doel wordt een streefgetal genoemd: doel is binnen één week afspraken te hebben over inzet hulp en vervolgtraject. Dit doel is rechtstreeks afgeleid van de normen die door de landelijke projectgroep zijn gesteld. Het tweede doel en het doel van het terugdringen van de wachtlijsten zijn concreet genoeg geformuleerd, zodat deze goed zijn te meten aan het eind van de pilot. De andere doelen hebben betrekking op het proces, zijn minder specifiek en concreet en daardoor lastiger te meten. Hoe de resultaten worden gemeten, wordt niet vermeld.

De uitvoerders van de pilot geven aan het eens te zijn met de gestelde doelen. Voor het realiseren van het doel 'snel inzetten van hulp ter voorkoming van ernstigere problematiek (VOTS uitspreken en IPT inzetten)' voorzien ze problemen. De capaciteit van de zorgaanbieder AZZ is niet voldoende om alle cliënten direct zorg te verlenen. Iedereen is het er over eens dat de doelen alleen gehaald kunnen worden als er meer geld komt voor hulp zodat daar geen wachtlijst ontstaat. Ook bestaat de indruk dat pilotzaken nu sneller worden ingebracht bij de rechtbank, maar dat andere zaken (bijv. met betrekking tot omgangsregelingen) langer blijven liggen.

Voorgestelde werkwijze

De bedoeling van de pilot is dat de werkwijze wordt ontwikkeld door de uitvoerend werkers. De auteurs van het plan hebben de werkwijze in grote lijnen als volgt geschetst: het realiseren van een direct hulpaanbod voor het kind, door vroegtijdige afstemming in de keten, zonodig in combinatie met een eerdere en ruimere toepassing van de bevoegdheid tot het vragen van een tijdelijke kindbeschermende maatregel. De in deze gedachte verwoorde elementen, afstemmingsoverleg, toepassing voorlopige maatregel van kindbescherming en direct hulpaanbod, worden in het pilotplan nog nader toegelicht. De uitvoerders van de pilot zijn het eens met de voorgestelde werkwijze. Het casuoverleg wordt als een goed middel gezien om meer overeenstemming te bereiken en de doorloop in gang te houden. Wel vraagt men zich af waarom binnen een termijn van zes tot acht weken een zaak volledig moet zijn afgerond als het gaat om een ingestelde VOTS waarvan beslist moet worden of deze wordt omgezet in een OTS-maatregel. Men vraagt zich af waarom niet gekozen is voor de wettelijke termijn van drie maanden. Zes tot acht weken is erg kort en jaagt mensen op, niet alles lukt binnen die weken. Men zou liever zien dat er meer tijd was om informatie te verzamelen op basis waarvan de kinderrechter een beslissing neemt met betrekking tot het treffen van een OTS-maatregel.

Achterliggende 'theorie'

Het plan vermeldt niet waarop de gedachte is gebaseerd dat de voorgestelde werkwijze de beoogde veranderingen teweeg zullen brengen, of deze zijn gebaseerd op ervaringen elders of bewijzen uit de onderzoeksliteratuur.

Uit interview A wordt duidelijk dat het Britse model (Veldkamp, 2005) en de lezing 'Kan de keten korter?' (Van Montfoort, 2005) als inspiratiebronnen worden gebruikt. Daarnaast wordt er gekeken of het Verdrag voor de Rechten van het Kind meer meegenomen kan worden in de onderbouwing van de werkwijze. Verder zijn ze bij de Raad goed in crisissituaties, waarom dit dan niet gebruiken in het 'normale' werkproces?

Verhouding pilot tot andere projecten

BJZ gaat de week na het interview van start met Doorbraak. De periode april tot en met half september raken de projecten elkaar nog niet. BJZ is nog niet begonnen met het Deltaplan.

Er is een afstemmingsprotocol, maar hier kan van afgeweken worden.