

# Frontline-professionals als bruggenbouwers tussen verantwoording en vertrouwen

*Een kwalitatief onderzoek naar gezinsvoogden bij Bureau Jeugdzorg in hun  
omgang met de verwachtingen uit de omgeving*

Student : Caspar Visscher (308181)  
Scriptie : Masterthesis  
Scriptiebegeleider : Prof. dr. P. Mascini  
Tweede lezer : Prof. dr. R.J. van der Veen  
Faculteit : Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Sectie : Arbeid, Organisatie & Management  
Plaats/datum : Waalwijk, 21 maart 2014



## Voorwoord

Met voldoening presenteer ik u hierbij mijn masterthesis in het kader van de opleiding Sociologie, sectie Arbeid, Organisatie en Management van de Erasmus Universiteit te Rotterdam.

De keuze in dit afstudeeronderzoek voor de jeugdzorg en specifiek voor de casus van de gezinsvoogden is een keuze waar ik nooit spijt van heb gehad. De functie van gezinsvoogden heeft me altijd kunnen boeien door de complexiteit van hun werk en de grote aandacht die er maatschappelijk voor de jeugdzorg is. Gaandeweg het scriptieproces is de theorie voor mij steeds meer het vertrouwde gereedschap geworden om de praktijk van frontline-professionals beter te kunnen begrijpen; in de eerste plaats binnen de gezinsvoogdij en daarbuiten, in de zorg of in publiek dienstverlenende organisaties in het algemeen.

Ik dank Prof. dr. Romke van der Veen voor het commentaar waarmee ik in de gelegenheid ben gesteld om verbeteringen aan te brengen aan de conceptversie. In het bijzonder wil ik mijn scriptiebegeleider Prof. dr. Peter Mascini van harte bedanken. Je waardevolle suggesties hebben me de handvatten gegeven om de diverse denkslagen te maken die nodig waren om tot dit eindresultaat te komen. Dat was niet altijd even gemakkelijk maar wel leerzaam. Het is de moeite waard geweest, kan ik nu zeggen.

Aan alle gezinsvoogden wil ik laten weten dat ik met plezier terugkijk op de gesprekken die ik met jullie heb gehad. Knap hoe jullie je met veel energie voor kinderen inzetten in kwetsbare posities terwijl het werk als gezinsvoogd veel van jullie vraagt, ook in persoonlijk opzicht. Bureau Jeugdzorg Eindhoven en alle gezinsvoogden, bedankt voor jullie bereidwillige medewerking aan mijn afstudeeronderzoek.

Tot slot wil ik mijn familie en vrienden bedanken voor alle steun in de afgelopen tijd. Dank jullie wel.

Ik wens u als lezer veel leesplezier toe!

Caspar Visscher,

Waalwijk, maart 2014

### Voorwoord 2

### **1. Inleiding & probleemstelling 4**

### **2. Theoretisch kader 7**

- 2.1 Institutionele theorie 7
- 2.2 Strategische reacties volgens Oliver 9
- 2.3 Taakomgeving: strategische reacties volgens Hasenfeld 11
- 2.4 Verbinding algemene omgeving & taakomgeving 14
- 2.5 Literatuur jeugdzorg 15

### **3 Methodologie 17**

- 3.1 Aard van het onderzoek 17
- 3.2 Dataverzameling 20
- 3.3 Dataverwerking & data-analyse 22

### **4 Resultaten en analyse 23**

#### Institutionele omgeving

- 4.1 Verwachtingen uit de institutionele omgeving 23
- 4.2 Strategische reacties op verwachtingen uit de institutionele omgeving 24
- 4.3 Voorlopige conclusie 27

#### Taakomgeving

- 4.4 De taakomgeving van de gezinsvoogd 28
  - 4.4.1 Actoren uit de taakomgeving 28
  - 4.4.2 Omgang met externe actoren: bronnen, afhankelijkheden en strategieën 28
- 4.5 Voorlopige conclusie 35

### **5. Conclusie en discussie 36**

### **6. Literatuur 39**

## 1. INLEIDING EN PROBLEEMSTELLING

Een gezinsvoogd werkt met gezinnen met ernstige opvoedingsproblemen. Hij voert de door de rechter opgelegde ondertoezichtstelling uit van een kind en heeft daardoor contact met gezinnen met ernstige opvoedingsproblemen. Indien nodig kan hij ook een uithuisplaatsing uitvoeren. Sinds het overlijden van de ondertoezichtgestelde peuter Savanna (2004) staat de jeugdzorg, en in het bijzonder de gezinsvoogd, volop in de belangstelling. Er ontstond na de Savanna-zaak een maatschappelijke discussie over de toepassing van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing als maatregel. De angst bij publiek en instanties om signalen van kindermishandeling over het hoofd te zien of verkeerd in te schatten, kreeg de overhand. De media besteedden steeds meer aandacht aan jeugdzorg. Risico's op nieuwe slachtoffers moesten door de gezinsvoogden worden voorkomen. Deze ontwikkelingen passen in het beeld dat Furedi (2006) schetst van de postmoderne maatschappij; bijna alles wordt vanuit een perspectief van risico en veiligheid beoordeeld en de aandacht voor preventie is overal. Brown&Calnan (2013) laten zien dat deze, -zoals zij noemen, preoccupatie met risicomanagement-, negatieve gevolgen kan hebben voor het vertrouwen tussen hulpverlener en cliënt.

De regeldruk op gezinsvoogden is fors toegenomen in de afgelopen decennia. Ze moeten hun handelen uitgebreid verantwoorden. Dit weerspiegelt de ontwikkeling dat de professional niet meer wordt vertrouwd. De grote omvang van registratie-activiteiten gaat ten koste van de tijd voor de cliënten, is een veelgehoorde klacht. De toegenomen eisen om het handelen van de professional te verantwoorden, zijn te begrijpen vanuit de opkomst van het New Public Management (NPM). Met het gedachtegoed van NPM worden vanaf de jaren '80 bedrijfsconcepten uit de private sector geïntroduceerd in de publieke sector. Dit heeft geleid tot een grotere output-sturing, meer afgebakende doel-/prestatiebeschrijving en het decentraliseren van taken en functies rondom producten (Hood, 1991).

De toenemende focus op risico en op verantwoording, hangt samen met bepaalde waarden en normen die in de samenleving verankerd zijn geraakt. Institutionele theorieën veronderstellen dat structuren en hun onderliggende waarden en normen zich hiërarchisch verspreiden vanuit de omgeving richting de organisaties die zich daarin bevinden (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983). Oliver (1991) sluit aan op institutionele theorie met het belangrijke onderscheid dat een organisatie volgens haar theorie actief weerstand kan bieden tegenover druk uit de omgeving. Ze integreert daartoe uit de resource dependence theorie de mogelijkheden voor een organisatie om over agency te beschikken, in institutionele theorie.

Van gezinsvoogden wordt steeds meer verwacht dat ze het afwijkende gedrag van ouders en hun kinderen corrigeren en disciplineren. Dit past in een trend waarin de invulling van de hulpvraag steeds vaker gedomineerd wordt door de verwachtingen vanuit de maatschappij die minder ruimte tolereert voor afwijkend gedrag (Rovers & Scheepmaker, 2008). Organisaties die zich richten op het functioneren van mensen, de zogenaamde human service organisaties, zijn bijzonder gevoelig voor de geldende waarden en normen, zo stelt Hasenfeld (1983).

Indicatie en hulp werden tot ongeveer 15 jaar geleden vaak binnen één organisatie aan cliënten aangeboden. Sinds de Wet op de jeugdzorg in 2005, is bepaald dat gezinsvoogden voor de uitvoering van de door hen geïndiceerde hulp speciaal aangewezen organisaties moeten inschakelen. De toenemende specialisering van

publieke organisaties past in de decentraliseringstrend van NPM. Hierdoor ontstaat er meer noodzaak tot coördinatie tussen de organisaties die betrokken zijn bij de dienstverlening aan de burger. In een zogenaamde ketensamenwerking krijgt dit gestalte. De betrokken organisaties hebben echter ook eigen doelen en systemen die effectieve samenwerking bemoeilijken. Hasenfeld (1983) attendeert op de bronafhankelijkheid van een human service organisatie tegenover externe actoren uit de taakomgeving waarmee bronnen kunnen worden uitgewisseld.

Gezinsvoogden zijn net als verpleegkundigen, politieagenten, leraren of maatschappelijk werkers professionals met publieke beroepen die in het hart van de samenleving functioneren. De mensen met deze beroepen hebben direct contact met de mensen in de maatschappij, ieder vanuit een eigen rol. Ze worden ook wel frontline-professionals genoemd. De frontline kan vertaald worden als vuurlinie, gevechtlijn, of gevechtsgebied (van Dale). Hoewel dit niet letterlijk moet worden opgevat, drukt het wel uit dat zulke functies niet eenvoudig zijn. Zo is er sprake van moeilijke werkomstandigheden: de frontline-professional beschikt over beperkte middelen, resultaten zijn moeilijk te meten, cliënten zijn vaak onvrijwillig, de na te streven doelen zijn ambigu en het werk kan vervreemden (Lipsky 1980).

Er zijn nog andere redenen die een gezinsvoogd tot een interessante frontline-professional maken. Reeds decennialang biedt een gezinsvoogd hulp én dwingt als dat nodig is (Hermanns, 2012). Dit draagt bij aan de ambiguïteit van het werk. De hulpverlenersrol vraagt vaardigheden om een vertrouwensrelatie op te bouwen terwijl de tweede rol vraagt om een positionerende houding waarin hij tegenover de cliënt staat in plaats van ernaast. Ook andere frontline-professionals benaderen cliënten tegenwoordig steeds vaker vanuit dwang in plaats van uit enkel een hulpvraag van de cliënt. De zogenaamde bemoeizorg is hiervan een voorbeeld dat bekend is vanuit de sociaal-psychiatrie. De keuze tussen uithuisplaatsen of nog een tijdje toezicht houden in de hoop op verbetering, is een steeds terugkerend dilemma voor een gezinsvoogd. Welke risico's loopt een kind, en hoe kan er het best in het belang van het kind gehandeld worden? Wat betekent de uitdrukking "in het belang van het kind" wanneer iedere organisatie en professional dit anders kan interpreteren?

Een derde bijzonderheid van de gezinsvoogd is dat hij werkt in een sector die geldt als exemplarisch voor de complexiteit van ketensamenwerking. In zijn werk komt casemanagement steeds meer op de voorgrond waarbij coördinerende taken zich over de organisatiegrenzen heen uitstrekken en het eigen handelen uitgebreid geregistreerd moet worden.

Uit het voorgaande blijkt dat gezinsvoogden met verwachtingen geconfronteerd worden die met elkaar kunnen conflicteren en die hooggespannen zijn. Het kunnen voldoen aan al deze verwachtingen afkomstig van verschillende partijen lijkt moeilijk, gegeven de ambiguïteit van hun dubbelrol waarin ze geacht worden te helpen en te dwingen. Het is daarom maatschappelijk relevant om meer te weten over hoe gezinsvoogden omgaan met verwachtingen die aan hen worden gesteld.

Voor Lipsky (1980) is de frontline-professional iemand die aanpassingsstrategieën ontwikkelt om om te kunnen gaan met de druk vanuit de organisatie, gegeven de moeilijke werkomstandigheden. Druk van buiten de organisatie is daarin niet aan de orde. Interacties met andere organisaties blijven buiten beschouwing.

Kortom, er worden aan gezinsvoogden verwachtingen gesteld terwijl onduidelijk is met welke omgangsstrategieën zij daarop reageren. Dat frontline-professionals door ketenorganisatie in samenhang met andere organisaties moeten werken, komt in de

institutionele theorie niet of nauwelijks naar voren; interacties tussen organisaties zijn daarin van ondergeschikt belang. De casus van de gezinsvoogden kan bijdragen aan kennis over instituties en de wijze waarop frontline-professionals daarin opereren, wanneer zij vanuit ketensamenwerking verbonden zijn met andere organisaties.

Samenvattend is er in de maatschappij een toenemende aandacht voor risicobeheersing, een afnemende tolerantie voor afwijkend gedrag, een toenemende rol voor dwang in de hulpverlening, en een toenemende ketenorganisatie die een meer coördinerende rol vraagt van de professional die zelf minder wordt vertrouwd en meer tijd kwijtraakt aan schriftelijke verantwoording. Te midden van tegenstrijdige verwachtingen moeten gezinsvoogden onder moeilijke werkomstandigheden gezinssituaties inschatten, hulp organiseren en indien nodig dwang uitoefenen.

Het doel van dit onderzoek is om het handelen van gezinsvoogden te begrijpen vanuit enkele theoretische perspectieven zoals die genoemd zijn. De verwachtingen die uit hun omgeving aan hen worden gesteld, zijn daarin van belang evenals de bronafhankelijkheid in relatie tot externe actoren; deze bieden een context van dat handelen.

### **Uit het voorgaande volgt deze probleemstelling;**

Welke omgangsstrategieën gebruiken gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg in reactie op verwachtingen uit de omgeving, gegeven het spanningsveld tussen verantwoordingsactiviteiten en vertrouwen van de cliënt?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de probleemstelling te kunnen beantwoorden:

- 1a) Welke verwachtingen ervaren gezinsvoogden in de algemene omgeving?
- 1b) Welke bronafhankelijkheden ervaren gezinsvoogden in de taakomgeving?
- 2 Hoe gaan zij daar mee om?
- 3 Hoe is hun gedrag te begrijpen?

### **Leeswijzer**

De probleemstelling kan beantwoord worden aan de hand van het theoretisch kader dat in het volgende hoofdstuk uiteengezet wordt. Hierin komen een aantal theorieën aan bod waarmee de druk op de gezinsvoogden en hun reacties hierop kunnen worden begrepen; institutionele theorie en theorieën van Oliver (1991) en Hasenfeld (1983; 2009). Aansluitend wordt de literatuur behandeld die betrekking heeft op sociaal werk, in het bijzonder de jeugdzorg. In hoofdstuk 3 worden de methoden van onderzoek verantwoord waarbij de casus van de gezinsvoogdij van Bureau Jeugdzorg (BJZ) wordt toegelicht, waarna in hoofdstuk 4 de onderzoeksresultaten uiteengezet worden en een analyse volgt waarin theorie en empirie met elkaar verbonden worden. Hoofdstuk 5 is voor de conclusie en discussie waarbij de beperkingen van het onderzoek benoemd zullen worden.

Het woord cliënt wordt in deze scriptie gebruikt om het ondertoezichtgestelde kind en/of de ouder(s) mee aan te duiden. Uit de context van de zin blijkt welke betekenis aangehouden kan worden.

## 2. THEORETISCH KADER

---

### 2.1 Institutionele theorie

---

In deze paragraaf wordt institutionele theorie gepresenteerd waarbij diverse benaderingen worden onderscheiden. Hierin komt aan de orde wat institutioneel is, hoe de institutionele omgeving zich kan ontwikkelen en wordt er ingegaan op de mogelijke reacties op institutionele druk.

Binnen institutionele theorie is vooral de wisselwerking tussen de omgeving en organisaties onderzocht (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell 1983). De nadruk binnen institutionele theorie ligt op conformerende organisatiereacties op institutionele druk. Institutionele theorie heeft vooral aandacht voor de structuren die het gevolg zijn van institutionalisering én de processen waarlangs deze tot stand komen (Meyer & Rowan 1977; DiMaggio & Powell, 1983).

Wat institutioneel is, is niet eenvoudig te beschrijven. Het hangt samen met waarden en normen over het samenleven en is zowel in structuren, symbolen en regels terug te zien, als in ongeschreven regels. De aanwezigheid van regels voor gedrag én de weerslag van regels in formele structuren, vormen samen de kenmerken van wat institutioneel te noemen is, concludeert Zucker (1987). In Jepperson's (1991) beschrijving van instituties wordt het vanzelfsprekende waarmee instituties zich reproduceren, benoemd; "*socially constructed, routine-reproduced programs or rule systems*" (Jepperson, 1991:149, verwijzing Seo&Creed, 2002). Dit automatisme van conformisme en reproductie is een dominant uitgangspunt in institutionele theorie. Hoffman (1999) brengt onder de aandacht dat instituties niet alleen schema's voor gedrag bieden, maar ook kaders van waaruit een organisatie de realiteit om haar heen interpreteert; instituties definieert hij als "*rules, norms, and beliefs that describe reality for the organization, explaining what is and is not, what can be acted upon and what cannot*" (Hoffman, 1999: 351, verwijzing Garud et al., 2007).

Over het ontstaan van de institutionele omgeving bestaan twee verschillende opvattingen. De institutionele omgeving wordt gevormd door de overheid, stellen Meyer&Rowan (1977). DiMaggio&Powell (1983) gaan uit van een netwerkbenadering waarbij de overheid niet de enige actor is die de institutionele omgeving bepaalt.

Wanneer een organisatieveld zich ver heeft ontwikkeld qua structuren, wordt de homogeniserende kracht ervan steeds groter, stellen DiMaggio&Powell (1983;148) vast. Het beperkende proces dat organisaties binnen dezelfde omgeving noodgedwongen de structuren aannemen die overeenkomen met andere organisaties binnen die omgeving heet isomorfisme (Hawley, 1968, verwijzing DiMaggio&Powell, 1983). Isomorfisme kan het resultaat zijn van een proces van van buitenaf opgelegde verplichtingen, of van imiteren van andere organisaties in het veld, of een proces waarin normen uit de omgeving gevolgd worden (DiMaggio & Powell 1983).

Beckert (2010) gaat in tegen een aspect van institutionele theorie. Hij is het oneens met DiMaggio& Powell (1983) dat de door hen beschreven mechanismen waarlangs institutionele verandering plaatsvindt enkel kan leiden tot convergerende reacties. Volgens hem kunnen de mechanismen die een isomorfistisch organisatieveld genereren evengoed leiden tot divergerende reacties. In zoverre is hij te vergelijken met

Oliver (1991), met het institutional entrepreneurship en met het institutional work die ook uitgaan van de mogelijkheid van non-conforme reacties op institutionele druk.

De structuren van organisaties functioneren volgens Meyer & Rowan (1977:343) als sterke mythes waarmee een organisatie haar legitimiteit en overlevingskans verhoogt maar die niet bijdragen aan haar effectiviteit en efficiency. Zucker (1987) wijst op de constatering van Selznick (1957) en Scott&Meyer (1983) dat organisaties in een institutionele omgeving gekenmerkt worden door de aanwezigheid van structuren die omvangrijker zijn dan wat het taakgerichte interne proces nodig heeft. Perrow (1985) benadrukt dat deze structuren echte functies kunnen vervullen die tegemoet komen aan legitieme wensen van concrete actoren.

Meyer&Rowan (1977) huldigen het standpunt dat het in een sterk institutionele omgeving onmogelijk is voor een organisatie om zich zuiver toe te leggen op het optimaliseren van het interne proces. Dat is daarbuiten wél mogelijk voor bijvoorbeeld een technisch productiebedrijf.

Institutionele theorie voorziet in organisatiereacties om de spanning tussen de structuren en het interne proces te beheersen. Voor zover dat mogelijk is, draagt het bij aan de stabiliteit van een organisatie. Meyer (1980) stelt het bufferen voor als een manier om de verbinding tussen externe verwachtingen en het interne proces minder direct te maken. Decoupling is een vorm van bufferen die zich kenmerkt door het verbergen van de problemen van het interne proces (Meyer, 1980; Meyer&Rowan, 1977). Het interne proces wordt ontkoppeld van de structuren waarmee de organisatie legitimiteit en stabiliteit verkrijgt. De grip en controle vanuit de omgeving op de activiteiten van de organisatie verminderen. Het geeft de organisatie armslag om het interne proces effectiever te coördineren. Het conformeren aan de externe verwachtingen is bij decoupling nog steeds noodzakelijk om legitimiteit te behouden, maar beperkt zich tot het werken volgens de isomorfistische structuren terwijl het feitelijke interne proces lossier komt te staan van die structuren.

Samenvattend is de rol van agency in institutionele theorie zeer beperkt. De mate waarin organisaties de eigen belangen nastreven, is begrensd. Voor zover daar enigszins sprake van is, betreft het agency die nog steeds gericht is op het voldoen aan institutionele verwachtingen. Deze ogenschijnlijke vorm van conformeren biedt de meeste kans op steun, legitimatie en overlevingskans. Voor individuele actoren binnen organisaties is weinig aandacht omdat zij binnen institutionele theorie slechts als volgzaam pionnen worden beschouwd.



---

## 2.2 Strategische reacties volgens Oliver

---

Oliver (1991) stelt de dominante veronderstelling van institutionele theorie ter discussie; zij laat zien dat een organisatie niet automatisch gehoor hoeft te geven aan de druk uit de omgeving om te conformeren teneinde haar legitimiteit en overlevingskans te vergroten. Er zijn ook andere wegen naar Rome. Organisaties, ook wanneer zij zich bevinden in een institutionele omgeving, kunnen beschikken over agency die weerstandsreacties mogelijk maken.

Oliver (1991) merkt op dat de variatie aan organisatiereacties uit de praktijk onvoldoende kan worden begrepen vanuit de agency-arme institutionele theorie. Dat kan wel met de Resource Dependence Theorie (Salancik&Pfeffer, 1978) waarin een organisatie actief haar belangen kan nastreven. Deze theorie gaat uit van een bronafhankelijkheid van de omgeving. Door als organisatie strategisch te handelen, gericht op het vergroten van macht over de externe bronnen, worden onzekerheden gereduceerd. Oliver (1991) integreert de mogelijkheid van strategische keuze binnen de context van conformerende druk uit de institutionele omgeving. Vanuit de opvatting dat zowel conformeren als weerstand bieden complementair aan elkaar kunnen zijn, heeft Oliver (1991) een raamwerk gemaakt van 5 alternatieve organisatiereacties. Deze 5 strategieën variëren op een continuüm van weinig agency, passieve agency genoemd, oplopend tot veel agency, actieve agency genoemd; berusten, compromissen zoeken, vermijden, uitdagen, manipuleren (Oliver, 1991). De strategieën worden hieronder uiteengezet. De bijbehorende tactieken zijn cursief weergegeven.

De **berustingsstrategie**, ofwel acquiescence, is conformeren vanuit een keuze in plaats vanuit een automatisme dat verwachtingen uit de omgeving moeten worden nagestreefd. De rationaliteit van de berustingsstrategie bestaat uit de afweging wat deze strategie kost en wat het aan stabiliteit voor de organisatie oplevert. Berusten als strategie kan van buitenaf niet onderscheiden worden van een conformerende reactie. De tactieken die bij deze strategie passen zijn het handelen vanuit vanzelfsprekendheid (gewoonte), door middel van het nadoen van organisaties uit de omgeving (imitatie) of door het gevolg geven aan formele regels (naleven).

De **compromissenstrategie**, ofwel compromise, is een strategie waarin de eigen belangen van een organisatie actief worden nagestreefd. Er wordt geen illusie gewekt dat er sprake is van conformeren wat in de vermijdingsstrategie wel het geval is. Deze strategie kan zichtbaar zijn als de verschillende tegengestelde belangen van partijen met elkaar in balans worden gebracht (consensus) of deze tegen elkaar af te wegen en te kiezen voor bepaalde belangen (pacificeren). Ook kan er sprake zijn van het gezamenlijk bespreken van ieders belangen door de betrokken partijen om zo tot gunstige afspraken te komen (onderhandelen).

De **vermijdingsstrategie**, ofwel avoidance, is een strategie die op twee gedachten hinkt. De organisatie wil een conformerende houding uitdragen naar de omgeving terwijl het interne proces non-conformerend is. De vermijdingsstrategie kan via een tactiek van heimelijkheid (verbergen) tot uitdrukking komen. Een andere tactiek is de link tussen externe inspectie en het interne proces minder direct te maken (bufferen). Het is ook mogelijk dat een organisatie ervoor kiest om het institutionele veld te verlaten (vluchten).

In de **uitdaagstrategie**, ofwel defiance, staan de aan de organisatie gestelde normen en verwachtingen ter discussie. In deze strategie worden de dominante normen en verwachtingen terzijde geschoven (negeren), worden deze aspecten openlijk ter

discussie gesteld ten aanzien van hun nut en noodzaak (betwisten) of worden deze normen, verwachtingen en procedures op uitgesproken wijze afgekeurd (aanvallen).

De **manipulatiestrategie**, ofwel manipulation, gaat nog een stap verder dan eerder genoemde strategieën. De organisatie zal in deze strategie invloed proberen uit te oefenen op de druk die op haar wordt uitgeoefend (co-optatie). Het lobbyen vanuit de organisatie voor gunstige evaluatiecriteria of het laten aanpassen van de daarbij gehanteerde definities (beïnvloeden). De meest op macht gebaseerde tactiek die toegepast kan worden, is zichtbaar wanneer macht wordt uitgeoefend over de partijen die institutionele druk uitoefenen (dominerende tactieken).

Er zijn overeenkomsten in de tactieken van Oliver's strategieën ten opzichte van institutionele theorie. Deze zijn zichtbaar in de lichtere weerstandsstrategieën. De tactiek van gewoonte (habit) refereert aan de opvolging van breed geaccepteerde waarden en normen. Imitatie (imitate) en naleving (comply) zijn te vergelijken met vormen van isomorfisme die DiMaggio&Powell (1983) beschrijven, respectievelijk: mimetisch en dwingend. Decoupling sluit aan op de vermijdingsstrategie en haar tactieken. In institutionele theorie ontbreken offensieve strategieën zoals uitdagen en manipuleren. Het belang van de genoemde tactieken voor mijn onderzoek is met name om strategieën te herkennen.

Samenvattend benadrukt Oliver (1991) de overeenkomst tussen institutionele theorie en resource dependence theorie: iedere organisatie is er primair op gericht om binnen haar omgeving te overleven ongeacht of deze omgeving institutioneel is of niet. Agency is in Oliver's (1991) theorie de mate waarin vanuit strategische keuze weerstand wordt geboden aan institutionele druk. Door toepassing van strategische keuze kan een organisatie in een institutionele omgeving haar overlevingskans vergroten. Oliver noemt 5 strategieën die variëren van berusten (geen weerstand) via compromissen zoeken, vermijden, uitdagen, tot manipuleren (veel weerstand) en noemt institutionele condities waaronder deze worden toegepast.

Met behulp van Oliver's (1991) theorie kunnen de reacties van respondenten op institutionele druk worden herkend en ingedeeld qua type strategie en kunnen hun tactieken worden vastgesteld.

---

## 2.3 Taakomgeving: strategische reacties volgens Hasenfeld

---

Deze paragraaf vangt aan met een toelichting op het onderscheidende van human service organisaties en de tweeledigheid van de omgeving. Ten tweede wordt uitgebreid ingegaan op de strategische reacties die een organisatie kan hanteren tegenover andere actoren in de taakomgeving die over bepaalde bronnen beschikken. Hierbij worden ook de condities toegelicht die van invloed zijn op de machtsafhankelijkheidsrelaties ten opzichte van externe actoren.

Hasenfeld attendeert op het soort organisaties waarvan de doelen zich direct richten op het functioneren van mensen; de zogenaamde human service organisaties (Hasenfeld, 1983:9). Hierin vormen mensen als het ware de grondstof waarmee wordt gewerkt. Frontline-professionals die in zulke organisaties werken, bemoeien zich rechtstreeks met het functioneren van hun cliënten, bijvoorbeeld ten aanzien van werk, gezondheid of opvoeding; zij trachten hierin gunstige veranderingen te bereiken. De organisatiedoelen zijn vaag en ambigu en reflecteren normen uit de omgeving welke veranderlijk zijn. De servicetechnologieën die worden gebruikt zijn onbepaald; nooit is zeker of bij cliënten de gewenste uitkomsten zullen worden behaald hetgeen samenhangt met de complexe natuur van mensen.

Hasenfeld (1983:52) onderkent het belang van de omgeving voor het voortbestaan van een organisatie en maakt daarbij onderscheid tussen de *algemene omgeving* en de *taakomgeving*. De algemene omgeving wordt door hem ruim gedefinieerd en betreft omstandigheden op het vlak van de economische, sociaal-demografische, culturele, politiek-juridische en technologische ontwikkeling. De algemene omgeving is veranderlijk en de interne structuren moeten zodanig mee veranderen dat aansluiting op de omgeving behouden blijft ten behoeve van de legitimerende kracht van die structuren. De invloed van de algemene omgeving is een feit en "*must be assumed as given*" (Hasenfeld, 1983); strategische reacties zijn in de algemene omgeving in principe niet aan de orde, in tegenstelling tot de taakomgeving.

De taakomgeving bestaat uit actoren die over bronnen beschikken: geld, legitimatie, menskracht, cliënten, expertise en producten en diensten (Hasenfeld 1983:60). Organisaties trachten onzekerheden in relatie tot de taakomgeving te reduceren. Het vormen van domeinconsensus (Hasenfeld, 1983:63) kan daaraan bijdragen omdat het onzekerheid vermindert over de toegang tot externe bronnen en is daarom belangrijk. Er is sprake van domeinconsensus wanneer een organisatie overeenstemming heeft met actoren uit de taakomgeving over ieders domein. Het mechanisme van markttransacties is onbruikbaar voor organisaties in de human service stelt Hasenfeld (1983) die een aantal overwegingen opsomt die van belang zijn in het streven naar domeinconsensus: ideologische overeenstemming met de belangrijkste actoren uit de taakomgeving, steun van de relevante politieke en professionele elites en de betekenis van domeinconsensus voor andere organisaties qua dreiging en qua mogelijkheden voor hun functioneren (Hasenfeld 1983; 64).

De onderlinge bronafhankelijkheid van betrokken partijen beïnvloeden de relaties tussen hen, welke *machtsafhankelijkheidsrelaties* (Hasenfeld, 1983:66) kunnen worden genoemd. In deze relaties kan een organisatie calculerend handelen. Een organisatie heeft een bepaalde mate van macht maar ook een bepaalde mate van afhankelijkheid ten opzichte van een externe actor. Er zijn 4 verschillende strategieën die Hasenfeld (1983:70) onderscheidt om de machtsbalans voor een organisatie gunstig te beïnvloeden; autoritair (authority), competitief (competition), coöperatief

(coöperatieve) en verstorend (disruption). Volgens hem is de coöperatieve strategie de meest voorkomende binnen maatschappelijk dienstverlenende organisaties. Een toelichting op deze strategieën volgt hieronder.

a) Een *autoritaire strategie* (authoritative strategy) is alleen beschikbaar als een organisatie een machtige positie inneemt tegenover andere organisaties in het veld. De toepassing van een autoritaire strategie kan het voordeel opleveren dat een andere organisatie zich onderwerpt aan de opgelegde afspraken rondom uitwisseling van bronnen. Er zijn ook nadelen van deze strategie; het laten naleven van afspraken kost tijd en energie.

b) Bij een *competitieve strategie* (competitive strategy) concurreren organisaties onderling. Er zijn bepaalde voorwaarden nodig die dit mogelijk maken; de bronnen zijn verspreid over de omgeving aanwezig en de organisatie is sterk genoeg van zichzelf qua controle over eigen bronnen.

c) De *coöperatieve strategie* (cooperative strategy) neemt de wederzijdse afhankelijkheid tussen organisaties als uitgangspunt. Door elkaar te laten beschikken over een gedeelte van de eigen bronnen, kan iedere organisatie zijn bedrijfsvoering zekerstellen en heeft iedereen voordeel. Deze strategie kent 3 verschijningsvormen; contractering, coalitievorming en coöptatie.

Contractering (contracting) zoals hier bedoeld betreft altijd een afspraak tussen 2 partijen over brongebruik. Het is de dominante samenwerkingsvorm tussen human service organisaties die overigens vaak binnen een netwerk opereren. Onderlinge afhankelijkheden kunnen worden gecoördineerd door afspraken tussen organisaties. Er zijn echter ook nadelen; de autonomie neemt af, afspraken kunnen inconsistent blijken met de overige eigen belangen en contractering kan gepaard gaan met dwingende procedures en een complexe verantwoordingsystematiek die voor de organisatie belastend is.

Coalitievorming (coalition) is aantrekkelijk wanneer ieder van de coalitiepartijen zelf over te weinig middelen beschikt om invloed uit te oefenen op de actor die over de bronnen beschikt waaraan behoefte is. Het inleveren van autonomie voor een organisatie is lastig omdat veel andere belangen niet samenvallen met die van coalitiepartijen. Coalities zijn hierdoor vaak tijdelijk van aard.

Coöptatie (cooptation) is een proces waarbij een organisatie steun wil verkrijgen van actoren uit de omgeving waar ze afhankelijk van is, door een bepaalde groep aan te trekken en een stem te geven binnen de eigen organisatie. Het is hierbij moeilijk om de kosten in termen van verlies aan autonomie, te beperken. Door voornamelijk symbolische invloed te faciliteren in plaats van daadwerkelijke macht, kan dit worden bereikt.

d) Van een *verstorende strategie* (disruptive strategy) is sprake wanneer een organisatie een specifieke actor uit de taakomgeving bedreigt in zijn mogelijkheden om aan bronnen te komen. Op deze manier kan een organisatie druk uitoefenen op de externe actor om een concessie te doen. Hiermee wordt de machtsbalans in de relatie in het eigen voordeel veranderd.

Hasenfeld (1972; verwijzing Hasenfeld 1983:67) noemt diverse condities die de onderlinge macht en afhankelijkheid van de organisatie tegenover de externe actoren

kunnen beïnvloeden. Er zijn condities die de afhankelijkheid vergroten en er zijn condities die de macht vergroten. In hoofdstuk 4 refereer ik hieraan met de letters 'd' en 'p' overeenkomstig de Engelse begrippen **d**ependence en **p**ower. Deze condities zijn van invloed op de strategieën die de organisatie effectief kan voeren. Zo is een autoritaire strategie nauwelijks mogelijk wanneer een organisatie over weinig macht beschikt, bijvoorbeeld wanneer hun bronnen ook door veel andere actoren kunnen worden aangeboden.

De afhankelijkheid van de organisatie tegenover de externe actor wordt vergroot onder de volgende condities;

- d1. Officiële regels vanuit externe actoren met een regulerende rol.
- d2. Externe actoren die naar hun goeddunken bepalen hoe de dienstverlening moet zijn.
- d3. De organisatie heeft sterke behoefte aan diensten die de externe actoren bieden.
- d4. Externe actoren zorgen voor legitimatie van de organisatiedoelen.
- d5. De organisatie beschikt niet over werkwijzen die effectief zijn om alternatieve actoren te vinden in de omgeving die over dergelijke bronnen beschikken.

De macht van de organisatie tegenover de externe actor wordt vergroot onder deze condities:

- p1. Het eigen beleid laat de ruimte om uitwisselingen te doen met iedere externe actor.
- p2. De organisatie beschikt over essentiële bronnen die de externe actor hard nodig heeft.
- p3. De organisatie kan de gewenste diensten ook ontvangen van verschillende alternatieve actoren.
- p4. De organisatie ontwikkelt een eigen ideologie waarmee ze zichzelf voorziet van een soort van goedkeuring van de organisatiedoelen.
- p5. De organisatie ontwikkelt manieren om alternatieve externe actoren te vinden die over de gewenste bronnen beschikken.

Samenvattend; human service organisaties opereren binnen een zeer institutionele omgeving waarbij zij hun doelen richten op mensen en hun functioneren. Moraliteit is daarin van belang. Hasenfeld (1983) onderscheidt voor human service organisaties een algemene omgeving en een taakomgeving. De algemene omgeving bestaat uit de algemene economische, sociaal-demografische, culturele, politiek-juridische en technologische omstandigheden. De taakomgeving bestaat uit actoren die over bronnen beschikken waar een organisatie behoefte aan heeft en die ze veilig wil stellen om onzekerheden ten aanzien van het eigen voortbestaan te verminderen. Door het kiezen van een strategie kan ze proberen om de machtsafhankelijkheidsrelatie met de externe actor te beïnvloeden. Hasenfeld (1983;70) onderscheidt daartoe 4 strategieën: autoritair, competitief, coöperatief en verstorend. Een aantal condities zijn van invloed op de machtsafhankelijkheidsrelatie en daarmee op de strategieën die effectief uitvoerbaar zijn.

---

## 2.4 Verbinding algemene omgeving & taakomgeving

---

De algemene omgeving en de taakomgeving zijn nauw met elkaar verbonden. In de taakomgeving vinden uitwisselingen plaats van bronnen terwijl in de institutionele omgeving de druk om te conformeren centraal staat. Wat vertellen de 2 behandelde theorieën over de invloed van de omgeving en hoe verhouden deze zich ten opzichte van elkaar?

De theorieën van Oliver (1991) en Hasenfeld (1983) kennen belangrijke overeenkomsten en verschillen. Beiden onderkennen de institutionele druk die op organisaties wordt uitgeoefend vanuit de omgeving. Ondanks dat beiden de mogelijkheid tot rationeel handelen accommoderen in hun theorie, zijn hier grote verschillen op te merken. Oliver (1991) gaat uit van de mogelijkheid om weerstand te bieden tegen institutionele druk terwijl Hasenfeld (1983) als uitgangspunt neemt dat daaraan geconformeerd wordt; strategische reacties zijn niet beschikbaar tegenover de institutionele omgeving. Volgens Hasenfeld is rationele keuze alleen beschikbaar in de uitwisseling van bronnen met externe partijen in de taakomgeving. Deze wordt in de eerste plaats bepaald door de organisatie in de interactie met de externe actoren die haar input leveren. De invloed van de algemene omgeving is daarbij, in tegenstelling tot institutionele theorie, van secundair belang; "*The characteristics of the task environment are also influenced by the general environment*" (Hasenfeld, 1983). Hij sluit zich aan op het standpunt van Levine en White (1961, verwijzing Hasenfeld, 1983) die stellen dat een organisatie zelfbeschikking heeft ten aanzien van de keuze welke hulp een organisatie wil aanbieden. De organisaties waarmee wel een interactie mogelijk is maar waarover de eigen organisatie geen domeinconsensus heeft, behoren nog wel tot de taakomgeving. De invloed van de politiek op organisaties die wordt erkend in institutionele theorie, wordt ook door Hasenfeld (1983:58) belicht; de uitwisselingen in de taakomgeving worden begrensd door het politieke klimaat. In de casus van de gezinsvoogden zou het bijvoorbeeld moeilijk voorstelbaar zijn wanneer zij gaan samenwerken met organisaties waarin het hulpaanbod niet beschreven is, en doelen, resultaten en termijnen ontbreken. Dit gelet op het tegenwoordige politieke klimaat waarin onder invloed van het New Public Management er een gerichtheid is op meetbaarheid, effectiviteit en efficiency.

---

## 2.5 Literatuur jeugdzorg

---

In deze paragraaf wordt de literatuur behandeld over sociaal werk, meer in het bijzonder over de jeugdzorg. Aan bod komen institutionele ontwikkelingen, de effecten van deze ontwikkelingen op de aard van het werk in de jeugdzorg, reacties van jeugdwerkers op institutionele verwachtingen en de effecten hiervan op de cliëntrelatie en er wordt gerefereerd aan het interorganisationele karakter van het werk.

De ontwikkelingen binnen de jeugdzorg in Nederland zijn voor een deel ook herkenbaar buiten Nederland zoals in Engeland en Amerika. Kuijvenhoven & Kortleven (2010) stellen dat na ernstige kindermishandelingszaken de media-aandacht groot is, waarna er openbare onderzoeken volgen die bijna altijd tot aanbevelingen leiden ten aanzien van meer bureaucratische maatregelen en controle.

De onevenredig grote focus van jeugdzorg op de risico's op kindermisbruik in vergelijking met andere risico's voor kinderen zoals armoede en het ontbreken van onderwijsmogelijkheden, is te beschouwen als een morele paniek (Parton, 1985, verwijzing Clapton et al., 2013). Dit heeft geleid tot een situatie waarin systemen voor toezicht en controle steeds omvangrijker zijn geworden ten koste van de aandacht voor de jeugdbeschermer gezien als *agent* voor veranderingen op het sociale vlak (Clapton et al., 2013).

Brown&Calnan (2013) sluiten hier op aan en onderzoeken de rol van vertrouwen met betrekking tot risicomanagement en de hulp aan cliënten in de psychiatrie. De balans hiertussen is vaak gespannen omdat beleidsmakers, mede door mediadruk, het beheersen van risico's prioriteit geven boven andere doelstellingen. Dit gaat ten koste van de hulp die nodig is, zo stellen Brown&Calnan (2013). Zij benadrukken het voordeel wanneer aan het aspect vertrouwen een belangrijke plaats wordt gegeven in de relatie met de cliënt; een meer open communicatie is mogelijk wat bijdraagt aan een meer effectieve en efficiënte dienstverlening. Vertrouwen is in hun ogen niet alleen essentieel om de hulp effectief te laten zijn maar is ook nodig voor de professional om risico's goed te kunnen inschatten.

Een onderzoek naar sociaal werkers die psychiatrische cliënten begeleiden tijdens hun voorwaardelijke ontslag van de behandelende kliniek (Coffey, 2012), toont een belangrijk verschil in opvatting ten opzichte van cliënten; de sociaal werkers vinden de indringende monitoring van de cliënten de best mogelijke vorm van risicomanagement waarmee tevens eventuele verwijten vanuit de samenleving kunnen worden vermeden terwijl de cliënten zich daarentegen door de sociaal werkers belemmerd zien in de kansen op re-integratie juist vanwege het stigmatiserende effect van de, voor de sociale omgeving van de cliënt, frequente en zichtbare bezoeken gericht op risicomanagement.

Jones (2006) onderzoekt de invloed van de externe omgeving op de interne structuren van, en dienstverlening door human service organisaties ten aanzien van de integratie van de principes van *managed care*; een op efficiency gerichte inzet van middelen in de zorg. Uit de bevindingen blijkt de institutionele druk voor die casus geen voorspeller te zijn van het al dan niet integreren van de principes van *managed care*. Politiek-economische bronnen van legitimiteit uit de omgeving hebben volgens hem wél een belangrijke invloed op de interne structuren en op de wijze waarop de dienstverlening wordt georganiseerd. De invloed van het netwerk domineert.

Parton (2008) zoomt in op de veranderingen in maatschappelijk werk die tenderen naar een gerichtheid op informatievergaring ten aanzien van cliënten welke

gepaard gaat met het verantwoordelijk van de eigen beslissingen, terwijl de relationele, sociale dimensie steeds minder aandacht krijgt. Parton constateert al eerder dat er in het jeugdwereld een trend is ontstaan waarin cliëntbehoefte ondergeschikt is gemaakt aan assessments en risicomanagement (Parton, 1998). Een dergelijke verschuiving van focus heeft implicaties voor het dagelijks handelen van sociaal werkers: "*Where the key concern is risk, the focus becomes, not making the right decision, but making a defensible decision*" (Howe, 1992; Dingwall *et al.*, 1995; verwijzing Parton, 1998). Het gaat dus vooral om verdedigbare beslissingen. Ook Spratt (2001) vindt dat de met angst gepaard gaande focus op risicomanagement leidt tot een risicomijdende en bureaucratische praktijk onder jeugdwerkers. Douglas (1986, 1992; verwijzing Scourfield & Welsh, 2003) merkt op dat de relevantie van de nadruk op risico terug te vinden is in de forensische functie die op haar beurt een rol speelt in het ontwikkelen van wat zij beschuldigingssystemen noemt.

Smith&Donovan (2003) laten zien dat frontline-professionals in de jeugdzorg strategische werkrouines kunnen ontwikkelen die ver afstaan van het door de organisatie gepromote beeld van *best practice* (in casu: een familiegerichte benadering), dat een legitimering vormt richting de institutionele omgeving. Zo zorgen deze jeugdwerkers ervoor dat ze, binnen de beperkte tijd die ze hebben, aan bepaalde formele vereisten voldoen ten aanzien van de zorgplannen zodat ze zich kunnen verantwoorden. Hun indruk is dat aan deze *service completion* vaak meer belang wordt gehecht door de eigen organisatie en ook door de omgeving, dan aan de inhoudelijke doelen waar met de ouders aan wordt gewerkt.

Sandfort (1999) onderzoekt hoe frontline-professionals functioneren wanneer zij met andere organisaties moeten samenwerken. Zij stelt vast dat er onder deze groep mensen een gedeelde praktijkervaring ontstaat die zich versterkt via *collectieve opvattingen* over het handelen van andere organisaties waar ze mee verbonden zijn. Wanneer deze opvattingen negatief zijn, wordt effectieve samenwerking lastig. Dan vormen ze de legitimatie voor niet-responsief handelen tegenover hun ketenpartner

Samenvattend; Literatuur over sociaal werk en over jeugdzorg toont een grote institutionele druk ten aanzien van het verantwoordelijk door sociaal werkers van hun handelen. Dat handelen staat sterk in het teken van het beheersen van risico's op kindermishandeling. Organisaties in de jeugdzorg en hun jeugdwerkers streven naar legitimatie door het nemen van besluiten die verdedigbaar zijn. Door in zorgplannen aan formele vereisten te voldoen en door te conformeren aan de bureaucratische werkwijze wordt verantwoording afgelegd. Dit alles zet druk op de relatie met de cliënt met wie een hulpverlenersrelatie bestaat; die relatie wordt overheerst door het managen van risico's en systemen van verantwoording. Het werken volgens principes van *best practice* wordt bemoeilijkt door tijdsdruk. De rol van vertrouwen in de hulpverlenersrelatie staat onder druk met als gevolg dat een open communicatie niet snel zal ontstaan, ten koste van zowel de dienstverlening aan cliënt alsmede het kunnen beheersen van risico's.



### 3. METHODOLOGIE

---

#### 3.1 Aard van het onderzoek

---

##### **Kwalitatief onderzoek**

Voor de keuze van het soort onderzoek is de probleemstelling richtinggevend die hieronder nogmaals weergegeven;

Welke omgangsstrategieën gebruiken gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg in reactie op verwachtingen uit de omgeving, gegeven het spanningsveld tussen verantwoordingsactiviteiten en vertrouwen van de cliënt?

De volgende deelvragen zijn geformuleerd om de probleemstelling te kunnen beantwoorden:

- 1a) Welke verwachtingen ervaren gezinsvoogden in de algemene omgeving?
- 1b) Welke bronafhankelijkheden ervaren gezinsvoogden in de taakomgeving?
- 2 Hoe gaan zij daar mee om?
- 3 Hoe is hun gedrag te begrijpen?

Kwalitatief onderzoek omvat methoden die aansluiten op de perspectieven van mensen en heeft ten doel om hun handelen te beschrijven en zo mogelijk verklaringen te genereren (Boeije, 2005;27). Het zoeken naar verklaringen in dit onderzoek wil ik nuanceren; het is de bedoeling dat aan de hand van theorieën die in hoofdstuk 2 zijn behandeld, een richtinggevend kader beschikbaar is waarmee de resultaten van de interviews kunnen worden geanalyseerd. Het gaat daarbij met name om het *verstehen*; sociale processen trachten te begrijpen door je als onderzoeker te verplaatsen in de betrokken actoren, bij voorkeur door participatie. Zo wordt helder welke betekenissen de actoren geven aan de situaties die zij beleven (Wester, 1995:16). Het houden van interviews is een andere manier om aansluiting te vinden bij de leefwereld van actoren. De theorie biedt begrippenkaders en concepten waarmee de verwachtingen en de reacties daarop in sociologische zin geïdentificeerd kunnen worden. Op deze manier is het mogelijk om sociale processen die zich afspelen tussen de omgeving en de gezinsvoogd en tussen de organisatie en de gezinsvoogd bloot te leggen en te interpreteren. Naar mijn mening kan de probleemstelling zo het beste beantwoord worden.

Er heeft geen documentenanalyse plaatsgevonden van casussen. Dit hangt samen met het privacyaspect wat het tijdrovend maakt om hier toegang toe te verkrijgen. Ik heb een gezinsvoogd wel om enkele formulieren gevraagd om enigszins een beeld te krijgen bij wat er zoal moet worden opgesteld of ingevuld door een gezinsvoogd. Daaronder bevindt zich de risicotaxatielijst, het plan van aanpak, signalen van veiligheid (Signs of Safety) en de actie-agenda.

##### **Eenheid van analyse**

Wanneer de verwachtingen van de omgeving worden behandeld, gaat het om de verwachtingen die de gezinsvoogd ervaart in relatie tot de institutionele omgeving. Wanneer de taakomgeving wordt behandeld gaat het om de bronafhankelijkheden zoals de gezinsvoogd deze ervaart in de relatie tot de externe actoren. De eenheid van analyse is dus steeds de gezinsvoogd.

## **Keuze casus: gezinsvoogdij van Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant, Eindhoven**

In de inleiding van deze scriptie is de maatschappelijke relevantie van het onderzoek verwerkt. Daarin zijn de redenen om te kiezen voor de gezinsvoogd als onderwerp van onderzoek reeds genoemd; het is een frontline-professional in één van de meest waarden geladen institutionele omgevingen, werkzaam in een complexe ketensamenwerking en functionerend in een dubbelrol waarin helpen en dwingen centraal staat terwijl ze veel moeten registreren en zich uitgebreid moeten verantwoorden. In de functie van gezinsvoogden zijn aspecten zichtbaar waar andere front-line professionals ook of in toenemende mate mee te maken krijgen.

Gezinsvoogden werken bij verschillende soort organisaties. De Bureaus Jeugdzorg nemen alle ondertoezichtstellingen voor hun rekening behalve die van kinderen met een beperking of van minderjarige asielzoekers; daarvoor mandateren zij andere gezinsvoogdijinstellingen zoals de William Schrikker Groep en het Nidos. Bureau Jeugdzorg is de toegangspoort voor de geïndiceerde jeugdzorg in Nederland en vormt daarmee tevens het gezicht van de jeugdzorg in Nederland. Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant is een privaatrechtelijke stichting die wettelijke taken uitvoert, overigens zonder de status van een Zelfstandig BestuursOrgaan (ZBO).

### **Context van de casus**

Het werk van een gezinsvoogd bestaat uit het uitvoeren van de ondertoezichtstelling. Dit is een kinderbeschermingsmaatregel die een kinderrechter kan opleggen aan kinderen jonger dan 18 jaar oud, maar ook aan het ongeboren kind. De ondertoezichtstelling is een gedwongen maatregel die wordt opgelegd wanneer het kind bedreigd wordt in zijn ontwikkeling. Ouders behouden hun gezag maar moeten aanwijzingen van de toezichthoudende gezinsvoogd opvolgen. Wanneer een gezinsvoogd van mening is dat de opvoedingssituatie escaleert kan hij de rechter om een machtiging uithuisplaatsing vragen. De uithuisplaatsing is een tijdelijke maatregel, net als de ondertoezichtstelling die in eerste instantie voor 1 jaar wordt opgelegd. Eventuele verlengingsverzoeken moeten aan de kinderrechter ter goedkeuring worden voorgelegd.

Gezinsvoogden zijn doorgaans sociaalpedagogisch of sociaalmaatschappelijk opgeleid en functioneren op hbo-niveau. Zij werken binnen jeugdbeschermingsteams. Voogden en gezinsvoogden zijn jeugdbeschermers met een totaal verschillende rol. De eerstgenoemden hebben het volledige gezag over kinderen zonder ouders of waarvan de ouders ontheven zijn uit de ouderlijke macht. Gezinsvoogden hebben wel altijd met ouders te maken. Meestal hebben die ouders niet om hun hulp gevraagd maar hun medewerking is wel belangrijk voor het laten slagen van de ondertoezichtstelling. Een jeugdbeschermingsteam bestaat uit een teammanager, een gedragswetenschapper en uit een aantal voogden en gezinsvoogden.

Aan een ondertoezichtstelling is vaak een periode van vrijwillige hulpverlening vooraf gegaan. De cliënten hebben dus vaak al ervaring met de hulpverlening maar deze heeft het tij niet kunnen keren. De routing van de ondertoezichtstelling op hoofdlijnen is als volgt: nadat de Raad voor de Kinderbescherming het raadsonderzoek heeft uitgevoerd, stuurt ze het raadsrapport naar de kinderrechter die vervolgens kan besluiten een ondertoezichtstelling uit te spreken ten aanzien van een kind. De beschikking wordt naar Bureau Jeugdzorg gestuurd die vervolgens de nieuw binnengekomen zaken over haar gezinsvoogden verdeelt. Zij ontvangen eveneens het raadsrapport.

De functie van gezinsvoogd kent 2 belangrijke wijzigingen die te herleiden zijn tot wettelijke veranderingen. Tot 1995 was de kinderrechter volgens de wet verantwoordelijk voor de ondertoezichtstelling en stond hij aan het hoofd van de hulpverlening aan het kind. De gezinsvoogd voerde slechts uit. Vanaf 1995 (wijziging van de wet op de ondertoezichtstelling) werd de gezinsvoogdinstelling, en daarmee de gezinsvoogd, wettelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling. De gezinsvoogd kwam aan het hoofd van de hulpverlening aan het kind te staan. Voor belangrijke beslissingen is de toestemming van de kinderrechter nog wel nodig. Vanaf 2005 (Wet op de jeugdzorg) zijn de Bureaus Jeugdzorg in het leven geroepen en moeten gezinsvoogden zich focussen op het vaststellen welke hulpverlening er nodig is en alle uitvoering van hulp, ook de lichte vormen hiervan, overlaten aan de wettelijk daartoe aangewezen zorgaanbieders, aan de GGZ-instellingen of aan overige organisaties die hulp kunnen bieden. De hulp van gezinsvoogden moet zich vanaf dat moment beperken tot het opstellen van een plan van aanpak (bevat afspraken over te bereiken doelen), het schrijven van een indicatiebesluit (welke hulp nodig is) en het toezicht houden op het kind en de uitvoering van het plan. Een gezinsvoogd is sindsdien de Wet op de jeugdzorg veel meer een regisseur die de benodigde hulp indiceert, organiseert en coördineert. Hulpverlenende taken zijn echter niet helemaal verdwenen uit de functie. Er wordt duidelijk een appèl gedaan op de hulpverlenersrol van de gezinsvoogd bij het samen met de cliënt en het cliëntsysteem in kaart brengen van de situatie, het opstellen van het plan van aanpak en eventueel het maken van een indicatiebesluit voor de benodigde hulp. Dat geldt ook voor het voortdurend toetsen van de veiligheid van het kind gedurende de gehele periode van ondertoezichtstelling.

De basisstructuur in het uitvoeren van de ondertoezichtstelling wordt gevormd door de deltamethode, aan de hand waarvan ook het plan van aanpak moet worden opgesteld. Deze structuur is landelijk geïmplementeerd binnen de gezinsvoogdij van Bureaus Jeugdzorg. De deltamethode is een planmatige werkwijze waarbij duidelijke stappen worden onderscheiden en ouders en kind worden uitgedaagd om een betrokken samenwerking aan te gaan met de gezinsvoogd. Het doel ervan is om de ontwikkelingsbedreiging van het kind weg te nemen.

Bureaus Jeugdzorg, en daarmee de gezinsvoogden, hebben een speciale positie tegenover de zogenaamde zorgaanbieders. De hulp die de gezinsvoogd indiceert, moet een zorgaanbieder uitvoeren. Zorginstellingen en organisaties die niet officieel zijn aangewezen als zorgaanbieder in de zin van de Wet op de jeugdzorg (2005) mogen ook ingeschakeld worden voor hulp aan een kind, echter ontbreekt voor hen de verplichting om samen te werken met de gezinsvoogd.

Veel gezinsvoogden werken bij Bureau Jeugdzorg. Dit lijkt één organisatie maar het zijn feitelijk 15 stichtingen; 12 provinciaal georganiseerd en drie stadsregio's. Elke stichting heeft vaak meerdere vestigingen. Bureau Jeugdzorg kan in deze scriptie verwijzen naar de soort organisatie (BJZ), de eigen organisatie (BJZ Noord-Brabant), en naar de vestiging waar de geïnterviewden werken (BJZ Eindhoven). Uit de context blijkt welke betekenis aangehouden moet worden.

Op basis van de Wet op de jeugdzorg (2005) geven de Bureaus Jeugdzorg uitvoering aan de ondertoezichtstellingen die de rechter hen toewijst. Binnen Bureau Jeugdzorg kunnen onder andere de volgende werksoorten vertegenwoordigd zijn; de jeugdbescherming (voogdij&gezinsvoogdij), de toegang (vrijwillige hulp), de jeugdreclassering (begeleiding jonge delinquenten), het AMK (advies&meldpunt

kindermishandeling), de kindertelefoon (telefonische hulplijn) en de SEZ (spoed eisende zorg).

Organisaties waar gezinsvoogden mee samenwerken zijn onder andere de Raad voor de Kinderbescherming (de Raad), de rechtbank, de zorgaanbieders, overige zorginstellingen zoals bijvoorbeeld GGZ-instellingen of de gemeentelijke CJG's, Centra voor Jeugd en Gezin (laagdrempelige opvoedingshulp), maatschappelijk werk, huisartsen, politie, scholen et cetera. Daarnaast onderhouden ze contacten met het ondertoezichtgestelde kind, de ouders en het sociale netwerk rondom het gezin.

In 2015 zullen de taken van de Bureaus Jeugdzorg en de zorgaanbieders worden overgeheveld naar de gemeenten. Dit proces wordt de transitie jeugdzorg genoemd. Ten tijde van de interviews in 2013 was nog niet bekend wat de transitie in organisatorisch opzicht zou gaan betekenen voor de gezinsvoogdij.

### **Vorbereiding**

Om me te verdiepen in de casus heb ik me breed georiënteerd; artikelen in vakbladen, publieke en private rapporten rondom de jeugdzorg, krantenartikelen en tv-reportages over de gezinsvoogdij en wetenschappelijke artikelen over de jeugdzorg. Vanwege de vele aandacht die de jeugdzorg in de afgelopen jaren heeft gehad in de media was er veel materiaal beschikbaar waardoor ik voorafgaand aan de interviewfase al over veel informatie beschikte over de verwachtingen uit de omgeving. Dit is helpend geweest in het uitvoeren van de interviews omdat ik over ruime voorkennis beschikte. Het heeft er ook toe geleid dat ik soms veronderstellingen had die tijdens de interviews moesten worden bijgesteld.

---

## **3.2 Dataverzameling**

---

### **Selectie gezinsvoogden**

Om interviewkandidaten te verwerven heb ik twee vestigingen van BJZ benaderd. Nadat een eerste vestiging geen tijd vond om medewerking te verlenen, is een tweede vestiging van BJZ Noord-Brabant benaderd: de vestiging in Eindhoven. Na een oriënterend gesprek met twee teamleiders jeugdbescherming is mijn verzoek om medewerking aan het onderzoek aanvankelijk afgewezen omdat zij meer interesse hadden in onderzoek naar de verwachtingen die gemeenten hebben van gezinsvoogden, dit in het licht van de komende transitie van de jeugdzorg naar gemeenten. Nadat ik nogmaals medewerking verzocht heb met het onderzoek en aanbod om een workshop voor de gezinsvoogden te organiseren waarvoor naar verwachting punten behaald kunnen worden in het kader van de verplichte beroepsregistratie, kon alsnog medewerking worden verkregen. De twee teamleiders hebben vervolgens het onderzoek actief ondersteund door medewerking te vragen aan hun gezinsvoogden. Er heeft geen selectie plaats gevonden, anders dan op basis van vrijwilligheid. Een lijst met 14 namen van gezinsvoogden die door mij benaderd konden worden, is aan mij doorgegeven. Daarvan zijn er door mij 12 geïnterviewd.

### **Respondenten**

De teamleiders van de jeugdbeschermingsteams geven aan dat het verloop binnen de jeugdbeschermingsteams minimaal is. De respondenten zijn dan ook zeer ervaren met 5 jaar ervaring tot meer dan enkele decennia. Slechts 2 gezinsvoogden beschikken over

minder ervaring; iemand met 2 jaar en iemand met 4 jaar ervaring als gezinsvoogd. Uit de sekseverdeling van de respondenten ( $N=12$ ) blijkt dat er duidelijk minder mannen (42%) dan vrouwen (58%) zijn. Een landelijke studie (Stams et. al, 2010) onder gezinsvoogden ( $N=59$ ) van alle 15 Bureaus Jeugdzorg liet een verdeling zien waarbij 28% man was en 72% vrouw. Gesteld kan worden dat er aan mijn onderzoek relatief veel mannen hebben deelgenomen. Wat opviel was dat het gemiddelde aantal jaar ervaring als gezinsvoogd van de mannen bijna dubbel zo groot was: 16,3 jaar tegenover 8,5 jaar bij de vrouwen. De relevantie hiervan is, dat alle mannen nog op de manier hebben gewerkt van voor 2005 (introductie Wet op de jeugdzorg) waarin van een gezinsvoogd werd verwacht dat hij naast het maken van een plan en het houden van toezicht, ook een deel van de hulp uitvoerde. Dit terwijl ruim de helft van de vrouwelijke respondenten gezinsvoogd is geworden na 2005, toen het uitvoeren van de hulp wettelijk voorbehouden werd aan organisaties buiten Bureau Jeugdzorg.

## **Interviewen**

Er is gekozen voor semigestructureerde interviews. Steeds is geprobeerd om bij de onderwerpen die aan de orde zijn gekomen te verhelderen welke verwachtingen een rol spelen, welke reacties daarop volgen en alert te zijn op het herkennen van bepaalde omgangsstrategieën. De eerste 6 interviews zijn afgenomen op een manier waarbij ik vrij dicht bij de onderzoeksvragen bleef, waardoor de aansluiting met de beleving van de respondenten soms bemoeilijkt werd. Vervolgens zijn er nog 6 interviews gehouden waarbij door een lossere interviewstijl meer aansluiting werd gevonden bij de leefwereld van de gezinsvoogden. Het totaal aantal geïnterviewde gezinsvoogden is op 12 uitgekomen. De gemiddelde interviewtijd bedroeg 75 minuten.

De interviews konden steeds worden afgenomen in een rustige spreekkamer. Tijdens één interview klonken de geluiden door van een verhit gesprek tussen een gezinsvoogd en een cliënt in de aangrenzende spreekkamer. Het was op deze manier goed voor te stellen hoe lastig het werk van gezinsvoogden soms kan zijn wanneer ze met grote emoties of met verbale agressie te maken hebben.

Eenmaal is een interview voortijdig afgebroken doordat ik het iets te krap gepland had en de gezinsvoogd een volgende afspraak had. Aangezien het enige interviewtopic (sociale positie van de gezinsvoogd binnen de organisatie) dat onbehandeld bleef in de tweede serie interviews is komen te vervallen, heeft dit verder geen beperkende invloed gehad op de dataverzameling.

De gezinsvoogden hebben zich bereidwillig opgesteld tijdens de interviews. Het leek of gezinsvoogden voorzichtig waren in sommige uitspraken zonder dat het een aanwijsbaar onderwerp betrof. In talloze interviews kwam hun onzekere toekomst aan de orde als gevolg van de aankomende transitie van de jeugdzorg naar de gemeenten. Hierdoor is het voorstelbaar dat gezinsvoogden neigen naar sociaal wenselijke antwoorden. Daartegenover staan vele antwoorden waar geen doekjes om gewonden worden. De invloed van sociaal wenselijke beantwoording schat ik daarom in als beperkt.

Bij ieder interview heeft een introductie plaatsgevonden waarin kort het doel van het onderzoek werd uitgelegd, wie de opdrachtgever is, wat er met de resultaten gaat gebeuren en dat medewerking gevraagd wordt op basis van anonimiteit. Tot slot is vooraf aan iedere gezinsvoogd gevraagd of er bezwaren waren tegen een audio-opname ten behoeve van de uitwerking van het interview. Alle 12 respondenten hebben hiermee ingestemd.

---

### 3.3 Dataverwerking & data-analyse

---

Er is steeds nagestreefd om de data van niet meer dan 2 interviews tegelijk te transcriberen en te analyseren. Ieder interview is in principe teruggeluisterd voordat aan een nieuw interview begonnen werd. Zo heeft ieder vraaggesprek bij kunnen dragen aan de kwaliteit van het daarop volgende interview. De eerste 6 interviews zijn nagenoeg volledig getranscribeerd. Van de laatste 6 interviews zijn geselecteerde delen getranscribeerd.

De theoretische begrippen zijn helpend geweest om de data die vanuit de empirie werden aangetroffen te structureren en te reduceren. Wat een hindernis vormde in de analyse was dat de concreetheid van het handelen vaak op de achtergrond bleef. Door in zulke gevallen de analyse te richten op de houding die in de beantwoording naar voren kwam, kon dit probleem worden ondervangen.

Het ordenen van antwoorden vond plaats op basis van een selectie van verschillende actoren die in veel interviews nadrukkelijk naar voren kwam. Dit werd ondersteund door de literatuur waarin de betekenis van deze actoren wordt bevestigd.

Het onderzoeksvoorstel bevatte een omgevingsdeel en een organisatiedeel met voor elk van deze delen een theoretische oriëntatie. Tijdens de analyse van de data werd echter duidelijk dat omgevingsverwachtingen en organisatieverwachtingen voor een belangrijk deel samenvallen; de organisatie speelt vele verwachtingen uit de omgeving direct door naar de gezinsvoogden. De rechtvaardiging voor een analyse aan de hand van verschillende theoretische oriëntaties langs het onderscheid omgeving versus organisatie, viel daardoor weg. Vervolgens is de keuze gemaakt om een analyse te maken van strategische reacties van gezinsvoogden in relatie tot alleen de omgeving. Dit is verder uitgewerkt in hoofdstuk 2.

In de interviews zijn vele aspecten van het begrip verantwoording aan de orde gekomen; methoden, rapportages, termijnen etcetera. Het begrip vertrouwen als bedoeld in relatie tot de cliënt, kon door analyse worden herkend als zijnde een factor van betekenis in het cliëntcontact. Dat bleek uit opmerkingen over de intensiteit en frequentie van het contact. Ook werd dit duidelijk in houdingen die expliciet uiting gaven aan het respect voor de cliënt.

## 4. RESULTATEN EN ANALYSE

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven en geanalyseerd. De verwachtingen vanuit de institutionele omgeving en de strategische reacties daarop worden gepresenteerd in respectievelijk paragraaf 4.1 en 4.2. Aansluitend volgt een voorlopige conclusie in paragraaf 4.3.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 de taakomgeving uiteengezet. Per actor worden de bronafhankelijkheden behandeld en de strategieën waarmee de machtsafhankelijkheidsrelaties worden beïnvloed. In paragraaf 4.5 volgt dan de voorlopige conclusie.

---

### 4.1 Verwachtingen uit de institutionele omgeving

---

#### Politiek

De institutionele druk op gezinsvoogden wordt sterk bepaald door wat de politiek van hen verwacht. De druk om daaraan te conformeren is gelegen in het feit dat de structuren en taken in wet- en regelgeving zijn vastgelegd. Alle politieke verwachtingen die hier worden behandeld, kunnen leiden tot een dwingende vorm van isomorfisme. Dit lijkt herkenbaar te zijn bij gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg. Zo is vastgelegd dat deze gezinsvoogden volgens overeenkomstige structuren moeten functioneren; zo werken ze binnen de werksoort jeugdbescherming en moeten ze volgens de deltamethode de ondertoezichtstelling uitvoeren. Vanaf 2015 moet dat veranderen in het kader van de transitie jeugdzorg.

De verwachtingen aan gezinsvoogden vanuit de politieke omgeving geven rechtstreeks druk op het werkproces zoals blijkt uit de regels rondom verantwoording. Er bestaan wettelijke termijnen waarbinnen de verschillende stappen van de ondertoezichtstelling genomen moeten worden. Een belangrijke termijn is de 6-wekentermijn voor het inleveren van een plan van aanpak. De druk om hieraan te voldoen is groot.

Een ander aspect van verantwoording is gericht op de inschatting van risico's; signalen dat kinderen slachtoffer kunnen zijn van mishandeling moeten worden opgemerkt, benoemd en vastgelegd. Het plan van aanpak omvat al de zogenaamde zorgpunten maar een groot aantal risico's wordt ook nog apart vermeld in een risicotaxatielijst. Deze moet herhaaldelijk tijdens de ondertoezichtstelling worden ingevuld: "Wij zijn wettelijk verplicht om de risicotaxatielijst in te vullen" (respondent 3, #59).

Het moeten verantwoorden van het eigen handelen is niet alleen nodig op de cruciale momenten in de ondertoezichtstelling zoals bij aanvang en bij einde; het is een doorlopende verwachting van het bijstellen van plannen van aanpak tot en met alle dagelijkse contacten. Iemand vertelt: "...van ieder telefoontje dat ik met een cliënt heb moet ik een contactjournaal schrijven, dus als ik 6 telefoontjes pleeg moet ik ook 6 keer een stuk rapportage schrijven" (respondent 10, #45).

De verwachtingen die hierboven zijn genoemd betreffen formele vereisten die voortvloeien uit institutionele druk om te komen tot een verzakelijking van het sociaal werk van de organisatie, passend binnen New Public Management (Hood, 1991) in

combinatie met een grote focus op kindermishandeling en uitgebreide systemen voor toezicht en controle, iets wat onder andere Parton (1985) constateert. Een onderscheid tussen de outputgerichte verantwoording en de risicogerichte verantwoording is niet strikt te maken. Deze overlappen voortdurend omdat bijna alles waar gezinsvoogden zich over verantwoorden, gerelateerd is aan het beheersen veiligheidsrisico's en alles wat zij daarover in voorgestructureerde, termijngebonden documenten vastleggen, op te vatten is als een outputgerichte verantwoording van dat handelen.

### **Media/publieke opinie**

Het publiek verwacht nog vaak een prominent helpende rol van een gezinsvoogd, dichtbij een gezin terwijl zij vanuit hun functie vooral de hulp moeten coördineren en op enige afstand staan. Tijdens diverse interviews werd gerefereerd aan een toverstaf als metafoor in relatie tot de hooggespannen verwachtingen aan wat gezinsvoogden kunnen bereiken met gezinnen: "Iedereen heeft een beeld van goh jij komt hier nu met een toverstafje en alles is opgelost, en het gezin of het kind of die ouder functioneert weer tussen haakjes 'gewoon'. Ja, ik zeg het een beetje cynisch maar dat zijn wel verwachtingen die je tegenkomt" (respondent 4, #24). Verwachtingen van het publiek gaan niet alleen over wat ze moeten bereiken met gezinnen maar ook wat ze moeten voorkomen. Wanneer een kind iets overkomt, is er steeds een kans dat het de gezinsvoogd wordt aangerekend; "Ja, dat wij dingen zoals seksueel misbruik of erger, kunnen voorkomen. Die druk ligt er natuurlijk wel vanuit de maatschappij. Want als dat gebeurt terwijl BJZ daarbij betrokken is, hóe hád dít kúnnen gebeuren?" (respondent 7, #1). Dit sluit aan op Kuijvenhoven & Kortleven (2010:1) die stellen dat de publieke verontwaardiging in de media in reactie op een kindermishandelingszaak zich niet alleen op de dader richt maar ook op de betrokken hulpverleners en hun organisaties die het misbruik niet hebben kunnen voorkomen; aldus implicerend dat ze dat wel hadden moeten kunnen. Sommigen noemen de verwachting dat zij dicht op de gezinnen functioneren, met zicht op de dagelijkse gang van zaken.

Gezinsvoogden zien dat berichtgeving over zulke incidenten kunnen leiden tot druk op de politiek om nieuwe maatregelen te nemen waarmee gezinsvoogden verder belast worden qua bureaucratie; een effect dat ook in de literatuur over jeugdzorg wordt genoemd (Clapton et al., 2013; Kuijvenhoven & Kortleven, 2010). Iemand refereert aan de zaak van de vermoorde broertjes uit Zeist in 2013 en zinspeelt op extra verantwoordingsdocumenten als gevolg van zulke incidenten: "Dan kom ik hier [op het werk] en dan zeg ik; nou, we krijgen weer een formulier erbij, we krijgen weer 'straf' [lacht], want dat is meestal het gevolg he" (respondent 1, #23). De irritatie over de immer groeiende omvang van verantwoordingsdocumenten is bij velen herkenbaar.

---

## **4.2 Strategische reacties op verwachtingen uit de institutionele omgeving**

---

### **Reacties op politiek**

De omgang met institutionele druk kan door middel van 5 strategieën van weerstand worden uitgedrukt: berusten, compromissen zoeken, vermijden, uitdagen en manipuleren (Oliver, 1991). Aan de hand van de verschillende verwachtingen uit de omgeving worden strategische reacties van gezinsvoogden geïnventariseerd en geanalyseerd.



De structuren waarbinnen gezinsvoogden werken, worden als gegeven beschouwd die hen door de omgeving is opgelegd; de Bureaus Jeugdzorg, de werksoort jeugdbescherming waaronder de voogdij en de gezinsvoogdij valt, en andere isomorfistisch verspreide structuren. Vanwege de aanstaande transitie jeugdzorg klinken er wel zorgen door. Er is één gezinsvoogd (respondent 2, #1.22) die op persoonlijke titel heeft geprobeerd om invloed uit te oefenen op de politieke besluitvorming door het toesturen van een eigen visie aan fractievoorzitters in de Tweede Kamer. Deze visie bevatte een pleidooi om de jeugdbescherming niet naar de gemeenten te laten overgaan maar te laten opgaan in een nieuw op te richten landelijke jeugdbeschermingsorganisatie. Dit kan opgevat worden als een uitdaagstrategie waarbij de nieuwe norm dat jeugdzorg beter af is bij gemeenten, betwist wordt. Anderen tonen zich bezorgd in hun mening over de aanstaande veranderingen maar lijken deze te accepteren omdat zij geen mogelijkheden zien om wat wettelijk is besloten, af te wijzen; zij hanteren een berustingsstrategie door middel van een tactiek van het naleven.

De wens om te conformeren aan de verwachting dat er een volwaardig plan van aanpak binnen 6 weken wordt geschreven, is bij velen aanwezig. In zoverre dat lukt is er sprake van een berustingsstrategie door middel van de tactiek van het naleven. Gezinsvoogden lijken dan de volgzame pionnen waar in de institutionele theorie vanuit wordt gegaan; de regels worden opgevolgd. Regelmatig echter is de termijn te kort om een inhoudelijk plan te schrijven; voordat er contact kan worden gelegd met de cliënt en voordat dat hij in gesprek wil, zijn er soms al weken voorbij gegaan. Twee strategieën zijn dan te herkennen welke hieronder worden uitgewerkt; één gericht op compromissen en één gericht op vermindering. Sommigen overschrijden de 6-wekentermijn wanneer ze vinden dat er meer tijd nodig is om het cliëntsysteem te spreken. Zij passen een compromissenstrategie toe door te pacificeren; er wordt slechts gedeeltelijk geconformeerd aan institutionele verwachtingen; wel een volwaardig plan maar buiten de gestelde termijn. Deze beperkte weerstand kan worden geboden omdat er vermoedelijk nog voldoende plannen wél binnen de 6-wekentermijn worden geschreven. Iemand die bereid is de termijn te overschrijden voor een meer inhoudelijk plan, zegt: "liever over 10 weken een plan mét de cliënt (...) en dat het goed doorgesproken is [met cliënt]" (respondent 8, #30).

Veel anderen houden zich strikter aan de rapportagetermijn, maar niet altijd betreft het dan een volwaardig plan. Iemand zegt het scherp: "soms lever ik een plan in omdat je moet voldoen aan de wettelijke termijn terwijl ik denk van; wat een flut plan vol algemeenheden maar niet gericht op de inhoud." (respondent 3, #51). Dit is op te vatten als een vermijdingsstrategie door middel van de tactiek van verbergen. Ogenscheinlijk wordt er geconformeerd; het plan wordt geschreven, de onderdelen uit het plan worden gevuld en het geheel wordt tijdig ingediend. Hier blijkt dat het plan dus niet het op de cliënt toegesneden stuk is dat het veronderstelt te zijn. De spanning tussen de termijn moeten halen en de benodigde informatie verkrijgen van het cliëntsysteem, resulteert geregeld in plannen die suboptimaal zijn in de ogen van de gezinsvoogden zelf. Rondom het plan van aanpak lijkt een berustings- of een vermijdingsstrategie veel meer gangbaar dan een compromissenstrategie welke voor uitzonderingen gebruikt wordt. Dit kan begrepen worden vanuit de hoge institutionele druk waardoor strategieën die een beeld tonen van conformeren aan gestelde regels, aantrekkelijk zijn.

Gezinsvoogden vullen met regelmaat de risicotaxatielijst in. De risicotaxatielijst wordt in tegenstelling tot het plan van aanpak niet gezien als nuttig, maar veel eerder als nodeloos. Een instrument dat een façade van veiligheid toont, zo blijkt uit verschillende

reacties. Het thema veiligheid is inherent aan het gezinsvoogdijwerk en komt al in het plan van aanpak aan de orde. Een extra formulier om risico's in te schatten wordt als dubbelop gezien. Soms functioneert het wel als een soort geheugensteun; is er echt aan alles gedacht? Af en toe is er daarom sprake van enige functionaliteit van de risicotaxatielijst, wat bevestigt dat de lijst niet alleen maar symbolisch is (Perrow, 1985). De omgang met de risicotaxatielijst is sterk gericht op het verwerven van legitimatie terwijl dat het doel ervan, risico's beter signaleren, hiermee nauwelijks wordt gerealiseerd omdat daar veel meer tijd voor nodig is. Tijd die echter ontbreekt, zo vinden de gezinsvoogden. Zij moeten meewerken, en werken mee, aan een instrument dat suggereert dat risico's goed zijn ingeschat. Zij voelen zich hier ongemakkelijk bij. De schijn van veiligheid die uitgaat van een uitgevoerde risicotaxatie is in ieder geval voldoende om legitimiteit te verwerven; "*the appearance rather than the fact of conformity is often presumed to be sufficient for the attainment of legitimacy*" (Oliver, 1991). Of de legitimiteit van het instrument ook nog stand houdt wanneer een ernstig incident gebeurt waarvoor het risico niet was aangevinkt, betwijfelen sommigen. Er is bij het gebruik van het risicotaxatieformulier sprake van een vermijdingsstrategie met de tactiek van verbergen. Een gezinsvoogd zegt: "Nou, veiligheid is heel belangrijk he. En natuurlijk is er helemaal niets mis mee met een formulier als toetsing maar aan de andere kant; als je zo druk bent met allerlei formulieren, dan heb je een neiging om een [risicotaxatie]formulier in te vullen, zonder dat je dat werkelijk gecontroleerd hebt, zonder dat je daar [bij cliënt] bent geweest." (respondent 1, #59).

De omgang met contactjournaals kenmerkt zich door het goed bijhouden van ontwikkelingen in een zaak. De verwachtingen ten aanzien van de contactjournaals worden opgevolgd omdat het wettelijk voorgeschreven is. Onder gezinsvoogden lijkt een sluimerende angst aanwezig wanneer de regels rondom het bijhouden van contactjournaals niet worden nageleefd; sommigen suggereren de kans op een persoonlijke aansprakelijkheidsstelling in geval van een incident met ernstige afloop. Interessant is dat bij dreiging in een zaak, er extra aandacht lijkt uit te gaan naar de registratie. Iemand zegt daarover: "als je de verwachting hebt dat het onrustig wordt in een zaak, of als het onrustig is, moet het [contactjournaal] gewoon bij zijn." (respondent 10, #46). Een ander benoemt het verdedigen tegen potentiële beschuldigingen als belangrijke motivatie: "ik ben heel zorgvuldig in mijn contactjournaals dat mij nooit verweten kan worden [als er iets ergs gebeurt met een kind], (...), dat mij nooit verweten kan worden dat ik niet zorgvuldig gehandeld heb." (respondent 11, #43). Deze defensieve houding sluit aan op wat Parton (1998) zegt over dat het eigen handelen van sociaal werkers dat vooral verdedigbaar moet zijn wanneer er een focus op risico is. Er is in algemene zin sprake van een berustingsstrategie door middel van de tactiek van het naleven.

### **Reacties op media & publieke opinie**

De druk die vanuit de media en publieke opinie wordt uitgeoefend om gezinnen te helpen en risico's voor kinderen weg te nemen, wordt geïncasseerd. Eén gezinsvoogd twittert veel over de jeugdzorg. Hij attendeert op publicaties en ontwikkelingen en maakt gebruik van de mogelijkheid om bij incidenten een ander geluid te laten horen dan de vaak negatieve teneur van de berichten over jeugdzorg in de media. Echter het afwijzen van institutionele regels is niet aan de orde. Hij twittert bovendien op persoonlijke titel. Er is daarom geen sprake van een uitdaagstrategie.

Gezinsvoogden zijn niet in de positie om zich richting het publiek en de media te verweren naar aanleiding van incidenten. De communicatie naar de media toe is een zaak van BJZ blijkt uit de interviews. Gezinsvoogden willen zich het liefst inhoudelijk kunnen verdedigen tegen aanvallen in de media. Echter vanwege privacy-regels mag er niet ingegaan worden op de inhoud van een zaak. Alleen de procedurele stappen mogen worden besproken. Hierdoor voelen zij zich relatief onbeschermd tegen aanvallen in de media. De gewenste uitdagingstrategie is dus in de praktijk niet mogelijk. Iemand zegt: "Altijd is het [kwestie met een cliënt] door privacy omgeven en we kunnen geen weerwoord geven want we hebben het over een persoonlijke zaak, dan denk ik van, ja ik baal daar altijd van. Want het eerste wat in de media altijd gebeurt is; als er iets ernstigs is gebeurd, zeker bij een ondertoezichtstelling, en dat heeft te maken met de maatschappelijke verwachting, oh, daar is iets gebeurd waar er toezicht was, wat heeft Bureau Jeugdzorg nagelaten?" (respondent 2, #46). De gezinsvoogden zijn veelal van mening dat de publieke verwachtingen niet realistisch zijn. Het gebruik van de metafoor van de toverstaf laat dat zien. Er bestaat een latente behoefte onder diverse gezinsvoogden om via een uitdagingstrategie het publiek voor te laten lichten over wat de grenzen zijn aan wat er van een gezinsvoogd verwacht mag worden. Iemand zegt daarover: "[De organisatie moet] gewoon uitleggen wat ons werk is. Waar de mogelijkheden zitten, waar de beperkingen zitten." (respondent 1, #23).

Er lijkt regelmatig sprake te zijn van een berustingsstrategie door middel van de tactiek van het naleven. Omdat de verwachtingen hooggespannen zijn is het echter moeilijk om daaraan te kunnen voldoen. Een vermijdingsstrategie door middel van de tactiek van het verbergen is herkenbaar in het gebruik van de verantwoordingsdocumenten. Hiermee kan men zich, zij het niet rechtstreeks, verantwoorden tegenover het publiek wanneer er een incident met een kind heeft plaatsgevonden.

---

### 4.3 Voorlopige conclusie

---

Omdat de verwachtingen over wat er bereikt kan worden met een gezin hooggespannen zijn vanuit media en publieke opinie terwijl de politiek voorschrijft dat er vele verantwoordingsdocumenten moeten worden ingevuld, is er een voortdurende spanning aanwezig hoe de tijd moet worden verdeeld; verantwoording afleggen versus contact met de cliënt. Deze spanning wordt vergroot wanneer aan de verantwoordingsactiviteiten termijnen zijn verbonden; het plan van aanpak binnen de 6-wekentermijn en de contactjournaals na ieder contact. Daar waar mogelijk kiezen gezinsvoogden ervoor om de regels te volgen en wordt er een berustingsstrategie gevoerd. Omdat de verwachtingen zo hooggespannen zijn, lijken gezinsvoogden noodgedwongen over te schakelen naar een andere veel gebruikte strategie; een vermijdingsstrategie. Er wordt meestal voldaan aan de documenten die moeten worden opgeleverd welke bepaalde diensten weerspiegelen; er is een gerichtheid op *service completion* zoals Smith&Donovan (2003) het noemen. Dit beperkt regelmatig de inhoudelijkheid van deze documenten. Een compromissenstrategie gericht op een meer op de cliënt betrokken, inhoudelijk plan van aanpak ten koste van het overschrijden van de 6-wekentermijn, komt af en toe voor.

Gezinsvoogden ervaren druk omdat zij zich kwetsbaar voelen voor kritiek in de media wanneer een ernstig incident voorvalt. Hoewel ze het vaak jammer vinden dat de

verantwoordingsdocumenten ook als een houvast waarmee ze zich willen kunnen verdedigen tegen mogelijke kritiek als het mis mocht gaan in een zaak die zijzelf onder hun hoede hebben. Ze zien geen rol weggelegd voor henzelf in de communicatie richting het publiek maar zij zouden zich graag verdedigd zien met een uitdaagstrategie tegenover de media om de hoge verwachtingen bij te kunnen stellen naar voor hen meer aanvaardbare niveaus.

De grote druk voor gezinsvoogden om te conformeren aan de verwachtingen van de omgeving sluit aan op institutionele theorie. De theorie van Oliver (1991) blijkt bruikbaar om een kleine variatie van beperkte weerstand te herkennen in de reacties van gezinsvoogden.

---

#### **4.4 De taakomgeving van de gezinsvoogd**

---

In dit hoofdstuk wordt de taakomgeving behandeld. Eerst wordt in paragraaf 4.4.1 kort uiteengezet welke actoren daar onderdeel van uitmaken. Vervolgens worden in paragraaf 4.4.2 per actor de bronnen, de onderlinge afhankelijkheden en de strategische reacties van gezinsvoogden behandeld. Tot slot volgt de voorlopige conclusie in paragraaf 4.5.

##### **4.4.1 Actoren uit de taakomgeving**

De taakomgeving van de gezinsvoogd is omvangrijk aangezien veel actoren betrokken kunnen raken bij het functioneren van een gezin. Sommige actoren staan op de voorgrond zoals de zorgaanbieders en in mindere mate ook de GGZ-instellingen. Andere actoren die een taak binnen de ondertoezichtstelling hebben zoals de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming, staan vaak iets meer op de achtergrond. Zij zijn bepalend op beslissende momenten van de ondertoezichtstelling. Het 'netwerk om het kind' is een verzameling van actoren waarmee tijdens iedere ondertoezichtstelling contact wordt gezocht. Dan is er nog een groep 'overige ketenpartners' te onderscheiden waar in algemene zin iets over vermeld kan worden en tot slot is de groep cliënten belangrijk in de taakomgeving; Hasenfeld (1983) stelt dat niet alleen organisaties maar ook cliënten tot de taakomgeving kunnen behoren, bijvoorbeeld wanneer cliënten zich rechtstreeks tot een organisatie kunnen wenden. Dat geldt hier ook. Ouders met een opvoedingsprobleem die zelf hulp vragen aan BJZ kunnen vervolgens een ondertoezichtstelling opgelegd krijgen als de zorgen over het gezin te groot zijn.

##### **4.4.2 Omgang met externe actoren: bronnen, afhankelijkheden en strategieën**

Hieronder worden de actoren behandeld uit de taakomgeving van gezinsvoogden. Per actor worden de bronnen en bronafhankelijkheden behandeld evenals de strategische reacties van gezinsvoogden en hoe deze vanuit de theorie begrepen kunnen worden. Alleen de bronnen die het meest relevant zijn voor de desbetreffende relatie worden beschreven.

#### **1. Zorgaanbieders versus gezinsvoogden**

De scheiding van indicatiestelling door BJZ en uitvoering van de hulp door derden is staand beleid en lijkt in verreweg de meeste zaken ook aangehouden te worden door de

gezinsvoogden. Vanuit deze structuur is er een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Er doen zich geregeld situaties voor waarbij zorgaanbieders een beroep doen op de inzet en hulp van gezinsvoogden. Veelal onterecht menen zij. Het gaat dan om aspecten rondom het hulpverleningsproces, bijvoorbeeld; wie een lastig gesprek met de ouders aangaat maar ook wie een nieuwe opvangplek regelt wanneer de zorgaanbieder de cliënt onhandelbaar vindt. De gezinsvoogden beschikken met hun indicatiestellende taak over een cruciale bron; zij hebben de taak om te bepalen welke hulp de zorgaanbieder moet uitvoeren. Voor de uitvoering van de hulp zijn ze afhankelijk van de inzet en vaardigheid van zorgaanbieders met betrekking tot de afgesproken hulp. Gezinsvoogden staan gedurende de periode van uitvoering van de hulp op afstand terwijl de zorgaanbieder dan juist dicht bij de cliënt staat.

Twee soorten strategieën zijn opgemerkt naar aanleiding van de reacties op de onderlinge bronafhankelijkheden: autoritaire- en coöperatieve strategieën. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is dat gezinsvoogden beide strategieën gebruiken tegenover zorgaanbieders. Er zijn wel onderlinge verschillen in de persoonlijke voorkeur voor de ene of de andere strategie. De gezinsvoogden tonen zich er veel aan gelegen om een samenwerkingsrelatie te bereiken en te behouden met de zorgaanbieders. Zij hebben er weinig aan wanneer zorgaanbieders vooral symbolisch in plaats van inhoudelijk conformeren; een belangrijk nadeel van de autoritaire strategie volgens Hasenfeld (1983:71). Zorgaanbieders worden dan ook soms een beetje tegemoet gekomen in hun wensen. Het gaat dan meestal om relatief kleine taken die gezinsvoogden incidenteel op zich nemen zonder dat ze daar een verplichting toe hebben. Dit kan worden gezien als een coöperatieve strategie door middel van contractering. Wanneer een zorgaanbieder op cruciale punten van de taakverdeling niet doet wat de gezinsvoogd wil, wordt er een autoritaire strategie gevolgd. Deze strategie wordt ook gebruikt om op voorhand duidelijk te maken dat de gezinsvoogd de regie heeft over de ondertoezichtstelling en niet de zorgaanbieder. Een gezinsvoogd laat in dit citaat zien dat strategieën worden afgewisseld; "ik probeer heel erg op de samenwerking te gaan zitten, zowel met ouders als met instellingen want ik denk als je samenwerkingspartners hebt kom je gewoon veel verder, dat is mijn persoonlijk uitgangspunt, maar soms moet je dan heel erg op het formele te gaan zitten; dit is de regel, zo is de wet en jullie hebben hier een verantwoordelijkheid in (...) Dus ik snap hun ook wel. Zij zitten soms ook met hun handen in het haar van wat moet ik nou, en zij kunnen dan ook geen bed toveren en dan heb je met de werkers te maken die ook weer van bovenaf van alles opgelegd krijgen. Of dat ze van bovenaf zeggen, he jongens we hebben geen bed, om het maar even zo plat te zeggen. En hun zitten wel met dat kind en dat geeft ons vaak wel.....ja, wij gaan daar vaak heel erg doorheen laveren zo van eh...oke, wat dan wel, en hoe dan wel en hoe gaan we het oplossen, en soms zeg je echt; hoe gaan jullie het oplossen?" (respondent 11, #13). Een andere gezinsvoogd benoemt de afhankelijkheid van externe informatie. Een coöperatieve strategie blijkt vervolgens; "Omdat de ambulante hulpverlener van de zorgaanbieder het gezin langer meemaakt, kunnen ze ook meer zien. Ik volg dan vaak hun advies. Dat telt mee (...) We luisteren maar zij weten ook dat wat zij geven, is een advies. Het is mijn eindbeslissing en die van Bureau Jeugdzorg" (respondent 12, #16). Het voorgaande laat zien dat coöperatieve strategieën belangrijk zijn. Dat kan niet verhullen dat autoritaire strategieën de relatie met zorgaanbieders domineren. Een voorbeeld van een gezinsvoogd die een autoritaire strategie hanteert: "Ik zeg altijd tegen de opnemende voorziening, ik bepaal. Dat is niet omdat ik een baas wil zijn, maar wel om te voorkomen dat anderen aan de haal gaan met doelstellingen en wat er gerealiseerd moet worden". (respondent 2, #1). Het valt op dat

autoritaire strategieën vooral dan worden toegepast wanneer teveel van de afgesproken hulp wordt afgeweken.

Hoe kunnen de bovengenoemde strategieën begrepen worden op basis van de theorie waarin Hasenfeld (1983) condities benoemt die de afhankelijkheid of de macht tegenover een externe actor vergroot? De wet op de jeugdzorg (2005) vergroot de macht van gezinsvoogden omdat zij op basis hiervan indicaties mogen stellen die zorgaanbieders nodig hebben en moeten uitvoeren (p2). Tegelijkertijd vergroot diezelfde wet hun afhankelijkheid omdat ze de hulp die zij indiceren niet meer zelf mogen uitvoeren maar moeten overlaten aan derden zoals de zorgaanbieders (d3). Deze onderlinge afhankelijkheden zijn ongelijkwaardig. De macht van de gezinsvoogden tegenover zorgaanbieders is groter dan hun afhankelijkheid van hen. Ze kunnen echter niet zonder elkaar. Het is te begrijpen dat gezinsvoogden wat betreft het hulpaanbod en de doelen vrij compromisloos zijn en meestal autoritaire strategieën hanteren; de indicatiestelling vormt immers de kern van hun wettelijke taak. Voor alle bijkomende kwesties neigen gezinsvoogden meer naar coöperatieve strategieën.

## **2. GGZ-instellingen versus gezinsvoogden**

GGZ-instellingen beschikken over specialistische kennis ten aanzien van de geestelijke gezondheid van mensen. Zij kunnen cliënten diverse soorten hulp bieden. GGZ-instellingen mogen indicaties van gezinsvoogden opvolgen maar kunnen deze ook terzijde leggen en hun eigen afweging maken of zij vinden dat zij die hulp aan de cliënt moeten aanbieden. Zij hebben daarnaast nog andere wegen waarlangs cliënten naar hen worden toegeleid. Dit betreft toeleidingen buiten de jeugdzorg, vanuit de gezondheidszorg zelf.

Alleen coöperatieve strategieën worden toegepast; middels contractering. Gezinsvoogden proberen met het schrijven van een indicatie de GGZ-instelling ertoe te bewegen de cliënt te accepteren en deze hulp te bieden. Eén gezinsvoogd probeert meer grip te krijgen op de toegang tot bronnen van GGZ en heeft een alternatieve manier van aanmelden geïnitieerd; niet met een tijdrovende indicatie maar via verwijzing door de huisarts. De indruk is echter dat de meeste gezinsvoogden hun coöperatieve strategieën richten op de traditionele aanmelding via een indicatie. Een indicatie gaat soms gepaard met overleg met een GGZ-instelling waarbij een gezinsvoogd de mogelijkheden van hulp door hen onderzoekt; regelmatig tevergeefs wanneer hun cliënt niet wordt geaccepteerd. Soms wordt dan de coöperatieve strategie telkens verlegd naar een andere instelling. Dit in de hoop dat er uiteindelijk één GGZ-instelling is die de cliënt accepteert. Een gezinsvoogd vertelt: "eigenlijk ben ik alle GGZ-instellingen afgegaan en ze wezen allemaal naar elkaar; van nee dat moet hij doen, nee dat moet hij doen, en dat kom ik bij gewone reguliere jeugdzorg niet tegen want als ik een indicatie maak dan is er een recht op zorg binnen de jeugdhulpverlening en dan moeten zij die zorg ook uitvoeren (...) als jeugdzorg [lees: de gezinsvoogd] zegt, deze hulp is nodig, dan moet die zorgaanbieder zorgen dat die hulp er ook komt! Bij de GGZ is dat niet. Die kunnen gewoon zeggen van ja, bij ons niet" (respondent 8, #21). Dit gebrek aan invloed op de toegang tot GGZ-hulp heeft gevolgen voor de onderlinge relatie: "De tendens is ook, en dat merk ik ook aan mijn collega's, ik zoek het wel buiten de GGZ" (respondent 11, #21). Zolang GGZ-instellingen voldoende andere cliënten en bronnen voor hun voortbestaan weten aan te trekken buiten de invloed van gezinsvoogden, lijkt hier geen sprake van de inzet van verstorende strategieën.

Wanneer de condities van afhankelijkheid en macht (Hasenfeld, 1983) in ogenschouw worden genomen, valt met name de afhankelijkheid van gezinsvoogden op voor de specialistische kennis waar de GGZ over beschikt (d3). De regels bepalen dat de indicaties van gezinsvoogden niet leiden tot een bij een GGZ-instelling af te dwingen recht op zorg (d1). Hun vrije keuze om elders hulp te zoeken (p1) kan de macht tegenover GGZ-instellingen vergroten. Dit kan echter van marginale betekenis zijn wanneer volwaardige alternatieven beperkt beschikbaar zijn en zo de afhankelijkheid van GGZ vergroot wordt (d5). Er is aanleiding om te vermoeden dat dit het geval is omdat sommige gezinsvoogden laten blijken dat ze veel moeite doen om de hulp via de GGZ te regelen en er gesproken wordt over het *zoeken* van alternatieven. In het licht van het bovenstaande is te begrijpen dat alleen coöperatieve strategieën mogelijk zijn.

### 3. Kinderrechter versus gezinsvoogden

De kinderrechter is een vaste ketenpartner die bepalend is ten aanzien van de juridische behandeling van de ondertoezichtstelling. Dit betekent dat gezinsvoogden, afgezien van de beschikkingen die ze dienen op te volgen, hun rapportages en verzoekschriften indienen volgens eisen die daaraan worden gesteld; binnen officiële termijnen en opgesteld in een taalgebruik dat aansluit op wat de rechter daarin verwacht. Hier tegenover staat de gezinsvoogd die zelf over informatie beschikt over het verloop van de ondertoezichtstelling.

Er is sprake van het gebruik van coöperatieve strategieën door gezinsvoogden aan de hand van contractering. Er zijn formele en informele afspraken, waarbij opvalt dat de rechter en het rechtbankapparaat zeer bepalend is; de rechter bepaalt of hij de samenwerking met de gezinsvoogd acceptabel vindt of niet. Gezinsvoogden doen er alles aan om de rechter tevreden te stellen ook al kost dat de nodige inspanning. Iemand stelt: "En er is zelfs een tendens proef ik, dat de rechtbank niet alleen het verslag wil hebben dat wij schrijven maar dat moet állemaal onderbouwd worden met állemaal stukken" (respondent 2, #1.16). Daar wordt dan gevolg aan gegeven. De balans in de "*negotiated agreement*" (Hasenfeld, 1983:142) is in het nadeel van gezinsvoogden die de zwakkere partij zijn in relatie tot de rechter. De afspraken worden hen min of meer opgelegd.

Het gebruik van coöperatieve strategieën ten opzichte van de kinderrechter kan begrepen worden vanuit de wettelijke bevoegdheden waar de rechter over beschikt om cruciale besluiten te nemen ten aanzien van een ondertoezichtstelling (d1). De gezinsvoogd is hier volledig van afhankelijk. De kinderrechter kan, hoewel hij sinds 1995 niet meer aan het hoofd staat van de hulpverlening, door gebruikmaking van zijn discretionaire ruimte invloed uitoefenen op de inhoud van de ondertoezichtstelling (d2). Iemand vertelt: "Soms legt de rechter echt dingen op [wat betreft de inzet van hulp], dan moet je daarmee ook aan de slag." (respondent 4, #7). Voor enkele grote beslissingen van gezinsvoogden, zoals bijvoorbeeld een uithuisplaatsing, zien zij een belangrijke legitimatie hiervan in de beschikking van de rechter wanneer die instemt met hun verzoekschrift voor een machtiging uithuisplaatsing (d4). Tegenover de grote afhankelijkheid van gezinsvoogden beschikken gezinsvoogden ook over een belangrijk machtsmiddel; ze zijn de officiële informatiebron voor de kinderrechter vanuit hun positie als de deskundigen van de ondertoezichtstelling (p2). Zij kennen de cliënt, zij kennen het verloop van het traject; hun oordeel heeft vaak grote invloed op het besluit van de rechter.

#### **4. Raad voor de Kinderbescherming versus gezinsvoogden**

De Raad doet onderzoek naar de situatie van een kind waarvan het vermoeden bestaat dat het bedreigd wordt in zijn ontwikkeling. Zij adviseert de kinderrechter over de te nemen kinderschermingsmaatregelen. De raadsrapportage wordt opgestuurd naar de gezinsvoogd zodra de ondertoezichtstelling wordt uitgesproken. Gezinsvoogden rapporteren op bepaalde momenten over het verloop van het traject, bijvoorbeeld richting het einde van de ondertoezichtstelling; wanneer een gezinsvoogd geen verlenging nodig acht, moet hij de Raad hierover informeren die vervolgens deze keuze toetst, bijvoorbeeld: "een tussentijdse beëindiging gaat via de Raad. Dan toetst de Raad [het voornemen van de gezinsvoogd]" (respondent 10, #53). Kortom, beide partijen beschikken over informatiebronnen en bevoegdheden die voor de ander relevant zijn.

Gezinsvoogden kiezen een coöperatieve strategie middels contractering. Er is een wederzijdse uitwisseling van informatie met de Raad. Zowel gezinsvoogden als de Raad hebben daar belang bij. Informatie uit het raadsrapport wordt bijvoorbeeld voor de ondertoezichtstelling gebruikt: "Op het moment dat er aanwijzingen zijn dat er sprake is van kindermishandeling, staat dat meestal ook al in de raadsrapportage (...) Dus dat is iets waar je wel meteen mee aan de slag moet." (respondent 4, #52). Een andere gezinsvoogd toont de vruchten van de coöperatieve strategieën: "die plannen [van aanpak] die liggen ook in de lijn van de rapportage van de Raad, snap je? Dus wij komen niet met héle nieuwe dingen, dat zou vreemd zijn" (respondent 6, #46). De coöperatieve strategie kent duidelijke voordelen terwijl de vaste procedures in deze samenwerking niet bovengemiddeld belastend lijken.

Een coöperatieve strategie sluit aan op de onderlinge relatie waarin een deel van de afhankelijkheden en machtsfactoren samenhangen met het beschikken over informatie. De machtsafhankelijkheidsrelatie lijkt qua balans lichtjes over te hellen in het voordeel van de Raad. De toetsende rol en de onderzoeksrol van de Raad, waar gezinsvoogden van afhankelijk zijn, zijn door de wet bepaald (d1). Zoals ook in de relatie met de kinderrechter, is er daarom geen keuze om niet samen te werken met hen. Hun raadsrapport geeft een signaal af om aan de slag te gaan met de zorgen die daarin worden geuit (d3) waardoor gezinsvoogden snel de vinger op de zere plek kunnen leggen. Dat ze een gekleurd beeld voorgeschoteld krijgen, het is immers de visie van de Raad, nemen de meesten voor lief. Gezinsvoogden beschikken zelf ook over essentiële bronnen waar macht vanuit gaat; zij hebben het totaaloverzicht op het verloop van de ondertoezichtstelling en rapporteren daarover volgens hun eigen visie (p2). Wanneer ze hun argumenten goed verwoorden, ondersteunen deze hun beslissingen. Beslissingen waarvan sommige door de Raad getoetst moeten worden.

#### **5. Netwerk om cliënt versus gezinsvoogden**

Het netwerk bestaat uit een grote verscheidenheid aan actoren rondom het kind. Het kan bestaan uit familie, bekenden, school en anderen die het kind kennen. Ze verwachten vaak dat de gezinsvoogd de middelen heeft om de problemen in een gezin allemaal op te lossen. Echter, zijn inzet is vooral gericht op het kind, niet op de ouders. Actoren uit het netwerk hebben vaak frequent en van dichtbij zicht op het kind. De gezinsvoogd is volledig op de hoogte van het proces van de ondertoezichtstelling en het hulpaanbod.



Er is een uitwisseling van bronnen die plaatsvindt op basis van informele samenwerking; een coöperatieve strategie door middel van contractering. De onderlinge machtsafhankelijkheid is enigszins in het nadeel van de gezinsvoogd. Voor gezinsvoogden is informatie vanuit het netwerk (d3) zeer wenselijk om in officiële rapportages een volledig beeld te kunnen schetsen van de ontwikkeling van het kind. Het netwerk zal op haar beurt misschien ook enige afhankelijkheid ervaren van de gezinsvoogd; wat er met het kind zal gebeuren en andere vragen rondom de ondertoezichtstelling kan soms alleen de gezinsvoogd beantwoorden (p2). De coöperatieve strategieën tegenover het netwerk kunnen enigszins begrensd worden door de cliëntrelatie. Een gezinsvoogd schetst een mogelijke situatie: "ik doe net even een telefoontje zonder dat ik dat vooraf even gezegd heb [tegen cliënt] dat ik dat zou gaan doen, naar school of zoiets he, dan heb je hommeles he. Dan ben ik opeens niet meer transparant he" (respondent 1, #14). De machtsafhankelijkheid verschilt per actor in het netwerk.

## **6. Overige ketenpartners versus gezinsvoogden**

Overige ketenpartners lijken in hun kennis over de rol van de gezinsvoogd soms op het algemene publiek; ook hier zijn de verwachtingen dat de gezinsvoogd problemen van een gezin oplost terwijl deze vooral een focus heeft ten aanzien van het kind. De overige ketenpartners kunnen verschillende instanties betreffen zoals bijvoorbeeld een woningcorporatie, een afkickkliniek of anderszins; hun aanbod is natuurlijk net zo divers als de verscheidenheid van de organisaties.

Gezinsvoogden ervaren dat de overige ketenpartners soms proberen hen als aanspreekpunt te gebruiken in relatie tot de ouders. Hun bronnen zijn meestal van beperkte waarde voor een gezinsvoogd. De afhankelijkheid van hen is laag. Dit is omdat gezinsvoogden zich primair op het kind richten en niet op zaken rondom het gezin waar de overige ketenpartners zich vaak op richten zoals bijvoorbeeld een woningcorporatie (goed huurderschap van ouders) of een afkickkliniek (verslavingszorg voor een ouder). Er wordt daarom niet echt samengewerkt met de overige ketenpartners en er worden dus geen strategieën gevoerd die de relaties met hen beïnvloeden. Uitzonderingen daarop zijn denkbaar; een coöperatieve strategie middels contractering tegenover de politie. Bij een uithuisplaatsing is soms hulp van de politie noodzakelijk (d3). Met enige regelmaat wordt er met hen samengewerkt.

## **7. Cliënten versus gezinsvoogden**

Cliënten hebben ieder hun eigen ervaringen met de opvoedingssituatie waarin ze zich bevinden; de ouders en/of het kind zelf. Zij kunnen met een zekere openheid daarover vertellen aan de gezinsvoogd, indien ze daartoe bereid zijn. Tevens kunnen ze zich inzetten voor de doelen die in het plan van aanpak zijn vastgelegd, als ze dat willen. Gezinsvoogden vormen zich voortdurend een oordeel over de ontwikkelingsbedreiging van een kind. Zij bieden hun cliënten hulp om uiteindelijk weer autonoom te functioneren wat betreft de opvoeding en hebben daarnaast de bevoegdheid om maatregelen te nemen indien nodig.

De uitwisseling van bronnen is in veel gevallen tegen de zin van cliënten. Zij hebben vanuit een gedwongen kader contact met de gezinsvoogd en willen vaak dat hij

zich niet of nauwelijks met hen bemoeit. Dit terwijl sommige cliënten wel gebruik willen maken van zijn ondersteuning (p2). Net als bij andere frontline-professionals vormen de rolverwachtingen van de cliënten meestal geen hoge prioriteit voor een gezinsvoogd omdat deze voor hem niet de primaire referentiegroep zijn (Lipsky, 1980). Dat is ook in deze casus het geval maar om de ontwikkelingsbedreiging voor het kind weg te nemen, is een meewerkende houding van de cliënt vaak essentieel (d3). Gezinsvoogden zijn daarvan afhankelijk om succesvol te kunnen zijn in de ondertoezichtstelling.

Gezinsvoogden hebben twee soorten strategieën ter beschikking om de machtsafhankelijkheidsrelatie te beïnvloeden; autoritaire en coöperatieve strategieën. De eerstgenoemde strategieën kunnen worden toegepast in situaties die om daadkrachtig handelen vragen zoals bij direct gevaar voor het kind en een uithuisplaatsing door de gezinsvoogd wordt aangevraagd (p2) tegen de wil van de ouders. Autoritaire strategieën zijn ook aan de orde wanneer een gezinsvoogd op zijn gezag bepaalde doelen in het plan van aanpak opneemt (p2) die de cliënt niet wenst. Deze strategieën worden echter minder vaak gebruikt dan wellicht te verwachten is op grond van het gedwongen kader. Het gebruik van macht gaat vaak ten koste van de effectiviteit van hun begeleiding, zo lijkt de opvatting te zijn van vele gezinsvoogden. Het nadeel van autoritaire strategieën is de kans dat cliënten de afspraken hoogstens symbolisch gaan naleven en niet inhoudelijk (Hasenfeld, 1983). Een gezinsvoogd verwoordt de keerzijde van autoritaire strategieën als volgt: "ouders hebben natuurlijk snel het gevoel dat ze machteloos zijn [in een ondertoezichtstelling]. Je moet ze ook iets in handen geven waarin ze ook 't gevoel hebben dat ze greep hebben op de situatie. Wat ik hiermee wil zeggen is dat het gevaar bestaat bij gedwongen hulpverlening...eh, dat je machtig wordt. Maar met macht bereik je niks mee. Wat ik wil bereiken is dat de ouders zien dat ik professioneel ben, dan verwerp ik gezag en dan heb ik invloed. (...). Macht is ook leeg hè. Als je macht gebruikt bijvoorbeeld in de voogdij he, daar ben je eigenlijk de baas. Maar voogdijmaatregel, ontzetting [uit de ouderlijke macht], ontheffing, wat er [ook] gebeurd is, de band tussen ouder en kind is zó sterk; als een kind dat onder voogdij staat naar zijn ouder teruggaat, dan kan ik het hele leger d'r op zet[zetten], die knalt dwars door alle..[door alles heen]. (respondent 1, #20).

De nadruk in het contact met de cliënt ligt veelal op het zoeken naar samenwerking; coöperatieve strategieën middels contractering. Er zijn diverse soorten interacties gericht op het winnen van vertrouwen van cliënten. Ten eerste; aandacht geven aan cliënten, naar hen luisteren. Ten tweede; de onbalans in de machtsafhankelijkheidsrelatie compenseren, bijvoorbeeld door cliënten hulp en uitleg te geven hoe bezwaar te maken tegen hun beslissingen of door hun eigen machtspositie te relativeren. Ten derde; transparant communiceren.

Een gezinsvoogd vertelt over het belang van vertrouwen: "Als mensen jou niet vertrouwen, hoe kunnen ze dan dingen van je aannemen? Dat was wel de bedoeling, dat ze dingen van je aan gaan nemen, en dingen gaan veranderen, met hulp, met steun" (respondent 4, #15). Deze gezinsvoogd maakt duidelijk dat gezinsvoogden verschillend omgaan met het spanningsveld tussen verantwoord en volgens de regels en vertrouwen winnen van de cliënt: "De ene gezinsvoogd zal zeggen, ik zit echt wel op het papieren stukje en zorg dat ik het helemaal tiptop in orde heb en de ander zegt, ja soms laat ik het schieten, [want] als ik dat niet doe dan kom ik niet voldoende aan mijn contacten toe met mijn cliënt en dan verlies ik weer die band met de cliënt." (respondent 8, #27).

De machtsafhankelijkheidsrelatie tussen gezinsvoogden en cliënten is ongelijk. Formeel is de positie van gezinsvoogden sterk tegenover cliënten die van hen afhankelijk lijken. Daarentegen ervaren gezinsvoogden evengoed een aanzienlijke

afhankelijkheid van hun cliënten. Een vrije uitwisseling van informatie door cliënten is gunstig voor een effectieve en efficiënte dienstverlening die zij nastreven. Wanneer een cliënt qua houding niet goed meewerkt, kan een gezinsvoogd de risico's voor een kind onvoldoende inschatten. Dit sluit aan op literatuur waarin wordt gesteld dat de grote focus op risico's de aandacht afleidt van de sociale functie van het sociaal werk (Clapton et al., 2013) van waaruit vertrouwen de sleutel kan zijn tot zowel effectieve en efficiënte hulp alsmede tot beter toezicht en meer veiligheid (Brown&Calnan, 2013). Coöperatieve strategieën lijken voor gezinsvoogden in relatie tot cliënten minstens zo belangrijk te zijn als autoritaire strategieën.

---

#### 4.5 Voorlopige conclusie

---

De machtsafhankelijkheidsrelaties tussen gezinsvoogden en de externe actoren uit de taakomgeving zijn zeer verschillend. In iedere relatie is er sprake van andere bronafhankelijkheden die van invloed zijn op de strategieën waaruit gezinsvoogden kunnen kiezen om deze relaties te beïnvloeden. Daar waar externe actoren toch enigszins vergelijkbaar lijken, blijkt de controle over bepaalde bronnen, –gegeven bepaalde institutionele condities–, een groot verschil te maken in de machtsafhankelijkheid. Zo bieden zorgaanbieders en GGZ-instellingen beiden zorg, maar is de positie tegenover laatstgenoemden veel zwakker. Sommige strategieën komen niet of nauwelijks voor. Competitieve strategieën zijn niet aan de orde vanwege het feit dat er geen andere actor in de taakomgeving is die hetzelfde werk mag verrichten als de gezinsvoogden. Versturende strategieën zijn eveneens niet opgemerkt alhoewel deze wel voor mogelijk moet worden gehouden in relatie tot GGZ-instellingen; zij hebben de mogelijkheid om officiële verzoeken van gezinsvoogden naast zich neer te leggen, een belangrijke conditie die Hasenfeld (1983:79) noemt voor het gebruik van deze strategie. Coöperatieve strategieën middels contractering komen voor in de interacties tussen gezinsvoogden en bijna alle externe actoren. Autoritaire strategieën worden alleen toegepast naar zorgaanbieders toe en richting cliënten. Wat opvalt is dat coöperatieve strategieën in relatie tot cliënten minstens zo belangrijk zijn voor de gezinsvoogden. Met deze strategie proberen ze het vertrouwen van cliënten te winnen. Dit is nodig voor een meer soepele uitwisseling van bronnen voor een effectieve uitvoering van de ondertoezichtstelling.

De theorie van Hasenfeld (1983) helpt om te begrijpen waarom gezinsvoogden ook coöperatieve strategieën toepassen, zelfs in relatie tot actoren uit hun taakomgeving waartegenover zij machtig genoeg zijn om autoritaire strategieën te kiezen; de zorgaanbieders en de cliënten.

## 5. CONCLUSIE EN DISCUSSIE

De aanleiding voor dit onderzoek was een combinatie van factoren die de casus van de gezinsvoogden interessant maakte. Ten eerste worden er hoge verwachtingen vanuit de samenleving aan gezinsvoogden gesteld waarbij mediaberichtgeving over ernstige incidenten met kinderen die onder toezicht zijn gesteld tot heftige reacties leiden in het publieke debat. Verder zijn er steeds meer protocollen ingevoerd om risico's te voorkomen en om het handelen van gezinsvoogden te verantwoorden. Dat handelen moet steeds meer in samenhang met de omgeving worden beschouwd als gevolg van ketensamenwerking. De onvrijwilligheid van de cliënten is een belangrijke factor omdat gezinsvoogden bij hen iets willen veranderen om de ontwikkelingsbedreiging voor het kind weg te nemen.

Het doel van het onderzoek was om het handelen van gezinsvoogden te begrijpen vanuit enkele theoretische perspectieven met betrekking tot de omgeving. De externe verwachtingen en de bronafhankelijkheid tegenover externe actoren bieden een context van dat handelen. De tegenstelling tussen verantwoordingsactiviteiten en vertrouwen van de cliënt vormt een centrale spanning in het onderzoek.

In de beschouwing van verwachtingen uit de institutionele omgeving blijkt institutionele theorie bijzonder nuttig om de druk op gezinsvoogden te begrijpen. De verwachtingen ten aanzien van gezinsvoogden betrekken zich op de verantwoording van hun handelen, met inbegrip van alle aspecten rondom risico, en het helpen van gezinnen met opvoedingsproblemen. De gezinsvoogdij is sterk geïnstitutionaliseerd. Via een proces van dwingend opgelegde structuren (Dimaggio&Powell, 1983) worden gezinsvoogden geacht om methoden, instrumenten en termijnen die de omgeving hen voorschrijft, te gebruiken. Ze lijken daarin soms de volgzame pionnen waar institutionele theorie vanuit gaat; ze leggen bijvoorbeeld op volwaardige wijze verantwoording af binnen de geldende termijn. Echter, door de tijdsdruk is het moeilijk om te conformeren aan alle verwachtingen en blijken concessies soms onvermijdelijk. Verantwoordingsdocumenten, zoals bijvoorbeeld het plan van aanpak dat volgens de deltamethode moet worden uitgevoerd, worden regelmatig beduidend minder inhoudelijk beschreven dan dat gezinsvoogden nodig achten. Een vermijdingsstrategie lijkt frequent te worden toegepast. Hiermee kan tegenover de omgeving toch een conformerend beeld worden voorgespiegeld. Institutionele theorie helpt in deze casus om gezinsvoogden te begrijpen vanuit de legitimerende functie (Meyer & Rowan, 1977) die de verantwoordingsdocumenten voor hen hebben richting de omgeving; ze verminderen het risico dat hun functioneren publiekelijk bekritiseerd wordt wanneer na een ernstig incident met een kind de schuldvraag in de media wordt opgeworpen. De 2 strategieën van Oliver (1991) die het meest overeenkomen met uitgangspunten in institutionele theorie, domineren in sterke mate de reacties van gezinsvoogden, namelijk; de vermijdingsstrategie welke lijkt op decoupling (Meyer & Rowan, 1977) en de berustingsstrategie welke lijkt op de standaardreactie in institutionele theorie; het conformeren aan de regels. De vraag dient zich aan welke meerwaarde Oliver's (1991) theorie heeft gehad voor de analyse van deze casus ten opzichte van een analyse vanuit enkel institutionele theorie? Ten eerste kon worden vastgesteld dat gezinsvoogden niet te beschouwen zijn als onbewuste volgers van institutioneel opgelegde regels die zij als vanzelfsprekend beschouwen, integendeel; ze zijn het oneens met de grote omvang van hun verantwoordingslast. Ze maken bewuste keuzes waarbij zij strategisch handelen met het oog op steun uit de omgeving die zij nodig is om als gezinsvoogd te kunnen overleven. Ten tweede konden met de theorie van Oliver (1991), afgezien van

vermijdingsstrategieën, soms nog overige strategieën van weerstand worden herkend: compromissen- en uitdaagstrategieën.

In Hasenfeld's (1983) oriëntatie op human service organisaties attendeert hij op de morele aspecten rondom cliënten, hun situatie en de rol van gezinsvoogden om daarin positieve veranderingen te brengen. Zijn perspectief waarin bronnen kunnen worden uitgewisseld met actoren uit de taakomgeving, helpt in deze casus om reacties van gezinsvoogden te begrijpen. Nu dat taken steeds meer gedecentraliseerd zijn in het kader van New Public Management (Hood, 1991), biedt Hasenfeld (1983) een kader waarmee de noodzakelijke coördinatie met externe actoren begrepen kan worden vanuit onderlinge bronafhankelijkheid, bronuitwisseling en strategische beïnvloeding van machtsafhankelijkheidsrelaties met deze actoren. Opvallend is dat tegenover bijna alle externe actoren een coöperatieve strategie gebruikelijk is, zelfs wanneer een autoritaire strategie mogelijk is zoals tegenover zorgaanbieders en cliënten. Dit sluit aan op de constatering van Hasenfeld (1983:74) dat coöperatieve strategieën de voornaamste manier vormen waarop human service organisaties bronnen uitwisselen. Hasenfeld (1983) geeft een belangrijke reden waarom een autoritaire strategie niet altijd aantrekkelijk hoeft te zijn voor gezinsvoogden; de kans is aanwezig dat de externe actor alleen symbolisch aan het aan hem opgelegde zal voldoen in plaats van het wezenlijk naleven. In de opdracht aan gezinsvoogden om de ontwikkelingsbedreiging van het kind op te heffen is symbolische medewerking van een cliënt van weinig waarde om echte veranderingen te bereiken in een gezin. Een coöperatieve strategie helpt gezinsvoogden om de weerstanden die al vanuit de gedwongenheid van de ondertoezichtstelling bestaan bij cliënten, te verminderen door het focussen op het winnen van hun vertrouwen.

Kortom, gezinsvoogden zijn de bruggenbouwers die in hun werk de tijdrovende maar legitimerende verantwoordingsystemen uit de institutionele omgeving moeten verbinden met de op hun hoede zijnde cliënten uit de taakomgeving die met tact, tijd en aandacht tot een meer vertrouwengevende, meewerkende houding kunnen worden gebracht waarmee de ontwikkelingsbedreiging van het kind kan worden verminderd.

Op basis van Lipsky (1980) zou te verwachten zijn dat gezinsvoogden aanpassingsstrategieën ontwikkelen om om te kunnen gaan met de moeilijke werkomstandigheden als gevolg waarvan het oorspronkelijke beleid anders wordt uitgevoerd dan bedoeld. Gezinsvoogden worden in dat geval als het ware de beleidsmakers. De resultaten van dit onderzoek laten zien dat dit in beperkte mate het geval is. Het plan van aanpak heeft een sterk inhoudelijke focus vanuit de deltamethode. Wordt beleid daarmee anders uitgevoerd dan bedoeld? Voor een deel is dat het geval; de oorspronkelijke werkwijze verwatert onder druk van prestatienormen die outputgericht zijn. Daarentegen wordt het beleid dat een scheiding aanbrengt tussen de indicatiestelling en het hulpaanbod, op enkele uitzonderingen na, consequent uitgevoerd. Dit sluit aan op het vastgestelde beleid. Een ander verschil tussen Lipsky's (1983) intra-organisationale perspectief en de onderzoeksresultaten, is dat blijkt dat het functioneren van de gezinsvoogd als frontline-professional niet volledig is te begrijpen zonder ook acht te slaan op de invloed van interorganisationale aspecten. Dit vanwege ketensamenwerking en de legitimatie die gezinsvoogden zoeken om het eigen handelen bij ernstige incidenten naar de omgeving toe te kunnen verantwoorden.

De steeds verder toenemende bureaucrativering van het werk wordt door een grote groep gezinsvoogden als zeer negatief ervaren. Het omvangrijke tijdsbeslag als gevolg van alle protocollen en verantwoordingsdocumenten gaat ten koste van tijd voor de cliënt wiens gedrag veranderd moet worden. Afgezien van deze bureaucrativering die

het dagelijkse werkproces zo nadrukkelijk beïnvloedt, heeft dit echter weinig gevolgen voor de professionele vrijheid ten aanzien van de beslissingen in een ondertoezichtstelling. Die blijft voor gezinsvoogden groot.

Dit onderzoek geeft de situatie weer van de gezinsvoogden in 2013 en zal snel aan actualiteit verliezen; in het kader van de transitie jeugdzorg zal er vanaf 2015 veel veranderen voor de gezinsvoogdij, tenminste als de transitie doorgaat zoals gepland is. Of daarbij de landelijk ontstane werkstructuren zoals bijvoorbeeld de deltamethode, het plan van aanpak en de risicotaxatielijst losgelaten zullen worden is nog onduidelijk.

Met de overgang naar de gemeenten zal de institutionele druk veranderen. De politieke context waarbinnen de gezinsvoogdij opereert gaat over van provinciaal niveau naar gemeentelijk niveau. Tevens kunnen de verhoudingen met andere actoren binnen de taakomgeving danig veranderen in termen van machtsafhankelijkheid. Mogelijk treden er nieuwe actoren toe of verdwijnen actoren uit de taakomgeving van gezinsvoogden. Strategieën om de onderlinge relaties te beïnvloeden zullen worden aangepast op de nieuwe situatie. De vraag is hoe? Een deel van het publieke debat over de transitie spitst zich toe op de angst voor budgettaire dilemma's van gemeenten waarin ten nadele van jeugdzorg wordt besloten; wel het zwembad verbouwen en daardoor geen geld overhouden om gezinsvoogden aan te nemen. Het lijkt mij interessant om na de transitie de blik te richten op de culturele condities. Human service organisaties zijn gevoelig voor het culturele systeem van hun omgeving (Hasenfeld, 1983). Welke invloed heeft het op de gezinsvoogdij, in termen van morele overtuigingen over opvoeden en wat betreft organisatiereacties, wanneer de gezinsvoogdij gemeentelijk bestuurd gaat worden? Vergroot dit de regionale verschillen in werken en zo ja, op welke manier? Hoe verhoudt zich dit tot het gebruik van landelijke structuren zoals bijvoorbeeld de deltamethode en risicotaxatie-instrumenten? Genoeg vragen die aanleiding kunnen zijn voor nader onderzoek naar de gezinsvoogdij, nadat de transitie een feit is.

## 6. LITERATUUR

- Beckert, J. (2010). Institutional isomorphism revisited: Convergence and divergence in institutional change. *Sociological Theory*, 28(2), 150-166.
- Boeije, H. R. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek : Denken en doen*. Amsterdam: Boom onderwijs.
- Brown, P., & Calnan, M. (2013). Trust as a means of bridging the management of risk and the meeting of need: A case study in mental health service provision. *Social Policy & Administration*, 47(3), 242-261. doi:10.1111/j.1467-9515.2012.00865.x
- Clapton, G., Cree, V. E., & Smith, M. (2013). Moral panics and social work: Towards a sceptical view of UK child protection. *Critical Social Policy*, 33(2), 197-217.
- Coffey, M. (2012). A risk worth taking? value differences and alternative risk constructions in accounts given by patients and their community workers following conditional discharge from forensic mental health services. *Health, Risk & Society*, 14(5), 465-482.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Dingwall, R., Eekelaar, J., & Murray, T. (1983). *The protection of children: State intervention and family life*. B. Blackwell.
- Douglas, M. (1992). *Risk and blame: Essays in cultural theory*.
- Furedi, F. (2006). *The culture of fear revisited* (4th ed.). London, New York: Continuum.
- Garud, R., Maguire, S., & Hardy, C. (2007). Institutional entrepreneurship as embedded agency: An introduction to the special issue. *Organization Studies*, 28(7), 957-969. doi:10.1177/0170840607078958
- Hasenfeld, Y. (1983). *Human service organizations*. New-Jersey: Prentice Hall.
- Hasenfeld, Y. (1972). People processing organizations: An exchange approach. *American Sociological Review*, , 256-263.
- Hasenfeld, Y. (2009). *Human services as complex organizations: Yeheskel hasenfeld*. London [etc.]: SAGE.
- Hawley, A. H., & McKenzie, R. D. (1968). *Human ecology: Selected writings*. Chicago [etc.]: University of Chicago Press.
- Hermanns, J. (2012). Hulpverlener of toezichthouder? gezinsvoogd, beken kleur. *Maatwerk : Vakblad Voor*

*Maatschappelijk Werk*, (18)

- Hoffman, A. J. (1999). Institutional evolution and change: Environmentalism and the U.S. chemical industry. *The Academy of Management Journal*, 42(4), 351-371.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration (London)*, 69(1), 3.
- Howe, D. (1992). Child abuse and the bureaucratisation of social work. *The Sociological Review*, 40(3), 491-508.
- Jepperson, R. L. (1991). Institutions, institutional effects, and institutionalism. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 6, 143-163.
- Jones, J. M. (2006). Understanding environmental influence on human service organizations: A study of the influence of managed care on child caring institutions. *Administration in Social Work*, 30(4), 63-90.
- Kuijvenhoven, T., & Kortleven, W. (2010). Inquiries into fatal child abuse in the netherlands: A source of improvement? *British Journal of Social Work*, 40(4), 1152-1173. doi:10.1093/bjsw/bcq014
- Levine, S., & White, P. E. (1961). Exchange as a conceptual framework for the study of interorganizational relationships. *Administrative Science Quarterly*, , 583-601.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services / michael lipsky*. New York: Russell Sage Foundation.
- Mary, D. (1986). Risk acceptability according to the social sciences.
- Meyer, J. W. a. o. (1980). *Institutional and technical sources of organizational structure explaining the structure of educational organizations*. Stanford: Publications, Institute for Research on Educational Finance and Governance, School of Education/CERAS Bldg., Stanford University.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340. doi:10.1086/226550
- Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), pp. 145-179.
- Parton, N. (1985). *The politics of child abuse* Macmillan.
- Parton, N. (2008). Changes in the form of knowledge in social work: From the 'social' to the 'informational'? *British Journal of Social Work*, 38(2), 253-269.
- Parton, N. (1998). Risk, advanced liberalism and child welfare: The need to rediscover uncertainty and



- ambiguity. *The British Journal of Social Work*, 28(1), 5.
- Perrow, C. (1985). Overboard with myth and symbols ("organizational environments: Ritual and rationality" by John W. Meyer and W. Richard Scott, with the assistance of Brian Rowan and Terrence E. Deal). *The American Journal of Sociology*, 91(1), 151.
- Rovers, G. B., & Scheepmaker, M. P. C. (2008). Dwang en drang in de hulpverlening. *Justitiële Verkenningen*, 34(3), 5.
- Sandfort, J. (1999). The structural impediments to human service collaboration: Examining welfare reform at the front lines. *The Social Service Review (Chicago)*, 73(3), 314.
- Scott, W., Meyer, J.W. (1983). The organization of societal sectors., 129-53.
- Scourfield, J., & Welsh, I. (2003). Risk, reflexivity and social control in child protection: New times or same old story? *Critical Social Policy*, 23(3), 398-420.
- Selznick, P. (1957). Leadership in administration: A sociological interpretation. *Evanston, Ill: Row, Peterson*,
- Seo, M., & Creed, W. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *The Academy of Management Review*, 27(2), 222-247.
- Smith, B. D., & Donovan, S. E. F. (2003). Child welfare practice in organizational and institutional context. *The Social Service Review*, 77(4), 541-563. doi:10.2307/j50000004
- Spratt, T. (2001). The influence of child protection orientation on child welfare practice. *British Journal of Social Work*, 31(6), 933-954.
- Weick, K. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- Wester, F. P. J. (1995). *Strategieën voor kwalitatief onderzoek: Fred wester*. Bussum: Coutinho.
- Zucker, L. G. (1987). Institutional theories of organization. *Annual Review of Sociology*, 13, pp. 443-464.