

Het Jeugdbeleid in Den Haag

Een analyse naar het besluitvormingsproces van de gezinscoach, inzake de doorgeleiding vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming.

Bahar Yavuz - Kosijungan
Masterthesis Bestuurskunde
Erasmus Universiteit Rotterdam



Bahar Yavuz - Kosijungan
419898
Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Masterthesis Bestuurskunde
Den Haag, augustus 2016



Eerste lezer: Prof. dr. H. J. M. Fenger
Tweede lezer: Dr. M.W. van Buuren

Voorwoord

Na twee intensieve jaren is het eindelijk zover. Met het schrijven van dit dankwoord leg ik de laatste hand aan mijn scriptie. Na mijn HBO-studie heb ik Orthopedagogiek gestudeerd aan de Universiteit van Amsterdam. Na twee jaar ben ik hier mee gestopt; geen motivatie, persoonlijke omstandigheden en inmiddels zwanger van mijn eerste kind. De wens om te studeren is echter nooit weg geweest. In september 2014 ben ik gestart met de studie Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit en met gepaste trots presenteer ik u hierbij mijn scriptie: Het Jeugdbeleid in Den Haag; Een analyse naar het besluitvormingsproces van de gezinscoach inzake de doorgeleiding vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming

De afgelopen twee jaar heb ik als hectisch, intensief en zwaar ervaren. Dit zijn vooral de negatieve componenten. Van tijd tot tijd hadden deze ook zeker de overhand. Nog veel mooier zijn de positieve kanten geweest van deze studie. Ik heb, gedurende de studie, ontzettend veel waardevolle kennis opgedaan, waarvoor ik alle docenten (stuk voor stuk) enorm dankbaar voor ben.

Dan rest mij u veel leesplezier te wensen. Dit doe ik echter niet voordat ik een aantal belangrijke mensen heb bedankt;

Ik begin met het bedanken van het CJG Den Haag en de gezinscoaches die meegewerkt hebben aan dit onderzoek. Dank voor jullie tijd, voor jullie openhartigheid en voor het feit dat jullie je kwetsbaar en tegelijkertijd kritisch hebben durven opstellen.

De heer Lawa en mevrouw Heij, van de Jeugdbeschermingstafel gemeente Den Haag; beste Reggie en Idelet, dank dat ik een kijkje heb mogen nemen achter de schermen en dank voor het meewerken aan dit onderzoek.

Meneer Fenger, bedankt voor het vertrouwen en voor uw simpele kijk op de, voor mij, 'grote problemen' die ik tegen ben gekomen bij het schrijven van deze scriptie. Uw nuchtere kijk gaf, keer op keer, de motivatie om verder te gaan.

Dee Dee, deze studie levert mij niet alleen een Bul op, maar ook een zeer dierbare vriendschap. Dank voor zo ontzettend veel dingen: dank voor je steun, voor je motiverende woorden, voor het lachen en voor het samen lekker zeuren over hoe zwaar het is. Deze vriendschap is blijvend.

Judith, jij kán niet ontbreken in mijn dankwoord. Dank voor het doorploeteren van mijn gehele scriptie op taal- en spelfouten. Dat was nodig!

Ik sluit af met het bedanken van de belangrijkste mensen in mijn leven: Mark, ik had dit niet kunnen doen zonder jouw onvoorwaardelijke steun. Dank je wel daarvoor. Mijn ouders, schoonouders en zus, dank voor de steun, de motivatie en voor de vele, vele momenten waarop jullie de kinderen hebben opgevangen, omdat ik weer moest studeren. Tot slot; Cemal en Timur, jullie begrijpen er nog helemaal niks van. Het enige wat jullie hebben mee gekregen is dat mama veel van huis is geweest. Vanaf nu ben ik overal weer bij. Ik kijk er naar uit. Ik hou van jullie!

Nu dan echt; veel leesplezier gewenst.

Den Haag, augustus 2016
Bahar Yavuz – Kosijungan

Samenvatting

Inleiding

Per januari 2015 zijn de Jeugdhulp (vrijwillige hulpverlening) en de Jeugdbescherming (gedwongen hulpverlening) gedecentraliseerd van Rijksoverheid naar de gemeenten. Met de decentralisatie zijn de gemeenten ook verantwoordelijk gesteld voor de doorstroom van jeugdigen van het vrijwillig kader, naar het gedwongen kader. De gemeente Den Haag heeft hiervoor de Jeugdbeschermingstafel ontwikkeld. Deze toetst of de zorgen rondom een kind dusdanig van aard zijn, dat de Raad voor de Kinderbescherming een onderzoek dient te starten.

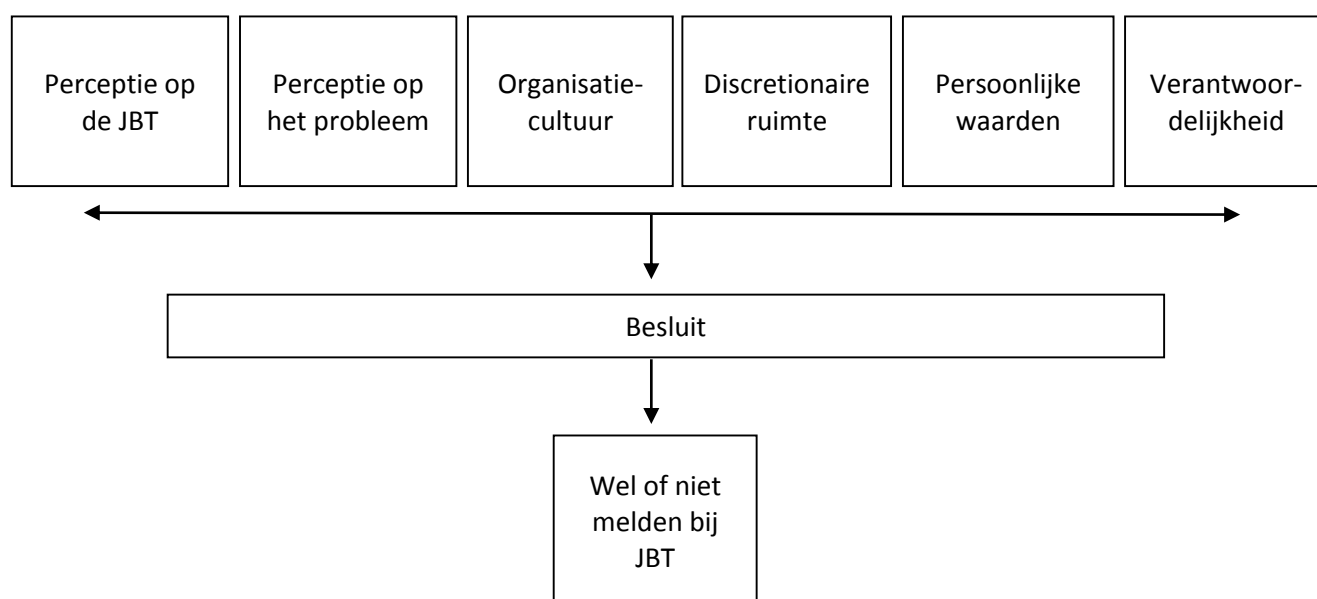
Professionals, werkzaam in de vrijwillige hulpverlening, kunnen bij ernstige zorgen en waarbij hulp in het vrijwillig kader ontoereikend is, een Verzoek tot Onderzoek (VTO) indienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Slechts enkele hulpverleningsinstellingen in het vrijwillig kader zijn gemachtigd om een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Eén van de belangrijkste melders voor de Jeugdbeschermingstafel is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG). Het CJG is hiermee primair de toegangspoort naar de Jeugdbescherming. Deze functie, als doorgeleider van de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming, wordt door het CJG in praktijk gebracht door bij ernstige zorgen rondom een jeugdige, een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Jeugdigen zijn hiermee primair afhankelijk van de inschatting van de gezinscoach van het CJG over de noodzaak van een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming, met als mogelijk gevolg een kindbeschermingsmaatregel (ondertoezichtstelling).

Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel bij te dragen aan de verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag. Dit wordt gedaan door te analyseren welke factoren van invloed zijn op het besluitvormingsproces, inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming die plaatsvindt bij de gezinscoach van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

Methodiek

Om dit doel te behalen, wordt het volgende conceptueel model gehanteerd:



Conclusies en aanbevelingen

Op basis van dit onderzoek, worden een zestal conclusies getrokken, welke tevens gezien kunnen worden als aanbeveling, gericht aan de directie en het management van het CJG Den Haag.

1 De werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel is een drempel voor gezinscoaches om te melden;

Geconcludeerd kan worden dat de perceptie van de gezinscoach op de Jeugdbeschermingstafel, van grote invloed is op het besluit van de gezinscoach, om wel of niet een Verzoek tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel wordt als een drempel ervaren. Een gevolg van deze drempel, is dat gezinscoaches trachten alle interventies in te zetten, alvorens een melding in te dienen. De gezinscoaches geven aan steeds langer wachten en steeds weer interventies in te zetten, alvorens zij een melding indienen. Hieraan ligt ten grondslag dat de gezinscoach de ervaring heeft, of de aanname doet, op basis van ervaringen van collega's, dat als zij dit niet doen, er aan de Jeugdbeschermingstafel besloten wordt geen raadsonderzoek te starten.

Geconcludeerd kan worden, dat er bij de gezinscoaches een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid van de Jeugdbeschermingstafel leeft. Het is de gezinscoaches niet volledig duidelijk wat de exacte kaders zijn voor een raadsonderzoek. De wijze waarop de Jeugdbeschermingstafel de melding vooraf beoordeelt en hoe het besluit tot stand komt, is voor de gezinscoaches ook onvoorspelbaar.

Het is de onderzoeker bekend dat er, middels voorlichting van de Jeugdbeschermingstafel, reeds getracht is inzicht te geven in de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel. Dit heeft echter niet geleid tot vermindering van de weerstand. Deze onvoorspelbaarheid heeft tevens te maken met de volgende factor die van invloed is op het besluit van de gezinscoach; de perceptie op het probleem.

2. Er is sprake van een visieverschil tussen de Jeugdbeschermingstafel en de gezinscoaches;

De perceptie op het probleem (de specifieke klantsituatie), lijkt ook een grote invloed te hebben op het besluit van de gezinscoach. Er is namelijk een duidelijk verschil zichtbaar tussen de perceptie van de gezinscoach en de perceptie van de Jeugdbeschermingstafel. De gezinscoach is van mening dat als zij een melding indient, er geen mogelijkheden meer zijn binnen het vrijwillig kader. De Jeugdbeschermingstafel is echter van mening, dat een melding bij de Jeugdbeschermingstafel ook ingediend kan worden als interventie.

Deze discrepantie hangt samen met de eerdere conclusie, dat de gezinscoaches een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid ervaren bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel benoemt een toetsingsorgaan te zijn. Daarbij benoemt de Jeugdbeschermingstafel dat zij geen onderdeel zijn van de hulpverlening. Echter, op het moment dat de Jeugdbeschermingstafel als interventie in wordt gezet, wordt het wel een onderdeel van de hulpverlening en verliest het zijn toetsingswaarde. Dit wordt als onvoorspelbaar ervaren door de gezinscoaches.

Om de drempel, welke ervaren wordt om te melden bij de Jeugdbeschermingstafel, te verminderen en om de probleempceptie tussen de Jeugdbeschermingstafel en de gezinscoaches meer op gelijk niveau te krijgen, wordt geadviseerd een goede onderlinge afstemming te bewerkstelligen. Bij deze afstemming dienen de volgende punten onder de aandacht gebracht te worden:

- Een verheldering van de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel; welk doel dient de tafel, op welke wijze wordt besloten wie er aan tafel zit, de betekenis hiervan en de wijze waarop het besluit genomen wordt;
- De gronden voor een raadsonderzoek;
- De visie van de Jeugdbeschermingstafel op 'het juiste moment van melden';
- De visie van de Jeugdbeschermingstafel op redenen om te melden;

Een tweede aanbeveling gaat dieper in op de mogelijkheden en onmogelijkheden van jeugdbeschermers in het gedwongen kader. In de wet is vastgelegd dat jeugdbeschermers, op consultatiebasis, door gezinscoaches ingezet mogen worden, teneinde een kinderschermingsmaatregel te voorkomen (dit betreft niet het casemanagement zonder maatregel, die uitgevoerd kan worden door de jeugdbeschermer) De gezinscoach blijft de casemanager, echter kan hij/zij wel op, basis van consultatie, de jeugdbeschermer vragen eenmalig, indien nodig enkele keren, mee te kijken en te adviseren in het hulpverleningstraject. Om de juistheid van de meldingen te vergroten, wordt geadviseerd dit, waar nodig, in te zetten.

3. Gezinscoaches worden nauwelijks aangestuurd door regels en kaders, opgelegd door het CJG;

Van alle factoren die onderzocht zijn in dit onderzoek, lijkt de factor 'organisatiecultuur' het meest van invloed te zijn op het besluit van de gezinscoach, om wel of niet een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Het CJG heeft haar organisatie zo ingericht, dat de gezinscoach de ruimte krijgt om volledig zelfstandig als professional te opereren. Deze zelfstandige positie is in overeenstemming met de beroepsregistratie van de gezinscoach. Bij het CJG Den Haag is sprake van een individualistische cultuur, ofwel een marktcultuur, welke zich kenmerkt door de zwakke groeps- en rasterdimensie. Dit houdt in dat de gezinscoaches een grote vrije ruimte van handelen hebben en dat zij niet gestuurd worden door 'sterkere groepen'. Daarbij komt dat zij nauwelijks belemmerd worden door bepalingen en regels, opgelegd door de organisatie. De gezinscoach coördineert het hulpverleningstraject. Hij/ zij indiceert daarin de lijn die uitgezet wordt, de duur van het traject en de wijze/ mate waarin een collega geconsulteerd wordt. Dit alles gebeurt op eigen initiatief van de gezinscoach. Hier zijn geen beleidsregels over vastgelegd.

4. De gezinscoach beschikt over een zeer hoge mate van discretionaire bevoegdheid;

Inherent aan de conclusie dat er bij het CJG in Den Haag sprake is van een individualistische cultuur, is de conclusie dat de gezinscoaches een grote vrije ruimte hebben. Doordat er weinig regels en kaders zijn voor de gezinscoach, is de discretionaire ruimte groot. Zoals benoemd, hebben de gezinscoaches de ruimte om zelfstandig richting te geven aan een hulpverleningstraject. De gezinscoaches zijn vrij om een zaak op te starten, een lijn uit te zetten, een lijn te wijzigen, hulp te initiëren en af te sluiten, zonder dat zij de verplichting hebben een toets te laten uitvoeren door een collega, het team, of door een gedragswetenschapper. Het besluit een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel dient wel, te allen tijde, besproken te worden in teamverband. Echter, het moment van melden is een momentopname en is vaak het resultaat van een eerder afgelegd hulpverleningstraject. Er gaat namelijk vaak een lang hulpverleningstraject aan vooraf, die mogelijk afgelegd is op basis van de visie van de gezinscoach, zonder dat er structurele toetsing plaatsvindt. Dit wordt door de gezinscoaches als negatief ervaren. Het gevoel overheerst bij gezinscoaches dat er binnen het CJG, in algemene zin, onvoldoende zicht is op de veiligheid van de kinderen.

5. Er is behoefte aan sturing middels beleidsregels;

Bij alle factoren die onderzocht zijn, is de kern dat de gezinscoach behoefte heeft aan duidelijke sturing vanuit de organisatie. Dit wil niet zeggen dat zij direct beperkt willen worden in de vrije ruimte die zij hebben. Deze achten zij namelijk nodig om het werk uit te kunnen voeren, echter is sturing het grote gemis. Het gemis aan sturing draagt bij aan het gevoel van onveiligheid van de persoon als hulpverlener, het weinig zicht hebben op de veiligheid van de jeugdigen en het draagt bij aan het niet weten op welke wijze de collega het werk uitvoert. Deze facetten zijn direct van invloed op het hulpverleningstraject en mogelijk ook op het besluit een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De belangrijkste aanbeveling die op basis van dit onderzoek gedaan kan worden, luidt dan ook: Het CJG dient meer sturend en richtinggevend beleid aan te bieden aan de gezinscoaches.

6. Een gedragswetenschapper dient een prominentere rol te krijgen;

De rol van de gedragswetenschapper lijkt op de verschillende locaties in Den Haag te verschillen. Op grond van dit onderzoek kan geconstateerd worden dat de factor 'tijd' van invloed is op de mate waarin er structureel inhoudelijk overleg plaatsvindt. Er wordt namelijk aangegeven dat men graag alle zaken, met iemand die beschikt over mandaat, wil bespreken, maar dat dit door het aantal zaken en de grootte van het team, onmogelijk is. Daarnaast zijn niet alle zaken dusdanig 'zwaar' van aard dat zij in groot teamverband besproken dienen te worden. Een check op de lijn die uitgezet is en een check op ingrijpende besluiten, de afwegingen die hierin gemaakt zijn en de rol van de eigen waarden hierin, is echter wel noodzakelijk. Dit onderzoek leert ons namelijk dat de invloed van de individuele zienswijze op besluiten van de gezinscoach groot is. De gezinscoaches zijn unaniem; zij achten een gedragswetenschapper noodzakelijk, die de invloed van deze individuele zienswijze kan beperken.

Een laatste aanbeveling die gedaan wordt, heeft betrekking op de hoge mate van discretionaire bevoegdheid van de gezinscoaches, in combinatie met de beperkte hoeveelheid regels en kader die gesteld zijn door het CJG. Het werk van een street-level bureaucrat is inherent aan het feit dat er invloed is van de individuele zienswijze van de werker, op de wijze waarop hij/ zij cliënten begeleidt. Deze invloed is bij het CJG vrij groot, omdat er weinig sturing is vanuit de organisatie.

De aanbeveling luidt dan ook; meer sturing middels beleidsregels. Concreet betekent dit:

- Inzet van een gedragswetenschapper om de invloed van individuele zienswijze te beperken en ter toetsing van de uitgezette lijn, voortgang, eventuele bijstelling van de lijn, inzet van interventies, afsluitingen en meldingen bij de Jeugdbeschermingstafel;
- Opdelen van het 'grote' team in kernteams. Op dit moment bestaan teams uit 8, 12 of soms meer gezinscoaches. Bespreking van zaken gebeurt in aanwezigheid van al deze gezinscoaches, in bijzijn van een teamleider en soms ook in bijzijn van andere expertises. De grootte van de groep maakt het echter onmogelijk voor een gezinscoach om meerdere zaken in te brengen. Het advies is om te werken met kernteams van 4 á 5 personen, zodat er meer op structurele basis zaken besproken kunnen worden en zodat er meer inhoudelijk advies gegeven kan worden op basis van een diepgaande casuïstiek bespreking;
- De gedragswetenschapper dient bij deze besprekingen een prominente rol te hebben.

Inhoudsopgave

Voorwoord	4
Samenvatting.....	5
1. Inleiding.....	12
1.1 Probleemverkenning	12
1.2 Doelstelling.....	14
1.3 Centrale onderzoeksvraag.....	14
1.4 Deelvragen.....	14
1.5 Onderzoeksmodel	15
1.6 Maatschappelijke en theoretische relevantie.....	15
1.8 Afbakening.....	16
1.9 Leeswijzer	16
2. Van Jeugdhulp naar Jeugdbescherming: theoretisch perspectief	17
2.1 Individueel niveau	17
2.2 Organisatieniveau.....	20
2.3 Uitkomstenniveau	22
2.4 Conceptueel model	28
2.5 Operationalisatie	29
3. Empirisch domein.....	32
3.1 Ontwikkelingen in het nationale jeugdzorgstelsel	32
3.2 De Jeugdwet	33
3.3 Visie gemeente Den Haag op de Jeugdhulp in Den Haag.....	34
3.4 Centrum Jeugd en Gezin.....	35
3.5 Visie gemeente Den Haag op de doorstroom van Jeugdhulp naar Jeugdbescherming.....	35
3.6 Richtlijnen voor de gezinscoach	36
4. Methodologie	38
4.1 Inleiding	38
4.2 Onderzoeksopzet.....	38
4.3 Onderzoeksstrategie	38
4.4 Case-selectie.....	39
4.5 Onderzoeksmateriaal	39
4.6 Dataverzamelingsmethodiek.....	40
4.7 Onderzoeksprocedure	41
4.8 Kwaliteit van het onderzoek.....	41
4.8.1 Validiteit	41
4.8.2 Betrouwbaarheid.....	42
5. Onderzoeksresultaten: Feiten & cijfers.....	43
5.1 Inleiding	43
5.2 Feiten en cijfers van de Jeugdbeschermingstafel.....	43

5.3 Feiten en cijfers van het CJG	44
5.4 Training en opleiding van de gezinscoaches	45
5.5 Aanmeldingen en wachtlijsten bij het CJG	45
6. Onderzoeksresultaten: De gezinscoaches.....	46
6.1 Perceptie op de Jeugdbeschermingstafel	46
6.1.1 De werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel.....	46
6.1.2 Het besluitvormingsproces aan de Jeugdbeschermingstafel.....	47
6.1.3 Toegankelijkheid van Jeugdbeschermingstafel.....	47
6.2 Perceptie op het probleem	48
6.2.1 Percepties en doelstellingen van de Jeugdbeschermingstafel.....	48
6.3 Organisatiecultuur.....	49
6.3.1 Organisatieregels.....	49
6.3.2 Regels als rekbaar begrip.....	50
6.3.3 Consequente toepassing van de regels.....	50
6.4 Discretionaire ruimte	51
6.4.1 Vrije ruimte.....	51
6.4.2 Effectiviteit, efficiëntie en beschikbare middelen.....	51
6.4.3 Organisatievisie	52
6.5 Persoonlijke waarden.....	53
6.5.1 Correct handelen.....	53
6.5.2 Reflectie op persoonlijke waarden.....	53
6.5.3 Kennis en vaardigheden	54
6.5.4 Persoonlijke overtuigingen.....	54
6.6 Verantwoordelijkheid.....	55
6.6.1 Beschikbare opties	55
6.6.2 Meest geschikte beslissing	55
6.6.3 Persoonlijke acties.....	56
6.6.4 Feedback.....	56
6.7 besluit	57
6.6.1 Structureel inhoudelijk overleg.....	57
7. Onderzoeksresultaten: de Jeugdbeschermingstafel	58
7.1 Inleiding	58
7.2 Perceptie op de Jeugdbeschermingstafel	58
7.3 Perceptie op het probleem	59
7.4 Discretionaire ruimte	59
8. Analyse	61
8.1 Inleiding	61
8.2 Individueel niveau	61
8.3 Organisatieniveau.....	65
8.4 Uitkomsten niveau	66
9. Conclusie & Aanbevelingen.....	71
9.1 Inleiding	71
9.2 Beantwoording deelvragen	72
9.3 Beantwoording centrale vraag.....	75
.....	78

9.4 Conclusie en aanbevelingen	78
9.5 Bijvangst	79
Reflectie.....	81
Literatuurlijst	83

1. Inleiding

1.1 Probleemverkenning

2004 - De politie ontdekte het lichaampje van Savanna (3 jaar) bij toeval toen haar moeder en stiefvader in een bos in Holten (Overijssel) op een weg reden waar ze niet mochten komen. Het overleden kind was in een deken en een douchegordijn gewikkeld, met een paar sokken in haar mond en lag in een zak achterin de kofferbak van de wagen. Uniek aan de zaak was dat ook de gezinsvoogd van het meisje vervolgd is. De tenlastelegging was zware mishandeling en dood door schuld. De gezinsvoogd had volgens het OM eerder signalen moeten oppikken van de mishandeling van Savanna en haar eerder uit huis moeten plaatsen (2014, omroepwest)

2010 – Yassin (9 jaar) was opgeleefd nadat hij was weggehaald bij zijn moeder, die kampte met woedeaanvallen en behandeling weigerde. De jongen was zijn 'morbide overgewicht' kwijt en hij was een voorbeeldige leerling geworden. Wel miste hij zijn moeder. Begin 2010 mag Yassin zijn moeder onder begeleiding toch weer zien. En dan is er een keer geen gezinsvoogd bij. Donna M. (moeder) steekt Yassin dood. Vader Mohamed was steeds machteloos doordat hij nooit erkend was. 'Jeugdzorg heeft grote fouten gemaakt.' (2012, Volkskrant)

2013 - Op 6 mei 2013 haalt vader Jeroen zijn zoons Ruben (7 jaar) en Julian (9 jaar) op voor een korte vakantie. Dinsdagochtend wordt hij dood gevonden in Doorn, maar van de broertjes ontbreekt ieder spoor. Dagenlange zoekacties door politie, leger en vrijwilligers leverden niks op. Een voorbijganger vindt de lichamen van de jongens bij toeval in de weilanden bij Cothen. Ze zijn omgebracht door hun vader (2014, NPO)

2015 - Sharleyne is nog maar acht jaar als er een abrupt einde aan haar leven komt. Het meisje wordt midden in de nacht door een buurman levenloos aangetroffen, onderaan hun flat in Hoogeveen. Ze heeft een pyjamaatje aan en naast haar ligt een knuffel. Sharleyne woonde samen met haar moeder op de tiende verdieping. Met haar vader heeft ze een omgangsregeling. Tot op de dag van vandaag is nog steeds niet duidelijk of het kind van de flat is gevallen, gesprongen of geduwd. Wel maakt de burgemeester meteen bekend dat het gezin al jaren bekend is bij de (jeugd)hulpverlening. Bij velen rijzen dan ook vragen: wat was dan de rol van de hulpverlening? Wat was er met het gezin aan de hand? En hoe kan het, dat niemand dit drama heeft weten te voorkomen? (2016, Zembla)

Deze vreselijke gebeurtenissen vinden allen plaats, terwijl er betrokkenheid is van diverse vormen van hulpverlening; van vrijwillige hulpverlening van het Centrum voor Jeugd en Gezin, tot aan de gedwongen hulpverlening van een gezinsvoogd. Welke beslissingen nemen hulpverleners, die geconfronteerd worden met ernstige zorgen over de veiligheid van kinderen? Op basis waarvan maken zij keuzes? Om meer zicht te krijgen op de jeugdhulp en om meer hulp op maat te kunnen bieden, vindt er begin 2015 een enorme stelselwijziging plaats.

Per januari 2015 zijn de Jeugdhulp en de Jeugdbescherming gedecentraliseerd van de Rijksoverheid naar de gemeenten. Met de decentralisatie zijn de gemeenten ook verantwoordelijk gesteld voor de doorstroom van jeugdigen van het vrijwillig kader (Jeugdhulp) naar het gedwongen kader (Jeugdbescherming). De gemeente Den Haag heeft hiervoor de Jeugdbeschermingstafel ontwikkeld. De Jeugdbeschermingstafel bestaat uit een voorzitter en een secretaris. Professionals werkzaam in de vrijwillige hulpverlening kunnen bij ernstige zorgen, waarbij gedacht wordt aan gedwongen hulpverlening, een Verzoek tot Onderzoek (VTO) indienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel organiseert vervolgens een bijeenkomst, waarbij de melder (de professional die het verzoek heeft ingediend), ouders, jeugdigen ouder dan 12 jaar en de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig zijn. De melder is aanwezig om aan te geven wat zijn zorgen zijn en

waarom volgens hem vrijwillige hulpverlening niet toereikend is. Ouders zijn aanwezig om hun visie op de melding te geven. De Raad voor de Kinderbescherming is aanwezig om aan te geven of er voldoende gronden aanwezig zijn voor een Raadsonderzoek naar een kindbeschermingsmaatregel.

Een zitting bij de Jeugdbeschermingstafel kent drie mogelijke uitkomsten:

1. De jeugdige en diens gezin gaan verder in het vrijwillig kader, er wordt hierbij geen hulp opgelegd;
2. Een uitgesteld raadsonderzoek wordt opgelegd: Het gezin gaat verder in het vrijwillig kader, echter zijn er wel voorwaarden waar het gezin aan moet voldoen. Gebeurt dit niet, heeft de hulpverlener de mogelijkheid dit terug te melden bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel kan dan alsnog besluiten dat de Raad voor de Kinderbescherming direct start met haar onderzoek;
3. De Raad voor de Kinderbescherming start een Raadsonderzoek en het gezin krijgt hierbij direct hulp van een jeugdbeschermer. De Raad onderzoekt of er juridische gronden aanwezig zijn voor een kindbeschermingsmaatregel.

Zoals benoemd, ligt de beslissingsbevoegdheid, inzake de doorstroom van vrijwillige hulpverlening naar gedwongen hulpverlening, bij de Jeugdbeschermingstafel. Slechts enkele hulpverleningsinstellingen in het vrijwillig kader zijn gemachtigd om een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Eén van de belangrijkste melders voor de Jeugdbeschermingstafel is het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG).

In de gemeente Den Haag wordt het jeugdstelsel gevormd door verschillende instanties, samenwerkingsverbanden en voorzieningen. De voorzieningen kennen een onderscheid in nulde-, eerste-, tweede- en derdelijns voorzieningen.

Nuldelijns voorzieningen:

De nuldelijns voorzieningen bevinden zich veelal in de directe omgeving van de jeugdigen en ouders. Het gaat om voorzieningen die bijdragen aan een prettig leefklimaat voor alle burgers en in dit geval jeugdigen, zoals kindvriendelijke wijken, ruimte voor spelen, en sportverenigingen. Tevens gaat het om voorzieningen voor lichte hulp en ondersteuning die helpen voorkomen dat vragen uitgroeien tot een probleem. Daartoe behoren bijvoorbeeld het jeugdwelzijnswerk, het algemeen maatschappelijk werk, (een deel van) de jeugdgezondheidszorg, maar ook de wijkagent. De nuldelijns voorzieningen zijn gericht op preventie en vroegsignalering en ze zijn zonder voorwaarden algemeen toegankelijk.

Eerstelijns voorzieningen:

In de eerste lijn zitten die voorzieningen die min of meer generalistische jeugd- en gezinshulp bieden aan jeugdigen met een hulpvraag. Tot de eerstelijns voorzieningen horen de huisarts, de jeugdgezondheidszorg (schoolarts /consultatiebureaus), opvoedondersteuning, gezinscoaches, en ambulante hulpverlening. Met uitzondering van de huisarts, zijn de eerstelijns voorzieningen in Den Haag, gepositioneerd in de Centra voor Jeugd en Gezin (CJG). De eerstelijns voorzieningen zijn gericht op het voorkomen dat een hulpvraag uitgroeit tot een zwaarder of langduriger probleem.

Tweede- en derdelijns voorzieningen:

In de tweede en derde lijn zitten de voorzieningen voor gespecialiseerde hulp. Met deze voorzieningen zijn hoge kosten gemoeid. De zorg is toegankelijk na een verleningsbesluit via het CJG. Bij enkele specifieke vormen van zorg, zoals bijvoorbeeld de Jeugd-GGZ, kan ook een doorverwijzing van de huisarts volstaan. Tot de tweede- en derdelijns voorzieningen horen onder meer de kinder- en jeugdpsychiatrie (J- GGZ), de gesloten jeugdzorg, de jeugdbescherming en jeugdreclassering, en de zorg voor kinderen met een verstandelijke of zintuiglijke beperking (Rekenkamer Den Haag 2014:16)

Het CJG is hiermee primair de toegangspoort naar de Jeugdbescherming. Deze functie als doorgeleider van de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming, wordt door het CJG in praktijk gebracht

door bij ernstige zorgen rondom een jeugdige een VTO in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Jeugdigen zijn daarmee primair afhankelijk van de inschatting van de gezinscoach van het CJG over de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel.

In het CJG zijn drie disciplines samengebracht: informatie en advies, de jeugdgezondheidszorg en gezinscoaching & toeleiding. In dit onderzoek richten wij ons op de discipline gezinscoaching en toeleiding. Gemakshalve spreken wij voor deze discipline van 'het CJG'.

1.2 Doelstelling

Dit onderzoek heeft als doel bij te dragen aan de verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag. Dit wordt gedaan door te analyseren welke factoren van invloed zijn op het besluitvormingsproces inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming die plaats vindt bij de gezinscoach van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

1.3 Centrale onderzoeksvraag

Om de doelstelling te behalen, is de volgende centrale vraag geformuleerd:

- Welke factoren zijn van invloed op het besluitvormingsproces inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming die plaatsvindt bij de gezinscoach van het Centrum voor Jeugd en Gezin?

1.4 Deelvragen

Uit de doelstelling vloeien de volgende deelvragen voort:

De eerste deelvraag geeft inzicht over de theoretische kaders, waarbinnen dit onderzoek plaats vindt.

- Welke, voor dit onderzoek, relevante inzichten, biedt de literatuur op het gebied van 1) de mate waarin de vrije beslisruimte van de gezinscoach van invloed is op de besluiten die hij/zij neemt, 2) de mate waarin de vrije beslisruimte van de gezinscoach beperkt wordt, door regels en kaders, welke het CJG aan de gezinscoach stelt en 3) de invloed van de persoonlijke waarden van de gezinscoach op de keuzes die hij/zij maakt?

Een tweede deelvraag, die bijdraagt aan de beantwoording van de centrale vraag, heeft betrekking op het beleid van de gemeente Den Haag. Dit is een eerste deelvraag, zodat helder wordt wat de gemeente Den Haag verwacht van haar medewerkers ten aanzien van de doorstroom.

- Welk beleid voert de gemeente Den Haag inzake de doorstroom van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming?

De derde deelvraag wordt gesteld om de lezer inzicht te geven in de wijze waarop het CJG uitvoering geeft aan het beleid van de gemeente Den Haag. Met deze inzicht kan in een later stadium het besluitvormingsproces van de gezinscoach beter geïnterpreteerd worden.

- Hoe geeft het Centrum voor Jeugd en Gezin uitvoering aan het beleid van de gemeente Den Haag ten aanzien van de doorstroom van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming?

Door te achterhalen welke spanningen de gezinscoach ervaart gedurende haar besluitvormingsproces, kan er een preciezere duiding plaatsvinden van de mate waarin de verschillende factoren van invloed zijn op het besluitvormingsproces.

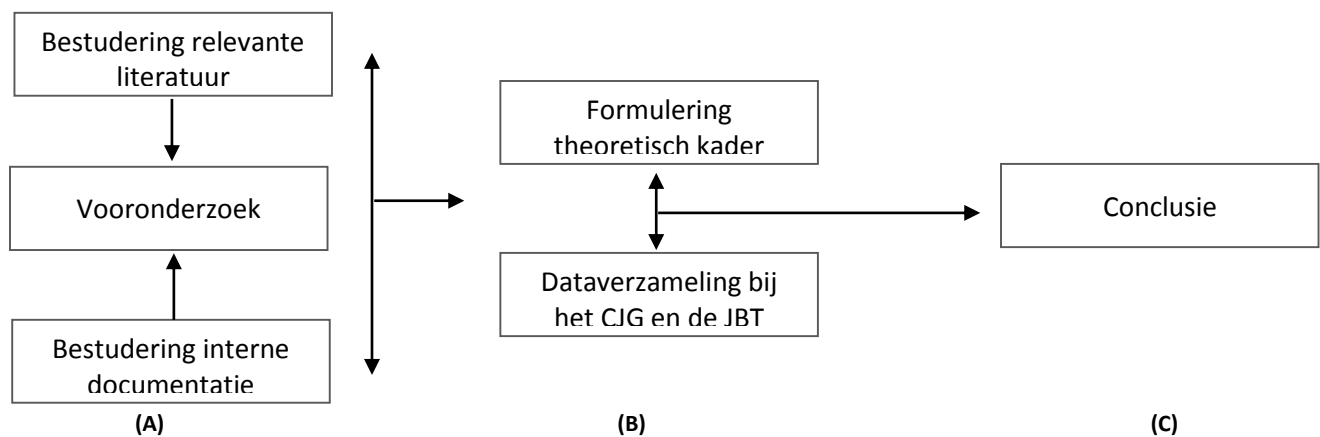
- Welke spanningen ervaart de professional gedurende het besluitvormingsproces omtrent het doorgeleiden van een jeugdige vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming?

Tot slot wordt de volgende deelvraag gesteld, zodat dit onderzoek afgesloten kan worden met concrete aanbevelingen, gericht aan het CJG Den Haag.

- Welke handvaten kunnen worden aangedragen ter verbetering van de Jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag?

1.5 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel geeft weer welke stappen genomen dienen te worden om de doelstelling te behalen, zoals deze in paragraaf 1.2.1 geformuleerd is. Het onderzoeksmodel geeft weer dat **(A)** bestudering van bestaande relevante en van interne documentatie, de fase van het vooronderzoek omvat. **(B)** Naar aanleiding van het vooronderzoek wordt een theoretisch kader beschreven en zal er dataverzameling plaatsvinden. **(C)** Op basis van de confrontatie van het theoretisch kader en de resultaten van de dataverzameling, kan een conclusie worden gevormd.



Figuur 1.2 Conceptueel Model

1.6 Maatschappelijke en theoretische relevantie

Dit rapport staat in het teken van de invloed van de factoren die van invloed zijn op het besluitvormingsproces, inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming die plaatsvindt bij de professionals van het Centrum voor Jeugd en Gezin. Hier is voor gekozen, vanwege de actuele maatschappelijke relevantie.

Als gevolg van de recente decentralisatie van de Jeugdhulp vanuit de provincies naar de gemeenten, zag de gemeente Den Haag zich geconfronteerd met de vraag hoe hier vorm aan te geven. Er is, in aanloop naar de decentralisatie, veel gezegd en geschreven over de kansen en risico's van deze transformatie van het maatschappelijk domein, waarbij de gemeenten een sleutelrol hebben gekregen. Er zijn in de media, onder andere, vragen gesteld over de invloed van de decentralisatie op de organisatieontwikkeling van gemeenten. Er zijn ook vragen gesteld over de invloed van de decentralisatie op de competenties van de medewerkers.

Ook nu, 1,5 jaar na dato, wordt er, in zowel de schrijvende als beeldende media, veel aandacht besteed aan de tekortkomingen in de jeugdhulp en aan de regionale verschillen in jeugdhulpaanbod die zichtbaar zijn geworden sinds de decentralisatie.

De discussie die gevoerd wordt, is er echter niet één van 1,5 jaar. Al decennia lang is er kritische aandacht voor het functioneren van de jeugdzorg. Savanna, het Maasmeisje, Yassin, de broertjes Julian en Ruben en Sharleyne zijn hier een voorbeeld van. De wijze waarop de jeugdzorg ingericht dient te zijn, lijkt een eindeloze discussie. In dit perspectief, is de maatschappelijke relevantie van dit onderzoek groot, omdat bekeken wordt welke handvaten kunnen worden aangedragen ter verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag.

De theoretische relevantie krijgt vorm door nieuwe samenwerkingsverbanden in kaart te brengen, welke zijn ontstaan in de gemeente Den Haag, met het CJG als spil hiervan, wat aansluit bij de hedendaagse governance-benadering als sturingsmechanisme.

1.8 Afbakening

Alle locaties van het Centrum voor Jeugd en Gezin in de gemeente Den Haag zijn onderdeel van dit onderzoek. Dit houdt in dat van alle 10 locaties er één of meerdere medewerkers gesproken zijn. Daarnaast is de Jeugdbeschermingstafel van de gemeente Den Haag, ook onderdeel van dit onderzoek.

1.9 Leeswijzer

Hoofdstuk twee vangt aan met een theoretisch kader op basis waarvan in een later stadium de analyse zal plaatsvinden. Hoofdstuk twee wordt afgesloten met, voor dit onderzoek, relevant geachte variabelen en bijbehorende indicatoren. Aansluitend wordt in hoofdstuk drie een beschrijving gegeven van het empirisch domein. Dit houdt in dat de context, waarbinnen dit onderzoek wordt gedaan, nader toegelicht zal worden. Vervolgens wordt in hoofdstuk vier uitgebreid stil gestaan bij de methode die toegepast wordt gedurende dit onderzoek. In hoofdstuk vijf komen de onderzoeksresultaten aan bod. De onderzoeksresultaten worden in drie segmenten weergegeven: De onderzoeksresultaten van de gezinscoaches van het CJG, de onderzoeksresultaten van de Jeugdbeschermingstafel en de onderzoeksresultaten van het dossieronderzoek. In hoofdstuk zes vindt de daadwerkelijke analyse plaats. Dit wil zeggen dat de verkregen onderzoeksresultaten geconfronteerd worden met het in hoofdstuk twee beschreven theoretisch kader. Dit onderzoek wordt afgesloten met in hoofdstuk zeven de conclusies en aanbevelingen.

2. Van Jeugdhulp naar Jeugdbescherming: theoretisch perspectief

Dit hoofdstuk bevat een uiteenzetting van de wetenschappelijke kennis die voor dit onderzoek als relevant wordt beschouwd. Op basis van dit theoretisch kader, zal in een later stadium de analyse plaatsvinden. In dit onderzoek staan drie sets van factoren centraal, die mogelijk van invloed zijn op het besluitvormingsproces van de gezinscoach om een jeugdige door te geleiden van de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming: 1) individueel niveau; 2) organisatieniveau en tot slot 3) uitkomstenniveau.

Het individueel niveau is van belang, omdat het werk van de gezinscoach vaak individueel van aard is. De gezinscoach geeft individueel uitvoering aan het beleid, zoals de gemeente deze gesteld heeft. De theorie welke centraal staat bij het individueel niveau, heeft betrekking op de mate waarin de vrije beslissruimte van de gezinscoach van invloed is op de besluiten die hij/ zij neemt.

Er wordt stil gestaan bij het organisatieniveau, omdat wordt verwacht dat de wijze waarop het CJG is ingericht, van invloed is op het besluitvormingsproces van de gezinscoach. De theorie die centraal staat bij het organisatieniveau, heeft betrekking op de mate waarin de vrije beslissruimte van de gezinscoach beperkt wordt, door regels en kaders, die het CJG aan de gezinscoach stelt.

De gezinscoach maakt keuzes, op basis van eigen waarnemingen, interpretaties, overwegingen en ervaringen. Onder andere, op basis van deze waarden, vindt het besluitvormingsproces bij de gezinscoach plaats, om al dan niet te melden bij de Jeugdbeschermingstafel. De theorie die centraal staat bij het uitkomstenniveau, heeft betrekking op de invloed van de persoonlijke waarden van de gezinscoach op de keuzes die hij/ zij maakt.

Deze sets van factoren worden in dit theoretisch kader nader uitgewerkt. De uitwerking van deze sets van factoren, mondt uiteindelijk uit in een aantal concepten. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conceptueel model, hetgeen een weergave betreft van de veronderstelde relaties tussen de concepten welke in dit onderzoek centraal staan.

2.1 Individueel niveau

De eerste set van factoren welke mogelijk van invloed zijn op het besluitvormingsproces van gezinscoaches om jeugdigen door te geleiden van de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming, richt zich op het individueel niveau van de gezinscoach. In de eerste plaats wordt zij geconfronteerd met complexe problemen, waar geen eenduidige oplossingen voor zijn. Ten tweede heeft de gezinscoach een eigen perspectief op het probleem. Tot slot heeft de gezinscoach een bepaalde mate van beleidsvrijheid om tot oplossingen te komen die het probleem kunnen verhelpen. Deze verschillende factoren zullen in deze paragraaf verder geduid worden.

Wicked problems

De complexiteit van de sociaal maatschappelijke problemen, waar actoren binnen een overheidsorganisatie mee geconfronteerd worden, maakt het moeilijk om te voorspellen hoe een probleem zich zal ontwikkelen en hoe het probleem kan worden opgelost. Dergelijke problemen zijn ongetemd, oftewel het zijn “wicked problems” (Klijn & Koppenjan, 2016:42). Een belangrijke eigenschap van wicked problems is dat, naast een gebrek aan kennis en informatie, er twee factoren van invloed zijn op de inhoudelijke complexiteit. Ten eerste liggen verschillende percepties over de aard van het probleem hier ten grondslag aan. Ten tweede dragen de verschillende percepties over informatie en kennis over de aard, oorzaken, gevolgen en oplossingen van het probleem bij aan de inhoudelijke complexiteit (Klijn & Koppenjan, 2016:42). Om wicked problems te kunnen hanteren, is het noodzakelijk om overeenstemming te bereiken over de aard van het probleem en de status van

de wetenschappelijke kennis (Klijn & Koppenjan, 2016:45). Het feit dat problemen geen abstracte zaken zijn, draagt bij aan de complexiteit van de problemen. Het betekent echter niet dat alle actoren dezelfde probleempceptie dienen te bereiken en dat overeenstemming hierover een noodzaak is. Het is een optie dat actoren in staat zijn gezamenlijk te handelen, ondanks de onderlinge verschillen in percepties (Klijn & Koppenjan, 2016:64). Echter, stellen Klijn en Koppenjan, om uiteindelijk tot een oplossing te komen, is een bepaald niveau van gedeelde percepties, overeenstemming en bewustzijn nodig over het feit dat er verschillende perspectieven zijn op het probleem waar men mee geconfronteerd is (Klijn & Koppenjan, 2016:64-65).

Street-Level Bureaucrat

Van professionals wordt verwacht dat zij het beleid uitvoeren binnen de kaders die het beleid aan hen stelt. Echter maakt dat de complexiteit van de sociaal maatschappelijke problemen, waar gezinscoaches mee geconfronteerd worden, het moeilijk om eenduidige oplossingen aan te dragen. Als gevolg hiervan hebben gezinscoaches enige mate van vrije ruimte om tot de juiste oplossing te kunnen komen. Werknemers van overheidsinstanties die, omwille van hun werk, in rechtstreeks contact staan met de burger en die bij de uitvoering van hun werk te maken hebben met een grote beoordelingsvrijheid, worden street-level bureaucrats genoemd door Lipsky (Lipsky, 2010:3). Onder street-level bureaucrats worden dus onderwijzers, politieagenten, rechters, maatschappelijk werkers etc. verstaan.

De wijze waarop een street-level bureaucrat voordelen en sancties inzet, bepaalt voor een groot gedeelte de mogelijkheden en onmogelijkheden van de burger (Lipsky, 2010:4). Lipsky stelt dat street-level bureaucrats een constante druk voelen door de eisen die klanten aan hen stellen over de kwaliteit en effectiviteit van de diensten die zij leveren en door eisen van burgergroeperingen die de efficiëntie en effectiviteit van de overheid eist (Lipsky, 2010:4). De professionals zijn vaak vrij van toezicht door managers en daarbij wordt van de professional verwacht dat hij/ zij een discretionair oordeel vormt (Lipsky, 2010:14). Alle street-level bureaucrats doorlopen een gelijkvormig besluitvormingsproces. Dit besluitvormingsproces wordt, volgens Lipsky, door verschillende factoren beïnvloed.

Ten eerste stelt Lipsky dat de belangrijkste factor, de schaarste van goederen betreft. Besluitvorming vindt plaats onder omstandigheden van beperkte tijd, geld en informatie (Lipsky, 2010: 29). De beperkte aanwezigheid van tijd, geld en informatie is een centraal kenmerk van het werk van een street-level bureaucrat. De beschikbare hulpbronnen zijn ontoereikend om aan de totale vraag tegemoet te kunnen komen. Street-level bureaucrats werken vaak in sectoren waar het probleem van de beperkte aanwezigheid van hulpbronnen niet oplosbaar is. Dit kan een gevolg zijn van dat het aantal mensen dat geholpen wordt door een street-level bureaucrat, slechts een fractie is van het aantal mensen dat geholpen zou kunnen worden. Echter kan het ook een gevolg zijn van klanten die een betere kwaliteit van dienstverlening eisen dan mogelijk is, om in te voorzien door de street-level bureaucrat, waardoor een eventuele speling in middelen wordt besteed aan de kwaliteitsverbetering van de diensten (Lipsky, 2010: 37). Kortom, het werk van een street-level bureaucrat is erop gericht om in de context van deze schaarste, de beschikbare hulpbronnen op de juiste wijze te verdelen (Lipsky, 2010: 38).

Een tweede factor dat het besluitvormingsproces van een street-level bureaucrat beïnvloedt, is volgens Lipsky dat de klanten onvrijwillig zijn (Lipsky, 2010: 54). Daar waar beide partijen vrij zijn om de interactie met de ander te continueren of te beëindigen, zal een participant grenzen stellen aan de kosten, alvorens het contact te beëindigen. Als het een ontmoeting betreft waarbij de participanten iets van elkaar willen, zullen zij hun doelstellingen blijven nastreven, zolang als de doelstelling behalen hen meer waard is dan dat het zoeken hen kost. Dit vraagt om een breed scala aan onderhandelingstechnieken, vooral als beide partijen belang hebben bij het in stand houden van de relatie. Echter, als een partij de relatie niet vrijwillig verbreekt of verplicht de relatie in stand dient

te houden met het oog op een belangrijk gewenst goed, waar geen alternatieven voor zijn, verandert de basis van de interactie tussen de partijen in deze relatie. De kosten voor de persoon die de relatie noodgedwongen in stand moet houden, zullen hoger zijn. Des te minder vrijwillig de relatie is, des te moeilijker het is om de relatie te begrijpen in termen van grenzen stellen aan kosten. Dit omdat klanten vaak geen andere keuze hebben dan zich te wenden tot deze persoon of organisatie (Lipsky, 2010: 56).

Een derde factor die Lipsky beschrijft dat invloed heeft op het besluitvormingsproces van een street-level bureaucrat, is de zogenaamde vervreemding. Lipsky duidt vervreemding aan als een proces waarbij complexe en aangrijpende situaties, waarmee de street-level bureaucrat wordt geconfronteerd, gereduceerd worden tot organisatieroutines (Lipsky, 2010: 77). De publieke dienstverlening is in de afgelopen jaren steeds bureaucratischer geworden. Deze ontwikkeling heeft mogelijk ook effect op de omvang van de mogelijkheden om klanten te helpen en om de resultaten van hun werk te zien, omdat de wijze waarop klanten geholpen worden, ook op een universalistische wijze gebeurt. De congruentie tussen de positie van de street-level bureaucrat en de klant wordt steeds minder. De vanzelfsprekende positie die een hulpverlener of onderwijzer had in het verleden, had wellicht ook een functie, namelijk dat de street-level bureaucrat een bepaalde mate van verantwoordelijkheidsgevoel had en bevrediging ervoer aan de uitkomsten van het geleverde werk, ondanks dat dit gevoel van bevrediging gebaseerd was op de ongelijkheid tussen de professional en de klant. De bureaucratisering van de publieke dienstverlening kan gepaard zijn gegaan met een verhoogde vervreemding onder de street-level bureaucraten. Des te meer er sprake is van vervreemding van street-level bureaucraten, des te meer zij bereid zijn organisatieroutines te accepteren. Zij zullen zich minder bekommeren om het beschermen van de belangen van de klanten en zij zullen minder interesse hebben in de relatie met de klant. Lipsky stelt tot slot dat vervreemding leidt tot werkdissatisfactie. Werkdissatisfactie heeft weer effect op de mate waarin de street-level bureaucrat bereid is zich in te zetten voor de klant en voor de organisatie (Lipsky, 2010: 79).

Om met de eerder genoemde factoren om te kunnen gaan, ontwikkelen street-level bureaucraten en de organisaties aan wie zij verbonden zijn, verschillende strategieën. Er worden wachtlijsten, wachtrijen en spoedprocedures gecreëerd om het aantal klanten en daarmee de vraag te reduceren. Daarnaast ontstaan er situaties waarbij de makkelijke klanten eerst worden geholpen. De beschreven strategieën en factoren gelden voor alle beroepsgroepen in de publieke dienstverlening (Lipsky, 2010: 132).

Individuele zienswijze

Naast de strategieën en factoren, die beroepsgroepsoverstijgend zijn en die volgens Lipsky van invloed zijn op het werk dat geleverd wordt door een street-level bureaucrat, mag men er vanuit gaan dat persoonlijke kenmerken van de street-level bureaucrat, ook van invloed zijn op de beslissingen die men neemt. Street-level bureaucraten stappen een organisatie binnen met opinies, waarden, voorkeuren en hun eigen interpretatie van de wereld (Kaufman, 1960: 80-81). Een studie van Keiser (2010) gaat verder in op deze veronderstelling. Keiser stelt dat de persoonlijke interactie tussen de street-level bureaucrat en de klant een significante factor is bij het verklaren van het gedrag van de street-level bureaucrat (Keiser, 2010: 247).

Een eerste onderbouwing hiervan is dat street-level bureaucraten beïnvloed worden door de percepties die zij hebben over actoren, werkzaam bij andere overheidsinstanties. Hiervan is ook sprake als er minimaal contact is tussen de verschillende organisaties. Het verstrekken van informatie aan street-level bureaucraten over de visie van de overheid, kan invloed hebben op de wijze waarop de street-level bureaucrat uitvoer geeft aan het beleid in de praktijk. Daarnaast kan het geven van voldoende informatie, ervoor zorgen dat er een coördinatie ontstaat tussen verschillende overheidsdiensten (Keiser, 2010: 253).

Een andere factor welke van invloed is op de beslissingen die een street-level bureaucrat maakt, heeft te maken met de doelen van de organisatie. Keiser stelt dat veel organisaties verschillende conflicterende doelen hebben. Dit stelt de street-level bureaucrat in staat om een keuze te maken, welk doel zij het meest belangrijk vinden. Deze keuze heeft gevolgen voor de wijze waarop de street-level bureaucrat het beleid in de praktijk implementeert (Keiser, 2010: 254).

Een laatste factor welke van invloed is op de besluitvorming van street-level bureaucraten uit de studie van Keiser dat belicht zal worden, is de factor tijd. Volgens Keiser is de tijd die een street-level bureaucrat neemt om een beslissing te nemen, van invloed op het besluit (Keiser, 2010: 254). Street-level bureaucraten verzamelen volgens Barnard (1947) niet alle noodzakelijke informatie wat nodig is om een rationele beslissing te kunnen nemen, maar in plaats daarvan nemen zij een beslissing op het moment dat zij denken voldoende informatie te hebben. Ook Jones (2001) sluit aan bij deze veronderstelling, door te stellen dat op het moment dat beslissingen snel worden genomen, deze beslissingen een weerspiegeling zijn van de vooringemenheid van de street-level bureaucrat.

Bovenstaande theoretische inzichten worden relevant geacht voor dit onderzoek. Op basis hiervan zal voor de eerste set van factoren, het individueel niveau, een aantal centrale begrippen worden gedestilleerd, welke in een later stadium geoperationaliseerd worden. Met deze operationalisatie worden zij voorzien van meetbare indicatoren. Op basis van voorgaande theoretische inzichten, worden de volgende begrippen centraal gesteld in dit onderzoek:

- Discretionaire Ruimte;
- Perceptie op de JBT;
- Perceptie op het probleem.

2.2 Organisatieniveau

De tweede set van factoren welke mogelijk van invloed zijn op het besluitvormingsproces van gezinscoaches om jeugdigen door te geleiden van de Jeugdhulp naar de Jeugdbescherming, richt zich op het organisatie niveau. Te verwachten is dat de organisatiecultuur invloed heeft op het besluitvormingsproces.

Organisatiecultuur

In hoeverre de individuele zienswijze, zoals deze beschreven is in paragraaf 2.1, van invloed is op het besluitvormingsproces, hangt mede af van de organisatiecultuur. Een studie van Kelly (1994) beschrijft deze causale verbanden. Wanneer street-level bureaucraten beschikken over een grote mate van discretionaire ruimte, wanneer het werk dat zij uitvoeren niet of nauwelijks centraal geregeld is en wanneer zij een grote mate van beslissingsbevoegdheid hebben, zullen hun individuele zienswijze over rechtvaardigheid een belangrijk effect hebben op de implementatie van het beleid in de praktijk. Hier tegenover staat dat wanneer street-level bureaucraten worden belemmerd door regels en wanneer zij dienen te werken binnen de grenzen van een traditionele (organisatie-) bureaucratie, zullen hun individuele zienswijze over rechtvaardigheid minder effect hebben op de implementatie van het beleid in de praktijk (Kelly, 1994: 138).

Bij het verder analyseren van de organisatiecultuur, maken we gebruik van de studie van Raeymaeckers (2009) dat zich baseert op de studie van Engbersen (2006) en op die van Thompson & Wildavsky (1986). Raeymaeckers stelt dat het handelen van hulpverleners in grote mate ten grondslag ligt aan twee belangrijke contextuele kenmerken; de groepsdimensie en de rasterdimensie. Het eerste kenmerk is de mate waarin de groep, waar de hulpverlener onderdeel van is, het gedrag van de individuele hulpverlener probeert te sturen (groepsdimensie) Het tweede kenmerk zijn de regels die door de organisatie worden opgelegd (rasterdimensie). Deze verdeling wordt gebruikt om een onderscheid te maken in vier vormen van organisatieculturen: de

marktcultuur, de fatalistische organisatiecultuur, de egalitaire organisatiecultuur en de hiërarchische organisatiecultuur (Raeymaeckers, 2009: 27).

Deze verschillende vormen van organisatieculturen worden onderscheiden door een samenstelling van een zwakke/sterke rasterdimensie of een zwakke/sterke groepsdimensie. De marktcultuur, ook wel gekend als de individualistische cultuur, kenmerkt zich door de zwakke groeps- en rasterdimensie. Dit houdt in dat de hulpverleners een grote vrije ruimte van handelen hebben en dat zij niet gecontroleerd worden door sterke groepen. Daarbij komt dat zij nauwelijks belemmerd worden door allerlei bepalingen en regels. Een fatalistische organisatiecultuur kenmerkt zich door de grote mate waarin het handelen van hulpverleners geïsoleerd en beperkt wordt door allerlei bepalingen en regels. Een egalitaire organisatiecultuur kenmerkt zich door de sterke groepsdimensie en de zwakke rasterdimensie. Voorbeelden van dit soort organisaties zijn sociale bewegingen en politieke splintergroeperingen. Bij dit soort organisaties heerst een collectieve overlevingsstrategie (Raeymaeckers, 2009: 27).

De hiërarchische organisatiecultuur kenmerkt zich door een sterke groeps- en rasterdimensie. De traditionele bureaucratische organisaties zijn een voorbeeld van deze organisatiecultuur (Raeymaeckers, 2009: 28).

		Groepsdimensie	
		Zwak	Sterk
Rasterdimensie	Zwak	Individualistische cultuur	Egalitaire cultuur
	Sterk	Fatalistische cultuur	Hiërarchische cultuur

Figuur 2.2 Typologie van organisatieculturen (Bron: Raeymaeckers, 2009)

Op basis van de studie van Engbersen en Raeymaeckers zullen twee van de vier organisatieculturen nader belicht worden; de individualistische cultuur en de fatalistische cultuur. Hier is voor gekozen, omdat het werk van de gezinscoach zeer individueel werk is en er verwacht wordt dat er geen sprake is van een sterke groepsdimensie. Voor beide uitgelichte culturen geldt dat in deze studie wordt beschreven, wat de invloed van deze cultuur is op het toepassen van de regels, zoals deze in het beleid van de organisatie zijn opgenomen.

Individualistische (markt-) cultuur

Professionals in een individualistische organisatiecultuur zien de regels als een rekbaar begrip. Professionals in deze organisatiecultuur maken eerst een inschatting van de probleemsituatie van de klant. Vervolgens zal de professional op basis van deze inschatting bekijken wat de haalbaarheid is van de regels die hem opgelegd worden. Niet alleen worden de regels door de professional gerelativeerd, de professional probeert ook over de regels te onderhandelen. Als de professional de inschatting maakt dat een bepaalde regel niet toepasbaar is voor een klantsituatie, zal de professional strategieën hanteren om zijn eigen percepties te verdedigen binnen de organisatie. Hierbij houden zij bepaalde informatie voor zichzelf of zullen zij extra informatie bijvoegen over de klantsituatie. De professional doet dit om de organisatie te overtuigen van de eigen perceptie (Raeymaeckers, 2009: 28).

Fatalistische cultuur

In een fatalistische cultuur worden regels consequent toegepast door de professional. Hierbij neemt de professional de individuele situatie van de klant niet in ogenschouw. De professional waakt over de regels die gesteld zijn, waardoor zij de specifieke situaties van de klant links laten liggen. De professional legt zijn prioriteit bij de werkelijkheid, zoals deze op schrift is vastgelegd. De klant wordt hiermee gezien als een dossier. Hieruit vloeit voort dat de daadwerkelijke situatie van de klant niet altijd gezien wordt, omdat hetgeen op papier staat niet altijd correspondeert met de klantsituatie (Raeymaeckers, 2009: 28).

Bovenstaande theoretische inzichten worden relevant geacht voor dit onderzoek. Op basis hiervan zal voor de tweede set van factoren, het organisatieniveau, een centraal begrip worden gedestilleerd, dat in een later stadium geoperationaliseerd wordt. Met deze operationalisatie wordt het begrip voorzien van meetbare indicatoren. Op basis van voorgaande theoretische inzichten, wordt het volgende begrip centraal gesteld in dit onderzoek:

- Organisatiecultuur

2.3 Uitkomstenniveau

De derde set van factoren richt zich op het uitkomstenniveau. In deze paragraaf wordt beschreven hoe er vanuit de wetenschappelijke literatuur naar een besluitvormingsproces wordt gekeken.

Besluitvorming

In toenemende mate zijn instellingen voor jeugdzorg en hun stafmedewerkers zich bewust van het feit dat veel van hun werkzaamheden bezien worden vanuit het perspectief van besluitvorming. Immers, hun activiteiten brengen met zich mee dat bij voortduring, beslissingen dienen te worden genomen en keuzes dienen te worden gemaakt in de verschillende fasen die in het hulpverleningsproces kunnen worden onderscheiden (Knorth e.a. 1995:43). Men mag er vanuit gaan dat de hulpverlening aan gezinnen een vanzelfsprekende opvolging van fasen betreft. Beslissingen die genomen moeten worden, dienen vooraf te gaan met de vraag wat de aard is van de klacht of hulpvraag en of het gepast is dat de cliënt zwaardere zorg krijgt aangeboden. Daaropvolgend zal bekeken moeten worden welke factoren ten grondslag liggen aan de problematiek. De visie die op basis van de beantwoording van deze vragen wordt gevormd, is de basis voor de volgende fase van het besluitvormingsproces.

In de volgende fase moet namelijk besloten worden of verdere interventies passend zijn. Daarbij zal bekeken moeten worden met welke interventie een oplossing van het probleem het meest bereikt kan worden. Tegelijkertijd staat men voor de keuze welke interventiestrategie en feitelijke aanpak gewenst is. Ook na start van de interventie staat men voor verschillende beslissingen; gedurende de inzet van de interventie moet het nut en betekenis gemonitord worden, zodat continue bekeken wordt of de interventie voortgezet, gewijzigd of beëindigd dient te worden. Ook na afloop van de interventie staat de hulpverlener voor keuzes aangaande het vervoltraject (Knorth e.a. 1995:43). Uit voorgaande blijkt dat het hele zorgproces van een cliënt gebaseerd is op keuzes en beslissingen.

Voorgaande beschrijving heeft ertoe geleid dat de term 'besluitvorming' in de context van de jeugdhulp nader bekeken is. Hieruit zijn verschillende theorieën en stellingen naar voren gekomen. In het kader van dit onderzoek is ervoor gekozen om de theorie van Garfat & Ricks (1995) nader te belichten.

Self-driven ethical decision-making: A model for child and youth care

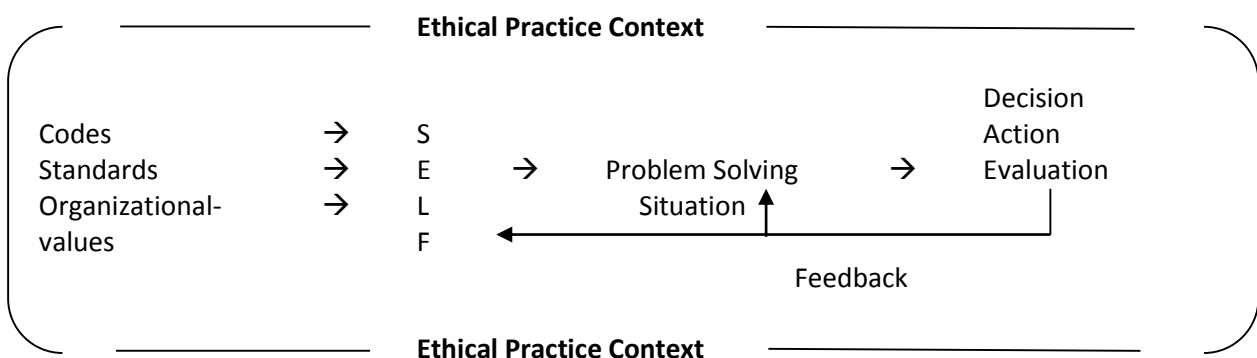
Jeugdhulpverleners vragen zich vaak af of zij juist handelen en of zij daarmee effectief zijn. Garfat en Ricks (1995) stellen de vraag centraal of er een relatie bestaat tussen juist handelen en effectief zijn

en of dat deze beide elementen een verschillende besluitvormingsproces vereisen. Verschillende beroepsgroepen hebben ethische codes en normen voor de praktijk ontwikkeld en gegenereerd. Ook op het gebied van de jeugdhulpverlening zijn codes en standaarden ontwikkeld. Ethische codes zijn principe-uitspraken bedoeld om beoefenaars te begeleiden bij de bespreking van een ethisch dilemma. Normen voor de praktijk zijn meer specifieke regels voor beoefenaars om hen te helpen bij het effectief zijn in hun praktijk. Soms worden ethische codes gelezen als normen voor de praktijk en soms worden ethische codes en normen voor de praktijk zelfs samengevoegd. Gewoonlijk worden codes gebruikt om werknemers te begeleiden in hoe 'het juiste te doen', terwijl normen worden gebruikt om de criteria van de beroepspraktijk te vestigen (Garfat en Rick, 1995: 393-394).

Wat er volgens Garfat en Ricks moet gebeuren, is dat beroepsgroepen erkennen dat de context waarin de codes en normen worden gebruikt, evenzo belangrijk is als de codes en normen op zich. Of men juist handelt, hangt niet alleen af van wat men doet, maar hangt ook af van óf en hoe men overweegt en besluit te handelen (Garfat en Rick, 1995: 394). Deze manier van denken, wordt weerspiegeld in het volgende perspectief op juist handelen:

Wanneer een individu zich bezighoudt met vragen stellen, beraadslaging en reflecteert op morele/ethische kwesties, is er sprake van juist handelen. Het individu maakt een beslissing dat voldoet aan de standaarden van absolute of relatieve principes en neemt vervolgens wel/ geen actie die schade, letsel en uitbuiting minimaliseert of die de goedheid, welzijn of tevredenheid verbetert. (Ricks, 1993 uit Garfat en Rick, 1995: 395).

Voorgaande betekent niet dat de actie die men besluit te nemen er niet toe doet. Het betekent dat de actie die we besluiten te nemen niet het enige is dat telt. Deze manier van denken heeft gevolgen voor professionals, werkzaam in de jeugdhulpverlening, welke bevoegd zijn om ethische beslissingen te maken. Op basis van voorgaande beschrijving hebben Garfat en Ricks het Self-driven ethical decision-making model ontwikkeld. Het Self-driven ethical decision making model is gecentreerd rondom de persoon van de hulpverlener. Een probleemsituatie wordt door de hulpverlener geëvalueerd, geactualiseerd en geconfronteerd op basis van de persoonlijke kaders van de hulpverlener en haar ethische waarden en normen. Het resultaat van deze activiteit is een self-driven ethische besluitvorming op basis van de persoon van de hulpverlener, de situatie en het proces van een kritische en reflectieve analyse binnen de context van het probleem. Na het genomen besluit, zullen alle genomen acties geëvalueerd worden, met als doel feedback te geven op de wijze waarop getracht is het probleem op te lossen en met als doel om feedback te geven op het framework van de hulpverlener (de bril waarmee de hulpverlener kijkt). Voorgaande gebeurt om in de toekomst eventueel op een andere wijze te reageren op soortgelijke situaties. Garfat en Ricks (1995) stellen dat onderstaand model, hetgeen een weergave is van wat zojuist is beschreven, de kern is van de kwaliteit van de hulpverlening in de jeugdzorg (Garfat en Ricks, 1995: 395).



Figuur 2.3.1: Self-driven Ethical Decision making, Garfat & Ricks: 1995

Het model laat zien dat de persoon van de hulpverlener (the self), het voertuig is waarmee kennis en vaardigheden worden gefilterd, vertaald en geactualiseerd. Bewustwording en benutting van de 'self' worden gezien als primaire componenten voor effectiviteit in de jeugdhulpverlening. Het beoefenen van ethiek en besluitvorming worden vaak gepositioneerd als zowel een persoonlijk, als een professioneel proces.

Bij het zoeken naar wat goed of fout is, wanneer men geconfronteerd wordt met ethische dilemma's in de jeugdhulpverlening, kan de één zich beroepen op een reeks regels, vastgesteld door een professionele organisatie, ten behoeve van de aansturing bij de uitvoering in de praktijk en kan de ander zich beroepen op een reeks van externe regels over besluitvorming. Voor veel professionals wordt de behoefte om correct te zijn, of om correct te handelen, geleid door duidelijke regels over wat goed en fout is. Deze 'juiste-antwoord-aanpak' is aantrekkelijk, omdat het suggereert dat er altijd een antwoord is op de vraag wat een professional moet doen als hij of zij geconfronteerd wordt met een ethisch dilemma.

Voor anderen is het proces van het oplossen van het probleem een meer bevredigende aanpak. Een probleemoplossende benadering heeft als bijkomend voordeel dat het dwingt om de persoonlijke waarden van de professional onder de loep te nemen. Door deze ervaring is de professional beter in staat, een persoonlijk/ professioneel ethisch framework te ontwikkelen, die nuttig kan zijn bij vergelijkbare situaties die zich in de toekomst voor zullen doen (Garfat en Ricks, 1995: 396).

Binnen een self-gedreven benadering vindt er interactie plaats tussen de professional met zijn of haar persoonlijke waarden, overtuigingen en vaardigheden en de actuele situatie in een specifieke context. Dit heeft tot doel een oplossing te ontdekken voor een probleem op een wijze die het ontwikkelen van een ethisch kader (framework) voor de toekomst mogelijk maakt en ook bevordert. Door dit toe te passen, wordt er een stap gezet richting het bekijken van een ethische praktijk, waarbij er sprake is van een bewuste en verantwoorde 'self' in een interactieve context in de praktijk; het centraal plaatsen van de 'self' in een proces van ethische besluitvorming. Inherent aan deze visie is dat er sprake is van een persoon die verantwoordelijkheid neemt voor zijn of haar ethische beslissingen. Dit vereist een probleemoplossende benadering, in plaats van een benadering die uitsluitend gebaseerd is op externe richtlijnen of het 'juiste-antwoord-aanpak'. De nadruk ligt niet op juist zijn, maar ligt op verantwoordelijkheid, wat van de professional vraagt in staat te zijn om kritisch te denken. Het model voor het beoefenen van ethiek dat voortkomt uit dit gedachtegoed, is er één waarbinnen een verantwoorde, zelfbewuste professional, kritisch de beschikbare opties in een tegenstrijdige waardesituatie beoordeelt. De professional maakt en geeft uitvoering aan de meest geschikte beslissing voor deze klant, op dat moment, gegeven de context waarin de beslissing genomen dient te worden. In essentie neemt de professional de externe codes van ethiek en normen van de praktijk en contextuele waarden in acht en evalueert hun relevantie voor de huidige situatie. Dit alles vindt plaats via een 'persoonlijk ethische lens' en de professional maakt uiteindelijk een praktisch besluit. Al met al wordt het beoefenen van ethiek gemodereerd en aangedreven door de 'self', in plaats van door externe variabelen (Garfat en Ricks, 1995: 397).

De positie van de 'self' staat niet simpelweg centraal bij het beoefenen van ethiek. De 'self' creëert de context waarbinnen de ethische praktijk en de kwaliteit van de klinische praktijk worden samengevoegd. In een extern gedreven model zijn de ethische besluiten gebaseerd op extern vastgestelde regels, waarbij de regels onafhankelijk zijn van de 'self'. In een 'self-gedreven' model worden de regels toegepast via de 'self' waardoor dat resulteert in een gepersonaliseerde toepassing van de regels. Om te functioneren volgens het self-gedreven model, is het noodzakelijk voor de professional om bewust te zijn van, én gebruik te maken van de 'self'. Dit betekent kritisch te denken, persoonlijke verantwoordelijkheid te nemen voor de keuzes die hij of zij neemt, persoonlijke acties te herkennen, te evalueren, te accepteren en gebruik te maken van de feedback die hij of zij krijgt (Garfat en Ricks, 1995: 397).

Noodzakelijke vaardigheden voor de uitvoer van het Self-driven ethical model

Bewust zijn van 'Self' – De effectieve jeugdzorgwerker is iemand die zelfbewust is (Fewster, 1990; Hills, 1989 uit Garfat en Ricks, 1995: 397). Men moet weten hoe de 'self' gemanifesteerd is, in zowel het moment, als in het proces van besluitvorming. Inzicht in de verschillende aspecten van de 'self' en hoe deze interacteren met elkaar, is van essentieel belang op het moment dat de professional duidelijkheid probeert te verkrijgen over persoonlijke zaken, aangezien zij betrekking hebben op ethische besluitvorming. Het in staat zijn te reflecteren op ervaringen is belangrijk, omdat we allen onze percepties en ervaringen hebben van de 'self', van anderen en de context structureren op een wijze die voor ons het meest logisch is. Het actieve zelfbewustzijn is praktisch en daagt ons uit kritisch te kijken naar het gecreëerde beeld van de werkelijkheid en naar de constructies waarop dit beeld gebaseerd is.

Het weten hoe we onze perceptie van ethische besluitvorming hebben geconstrueerd, het kennen van de 'self' en het kennen van de anderen in het kader van die besluitvorming, is essentieel voor het beoefenen van ethische praktijken en het oplossen van ethische dilemma's. Het weten is gebaseerd op reflectie en op de mogelijkheid om de meerdere componenten van dat moment te onderzoeken (Garfat en Ricks, 1995: 398).

Kritisch denken – Binnen het proces van reflectie speelt kritisch denken een belangrijke rol. De jeugdhulpverlener bevindt zich in een situatie waarin het zijn taak is en het ook van hem verwacht wordt, dat hij helpt de groei van een ander persoon te vergemakkelijken. Hij moet in staat zijn te analyseren om de 'juistheid' van een actie vast te kunnen stellen voor een specifieke klant in een bepaalde context. Op het moment dat dit niet gebeurt, worden acties gestandaardiseerd, worden klanten niet voorzien van de best mogelijke hulp en wordt het werk voor een professional minder interessant. Door het kritisch denken wordt de professional continu uitgedaagd.

Brookfield (1988) heeft vier kenmerken van kritisch denken geïdentificeerd (Garfat en Ricks, 1995: 399):

- Het identificeren en uitdagen van veronderstellingen die ten grondslag liggen aan onze ideeën, waarden, overtuigingen en acties;
- Het uitdagen van de rol en het belang van de invloed van de context op onze gedachten en handelingen;
- Het verkennen van alternatieven voor de bestaande manieren van denken en het leven;
- Betrokken zijn bij reflecterende sceptis.

Het kritisch denken in de jeugdhulpverlening betekent een constante uitdaging over de waarden, overtuigingen, gedachten, aannames en angsten die hebben geleid tot een bepaalde beslissing en daarmee een actie van een professional. Ethische besluitvorming betekent actieve zelfconfrontatie. Om het kritisch denken toe te kunnen passen op alle aspecten van het werk van een jeugdhulpverlener, dient het een dynamisch geheel te zijn van de actieve 'self', in plaats van een truc die toegepast kan worden (Garfat en Ricks, 1995: 399).

Het nemen van eigen verantwoordelijkheid – Het nemen van persoonlijke verantwoordelijkheid voor een beslissing houdt meer in dan alleen maar het erkennen van de verantwoordelijkheid. Het impliceert een verbintenis tot eventueel benodigde maatregelen. Dit kan voor velen de moeilijkste fase van het beoefenen van ethiek zijn. Het gaat hier namelijk niet alleen meer om denken, voelen en weten, maar om het doen en gedragen op de manier waarop we geloven dat we ons moeten gedragen. Bij het nemen van eigen verantwoordelijkheid middels actie, ervaart de professional systematische druk, zowel intern als extern, wat er voor zorgt dat het nemen van actie bemoeilijkt wordt (McGrath 1986 uit Garfat en Ricks, 1995: 399). Daadwerkelijke verantwoordelijkheid vereist dat de professional de acties onderneemt welke nodig zijn om van de ethische analyse een ethische

werkelijkheid te maken. Zoals de analyse van een situatie berust op de 'self' van de professional, is dit ook het geval bij het nemen van de verantwoordelijkheid voor een beslissing, de actie en het resultaat als men kiest voor een self- driven model voor de ethische praktijk (Garfat en Ricks, 1995: 399).

Het overwegen van de verschillende mogelijkheden – Allen zijn we beperkt door onze eigen visie op de werkelijkheid. Hierdoor worden vaak alleen die alternatieven gezien welke passen binnen deze werkelijkheid. Om de alternatieven te zien die buiten deze werkelijkheid passen, moet er met een andere lens gekeken worden. Om hiertoe in staat te zijn, moet de jeugdhulpverlener zijn persoonlijke overtuiging over wat goed en fout is buiten beschouwing kunnen laten. Op het moment dat de jeugdhulpverlener niet in staat is om een situatie buiten zijn persoonlijke referentiekader om te bekijken, zal de kijk op de mogelijke alternatieven geautomatiseerd zijn. Buiten eigen referentiekaders kijken, is een proces van een zelfkritische en reflectieve houding ontwikkelen. (Garfat en Ricks, 1995: 400).

Evalueren en feedback – Zodra een besluit is genomen en maatregelen zijn getroffen om een ethisch dilemma op te lossen, heeft de jeugdhulpverlener ook de verantwoordelijkheid om de impact van de actie te volgen en de effectiviteit te evalueren. Het doel hiervan is het verkrijgen van feedback, zodat de jeugdhulpverlener deze feedback in ogenschouw neemt bij vergelijkbare situaties die zich in de toekomst voor zullen doen. In het extern-gedreven model waarin 'het juiste antwoord' centraal staat, hoeft de juistheid van een actie niet te worden geëvalueerd, omdat dit vooraf al vastgesteld wordt. In een self-gedreven benadering zijn de componenten zelfbewustzijn, kritisch denken en verantwoordelijkheid belangrijke elementen bij het evaluatie- en feedbackproces. Ook al heeft de eigen handeling het juiste effect gehad, het is belangrijk dat men zich afvraagt wat er was gebeurd als zij een andere interventie hadden toegepast (Garfat en Ricks, 1995: 400).

Men dient als jeugdhulpverlener te weten welke waarde men hecht aan zaken als vertrouwelijkheid, verantwoordelijkheid, teamwork, professionaliteit en de kwaliteit van het leven. Daarbij is het van belang dat de jeugdhulpverlener zich bewust is van de reden waarom men een bepaalde waarde hecht aan één van deze elementen. De jeugdhulpverlener moet in staat zijn te begrijpen waarom de één belangrijker is dan de ander. Het werkveld van een jeugdhulpverlener heeft ethische codes en normen voor de praktijk nodig. Echter, om deze te implementeren in het handelen van jeugdhulpverleners op een ethisch verantwoorde manier, moeten de jeugdhulpverleners de kaders hebben over de wijze waarop zij met deze codes om dienen te gaan. Het self-driven ethisch besluitvormingsmodel voorziet de jeugdhulpverleners van een dergelijk kader (Garfat en Ricks, 1995: 402-403).

Hetgeen hierboven is beschreven, geeft ons inzichten op basis waarvan beslissingen genomen worden. Echter geeft het nog geen inzichten over de waarde die toegekend kan worden aan een beslissing van de jeugdhulpverlener. In het kader van dit onderzoek betreft het dan de waarde die toegekend kan worden aan de beslissing om wel of niet een Verzoek tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Om hier in een later stadium van het onderzoek wel antwoord op te kunnen geven, wordt gebruikt gemaakt van de 'false positives and false negatives' classificatie. Deze theorie komt voort uit de medische literatuur. In het kader van dit onderzoek wordt deze theorie echter relevant geacht, omdat het toepasbaar is op de keuze van een jeugdhulpverlener om wel of niet te melden.

Voorspellende waarden

Om het meetinstrument van de 'false positives and false negatives' te kunnen gebruiken in het kader van dit onderzoek, is het belangrijk eerst uitleg te geven over wat als 'goed' (true) of 'fout' (false) wordt beschouwd gedurende dit onderzoek. Als de jeugdhulpverlener het besluit neemt een melding te doen bij de Jeugdbeschermingstafel, zal er binnen twee weken een bijeenkomst plaatsvinden aan

de Jeugdbeschermingstafel, waarin de melding in de aanwezigheid van de jeugdhulpverlener met ouders, kind, de gemeente en de Raad voor Kinderbescherming wordt besproken.

Tijdens de bijeenkomst kan besloten worden dat:

- 1) een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt gestart;
- 2) een onderzoek door de Raad voor de Kinderbescherming wordt uitgesteld;
- 3) de Raad voor de Kinderbescherming geen onderzoek start en ouders en jeugdigen op vrijwillige basis verder kunnen met de hulpverlening (zie voor uitgebreidere omschrijving hoofdstuk 1 van dit onderzoek).

Voor dit onderzoek stellen wij het volgende vast: Voor dit onderzoek classificeren we het WEL gevolg geven aan het Verzoek tot Onderzoek (start Raadsonderzoek én uitgesteld Raadsonderzoek) als TRUE en we classificeren het NIET gevolg geven aan het Verzoek tot Onderzoek (vrijwillig kader) als FALSE.

Wanneer testresultaten kunnen worden gedefinieerd als positief of negatief, kunnen alle mogelijke uitkomsten worden vastgelegd in een eenvoudige tabel, zie onderstaand figuur 2.3.2. Op basis van deze tabel, kunnen belangrijke onderscheidende kenmerken worden berekend.

		Realiteit	
		True	False
Verwacht	True	True Positive (correct)	False Positive (niet correct)
	False	False Negative (niet correct)	True Negative (correct)

Figuur 2.3.2: False positives and false negatives

➤ True positive

De kans, als men zich als cliënt aanmeldt bij het CJG, op het besluit van de gezinscoach om een Verzoek Tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel en dat dit ook nodig bleek (de Raad voor de Kinderbescherming start een onderzoek), wordt in dit onderzoek geduid als True Positive.

➤ True negative

De kans, als men zich als cliënt aanmeldt bij het CJG, op het besluit van de gezinscoach om geen Verzoek Tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel en dat dit ook niet nodig bleek (de gezinscoach kan de zaak op den duur afsluiten), wordt in dit onderzoek geduid als True negative.

➤ False negative

De kans, als men zich als cliënt aanmeldt bij het CJG, op het besluit van de gezinscoach om geen Verzoek Tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel, terwijl achteraf blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, wordt in dit onderzoek geduid als False negative.

➤ False positive

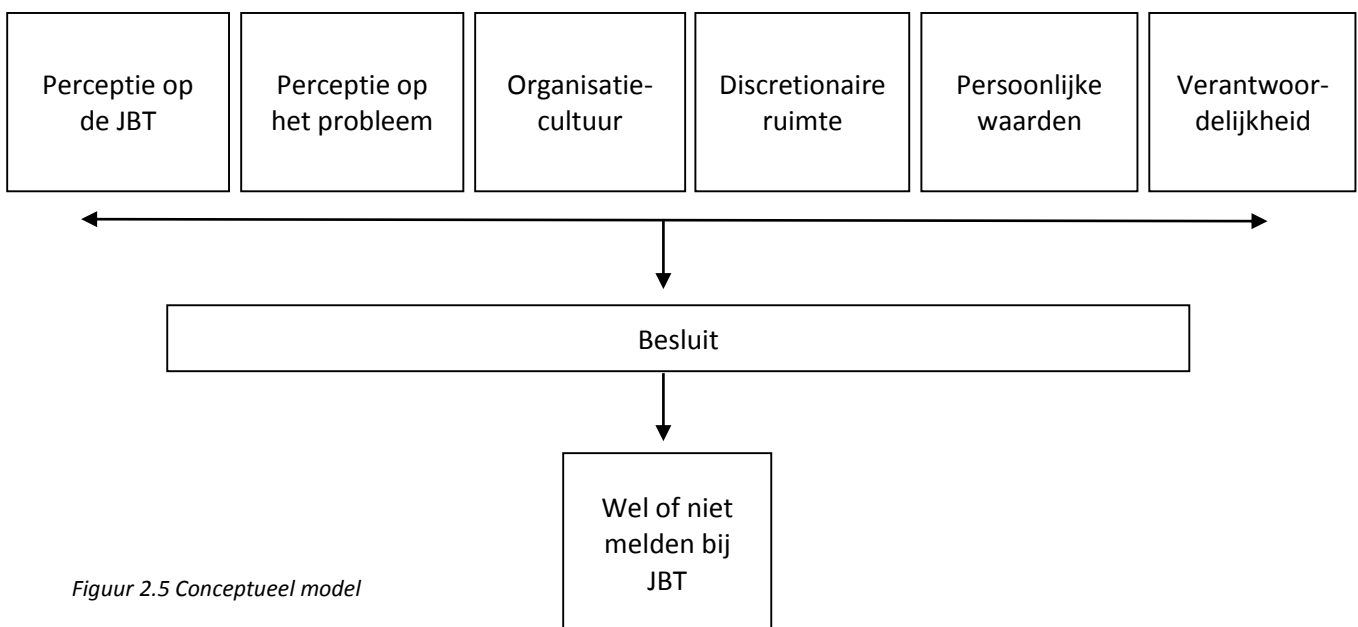
De kans, als men zich als cliënt aanmeldt bij het CJG, op het besluit van de gezinscoach om wel een Verzoek Tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel en dat dit niet nodig blijkt te zijn (de Raad voor de Kinderbescherming start niet met haar onderzoek), wordt in dit onderzoek geduid als False Positive.

Bovenstaande theoretische inzichten worden relevant geacht voor dit onderzoek. Op basis hiervan zal voor de derde set van factoren, het uitkomstniveau, een aantal centrale begrippen worden gedestilleerd, welke in een later stadium geoperationaliseerd zullen worden. Met deze operationalisatie worden zij voorzien van meetbare indicatoren. Op basis van voorgaande theoretische inzichten, worden de volgende begrippen centraal gesteld in dit onderzoek:

- Persoonlijke waarden;
- Verantwoordelijkheid;
- Besluit.

2.4 Conceptueel model

Onderstaand model geeft de relaties weer tussen de concepten die in het theoretisch kader uitgebreid aan bod zijn gekomen. In dit onderzoek stellen we dat de concepten perceptie, de organisatiecultuur, de discretionaire ruimte, de persoonlijke waarden en de verantwoordelijkheid van invloed zijn op het besluitvormingsproces, al dan niet doorgeleiden van jeugdigen vanuit Jeugdhulp naar Jeugdbescherming.



Figuur 2.5 Conceptueel model

In dit model zijn de perceptie, de organisatiecultuur, de discretionaire ruimte, de persoonlijke waarden en de verantwoordelijkheid, de afhankelijke variabelen. De variabelen wel of niet melden bij de JBT is de onafhankelijke variabele.

De verwachting is dat vooral de organisatiecultuur van invloed is op het besluit van de gezinscoach. Deze verwachting is aanwezig, omdat het CJG een beginnende organisatie is. Er zijn vanuit verschillende disciplines werkers samengevoegd. Ieder met een eigen achtergrond, specialisme en organisatiecultuur. De vorming van een nieuwe organisatie (het CJG) zal tijd kosten. Tegelijkertijd wordt verwacht dat er een relatie bestaat tussen de organisatiecultuur en de discretionaire ruimte. De verwachting is dat de discretionaire ruimte van de gezinscoach groot is, omdat de organisatie nog geen duidelijke regels en richtlijnen heeft kunnen stellen voor de gezinscoaches.

De concrete duiding van de concepten, vindt plaats in de volgende paragraaf; de operationalisatie.

2.5 Operationalisatie

De eerder genoemde concepten worden in deze paragraaf voorzien van definities en meetbare indicatoren. Dit gebeurt op basis van het theoretisch kader zoals deze uiteen gezet is.

Variabele	Indicatoren	Waarden
Perceptie op de JBT	Opvatting over de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel, (J);	Zeer goed/ goed/ matig/ slecht/ zeer slecht/ geen mening
	Opvatting over het besluitvormingsproces aan de JBT;	Zeer goed/ goed/ matig/ slecht/ zeer slecht/ geen mening
	Opvatting over de toegankelijkheid van de JBT.	Zeer goed/ goed/ matig/ slecht/ zeer slecht/ geen mening
Variabele	Indicatoren	Waarden
Perceptie op het probleem	De mate waarin de gezinscoach zich bewust is van de percepties en doelstellingen van de JBT.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Variabele	Indicatoren	Waarden
Organisatiecultuur	De mate waarin de organisatie regels oplegt;	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
	De mate waarin de gezinscoach de regels van de organisatie als een rekbaar begrip interpreteert;	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
	De mate waarin de gestelde regels consequent worden toegepast door de gezinscoach.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

Variabele	Indicatoren	Waarden
Discretionaire ruimte	<p>De mate waarin er sprake is van vrije ruimte om tot een oplossing te komen;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach een spanning ervaart tussen de effectiviteit en efficiëntie die de organisatie van hem/ haar verwacht en de beschikbare middelen;</p> <p>De mate waarin er volgens de gezinscoach sprake is van organisatievisie die niet aansluit bij de praktijk.</p>	<p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p>
Variabele	Indicatoren	Waarden
Persoonlijke waarden	<p>De mate waarin de gezinscoach de behoefte heeft om correct te handelen;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach zijn persoonlijke waarden onder de loep neemt;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach bewust is van zijn/ haar kennis en vaardigheden;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach in staat is om zijn/ haar persoonlijke overtuigingen over wat goed en wat fout is, buiten beschouwing te laten.</p>	<p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p>
Variabele	Indicatoren	Waarden
Verantwoordelijkheid	<p>De mate waarin de gezinscoach de beschikbare opties in een tegenstrijdige waarde situatie beoordeelt;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach uitvoering geeft aan de meest geschikte beslissing voor een specifieke klant, op dat moment, gegeven de context waarin de beslissing genomen dient te worden;</p> <p>De mate waarin de gezinscoach zijn/ haar persoonlijke acties evalueert;</p>	<p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p> <p>Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate</p>

	De mate waarin de gezinscoach gebruik maakt van de feedback die hij/ zij krijgt van collega's.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate
Variabele	Indicatoren	Waarden
Besluit	De mate waarin er structureel inhoudelijk overleg plaatsvindt, alvorens een beslissing genomen wordt.	Helemaal niet/ nauwelijks/ in redelijke mate/ in hoge mate/ in zeer hoge mate

3. Empirisch domein

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van het werkveld waarin dit onderzoek plaatsvindt. Dit wordt gedaan door allereerst de ontwikkelingen van de afgelopen decennia in het nationale jeugdzorgstelsel aan bod te laten komen. Vervolgens zal een nadere toelichting volgen op de huidige Jeugdwet. Aansluitend hierop, wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de gemeente Den Haag tracht invulling te geven aan de Jeugdwet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de werkwijze van de gezinscoaches binnen het CJG.

3.1 Ontwikkelingen in het nationale jeugdzorgstelsel

In de studie 'Economische ontwikkelingen in het Jeugdstelsel' (Smeets en Yavuz, 2015) zijn de ontwikkelingen binnen het nationale jeugdzorgstelsel onder de loep genomen. Een korte samenvatting van deze studie, geeft ons inzicht in de ontwikkelingen in het nationale Jeugdzorgstelsel van de afgelopen decennia: De Wet op de Jeugdhulpverlening is in 1989 van kracht gegaan. Doelstelling van deze wet, was het creëren van een samenhangend aanbod van gedwongen en vrijwillige jeugdhulpverlening. Dit samenhangend aanbod moest daarnaast op de behoefte van de jeugdigen zijn afgestemd. De Wet op de Jeugdhulpverlening was erop gericht, de hulpverlening zo kort, licht en nabij mogelijk te laten zijn. Om dit te bewerkstelligen, vond er een decentralisatie van de jeugdhulp plaats naar de provincies. Hiermee werd getracht het realiseren van een goed werkend samenhangend aanbod van hulpverlening op regionaal niveau te bereiken (WRR, 2007). Ondanks alle wijzigingen in het Jeugdzorgstelsel is het gewenste resultaat van de Wet op de Jeugdhulpverlening, niet behaald.

De regionale samenwerkingsverbanden zijn niet gerealiseerd, waardoor een samenhangend aanbod van hulpverlening dat op de behoefte van de jeugdige afgestemd zou moeten zijn, niet werd bewerkstelligd. Het voorzieningenaanbod was meer ingesteld op de behoefte van het bestaande voorzieningenpatroon (Eerste Kamer, Kamerstuk 28168 nr. 3, 2001). Over de wijze waarop de Wet op de Jeugdhulpverlening gefunctioneerd heeft, hebben de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), A.M. Vliegenthart, en de staatssecretaris van Justitie, N.A. Kalsbeek, op 27 december 2001 in de memorie van toelichting, aangegeven dat de Wet op de Jeugdhulpverlening niet voldoende is geweest om een eenduidige aansturing en financiering te creëren. Het in onvoldoende mate functioneren van de Wet op de Jeugdhulpverlening was echter al in 1994 duidelijk en in dat jaar verscheen ook het kabinetsstandpunt 'Regie in de jeugdzorg' (ministerie van Justitie, 1994).

Op grond van dit kabinetsstandpunt, werd uiteindelijk in 1998 een regeerakkoord vastgesteld. In dit regeerakkoord werd opgenomen dat de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) van kracht moest gaan, die de Wet op de jeugdhulpverlening moest substitueren om het disfunctioneren van het jeugdzorgstelsel te beëindigen (WRR, 2007).

De eerste stappen richting de Wjz werden, zoals gezegd, al in 1994 gezet. Echter ging deze nieuwe wet pas op 1 januari 2005 van kracht. De Wjz beloofde een cruciale verandering richting een meer cliëntgericht en eenduidig zorgaanbod. Iedere provincie werd voorzien van een Bureau Jeugdzorg, die als toegangspoort naar alle jeugdhulpverlening zou dienen. De Bureaus Jeugdzorg zouden, samen met de Raad voor de Kinderbescherming, de schakel zijn tussen de vrijwillige hulpverlening en de gedwongen hulpverlening (WRR, 2007). Zoals beschreven werd getracht, met de invoering van de Wjz, het disfunctioneren van de Wet op de Jeugdhulpverlening te beëindigen, echter werden de tekortkomingen van de Wjz ook snel zichtbaar. Deze tekortkomingen hebben er uiteindelijk voor gezorgd dat er opnieuw een herziening van het Jeugdzorgstelsel plaatsvond (Van Rijn, Teeven, 2013). In 2009 vond er een evaluatie plaats van de Wjz, hetgeen werd uitgevoerd door BMC Advies. Het

BMC Advies concludeerde dat er meerdere tekortkomingen waren in het toenmalige Jeugdzorgstelsel. Naast deze tekortkomingen, concludeerde BMC Advies ook dat de hulpvraag van de jeugdige(n) centraler was komen te staan bij de uitvoering van de Wjz. Echter zijn de knelpunten, die BMC Advies aan het licht heeft gebracht, ernstig genoeg geweest voor een kamerbrede zorg.

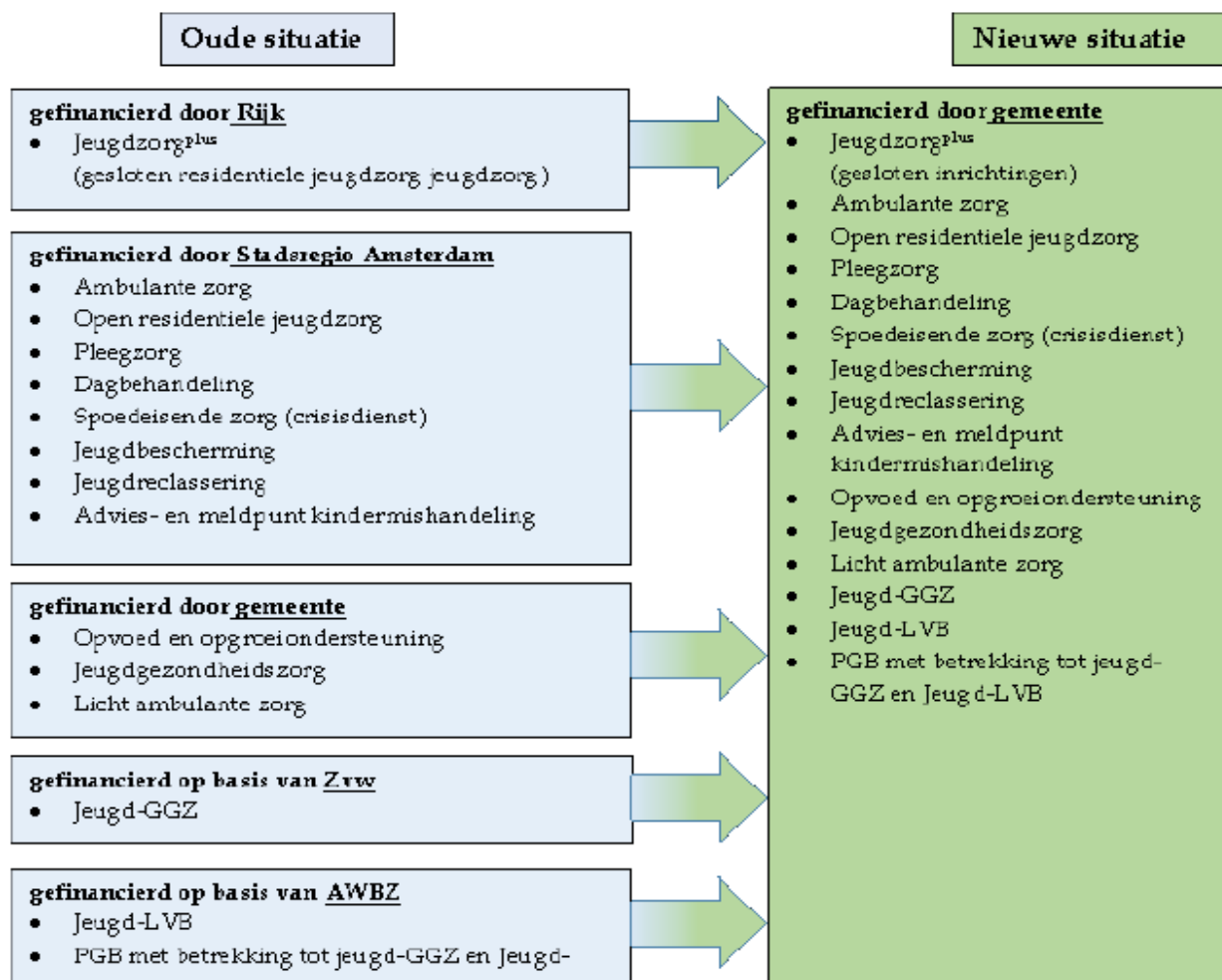
Deze kamerbrede zorg had voornamelijk te maken met het feit dat de tekortkomingen meerdere aspecten van het Jeugdzorgstelsel betrof en niet slechts één deel daarvan. Als gevolg van deze kamerbrede zorg en als gevolg van het feit dat de Wjz onvoldoende aan bleek te sluiten bij de toekomstvisie van de Minister voor Jeugd en Gezin, A. Rouvoet, is er een parlementaire werkgroep samengesteld; Toekomstverkenning Jeugdzorg. Deze parlementaire werkgroep heeft de oorzaken van de tekortkomingen van de Wjz in onderzoek genomen. In 2010 presenteerde BMC Advies haar rapport 'Jeugdzorg dichterbij'. In dit rapport presenteerde BMC Advies diverse aanbevelingen om een verbeterd Jeugdzorgstelsel te realiseren. Deze aanbevelingen zijn de basis geweest voor een immense stelselwijziging; de invoering van de Jeugdwet.

3.2 De Jeugdwet

De invoering van de Jeugdwet heeft voor veel veranderingen gezorgd. De Jeugdwet heeft tot doel het jeugdinstelsel te vereenvoudigen en de efficiëntie en effectiviteit te optimaliseren (Van Rijn, Teeven, 2013). Daarnaast zijn ook een aantal inhoudelijke overwegingen van doorslaggevend belang geweest. De belangrijkste is het uitgangspunt dat niet langer de problemen centraal staan, maar de kansen van kinderen en hun opvoeders. De regering is van mening dat de zorg beter en goedkoper geregeld kan worden door de gemeenten. Daarom worden er ook direct bezuinigingen doorgevoerd.

Dat betekent dat er meer moet worden geïnvesteerd in preventie, ondersteuning en ambulante hulp, zodat een beroep op dure vormen van zorg, kan worden teruggedrongen (kadernota, 2014:2). De Jeugdhulp is, met de inwerkingtreding van de Jeugdwet, verder gedecentraliseerd van de provincies naar de gemeenten. De gemeenten zijn met deze decentralisatie belast met de jeugdhulpplicht. Dit betekent dat gemeenten verantwoordelijk zijn geworden voor de jeugdhulpverlening en de uitvoer van de Jeugdbescherming en Jeugdreclassering.

De overheid beoogt met de invoering van de Jeugdwet, versterking van de eigen kracht van de jeugdige, als ook versterking van het zorgend- en probleemoplossend vermogen van het gezin en de sociale omgeving waar de jeugdige onderdeel van is, te bereiken. Hiertoe voorziet de Jeugdwet, waar mogelijk, in een integrale aanpak van de jeugdhulp, -bescherming en -reclassering (Van Rijn, Teeven, 2013). Om de beoogde doelen te realiseren, wordt gesteld dat samenwerking een vereiste is. Sinds enkele jaren heeft deze gedachtegang in de publieke sector meer draagvlak gekregen en neemt de samenwerking tussen organisaties toe. Samenwerking tussen organisaties ontstaat als een reactie op complexe problemen en is gebaseerd op het idee dat het bundelen van kennis en ervaring van verschillende organisaties tot een betere interventie leidt, dan het afzonderlijk opereren van de partijen (van den Berg & Maas, 2013). Dit geldt ook voor het Jeugdzorgstelsel. Een toename van taken en verantwoordelijkheden betekent niet direct dat er een samenhang ontstaat in het jeugdbeleid. Het risico is aanwezig dat er een onoverzichtelijk systeem ontstaat. Om dit te voorkomen worden de gemeenten enerzijds belast met meer verantwoordelijkheden ten aanzien van de uitvoering van het jeugdbeleid, anderzijds wordt er steeds meer gestreefd naar een samenvoeging van het beleid, inzake de zorg voor jeugdigen in het algemeen (WRR, 2007).



Bron: Rekenkamer Amsterdam

3.3 Visie gemeente Den Haag op de Jeugdhulp in Den Haag

Vanuit het Rijk is gestimuleerd dat gemeenten hun krachten bundelen door samenwerkingsverbanden te creëren. Er zijn inmiddels 42 jeugdzorgregio's gevormd. In juli 2013 hebben de 10 gemeenten in Haaglanden besloten een samenwerkingsverband aan te gaan. De meerwaarde van dit samenwerkingsverband zal voor de gemeente Den Haag voornamelijk liggen in afstemming van beleid en de inkoopfunctie (Kadernota, 2014:11).

De gemeenten in de regio Haaglanden hebben op 26 juni 2013 besloten gezamenlijk een jeugdzorgregio te vormen. Dit betreft de gemeenten Delft, Den Haag, Leidschendam – Voorburg, Midden – Delfland, Pijnacker – Nootdorp, Rijswijk, Voorschoten, Wassenaar, Westland en Zoetermeer. De samenwerking is onder meer gericht op gezamenlijk inkopen van de jeugdhulp en het is gericht op eventuele efficiëntievoordelen bij het gezamenlijk uitvoeren van de jeugdhulp. Eind 2014 presenteerde de regio Haaglanden haar Regionaal Uitvoeringsprogramma Jeugdhulp ter voorbereiding op de decentralisatie. Hierin nam zij drie speerpunten op:

Speerpunt 1: Versterking basisvoorzieningen

'Met de basisvoorzieningen wordt de –in oude termen- 'nulde' lijns zorg bedoeld: de (pedagogische) omgeving waarin kinderen en jongeren opgroeien en de directe ondersteuning die daarin wordt geboden. Het versterken of het verbeteren van de kwaliteit van de voorzieningen, moet ertoe leiden dat hulpverleners alledaagse ontwikkelings- en opvoedingsvraagstukken kunnen beantwoorden of, indien nodig, het juiste advies kunnen inwinnen. Het gaat om voorzieningen die buiten de jeugdwet

vallen, zoals algemeen maatschappelijk werk, de huisarts, de school etc'. (regionaal uitvoeringsprogramma Jeugdhulp 2015, 2014:9).

Speerpunt 2: Inrichten van de zorgbehoeftebepaling (Toegang)

'Doel van zorgbehoeftebepaling is het verhelderen van de vraag, het uitvoeren van de risicotaxatie, het inschatten van het juiste aanbod op korte en lange termijn, het organiseren en het verlenen van de doeltreffende hulp. Dit alles met het doel om efficiënt, effectief en integraal de juiste jeugdhulp op het juiste moment te kunnen bieden. Deze taak ligt voor een belangrijk deel bij het CJG.

In het functioneel ontwerp van het CJG, wordt bepaald op welke wijze ondersteunings- en hulpvragen, indien nodig, hun weg vinden naar de aanbieders en professionals. De filosofie achter de CJG's is onder meer dat toegang en hulpverlening niet van elkaar gescheiden worden, maar juist geïntegreerd. Daardoor zijn snelle en lichtere vormen van jeugdhulp direct beschikbaar' (regionaal uitvoeringsprogramma Jeugdhulp 2015, 2014:9).

Speerpunt 3: Van residentieel naar ambulante

'In het nieuwe jeugdhulpstelsel willen de gemeenten dat langdurige (semi-)residentiële trajecten uitzondering gaan worden. Deze nieuwe manier van kijken en handelen, vraagt een stevig ontwikkeltraject van de aanbieders en hun professionals, maar past volledig in het nieuwe paradigma van stelsel. Belangrijk hierbij is dat erkend wordt dat er altijd specifieke doelgroepen zullen zijn die langdurig en blijvend een beroep doen op residentieële jeugdhulp. Het beoogde resultaat is dat jeugdhulp en ondersteuning dichtbij het gezin en de jeugdige gaat plaatsvinden' (regionaal uitvoeringsprogramma Jeugdhulp 2015, 2014:9).

3.4 Centrum Jeugd en Gezin

Sinds 2012 heeft elk stadsdeel in de gemeente Den Haag, een CJG. In de Jeugdwet is opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk is voor beleid inzake preventie, jeugdhulp en de uitvoering van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. In de Jeugdwet is ook opgenomen dat dit beleid gericht moet zijn op:

- *Het voorkomen en de vroege signalering van opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen;*
- *Het versterken van de opvoedkundige omgeving in gezinnen, wijken, buurten, scholen, kinderopvang en peuterspeelzalen;*
- *Het bevorderen van de opvoedvaardigheden van de ouders, opdat zij in staat zijn hun verantwoordelijkheid te dragen voor de opvoeding en het opgroeien van jeugdigen;*
- *Het inschakelen, herstellen en versterken van de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de jeugdige, zijn/ haar ouders en de personen die tot hun sociale omgeving behoren, waarbij, voor zover mogelijk, wordt uitgegaan van hun eigen inbreng;*
- *Het bevorderen van de veiligheid van de jeugdige in de opvoedsituatie waarin hij opgroeit;*
- *Integrale hulp aan de jeugdige en zijn ouders, indien sprake is van multiproblematiek. (Jeugdwet, uitgangspuntenartikel 2.1)*

De gemeente Den Haag heeft deze taken toebedeeld aan het CJG.

3.5 Visie gemeente Den Haag op de doorstroom van Jeugdhulp naar Jeugdbescherming

Met betrekking tot de overgang naar het gedwongen kader, heeft de regio Haaglanden de doelstellingen van de Jeugdwet vertaald in een aantal uitgangspunten:

- *In de gedwongen hulpverlening wordt te allen tijde bekeken hoe de bedreigde ontwikkeling van de jeugdige kan worden omgebogen, zodat de jeugdige en diens gezin weer met, of zonder, vrijwillige hulp verder kunnen;*

- De gedwongen hulpverlening is een onderdeel van het totale hulptraject. Het is een tijdelijke interventie, om de al ingezette hulp te versterken. In principe wordt er altijd toegewerkt naar het afbouwen naar het vrijwillig kader. De meerwaarde van de gedwongen hulpverlening heeft betrekking op de veiligheid van de jeugdige, waarbij het nodig is dat de regie van ouders wordt overgenomen door een jeugdbeschermer (voorheen gezinsvoogd), om dit te kunnen bewerkstelligen. De continuïteit van zorg, voorafgaand en na afloop van de gedwongen hulpverlening dient gewaarborgd te zijn;
- Inzet van gedwongen hulpverlening duurt niet langer dan nodig is om de veiligheid van het kind te kunnen waarborgen (Kadernota, 2014: 28-30).

De kennis van de partijen die werkzaam zijn in het gedwongen kader, wordt eerder benut. De Raad voor de Kinderbescherming en de jeugdbeschermers worden in een vroeg stadium geconsulteerd om op cliëntniveau mee te denken met de werkers in het vrijwillig kader. Een mogelijke effect hiervan kan zijn dat hulp in het gedwongen kader noodzakelijk wordt in een later stadium. Verwacht wordt dat deze intensieve samenwerking zal leiden tot een afname van het aantal trajecten in het gedwongen kader (Kadernota, 2014: 28-30).

3.6 Richtlijnen voor de gezinscoach

Werkwijze

De uitgangspunten voor de werkwijze van de gezinscoach zijn gebaseerd op het visiedocument “Heel het Kind” van de gemeente Den Haag:

- meer inzet op preventie en vroegsignalering;
- benut maximaal eigen kracht, verantwoordelijkheid ouders en omgeving;
- één gezin, één plan, één zorgcoördinator;
- verschuiving van zware zorg naar vroegtijdige interventie en lichte zorg;
- verschuiving van kind naar gezinsaanpak;
- jeugdzorg zoveel mogelijk bundelen in (via) het CJG en meer samenhang in de keten.

Vanuit de gemeente Den Haag wordt van alle medewerkers binnen het CJG een transformatie gevraagd. Deze nieuwe uitgangspunten vragen om een verandering in houding en gedrag van alle gezinscoaches. Waar voorheen ingezet werd op hulpverlening en het passend maken van een hulplan, wordt nu vanaf het eerste gesprek met de klant gekeken wat de klant zelf wil en kan, vanuit het eigen netwerk. Elke gezinscoach is, namens de gemeente Den Haag, verantwoordelijk voor het oppakken van alle vragen rondom opvoeden en opgroeien. Te allen tijde kan de gezinscoach gebruik maken van de inzet en de expertise van collega’s binnen het CJG, de specialistenpool en het Expertiseteam. Dit geldt ook voor de collega’s van onder andere, Veilig Thuis, De Crisisdienst Jeugd, Jeugdbescherming West, Veiligheidshuis en de Jeugdbeschermingstafel. Het betrekken van deze collega’s bij de begeleiding van het gezin, betekent niet dat het gezin automatisch wordt overgedragen. Men blijft verantwoordelijk voor de bewaking en uitvoering van het gezinsplan (Functiebeschrijving 2014:01).

Houding

Het CJG stelt in haar interne documentatie dat de houding van de professional, het belangrijkste ingrediënt is van de werkwijze van de gezinscoach. Over de houding van de gezinscoach worden de volgende kenmerken beschreven:

- *Bescheiden, (en) verbindend en gericht op partnerschap:*

Samen met de gezinsleden bepaalt de gezinscoach welke opvoedsituatie ‘goed genoeg’ is. Dit wordt het doel van de samenwerking. Om dit te bereiken, ligt de focus op de krachten in het gezin. Het CJG stelt zich niet op als expert, maar gaat naast de gezinsleden staan en bekijkt het vanuit hun perspectief.

- *Robuust, (en) duidelijk en gericht op veilig opgroeien:*

De gezinscoach geeft duidelijk de grenzen aan, zonder oordeel.

- *Doel-* en oplossingsgericht:

De focus ligt op oplossingen, niet op problemen.

- *Gericht op leren en reflectie:*

Vanuit de achterliggende visie vult de gezinscoach de werkwijze concreet in. Het CJG tracht hiermee continue oog te hebben voor verbetering (Functiebeschrijving 2014:02).

Eisen aan de professional vanuit de gemeente

De gemeente Den Haag stelt dat de kern van de kwaliteit van de geboden hulpverlening in haar visie, begint bij de professional. Het dient voor de gezinscoach vanzelfsprekend te zijn dat hij/ zij alle stappen met ouders en jongeren zet. De gezinscoach krijgt deze handelingsvrijheid én doet hiermee wat nodig is voor het gezin. De gemeente Den Haag wil dat de instellingen de gezinscoaches in staat stellen, te leren, waarbij de professional zelf ook gericht is op zich voortdurend te ontwikkelen (Kadernota, 2014:34).

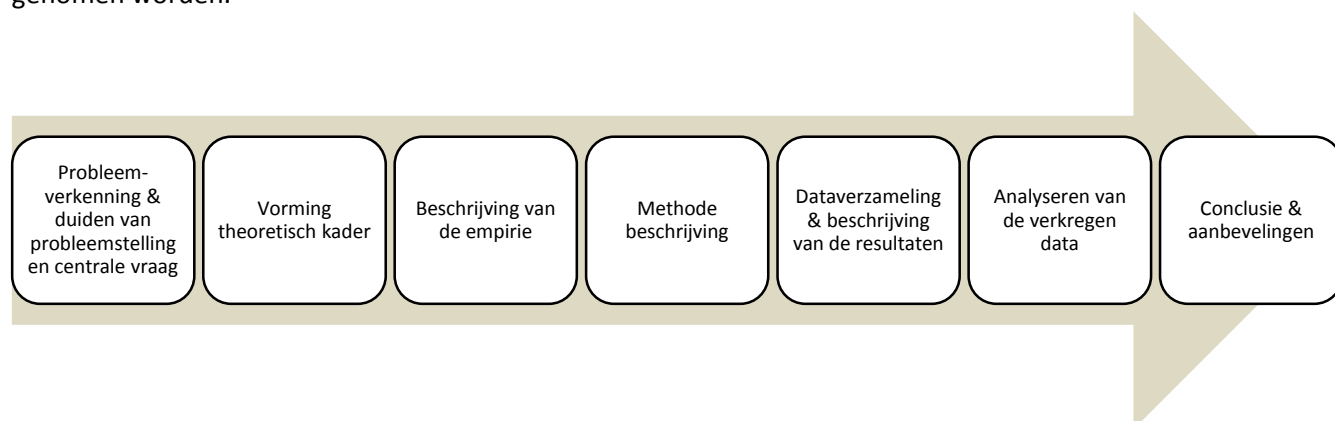
4. Methodologie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de wijze waarop dit onderzoek ten uitvoer wordt gebracht. Op basis van het theoretisch kader, zoals deze in hoofdstuk twee is weergegeven, zal in een later stadium de analyse plaatsvinden. Dit hoofdstuk verschaft inzichten over de wijze waarop de analyse plaatsvindt en dit hoofdstuk bevat daarnaast een onderbouwing van de gekozen methoden, strategieën en procedures.

4.2 Onderzoeksopzet

Hoewel in de leeswijzer in hoofdstuk één is opgenomen hoe het onderzoek is opgebouwd, volgt hieronder nogmaals een schematische weergave van de stappen die gedurende het onderzoek genomen worden.



Figuur 4.2 Onderzoeksopzet

4.3 Onderzoeksstrategie

Bij de uitvoer van het onderzoek, is gekozen voor een kwalitatieve casestudy. Een casestudy is een onderzoek, waarbij de onderzoeker probeert een diepgaand en integraal inzicht te krijgen in één of enkele tijdruimtelijke begrensde objecten of processen (Verschuren en Dorewaard 2010:183). Een casestudy heeft een vijftal belangrijke kenmerken, die alleen in meer of mindere mate van toepassing zijn op dit onderzoek;

- In een casestudy werkt men met een relatief klein aantal onderzoekseenheden. Een gevolg hiervan is dat een kwantitatieve studie nagenoeg onmogelijk is en dat men aangewezen is op het doen van een kwalitatieve studie. Dit houdt in dat de waarnemingsresultaten met elkaar vergeleken zullen worden (Verschuren en Dorewaard 2010:184). In dit onderzoek zijn de 15 Centra voor Jeugd en Gezin en daarbinnen de gezinscoaches, de onderzoekseenheden. De resultaten, verkregen uit de interviews, zullen vergeleken worden.
- Met een casestudy wordt niet in de breedte, maar in de diepte gewerkt. Deze diepgang wordt bereikt door te werken met verschillende arbeidsintensieve vormen van data-generering. In een casestudy kiest men daarbij vaak voor een vrij face-to-face interview met open vragen (Verschuren en Dorewaard 2010:184). Zoals reeds benoemd, zullen de gezinscoaches onderworpen worden aan een interview. Dit betreft een open face-to-face interview, om de diepgang te kunnen bereiken die Verschuren en Dorewaard ambiëren bij een casestudy.
- Bij een casestudy is er vaak sprake van een strategische steekproeftrekking van de onderzochte eenheden (Verschuren en Dorewaard 2010:184). Voor zover mogelijk, is er in dit onderzoek ook getracht een strategische keuze te maken van de geïnterviewde gezinscoaches.

- Bij het uitvoeren van een casestudy probeert men een integraal beeld te krijgen van het object als geheel. Men zou hierbij kunnen spreken van een holistische werkwijze. Deze holistische werkwijze uit zich in het gebruik van kwalitatieve en niet voorgestructureerde, maar open wijzen van dataverzameling (Verschuren en Dorewaard 2010:185). Door de inhoud van de interviews in topics vast te leggen en niet volledig in vragen, betreft het hier een ongestructureerde wijze van onderzoek.
- Tijdens het uitvoeren van een casestudy, wordt het object in zijn natuurlijke omgeving onderzocht (Verschuren en Dorewaard 2010:185). De interviews zullen op alle verschillende locaties (afhankelijk van op welke locatie de gezinscoach werkzaam is) van het CJG afgenomen worden.

In dit onderzoek is er sprake van een enkelvoudige casestudy; er wordt slechts één case diepgaand bestudeerd. Hierbij ligt een zwaar accent op triangulatie. Dit alles om het toeval – er is immers slechts sprake van één case – zo veel mogelijk uit te schakelen (Verschuren en Dorewaard 2010:187).

4.4 Case-selectie

Dit onderzoek wordt gedaan in de gemeente Den Haag. Hier is voor gekozen, omdat ondergetekende goed bekend is met het jeugdhulpaanbod in de gemeente Den Haag. Er is sprake van een opgebouwd netwerk, waardoor gegevens van de Jeugdbeschermingstafel en het CJG vrij toegankelijk zijn. Daar de CJG's in Den Haag slecht 1.5 jaar actief zijn, is er nog weinig onderzoeksmateriaal aanwezig dat in het kader van dit onderzoek relevant kan zijn. Daarom is gekozen voor een exploratieve casestudy.

Daarbij is gezocht naar een situatie waarbij er sprake is van een minimale variatie. Dat wil zeggen, cases die over het geheel genomen, zoveel mogelijk op elkaar lijken. Als er namelijk sterke verschillen aanwezig zijn, is het moeilijk om tot algemene beschrijvende uitspraken te komen. Een gevolg hiervan is dat het lastig wordt om uitspraken te doen over causale verbanden (Verschuren en Dorewaard 2010:185). Om gefundeerde uitspraken te kunnen doen, is ervoor gekozen om alle CJG-locaties in Den Haag onderdeel te maken van het onderzoek. Daarnaast worden ook de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel geïnterviewd en is gekozen data, inzake het CJG en de Jeugdbeschermingstafel, als onderzoeksmateriaal te gebruiken.

Tot slot is het belangrijk te benoemen dat er een bewuste keuze is gemaakt om alléén gezinscoaches mee te nemen in dit onderzoek en om geen leidinggevend, of andere betrokken actoren rondom de gezinscoach, te betrekken bij dit onderzoek. Hier is voor gekozen, omdat in dit onderzoek getracht wordt de focus te hebben op de wijze waarop er uitvoering gegeven wordt aan het beleid van de gemeente Den Haag. Daar het de gezinscoaches zijn, die hier direct uitvoering aan geven, is de keuze gemaakt alleen hen te betrekken bij dit onderzoek.

4.5 Onderzoeksmateriaal

In het sociaal wetenschappelijk onderzoek, zijn personen veelal de belangrijkste bron van informatie. Personen kunnen, individueel of in groepsverband, een zeer grote diversiteit van informatie verschaffen. Deze informatie kan, vergeleken met andere bronnen, op een relatief snelle wijze tot stand komen. De informatie kan direct worden aangeboord via een gerichte stimulus-responstechniek, zoals het interview (Verschuren en Dorewaard 2010:217-218).

Voorgaande heeft ertoe geleid dat gekozen is om van alle CJG's in Den Haag minstens één gezinscoach te interviewen. De Haagsche CJG's zijn goed vergelijkbaar en om gefundeerde uitspraken te doen, worden alle locaties in Den Haag meegenomen in dit onderzoek. Daarnaast worden de twee voorzitters van de Haagse Jeugdbeschermingstafel geïnterviewd.

In dit onderzoek zijn het de gezinscoaches en de voorzitters die in eerste instantie als informatiebron worden gebruikt. Hierbij fungeren de gezinscoaches en de voorzitters als respondent; zij verschaffen

data over zichzelf. In de tweede plaats fungeren zij als informant; ze verschaffen data over anderen en over door haar of hem gekende situaties, voorwerpen en processen (Verschuren en Dorewaard 2010:217). Op basis hiervan kan worden gesteld dat het ongestructureerde interview, de hoofdmethodiek vormt voor dit onderzoek. Hiermee wordt voornamelijk kwalitatieve data vergaard. Echter is ervoor gekozen methodetriangulatie toe te passen, door gebruik te maken van secundair onderzoek, waarmee kwantitatief onderzoeksmateriaal wordt vergaard. Doordat op deze manier relevante gegevens, c.q. informatie, wordt geraadpleegd welke afkomstig is uit verschillende bronnen, is voor dit onderzoek bronnentriangulatie toegepast (Verschuren & Doorewaard, 2010:184).

Het secundaire onderzoek vindt plaats, door gebruik te maken van de documentatie van de Jeugdbeschermingstafel en het CJG. Belangrijke voordelen van documenten, zijn dat deze vaak in grote hoeveelheden en diversiteit beschikbaar zijn. Daarnaast is een voordeel van documenten dat voor de verzameling en ontsluiting ervan, doorgaans weinig kosten hoeven te worden gemaakt. Een belangrijk element van documentatie is dat er geen sprake is van uitgelokt gedrag, zoals bijvoorbeeld het geval is als we aan personen vragen stellen. Een ander voordeel van documenten is dat deze 'slijtvast' zijn, waarmee wordt bedoeld dat documenten naar believen eindeloos kunnen worden geraadpleegd (Verschuren en Dorewaard 2010:224-225).

4.6 Dataverzamelmethode

Een volgende beslissing die genomen dient te worden bij het ontwerp van dit onderzoek, is de wijze waarop, bij de gekozen bronnen, de gewenste informatie naar voren gehaald wordt. In dit onderzoek is er sprake van zowel personen als bronnen. Om relevante informatie uit deze bronnen te halen, zijn er twee verschillende technieken mogelijk; de ondervraging of de observatie (Verschuren en Dorewaard 2010:230).

Voor dit onderzoek is ervoor gekozen om de respondenten te ondervragen. Bij ondervraging zijn twee varianten mogelijk: 1) het interview en 2) een enquête. Deze onderscheiden zich van elkaar op twee aspecten: a) de mate van voorstructurering van de ondervraging en b) de mate van de openheid van de vraagstelling. Met voorstructurering wordt bedoeld dat voorafgaand, voor alle te ondervragen personen, precies en uniform vastligt wat gevraagd wordt, hoe er gevraagd wordt en wat de volgorde van vragen is. De openheid van vragen betreft de mate waarin de ondervraagde vrij is in de wijze waarop zij of hij antwoord geeft. Bij open vragen is de ondervraagde helemaal vrij. Bij gesloten vragen bestaat het antwoord uit het aanvinken van één of meer, door de onderzoeker, geformuleerde antwoordmogelijkheden. Op basis van de twee genoemde aspecten, kan een interview worden gekarakteriseerd door een geringe mate van voorstructurering en open wijze van vraagstelling.

Voor dit onderzoek is gekozen voor de meest vrije variant. De interviewer heeft slechts een lijst met topics. Hiermee bestaat de mogelijkheid om, indien gewenst, met de ondervraagde te interacteren. Hierbij kan toelichting op een antwoord worden gevraagd of kan er, waar nodig, een toelichting worden gegeven op een vraag. Ook bestaat de mogelijkheid om, afhankelijk van een antwoord en van eventuele gezichtsexpressie en/of lichaamstaal, tijdens het interview, nieuwe of aanvullende vragen geformuleerd worden (Verschuren en Dorewaard 2010:230-231).

Zoals eerder beschreven, vindt er in dit onderzoek methodetriangulatie plaats; naast de interviews zal er ook gebruik gemaakt worden van documentatie van de Jeugdbeschermingstafel. Dit wordt gedaan door een inhoudsanalyse van de documentatie. Inhoudsanalyse is een techniek voor het genereren van gegevens uit documenten, uit media en uit de werkelijkheid. Er bestaan twee hoofdvormen van inhoudsanalyse. In een strikt kwalitatieve inhoudsanalyse gaat het om de reductie van de, voor de onderzoeker, relevante informatie uit een grote hoeveelheid materiaal. In dit onderzoek zal er echter sprake zijn van een kwantitatieve inhoudsanalyse. Bij een kwantitatieve

inhoudsanalyse is er sprake van het turven van het materiaal in gesloten categorieën. Hierbij is de onderzoeker vooral gericht op vaststelling van het belang van bepaalde thema's, uitspraken of benaderingen, op grond van kwantitatieve indicaties (hoe vaak, hoe lang, hoeveel) van het betreffende onderwerp (Verschuren en Dorewaard 2010:238-239). De documentatie van de Jeugdbeschermingstafel en het CJG is voor dit onderzoek belangrijk om informatie te vergaren over de hoeveelheid aan Verzoeken tot Onderzoek die zijn ingediend, de hoeveelheid Raadsonderzoeken er vervolgens zijn gestart en de hoeveelheid aan zaken die in het vrijwillig kader verder zijn gegaan.

4.7 Onderzoeksprocedure

De procedure van de casestudy kan in de volgende vijf stappen onderscheiden worden:

1. De ontsluiting van bronnen;

In deze fase wordt relevante data vergaard, door het afnemen van de ongestructureerde interviews.

2. Rapporteren van de data;

In deze fase zal de verkregen data worden omgezet in een uitgebreide schriftelijke beschrijving; dat wil zeggen dat de interviews met de gezinscoaches uitgewerkt worden.

3. Bestudering van de data;

De inhoud van de uitgewerkte interviews zal in deze fase intensief worden bestudeerd en ontrafeld. Ook zal de inhoud van diverse bronnen met elkaar worden vergeleken. Tijdens deze fase is het ook goed mogelijk dat er alsnog nieuwe bronnen worden ontdekt die relevant blijken voor het onderzoek.

4. Analyseren van de data;

In deze fase wordt de verkregen data uitgebreid geanalyseerd. De informatie zal per deelvraag worden geordend en de eerste verbanden en conclusies zullen zichtbaar worden.

5. Conclusie;

Nadat de analyse is afgerond, wordt de onderzoeksprocedure afgesloten met het schrijven van de conclusie, waarmee beantwoording van de centrale onderzoeksvraag geschiedt.

4.8 Kwaliteit van het onderzoek

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderzoek, waarbij nader wordt ingegaan op de begrippen 'validiteit' en 'betrouwbaarheid'.

4.8.1 Validiteit

Om de vraag te beantwoorden in hoeverre dit onderzoek valide is, dient er eerst een onderscheid gemaakt te worden tussen de interne validiteit en de externe validiteit. De interne validiteit wordt geduid door de vraag; In hoeverre wordt er gemeten wat men beoogt te meten? De externe validiteit wordt geduid door de vraag; In hoeverre zijn de resultaten van dit onderzoek generalistisch zijn (Baarda e.a., 2009)

Interne validiteit

De interne validiteit van dit onderzoek, is hoog. Door gebruik te maken van zowel methodetriangulatie alsook bronnentriangulatie, wordt getracht de interne validiteit van het onderzoek te vergroten. Daarnaast wordt getracht de interne validiteit van het onderzoek te borgen, door op systematische wijze toe te werken naar beantwoording van de centrale onderzoeksvraag. Tevens zijn de interviews afgenomen aan de hand van een topiclijst, hetgeen de interne validiteit ook verhoogt. Hierbij komt een belangrijk voordeel van personen als bron, namelijk de relatief grote stuurbaarheid door de onderzoeker en daarmee de zekerheid dat zijn vraagstelling beantwoord wordt. Door gericht vragen te stellen, kan de onderzoeker precies op die informatie aansturen dat nodig is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen (Verschuren en Dorewaard 2010:219).

Externe validiteit

De externe validiteit is echter beperkt. Een enkelvoudige casestudy brengt met zich mee dat de externe validiteit beperkt is. De resultaten van dit onderzoek zijn nauwelijks te vertalen naar

gelijksoortige CJG's in andere gemeenten in Nederland. Hieraan ligt ten grondslag dat de cliëntproblematiek in andere gemeente kan verschillen van de grote Randstad gemeente Den Haag. Daarnaast hebben alle gemeenten op verschillende wijze hun CJG's ingericht en niet in alle gemeenten is er sprake van een Jeugdbeschermingstafel.

4.8.2 Betrouwbaarheid

De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt geduid door de vraag te beantwoorden; In welke mate komen de onderzoeksresultaten overeen bij herhaling van het onderzoek? De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt hoog geacht. De eerder benoemde topiclijst is bij alle afgenomen interviews, de basis geweest van het gesprek. Hierdoor is er een bepaalde mate van stabiliteit in de interviews. De topiclijst is opgesteld aan de hand van het theoretisch kader, zoals deze in hoofdstuk twee uiteen is gezet. De interviews zijn vervolgens uitgeschreven in transcripten. Aansluitend zijn uit deze transcripten de paragrafen gefilterd die betrekking hebben op de variabelen (die overeen komen met de topiclijst), door deze in een schema te verwerken. Voorgaande stappen verhoogt de herhaalbaarheid van dit onderzoek.

5. Onderzoeksresultaten: Feiten & cijfers

Hoofdstuk vijf, zes en zeven bevatten een uiteenzetting van de onderzoeksresultaten. Dit wordt gedaan door achtereenvolgens de concepten uit het conceptueel model aan bod te laten komen. Deze hoofdstukken zijn slechts een weergave van de onderzoeksresultaten, zonder dat hier waarden of conclusies aan verbonden worden. In bijlage I zijn de uitgebreide onderzoeksresultaten opgenomen. In deze hoofdstukken, wordt een samenvatting gegeven van deze onderzoeksresultaten.

5.1 Inleiding

Zoals in de methodologie beschreven wordt, is er voor dit onderzoek ook gebruik gemaakt van geschreven data. De gemeente Den Haag heeft in april 2015 haar Jaarrapportage Jeugdhulp 2015 gepresenteerd, welke de basis vormt voor dit deel van de onderzoeksresultaten. Er is gekozen om slechts de bruikbare informatie voor dit onderzoek te belichten. Dit is een belangrijke kanttekening, om te voorkomen dat cijfers verkeerd geïnterpreteerd worden. Daarnaast is het belangrijk te benoemen dat bij de Jeugdbeschermingstafel verschillende verzoeken ingediend kunnen worden. In dit onderzoek ligt de focus op de verzoeken die zich richten op een Ondertoezichtstelling. Dit betreft 82% van het totaal aantal verzoeken die ingediend worden bij de Jeugdbeschermingstafel.

5.2 Feiten en cijfers van de Jeugdbeschermingstafel

Onderstaand overzicht betreft een schematische weergave van het aantal ingediende Verzoek tot Onderzoeken (VTO's) bij de Jeugdbeschermingstafel in de periode 2015. Voor de volledigheid, is het goed te benoemen dat 40% van de ingediende VTO's afkomstig is van de CJG's. De overige 42% is ingediend door andere belangrijke melders, zoals Veilig Thuis en de Gecertificeerde Instellingen (de Jeugdbescherming/jeugdreclassering). In de cijfers is hier echter geen onderscheid in gemaakt. Daarnaast is het belangrijk te benoemen dat de weergave alleen de VTO's tot ondertoezichtstelling betreffen, omdat alleen deze verzoeken van belang zijn voor dit onderzoek. Andere verzoeken, zoals zaken betreffende het gezag van ouders, zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Jeugdbeschermingstafel	Kwartaal 1 - 2015	Kwartaal 2 - 2015	Kwartaal 3 - 2015	Kwartaal 4 - 2015	Totaal
Totaal aantal verzoek OTS	30	27	45	32	134
Besluit raadsonderzoek	15 = 50% t.o.v. totaal Q1	11 = 41% t.o.v. totaal Q2	19 = 42% t.o.v. totaal Q3	21 = 66% t.o.v. totaal Q4	66=49% t.o.v. totaal
Besluit uitgesteld raadsonderzoek	12 = 40% t.o.v. totaal Q1	11 = 41% t.o.v. totaal Q2	21 = 47% t.o.v. totaal Q3	10 = 31% t.o.v. totaal Q4	54=40% t.o.v. totaal
Besluit verder in het vrijwillig kader	3 = 10% t.o.v. totaal Q1	5 = 18% t.o.v. totaal Q2	5 = 11% t.o.v. totaal Q3	1 = 3% t.o.v. totaal Q4	14=11% t.o.v. totaal

Figuur 5.21.1 Gegevens JBT 2015 (Bron: Jeugdbeschermingstafel)

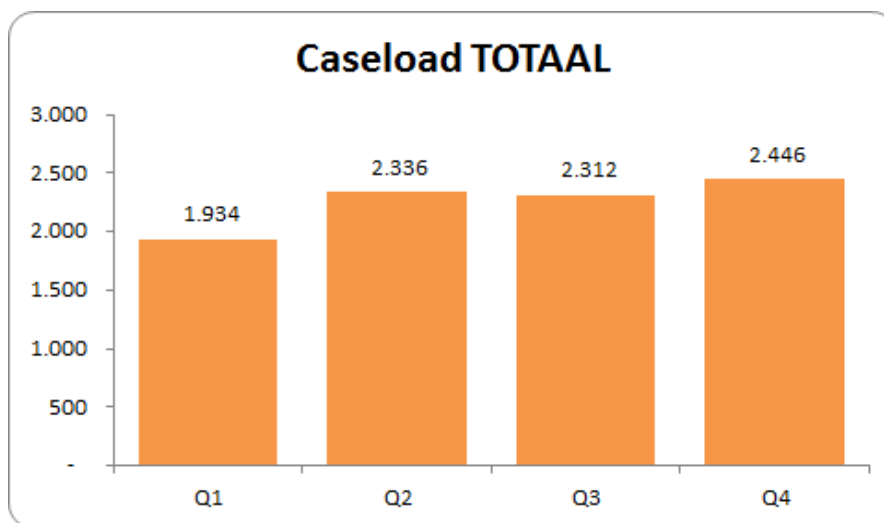
In totaal zijn er in 2015, 134 VTO's ingediend. Hiervan is in 66 (49%) van de gevallen, daadwerkelijk een Raadsonderzoek gestart. Voor 54 (40%) van de ingediende VTO's, geldt dat het besluit is genomen aan de Jeugdbeschermingstafel om het Raadsonderzoek uit te stellen. Van de 54 uitgestelde Raadsonderzoeken in 2015, zijn er 21 uiteindelijk teruggemeld en is er alsnog een Raadsonderzoek gestart. 33 zaken zijn niet teruggemeld (38.9%) (Interne documentatie Jeugdbeschermingstafel).

5.3 Feiten en cijfers van het CJG

In 2015 hebben 26 jeugdteams, 5.772 gezinnen in begeleiding gehad. In Den Haag zijn in totaal 78.878 huishoudens met kinderen (gezinnen). De begeleiding is daarmee aan 7,3 % van de gezinnen aangeboden. Hiervoor zijn de gezinscoaches, volgens de gemeente Den Haag, getraind in het breed inschatten van de zorgbehoefte van gezinnen en het voorop stellen van het belang en veiligheid van kinderen.

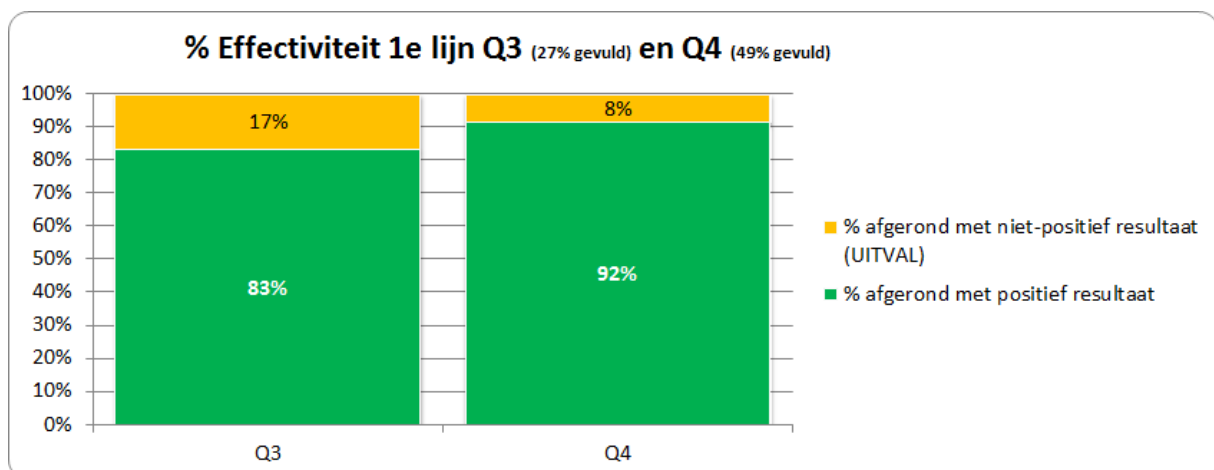
- In 2015 hebben 12.498 jeugdigen jeugdhulp ontvangen in Den Haag;
- Het aantal lopende gezinstrajecten, is aan het eind van het jaar (2.446), met een kwart toegenomen, ten opzichte van het eerste kwartaal. In het laatste kwartaal pakken de jeugdteams 37% van de lopende jeugdhulp op, daar waar dit voor de decentralisatie voornamelijk door de gespecialiseerde jeugdhulp gedaan zou zijn.

Onderstaand figuur laat zien hoe de verdeling van het aantal aangemelde gezinnen bij het CJG er over 2015 uit heeft gezien.



Figuur 5.22.1: lopende gezinstrajecten jeugdteams, 2015 (Bron: Jaarrapportage Jeugdhulp 2015:7)

Dit onderzoek zoomt in op het aantal trajecten bij het CJG die niet positief worden afgesloten, namelijk waarbij er een Verzoek tot Onderzoek bij de Jeugdbeschermingstafel wordt ingediend. Belangrijk is om duidelijk te maken hoe deze trajecten zich verhouden tot de trajecten die wel positief worden afgesloten. Onderstaand figuur laat deze verhoudingen zien. Gemiddeld wordt er in het tweede half jaar van 2015 87,5% van het aantal trajecten afgerond met een positief resultaat.



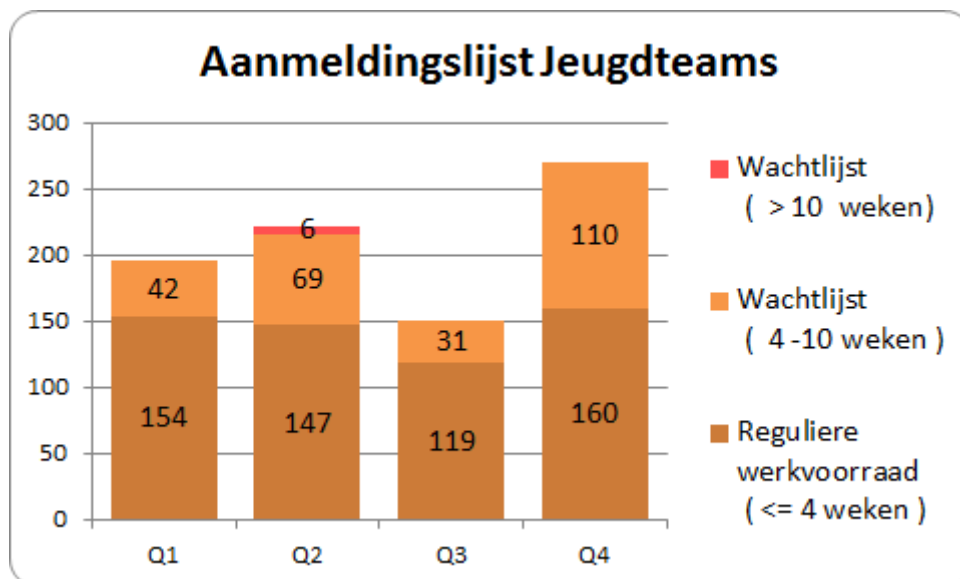
Figuur 5.22.2: Effectiviteit van de Jeugdteams (Bron: Jaarrapportage Jeugdhulp 2015:30)

5.4 Training en opleiding van de gezinscoaches

Het overgrote deel van de gezinscoaches heeft de verplichte basistrainingen 'Signs of Safety' (95%) en 'gezamenlijk inschatten zorgbehoefte' (GIZ) (85%) gevolgd. Daarnaast is er 'coaching on the job', wordt geoefend met casuïstiekbespreking op locatie, zijn er themagerichte- en verdiepingstrainingen en trainingen voor het werken met registratiesystemen. Verder is er een project 'Gezin aan Zet' van de Academische Werkplaats Jeugd. 'Gezin aan Zet' richt zich op het meten van de werkzame elementen van de jeugdteams. De eerste cyclus richt zich op het meten van teamgevoel en veiligheid in het team, als randvoorwaarde voor het vormgeven van de transformatie. Het meten van het effect hiervan, vindt einde Q1 2016 plaats. (Jaarrapportage Jeugdhulp, 2015:9)

5.5 Aanmeldingen en wachtlijsten bij het CJG

Door het jaar heen fluctueert de wachtlijst van de jeugdteams tussen 31 (Q3) en 110 gezinnen (Q4) die langer dan vier weken wachten op vrij toegankelijke jeugdhulp. Q4 laat daarnaast ook een stijging van het aantal lopende trajecten zien. Verdere uitbreiding van capaciteit in deze periode, weet de caseload wel gelijk te houden ten opzichte van Q3, maar is onvoldoende om de wachtlijst weg te werken. In Q1 2016 wordt de capaciteit verder uitgebreid. Bij elke aanmelding vindt altijd screening op risico plaats: risicogezinnen gaan voor en worden meteen opgepakt. Gemiddeld 30% van de meldingen bij de jeugdteams wordt aangeduid als spoed. Deze meldingen worden direct in de eerste week opgepakt. Hierdoor schuiven andere, oudere aanmeldingen, door naar een later moment. Omdat niet alle aanmeldingen als 'first in – first out' worden opgepakt, neemt de wachtlijst toe met niet-urgente aanmeldingen (Jaarrapportage Jeugdhulp, 2015:40).



Figuur 5.24: Aanmeldlijst CJG, 2015 (Bron: Jaarrapportage Jeugdhulp 2015:41)

6. Onderzoeksresultaten: De gezinscoaches

6.1 Perceptie op de Jeugdbeschermingstafel

Alle respondenten zijn bevroegd op hun visie op de Jeugdbeschermingstafel. Hier is stil gestaan bij de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel, het besluitvormingsproces aan de Jeugdbeschermingstafel en de toegankelijkheid van de Jeugdbeschermingstafel.

6.1.1 De werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel

Veel respondenten zijn het in de basis eens met de visie van de Jeugdbeschermingstafel. Van de 13 gezinscoaches geven 11 gezinscoaches in het gesprek aan dat zij het goed vinden dat ouders en kinderen aan tafel zitten. Zij geven het volgende aan:

'Het idee van de Jeugdbeschermingstafel vind ik heel goed. Door samen met het gezin aan tafel te zitten, om alle zorgen op tafel te leggen en dat er vervolgens direct een besluit wordt genomen, vind ik goed.'

'Ik was blij dat iedereen aan tafel zat, ouders en dergelijke. Wie voert er in deze tijd nog een gesprek zonder ouders en kind?'

'Ik vind het eigenlijk een goed orgaan. Ik vind het belangrijk om met ouders in gesprek te blijven en dat ze aan de JBT nog een kans krijgen. Het is belangrijk dat met elkaar de zorgen besproken worden.'

'Ik vind het prettig dat de cliënten er ook bij zijn. Dat was vroeger niet zo, toen ging het over de hoofden van cliënten.'

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij de Jeugdbeschermingstafel als 'officieel' ervaren. Enkelen van hen vinden dit negatief, omdat ze daarmee het gevoel hebben 'tegenover' ouders te staan en enkelen van hen vinden het positief, omdat ze van mening zijn dat de Jeugdbeschermingstafel een officiële vertegenwoordiging van de gemeente is. Over de werkwijze aan de Jeugdbeschermingstafel, worden meer kritische uitlatingen gedaan. Respondenten geven aan dat zij zich niet altijd serieus genomen voelen. 11 respondenten van de 13 geven ook aan bij een melding 'bang' te zijn dat er geen Raadsonderzoek start en zij zelf weer verder moeten met het gezin:

'Langzaam maar zeker is erin geslopen dat ik denk: 'wat heeft het voor zin?' Het besluit is al genomen, voordat de zitting plaatsvindt. Dat gevoel heb ik aan de JBT overgehouden. Ook wel dat je van collega's hoort: 'Je kunt net zo goed een aantal maanden iets blijven proberen, voordat je een zaak in dient bij de JBT, want je krijgt hem toch terug.'

'Er is een hoge drempel om überhaupt te melden. Je krijgt hem namelijk toch weer terug. Ik weet dat als ik een goed verhaal schrijf, ik hem wel erdoor krijg, maar als je een minder goed verhaal schrijft, dan niet. Je moet je 'zaakje verkopen' en er naar toe schrijven. Je moet dingen scherp neerzetten. Als je hem dan weer terug krijgt, moet je weer met de cliënten verder werken en dat kan dan niet meer.'

'Ik merk aan collega's dat ze soms een zaak bij de JBT willen indienen, maar bang zijn dat ze deze terugkrijgen. Daar lopen collega's tegenaan.'

'Ik heb het gevoel gehad dat ik niet serieus genomen werd. Voordat je bij de JBT komt, heb je hele grote zorgen en ik wil dat die serieus genomen worden. Heeft de JBT enig idee wat we allemaal gedaan hebben als we daar komen? Heb mezelf soms afgevraagd waarom ik ooit

heb gemeld. Ik merk dat de JBT het voor mij eerder onveiliger maakt, dan veiliger. Het is geen reden om niet te melden, maar ik ben er wel heel bang voor. Het melden levert frustratie op en je weet dat het vaak niks oplevert.'

'Ik ben niet heel blij met de JBT. Ik denk dat de JBT in het leven is geroepen om het aantal OTS-en te verminderen. Ik ben ook niet altijd voor een OTS, maar wel als het noodzakelijk is. (...) Er is ook teveel eigen interpretatie van de voorzitter.'

6.1.2 Het besluitvormingsproces aan de Jeugdbeschermingstafel

Het besluitvormingsproces aan de Jeugdbeschermingstafel is besproken met de respondenten. 7 van de 13 respondenten geven aan dat ouders aan tafel meer gehoord worden, dan de hulpverleners. Ouders krijgen volgens de respondenten veel ruimte. Enerzijds vinden zij dit positief, omdat zij vinden dat ouders ook 'hun zegje mogen doen'. Anderzijds geven de respondenten aan dat zij het als negatief ervaren, omdat de zorgen hiermee teniet worden gedaan.

Eén respondent geeft hierover het volgende aan: *'Je wordt als hulpverlener aan de tand gevoeld. Het lijkt alsof de JBT aan de kant van de ouder staat en dat de hulpverlener is opgeroepen door de Jeugdbeschermingstafel, in plaats van ouders.'*

6 van de 13 respondenten geven aan dat de kern van de problematiek niet besproken wordt aan de Jeugdbeschermingstafel. Enkelen geven aan dat dit komt omdat niet de juiste vragen gesteld worden en anderen geven aan dat dit komt, omdat de Jeugdbeschermingstafel vooraf al een besluit lijkt te hebben genomen: *'Ik vond dat er een flintertje besproken is. Als ik er nu aan denk, dan denk ik: ik ga nooit meer naar de Jeugdbeschermingstafel. Er werd over de conflicten die ouders hadden, heen gewalst, alsof ze er niet waren. Het probleem werd weg gemaakt.'*

3 respondenten geven aan een versoepeling bij de Jeugdbeschermingstafel te bemerken. De versoepeling houdt volgens de respondenten in, dat je als melder, tijdens een bijeenkomst, meerdere gelegenheden krijgt om aan te geven wat je van de situatie vindt. Voorheen was dit volgens hen niet zo en kregen zij slechts eenmaal de mogelijkheid om de melding toe te lichten.

6.1.3 Toegankelijkheid van Jeugdbeschermingstafel

Alle respondenten geven aan dat zij de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel inhoudelijk niet benaderen over zaken. Hiervoor benaderen zij, zoals afgesproken, het adviesteam van de Raad voor de Kinderbescherming. Toch is er regelmatig contact tussen gezinscoaches en de voorzitters. Dit contact betreft zaken die al ingediend zijn bij de Jeugdbeschermingstafel of het betreft een nabespreking van een bijeenkomst aan de Jeugdbeschermingstafel:

'De voorzitter is achteraf naar mij toe gekomen om te horen hoe ik het vond. Ik heb toen gezegd dat ik mijn positieve ervaring zou delen met mijn collega's. Het is niet dat we aan tafel zitten om elkaar tegen te werken. We zitten aan tafel voor het gezin. We zitten er niet om ons gelijk te halen.'

Over de toegankelijkheid van de Jeugdbeschermingstafel geven 3 respondenten aan dat zij de Jeugdbeschermingstafel goed toegankelijk vinden en dat als zij een vraag hebben, zij gewoon zullen bellen. 5 respondenten geven aan dat de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel weleens in het team zijn geweest voor een voorlichting. Dit hebben zij als positief ervaren. Echter geven 3 van de 5 respondenten aan dat zij hun negatieve ervaring aan de Jeugdbeschermingstafel niet besproken hebben: *'Het kost me veel energie en het levert niks op. Het feit dat ze langskomen, vind ik een goed*

initiatief, maar ik wil niet het beeld van collega's inkleuren, daarom heb ik het niet uitgebreid besproken.'

De perceptie van de respondenten op de Jeugdbeschermingstafel is helder; Alle respondenten zijn het eens met de aanwezigheid van de Jeugdbeschermingstafel. Zij vinden het fijn dat ouders de gelegenheid krijgen hun visie te geven op de melding die de gezinscoach gedaan heeft bij de Jeugdbeschermingstafel. Daarnaast vindt het merendeel van de respondenten het ook een goede ontwikkeling dat zij als melder, in bijzijn van ouders, moeten onderbouwen waarom ze een melding hebben ingediend. Echter, geeft het merendeel van de gezinscoaches ook aan dat zij de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel niet fijn vinden; het idee bestaat bij de gezinscoaches dat een besluit voorafgaand aan een bijeenkomst al genomen is, dat de kern van de problematiek niet altijd boven tafel komt en dat de gezinscoach ter verantwoording wordt geroepen tijdens een bijeenkomst. Over het algemeen vinden de gezinscoaches de Jeugdbeschermingstafel wel toegankelijk.

6.2 Perceptie op het probleem

De respondenten zijn gevraagd hun visie te geven op de doelstellingen die verschillende actoren aan de Jeugdbeschermingstafel kunnen hebben. 3 van de 13 respondenten hebben hier geen antwoord op of zijn nooit aan de Jeugdbeschermingstafel geweest.

6.2.1 Percepties en doelstellingen van de Jeugdbeschermingstafel

8 van de 13 respondenten geeft aan dat de Jeugdbeschermingstafel tot doel heeft het aantal ondertoezichtstellingen te verminderen. Dit doen zij, volgens de respondenten, door 'zaken tegen te houden'. Hiermee wordt bedoeld dat er geen onderzoek wordt gedaan door de Raad voor de Kinderbescherming, na het indienen van een VTO, of dat een Raadsonderzoek wordt uitgesteld. De respondenten geven aan dit als vervelend te ervaren, omdat zij 'alles al geprobeerd hebben om een VTO te voorkomen':

'Ik heb het idee dat de JBT een raadsonderzoek wil vermijden. Dit is natuurlijk ook een financieel plaatje. Dat zou wel een verkeerde instelling zijn als dat zo is. Dat voelt heel verkeerd.'

'Ik voelde dat de JBT aan het zoeken was naar wat er allemaal nog te doen valt om een OTS te voorkomen. Ik weet dat dat ook een doelstelling van de gemeente is. Het leek echter wel of ze aan het zoeken waren naar manieren, om een raadsonderzoek te voorkomen. Ik heb het als niet goed ervaren.'

'De Jeugdbeschermingstafel is een waakhond. Daar moet je langs om een OTS te krijgen. Als zij dat niet willen, sta je lijnrecht tegenover elkaar. Ze hebben een soort van vetorecht en dat vind ik zorgelijk. Zij bepalen en je komt er niet langs. Ik ken niemand die met frisse moed naar de Jeugdbeschermingstafel gaat.'

2 van de 13 respondenten geeft aan dat de Jeugdbeschermingstafel en zij hetzelfde doel hebben, namelijk de veiligheid van het kind waarborgen: 'ik denk dat we hetzelfde doel hebben. Je bent er voor de kinderen, voor het gezin en dat de situatie 'goed genoeg' is.'

Samenvattend kan gesteld worden dat de gezinscoaches de Jeugdbeschermingstafel ervaren als een poortwachter. Hier moeten zij eerst langs, om de, naar hun inschatting, nodige raadsonderzoek gestart te krijgen. De gezinscoaches ervaren dit als vervelend. De gezinscoaches zijn van mening dat de Jeugdbeschermingstafel deze taak vervult, omdat de gemeente Den Haag het aantal ondertoezichtstellingen wil verminderen.

6.3 Organisatiecultuur

De respondenten zijn gevraagd iets te vertellen over de wijze waarop het CJG als organisatie is ingericht. Hierbij is stil gestaan bij de organisatieroutines en de mate waarin het werk van de gezinscoach centraal is geregeld.

6.3.1 Organisatieregels

'Het meest geholpen zouden we zijn als we kaders krijgen. Regels over wat wel en wat niet kan, met wie en hoe lang etc. De vrije ruimte die we hebben is heel fijn, maar we moeten wel de mogelijkheid hebben om kritisch te reflecteren op ons eigen handelen, op elkaars handelen en dat we elkaar kunnen voorzien van feedback. Het CJG is op dit moment een 'los zand'-iets en heel oneerbiedig gezegd: iedereen doet maar wat.'

Bovenstaande uitspraak is gedaan door één van de gezinscoaches. Echter, geeft het de kern weer van wat de respondenten aangeven over de mate waarin de organisatie regels oplegt aan de gezinscoaches. Met de respondenten is besproken welke verplichtingen en regels er zijn in de organisatie. Velen vertellen dat ze ervaren dat er nauwelijks kaders, regels of verplichtingen zijn. De meerderheid van de respondenten geeft aan hier last van te hebben en dat zij graag willen zien dat er juist meer verplichtingen zijn.

De verplichtingen die zij graag willen zien, betreft het methodisch bespreken van alle zaken die binnen komen. Enkele respondenten geven aan dat zij echt alle zaken in het team besproken willen zien en weer anderen geven aan dat het ook voldoet wanneer dit met een gedragswetenschapper gebeurt. Op 1 respondent na, geven de respondenten aan dat zij grote risico's zien door de beperkte hoeveelheid regels en kaders die er zijn in de organisatie. Een verklaring voor de beperkte hoeveelheid regels en kaders die door enkele respondenten gegeven wordt, is dat de organisatie van mening is dat de gezinscoach de professional is en dat de organisatie vertrouwt op de deskundigheid van de professional.

'Het CJG legt veel verantwoordelijkheid bij de gezinscoaches. Daar ben ik af en toe huiverig voor of dat wel allemaal goed gaat. In je eentje kun je niet alles weten. Je hebt expertise nodig van collega's. Daar zit gewoon nog heel veel ruimte in voor verbetering. Die ruimte ervaar ik als vervelend. Het zou fijn zijn als er op dit gebied meer gefaciliteerd wordt. Op dit moment heb ik vaak wel het idee dat we veel te weinig zicht hebben op wat er gebeurt in de gezinnen.. Af en toe zie je de nieuwsberichten verschijnen en dan denk ik: dat kan bij ons ook gebeuren. Er is bij ons zeker teveel ruimte voor eigen invulling.'

'Ik denk dat als je kijkt wat volgens het CJG verplicht is, het per team anders is en dat het per manager ook weer verschilt wat ze belangrijk vinden. Ik vind daar veel van. Het CJG hoort één visie uit te dragen en dat is er niet. Ik vind niet dat we één visie hebben over waar we voor staan, hoe groot de caseload moet zijn, wanneer je afsluit, wat veiligheid is, wat we daar over hebben afgesproken en met wie je toelidingen bespreekt?'

Een andere kant die door de gezinscoaches belicht wordt, is dat zij de vrije ruimte wel als een compliment ervaren; de gemeente vertrouwt op hun kwaliteiten.

6.3.2 Regels als rekbaar begrip

De respondenten hebben allen vertelt dat er koppels (buddy's) zijn gemaakt, die eens in de twee weken samenkomen om hun caseload te bespreken. Wat besproken dient te worden, verschilt volgens de respondenten. Enkelen geven aan dat zij verplicht zijn hun caseload te bespreken en weer anderen geven aan dat ze zelf mogen bepalen welke zaken ze bespreken. Alle gezinscoaches geven aan hiermee te doen wat zij zelf prettig vinden; enkelen hebben hun buddy nog niet gesproken, anderen bespreken weer alleen de 'lastige' zaken en weer anderen bespreken hun volledige caseload.

'We hebben buddy's met wie je 1x per maand je zaken bespreekt. Het is verplicht, maar of het gebeurt weet ik niet en ik weet ook niet of er zicht op is. Wat en hoe je het bespreekt is aan jou en je buddy.'

'Bij de start ben ik verplicht de zaak te bespreken. Dit gebeurt niet. Dit heeft te maken met de drukte. Elke zaak die ik heb, heb ik wel met iemand besproken. Met 1, 2 of 3 andere collega's. Ook wel eens in het hele team, maar dat heeft dan te maken met de zwaarte van de zaak.'

Ondanks deze uitspraken, geven alle respondenten aan een enorme verantwoordelijkheid te voelen. Het voelen van deze verantwoordelijkheid gaat gepaard met het opzoeken van collega's en het bespreken van zaken. De meerderheid van de respondenten geeft aan zich niet prettig te voelen bij de wijze waarop het CJG op dit moment is ingericht en dat zij daarom zelf het initiatief nemen om zaken te bespreken met een collega.

6.3.3 Consequente toepassing van de regels

Zoals aangegeven, benoemt een overgroot deel van de respondenten, dat de regels van de organisatie als rekbaar wordt ervaren. Enkelen vinden dit fijn en de meesten ervaren dit als een last. De respondenten geven ook over zichzelf aan dat zij de regels niet altijd consequent toepassen. De respondenten geven over het algemeen aan dat zij de behoefte voelen om al hun zaken te bespreken in het team, of met enkele collega's. De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zaken opgestart en afgesloten kunnen worden, zonder dat deze in het team besproken zijn. Tegelijkertijd geven de respondenten aan dat zij hun collega's wel opzoeken om de zaken te bespreken, maar dat dit ook gedaan wordt om jezelf 'in te dekken'.

'Ik bespreek geen zaken met mijn buddy. Ik zoek de mensen op met wie ik op 1 lijn ligt. Ik doe dat niet met mijn buddy en daar is geen controle op.'

'Ik kan wel altijd bij mijn team terecht als ik iets wil bespreken en ik zou nooit belangrijke beslissingen zelf nemen, maar ik zou het wel kunnen doen.'

Samengevat kan gezegd worden dat de gezinscoaches van mening zijn dat er sprake is van een minimale hoeveelheid aan organisatieroutines. Dat wil zeggen dat zij aangeven nauwelijks te maken hebben met regels die gesteld zijn door de organisatie. De gezinscoaches ervaren dit als vervelend, omdat zij dit als een risico ervaren. Gezinscoaches geven aan dat hierdoor de zicht op de veiligheid van de kinderen namelijk niet optimaal is. Daarnaast geven de gezinscoaches aan dat het werk niet, of nauwelijks, centraal geregeld is. Vanuit de organisatie wordt niet bepaald hoe zij hun werk uitvoeren. De regels die er wel zijn, worden als rekbaar ervaren. De gezinscoaches passen datgene toe, wat voor op dat moment het meest helpend is.

6.4 Discretionaire ruimte

De respondenten zijn bevraagd op de vrije ruimte die zij ervaren in het nemen van beslissingen, voor en samen met cliënten. Er is ingegaan op de mate van vrije ruimte die zij hebben en er is in gegaan op wat deze vrije ruimte voor hen betekent.

6.4.1 Vrije ruimte

'Je werkt met mensen en het traject mag niet afhankelijk zijn van een collega die wel of niet iets inbrengt. Zo is de situatie nu wel. Die vrijheid is gevaarlijk en onveilig. Dit betekent dat je een soort van loslopend wild bent eigenlijk. (.....) Ik vind dat we het goed doen binnen de kaders die er zijn, maar ik vind het wanstaltig dat dit het gemeentebestuur is.'

Alle respondenten geven aan dat er een zeer grote mate van vrijheid is in het nemen van beslissingen. Het is volgens de respondenten aan de individuele gezinscoach, welk traject met cliënten uit wordt gezet en het is ook aan de individuele gezinscoach hoe lang dit traject duurt. Het merendeel van de respondenten, geeft in meer of mindere mate aan dat zij de vrije ruimte als vervelend ervaren, omdat de individuele verantwoordelijkheid hierdoor erg groot is. Bij het bespreken van de beschikbare vrije ruimte van de gezinscoach en de verantwoordelijkheid die hierbij komt kijken, benoemen enkele gezinscoaches ook de onveiligheid die zij hierdoor voelen.

'Ik wist vroeger hoe de caseload van mijn collega's eruit zag en wat voor zaken ze hadden. Nu niet. Doet de collega, na het bespreken van een zaak in het team, wel wat er geadviseerd is door het team? Daar is geen zicht op, het is niet terug te lezen. Wij kunnen adviezen geven, maar er is ruimte om het anders uit te voeren.'

Een aantal respondenten verwijst naar de beschikbaar gestelde interne documenten die de gezinscoach richtlijnen zou moeten/kunnen bieden in het werk dat zij uitvoeren. De respondenten die hiernaar verwijzen, benoemen allen dat zij deze documenten 'vaag', 'onduidelijk' en 'weinig richtinggevend' vinden.

'Er zijn overal vage documenten te vinden, maar ze hebben me nooit verteld welke stappen ik moet zetten in een hulpverleningstraject. Ik heb dat zelf uit moeten vinden, ik zwem er in. Er zijn veel dingen waarvan ik niet weet of ik verplicht ben om het te doen.. Niet iedereen houdt zich er namelijk aan. Ik doe maar wat en ik merk het wel of het goed is of niet. Ik vraag wel begeleiding als ik dat nodig heb.'

6.4.2 Effectiviteit, efficiëntie en beschikbare middelen

De respondenten benoemen dat zij terdege een spanning ervaren tussen de effectiviteit en efficiëntie die de organisatie van haar verwacht en de middelen die de gezinscoach tot haar beschikking heeft. De beschikbare middelen worden door de respondenten verschillend ingevuld. Bij enkele gezinscoaches betreft dit de opleidingen en trainingen die door het CJG aangeboden wordt en bij andere gezinscoaches betreft dit de factor tijd.

Over de beschikbare opleidingen en trainingen wordt aangegeven dat ze er wel zijn, maar dat de gezinscoaches een beperkt budget hebben. Het overgrote deel van de gezinscoaches, geeft aan dat ze het budget niet toereikend achten.

'Ik heb een opleidingsbudget van 40 uur per jaar. Ik heb een training gehad, maar ik ben er niks door opgeschoten. Er wordt wel wat aangeboden, maar het is niet voldoende.'

'(...) Ik ben leergierig, maar als gezinscoach moet ik werken zonder alle volledige tools op zak. Als ik aankaart meer trainingen te willen, komen die niet of ik krijg een training waarin geen tools aangereikt worden. Dat vind ik kwalijk voor de kwaliteit die we leveren aan gezinnen.'

Een meerderheid van de respondenten benoemt dat van alle gezinscoaches verwacht wordt dat zij generalist zijn en dat zij in staat moeten zijn om alle 'soorten' zaken op te pakken. Daarbij wordt benoemd dat ze niet de tools krijgen aangereikt van de organisatie, om op die wijze uitvoering te geven aan het werk. De tools die zij missen zijn opleiding en aansturing.

'Ik werkte voorheen als opvoedondersteuner vanuit Jeugdformaat, dat is niet dezelfde functie als gezinscoach. Sinds ik bij het CJG werk, heb ik ook een coördinerende functie. Dat gingen we ineens zo doen, zonder opleiding of ondersteuning. Dat is een grote stap.'

'Als je van mensen verwacht dat ze echt gaan hulpverleners, dan zal je mensen moeten opleiden. Dan slaat 2 dagen training nergens op. Het speelt ook dat mensen zich niet toegerust voelen om zaken op te pakken en die blijven dus liggen. Zaken bleven bijvoorbeeld op de wachtlijst staan, omdat er maar 1 iemand was die opvoedondersteuning kon bieden.'

Zoals benoemd, werd ook de factor tijd door enkele respondenten aangeschreven als oorzaak voor de spanning die zij ervaren. Een enkeling geeft aan dat de hoeveelheid taken welke zij moeten uitvoeren naast hun core business, namelijk het begeleiden van gezinnen, een grote druk met zich meebrengt. De factor tijd wordt door enkele respondenten ook benoemd, in het kader van het niet kunnen bespreken van alle zaken binnen het team.

'Bureaucratisch gezien moeten we veel, zoals alle gemaakte stappen noteren. Ik vind het begeleiden van mijn gezin belangrijker. Ik besef me wel dat ook het rapporteren moet gebeuren.'

6.4.3 Organisatievisie

Alle respondenten geven aan dat de visie van de gemeente op de rol van de gedragswetenschapper, niet overeen komt met wat er in de praktijk nodig is. De uitspraken van de respondenten, hangen samen met de wens van de gezinscoaches om alle zaken te kunnen bespreken. De respondenten benoemen dat de praktijk van hen vraagt, dat er iemand is met mandaat die beslissingen samen met hen kan nemen in moeilijke zaken waarin dit nodig is.

'We hebben geen gedragswetenschapper. Dat is niet nodig volgens de teamleider. Ik denk dat het wel nodig is. Op andere locaties is deze er wel. Daar is veel discussie over geweest. Ik denk wel dat je goed moet kijken naar de rol van de gedragswetenschapper. Hij of zij moet niet alleen als vraagbaak dienen, maar ik zou willen zien dat de gedragswetenschapper ook in een zaak kan stappen. Het idee van de teamleider is dat we dat zelf kunnen. Ik zou van een gedragswetenschapper een helicopterview willen zien. Iemand die meekijkt.'

Een andere organisatievisie, die volgens enkele respondenten niet past bij de werkelijkheid, is de visie van de gemeente over de gezinscoach als generalist. Volgens de respondenten ziet de werkelijkheid er anders uit; de gezinscoach pakt de zaak op met de problematiek waar hij of zij in is gespecialiseerd, vanuit de moederorganisatie. De gezinscoaches benoemen daarbij dat de praktijk zo is dat zij niet voldoende zijn uitgerust om ook een generalist te kunnen zijn.

'Ik mis een visie van de gemeente. De gemeente verwacht van ons dat we generalist zijn, echter denk ik dat je dat niet kunt verwachten. Met een training tweedaagse opvoedondersteuning, kom je er niet.'

Samengevat kan gesteld worden dat de gezinscoaches van mening zijn dat zij beschikken over een grote vrije ruimte: de gezinscoach bepaalt de richting en de duur van het traject. Het is aan de gezinscoach of hij/ zij een collega benadert om mee te denken over het traject dat hij/ zij aflegt met de cliënt. De interne documentatie die voor hen beschikbaar is, inzake cliëntbegeleiding, achten zij weinig richtinggevend.

Daarnaast is er, volgens de gezinscoaches, een beperkte aanwezigheid van de volgende middelen; opleiding (training) en tijd. Niet alle gezinscoaches voelen zich voldoende uitgerust om het werk goed uit te kunnen voeren. Ondanks dit, geven de gezinscoaches aan dat het beleid is van de gemeente dat zij wel alle zaken moet kunnen oppakken. Dit past niet bij hoe het in de praktijk werkt, namelijk dat de gezinscoach slechts die zaken oppakt, waarbij de problematiek aansluit bij de eigen expertise.

Tot slot, de gezinscoaches geven aan, het als risico te ervaren dat niet alle zaken met een gedragswetenschapper besproken worden. Zij zouden graag willen dat dit wel gebeurt, zodat er meer zicht is op de veiligheid van de minderjarigen.

6.5 Persoonlijke waarden

De respondenten zijn bevestigd op de wijze waarop hun persoonlijke waarden een rol spelen in de uitvoer van het werk. Daarbij is vooral gekeken naar de reflectie die zij wel of niet toepassen op hun eigen handelen.

6.5.1 Correct handelen

Alle respondenten geven aan hun werk goed uit te willen voeren. Het goed uitvoeren van hun werk duiden zij als *'de juiste stappen zetten voor de gezinnen binnen de situatie waarin zij verkeren'*. De meeste respondenten geven aan een sterke behoefte te hebben om correct te handelen. De minderjarige staat volgens alle respondenten te allen tijde centraal. Tegelijkertijd wordt benoemd dat het correct kunnen handelen, niet altijd mogelijk is:

'Ik wil mijn werk goed kunnen doen, dit vind ik erg belangrijk, want ik wil het beste voor mijn cliënten. Echter, onze caseload is te vol om het werk uit te kunnen voeren, zoals ik dat zou willen doen.'

'Ik denk dat de gemeente Den Haag onvoldoende weet wat we hier bij het CJG doen. Het beeld bestaat dat we mensen helpen. Nee! We zitten in pittige gezinnen, waarbij de veiligheid van de kinderen in het geding is. Deze gezinnen zijn nu in begeleiding van het CJG, voorheen bij Bureau Jeugdzorg. Veel gezinscoaches zijn weggegaan bij het CJG, omdat ze deze verantwoordelijkheid niet willen. Zij hadden voorheen, bij hun moederorganisatie, een andere baan. Ik ben er nog, maar ik wil wel kaders hebben om goed te kunnen handelen.'

6.5.2 Reflectie op persoonlijke waarden

Alle respondenten geven aan zich bewust te zijn van hun persoonlijke waarden. Eveneens geven alle respondenten aan dat zij kritisch kijken naar de betekenis van hun waarden en normen. Echter, er is een verschil in de wijze waarop dit gebeurt. Een enkeling geeft aan dat hij/ zij hier zelf over nadenkt, maar dat hij/zij dit ook open met ouders bespreekt.

'Waarden en normen spelen een grote rol. Mijn eigen verandering speelt hier ook in mee. Doordat ik nu echt meer naar de behoefte van het gezin kijk, kan ik beter mijn eigen waarden en normen buiten beschouwing laten.'

'Waarden en normen spelen altijd mee,. Ik probeer mezelf heel erg te spiegelen. Ik heb het daar ook over met ouders.'

De wil om de rol van de waarden en normen in het werk te bespreken, met o.a. het team, is bij alle respondenten aanwezig. Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat zij zich veilig voelen in het team om dit ook daadwerkelijk te bespreken.

'We hebben intervisie, daarin bespreken we ook onze eigen gevoelens bij zaken. Ik heb dan voldoende vrijheid om te bespreken, waarom ik bepaalde beslissingen neem in zaken.'

Echter zijn er ook enkele gezinscoaches die aangeven dat hier in het team onvoldoende tijd voor vrij gemaakt wordt, terwijl er wel behoefte voor is.

'Ik wil bevestigd worden op wat ik doe, waarom ik dit doe en wat het zegt over mij als persoon. We hebben nu ook op eigen initiatief een groepje gevormd, omdat we hier tijd voor willen maken. Dit stuk wordt niet gewaarborgd door de organisatie.'

6.5.3 Kennis en vaardigheden

Een meerderheid van de respondenten geeft aan zich bewust te zijn van haar kennis en vaardigheden. Eveneens benoemt de meerderheid dat zij niet over alle kennis en vaardigheden beschikken, om alle zaken die binnen komen, op te kunnen pakken.

'Nee, ik heb absoluut niet voldoende tools om alle zaken op te kunnen pakken. Daar ben ik niet op uitgerust, ik heb geen idee wat ik moet doen in sommige zaken. Ook qua kennis (...) Er is wel scholing, maar in je eerste jaar mag je maar 40 uur scholing doen. Dit is al op. Ik wil heel graag, maar het mag niet. Ik kom liever goed beslagen ten ijs.'

Eenzijds wordt door de meerderheid benoemd dat ze niet altijd beschikken over voldoende kennis en vaardigheden. Anderzijds wordt door de respondenten ook benoemd dat de kennis en deskundigheid wel in huis is bij het CJG. De meeste respondenten geven aan te weten waar ze de kennis kunnen halen.

'In mijn team hebben we veel disciplines. Er is een heel scala aan deskundigheid bij elkaar. Je kunt ze makkelijk inschakelen. Ik ervaar dit als een grote rijkdom aan kennis en deskundigheid. Ik vind dit ideaal.'

6.5.4 Persoonlijke overtuigingen

De respondenten leggen uit dat de Signs of Safety (SoS) werkwijze voor hen veel positiefs heeft opgeleverd. Ook met betrekking tot de eigen overtuigingen. Een meerderheid van de respondenten geeft namelijk aan dat zij door deze nieuwe werkwijze, hun eigen persoonlijke waarden buiten beschouwing kunnen laten gedurende een hulpverleningstraject. Ook geeft een enkeling aan dat de SoS werkwijze hen heeft geleerd het 'goed genoeg' principe te hanteren, waarbij er gestreefd wordt naar een situatie voor een kind die goed genoeg is en niet perfect, volgens de normen van de hulp. Alle respondenten geven aan hun eigen waarden en normen over wat goed is, buiten beschouwing te kunnen laten.

'Ik ben erg blij met de Signs of Safety werkwijze. Daar probeer je de idealistische overwegingen juist los te laten. Je moet altijd de ouder vragen wat ze willen. Daar zit de basis. Je bent aan de andere kant ook de hulpverlener en moet zicht houden op veiligheid en bescherming. Daarin moet je balans vinden. Je moet professioneel blijven en blijven samenwerken met ouders.'

Alle gezinscoaches erkennen dat hun eigen waarden en normen een rol hebben in de wijze waarop zij het werk uitvoeren. Echter, zij geven ook aan dat het belang van het kind te allen tijde centraal staat. Om dit te kunnen doen, reflecteren zij op hun eigen handelen en ook op hun eigen normen. Dit doen zij door dit openlijk met ouders en collega's te bespreken. Bijna alle gezinscoaches benoemen dat de Signs of Safety werkwijze hier ook aan bijdraagt. Door deze werkwijze worden zij 'gedwongen' vanuit het kind te denken en niet vanuit hetgeen zij zelf goed achten. De gezinscoaches benoemen dat zij zich veilig genoeg voelen in het team om hun eigen normen en waarden te bespreken. Tegelijkertijd geven zij ook aan dat weinig tijd wordt vrijgemaakt om dit ook daadwerkelijk te doen. De meerderheid geeft aan dat dit vooral op eigen initiatief gebeurt.

6.6 Verantwoordelijkheid

De gezinscoaches zijn bevraagd op de wijze waarop zij uitvoering geven aan de verantwoordelijkheid die zij dragen, namelijk zicht houden op de veiligheid van de kinderen. Hierbij is specifiek ingezoomd op de beslissingen die gezinscoaches dienen te nemen en het reflecteren op het eigen handelen.

6.6.1 Beschikbare opties

Met de respondenten is besproken of en hoe zij de beschikbare opties gedurende een traject in kaart brengen. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat zij de behoefte hebben om dit samen met collega's te doen. Er zijn ook respondenten die aangeven dat zij zelfstandig deze overwegingen maken.

'Ik ben een zelfstandige werker. Ik zoek zoveel mogelijk alles zelf uit voordat ik een besluit neem.'

'Ja, we hebben een sfeer gecreëerd waarin we elkaar durven op te zoeken. Ik, als oude rot in het vak, ben continue aan het benadrukken dat ik zelf ook nog 10x onderuitga en dat ze echt met hun vragen moeten komen. 'Doe het niet alleen', is mijn boodschap. Door mij kwetsbaar op te stellen, nodig ik ze uit om ook vragen te stellen.'

Aanvullend op bovenstaande, geven de respondenten aan dat zij graag willen zien dat de gedragswetenschapper een rol krijgt bij het in kaart brengen van de verschillende opties die er zijn in een hulpverleningstraject en tevens bij het besluit dat uiteindelijk genomen dient te worden.

'Om op blinde vlekken bevraagd te worden en om alle opties in kaart te brengen, dient de gedragswetenschapper anders gepositioneerd te worden. Hiermee kan een gezinscoach, stap voor stap, zaken goed door nemen. Nu doen we dat niet altijd. Ik probeer dit zoveel mogelijk te doen met collega's, maar dat is vrijblijvend.'

6.6.2 Meest geschikte beslissing

Aansluitend op bovenstaande, is met de respondenten besproken in welke mate zij uitvoering geven aan de meest geschikte beslissing voor de cliënt. Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de visie op de meest geschikte beslissing tussen hen en cliënten kan verschillen en dat zij, zoveel mogelijk, uitvoering geven aan datgene waar de cliënten voor gemotiveerd zijn. Dit gaat in overleg met cliënten. Hierbij geven de respondenten aan altijd oog te houden voor de veiligheid van de kinderen.

'Mijn communicatie met gezinnen is open en eerlijk. Samen zoeken we naar de beste situatie voor een kind.'

'Nu kijk ik meer naar wat het gezin wil. Echter, ik bevroeg het gezin wel goed, omdat ik het belangrijk vind dat een keuze niet wordt gemaakt, omdat het voor een gezin de veilige en makkelijke weg is. We gaan samen op onderzoek uit naar wat de beste weg is. Ik ben daar open en eerlijk in naar de gezinnen.'

6.6.3 Persoonlijke acties

Vervolgens is met de respondenten besproken in welke mate hij/ zij persoonlijke acties evalueert. Alle respondenten onderkennen het belang van het evalueren van de beslissingen die men neemt en de acties die men vervolgens uitvoert. De meerderheid spreekt uit dat ze de behoefte hebben om dit met collega's samen te doen. Een enkeling benoemt dat dit gebeurt en dat ze zich volledig veilig voelen in het team om dit te bespreken.

'We zijn kritisch naar elkaar. We nemen elkaar serieus en we praten met elkaar over waarom we wat doen. Dit doen we bijvoorbeeld tijdens intervisie.'

Er zijn ook respondenten die aangeven dat het evalueren van de persoonlijke acties nog niet volledig is ingebed in het werk, terwijl ze dit wel graag willen zien. De één ziet hier wel een ontwikkeling in en de ander niet.

'Het is belangrijk stil te staan bij wat gedaan is in een casus en niet alleen bij wat je van plan bent te doen. Ik merk dat daar een ontwikkeling in zit en dat we dit steeds vaker doen. Dit is nog vrij jong en dit moet zich verder ontwikkelen.'

'Intervisie is enorm vrijblijvend. Binnen dit soort werk moet je bevroegd worden over de acties die je onderneemt en wat dat over jou zegt. Misschien is supervisie een optie. Gezien de zwaarte van de casuïstiek denk ik dat dit nodig is. Je moet niet alleen kijken naar de inhoud van een zaak, maar ook naar je persoonlijke ontwikkeling als hulpverlener. Die blijft soms achter.'

6.6.4 Feedback

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij feedback willen, omdat ze zich bewust zijn van het feit dat zij blinde vlekken hebben. Als zij dit krijgen, overdenken zij dit en vormt het een onderdeel van het besluit die zij dienen te nemen. De meerderheid geeft aan dat zij voldoende feedback krijgt van haar collega's.

'De feedback die ik van collega's krijg, overdenk ik, sla ik op en neem ik mee in situaties die zich voor kunnen doen in de toekomst. Ook als anderen feedback krijgen, denk ik; 'hoe zou ik dat doen?'

Een enkeling geeft aan van mening te zijn dat er onvoldoende feedback wordt gegeven, of dat er geen tijd wordt gemaakt om elkaar feedback te geven.

'Ik vind dat de ruimte aanwezig moet zijn om te reflecteren met collega's op ons handelen. Ik vind niet dat het genoeg gebeurt. Ik vind dat daar onvoldoende waarborging van kwaliteit in zit. We moeten productie draaien, rapporteren etc., maar iemand in de functie van werkbegeleider om te bevragen wat men doet en wat het met jou te maken heeft, is er niet.'

Samengevat kan gezegd worden dat er behoefte is bij de gezinscoaches om samen met collega's de beschikbare opties, gedurende een hulpverleningstraject, in kaart te brengen. Hierbij wordt nogmaals geattendeerd op de functie van de gedragswetenschapper; deze zou bij iedere zaak betrokken moeten zijn en de gedragswetenschapper zou een toetsing bij 'ingrijpende' besluiten moeten kunnen uitvoeren. In hoeverre er daadwerkelijk uitvoering wordt gegeven aan de meest geschikte optie, is afhankelijk van de samenwerking met ouders en de jeugdige. De gezinscoaches geven aan dat zij uitvoering geven aan datgene, waar de cliënt het meest voor is gemotiveerd. Dit gebeurt altijd met inachtneming van de veiligheid van de minderjarigen.

Over het evalueren van de handelingen welke gepleegd zijn, wordt verschillend gedacht. Gezinscoaches zijn van mening dat er onvoldoende structureel geëvalueerd wordt en weer anderen vinden dat dit wel voldoende gebeurt. Alle gezinscoaches zijn echter van mening dat er meer tijd vrij gemaakt moet worden, voor het elkaar voorzien van feedback, op de wijze waarop hij of zij beslissingen neemt, op basis waarvan en hoe hij of zij hier vervolgens uitvoering aangeeft.

6.7 besluit

Tot slot is er met de respondenten kort stil gestaan bij de mate waarin er structureel inhoudelijk overleg plaats vindt, alvorens er beslissingen worden genomen in een hulpverleningstraject. Veel respondenten hadden dit onderwerp al bij eerdere vraagstellingen aan bod laten komen. Vanwege de urgentie voor dit onderzoek, is hier nogmaals specifiek naar gevraagd.

6.6.1 Structureel inhoudelijk overleg

De meerderheid van de respondenten geeft aan dat zij de zaken bespreken waarvan zij nodig achten dat deze met het team besproken dient te worden. Indien nodig, wordt een zaak ook meermaals besproken. Echter geeft de meerderheid aan dat dit niet op structurele basis is. De wens om dit structureel te doen, is er wel. De meerderheid geeft ook aan dat zij altijd bij een collega terecht kunnen om een zaak te bespreken.

'Ik denk dat je meer veiligheid creëert door te zeggen dat je standaard een keer met elkaar meeloopt. Als ik geen zorgen zie in een gezin en een mooi verhaal vertel tijdens een teambespreking, dan zeggen de collega's, op basis van mijn verhaal, dat ik kan afsluiten. Als er iemand meegaat, kun je dat wellicht opvangen. Een nieuwe afspraak is dat bij zorgmeldingen samen een huisbezoek wordt afgelegd. Er is geen standaardlijn, dat is mooi, maar er zullen daardoor ook dingen gemist worden. De organisatie heeft oog voor veiligheid. We werken met mensen, je kunt niet alles zien. Ik denk dat er bij de servicelijn al dingen gemist worden. We hebben te maken met mensen met eigen normen en waarden. Meer delen, zorgt wel voor meer veiligheid. Er worden te weinig zaken besproken in het team. Ik praat veel met collega's, maar er zijn veel collega's, geslotener.'

Over de mate van structureel inhoudelijk overleg, zijn de gezinscoaches eensgezind; dit zou vaker moeten plaatsvinden, volgens hen. Op dit moment is er niet voldoende zicht op de veiligheid van de kinderen. Dit hangt direct samen met de factor tijd; er is niet altijd voldoende tijd om alle zaken met collega's te bespreken. Toch is er wel de wens om alle zaken met iemand te bespreken die ook mandaat heeft. Volgens vele gezinscoaches is de constructie met de buddy's waardevol, echter achten zij dit niet als onvoldoende.

7. Onderzoeksresultaten: de Jeugdbeschermingstafel

7.1 Inleiding

Nadat alle gezinscoaches zijn geïnterviewd, heeft er een interview plaatsgevonden met één van de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel. Ook de tweede voorzitter is betrokken geweest bij de totstandkoming van onderstaande visie, middels het redigeren van dit onderdeel. Tijdens het interview, zijn niet alle concepten aan bod gekomen, omdat deze niet allemaal relevant zijn voor de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel. De volgende concepten zijn wel aan bod gekomen: 1) perceptie op de Jeugdbeschermingstafel, 2) perceptie op het probleem en 3) discretionaire ruimte.

7.2 Perceptie op de Jeugdbeschermingstafel

De voorzitters geven aan dat er een drempel is om te melden bij de Jeugdbeschermingstafel. Dit wordt door hen niet betreurd, omdat er voor ouders en kinderen een ingrijpende maatregel wordt verzocht. Hier moet, volgens hen goed over nagedacht worden, alvorens deze in te dienen. De afwegingen hierbij moeten zijn of ouders deze opgelegde maatregel moeten ondergaan, met als gevolg dat zij deels zeggenschap verliezen over hun kinderen en of een dergelijke maatregel het beoogde effect zal hebben. De voorzitters benoemen dat zij ervan op de hoogte zijn dat de gezinscoaches, de Jeugdbeschermingstafel als een drempel ervaren. Zij vernemen dat gezinscoaches regelmatig het adviesteam van de Raad voor de Kinderbescherming benaderen om een casus voor te leggen. Regelmatig krijgen de gezinscoaches vervolgens het advies om nog het één en ander aan interventies in te zetten.

De combinatie van de ervaren drempel en een advies van de Raad van Kinderbescherming, kan er volgens de voorzitters voor zorgen dat gezinscoaches te lang doorgaan in een zaak, alvorens ze deze melden bij de Jeugdbeschermingstafel. De voorzitters erkennen de drempel, maar deze is volgens hen, niet te hoog om daadwerkelijk te melden. Dit kan volgens de voorzitters, te maken hebben met de terminologie. Gezinscoaches benoemen namelijk dat zij 'de zaak terugkrijgen' als er geen Raadsonderzoek wordt gestart. De voorzitters geven aan dat de gezinscoaches nooit een zaak 'terugkrijgen'. Er start een raadsonderzoek of (tijdelijk) niet, waarna het gezin aan de slag moet met dit besluit en de gestelde voorwaarden. De gezinscoach is er ter ondersteuning, maar de verantwoordelijkheid ligt bij het gezin. Hiermee zet men ouders in hun kracht, volgens de voorzitters:

'Op deze wijze keer je het om. De gezinscoach krijgt niks terug en ze moeten niks. Ouders moeten.'

De voorzitters benoemen te willen voorkomen dat gezinnen die wel gemeld moeten worden, niet gemeld worden, vanwege de drempel die door gezinscoaches wellicht ervaren wordt. Dat mag volgens de voorzitters absoluut niet gebeuren.

De voorzitters vertellen dat zij in de afgelopen periode alle locaties van het CJG bezocht hebben en een voorlichting hebben gegeven. Daarnaast zal er van ieder CJG één casus nabesproken worden, die behandeld is aan de Jeugdbeschermingstafel. Het doel is om meer duidelijkheid te creëren over de positie van de Jeugdbeschermingstafel en om de weerstand tegen hen te verminderen. Daarnaast werkt de Jeugdbeschermingstafel mee aan het ontwikkelen van een module 'Jeugdbeschermingstafel' voor de CJG-academie.

Tot slot geven de voorzitters aan, de gezinscoaches altijd uit te nodigen om vragen die zij hebben over het besluit, ook te stellen aan tafel. De voorzitters geven aan dat zij, te allen tijde, een besluit verder willen toelichten. Daarom wordt bij het uitwerken van de notulen tegenwoordig meer aandacht besteed aan de onderbouwing van het besluit.

'We zijn een onafhankelijk orgaan en op een bepaald moment toetsen wij iets. Meer dan dat is het niet. Slechts enkelen, van het totaal aantal trajecten van het CJG, komt bij ons aan tafel. Wij zijn geen onderdeel van de hulpverlening.'

7.3 Perceptie op het probleem

Er vinden gesprekken plaats tussen de Jeugdbeschermingstafel en het CJG over de definitie van 'op het juiste moment melden'. In een hulpverleningstraject is de bepaling hiervan, volgens de voorzitters, het moeilijkste wat er is. Daarbij komt dat een melding bij de Jeugdbeschermingstafel niet altijd gedaan hoeft te worden, om een raadsonderzoek te laten starten.. Een melding bij de Jeugdbeschermingstafel kan ook gedaan worden als interventie, eerder in het traject, om een eventueel gevolg duidelijk te maken aan het gezin, of om het hulpverleningstraject recht te trekken. Voor dit soort interventies, zou de Jeugdbeschermingstafel, volgens de voorzitters, vaker ingezet willen worden. Aan tafel zien de voorzitters namelijk casuïstiek voorbijkomen waarin er enorm veel geprobeerd en ingezet is, dat er vervolgens bijna niks meer mogelijk is. Tot slot, benoemen de voorzitters dat de tendens zichtbaar is, waarbij er steeds later in het hulpverleningstraject gemeld wordt door de gezinscoaches.

'Het nadeel van later melden, is dat de ernst en urgentie van de problematiek ook groter wordt. De meldingen worden heftiger. Daarbij komt ook dat we twijfelen aan wat een jeugdbeschermer daarna, in het gedwongen kader, nog kan betekenen?'

7.4 Discretionaire ruimte

De voorzitters benoemen dat zij, in toenemende mate, zien dat gezinscoaches met zijn tweeën een zaak oppakken en vinden dit een positieve ontwikkeling. Volgens hen houden zij elkaar hiermee scherp. Daarbij merken de voorzitters op dat zij grote verschillen zien de werkwijze en de hulpverleningstrajecten van de gezinscoaches. Er zijn gezinscoaches die zelf aan de slag gaan met alle hulpvragen, waarbij zij niets uitbesteden en waarbij directe collega's alle hulpvragen verwijzen, waardoor er soms tot zelfs 7 organisaties betrokken zijn. De voorzitters geven aan van mening te zijn dat, ondanks affiniteit met bepaalde doelgroepen, gezinscoaches wel alle zaken moeten kunnen oppakken.

'Ik vind dat de gezinscoach alle soorten zaken op moet kunnen pakken. Gezinnen mogen niet op een wachtlijst blijven staan.'

De voorzitters geven aan verschillen te zien in de kwaliteit van de hulpverleningstrajecten. Met regelmaat zien de voorzitters dat er door de gezinscoaches veel aan de omliggende factoren wordt gewerkt zoals financiën, inkomsten, de voedselbank, fondsen aanschrijven etc. De voorzitters zijn van mening dat de corebusiness van de gezinscoach, de veiligheid van de minderjarige moet zijn. Ongeacht andere problematiek, zou eerst hier de focus moeten liggen, alvorens andere hulpvragen worden opgepakt, zo stellen de voorzitters. Tegelijkertijd benoemen zij dat dit een lastig onderwerp is voor een gezinscoach:

'Vaak wordt het CJG door ouders zelf ingeschakeld, of wordt het gezin verwezen naar het CJG door een andere partij, omdat er juist ook aan de randvoorwaarden gewerkt moet worden.'

De voorzitters zijn van mening dat het van kwaliteit getuigt als ouders in een hulpverleningstraject op de hoogte zijn van alle stappen en dat zij deel hebben genomen aan het besluitvormingsproces. Het getuigt, volgens de voorzitters, echter niet van kwaliteit als slechts benoemd wordt wat ouders niet goed doen en als er benoemd wordt dat een jeugdbeschermer nodig is om toezicht te houden op ouders. Tot slot geven de voorzitters aan dat zij zien dat de grondbeginselen van Signs of Safety steeds meer toegepast worden, echter is de houding van de gezinscoach hierin erg belangrijk, volgens hen.

'Signs of Safety is geen trukendoos. Het gaat om je houding.'

'Hulpverleners zouden zich vaker moeten verplaatsen in de ouders. Zou jij aangesproken willen worden over wat je niet kan, of liever op wat je wel kan? Iedere ouder wil weten wat er over hen besloten wordt, ze moeten daar onderdeel van zijn. Dit gebeurt te weinig.'

De voorzitters geven aan dat mismatches tussen gezinscoaches en ouders met regelmaat aan tafel gezien wordt. Er zijn, volgens de voorzitters, gezinscoaches die de lat voor cliënten te hoog leggen en daardoor niet aansluiten bij het niveau van de cliënt, vooral als het gaat om (licht) verstandelijk beperkte jeugdigen en/ of ouders,. Ook bij niet- Nederlandse gezinnen is de mismatch te zien volgens de voorzitters, met alle goede bedoelingen ten spijt. Volgens de voorzitter ligt een gebrek aan kennis en inzicht, over hoe cliënten uit een andere cultuur te benaderen, hieraan ten grondslag.

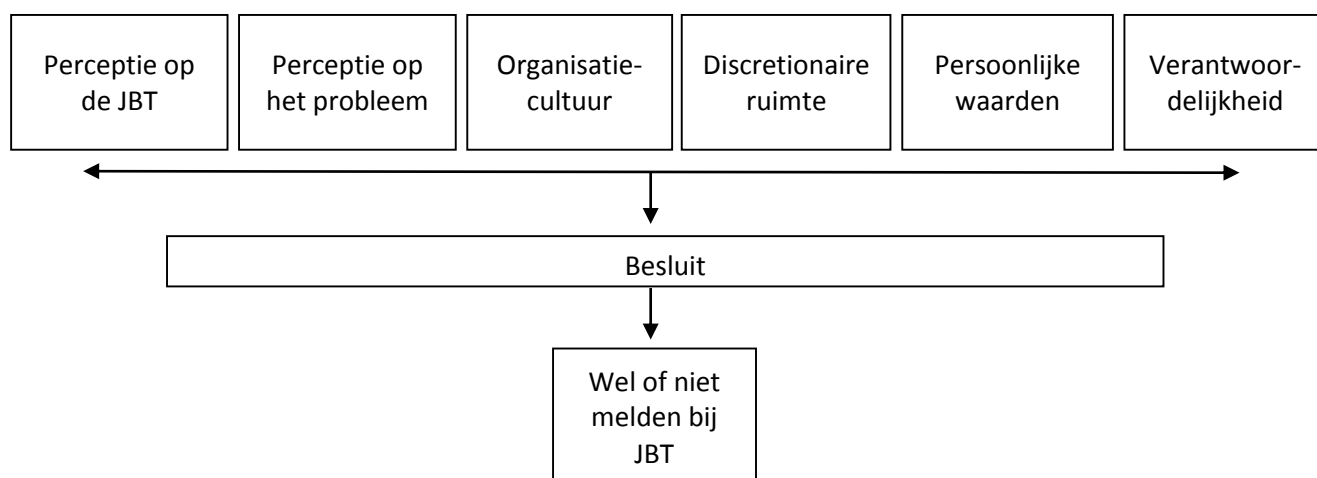
'Een voorbeeld is dat een VTO niet besproken is met ouders. Dat staat ook zo in het VTO beschreven, omdat ouders het 'niet zouden begrijpen'. Dat kan echt niet. Daar zie ik opleidingskansen.'

8. Analyse

8.1 Inleiding

De onderzoeksresultaten uit hoofdstuk vijf worden voorts geanalyseerd in dit hoofdstuk. De analyse vindt plaats door de onderzoeksresultaten te confronteren met het theoretisch kader, zoals deze in hoofdstuk twee uiteengezet is. Hierbij zal gereflecteerd worden op de samenhang tussen de concepten die in dit onderzoek centraal hebben gestaan, met als doel te kunnen duiden welke factoren bijdragen aan het besluitvormingsproces van de gezinscoach bij het CJG om een jeugdige door te geleiden van de jeugdhulp naar de jeugdbescherming.

Voor de beeldvorming wordt hieronder in figuur 6.1, nogmaals het conceptueel model getoond met daarin opgenomen de veronderstelde relatie tussen de concepten.



Figuur 6.1 Conceptueel model

Het verschijnsel, dat gedurende dit onderzoek centraal heeft gestaan, is het wel of niet melden door de gezinscoach, van een jeugdige bij de Jeugdbeschermingstafel; de primaire toegangspoort naar de jeugdbescherming. Welke factoren van invloed zijn op dit besluit, kunnen verklaard worden aan de hand van de eerder beschreven onderzoeksresultaten.

Er is voor gekozen om op individueel-, organisatie- en uitkomstniveau te analyseren wat de invloed is van de gestelde variabelen op het besluit van de gezinscoach. De analyse is als volgt opgebouwd. Voor ieder niveau is in een schema samengevat, op welke wijze de variabelen van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach. Vervolgens wordt er voor ieder niveau geanalyseerd welke lessen getrokken kunnen worden uit de onderzoeksresultaten. Ieder niveau wordt afgesloten met een korte conclusie, op basis van de theoretische verkenning in hoofdstuk 2, teneinde te kunnen verklaren, welke factoren van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach.

8.2 Individueel niveau

Gedurende het onderzoek is het individueel niveau onderzocht aan de hand van de variabelen 1) perceptie op de Jeugdbeschermingstafel, 2) perceptie op het probleem en 3) de discretionaire ruimte. Onderstaand schema geeft weer op welke wijze deze variabelen van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach, een jeugdige te melden bij de Jeugdbeschermingstafel.

Variabele	Bijdrage aan besluitvormingsproces
Perceptie op de JBT	<p>De melding als interventie om het hulpverleningstraject recht te trekken;</p> <p>De perceptie van de gezinscoach om de zaak weer 'terug te krijgen';</p> <p>De perceptie van de gezinscoach om zich te moeten verantwoorden bij de JBT over de handelingen die wel of niet verricht zijn gedurende het hulpverleningsproces;</p> <p>De perceptie van de gezinscoach dat het besluit of er wel of niet een raadsonderzoek start, al genomen is door de JBT voorafgaand aan de bijeenkomst.</p>
Perceptie op het probleem	<p>De JBT als toetsingsorgaan;</p> <p>De perceptie van de gezinscoach dat de JBT een orgaan is dat tot doel heeft, het verminderen van het aantal OTS-en in Den Haag.</p>
Discretionaire ruimte	<p>De individuele gezinscoach bepaalt het traject en de duur van het hulpverleningstraject;</p> <p>Nadat een zaak besproken is in teamverband, is er geen check op de uitvoer van het gegeven advies;</p> <p>De interne documentatie wordt als vaag, onduidelijk en weinig richtinggevend ervaren;</p> <p>Het opleidingsbudget van 40 uur per jaar, wordt als onvoldoende ervaren;</p> <p>Er is volgens de gezinscoaches sprake van een hoge werkdruk;</p> <p>Er wordt van de gezinscoach verwacht dat hij/ zij alle gezinnen met verscheidene problematiek kan begeleiden, echter voelt de gezinscoach zich niet hiertoe uitgerust.</p>

Het besluit van de gezinscoach om wel of niet te melden, kan in eerste instantie verklaard worden door bovenstaande schema. De ontwikkeling dat ouders, de Raad voor de Kinderbescherming en de gemeente aan één tafel zitten en dat de melder in bijzijn van alle partijen aan dient te geven waarom hij/of zij een kindbeschermingsmaatregel noodzakelijk acht, vinden alle gezinscoaches een goede ontwikkeling. Ook de toegankelijkheid van de Jeugdbeschermingstafel is voor de gezinscoaches geen drempel om te melden. De gezinscoaches weten op welk moment zij de Raad voor de Kinderbescherming of de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel kunnen consulteren.

Opvallend is dat de gezinscoaches de beleving hebben dat de Jeugdbeschermingstafel fungeert als 'waakhond', richting de jeugdbescherming. Op basis van deze visie op de Jeugdbeschermingstafel, nemen zij gedurende hun besluitvormingsproces in overweging, of de 'zwaarte' van de zaak voldoende zal worden geacht door de Jeugdbeschermingstafel. De gezinscoaches hebben ervaren dat er tijdens een bijeenkomst aan de Jeugdbeschermingstafel, zeer kritisch gekeken wordt naar de gronden van de melding en dat er niet per definitie uitgegaan wordt van de juistheid van de melding. Deze kritische blik wordt gewaardeerd door de gezinscoaches. Zij begrijpen dat een raadsonderzoek ingrijpend is voor ouders. Opmerkelijk is echter dat de gezinscoaches het moeilijk vinden dat er niet altijd een raadsonderzoek start na het indienen van een melding. Zij, als gezinscoach, hebben immers alle stappen gezet in het hulpverleningstraject die zij nodig achtten, alvorens een melding in te

dienen. Het besluit van de Jeugdbeschermingstafel om een raadonderzoek uit te stellen of helemaal niet te starten (verder/ terug in het vrijwillig kader), wordt deels ervaren als falen van de hulpverlener, maar ook als een aanval op de professionele kwaliteit van de desbetreffende hulpverlener. Dit gevoel wordt versterkt door de (soms) zeer kritische vragen die zij moeten beantwoorden tijdens een bijeenkomst, aangaande het doorlopen hulpverleningstraject.

Voorgaande beleving wordt door de gezinscoach meegenomen in de overweging die hij/ zij maakt om wel of niet te melden. Hierbij is het belangrijk te benoemen dat de gezinscoaches zelf meermaals hebben aangegeven langer te wachten en meer interventies toe te passen in het hulpverleningstraject, alvorens te melden bij de Jeugdbeschermingstafel.

Er is duidelijk sprake van een visieverschil tussen de gezinscoaches en de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel op het probleem, dat wil zeggen dat er een verschil in visie is op wanneer wel en/of niet te melden. Gezinscoaches geven aan later te melden, omdat zij de ervaring hebben dat als zij eerder melden, er geen raadsonderzoek zal starten. De Jeugdbeschermingstafel geeft juist aan dat er bijna niks meer mogelijk is in een zaak als er al zoveel geprobeerd is door een gezinscoach. Daarbij ziet de Jeugdbeschermingstafel een tendens in het steeds later melden in een traject.

Het visieverschil over de oplossing van het probleem waar het gezin, de gezinscoach en ook de Jeugdbeschermingstafel mee geconfronteerd wordt, is een belangrijke factor dat van invloed is op het besluitvormingsproces van de gezinscoach. Dit visieverschil kan namelijk verklaren dat de gezinscoach het uitstellen van een raadsonderzoek als falen ervaart, of als een aanval op de kwaliteit die hij/zij als hulpverlener geboden heeft. De Jeugdbeschermingstafel is immers van mening dat niet bij iedere melding een raadsonderzoek noodzakelijk is. Ook het uitstellen van het onderzoek kan, volgens hen, een bijdrage leveren aan een hulpverleningstraject en kan hiermee een doel zijn om mee naar de Jeugdbeschermingstafel te komen. De gezinscoaches, op een enkele na, hebben hier echter een andere visie op. Zij komen naar de Jeugdbeschermingstafel, omdat zij alles al geprobeerd hebben en omdat zij een raadsonderzoek noodzakelijk achten.

Bij het verklaren van de factoren welke van invloed zijn op het besluit wel of niet te melden, is het belangrijk stil te staan bij de mate van de discretionaire bevoegdheid van de gezinscoach. Noemenswaardig is dat het veel gezinscoaches onduidelijk is, welk beleid er in de organisatie van kracht is. Het is hen onduidelijk binnen welke kaders zij hun werk uit dienen te voeren. De vrije ruimte die de gezinscoaches hebben, lijkt groot te zijn. Zij hebben de vrijheid om zelf een richting te bepalen met een gezin, bij de start van een hulpverleningstraject. Er is geen verplichte check om de bedachte lijn te verifiëren. Ook is er geen verplichte check op de voortgang en op de eventuele bijstelling van de hulpverleningslijn. De individuele werker is hierin vrij, keuzes te maken die hij/zij in het belang acht van het gezin.

De beperking van de vrije ruimte is vormgegeven, door middel van het buddy-systeem; twee gezinscoaches die met elkaar hun caseload bespreken. Wat, hoe, óf en wanneer dit gebeurt, is afhankelijk van de gezinscoaches. Ook hier is geen controle op. Slechts één gezinscoach heeft aangegeven dat de teamleider aansluit bij een deel van de bespreking met de buddy. Een andere beperking van de vrije ruimte, is de teamvergadering waarin zaken besproken worden. Zoals benoemd, is de gezinscoach niet verplicht zijn/ haar zaken in te brengen. Dit gebeurt op basis van de inschatting en welwillendheid van de gezinscoach.

Op basis van voorgaande, kan gesteld worden dat er sprake is van een zeer hoge discretionaire bevoegdheid van de gezinscoaches.

Over het geheel kan gesteld worden dat de perceptie van de gezinscoach op de Jeugdbeschermingstafel van grote invloed is op het besluit, om wel of niet een verzoek in te dienen. Te allen tijde wordt in de overweging meegenomen wat de visie van de Jeugdbeschermingstafel op de melding zou zijn, als deze nu ingediend zou worden. Dit is een logische stap, echter is de invulling hiervan vaak negatief. De gezinscoach probeert daarom net zo lang interventies in te zetten, tot zij ervan overtuigd is dat de Jeugdbeschermingstafel van mening is dat een raadsonderzoek noodzakelijk is. De Jeugdbeschermingstafel wordt hierdoor als onvoorspelbaar ervaren door de gezinscoaches. De gezinscoach kan vooraf niet inschatten welk besluit genomen zal worden door de Jeugdbeschermingstafel.

De perceptie op het probleem, is in belangrijke mate van invloed op het besluit van de gezinscoach, met name, het verschil in perceptie op het probleem tussen de gezinscoach en de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel. Uit de eerder beschreven theorie (Klijn & Koppenjan, 2016), blijkt dat het geen noodzaak is dat alle betrokkenen dezelfde perceptie bereiken. Het is goed mogelijk dat, ondanks de onderlinge verschillen in perceptie, er een goed samenwerkingsverband kan ontstaan. Om tot oplossingen te komen, is een bepaald niveau van gedeelde percepties, overeenstemming en bewustzijn nodig over het feit dat er verschillende perspectieven zijn op het probleem. In bepaalde mate is er een niveau van bewustzijn: de gezinscoaches weten dat de Jeugdbeschermingstafel ook de trends en ontwikkelingen in het groter geheel bewaakt en dat zij, indien nodig, hierop in speelt.

Anderzijds is de Jeugdbeschermingstafel zich bewust van de taak van de gezinscoach en het doel waarmee zij aan tafel komt. Echter, het gevoel van onbegrip bij de gezinscoach overheerst. Hierin ligt nog ruimte om tot een gedeelde perceptie en bewustzijn te komen over het feit dat deze verschillen aanwezig zijn. Enkele pogingen zijn hiertoe reeds gedaan; de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel zijn op alle locaties van het CJG langsgedaan voor een voorlichting. Van iedere CJG is er één zaak nabesproken met de voorzitters van de Jeugdbeschermingstafel en er wordt een module 'Jeugdbeschermingstafel' ontwikkeld door de CJG-Academie. Echter, voorgaande analyse laat zien dat een hoger niveau van een gedeelde perceptie nodig is. Dit kan de juistheid van een melding vergroten.

Uit onderzoek van Kelly (1994), naar de effecten van individuele zienswijze op de besluitvormingsprocessen van street-level bureaucrats, blijkt dat deze in een grote mate doorwerken wanneer er sprake is van een hoge mate van discretionaire ruimte binnen de organisatie. Wanneer street-level bureaucrats te maken hebben met strikte regels en werkzaam zijn in een traditionele organisatiebureaucratie, blijkt dat de individuele zienswijze in bepaalde mate doorwerken in de besluitvormingsprocessen. De gezinscoaches, werkzaam bij het CJG Den Haag, beschikken over een hoge mate van discretionaire bevoegdheid en zijn niet onderhevig aan strikte regels van een traditionele organisatiebureaucratie. Geïmpliceerd mag worden dat daarom de individuele zienswijze van de gezinscoaches in grote mate doorwerken op het besluit wel of niet te melden bij de Jeugdbeschermingstafel.

8.3 Organisatieniveau

Gedurende het onderzoek is het organisatieniveau onderzocht aan de hand van de variabele organisatiecultuur. Onderstaand schema geeft weer op welke wijze deze variabele van invloed is op het besluit van de gezinscoach om een jeugdige te melden bij de Jeugdbeschermingstafel.

Variabele	Bijdrage aan het besluitvormingsproces
Organisatiecultuur	<p>De gezinscoaches ervaren dat er nauwelijks kaders, regels of verplichtingen zijn;</p> <p>De regels die er zijn, worden niet consequent toegepast;</p> <p>De regels die er zijn, worden als rekbaar ervaren;</p> <p>Het CJG vertrouwt op de professionaliteit van de gezinscoach;</p> <p>Gezinscoaches nemen zelf het initiatief om zaken met collega's te bespreken.</p>

De keuze van de gezinscoach om wel of niet een melding in te dienen, kan tevens worden verklaard op basis van de organisatiecultuur. Uit de onderzoeksresultaten is gebleken dat het CJG weinig regels en kaders oplegt aan de gezinscoach bij de uitvoer van het werk. Het gevolg hiervan is dat de individuele zienswijze doorwerkt in het besluit wat hij/zij neemt. Als de gezinscoach voornemens is een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel, dient hij/zij deze keuze te allen tijde voor te leggen aan haar team. Pas als er sprake is van een teambesluit, kan de melding daadwerkelijk ingediend worden. Voorafgaand aan de bespreking in teamverband, met andere woorden, gedurende het hulpverleningstraject, zijn er voor de gezinscoach nauwelijks regels en kaders die richtinggevend zijn voor het hulpverleningstraject. De overweging die hij/zij maakt om verdere interventies in te zetten, alvorens een melding in te dienen, kan hij/zij in principe zelfstandig maken. Daarbij heeft hij/zij wel altijd de mogelijkheid dit te bespreken met een buddy. Niet alle gezinscoaches zoeken zijn of haar buddy op. Wel zoeken zij een collega op naar eigen keuze.

Het beleid van de gemeente Den Haag is erop gericht dat de gezinscoach aangesproken wordt op zijn/haar professionaliteit; als de gezinscoach het nodig acht een zaak te bespreken in het team, dan is aan hem/haar om dit te organiseren. Opmerkelijk is dat, nagenoeg alle gezinscoaches, aangeven behoefte te hebben aan het bespreken van alle zaken, met het hele team, of met een gedragswetenschapper, zodat er meer zicht komt op de veiligheid van de jeugdigen. Echter geven ook nagenoeg alle gezinscoaches aan, dat zij zelf altijd een collega opzoeken om zaken mee te bespreken en dat er bijna geen zaak is, die niet besproken is met een collega. Ondanks dit gegeven, lijkt het gebrek van de verplichting van een structureel inhoudelijk overleg, tot gevolg te hebben dat er sprake is van een onveilig gevoel. Nog belangrijker is het gevolg dat gezinscoaches van mening zijn dat de invloed van de individuele werker op het hulpverleningstraject, te groot is. De wens naar meer centraal georganiseerd werken, is sterk aanwezig.

Voorgaande analyse laat zien dat de individuele zienswijze van de gezinscoach, wel degelijk van invloed is op het besluit die hij/zij neemt, om wel of niet een melding te doen bij de Jeugdbeschermingstafel. Bij het nemen van dit besluit, wordt hij/zij niet beperkt door organisatieroutines. Het uiteindelijke besluit dient hij/zij wel voor te leggen aan het team, echter de route, die mede bepalend is in het besluit, legt de gezinscoach individueel af.

Of de individuele zienswijze van de gezinscoach van invloed is op het besluit om wel of niet te melden bij de Jeugdbeschermingstafel, hangt mede af van de organisatiecultuur. Raeymaeckers (2009) stelt dat het handelen van hulpverleners in grote mate ten grondslag ligt aan twee belangrijke contextuele kenmerken; de groepsdimensie en de rasterdimensie. Het eerste kenmerk is de mate waarin de groep, waarvan de gezinscoach onderdeel is, het gedrag van de individuele gezinscoach probeert te sturen (groepsdimensie). Het tweede kenmerk zijn de regels welke door de organisatie worden opgelegd (rasterdimensie). De respondenten geven aan te ervaren dat zij vrijwel geen kaders, regels of verplichtingen hebben. Ook de invloed van de collega-gezinscoaches is beperkt op de beslissingen die zij nemen. Het is aan de individuele gezinscoach of zij wel of niet gebruik maken van de expertise van hun collega's.

Gesteld kan worden dat de cultuur van het CJG geduid mag worden als een marktcultuur, oftewel een individualistische cultuur, welke zich kenmerkt door de zwakke groeps- en rasterdimensie. Dit houdt in dat de gezinscoaches een grote vrije ruimte van handelen hebben en dat zij niet gestuurd worden door 'sterkere groepen'. Daarbij komt dat zij nauwelijks belemmerd worden door allerlei bepalingen en regels.

8.4 Uitkomsten niveau

Gedurende het onderzoek is het individueel niveau onderzocht aan de hand van de variabelen 1) persoonlijke waarden, 2) verantwoordelijkheid en 3) het besluit. Onderstaand schema geeft weer op welke wijze deze variabelen van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach een jeugdige te melden bij de Jeugdbeschermingstafel.

Variabele	Bijdrage aan het besluitvormingsproces
Persoonlijke waarden	<p>De wil van de gezinscoach om correct te handelen en het kind daarbij altijd centraal te stellen;</p> <p>De gezinscoach wil bevraagd worden op de rol van de eigen waarden en normen in het werk;</p> <p>Er is, volgens de gezinscoaches, een scala aan deskundigheid 'in huis' bij het CJG;</p> <p>Gezinscoaches hebben intervisie.</p>
Verantwoordelijkheid	<p>Gezinscoaches geven aan zichzelf als zelfstandige werker te zien en zij bekijken eerst zelfstandig de beschikbare opties die er zijn;</p> <p>Er is voor de gezinscoaches, sprake van een veilige omgeving; zij geven aan zich veilig genoeg te voelen om zich kwetsbaar op te stellen bij collega's;</p> <p>Gezinscoaches vragen om feedback als zij dit nodig achten.</p>
Besluit	<p>Zaken worden besproken op initiatief van de gezinscoach;</p> <p>Een melding bij de Jeugdbeschermingstafel wordt altijd besloten in teamverband;</p> <p>Gezinscoaches hebben een buddy met wie zij hun caseload kunnen/ moeten bespreken. Niet alle gezinscoaches doen dit.</p>

Naast de eerder genoemde factoren die van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach, speelt ook de factor 'persoonlijke waarden' een rol. Deze is echter minder groot dan verwacht. De gezinscoaches laten hun persoonlijke waarden, zo min mogelijk van invloed zijn op het hulpverleningstraject dat zij coördineren. Dit doen zij door zich met regelmaat af te vragen wat de gekozen lijn over de eigen persoon zegt. Daarnaast bespreken zij dit nagenoeg allemaal met de ouders van het gezin dat zij begeleiden. De werkwijze Signs of Safety lijkt hen te dwingen om het kind centraal te stellen, zonder daarbij uit te gaan van de persoonlijke waarden van henzelf.

Indien nodig, vragen zij feedback aan collega's of zij bespreken de kwestie tijdens intervisie. De veiligheid in de teams is, volgens een enkeling na, aanwezig om dit te doen. Indien zij daadwerkelijk om feedback vragen, zijn ze ook van mening dat ze voldoende feedback krijgen. Het risico wordt echter wel benoemd dat tijdens intervisie er opnieuw over de inhoud van de zaak gesproken wordt, in plaats van over 'de persoon in de hulpverlening'. Tot slot is het noemenswaardig dat een enkeling zelf het initiatief neemt tot het vormen van een groep, om de invloed van de persoonlijke waarden op de uitvoering van het werk, te bespreken.

Al met al, lijkt het erop dat de gezinscoaches zich terdege bewust zijn van hun persoonlijke waarden, dat zij zich hierin richting ouders en collega's kwetsbaar op durven te stellen en dat, indien nodig, zij een collega raadplegen. Opvallend is echter dat de gezinscoaches opnieuw aangeven sturing te missen van de organisatie. Ondanks de eigen initiatieven, achten zij de huidige situatie onvoldoende geschikt voor het werk dat zij uitvoeren. Zij zouden graag zien dat de organisatie hen helpt de persoonlijke waarden binnen de hulpverleningstrajecten te minimaliseren. Dit zou volgens hen kunnen door inzet van werkbegeleiding of door, wederom, inzet van een gedragswetenschapper die bij belangrijke beslissingen meekijkt en meebeslist.

Voorgaande wil niet zeggen dat de gezinscoaches zich niet bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid, welke tevens opgenomen is in de Jeugdwet. Hier zijn zij zich namelijk wel degelijk van bewust. Echter zouden zij meer toegerust willen zijn op deze verantwoordelijkheid, door meer sturing en ondersteuning van de organisatie.

Gezinscoaches hebben aangegeven, zoals reeds benoemd, dat er van hen verwacht wordt een generalist te zijn. Dat wil zeggen dat zij alle zaken met diverse problematiek moeten kunnen oppakken. De gezinscoaches voelen zich hiertoe niet uitgerust. Zij benoemen hulpverlening te bieden (zoals opvoedondersteuning), zonder dat dit hun expertise is, of dat zij hier überhaupt in opgeleid zijn. Een voorzichtige aanname is dat gezinscoaches hierdoor van mening kunnen zijn dat de invloed van de persoonlijke waarden groter is dan zij wenselijk achten, omdat zij de kaders missen waarbinnen deze hulpverlening geboden moet worden en omdat zij van mening zijn de kennis te missen om deze hulpverlening te bieden.

Samenvattend, lijkt de invloed van de persoonlijke waarden van de gezinscoach op het besluit gering te zijn, doordat zij zich bewust zijn van deze persoonlijke waarden en indien nodig, zij een collega vragen ter consultatie. Een grotere waarborging hiervan wordt mogelijk geacht, indien de organisatie hen hierin ondersteunt.

Een laatste factor waarvan onderzocht is in welke mate deze van invloed is op het besluit van de gezinscoach, betreft het besluit zelf; de mate waarin er structureel inhoudelijk overleg plaatsvindt, alvorens een besluit te nemen. Bij de diverse andere factoren is hier al deels bij stilgestaan. Toch is besloten om hier specifiek aandacht aan te besteden.

De respondenten waren duidelijk over de huidige hoeveelheid aan structureel inhoudelijk overleg: zij vonden allen dat dit te weinig is en vooral te vrijblijvend van karakter is. Deze vrijblijvendheid wordt

als negatief ervaren door de gezinscoaches. Het hele zorgproces van een cliënt is gebaseerd op keuzen en beslissingen Knorth e.a. (1995). De gezinscoach is verplicht om het voornemen een melding te doen bij de Jeugdbeschermingstafel, te bespreken in het team. Echter, zij is niet verplicht om de weg hier naartoe, de keuzen die zij voorafgaand aan de melding maakt, voor te leggen aan zijn/haar team. De inventarisatie van de factoren, die ten grondslag liggen aan de problematiek van de cliënt, wordt gedaan door de individuele gezinscoach. Ook het besluit of verdere interventies passend zijn, is afhankelijk van de visie van de individuele gezinscoach. Daarbij bekijkt de gezinscoach met welke interventie het meest bereikt kan worden. De gezinscoach kan deze stappen individueel zetten. Ook na start van de interventie staat de gezinscoach voor verschillende keuzes; het effect van de inzet van de interventie moet gevolgd worden. Op basis hiervan, maakt de gezinscoach weer een keuze om de interventie door te zetten, te wijzigen of stop te zetten en eventueel een zwaardere vorm van hulp te initiëren, door bijvoorbeeld het indienen van een melding bij de Jeugdbeschermingstafel. De gezinscoaches benoemen dat zij veel met elkaar bespreken, echter is de constante waarborging van het nemen van de meest geschikte beslissing, op al deze eerder genoemde momenten, niet gewaarborgd.

Voorgaande structuur van het CJG draagt bij aan de hoge mate van discretionaire ruimte welke geboden wordt aan de gezinscoach. Derhalve is de invloed van de mate, waarin er structureel inhoudelijk overleg plaatsvindt, van invloed op het besluit van de gezinscoach.

Tot slot is er gekeken naar de mogelijkheid om een voorspellende waarde toe te kennen aan de hulpverleningstrajecten bij het CJG. Volgens onderstaand overzicht is getracht hier invulling aan te geven:

Het CJG heeft in 2015 5.772 gezinnen in begeleiding gehad. Van de 5.772 trajecten zijn er 53 gemeld bij de Jeugdbeschermingstafel (40% van het totaal aantal meldingen bij de Jeugdbeschermingstafel) In deze 53 trajecten is er in 26 gevallen besloten een Raadsonderzoek te starten.

➤ True Positive

Als men zich, als cliënt, aanmeldt bij het CJG, is de kans dat de gezinscoach besluit tot het indienen van een verzoek tot Onderzoek, welke wordt doorgezet aan de Raad voor de Kinderbescherming, 0.45%.

In de Jaarrapportage Jeugdhulp (2015) is opgenomen dat het CJG van de 5.772 gezinnen welke zij in begeleiding heeft gehad, gemiddeld 87.5% met positief resultaat, afgesloten is.

➤ True Negative

Als men zich, als cliënt, aanmeldt bij het CJG, is de kans dat de gezinscoach besluit om geen Verzoek tot Onderzoek in te dienen, waarbij dit ook niet nodig bleek, omdat de zaak afgesloten is, 87.5%.

Van de 53 meldingen (die door het CJG bij de Jeugdbeschermingstafel zijn gedaan), is er in 6 gevallen besloten dat het gezin verder kon in het vrijwillig kader. Daarnaast zijn er van de 21 uitgestelde raadsonderzoeken, 13 niet terug gemeld. Dit betekent dat in een totaal van 19 trajecten, waarin er gemeld is, er uiteindelijk geen raadsonderzoek is gestart. Hierbij is het belangrijk te vermelden dat het besluit om een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel, niet per definitie een verkeerd besluit is geweest. Het indienen van het verzoek kan namelijk een positief effect hebben gehad op het gezin. Het gezin kan wellicht door een bijeenkomst aan de Jeugdbeschermingstafel gemotiveerd zijn geraakt om samen te werken met de gezinscoach.

➤ False Positive

Als men zich, als cliënt, aanmeldt bij het CJG, is de kans dat de gezinscoach besluit wel een Verzoek Tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel en dit niet nodig blijkt te zijn (de Raad voor de Kinderbescherming start niet met haar onderzoek en hierin zijn de eventuele terugmeldingen in opgenomen), 0.33%.

De bepaling van het percentage False Negative, is moeilijk te bepalen. Er blijft een restpercentage over van 11.7%. Het is voorbarig te stellen dat in al deze trajecten bijvoorbeeld een crisis is ontstaan en dat er geen regulier VTO is ingediend bij de Jeugdbeschermingstafel, maar dat er door de crisis, een Voorlopige Ondertoezichtstelling (VOTS) is aangevraagd. Er kunnen namelijk trajecten gestopt zijn, doordat ouders verhuisd en/of onvindbaar zijn. In de jaarrapportage Jeugdhulp is opgenomen dat in 2015, 56 onderzoeken door de Raad voor de Kinderbescherming zijn uitgevoerd waarbij er sprake was van een VOTS. Als bekend is welke percentage van deze 56 trajecten in begeleiding was van het CJG, ten tijde van de uitspraak van de kinderrechter (VOTS), kan bepaald worden wat het percentage van de False Negative is. Gedurende dit onderzoek is dit percentage niet achterhaald.

➤ False Negative

Als men zich, als cliënt, aanmeldt bij het CJG, is de kans dat de gezinscoach besluit geen Verzoek tot Onderzoek in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel, terwijl achteraf blijkt dat er wel een melding gedaan had moeten worden, op dit moment onduidelijk. Mogelijk is dit 11.7%, echter is het percentage, zeer waarschijnlijk, lager.

Onderstaand figuur is een schematische weergave van de bovengenoemde percentages. Deze percentages zijn de voorspellende waarden voor een gemiddeld traject bij de Centra voor Jeugd en Gezin in de gemeente Den Haag.

		Realiteit	
		True	False
Verwacht	True	<p>True Positive (correct) 0.45%</p>	<p>False Positive (niet correct) 0.33%</p>
	False	<p>False Negative (niet correct) Percentage onduidelijk</p>	<p>True Negative (correct) 87.5%</p>

Figuur 6.7: False positives and false negatives

Op het moment dat de gezinscoach voor een belangrijke keuze staat, het wel of niet melden bij de Jeugdbeschermingstafel, zoeken de meeste gezinscoaches elkaar op om te reflecteren op hun eigen handelen, maar vooral ook om te reflecteren op hun persoonlijke waarden. Dit doen zij door elkaar kritische vragen te stellen, maar ook door te kijken wat het handelen zegt over de persoon zelf. Volgens de benadering van Garfat en Ricks (1995), ontwikkelen de gezinscoaches op deze wijze een ethisch kader, waar zij gebruik van maken bij beslissingen die zij in de toekomst nemen. De gezinscoaches laten zien, de tijd te nemen om in een proces van ethische besluitvorming, te reflecteren op hun persoonlijke waarden, kennis en handelingen, door het centraal plaatsen van de 'self'.

De gezinscoaches nemen bij deze keuze, verschillende opties in overweging. Dit doen zij door het gezin te bevragen en indien nodig, zoeken zij collega's op voor overleg. Deze stappen geven aan dat de gezinscoach, in essentie, de externe codes van ethiek, normen van de praktijk en contextuele waarden, in acht neemt en de relevante waarde voor de huidige situatie evalueert. Dit alles vindt plaats via een 'persoonlijk ethische lens', waarmee de gezinscoach uiteindelijk een praktisch besluit maakt. Dit komt overeen met het gedachtegoed van Garfat en Ricks (1995), waarin het model, voor het beoefenen van ethiek, er één is waarbinnen een verantwoorde, zelfbewuste professional, kritisch de beschikbare opties in een tegenstrijdige waarde situatie beoordeelt. Belangrijk hierbij te vermelden is dat de gezinscoaches de normen van de praktijk missen; dat wil zeggen dat het voor de meesten van hen onduidelijk is wat volgens de organisatie, het CJG, de normen van veiligheid zijn, of de normen van het 'goed genoeg'-principe.

Inherent aan deze analyse is het feit dat de gezinscoaches een spanning en/ of druk ervaren bij het nemen van verantwoordelijkheid. In een eerdere analyse is al besproken dat er sprake is van een tekort aan beschikbare middelen. Hierbij valt te denken aan informatie, opleiding en tijd. Hierdoor is er zowel sprake van een interne druk, als een externe druk. De interne druk uit zich door een tekort aan beschikbare middelen. De externe druk uit zich door de wens van de cliënt, welke niet altijd overeenkomt met hetgeen dat door de gezinscoach als juist wordt geacht. Deze druk zorgt ervoor dat het nemen van het besluit voor een melding bij de Jeugdbeschermingstafel, voor de gezinscoach, bemoeilijkt wordt.

De gezinscoaches lijken zich goed te beseffen dat zij na het nemen van een besluit, ook de verantwoordelijkheid hebben om de impact van de actie te volgen en de effectiviteit te evalueren. Dit laat zien dat de gezinscoaches niet werken volgens het extern gedreven model, waarin 'het juiste antwoord' centraal staat. Immers hoeft de juistheid van een actie niet te worden geëvalueerd, omdat dit vooraf al vastgesteld wordt.

9. Conclusie & Aanbevelingen

9.1 Inleiding

Het doel van de Jeugdwet is het vereenvoudigen van het jeugdstelsel. Een ander doel van de Jeugdwet is de efficiëntie en de effectiviteit van het jeugdstelsel te optimaliseren. Tegelijkertijd is de overheid van mening dat de zorg goedkoper geregeld kan worden door de gemeenten. Om dit te bewerkstelligen zou er, volgens de overheid, meer geïnvesteerd moeten worden in, onder andere preventie, zodat een beroep op dure vormen van zorg kan worden teruggedrongen. Hiertoe voorziet de Jeugdwet, waar dit nodig wordt geacht, in een integrale aanpak van jeugdhulp en jeugdbescherming. Eind 2014 presenteert de regio Haaglanden haar Regionaal Uitvoeringsprogramma Jeugdhulp, waarin beschreven wordt hoe de gemeenten, in de regio Haaglanden, uitvoering geven aan de Jeugdwet.

In dit uitvoeringsprogramma zijn meerdere speerpunten opgenomen. Eén van deze speerpunten betreft de inrichting van de Toegang. Het doel van de Toegang is het verhelderen van de vraag, het uitvoeren van de risicotaxatie, het inschatten van het juiste aanbod op korte en lange termijn, het organiseren en het verlenen van de doeltreffende hulp. Dit alles met het doel, zoals gesteld in de Jeugdwet om efficiënt, effectief en integraal de juiste jeugdhulp op het juiste moment te kunnen bieden aan jeugdigen en gezinnen. Deze taak belegt de gemeente Den Haag bij het CJG. De visie van het CJG is, onder meer, dat toegang en hulpverlening niet van elkaar gescheiden worden, maar juist geïntegreerd. Daardoor zijn, volgens de gemeente Den Haag, snelle en lichtere vormen van jeugdhulp direct beschikbaar. De gemeente Den Haag stelt dat de kern van de kwaliteit van de geboden hulpverlening, in haar visie, begint bij de professional. Het dient voor de gezinscoach vanzelfsprekend te zijn dat zij alle stappen met ouders en jongeren zet. De gezinscoach krijgt deze handelingsvrijheid én dient hier, volgens de gemeente Den Haag, mee te doen wat nodig is voor het gezin en de jeugdigen. De gemeente Den Haag stelt in haar kadernota, dat zij wil dat de gezinscoaches in staat worden gesteld te leren, waarbij de professional zelf ook gericht is op voortdurende persoonlijke ontwikkeling

Daarnaast is het beleid van de gemeente Den Haag erop gericht dat elke gezinscoach, namens de gemeente Den Haag, verantwoordelijk is voor het oppakken van alle vragen rondom opvoeden en opgroeien. Te allen tijde bestaat de mogelijkheid voor de gezinscoach, gebruik te maken van de inzet en de expertise van collega's binnen het CJG. Tevens bestaat de mogelijkheid voor gezinscoaches om gebruik te maken van de inzet en expertise van collega's die werkzaam zijn binnen de Jeugdbescherming.

Ten aanzien van de doorstroom vanuit Jeugdhulp naar Jeugdbescherming, stelt de gemeente dat hulp in het gedwongen kader, geen nieuw hulptraject is dat losstaat van de voorafgaande hulp van het CJG. Een maatregel in het gedwongen kader, is een tijdelijk onderdeel van het lopende hulpverleningsproces. De meerwaarde van de doorstroom naar Jeugdbescherming is dus vooral dat stagnatie in al lopende hulpverleningsprocessen, wordt doorbroken, of dat een jeugdige, door interventie van een jeugdbeschermer, in veiligheid gebracht kan worden. De aansluiting bij de hulp welke al loopt vanuit het CJG en die veelal ook doorloopt nadat de maatregel is afgelopen, garandeert continuïteit.

Met dit onderzoek wordt getracht antwoord te geven op de vraag welke factoren van invloed zijn op het besluit van de gezinscoach, een jeugdige door te geleiden van jeugdhulpverlening naar jeugdbescherming. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusie van dit onderzoek gepresenteerd.

De doelstelling van dit onderzoek is in hoofdstuk één als volgt geformuleerd:

Dit onderzoek heeft als doel bij te dragen aan de verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag. Dit wordt gedaan door te analyseren welke factoren van invloed zijn op het besluitvormingsproces, inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de jeugdhulp naar de jeugdbescherming, welke plaatsvindt bij de gezinscoach van het Centrum voor Jeugd en Gezin.

In dit hoofdstuk worden de deelvragen en de centrale vraag beantwoord. Tevens bevat dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies, welke ook gezien kunnen worden als aanbeveling, gericht aan de directie en het management van het CJG Den Haag. Tot slot wordt kort beschreven welke 'bijvangst' is gedaan met dit onderzoek.

9.2 Beantwoording deelvragen

Gestart wordt met de beantwoording van de deelvragen.

Deelvraag 1

Welke, voor dit onderzoek, relevante inzichten, biedt de literatuur op het gebied van 1) de mate waarin de vrije beslissruimte van de gezinscoach van invloed is op de besluiten die hij/zij neemt, 2) de mate waarin de vrije beslissruimte van de gezinscoach beperkt wordt, door regels en kaders, welke het CJG aan de gezinscoach stelt en 3) de invloed van de persoonlijke waarden van de gezinscoach op de keuzes die hij/zij maakt?

Gebleken is dat de vrije beslissruimte, van professionals in de publieke dienstverlening, veelvuldig aan bod komt in de wetenschappelijke literatuur. Er is voor gekozen deze vrije ruimte uit te werken aan de hand van de theorie van Lipsky (2010). Lipsky spreekt over de street-level bureaucrat; de werknemers van overheidsinstanties, die, omwille van hun werk, in rechtstreeks contact staan met de burger en die bij de uitvoering van hun werk, te maken hebben met een grote beoordelingsvrijheid. De professionals zijn vaak vrij van toezicht door managers en daarbij wordt van de professional verwacht dat hij een discretionair oordeel vormt. Alle street-level bureaucraten doorlopen een gelijkvormig besluitvormingsproces. Dit besluitvormingsproces wordt, volgens Lipsky, door verschillende factoren beïnvloed: 1) de schaarste van goederen, 2) het feit dat klanten vaak onvrijwillig klant zijn en 3) de vervreemding van de professional.

De invloed van de individuele zienswijze van de professional op besluiten die hij/zij neemt, wordt aan de hand van de studie van Keiser (2010) verklaard. Keiser stelt dat de persoonlijke interactie tussen de street-level bureaucrat en de klant, een significante factor is bij het verklaren van het gedrag van de street-level bureaucrat. Een eerste onderbouwing hiervan is dat street-level bureaucraten beïnvloed worden door de percepties welke zij hebben over actoren, werkzaam bij andere overheidsinstanties. Een andere factor, die van invloed is op de beslissingen die een street-level bureaucrat maakt, heeft te maken met de doelen van de organisatie en de laatste factor, welke van invloed is op de besluitvorming van street-level bureaucraten, is de factor tijd.

De mate waarin de vrije beslissruimte van de gezinscoach beperkt wordt, wordt aan de hand van de studie van Raeymaeckers (2009) getoetst. Raeymaeckers stelt dat het handelen van hulpverleners in grote mate ten grondslag ligt aan twee belangrijke contextuele kenmerken; de groepsdimensie en de rasterdimensie. Het eerste kenmerk is de mate waarin de groep, waar de hulpverlener onderdeel van is, het gedrag van de individuele hulpverlener probeert te sturen (groepsdimensie) Het tweede kenmerk zijn de regels die door de organisatie worden opgelegd (rasterdimensie). Deze verdeling wordt gebruikt om een onderscheid te maken in vier vormen van organisatieculturen: de marktcultuur, de fatalistische organisatiecultuur, de egalitaire organisatiecultuur en de hiërarchische organisatiecultuur. Er is voor gekozen de marktcultuur en de fatalistische cultuur te betrekken in dit onderzoek.

De invloed van de persoonlijke waarden van de professional op besluiten die hij/zij neemt, wordt aan de hand van de studie van Garfat en Ricks (1995) bekeken. Garfat en Ricks hebben het Self-driven ethical decision making model ontwikkeld. Het Self-driven ethical decision making model is gecentreerd rondom de persoon van de hulpverlener. Een probleemsituatie wordt door de hulpverlener geëvalueerd, geactualiseerd en geconfronteerd op basis van de persoonlijke kaders van de hulpverlener en haar ethische waarden en normen. Het resultaat van deze activiteit is een self-driven ethische besluitvorming op basis van de persoon van de hulpverlener, de situatie en het proces van een kritische en reflectieve analyse, binnen de context van het probleem.

De combinatie van deze studies hebben het benodigde inzicht gegeven over de besluitvorming van de gezinscoach bij het CJG Den Haag. De beantwoording van de volgende deelvragen beschrijft hoe dit proces in de dagelijkse praktijk van de gezinscoach verloopt.

Deelvraag 2:

Welk beleid voert de gemeente Den Haag, inzake de doorstroom van jeugdigen vanuit de jeugdhulp naar de jeugdbescherming?

De gemeente Den Haag heeft in haar Kadernota (2014) haar visie beschreven met betrekking tot de overgang van hulpverlening naar het gedwongen kader. Hierin is opgenomen dat gedwongen hulpverlening een tijdelijke interventie betreft, ter aanvulling van de al ingezette hulp. De gedwongen hulpverlening is een onderdeel van het totale hulptraject. In principe wordt er altijd toegewerkt naar het afbouwen richting het vrijwillig kader. De gedwongen hulpverlening is daarmee tijdelijk van aard en hierbij wordt te allen tijde bekeken hoe de bedreigde ontwikkeling van de jeugdige kan worden omgebogen, zodat de jeugdige en diens gezin weer met, of zonder, vrijwillige hulp verder kunnen. De meerwaarde van de gedwongen hulpverlening heeft betrekking op de veiligheid van de jeugdige, waarbij het nodig is dat de regie van ouders wordt overgenomen door een jeugdbeschermer (voorheen gezinsvoogd), om dit te kunnen bewerkstelligen. De continuïteit van zorg, voorafgaand en na afloop van de gedwongen hulpverlening, dient gewaarborgd te zijn.

Daarnaast heeft de gemeente Den Haag in haar Kadernota (2014) opgenomen dat de kennis van de partijen, die werkzaam zijn in het gedwongen kader, eerder wordt benut. Dit houdt in dat de jeugdbeschermers in een eerder stadium worden geconsulteerd, om op cliëntniveau mee te denken met de werkers uit het vrijwillig kader. Een mogelijk effect hiervan kan zijn dat hulp in het gedwongen kader pas noodzakelijk wordt in een later stadium. Verwacht wordt dat deze intensieve samenwerking zal leiden tot een afname van het aantal trajecten in het gedwongen kader.

Met de decentralisatie zijn de gemeenten ook verantwoordelijk gesteld voor de doorstroom van jeugdigen uit het vrijwillig kader (Jeugdhulp) naar het gedwongen kader (Jeugdbescherming). De gemeente Den Haag heeft hiervoor de Jeugdbeschermingstafel ontwikkeld. De Jeugdbeschermingstafel bestaat uit een voorzitter en een secretaris. Professionals, werkzaam in de vrijwillige hulpverlening, kunnen bij ernstige zorgen, waarbij gedacht wordt aan gedwongen hulpverlening, een Verzoek tot Onderzoek (VTO) indienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel organiseert vervolgens een bijeenkomst, waarbij de melder (de professional die het verzoek heeft ingediend), ouders, jeugdigen ouder dan 12 jaar en de Raad voor de Kinderbescherming, aanwezig zijn. De melder is aanwezig om aan te geven wat zijn zorgen zijn en waarom, volgens hem/haar, vrijwillige hulpverlening niet toereikend is. Ouders zijn aanwezig om hun visie op de melding te geven. De Raad voor de Kinderbescherming is aanwezig om aan te geven of er voldoende gronden zijn voor een Raadsonderzoek naar een kinderschermingsmaatregel.

Deelvraag 3:

Hoe geeft het Centrum voor Jeugd en Gezin uitvoering aan het beleid van de gemeente Den Haag, ten aanzien van de doorstroom van jeugdigen vanuit de jeugdhulp naar de jeugdbescherming?

Vanuit de gemeente Den Haag wordt van alle medewerkers, binnen het CJG, een transformatie gevraagd. Deze nieuwe uitgangspunten, opgenomen in de functiebeschrijving (2014), vragen om een verandering in houding en gedrag van alle gezinscoaches. Waar voorheen ingezet werd op hulpverlening en het passend maken van een hulpplan, wordt nu vanaf het eerste gesprek met de klant gekeken wat de klant zelf wil en kan, vanuit het eigen netwerk. Elke gezinscoach is, namens de gemeente Den Haag, verantwoordelijk voor het oppakken van alle vragen rondom opvoeden en opgroeien. Te allen tijde kan de gezinscoach gebruik maken van de inzet en de expertise van collega's binnen het CJG, de specialistenpool en het Expertiseteam. Dit geldt ook voor de collega's van, onder andere, Veilig Thuis, De Crisisdienst Jeugd, de jeugdbescherming/ jeugdreclassering, en de Jeugdbeschermingstafel. Het betrekken van deze collega's bij de begeleiding van het gezin, betekent niet dat het gezin automatisch wordt overgedragen. De gezinscoach blijft verantwoordelijk voor de bewaking en uitvoering van het gezinsplan.

Indien de gezinscoach een gezin begeleidt en hij/zij heeft zorgen over de veiligheid en/of ontwikkeling van het kind, kan het zijn dat deze zorgen dusdanig ernstig van aard zijn, dat direct handelen gevraagd wordt. De gezinscoach heeft dan de mogelijkheid een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel.

Het CJG heeft in interne documentatie, Verbinding Jeugdteam met JBT (2014), opgenomen, dat het indienen van een VTO meerdere fases kent:

- De gezinscoach is bezorgd om de veiligheid van het kind en ziet geen mogelijkheden meer in een vrijwillig kader. Er is een veiligheidsplan en dit heeft onvoldoende resultaat. Dit bespreekt de gezinscoach met het gezin en de gezinscoach bespreekt dit in het team;
- De gezinscoach en het team zien geen verbetering en de conclusie is dat de beschikbare hulpverlening ontoereikend is, of stagneert. Er wordt besloten een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel;
- De gezinscoach heeft een gesprek met het gezin en vertelt dat er een VTO geschreven zal worden en dat het gezin hierover benaderd wordt door de Jeugdbeschermingstafel voor een afspraak. Dit leidt tot aanscherpen van het veiligheidsplan;
- De gezinscoach schrijft, binnen 2 weken, een VTO en hij/zij spreekt dit door met een collega uit het team en hij/zij bespreekt dit met de ouders en/of jongere. In het VTO staat benoemd wat er voor de minderjarige moet gebeuren en aan welke afspraken het gezin zich moet houden en waarom.

Deelvraag 4:

Welke spanningen ervaart de professional, gedurende het besluitvormingsproces, omtrent het doorgeleiden van een jeugdige vanuit de jeugdhulp naar de jeugdbescherming?

De beslissing van de gezinscoach om een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel, lijkt aan meerdere spanningen onderhevig te zijn. De spanningen die, op basis van dit onderzoek, onderscheiden kunnen worden, luiden als volgt:

Als de gezinscoach de beslissing moet nemen een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel ervaart hij/zij, in eerste instantie, spanning omtrent de visie van de Jeugdbeschermingstafel op de melding. De vraag die de gezinscoach voornamelijk bezighoudt, is de vraag of de melding als gegrond geacht zal worden door de Jeugdbeschermingstafel en of er een raadsonderzoek zal starten. Deze spanning is gecreëerd, omdat er niet altijd een raadsonderzoek start na het indienen van een melding.

Een andere spanning die hiermee samengaat, is de vraag of er meer interventie mogelijk is, alvorens een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Bij inzet van nieuwe interventies, dient de veiligheid van de jeugdige gewaarborgd te zijn. De gezinscoach dient hier toezicht op te houden. De vraag die zij moet beantwoorden is de vraag of hulpverlening in het vrijwillig kader daadwerkelijk ontoereikend is en welke bijdrage een (tijdelijke) gedwongen maatregel heeft op het totale hulpverleningstraject. Deze spanning is in casuïstiek, waarbij er sprake is van zorgen om de veiligheid en ontwikkeling van de jeugdige, constant aanwezig. De centrale vraag hierbij is wanneer het juiste moment van melden daar is.

Tot slot is ook de individuele zienswijze van de gezinscoach een spanning welke hij/zij ervaart bij het besluit een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De gezinscoach lijkt zich altijd af te vragen wat het besluit zegt over de eigen persoonlijke waarden en of een melding daadwerkelijk nodig is. Dit is een spanning, die hij/zij probeert weg te nemen door verschillende acties te ondernemen, welke in de conclusie nader beschreven worden. De gezinscoach ervaart het besluit tot indienen van een melding, als ingrijpend voor de ouders en het kind. Het is daarom een besluit dat zorgvuldig genomen dient te worden. De gezinscoach is daarin duidelijk; hij/zij wil niet dat deze beslissing genomen wordt, omdat het gezin niet zou voldoen aan de persoonlijke waarden van de gezinscoach.

Deelvraag 5:

Welke handvaten kunnen worden aangedragen, ter verbetering van de jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag?

Deze laatste deelvraag vraagt om een uitgebreide beschrijving van de belangrijkste conclusies welke getrokken kunnen worden, op basis van dit onderzoek. Vervolgens kunnen handvaten aangedragen worden ter verbetering van de Jeugdhulpverlening in de gemeente Den Haag. Deze laatste deelvraag wordt beantwoord in paragraaf 9.4, na beantwoording van de centraal gestelde vraag.

9.3 Beantwoording centrale vraag

Getracht wordt antwoord te geven op de vraagstelling van dit onderzoek, zoals deze in hoofdstuk één is geformuleerd:

Welke factoren zijn van invloed op het besluitvormingsproces, inzake de doorgeleiding van jeugdigen vanuit de jeugdhulp naar de jeugdbescherming welke plaatsvindt bij de gezinscoach van het Centrum voor Jeugd en Gezin?

Gedurende dit onderzoek hebben een zevental factoren centraal gestaan. Bij beantwoording van de centrale vraag, zal voor iedere factor aangegeven worden óf en op welke wijze deze van invloed is op het besluitvormingsproces van de gezinscoach.

Perceptie Jeugdbeschermingstafel

Op basis van de analyse, zoals deze in hoofdstuk zes uiteen gezet is, kan geconcludeerd worden dat de perceptie van de gezinscoach op de Jeugdbeschermingstafel, een grote invloed heeft op het besluit van de gezinscoach, wel of niet een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel wordt als een drempel ervaren. Een gevolg van deze ervaring is dat gezinscoaches trachten alle interventies in te zetten, alvorens een melding in te dienen. De gezinscoaches geven aan steeds langer te wachten en steeds meer interventies in te zetten, voordat zij een melding indienen. Hieraan ligt ten grondslag dat de gezinscoach de ervaring heeft dat als zij dit niet doen, er aan de Jeugdbeschermingstafel besloten wordt geen raadsonderzoek te starten of er getwijfeld wordt aan de professionaliteit van de gezinscoach.

Geconcludeerd kan worden, dat er bij de gezinscoaches een bepaalde mate van ingeschatte onvoorspelbaarheid van de Jeugdbeschermingstafel, aanwezig is. Het is de gezinscoaches niet volledig duidelijk wat de exacte kaders zijn voor een raadsonderzoek. De wijze waarop de Jeugdbeschermingstafel de melding vooraf beoordeelt en hoe het besluit tot stand komt, is voor de gezinscoaches tevens onvoorspelbaar.

Het is de onderzoeker bekend dat er, middels voorlichting van de Jeugdbeschermingstafel, reeds getracht is inzicht te geven in de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel. Dit heeft echter niet geleid tot vermindering van de weerstand. Deze onvoorspelbaarheid heeft tevens te maken met de volgende factor welke van invloed is op het besluit van de gezinscoach; de perceptie op het probleem.

Perceptie op het probleem

De perceptie op het probleem (de specifieke klantsituatie), lijkt tevens een grote invloed te hebben op het besluit van de gezinscoach. Er is namelijk een duidelijk verschil zichtbaar tussen de perceptie van de gezinscoach en de perceptie van de Jeugdbeschermingstafel. De gezinscoach is van mening dat als zij een melding indient, er geen mogelijkheden meer zijn binnen het vrijwillig kader. De Jeugdbeschermingstafel is echter van mening, dat een melding bij de Jeugdbeschermingstafel ook ingediend kan worden, als interventie. Deze discrepantie hangt samen met de eerdere conclusie, dat de gezinscoaches een bepaalde mate van onvoorspelbaarheid ervaren bij de Jeugdbeschermingstafel. De Jeugdbeschermingstafel benoemt een toetsingsorgaan te zijn. Daarbij benoemt de Jeugdbeschermingstafel dat zij geen onderdeel zijn van de hulpverlening. Echter, op het moment dat de Jeugdbeschermingstafel als interventie in wordt gezet, wordt het wel een onderdeel van de hulpverlening en verliest het zijn toetsingswaarde. Dit wordt logischerwijs als onvoorspelbaar ervaren door de gezinscoaches.

Discretionaire ruimte

De gezinscoaches beschikken over een grote vrije beslissruimte. Doordat er weinig regels en kaders zijn voor de gezinscoach, is de discretionaire ruimte groot. Zoals benoemd, hebben de gezinscoaches de ruimte om zelfstandig richting te geven aan een hulpverleningstraject. De gezinscoaches zijn vrij om een zaak op te starten, een lijn uit te zetten, een lijn te wijzigen, hulp te initiëren en af te sluiten, zonder dat zij de verplichting hebben een toets te laten uitvoeren door een collega, het team, of door een gedragswetenschapper. Het besluit een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel dient wel, te allen tijde, besproken te worden in teamverband. Echter, het moment van melden is een momentopname en vaak het resultaat van een hulpverleningstraject. Er gaat namelijk vaak een lang hulpverleningstraject aan vooraf, welke mogelijk afgelegd is, op basis van de visie van de gezinscoach, zonder dat er structurele toetsing plaatsvindt. Dit wordt door de gezinscoaches als negatief ervaren. Het gevoel overheerst bij gezinscoaches dat er binnen het CJG, in algemene zin, onvoldoende zicht is op de veiligheid van de kinderen.

Organisatiecultuur

Van alle factoren die onderzocht zijn in dit onderzoek, lijkt de factor 'organisatiecultuur' het meest van invloed te zijn op het besluit van de gezinscoach, wel of niet een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Het CJG heeft haar organisatie zo ingericht, dat de gezinscoach de ruimte krijgt om volledig zelfstandig, als professional, te opereren. Deze zelfstandige positie is in overeenstemming met de beroepsregistratie van de gezinscoach. Bij het CJG Den Haag is sprake van een individualistische cultuur, ofwel een marktcultuur, welke zich kenmerkt door de zwakke groeps- en rasterdimensie. Dit houdt in dat de gezinscoaches een grote vrije ruimte van handelen hebben en dat zij niet gestuurd worden door 'sterkere groepen'. Daarbij komt dat zij nauwelijks belemmerd worden door allerlei bepalingen en regels, opgelegd door de organisatie. De gezinscoach coördineert het hulpverleningstraject. Hij/zij indiceert daarin de lijn die uitgezet wordt, de duur van het traject en mate waarin een collega geconsulteerd wordt. Dit alles gebeurt op eigen initiatief van de gezinscoach, hier zijn geen beleidsregels over vastgelegd.

Bij alle onderzochte factoren, is de kern dat de gezinscoach behoefte heeft aan duidelijke sturing vanuit de organisatie. Dit wil niet zeggen dat hij/zij direct beperkt willen worden in de vrije ruimte. Deze achten zij namelijk noodzakelijk om het werk uit te kunnen voeren, echter is sturing het grote gemis. Het gemis aan sturing draagt bij aan het gevoel van onveiligheid van de persoon als hulpverlener, het weinig zicht hebben op de veiligheid van de jeugdigen en het draagt bij aan het niet weten op welke wijze een collega het werk uitvoert. Deze facetten zijn direct van invloed op het hulpverleningstraject en mogelijk ook op het besluit een melding in te dienen bij de Jeugdbeschermingstafel.

Persoonlijke waarden

De invloed van de persoonlijke waarden op het besluit van de gezinscoach is minimaal. Al met al lijkt het namelijk erop dat de gezinscoaches zich terdege bewust zijn van hun persoonlijke waarden, dat zij zich hierin richting ouders en collega's kwetsbaar op durven te stellen en dat, indien nodig, zij een collega raadplegen. Opvallend is echter dat de gezinscoaches opnieuw aangeven sturing te missen van de organisatie. Ondanks de eigen initiatieven, achten zij de huidige situatie onvoldoende geschikt voor het werk dat zij uitvoeren. Zij zouden graag willen zien dat de organisatie hen helpt te waarborgen dat de invloed van de persoonlijke waarden geminimaliseerd wordt. Dit zou volgens hen kunnen, door inzet van werkbegeleiding of door, wederom, inzet van een gedragswetenschapper die bij belangrijke beslissingen mee kijkt en mee beslist.

Voorgaande wil niet zeggen dat de gezinscoaches zich niet bewust zijn van hun eigen verantwoordelijkheid, welke tevens opgenomen is in de Jeugdwet. Hier zijn zij zich namelijk wel van bewust. Echter zouden zij meer toegerust willen zijn op deze verantwoordelijkheid, door meer sturing en ondersteuning van de organisatie.

Verantwoordelijkheid

In hoeverre de wijze waarop gezinscoach haar verantwoordelijkheid uitvoert, van invloed is op het besluit van de gezinscoach, lijkt minimaal te zijn. Alle gezinscoaches zijn doordrongen van de verantwoordelijkheid welke zij dragen. De werkwijze Signs of Safety levert een positieve bijdrage aan de mate waaraan de gezinscoach uitvoering geeft aan de meest geschikte beslissing voor de specifieke cliënt. De gezinscoaches hebben de nieuwe werkwijze van de gemeente Den Haag steeds meer eigen gemaakt. Zij gaan uit van de kracht van de cliënt, stellen de cliënt centraal in het traject dat zij afleggen en ze trachten hiermee uitvoering te geven aan de meest geschikte beslissing voor de cliënt.

Zij beoordelen de beschikbare opties in een tegenstrijdige waardesituatie door deze meermaals te overdenken, uit te gaan van eerder opgedane ervaringen en, indien nodig, vragen zij een collega om feedback. Indien een zaak niet dusdanig 'zwaar' van aard is, kiest de gezinscoach ervoor om feedback te vragen aan een collega naar keuze en niet aan het team of aan de buddy. Deze vrijheid wordt tevens als risico ervaren door de gezinscoach. Een collega naar keuze, kan namelijk ook betekenen dat er niet altijd kritische feedback gegeven wordt, omdat men dezelfde visie heeft op desbetreffende problematiek.

Besluit

De rol van de gedragswetenschapper lijkt op de locaties in Den Haag te verschillen. Op grond van dit onderzoek kan geconstateerd worden dat de factor 'tijd' van invloed is op de mate waarin er structureel inhoudelijk overleg plaatsvindt. Er wordt namelijk aangegeven dat men graag alle zaken met iemand, die beschikt over mandaat, wil bespreken, maar dat dit door het aantal zaken en de grootte van het team, onmogelijk is. Daarnaast zijn niet alle zaken dusdanig 'zwaar' van aard dat zij in groot teamverband besproken dienen te worden. De check op de lijn die uitgezet is en de check op ingrijpende besluiten, de afwegingen die hierin gemaakt worden en de rol van de eigen waarden

hierin, is echter wel noodzakelijk. Dit onderzoek leert ons namelijk dat de invloed van de individuele zienswijze op besluiten van de gezinscoach groot is. De gezinscoaches zijn unaniem; zij achten een gedragswetenschapper noodzakelijk, die de invloed van deze individuele zienswijze kan beperken.

Samenvattend kan geconcludeerd worden dat de invloed van de volgende factoren groot is op het besluit van de gezinscoach om te melden bij de Jeugdbeschermingstafel:

- 1) de perceptie op de Jeugdbeschermingstafel;
- 2) perceptie op het probleem;
- 3) de discretionaire ruimte;
- 4) de organisatiecultuur;
- 5) de wijze waarop het besluit wordt genomen.

De overige factoren: Persoonlijke waarden en verantwoordelijkheid zijn minder van invloed op het besluit. De gezinscoaches voelen zich veilig genoeg in het team, om met elkaar deze factoren te ondervangen, welke van invloed zijn op het besluit dat zij dienen te nemen.

Belangrijk om te noemen is dat de voorspellende waarden ons leert dat in slechts **0.45%** van alle CJG-gezinnen, er uiteindelijk sprake is van een melding bij de Jeugdbeschermingstafel en waarbij er vervolgens een onderzoek van de Raad voor de Kinderbescherming start.

Dit percentage leert ons ook dat de begeleiding van de gezinscoaches aan gezinnen in ontzettend veel gevallen, positief wordt afgerond. Het leert ons tevens dat het besluit te melden bij de Jeugdbeschermingstafel, niet de dagelijkse praktijk is van de gezinscoach.

9.4 Conclusie en aanbevelingen

De beantwoording van de hoofdvraag resulteert in een zestal conclusies.

Conclusie 1:

De werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel is een drempel voor gezinscoaches om te melden.

Conclusie 2:

Er is sprake van een visieverschil tussen de Jeugdbeschermingstafel en de gezinscoaches.

Conclusie 3:

Gezinscoaches worden nauwelijks gestuurd door regels en kaders opgelegd door het CJG.

Conclusie 4:

De gezinscoach beschikt over een zeer hoge mate van discretionaire bevoegdheid.

Conclusie 5:

Er is behoefte aan sturing middels beleidsregels.

Conclusie 6:

Een gedragswetenschapper dient een prominentere rol dient te krijgen.

Op basis van deze conclusies worden een aantal aanbevelingen gedaan. Deze aanbevelingen zijn, zoals eerder benoemd, gericht aan het management en bestuur van het CJG van Den Haag.

Aanbeveling 1:

Om de drempel, welke ervaren wordt om te melden bij de Jeugdbeschermingstafel te verminderen en om de probleempceptie tussen de Jeugdbeschermingstafel en de gezinscoaches meer op gelijk niveau te krijgen, wordt geadviseerd een goede onderlinge afstemming te bewerkstelligen. Bij deze afstemming, dienen de volgende punten onder de aandacht gebracht te worden:

- Een verheldering van de werkwijze van de Jeugdbeschermingstafel: welk doel dient de tafel, op welke wijze wordt besloten wie er aan tafel zit, de betekenis hiervan en de wijze waarop het besluit genomen wordt;
- De gronden voor een raadsonderzoek;
- De visie van de Jeugdbeschermingstafel op 'het juiste moment van melden';
- De visie van de Jeugdbeschermingstafel op redenen om te melden;
- De mogelijkheden en onmogelijkheden van jeugdbeschermers in het gedwongen kader.

Aanbeveling 2:

Een tweede aanbeveling gaat dieper in op de mogelijkheden en onmogelijkheden van jeugdbeschermers in het gedwongen kader. In de wet is vastgelegd dat jeugdbeschermers, op consultatiebasis, door gezinscoaches ingezet mogen worden, teneinde een kindbeschermsmaatregel te voorkomen (dit betreft niet het casemanagement zonder maatregel, die uitgevoerd kan worden door de jeugdbeschermers) De gezinscoach blijft de casemanager, echter kan hij/zij wel op, basis van consultatie, de jeugdbeschermers vragen eenmalig, indien nodig enkele keren, mee te kijken en te adviseren in het hulpverleningstraject. Om de juistheid van de meldingen te vergroten, wordt geadviseerd dit, waar nodig, in te zetten.

Aanbeveling 3:

Een laatste aanbeveling die gedaan kan worden, heeft betrekking op de hoge mate van discretionaire bevoegdheid van de gezinscoaches, in combinatie met de beperkte hoeveelheid regels en kader die zij gesteld krijgen door het CJG. Het werk van een street-level bureaucrat is inherent aan het feit dat er invloed is van de individuele zienswijze van de werker, op de wijze waarop zij cliënten begeleid. Deze invloed is bij het CJG vrij groot, omdat er weinig sturing is vanuit de organisatie. De aanbeveling luidt dan ook; meer sturing middels beleidsregels. Concreet betekent dit:

- Inzet van een gedragswetenschapper om de invloed van individuele zienswijze te beperken en ter toetsing van de uitgezette hulpverleningslijn, de voortgang, de eventuele bijstelling van deze lijn, de inzet van interventies, afsluitingen en meldingen bij de Jeugdbeschermingstafel;
- Opdelen van het 'grote' team in kernteams. Op dit moment bestaan teams uit 8, 12 of soms meer gezinscoaches. Bespreking van zaken gebeurt in aanwezigheid van al deze gezinscoaches, in bijzijn van een teamleider en soms ook in bijzijn van andere expertises. De grootte van de groep maakt het echter onmogelijk voor een gezinscoach om meerdere zaken in te brengen. Het advies is om te werken met kernteams van 4 á 5 personen, zodat er meer op structurele basis zaken besproken kunnen worden en zodat er meer inhoudelijk advies gegeven kan worden op basis van een diepgaande casuïstiek bespreking;
- De gedragswetenschapper dient bij deze besprekingen een prominente rol te hebben

9.5 Bijvangst

Gedurende dit onderzoek, is er tevens informatie vergaard dat niet als relevant wordt beschouwd voor dit onderzoek. Echter, is het belangrijk deze informatie niet onbenoemd te laten. Eén van de aanbevelingen is geweest aandacht te hebben voor het creëren van een gedeeld niveau van perceptie op de casuïstiek/ problemen welke aan de Jeugdbeschermingstafel besproken wordt. Een onderdeel hiervan is het document Verzoek tot Onderzoek, hetgeen de gezinscoach moet schrijven en moet indienen bij de Jeugdbeschermingstafel. Dit document is de enige informatie die de

Jeugdbeschermingstafel tot haar beschikking heeft, voorafgaand aan de bijeenkomst. De Jeugdbeschermingstafel is van mening dat er met betrekking tot de kwaliteit van de verzoeken een verbeterlag gemaakt kan worden. De meldingen zijn volgens hen niet altijd concreet, duidelijk en feitelijk. Ook veiligheidsafspraken zijn niet altijd opgenomen in dit document, hetgeen wel een verplichting is. Tegelijkertijd geven de gezinscoaches aan het document Verzoek tot Onderzoek als log, lang en bureaucratisch te ervaren. Bij het creëren van een gedeeld niveau van perceptie tussen het CJG en de Jeugdbeschermingstafel, zou het Verzoek tot Onderzoek een onderwerp van gesprek moeten zijn.

Reflectie

Afsluitend zullen de mogelijke punten van kritiek op dit onderzoek, nader belicht worden, zodat de conclusies en aanbevelingen in een beter perspectief bekeken kunnen worden.

Het CJG is in haar huidige constructie, in de gemeente Den Haag, 'slechts' anderhalf jaar actief. Vanuit verschillende organisaties zijn medewerkers samengevoegd met de opdracht een CJG te vormen. Medewerkers en organisaties met ieder een eigen cultuur, eigen normen, waarden en visie op veiligheid en bescherming. Het vormen van een gezamenlijke visie en gedeelde cultuur heeft tijd en ervaring nodig. De kritische noten welke in dit onderzoek zijn geuit door de respondenten, maar ook door ondergetekende, dienen absoluut in dit daglicht gezien te worden.

Een andere mogelijke punt van kritiek, is het feit dat alleen gezinscoaches zijn geïnterviewd. Managers en leden van de staf zijn niet meegenomen in dit onderzoek. Hier is bewust voor gekozen, omdat de focus in dit onderzoek ligt op het handelen van de gezinscoach, binnen de kaders die hij/zij door de organisatie krijgt aangereikt. De keuze om managers en leden van de staf niet mee te nemen in dit onderzoek, kan afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Aansluitend is belangrijk om te benoemen dat er op enkele locaties van het CJG, wel gedragswetenschappers aanwezig zijn. De rol van de gedragswetenschapper is uitgebreid aan bod gekomen in dit onderzoek. Er is eveneens voor gekozen om de gedragswetenschappers zelf niet mee te nemen in dit onderzoek, met dezelfde onderbouwing als voor de managers en voor stafleden.

Naast het prille bestaan van het CJG en de keuze om alleen gezinscoaches te interviewen, is een derde tekortkoming, het feit dat er slechts 13 gezinscoaches zijn geïnterviewd. Op alle locaties van het CJG Den Haag is dit een minimaal aantal. Vanwege de drukke agenda's van de gezinscoaches, heeft het management van het CJG besloten haar medewerkers niet extra te belasten met onderzoeken. Voor dit onderzoek is hierop een uitzondering gemaakt, echter zijn het aantal gezinscoaches die mee konden werken aan dit onderzoek, wel beperkt. Daar tegenover staat dat er voor gekozen is om ook de voorzitters van de Haagse Jeugdbeschermingstafel te interviewen en om een dossieronderzoek uit te voeren. Een mogelijke aanbeveling bij herhaling van dit onderzoek zou zijn om meer gezinscoaches mee te nemen in dit onderzoek. In lijn met het aantal respondenten, ligt de tekortkoming van dit onderzoek in het feit dat niet van alle moederorganisaties, gezinscoaches gesproken zijn. Er zijn gezinscoaches gesproken van bijvoorbeeld het oude Bureau Jeugdzorg en Jeugdformaat. Er zijn helaas geen gezinscoaches gesproken die van oorsprong vanuit het welzijnswerk komen. De achtergrond van de respondenten kan van invloed zijn op de visie van de huidige werkzaamheden en op de wijze waarop het CJG ingericht is. Een tweede aanbeveling bij herhaling van dit onderzoek zou zijn om het percentage van de False negative te achterhalen, door informatie bij de Raad voor de Kinderbescherming op te vragen.

Daar het onderzoek gericht is op de besluitvorming van de gezinscoaches, werkzaam bij het CJG Den Haag, zijn ook de aanbevelingen gericht aan het CJG. Echter, het is op zijn plaats om in deze reflectie op te nemen dat vervolgonderzoek naar de implementatie van de Jeugdbeschermingstafel passend zou zijn. Het gegeven dat de Jeugdbeschermingstafel als onvoorspelbaar wordt ervaren, is meermaals aan bod gekomen. Een eventueel vervolgonderzoek zou gericht kunnen zijn op het verminderen van deze onvoorspelbaarheid. Dit zou concreet betekenen dat er onderzoek gedaan wordt naar de kaders waarbinnen de Jeugdbeschermingstafel dient te functioneren, volgens welke methodiek de besluitvorming plaats dient te vinden en welke mogelijkheden er zijn om de eenduidigheid in de besluitvorming te vergroten. Belangrijk is dat in dit onderzoek wordt meegenomen óf, en zo ja welke rol de Jeugdbeschermingstafel bekleedt in een hulpverleningstraject, maar ook of deze rol te combineren is met de toetsende taak die zij heeft.

Naast de factoren welke verband houden met het CJG, zijn er ook elementen van de onderzoeksstrategie te benoemen welke afbreuk doen aan de betrouwbaarheid van dit onderzoek.

Om te beginnen betreft dit onderzoek geen vergelijkend onderzoek. Dit wil zeggen dat het onderzoek slechts in Den Haag is gedaan en dat op basis van dit onderzoek geen enkele uitspraak gedaan kan worden over het functioneren van CJG's elders in het land. De aanbevelingen welke gedaan zijn, zijn enkel en alleen gedaan op basis van de onderzoekresultaten in de gemeente Den Haag. Bij het doen van meer gegronde aanbevelingen, zou bij herhaling van dit onderzoek aangeraden worden om ook een andere gemeente mee te nemen in het onderzoek, zodat er een vergelijking kan plaatsvinden.

Een ander element dat niet onderbelicht mag blijven, is het feit dat er in de theorievorming geen gebruik is gemaakt van theorieën, gericht op het vormen van nieuwe organisaties. Zoals reeds benoemd, is het CJG in haar huidige constructie, in de gemeente Den Haag, 'slechts' anderhalf jaar actief. Vanuit verschillende organisaties, zijn medewerkers samengevoegd met de opdracht een CJG te vormen. Ondergetekende heeft zich niet verdiept in deze theorieën, echter mag aangenomen worden dat er voldoende wetenschappelijke kennis aanwezig is, over het vormen van een nieuwe organisatie. Deze wetenschappelijke kennis is geen onderdeel geweest van dit onderzoek. Ook dit zou een aanbeveling zijn bij herhaling van dit onderzoek. Dit kan echter ook een aanbeveling zijn voor een vervolgonderzoek.

Een laatste, maar niet minder belangrijke les voor ondergetekende, is dat bij nader inzien de interviews meer gestructureerd hadden moeten plaatsvinden. De gezinscoaches die werden geïnterviewd, waren erg openhartig en ze hebben zich, stuk voor stuk, kwetsbaar opgesteld, waarvoor nogmaals mijn dank. Een keerzijde van deze openhartigheid is dat het aanbrenge van structuur, gedurende de interviews, lastig is. Dit heeft te maken gehad met het feit dat de respondenten bereid waren veel te vertellen, ook zaken die niet altijd even relevant waren voor dit onderzoek, maar die zeker niet aan de kant zijn geschoven. Ook deze elementen zijn opgenomen ergens in het onderzoek, al is het maar om de gezinscoaches een stem te geven. Bij het doen van een nieuw onderzoek, zal ik de interviews meer kaders geven en zal ik vooraf bepalen wat er exact aan bod dient te komen.

Literatuurlijst

Baarda, D. B., De Goede, M. P. M., & Teunissen, J. (2000). *Kwalitatief onderzoek. Praktische handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Educatieve Partners Nederland nv, Houten.

Barnard, C., & Simon, H. (1947). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: Free Press.

Bekkers, V. J. J. M. 1. (2012). *Beleid in beweging: Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Berg, E. van den, & Maas, I. (2013). *Interorganisationele samenwerking in de publieke sector: Een casestudie naar een netwerk van organisaties rond criminele jongeren*. Mens en maatschappij, 88(2), 206-232.

BMC Advies, (2009). Eindrapport: *Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*.

Eerste Kamer (2001). *Kamerstuk 28168 nr. 3*

Garfat, T., & Ricks, F. (1995, December). *Self-driven ethical decision-making: A model for child and youth care*. In Child and Youth Care Forum (Vol. 24, No. 6, pp. 393-404). Kluwer Academic Publishers-Human Sciences Press.

Gemeente Den Haag (2015) *Jaarrapportage Jeugdhulp*

Gemeente Den Haag (2015) *Regionaal uitvoeringsprogramma jeugdhulp*

Interne documentatie: - *Samenwerkingsafspraken Jeugdbeschermingstafel (2014)*
- *Cijfers Jeugdbeschermingstafel*
- *Functieomschrijving CJG (2014)*

Jeugdwet (2015). *Uitgangspuntenartikel 2.1*

Jones, B. D. (2001). *Politics and the architecture of choice: Bounded rationality and governance*. University of Chicago Press.

Gemeente Den Haag (2014). Kadernota: *Heel het kind*

Kam, F. D. , Koopmans, L. , & Wellink, A. H. E. M. (2011). *Overheidsfinanciën*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Kaufman, H. (1960). *The forest ranger: A study in administrative behavior*. Resources for the Future.

Keiser, L. R. (2010). Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program. *Public Administration Review*, 70(2), 247-257.

Kelly, M. (1994). *Theories of justice and street-level discretion*. Journal of Public Administration Research and Theory, 4(2), 119-140.

Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2016). *Governance networks in the public sector*. Routledge.

Knorth, E. J., & Pijnenburg, H. M. (1995). Besluitvorming in de jeugdzorg: een introductie. *Kind en adolescent*, 16(2), 42-44.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Ministerie van Justitie, (1994). *Regie in de jeugdzorg*.

Nouwen, E. (2012). *De instroom in de bijzondere jeugdzorg. Een mixed-methods analyse van besluitvormingspraktijken in de comités voor bijzondere jeugdzorg*.

Raeymaeckers, P. (2009). Hulpverleners en hun omgeving. Een kwalitatieve studie naar de rol van de organisatiecultuur. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 18(3), 23-41.

Rekenkamer Den Haag: *Decentralisatie Jeugdzorg* (2014).

Rijn, van, M. J., Teeven, F. (2013). *Memorie van toelichting: Voor de jeugd*.

Thompson, M., & Wildavsky, A. (1986). *A cultural theory of information bias in organizations*. Journal of management studies, 23(3), 273-286.

Verschuren, P.J.M., & Doorewaard, H. (2010). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Lemma Uitgevers.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, (2007). *Bouwstenen voor betrokken jeugdbeleid*.

Yavuz, B. & Smeets, M.D.D., (2015). *Economische ontwikkelingen in het Jeugdstelsel: Een paper over overheidsfinanciën, micro-economie en bedrijfsvoering, in relatie tot de Jeugdwet*.

Zsombok, C. E. (1997). Naturalistic decision making research and improving team decision making. *Naturalistic decision making*, 111-120.

Geraadpleegde digitale bronnen:

Geraadpleegd op 09-02-2016

- https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/33684_jeugdwet
- <http://www.rekenkamer.amsterdam.nl/afgerond-onderzoek/transformatie-zorg-voor-de-jeugd/>

Geraadpleegd op 13-03-2016

- <http://www.merckmanuals.com/professional/special-subjects/clinical-decision-making/understanding-medical-tests-and-test-results>

Geraadpleegd op 31-07-2016

- <http://www.volkskrant.nl/archief/-ze-had-het-mes-nog-in-haar-handen~a3268172/>
- <http://www.goednieuws.nl/vandaag/de-moorden-van-jeugdzorg>
- <http://www.npo.nl/artikelen/het-drama-van-ruben-en-julian>
- https://nl.wikipedia.org/wiki/Moord_op_het_Maasmeisje
- <http://www.omroepwest.nl/nieuws/2665470/Weerloze-Alphense-Savanna-3-tien-jaar-geleden-vermoord>
- <http://zembla.vara.nl/dossier/uitzending/de-zaak-sharleyne>