



Zelfkennis als begin van alle wijsheid?

Een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden.

'Zelfkennis is het begin van alle wijsheid'

(Chinees spreekwoord)

Voorwoord

Voor u ligt een scriptie over de uitvoering van het beleid door gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. In het dagelijks leven geven wij beiden leiding aan een afdeling met zogeheten uitvoerend werkers die een bepaalde mate van beleidsvrijheid hebben: street-level bureaucrats of liever frontliniewerkers. Het heeft voor de hand gelegen om het onderzoek op één van deze werkplekken uit te voeren. Omdat Peter het na 30 jaar werken op het Ministerie van Justitie verfrissend vond om in een andere organisatie rond te kijken, is de keuze op de werkplek van Astrid gevallen.

Het samen schrijven van een scriptie is een uitdaging op zich. Het afstemmen van wie wat doet, het op één lijn komen voor wat betreft de uitwerking en het toewerken naar één schrijfstijl heeft heel wat etentjes met aansluitend overleg gekost. Tegelijkertijd was het ook erg leuk en leerzaam om hieraan samen te werken. In de gesprekken met elkaar hebben we veel geleerd over elkaars organisatie wat onze blik verbreed heeft, maar ook zal bijdragen aan de uitvoering van ons vak als managers, in het bijzonder wat betreft de omgang met frontliniewerkers. Voor Peter is het afnemen van de interviews een waardevolle ervaring geweest. Hij heeft hierdoor een doorkijk kunnen nemen in de bijzondere wereld van de jeugdzorg, specifiek de gezinsvoogdij. Een wereld waarmee hij normaal gesproken nooit in aanraking zal komen. Voor Astrid is het verfrissend om van Peter als buitenstaander zijn visie op deze wereld te horen. Aangezien zij zelf haar gehele werkzame leven diverse functies in de jeugdzorg heeft vervuld, heeft zij uit de gesprekken met Peter reflectie en feedback geput.

Veel dank zijn wij verschuldigd aan alle medewerkers van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam die aan de interviews mee hebben gewerkt. Het was bijzonder om te ervaren hoe open alle gezinsvoogden over hun manier van werken hebben gesproken. De bevlogenheid voor hun werk heeft ons geraakt. De teammanagers en gedragsdeskundigen hebben hun visie op het geheel gegeven, wat een waardevolle aanvulling in ons onderzoek geweest is. Tevens gaat er een woord van dank uit naar de directie van BJZ voor de gelegenheid die zij ons geboden hebben om dit onderzoek uit te kunnen voeren. Ook de werkgever van Peter, Dienst Terugkeer & Vertrek, bedanken wij voor de geboden ruimte en de motivatie om het geheel goed af te ronden.

Tevens willen wij graag onze scriptiebegeleider Peter Hupe voor zijn inzet bedanken. Door zijn enthousiasme voor onder meer het onderwerp frontliniewerkers zijn wij op het idee gebracht om de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden te gaan analyseren. Zijn kritische blik, maar vooral zijn aanmoedigingen hebben ervoor gezorgd dat onze scriptie in deze vorm nu voor u ligt. Zijn interesse in ons dagelijks werk heeft ons steeds weer gemotiveerd om vooral voortvarend door te gaan. Peter, we hopen dat we door onze gesprekken over de werkvloer ook voor jou een bijdrage hebben kunnen leveren aan die wetenschap waarin jij je gespecialiseerd hebt en wat ons betreft een onbegrensde kennis hebt.

Daarnaast bedanken wij de tweede lezer Arie van Sluis voor zijn inspanningen en aanwijzingen.

De afgelopen twee jaar van studeren heeft naast onze fulltime banen veel tijd en energie gekost. Tijd en energie die in onze toch al drukke levens ergens vandaan moest komen. Voornamelijk het sociale leven heeft hier onder te lijden gehad. We willen onze familie en vrienden bedanken voor hun begrip en steun in de afgelopen twee jaar. Nu dit achter de rug is hebben we weer alle tijd van de wereld om te ontspannen en hen meer aandacht te schenken.

Peter Fredriksz
Astrid Cullens
Augustus 2011

Inhoud

Samenvatting.....	4
1 Inleiding	6
1.1 Probleemstelling.....	6
1.2 Opbouw	7
1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige verantwoording.....	7
2 Theoretisch kader	9
2.1 Street-level bureaucracy	10
2.2 Discretionaire ruimte	11
2.3 De professional.....	13
2.4 Sturing van de professional	15
2.5 Autonomie.....	16
2.6 Verantwoording, handelingsvoorschriften en werkdruk	16
2.7 Centrale begrippen.....	18
2.7.1 Indiceren van begrippen.....	18
2.7.2 Conceptueel model	20
2.7.3 Operationalisering	21
2.7.4 Hypothesen	23
3 Onderzoeksoptzet en methodologische verantwoording.....	25
3.1 Strategie, methode en technieken.....	25
3.2 Betrouwbaarheid en validiteit.....	26
3.3 Wijze van analyseren.....	26
4 Gezinsvoogdij in Nederland.....	27
4.1 Wetgeving in een historisch perspectief	27
4.2 Beleid	28
4.3 Organisatie	29
4.3.1 Interne organisatie	29
4.3.2 Procedures betreffende de ondertoezichtstelling	29
4.3.3 Inter-organisatorische verhoudingen.....	31
5 Bevindingen.....	32
5.1 Wijze van uitvoering van het beleid.....	32
5.1.1 Inzet van wetgeving.....	32
5.1.2 Middel om het doel te bereiken.....	32
5.1.3 Gebruik van beleidsvrijheid.....	33
5.2 Persoonskenmerken.....	33
5.2.1 Sekse.....	33
5.2.2. Ervaring.....	33
5.2.3. Opleiding	34
5.3 Rolopvatting	35
5.3.1 Motivatie	35
5.3.2 Visie op de ouders	35
5.3.3 Visie op de wetgeving.....	36
5.4 Verantwoordingsregimes	36
5.4.1 Primair verantwoordingsforum.....	36
5.4.2 Controle	37
5.4.3 Handelingsvoorschriften	37
5.5 Programmering van beleid	38
5.6 Sturing	38
5.7 Institutionalisering.....	38
5.8 Overzicht typering.....	39
5.9 Invloeden op de wijze van de uitvoering van het beleid.....	41

5.9.1 Persoonskenmerken → Rolopvatting	41
5.9.2 Verantwoordingsregimes → Rolopvatting.....	42
5.9.3 Rolopvatting → Wijze van uitvoering van beleid.....	42
5.9.4 Verantwoordingsregimes → Wijze van uitvoering van beleid.....	43
6 Analyse	44
6.1 Toetsing hypothesen	44
7 Conclusies en aanbevelingen	48
7.1 Beantwoording deelvragen	48
7.1.1 Deelvraag 1.....	48
7.1.2 Deelvraag 2.....	48
7.1.3 Deelvraag 3.....	49
7.1.4 Deelvraag 4.....	50
7.2 Beantwoording centrale vraag.....	50
7.3 Aanbevelingen.....	52
Literatuur.....	55

Bijlagen

Bijlage 1: Organigram

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 3: Interviewhandleidingen

Samenvatting

Dit onderzoek richt zich op de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. Er is onderzocht hoe gezinsvoogden het beleid ten aanzien van de ondertoezichtstelling uitvoeren en met welke factoren de verschillen in de wijze van uitvoering samenhangen. Het onderzoek wil inzicht geven in hoe gezinsvoogden in de praktijk omgaan met het voorgeschreven beleid. Het onderzoek kent zowel een bestuurskundige als maatschappelijke relevantie. Bestuurskundig, omdat er nog altijd weinig kennis is over het feitelijk handelen van street-level bureaucraten. Maatschappelijk, omdat er in de media openlijk wordt getwijfeld aan de professionaliteit van Bureau Jeugdzorg. Wanneer we in het onderzoek over de gezinsvoogd spreken, gebruiken we de mannelijke werkvorm (hij) in verband met de leesvriendelijkheid.

Theoretische invalshoek

Deze scriptie richt zich op de *street-level bureaucrat*. In het theoretisch kader is daarom gebruik gemaakt van bestaande theoretische inzichten over dit onderwerp. De begrippen *street-level bureaucrat*, *discretionaire ruimte*, *professional*, *sturing van de professional*, *autonomie* en *verantwoording*, *handelingsvoorschriften* en *werkdruk* staan centraal.

Op basis van de opgedane theoretische inzichten hebben wij verwachtingen geformuleerd in de vorm van hypothesen. Onze verwachtingen waren dat persoonskenmerken, rolopvatting en verantwoordingsregimes een (in)directe invloed zouden hebben op de wijze van uitvoering van beleid door gezinsvoogden.

Methodologische verantwoording

Om te achterhalen of onze verwachtingen overeen komen met de uitvoeringspraktijk, hebben wij negenendertig interviews afgenomen. Dit betrof vijfendertig gezinsvoogden, twee teammanagers en twee gedragsdeskundigen. Bij de selectie van de respondenten hebben we als criteria aangehouden dat de betreffende medewerker minimaal één jaar in dienst van BJZ moest zijn. Ondanks dat dit een kwalitatief onderzoek betreft, hebben we de bevindingen veelal uitgedrukt in aantallen en percentages. We hebben hiervoor gekozen omdat het een goed en duidelijk overzicht van de verschillen en overeenkomsten in de uitkomsten geeft.

Analyse van de bevindingen

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat het merendeel (68,6%) van de gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam het beleid uitvoert vanuit de professionele benadering. Onder de professionele benadering wordt die gezinsvoogd verstaan, die steeds weer een afweging maakt tussen het voorgeschreven beleid en het belang van de cliënt. Hij zet zijn handelingsruimte in voor een op de persoon gerichte toepassing en gebruikt de wetgeving als bekrachtiging hierop. Deze gezinsvoogd ziet zichzelf als een professional. Gedreven door de inhoud van zijn vak reflecteert hij op zijn eigen handelen en organiseert op deze wijze zijn verantwoording.

De cliëntgerichte benadering wordt gehanteerd door 20% van de gezinsvoogden. Deze gezinsvoogd ziet de wetgeving als uiterst middel. Hij maakt zo veel als mogelijk gebruik van zijn handelingsruimte en denkt pas in de laatste plaats aan de wet- en beleidsregels. Deze gezinsvoogd is snel geneigd om taken over te nemen van de kinderen en hun gezinnen.

De overige gezinsvoogden, 11,4%, hanteren de bureaucratische benadering. Deze gezinsvoogd stelt de wet- en beleidsregels voorop en behaalt zijn doelen door deze regels zo nauwkeurig mogelijk toe te passen. Hij maakt hierbij zo weinig mogelijk gebruik van zijn handelingsruimte.

Met name de persoonskenmerken en de rolopvatting van de gezinsvoogd hebben invloed op de wijze waarop hij het beleid uitvoert. Opvallend hierbij is dat ondanks dat een groot deel van de gezinsvoogden de rolopvatting van hulpverlener hanteren, zij toch het beleid vanuit een professionele benadering uitvoeren. Verklaringen hiervoor zijn de beperkingen van het civielrechtelijk kader en de horizontale sturing die binnen BJZ gehanteerd wordt.

Uit de interviews met gezinsvoogden, teammanagers en gedragsdeskundigen is naar voren gekomen dat BJZ Rotterdam een lerende organisatie is die zich bewust is van de risico's van vrijblijvendheid in de uitvoering van haar beleid. De wijze waarop BJZ een aantal instrumenten ter voorkoming van willekeur van uitvoering van beleid heeft ontwikkeld en binnen de organisatie heeft verankerd, verklaart niet alleen maar waarborgt tevens de grote mate van professionaliteit van gezinsvoogden; namelijk binnen de kaders een rechtvaardige op het kind en zijn netwerk toegesneden toepassing van de OTS.

Aanbevelingen

Hoewel onze scriptie niet tot doel heeft om tot aanbevelingen te komen, is ons een aantal zaken opgevallen gedurende het doen van het onderzoek. Hieruit is een aantal aanbevelingen voortgevloeid. Ten eerste verdient het de aanbeveling om de inrichting van het werk van gezinsvoogden onder de loep te nemen nu de druk op de caseload toeneemt. Ten tweede wordt het zinvol geacht om te bezien of de gedragsdeskundige op een andere manier ingezet kan worden zodat deze de gezinsvoogden beter kan ondersteunen. Daarnaast bevelen wij aan om meer aandacht te schenken aan het ontwikkelen van de professionaliteit van de gezinsvoogd, dor hem de gelegenheid te bieden kritisch te zijn op zijn eigen handelen. Tot slot bevelen wij aan verder te onderzoeken of een opleiding tot hulpverlener de juiste tools en basishouding aanleert voor het vak van gezinsvoogd. Mogelijke vraagstellingen in zo'n onderzoek kunnen zijn welke opleiding het beste aansluit bij het vak gezinsvoogd, en of iemand met veel ervaring als hulpverlener geschikt is voor het vak. Ook kan er bekeken worden of meer afstemming met de opleidingen gewenst is.

1 Inleiding

Het jeugdzorgbeleid in Nederland kent een lange geschiedenis. Al vanaf 1905 bestaat er wetgeving in Nederland op dit gebied. De meest ingrijpende maatregel is de kinderbeschermingsmaatregel waarbij de zeggenschap van een ouder over zijn of haar kind aan banden wordt gelegd.

Over de kinderbeschermingsmaatregel is de afgelopen jaren veel gezegd en geschreven. In de media worden incidenten uitvergroot en de discussie over de uitvoering van deze maatregel is diverse malen opgelaaid. De bescherming van kinderen is hierdoor hoog op de politieke agenda van de Nederlandse bestuurders komen te staan. Er is veel aandacht uitgegaan naar het verbeteren van de uitvoering van de kinderbeschermingsmaatregel met als doel de kans op incidenten te verkleinen en de kwaliteit van de kinderbescherming te vergroten. Hiertoe is vanaf 2002 landelijk gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling (OTS): de Deltamethode Gezinsvoogdij.

Bij een ondertoezichtstelling wordt de ouderlijke macht tijdelijk beperkt en wordt er bij Bureau Jeugdzorg (BJZ) een gezinsvoogd aangesteld wiens aanwijzingen ouders op moeten volgen. De gezinsvoogd is de professional die het beleid betreffende de OTS uitvoert. In de praktijk geeft hij/zij¹ (hierna: hij) dit beleid vorm. Hij staat in direct contact met ouders en kinderen en beoordeelt hoe het beleid het beste uitgevoerd kan worden. Lipsky heeft in 1971 de term *street-level bureaucrat* geïntroduceerd. Met deze term doelt Lipsky op de uitvoerende professional, de frontliniewerker, die het beleid in de praktijk uitvoert en vorm geeft. De theoretische inzichten van Lipsky zijn het vertrekpunt in ons onderzoek.

In dit onderzoek spreken wij zowel over de cliënt, als over het kind en de ouders/het netwerk. Wanneer wij de cliënt schrijven, bedoelen wij dat hiervoor zowel het kind als de ouder ingevuld kan worden. Indien het specifiek over het kind of de ouder gaat, dan zullen wij dit als zodanig benoemen.

1.1 Probleemstelling

Bij Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam zijn in 2011 ongeveer 180 full time equivalenten (fte's) gezinsvoogden werkzaam. De gezinsvoogd neemt een centrale rol in bij de uitvoering van de OTS. De gezinsvoogd is degene die daadwerkelijk het directe contact met de cliënt heeft en zijn bevindingen terugkoppelt naar een team van professionals op basis waarvan ingrijpende kernbeslissingen (wel of niet verlengen van de OTS, wel of niet uit huis plaatsen, wel of niet terug naar huis plaatsen) genomen worden. Minder ingrijpende beslissingen neemt de gezinsvoogd zelfstandig. De grens tussen ingrijpende en minder ingrijpende beslissingen is onduidelijk en maakt dat de gezinsvoogd een *street-level bureaucrat* is die in de frontlinie werkt (Lipsky, 1980), waarbij hij gebruik maakt van een bepaalde beoordelingsruimte.

De gezinsvoogd heeft niet alleen te maken met officiële wet- en regelgeving maar ook, weliswaar in een variërende maar permanente mate, met maatschappelijke verwachtingen. Formele regels, professionele normen en verwachtingen vanuit de samenleving hebben gemeenschappelijk dat zij voor publieke dienstverleners als handelingsvoorschriften gelden. De omgang met de regeldruk van professionals kan uiteenlopend zijn. De verschillen tussen de individuele professionals, de verschillen in situaties en de verschillen in interactie tussen de professional en de situatie hebben alle invloed op de werkwijze van deze professional (Hupe, 2009:29).

¹ De man/vrouw verhouding op het moment van de uitvoering van het onderzoek is 78,7% vrouw tegenover 21,3% man.

Doelstelling

Naar het handelen van de individuele gezinsvoogd is nog weinig onderzoek gedaan. In dit onderzoek is het doel om inzicht te verkrijgen in hoe gezinsvoogden in de praktijk omgaan met de uitvoering van beleid betreffende de ondertoezichtstelling. Dit inzicht is verkregen door een analyse van de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden. Daarbij is getracht factoren te indiceren die van invloed zijn op de verschillen in de wijze van uitvoering.

Onderzoeksvraag

Hoe voeren gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam het beleid ten aanzien van de ondertoezichtstelling uit en met welke factoren hangen de verschillen in de wijze van uitvoering samen?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden hebben wij de volgende deelvragen opgesteld:

- Welke beleidsregels en wet- en regelgeving zijn van toepassing op de ondertoezichtstelling?
- Wat is de taak van de gezinsvoogd en hoe voert hij deze taak uit?
- Welke factoren hebben invloed op de werkwijze van de gezinsvoogd?
- Zijn er verschillen te ontdekken in de uitvoering van het beleid, en zo ja zijn er verbanden te ontdekken in de factoren die de verschillen veroorzaken?

1.2 Opbouw

De opbouw van deze scriptie is als volgt.

De theoretische verkenning in hoofdstuk twee zal sturend zijn in het veldonderzoek. Hierin worden de begrippen die belangrijk zijn in het onderzoek verder uitgediept aan de hand van bestaande theoretische inzichten. Deze inzichten leiden tot centrale begrippen die in dit hoofdstuk geoperationaliseerd worden. In hoofdstuk drie is de onderzoeksopzet en methodologische verantwoording uiteen gezet waarmee de opzet van het onderzoek uitgelegd wordt. In hoofdstuk vier is de achtergrond van de gezinsvoogdij in Nederland geschetst, gevolgd door het beleid en de organisatie van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. In hoofdstuk vijf zijn onze bevindingen beschreven. Deze zijn vervolgens in hoofdstuk zes geanalyseerd door middel van het toetsen van de hypothesen. In hoofdstuk zeven eindigt ons onderzoek met de conclusies door middel van het beantwoorden van de deelvragen en daarmee de centrale vraag en het doen van aanbevelingen.

1.3 Maatschappelijke en bestuurskundige verantwoording

Het functioneren van de jeugdzorg is een steeds terugkerend onderwerp in het maatschappelijk debat. Missers worden stelselmatig uitvergroot in de media, ontevreden ouders verklaren voor de camera hoe de jeugdzorg alle ellende in hun leven veroorzaakt heeft. Hulpverleners zouden gefaald hebben. In 2007 werd de gezinsvoogd van Savannah, het kofferbakmeisje, vervolgd voor 'dood door schuld'. Zij zou verantwoordelijk zijn voor de dood van dit meisje omdat ze gefaald zou hebben in het toezicht houden op haar. Na incidenten worden volksvertegenwoordigers ter verantwoording geroepen. Het gevolg hiervan is dat zij maatregelen nemen om de kwaliteit van de hulpverlening te verbeteren. Oftewel, professionals worden gebombardeerd met protocollen, regels, richtlijnen registratie-eisen en verantwoordingsplichten. De professional wordt gewurgd door wantrouwen. Strakke regels en protocollen zouden er voor moeten zorgen dat er geen incidenten meer voorkomen in de jeugdzorg. Dit onderzoek kan bijdragen aan het beeld wat ontstaan is over de beleidsvrijheid van de gezinsvoogden. Door concreet te maken hoe gezinsvoogden het beleid betreffende de ondertoezichtstelling uitvoeren en waar de verschillen in uitvoering vandaan komen kan meer zicht verkregen worden op de manier waarop gezinsvoogden beslissingen nemen. Dit kan bijdragen aan het beeld van de samenleving.

In de bestuurskunde is *street-level bureaucracy* een bekende term. Er is echter nog weinig onderzoek gedaan naar de beleidsvrijheid van gezinsvoogden. Bestaande inzichten met betrekking tot street-level bureaucracy, en daaraan gerelateerde onderwerpen worden in dit onderzoek losgelaten op de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden. Wij verwachten met ons onderzoek een bijdrage te leveren aan de bestaande theorievorming op welke wijze frontliniewerkers uitvoering geven aan wet- en regelgeving. In ons onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden onderzoeken wij langs welk proces uiteindelijk het beleid betreffende de OTS haar vorm krijgt.

Daarnaast hopen wij met ons onderzoek causale verbanden te ontdekken tussen relevante factoren die verklarend zijn voor de verschillen in de uitvoering van het vingerende beleid. Hoewel ons onderzoek niet primair gericht is op het oplossen van deze verschillen die binnen de beleidsinstantie en/of BIZ als problematisch worden ervaren, verwachten wij met de uitkomsten van ons onderzoek ook hier een bijdrage aan te kunnen leveren.

2 Theoretisch kader

Dit onderzoek tracht te analyseren hoe de uitvoering van het beleid betreffende de ondertoezichtstelling (OTS) in de praktijk vormgegeven wordt door de gezinsvoogden van BJZ Rotterdam en welke factoren bepalend zijn voor de verschillen in de wijze van uitvoering. Aan de hand van een analyse van de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden zijn factoren geïndiceerd die van invloed zijn op de uitvoering van het beleid betreffende de OTS.

Gezinsvoogden zijn de uitvoerende functionarissen die namens Bureau Jeugdzorg direct in contact staan met de cliënt. Zij voeren het beleid uit dat ontwikkeld is op politiek-bestuurlijk niveau. Lange tijd is gedacht dat de uitvoering van beleid vanzelf wel zou volgen nadat het beleid vastgesteld was. Vanuit een rationele benadering gezien kon men er vanuit gaan dat de uitvoering van beleid een mechanisch proces is dat vrij is van de invloed van allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Bekkers laat echter zien dat in de loop der jaren, vooral in de jaren '70 en '80, duidelijk wordt dat deze benadering van beleid haaks staat op de werkelijkheid. Ten eerste bleek dat beleid nooit 'uitontwikkeld' is. Tijdens de uitvoering wordt beleid vaak aangepast waardoor beleid zich opnieuw ontwikkelt in de uitvoering. Tevens blijkt tijdens de uitvoering van beleid vaak dat het beleid tegenstrijdig is met de doelstellingen van andere beleidprogramma's, waardoor het weer aangepast moet worden. Ook noemt Bekkers de factor beleidsvrijheid. Volgens Bekkers impliceert beleidsvrijheid dat uitvoerders van het beleid een zekere mate van speelruimte hebben en daarmee ook een keuze uit bepaalde handelingsalternatieven hebben; dit alles in het licht van specifieke beslissingssituaties waarmee een individuele ambtenaar wordt geconfronteerd. In dit onderzoek staat deze laatste factor beleidsvrijheid centraal (Bekkers, 2007:236-241).

De Amerikaanse politicoloog Lipsky heeft in 1971 de term *street-level bureaucrat* geïntroduceerd waarmee hij de positie van de uitvoerende functionarissen toelicht. Deze toelichting zal in dit onderzoek helpen om de positie van gezinsvoogden beter te doen begrijpen.

Dit theoretisch kader start in paragraaf 2.1 met de theoretische inzichten van Lipsky, omdat hij als grondlegger van de term *street-level bureaucrat* en het dienovereenkomstige leerstuk in de bestuurskunde gezien wordt. Vervolgens wordt ingegaan op de inzichten van Maynard-Moody & Musheno. Zij maken een onderscheid in de term die Lipsky introduceerde, wat een belangrijke aanvulling is. Daarnaast geven zij inzicht in hoe *street-level bureaucrats* omgaan met discretionaire ruimte (handelingsruimte in de uitvoering van beleid).

Om het begrip 'discretionaire ruimte' te verduidelijken zijn in paragraaf 2.2 de inzichten van Ringeling weergegeven. Ringeling promoveerde in 1978 op dit onderwerp en heeft er in de afgelopen jaren veel onderzoek naar gedaan, waardoor zijn inzichten op waarde geschat worden. Zijn inzichten zijn in deze paragraaf aangevuld met die van Soetenhorst-de Savornin Lohman omdat zij zich gespecialiseerd heeft in het spanningsveld tussen hulp en recht, wat specifiek het gebied betreft waar het onderzoek zich op richt. Ringeling spreekt over de relatie tussen ambtenaren en beleidsvrijheid. Soetenhorst-de Savornin Lohman geeft haar visie op professionals en hun besluitvorming in de discretionaire ruimte.

Hupe gebruikt de aanduiding 'professionals in publieke dienstverlening'. Aan de hand van de theoretische inzichten van Hupe is in paragraaf 2.3 verduidelijkt wat onder een dergelijke professional verstaan mag worden. De inzichten van Hupe zijn aangevuld met die van Menger, sinds 2008 werkzaam als lector 'Werken in een justitieel kader'. Menger doet samen met Hermanns (hoogleraar opvoedkunde, adviseur jeugdbeleid, medeontwikkelaar voorgedijmethodiek) onderzoek naar professionals die werken in een gedwongen kader.

De inzichten van Hupe en Menger geven aanleiding tot een verkenning naar de sturing van professionals omdat er steeds gesproken wordt over de vrijheid in handelen. Deze verkenning is uitgewerkt in paragraaf 2.4. Hiervoor is gebruik gemaakt van de inzichten van Hartman & Tops. Hun inzichten zijn voor dit onderzoek interessant omdat zij vanuit street-level niveau van frontlijnteams kijken naar de organisatorische inbedding. Zij maken de gevolgen van frontlijnsturing concreet. Paragraaf 2.4 wordt aangevuld met de theoretische inzichten van Weggeman die zich de laatste jaren onderscheiden heeft op het gebied van het - al dan niet - leiding geven aan professionals. Deze paragraaf wordt afgesloten met de inzichten van Terpstra. Terpstra heeft veelvuldig onderzoek naar het functioneren van wijkagenten gedaan. Wijkagenten werken net als gezinsvoogden in de frontlinie, waardoor beide functies op het gebied van autonomie vergelijkbaar zijn. In de literatuur over de professional wordt het begrip 'autonomie' regelmatig genoemd. De professional en autonomie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In paragraaf 2.5 wordt dit begrip aan de hand van de inzichten van Hupe en Bakker & Van Waarden toegelicht. In het theoretisch onderzoek naar de frontliniewerker wordt duidelijk dat er diverse invloeden zijn die zijn werkzaamheden beïnvloeden. In paragraaf 2.6 wordt stil gestaan bij de verschillende vormen van verantwoording en de handelingsvoorschriften waarmee de frontliniewerker te maken heeft. Dit wordt aan de hand van de inzichten van Hupe & Hill gedaan. In paragraaf 2.7 hebben wij aan de hand van voorgaande theoretische inzichten onze eigen theoretische bril ontworpen, bedoeld om de empirie van de uitvoering van het voorgeschreven beleid door gezinsvoogden te analyseren. Daar worden centrale begrippen geselecteerd en geoperationaliseerd.

2.1 Street-level bureaucracy

Lipsky: de uitvoerende functionaris in direct contact met de burger

De beschikbaarheid van beleidsvrijheid is kenmerkend voor veel 'street-level bureaucrats'. Lipsky is de grondlegger van deze term en het dienovereenkomstige leerstuk rondom de street-level bureaucrat. In zijn boek *Street-level bureaucracy: dilemma's of the individual in public services* (1980) beschrijft Lipsky street-level bureaucrats als 'alle uitvoerende functionarissen die in hun dagelijks werk direct in contact staan met burgers'. Dit is meteen het meest onderscheidende kenmerk van de street-level bureaucrat. Lipsky definieert de street-level bureaucrat als volgt: 'A public service worker who interact directly with citizens in the course of their jobs, and who have substantial discretion in the execution of their work' (1980:401). Met zijn boek poogt Lipsky vanuit de positie van street-level bureaucrats te beschrijven en te verklaren waarom (overheids)instanties niet op basis van regels en doelstellingen functioneren. Hierdoor voldoen (overheids)instanties niet altijd aan de verwachtingen die van hen worden verlangd. Volgens Lipsky vervult de street-level bureaucrat hierin een cruciale rol. Hij maakt het verschil tussen wet-/regelgeving en beleid en de feitelijke uitvoering hiervan.

Lipsky legt uit hoe de street-level bureaucrat de verbinding vormt tussen overheid en de burger (1980:4). Door direct met de burger in contact te staan is zijn positie allesbepalend voor de beoordeling of en voor welke overheidsbenadering een individu in aanmerking komt. Door iedere casus individueel te beoordelen en vanwege zijn (informatie)positie heeft hij veel vrijheid om te handelen: discretionaire beleidsruimte. Volgens Lipsky zijn uitvoerders zich bewust van hun bijzondere (autonome) positie. Zij passen beleid veelal naar eigen inzichten toe. Daar waar leidinggevenden feitelijk sturing dienen te geven aan uitvoerders indien geen uitvoering wordt gegeven aan de door hen opgestelde werkinstructies en protocollen blijft dit veelal achterwege omdat verzet de productiviteit negatief kan beïnvloeden.

Lipsky stelt dat het niet realistisch is om te denken dat in de uitvoeringspraktijk voor iedere individuele casus een passende beoordeling door de uitvoerders kan worden gegeven. Hoe uitvoerders handelen en op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het beleid kan nader worden

toegelicht door ook de omstandigheden waaronder uitvoerders hun werk doen mee te laten wegen (1980:27-28). Medebepalende omstandigheden zijn onder meer:

- structureel gebrek aan middelen in relatie met het werk dat moet worden verricht
- een vraag naar diensten die het aanbod dikwijls te boven gaat
- onduidelijke veelal tegenstrijdige regels en doelstellingen van de beleidsopstellers
- niet meewerkende en onvrijwillige burgers
- moeilijk te behalen en onmeetbare doelen

Uitvoerders willen zo goed mogelijk hun taken uitvoeren ondanks onvoldoende of ontoereikende middelen, beheermethoden en onduidelijke doelen (Lipsky, 1980:83). Rolopvattingen en rolrelaties zijn hierbij van groot belang en kunnen zich op drie manieren manifesteren:

- Er wordt een methode van werken ontwikkeld binnen de kaders van de organisatie waardoor de vraag naar diensten wordt beperkt, het gebruik van middelen gemaximaliseerd en de medewerking van de cliënt zo groot mogelijk wordt.
- Doelen worden naar beneden bijgesteld als gevolg van beschikbare middelen; beschikbare middelen geven inhoud aan het werk en bepalen de doelstellingen.
- De cliënt waarmee wordt gewerkt krijgt een andere invulling. Het verschil tussen de mate van realisatie van doelen en de beoogde gestelde doelen wordt door de uitvoerder toegeschreven aan de niet meewerkende en onvrijwillige cliënt. Op deze wijze poogt de uitvoerder het verschil acceptabel te maken.

Maynard-Moody & Musheno: het spanningsveld van de frontliniewerker

Maynard-Moody & Musheno (2003:9) hebben onderzoek gedaan naar het handelen van frontliniewerkers. Zij maken in hun onderzoek echter een onderscheid tussen 'law abidance' (het opvolgen van regel- en wetgeving, legalisme) en 'cultural abidance' (sterke oriëntatie op eigen oordelen wat betreft identiteit en moraliteit). Beiden komen tegelijkertijd voor in de dagelijkse praktijk wat het spanningsveld weergeeft waarin frontliniewerkers zich bevinden. Maynard-Moody & Musheno geven twee perspectieven op beleidsvrijheid weer (2003:9-24):

- *State-agent narrative*: Frontliniewerkers gebruiken hun discretionaire ruimte om hun werk makkelijker, veiliger en meer de moeite waard te maken. Zij handelen uit eigenbelang en maken zelf het beleid. De wet en procedures zijn belangrijk in deze benadering. Vrijheid dient zo veel mogelijk beperkt en gekanaliseerd te worden.
- *Citizen-agent narrative*: Frontliniewerkers gebruiken hun discretionaire ruimte om een zo goed mogelijk op de cliënt afgestemde beslissing te nemen. In eerste instantie kijkt men naar de cliënt en daarna pas naar de regels (deze worden gebruikt als bekrachtiging). Men handelt niet uit eigenbelang. Het werk wordt hierdoor zelfs moeilijker, minder prettig, gevaarlijker en officieel minder succesvol. Het doel is om een betere grip op de complexiteit van de praktijk te krijgen.

Evenals Lipsky geven Maynard-Moody & Musheno aan dat frontliniewerkers gebruik maken van hun discretionaire ruimte omdat zij willen voldoen aan verwachtingen. Daarnaast willen zij de situatie beheersen en optimaal kunnen reageren op de cliënt die zij treffen. Omdat het gebruik van discretionaire ruimte effect heeft op de uitvoering van beleid zullen wij in de volgende paragraaf dit begrip toelichten.

2.2 Discretionaire ruimte

Ringeling: Controle op de beleidsvrijheid

Ringeling (1978) vertaalt het begrip *discretion* als 'beleidsvrijheid'. Dit is geen volledige en juiste vertaling omdat het begrip meer dan alleen beleidsvrijheid omvat. Ringeling gaat uit van de door

Davis gegeven omschrijving: *'A public officer has discretion whenever the effective limits of his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction'*. Ambtenaren hebben een keuzemogelijkheid tussen verschillende handelingsalternatieven bij de uitvoering van beleid. Ringeling leidt uit zijn onderzoek af dat beleidsvrijheid van ambtenaren meer dan een gevolg van regelgeving alleen is (1978:200). Beleidsvrijheid is verbonden met de organisatorische omstandigheden waaronder ambtenaren hun taak moeten verrichten. Ambtenaren van het operationele niveau beschikken over mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de beleidsimplementatie. Een viertal variabelen heeft volgens Ringeling invloed op de mate waarin ambtenaren hun beleidsvrijheid gebruiken:

- *De programmering van het beleid*: Beleidsregels en de tekortkomingen daarvan maken dat een ambtenaar gedwongen wordt om het beleid op de persoon toe te passen, omdat er onvoldoende werkinstructies beschikbaar zijn. Je kunt immers niet alle situaties voorkauwen.
- *Het informatieniveau van de uitvoerende ambtenaren*: Specialistische kennis laat zich moeilijk programmeren.
- *De hiërarchische controle*: Hiërarchische controle blijkt een weinig volmaakt middel om inzicht te krijgen in het handelen van ondergeschikten. Dit komt met name door de omvang van de organisatie, de specialisatie in de werkwijze en de middelen die gebruikt worden voor de uitoefening van het beroep.
- *De democratische controle*: Deze vorm van controle kan een effectieve beperking op de keuzemogelijkheden van de ambtenaar hebben.

Ringeling (1978:207) concludeert dat een hiërarchische wijze van leidinggeven disfunctionele consequenties kan hebben omdat de organisatie er steeds minder in slaagt een effectief beleid te voeren. Leidinggeven vergroot het risico dat ambtenaren hun beleidsvrijheid anders zullen aanwenden en het belemmert dat deze ambtenaren hun kennis van zaken zullen gebruiken voor een verbetering van het beleid.

Beleidsvrijheid van ambtenaren is onvermijdelijk (Ringeling, 1978:208-211). Toch zit er een spanningsveld tussen twee aspecten. Enerzijds de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van burgers (gelijke behandeling), anderzijds de individualisering van het recht door middel van beleidsvrijheid van ambtenaren (toegesneden oplossing van een concreet probleem). Deze twee kanten vormen een dilemma. Beleidsvrijheid is nodig om de uitvoerende ambtenaren de erkenning te geven die hun taak en positie rechtvaardigt. Dit houdt echter niet in dat ambtenaren hun gang moeten kunnen gaan. Daarom moet men de beleidsvrijheid die overbodig is en tot willekeur leidt wegsnijden. Ringeling meent dat begrenzing door middel van wet- en regelgeving, structurering door middel van openbaarheid en controle door middel van onder andere ministeriele verantwoordelijkheid, rechtsbescherming van burgers en verantwoordingsplicht van ambtenaren noodzakelijk is om de beleidsvrijheid van ambtenaren onder controle te houden.

Soetenhorst-de Savornin Lohman: Besluitvorming in de discretionaire ruimte

In haar boek 'Doe wel en zie om' (1990) geeft Soetenhorst-de Savornin Lohman een omschrijving van het begrip 'discretion', wat zij vertaalt als 'discretionaire ruimte'. Zij gebruikt hiervoor de omschrijving die Handler (1986) in zijn boek 'The conditions of discretion-autonomy, community, bureaucracy' gegeven heeft: *'By discretionary I mean that the substantive relationship is not or ought not to be governed by the rules'*, oftewel handelingsruimte die niet door regels of codes ingevuld kan of moet worden.

Ze geeft aan dat instanties die zich begeven op het gebied van hulp en recht beschikken over discretionaire ruimte en dat elke functionaris beschikt over zijn eigen beoordelingsruimte waarbinnen hij gebruik maakt van zijn eigen expertise.

Soetenhorst-de Savornin Lohman hanteert drie basisoriëntaties voor de besluitvorming in de discretionaire ruimte van street-level bureaucrats:

- *Het professionele- of hulpverleningsmodel:* De beschikbare informatie en expertise worden aangewend om de cliënt te helpen, de cliëntgerichtheid staat voorop. Er is in principe een vertrouwensrelatie met de cliënt die zelf de belangrijkste bron van informatie is.
- *Het juridische- of rechtvaardigheidsmodel:* Primair gaat het om regeltoepassing waarbij de veronderstelling is dat gelijke behandeling in gelijke gevallen tot een rechtvaardige uitkomst leidt. De uitkomst moet redelijk en billijk zijn gegeven de persoonlijke situatie van de cliënt.
- *Het bureaucratische model:* Objectieve criteria en procedures domineren om de zorgvuldige toepassing van regels te waarborgen. De professional distantieert zich zo veel mogelijk van persoonlijke en emotionele aspecten door op een neutrale, generaliserende manier aan de hand van objectieve data 'het geval' in te schatten en de beslissing 'af te lezen'.

Volgens Soetenhorst-de Savornin Lohman moet een professional de ruimte hebben om te beoordelen welke toepassing het beste past bij de cliënt.

Het begrip professional is in eerdere theoretische inzichten vaker genoemd en komt voor in alle lagen van beleid. Dat werpt de vraag op wat onder een professional verstaan mag worden.

In de volgende paragraaf zal dit begrip toegelicht worden.

2.3 De professional

Hupe: Een professional, een vakman?

In het artikel 'De autonomie van de vakman (m/v)' geeft Hupe een beschrijving van wie we onder de professional kunnen verstaan. De eerste vraag die hij zichzelf daarbij stelt is wat een professie tot een professie maakt (Hupe, 2009:131). Hij noemt hiertoe een reeks kenmerken die enerzijds bestaat uit eigenschappen die verbonden zijn aan een bepaald beroep en anderzijds de manier waarop dat beroep in de samenleving wordt benaderd. Kenmerken van professies en de wijze waarop de samenleving een relatieve autonomie van die professies accepteert (institutionalisering) hebben gevolgen voor de manier waarop afzonderlijke professionals werkend binnen een bepaald verband (organisatie en werkomstandigheden) hun beroep uitoefenen (individuele kenmerken).

Hupe noemt daartoe dimensies van professionele verscheidenheid. Deze zijn in tabel 2.1 weergegeven.

Tabel 2.1 Dimensies van professionele verscheidenheid

Schaal	Categorie	Dimensies
Professie	<i>Institutionalisering</i>	Aard van beroep Inhoud van beroep Maatschappelijke erkenning Zelfregulering
Organisatie	<i>Organisatie en werkomstandigheden</i>	Bestuurslaag Beleidsvorming/beleidsuitvoering Organisatiestructuur Functie ICT in primaire proces Leidinggevende/ondergeschikte positie
Professional	<i>Individuele kenmerken</i>	Duur en aard van opleiding Werkervaring Sekse Leeftijd Karaktereigenschappen

Bron: Hupe (2009:132)

Het gebied waarop ons onderzoek zich richt wordt van oudsher een semiprofessie genoemd. Volgens Hupe is het onderscheid tussen professe en semiprofessie echter van ondergeschikte betekenis (2009:132). Veel beroepsbeoefenaars beschouwen zich als een professional omdat zij een bepaald vak hebben geleerd en door hun opleiding competent zijn om dit vak uit te oefenen. Zij stellen er een eer in om dat zo goed mogelijk te doen. Door oefening en ervaring worden zij steeds beter als vakman en gedreven door de inhoud van hun vak zoeken zij een terugkoppeling op het eigen werk en organiseren hun verantwoording. Hupe noemt dit het kenmerk waarop de professional zich het meest onderscheidt van de niet-professional. Op het begrip verantwoording gaan wij in paragraaf 2.6 dieper in.

Menger: Professioneel werken in gedwongen kader: organiseren van feedback

In het artikel 'Professioneel werken in gedwongen kader' (2008:42-56) beschrijft Menger hoe het werken in een gedwongen kader vraagt om een specifieke professionaliteit. Bij civielrechtelijke kaders zoals gezinsvoogdij en voogdij gaat het om een bedreigde ontwikkeling van kinderen. Anders dan in de meeste sociale praktijken zet dit uitgangspunt niet de noden en vragen van cliënten voorop maar de normen van de samenleving. Volgens Menger kan een professional in deze situatie alleen doelen bereiken als hij in staat is een relatie op te bouwen met zijn cliënt en als hij aansluiting kan vinden bij diens levensproblemen, behoeften en betekenissen. De professional moet zich ervan bewust zijn dat justitiële beperkingen (zoals beperking van het gezag over de eigen kinderen) gepaard gaan met diverse vormen van verzet. Het vermogen om deze reacties te herkennen en te bewerken is een belangrijk kenmerk van professionaliteit. Een ander kenmerk is het vermogen om in een context van controle en risicobeheersing net genoeg van de cliënt te vragen als nodig is om de volgende stap te zetten. De professional die werkt in het gedwongen kader is volgens Menger continu bezig met het motiveren van de cliënt. De professional helpt de cliënt zijn eigen ambivalentie ten aanzien van gedragsverandering te onderzoeken en op te lossen. Een effectieve professional in het gedwongen kader onderscheidt zich volgens Menger door het voortdurend en systematisch organiseren van zijn eigen feedback.

Menger laat zien hoe beleid, management en politiek steeds hameren op 'bewezen interventies'. Volgens haar komt dit vooral voort vanuit de maatschappelijke kritiek op het functioneren van de jeugdzorg waardoor er steeds meer discussie is ontstaan over de discretionaire ruimte van de professional in een geprotocolleerd stelsel. Dit alles is volgens Menger aangezwengeld door incidenten, inspectierapporten en media-aandacht.

Menger bespreekt hoe het inperken van de handelingsruimte van de professional een sterke aantasting kan vormen voor de kwaliteit van professioneel werken juist omdat de professional binnen het gedwongen kader een persoonlijke en inhoudelijke werkrelatie aangaat. Hierbij onderhandelt hij niet over het kader maar hij weet wel hoop en verwachting binnen dat kader te activeren. Ze legt uit dat deze specifieke professional meer nodig heeft dan protocollen om effectief te kunnen werken. Meer discretionaire ruimte is geen pleidooi voor meer vrijheid. Professioneel werken betekent altijd gedisciplineerd werken, leren van feedback, in de directe interactie gaan met de cliënten en oriënteren op de wetenschap. De organisatie zou ruimte moeten bieden voor het organiseren van feedback zodat professionals op deze manier verantwoordelijk zijn en verantwoording af kunnen leggen.

Menger laat in dit artikel zien dat professionals in het gedwongen kader altijd tot op zekere hoogte zullen werken met regels en protocollen omdat de positionering van de justitieketen hierom vraagt. Maar tegelijkertijd kunnen zij zich niet hiertoe beperken om kwaliteit te kunnen blijven bieden.

Zowel Hupe als Menger wijzen op de vrijheid die een professional al dan niet in zijn professe heeft of zou moeten hebben. Dat roept bij ons de vraag op in hoeverre een professional aangestuurd kan worden. In de volgende paragraaf worden daarom inzichten over dit thema weergegeven.

2.4 Sturing van de professional

Hartman & Tops: Regels, prestaties of personen?

Hartman & Tops laten zien dat frontlijnsturing een kwetsbare en gevoelige activiteit is. Het belang voor het publieke beeld van het bestuur is groot. De kans op publicitaire ongelukken is groot. De noodzaak van politieke rugdekking is groot (2005:64). Zij laten zien hoe uitvoeringsprocessen van buiten of bovenaf gestuurd kunnen worden. Hiertoe onderscheiden zij drie manieren (2005:67):

- *Sturing op regels*: Men formuleert regels waar personen zich aan dienen te houden en organiseert processen van controle en toezicht om te zien of dit ook gebeurt.
- *Sturing op prestaties*: Men spreekt prestaties af in meetbare doelstellingen en rekent af op resultaten.
- *Sturing op personen*: Uitvoering wordt primair als mensenwerk gezien. De uitvoerders dienen inspiratie en richting en ruimte voor toegewijd handelen geboden te worden. De inzet en kwaliteit van de betrokken personen dienen de kwaliteit van de uitvoeringshandelingen te versterken.

Hartman & Tops laten zien dat het van de situatie afhankelijk is welk mechanisme het beste werkt (2005:76-79). Regels bieden houvast en legitimiteit maar kunnen ook disfunctioneel worden als ze de bewegingsvrijheid aantasten. Prestaties bevorderen de dynamiek en kunnen de effectiviteit bevorderen maar staan op gespannen voet met de taaiheid van bestaande systematieken. Persoonlijke inzet en kwaliteit zijn moeilijk in regels of prestaties te vangen maar kunnen van groot belang zijn in een uitvoeringsproces. Hoewel toewijding en ervaring van mensen in uitvoeringsprocessen een kracht is roept het tegelijkertijd de vraag op hoe die toegewijde professionals effectief op hun functioneren zijn aan te spreken. Het bewaken van consistentie tussen de drie mechanismen is van groot belang voor een positief uitvoeringsresultaat.

Weggeman: Leiding geven aan professionals: niet doen!

Weggeman heeft zich de laatste jaren onderscheiden op het gebied van het - al dan niet - leiding geven aan professionals. Weggeman (2007) stelt dat men zo min mogelijk leiding moet geven aan professionals. Hij neemt hiermee een duidelijk standpunt in. Hij zegt dat professionals niet zijn te managen door het opleggen van regels en procedures of door het toepassen van informatiesystemen. Hij is er van overtuigd dat het energieniveau van de professional een functie is van de mogelijkheid zichzelf te identificeren met de waarden of hogere doelen van de organisatie. Als manager moet men een collectieve ambitie creëren waaraan werknemers zich vrijwillig willen conformeren. Volgens Weggeman (2007:259) heeft een professional de volgende kenmerkende karakteristieken:

- hij beschikt over gespecialiseerde kennis (door opleiding, ervaring en vaardigheden)
- hij streeft naar autonomie (zelf keuzes maken over hoe en welke middelen zijn beroep wordt uitgeoefend)
- hij heeft behoefte aan identificatie met de beroepsgroep en naaste collega's
- hij heeft een sterke beroepsethiek (voelt zich verplicht diensten te verlenen zonder daarbij rekening te houden met de bedrijfsmatige kant)
- hij hanteert professionele standaarden (hij wil beroepsnormen intercollegiaal handhaven)

De behoefte aan vrijheid en autonomie is een universeel kenmerk van de professional. De taak van de professional is het relatief zelfstandig en creatief aanwenden van kennis ter realisering van de doelen van de organisatie en die van zichzelf. De gewenste autonomie van de professional vereist een goed ontwikkeld vermogen tot kritische zelfreflectie. Alleen dan kan een professional goed functioneren.

Terpstra: De noodzaak van professionele steun en begeleiding

Terpstra (2008:114) laat in zijn onderzoek zien dat autonomie één van de aantrekkelijke kanten van het werk van de frontliniewerker is. Desondanks wenst en verwacht de frontliniewerker dat zijn leidinggevende hem steunt bij zijn werk en daarbij optreedt als vraagbaak en klankbord. Bij ingewikkelde en emotioneel belastende taken en omstandigheden verwacht hij een vorm van sturing (of liever begeleiding) waarbij zijn autonomie en expertise wordt erkend en gewaardeerd. Tegelijk verwacht hij op professionele wijze steun en (mogelijk) tegenspraak, bijvoorbeeld door coaching of intervisie. Indien een leidinggevende niet aan deze wens of verwachting tegemoet komt kan dat bij de frontliniewerker aanleiding zijn tot onvrede, ergernis en soms ook conflicten. Het geven van autonomie is niet hetzelfde als het geven van professionele steun en begeleiding. Frontliniewerkers hebben behoefte aan beide.

Om meer inzicht te krijgen in het kenmerk 'autonomie' worden in de volgende paragraaf de theoretische inzichten hierover weergegeven.

2.5 Autonomie

Hupe: Toegeëigende handelingsruimte

Hupe (2009:140) noemt autonomie een eigenschap van een actor. Volgens Hupe heeft autonomie niet zozeer betrekking op datgene wat toegestaan is maar op de feitelijke handelingsruimte die een persoon of organisatie heeft. Hupe laat zien dat het begrip autonomie meestal met een professional in verband wordt gebracht terwijl het begrip discretionaire bevoegdheid (in Nederland ook wel beleidsvrijheid genoemd) meer verbonden is met de regels die een ambtenaar geacht wordt toe te passen. Volgens Hupe laat de feitelijke handelingsruimte van een actor zich niet vanuit een bepaalde regelbron determineren, maar krijgt deze vorm door en in het handelen van een actor (2009:142). Hiermee is autonomie feitelijk de handelingsruimte die een actor zich toe-eigent.

Bakker & van Waarden: Toegeëigend of zich toegeëigend?

Volgens Bakker & van Waarden (1999:23) kan beleidsvrijheid zowel het gevolg zijn van toegedeelde autonomie als van toegeëigende autonomie. In het eerste geval is vrijheid van handelen van uitvoerders vastgelegd in wettelijke regels of contractuele afspraken. In het tweede geval, het toe-eigenen van autonomie, neemt de uitvoerder de vrijheid om zelfstandig en naar eigen inzicht te handelen. Meestal is dit toe te schrijven aan de omstandigheid dat de controle op de uitvoerders niet sluitend is. Overigens is sluitend toezicht vrijwel onmogelijk en kan het echter juist leiden tot een ondoelmatige en inflexibele uitvoering.

2.6 Verantwoording, handelingsvoorschriften en werkdruk

Hill & Hupe: Een krachtenveld vol invloeden

Hill en Hupe beschrijven in het artikel 'Street-level bureaucracy and public accountability' hoe frontliniewerkers hun werk uitvoeren in een micronetwerk (een web) bestaande uit meerdere, zowel horizontale als verticale relaties (2007:284). Zij hebben contact met hun collega's (intern en extern), met de burger en met het management. Zij dienen zowel horizontaal als verticaal verantwoording af te leggen. In paragraaf 2.4 is middels de diverse theoretische inzichten beschreven dat de professional in de publieke sector zijn vak goed wil uitoefenen. Tegelijkertijd is deze professional, los van zijn rechtspositie, in publieke dienst. Daarnaast is deze professional ontvankelijk voor wat hij meent dat de maatschappij, de cliënt en anderen van hem verwachten. De krachten die van verschillende kanten van invloed zijn op het werk van de professional betreffen de professe waartoe hij behoort, wetgeving en beleid, maar ook management targets en de samenleving. Die krachten

willen afzonderlijk de handelingsruimte van professionals beperken. Hill en Hupe (2007:288-291) onderscheiden hiertoe drie typen van publieke verantwoording:

- Politiek-bestuurlijke verantwoording
- Professionele verantwoording
- Participatieve verantwoording

Volgens Hill en Hupe geschiedt de omgang met beschikbare handelingsruimte in het algemeen zoals van professionals mag worden verwacht. Vormen van indirect management vullen het management van bovenaf aan en eventuele tekortkomingen hierin kunnen horizontaal worden bijgesteld.

In hun boek 'Implementing public policy' (2009) concluderen Hill en Hupe dat besluitvorming op uitvoeringsniveau eerder moreel complex en contingent dan regelgebonden is. Het moreel-ethische oordeel van de frontliniewerker wordt volgens hen gevormd tijdens het directe contact waaruit blijkt dat direct contact heel belangrijk is. Regelgeving, procedures en wetten dienen dan slechts ter ondersteuning van deze oordelen. Zij geven aan dat de frontliniewerker voortdurend een balans moet zoeken tussen de eisen van de staat en de behoeften en het potentieel van individuen. Zij moeten verantwoordelijk handelen. De discretionaire bevoegdheid is volgens Hill en Hupe belangrijk omdat het de nodige ruimte biedt voor maatwerk. In paragraaf 2.2 is dit begrip eerder toegelicht.

De regels waarmee de professional te maken heeft kunnen in bredere zin opgevat worden als handelingsvoorschriften, afkomstig van identificeerbare bronnen. Bij iedere vorm van verantwoording hoort een ander soort werkdruk. Hupe beschrijft dat niet alleen de verantwoording op de verschillende niveaus, maar ook de veelheid aan handelingsvoorschriften (regels) leidt tot werkdruk in de publieke dienstverlening. Door de verschillen tussen individuele professionals, de verschillen in situaties en verschillen in de interactie tussen professional en situatie kan de omgang met regeldruk op dezelfde werkvloer uiteenlopend blijken te zijn (Hupe, 2009:29). In tabel 2.2 zijn de bronnen van werkdruk weergegeven.

Tabel 2.2 Bronnen van werkdruk

<i>handelingsvoorschriften</i>	formele regels	professionele normen	verwachtingen
<i>bronnen</i>	openbaar bestuur -wetgeving -beleid -management	beroep	samenleving
<i>verantwoordingsregime</i>	politiek-bestuurlijk	professioneel	participatief
<i>druk ervaren op werkvloer</i>	regeldruk	beroepsdruk	maatschappelijke druk

Bron: Hupe (2009)

Hupe (2009:29) geeft aan dat de feitelijke opeenstapeling op de werkvloer haaks staat op de normatief gefundeerde veronderstelling van de afzonderlijke regelstellers. Iedere regelsteller denkt namelijk dat zijn regels zowel bindend als exclusief geldend zijn. Daartegenover hebben de regeltoepassers altijd met combinaties van handelingsvoorschriften te maken. Voortdurend maken zij afwegingen over hoe en welke formele regels en overige soorten handelingsvoorschriften in een gegeven situatie zijn toe te passen.

2.7 Centrale begrippen

Deze scriptie wil analyseren hoe in de praktijk omgegaan wordt met de uitvoering van beleid betreffende de ondertoezichtstelling. Daarbij is getracht factoren te indiceren die van invloed zijn op de verschillen in wijze van uitvoering. In voorgaande paragrafen zijn de inzichten met betrekking tot street-level bureaucracy, discretionaire ruimte, professionals, sturing van professionals, autonomie en publieke dienstverlening met de bijbehorende verantwoording weergegeven. In deze paragraaf worden deze inzichten gebruikt om een eigen theoretische bril te formuleren. Aan de hand daarvan zullen wij onze verwachtingen opstellen in de vorm van hypothesen.

2.7.1 Indiceren van begrippen

In dit onderzoek wordt getracht de invloeden op de wijze van uitvoering van het beleid door gezinsvoogden te onderzoeken. In deze paragraaf selecteren we onze centrale begrippen die vervolgens in paragraaf 2.7.3 geoperationaliseerd zullen worden.

Doel van deze scriptie is de wijze van uitvoering van beleid te onderzoeken. Hiermee wordt de wijze van regelverwerking door de gezinsvoogd bedoeld. De **wijze van uitvoering van beleid** is hiermee de afhankelijke variabele. Om dit begrip meetbaar te maken hebben wij de volgende indeling gemaakt:

- *Bureaucratische benadering*: De wet- en regelgeving is leidend in de uitvoering van het beleid. Men past op een neutrale wijze het beleid toe zoals voorgeschreven is.
- *Professionele benadering*: Binnen de kaders van de wet- en regelgeving wordt getracht een balans te vinden en datgene wat de cliënt wil en wat de gezinsvoogd juist voor hem acht. Gedreven door de inhoud van zijn vak reflecteert de gezinsvoogd op zijn eigen handelen en organiseert op deze manier zijn verantwoording.
- *Cliëntgerichte benadering*: Het kind staat centraal in de uitvoering van het beleid. Indien nodig wordt de wet- en regelgeving omzeild om een zo goed mogelijke beslissing voor het kind te kunnen maken.

We maken deze begrippen meetbaar aan de hand van de volgende indicatoren: inzet van wetgeving, middel om het doel te bereiken en gebruik van beleidsvrijheid. Deze drie indicatoren zeggen iets over de wijze van regelverwerking. In paragraaf 2.7.3 wordt dit uitgewerkt.

In diverse van de door ons bestudeerde theoretische inzichten is naar voren gekomen dat de professional zelf een zeer belangrijke rol speelt binnen de uitvoering van het beleid. Hupe beschrijft dat door de verschillen tussen de individuele professionals de omgang met regeldruk op dezelfde werkvloer uiteenlopend kan blijken te zijn (p. 15). Dit impliceert dat het niet alleen de omstandigheden zijn die invloed hebben op de handelingswijze, maar dat ook persoonlijke factoren invloed hebben op de uitvoering van beleid. Maynard-Moody & Musheno laten met hun twee perspectieven op beleidsvrijheid zien dat de wijze waarop iemand vanuit zichzelf zijn professie benadert invloed heeft op de wijze van uitvoering (p. 6). Weggeman beschrijft dat persoonskenmerken zoals de opleiding, ervaring en vaardigheden invloed hebben op de manier van werken (p. 11), Soetenhorst-de Savornin Lohman spreekt tevens over het gebruik maken van eigen expertise (p. 7-8). Menger beschrijft dat een professional die werkt in het justitieel kader een persoonlijke werkrelatie aangaat die voorkomt vanuit zijn eigen kwaliteiten (p. 9-10). Uit al deze verschillende theoretische inzichten blijkt dat de professional zelf een belangrijk instrument is. Dat heeft ertoe geleid dat het begrip **persoonskenmerken** als onafhankelijke variabele is geïndiceerd. Onze verwachting is dat de persoonskenmerken van invloed zijn op de wijze van uitvoering van het beleid en dat die persoonskenmerken te herleiden zijn in de wijze waarop een gezinsvoogd het beleid uitvoert. Hiertoe worden de volgende indicatoren gehanteerd:

- *Sekse*: In de jeugdhulpverlening zijn verhoudingsgewijs weinig mannen werkzaam. Verwacht wordt dat de uitvoering van beleid door mannen een andere uitwerking heeft dan door vrouwen.

- *Ervaring*: Verwacht wordt dat het aantal jaren werkervaring in de (jeugd)hulpverlening effect heeft op de manier waarop de professional zijn werk uitvoert.
- *Opleiding*: Professionals die werkzaam zijn bij BJZ hebben diverse achtergronden. Verwacht wordt dat de opleiding die een professional op een bepaald gebied gevolgd heeft invloed heeft op de manier waarop hij zijn werk uitvoert.

Lipsky laat zien dat uitvoerders zo goed mogelijk hun taken willen uitvoeren (p. 5-6). Hij geeft aan dat roloppvattingen en rolrelaties hierbij van groot belang zijn. Hij laat zien dat de manier waarop een frontliniewerker zijn werk doet afhankelijk is van de wijze waarop hij naar zijn werk kijkt. Een ander kenmerk is volgens Maynard-Moody & Musheno dat de frontliniewerker zich sterk identificeert met de beroepsgroep waardoor er een sterke band tussen collega's onderling ontstaat (p. 6). Weggeman onderschrijft dit (p. 11). Vanuit zijn theoretische inzichten is afgeleid dat de complexiteit van het werk van de gezinsvoogd tot een hoge betrokkenheid tussen collega's onderling leidt. Soetenhorst-de Savornin Lohman indiceert drie basisoriëntaties voor de besluitvorming in de discretionaire ruimte van frontliniewerkers (p. 7-8). Deze drie basisoriëntaties zeggen iets over de roloppvatting van de professional. Afhankelijk van zijn roloppvatting komt besluitvorming over de (situatie van de) burger tot stand. Deze inzichten impliceren dat de **roloppvatting** van de frontliniewerker invloed heeft op de wijze van uitvoering van het beleid door deze frontliniewerker. Ook dit begrip is als onafhankelijke variabele geïndiceerd. Om dit begrip meetbaar te maken hanteren wij de volgende begrippen:

- *De beleidstoepasser*: Hiermee doelen wij op een combinatie van de door Soetenhorst-de Savornin Lohman gehanteerde begrippen 'juridisch model' en 'bureaucratisch model'. De beleidstoepasser is vooral gericht op het naleven van wetgeving en procedures waarbij de regelgeving van groot belang is.
- *De regisseur*: Hiermee doelen wij op de frontliniewerker die expertise heeft op zijn vakgebied en vanuit zijn ervaring en professionele beroepshouding zaken afhandelt. Hij houdt de regie in zijn cases en weegt hierbij ieders belangen af.
- *De hulpverlener*: Hiermee doelen wij op de frontliniewerker die gericht is op het opkomen voor het belang van het kind. Diens belang is leidend in de uitvoering van het beleid.

We maken deze begrippen meetbaar aan de hand van de volgende indicatoren: motivatie om gezinsvoogd te zijn, de visie op de ouders en de visie op de wetgeving. Deze drie indicatoren zeggen iets over de wijze waarop de gezinsvoogd naar zijn taakstelling kijkt. In paragraaf 2.7.3 wordt dit uitgewerkt.

Hupe & Hill laten zien dat er van verschillende kanten krachten van invloed zijn op het werk van de professional (p. 12-13). Zij gebruiken hiervoor de term verantwoordingsregimes. Zij laten zien dat deze verantwoordingsregimes de handelingsruimte van de frontliniewerker proberen te beperken. Ringeling onderschrijft dit en laat zien dat er sprake is van begrenzing van de discretionaire ruimte van de frontliniewerker, onder andere door controle middels transparantie (p. 7). Omdat volgens deze inzichten de **verantwoordingsregimes** invloed hebben op de uitvoering van het beleid, is dit begrip ook als onafhankelijke variabele geïndiceerd. Deze variabele maken we meetbaar aan de hand van de volgende begrippen:

- *Politiek-bestuurlijke verantwoording*: De professional laat zich primair beïnvloeden door zijn leidinggevende, door lokale autoriteiten en door de kinderrechter.
- *Professionele verantwoording*: De professional laat zich primair beïnvloeden door zijn collega's.
- *Participatieve verantwoording*: De professional laat zich primair beïnvloeden door het kind en zijn netwerk, door ketenpartners en door het maatschappelijk debat.

We maken deze begrippen meetbaar aan de hand van de volgende indicatoren: primair verantwoordingsforum, controle en handelingsvoorschriften. Deze drie indicatoren zeggen iets over de wijze waarop de gezinsvoogd verantwoording aflegt. In paragraaf 2.7.3 wordt dit uitgewerkt.

In de theoretische verkenning is het begrip sturing uitgediept. Hartman & Tops tonen aan dat een juiste sturing van groot belang is voor een positief uitvoeringsresultaat (p. 10). Hiertoe onderscheiden zij drie mechanismen: sturing op regels, op prestaties en op personen. Er is geen 'beste' manier aan te wijzen. Het is van de situatie afhankelijk welke manier het beste werkt. Weggeman heeft een duidelijke visie op sturing van professionals (p. 11). Hij meent dat men zo weinig mogelijk sturing en leiding moet geven aan professionals. Juist het creëren van een collectieve ambitie zou leiden tot goede prestaties. Terpstra echter meent dat frontliniewerkers juist behoefte hebben aan sturing omdat hun taken veelal emotioneel belastend en ingewikkeld zijn (p. 11). Hij suggereert dat intervisie en coaching hiervoor de juiste middelen zijn. Menger sluit hier op aan (p. 9-10). Ook zij meent dat een organisatie ruimte zou moeten bieden voor het organiseren van feedback. Vanuit deze theoretische inzichten verwachten wij dat de wijze van **sturing** invloed heeft op de uitvoering van het beleid door gezinsvoogden. In dit onderzoek beschouwen wij het begrip sturing als *ceteris paribus*. De manier waarop gezinsvoogden aangestuurd worden wordt voor iedere persoon gelijk verondersteld.

De aard van het beroep, de inhoud van het beroep, maatschappelijke erkenning en zelfregulering worden door Hupe geschaard in de categorie institutionalisering (p. 12-13). Institutionalisering heeft volgens de inzichten van Hupe invloed op de wijze waarop afzonderlijke professionals hun beroep uitoefenen. Wat leidt tot invloed op de wijze van uitvoering van beleid. **Institutionalisering** (de wijze waarop de samenleving het beroep van de gezinsvoogd accepteert) wordt door ons beschouwd als *ceteris paribus*. De mate van institutionalisering wordt voor iedere gezinsvoogd gelijk verondersteld.

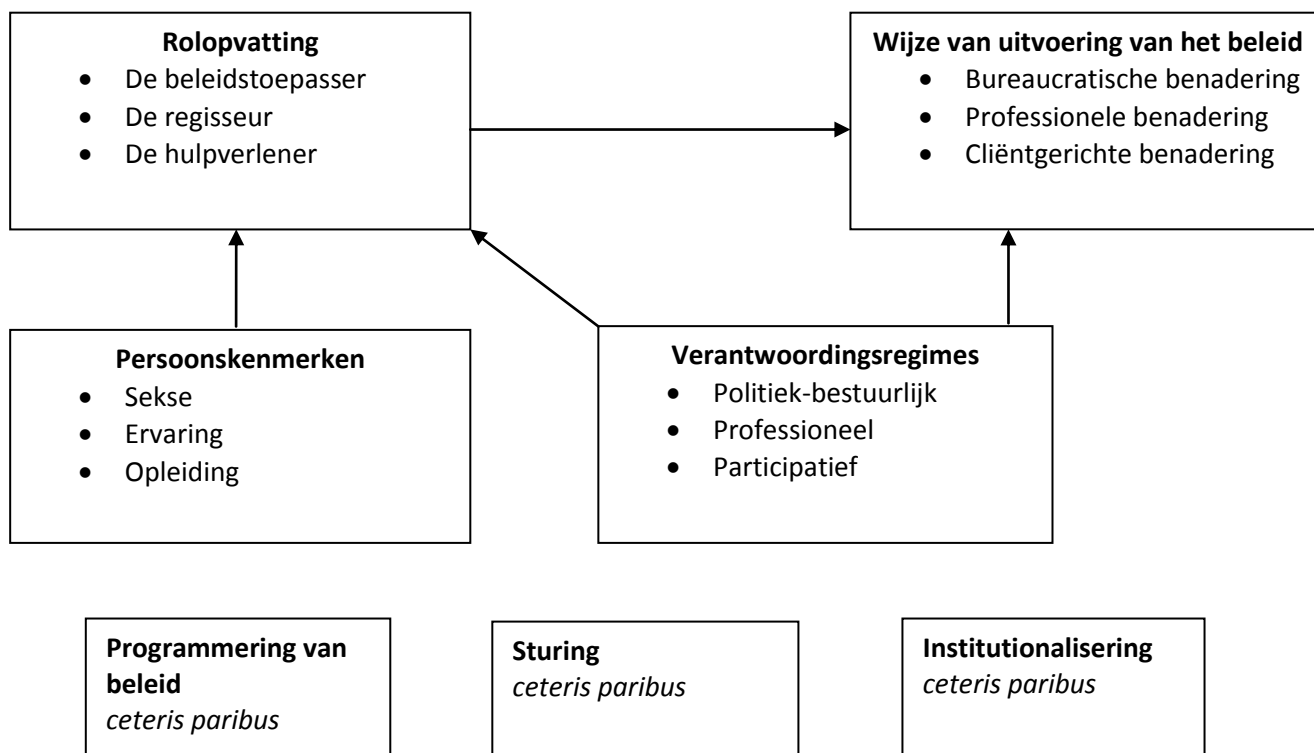
De **programmering van het beleid** heeft invloed op de wijze van uitvoering van het beleid. Eerder hebben we gezien dat er binnen BJZ Rotterdam gewerkt wordt volgens de Deltamethodiek. Deze is vaststaand en daarom voor iedere gezinsvoogd gelijk. Ook dit begrip wordt daarom voor iedere gezinsvoogd gelijk verondersteld en daarmee beschouwd als *ceteris paribus*.

2.7.2 Conceptueel model

Op de volgende pagina zijn de centrale begrippen weergegeven in een conceptueel model. Dit conceptueel model geeft onze verwachtingen van de uitkomst van het onderzoek weer. Er zijn diverse invloeden op de wijze van uitvoering van beleid. Dit zijn de rolopvatting, waarvan wij denken dat deze een directe invloed heeft. Daarnaast verwachten wij dat persoonskenmerken van invloed zijn op de rolopvatting van de gezinsvoogd, en hiermee indirect invloed hebben de op de wijze van uitvoering van beleid. Wij verwachten dat verantwoordingsregimes zowel een directe invloed hebben op de wijze van uitvoering van beleid, als een indirecte via de rolopvatting. De begrippen rolopvatting, persoonskenmerken en verantwoordingsregimes zijn hiermee onze onafhankelijke variabelen. De wijze van uitvoering van beleid is de afhankelijke variabele. Ieder centraal begrip is opgedeeld in een drietal begrippen wat het startpunt is voor het meetbaar maken van deze begrippen. De operationalisatie van deze begrippen wordt in de volgende paragraaf schematisch weergegeven.

Naast deze centrale begrippen zijn er drie andere variabelen die wij als constant veronderstellen. Deze variabelen hebben invloed op de wijze van uitvoering van beleid, maar wij stellen deze invloed voor iedere gezinsvoogd gelijk. We zullen deze variabelen wel meenemen in ons onderzoek maar niet in de doorwerking bij iedere individuele gezinsvoogd meenemen. Dit zijn de variabelen programmering van beleid, sturing en institutionalisering.

Figuur 2.3 Conceptueel model



2.7.3 Operationalisering

In deze paragraaf wordt de operationalisering van de centrale begrippen schematisch weergegeven. Per centraal begrip staat aangegeven welke begrippen en indicatoren gehanteerd worden in ons onderzoek. De indicatoren zijn ingegeven op basis van voorkennis van het werkdomein alsook op basis van gesprekken met collega's en leiding van BJZ tijdens het vooronderzoek.

Wijze van uitvoering van het beleid

De wijze van regelverwerking

Tabel 2.4 Wijze van uitvoering van beleid

Indicatoren	<i>Bureaucratische benadering</i>	<i>Professionele benadering</i>	<i>Cliëntgerichte benadering</i>
Inzet van wetgeving:	Wetgeving staat voorop	Wetgeving als bekrachtiging	Wetgeving als uiterst middel
Middel om doel te bereiken:	Toepassen van wet- en beleidsregels	Afwegen tussen beleid & belang van de cliënt	Overnemen van verantwoordelijkheden van de cliënt
Gebruik van beleidsvrijheid:	De wet als instructie gebruiken	Handelingsruimte inzetten voor een op de persoon gerichte rechtvaardige toepassing	Zo veel als mogelijk gebruik maken van handelingsruimte

Persoonskenmerken

Kenmerken van de gezinsvoogd

Tabel 2.5 Persoonskenmerken

Indicatoren			
Sekse:	Man	Vrouw	
Aantal jaren ervaring in de (jeugd)hulpverlening:	0-10 jaar	10-20 jaar	20 jaar of meer
Opleiding:	HBO Social Work	WO pedagogiek	HBO/WO juridisch

Rolopvatting

De manier waarop de gezinsvoogd naar zijn taakstelling kijkt

Tabel 2.6 Rolopvatting

Indicatoren	<i>De beleidstoepasser</i>	<i>De regisseur</i>	<i>De hulpverlener</i>
Motivatie om gezinsvoogd te zijn:	Werken in een juridisch kader	Beschikken over de juiste competenties	Helpen van kinderen staat voorop
Visie op de ouders:	Ouders zijn zelf verantwoordelijk	Ouders dienen gemotiveerd te worden om zelf verantwoordelijk te kunnen zijn	Ouders zijn het slachtoffer van hun situatie
Visie op de wetgeving:	Wetgeving staat voorop in het werk	Wetgeving is ondersteunend in het werk	Wetgeving belemmert de uitvoering van het werk

Verantwoordingsregimes

De wijze waarop de gezinsvoogd verantwoording aflegt.

Tabel 2.7 Verantwoordingsregimes

Indicatoren	<i>Politiek-bestuurlijk</i>	<i>Professioneel</i>	<i>Participatief</i>
Wie als primair verantwoordingsforum:	Wethouder/directie	Collega's	Burgers
Controle vanuit:	Teammanager	Basisteam/collega's	Het kind en zijn netwerk
Handelingsvoorschriften:	Formele regels	Professionele normen	Maatschappelijke verwachtingen

Sturing

Sturing omvat de wijze waarop de gezinsvoogd horizontaal en verticaal aangestuurd wordt binnen de organisatie. Bepalende factoren hierbij zijn de visie van de organisatie op wat een goede gezinsvoogd is, de wijze waarop het management zicht houdt op de uitvoering van het beleid door de gezinsvoogd en de randvoorwaarden en middelen die van belang worden geacht om het beleid zorgvuldig en transparant uit te kunnen voeren.

Programmering van beleid

De programmering van beleid omvat de methodiek die gebruikt wordt bij de uitvoering van het beleid door gezinsvoogden. Ons onderzoek richt zich op een analyse van de uitvoeringspraktijk van de gezinsvoogd; op welke wijze wordt het vingerende beleid betreffende de OTS vormgegeven?

Institutionalisering

Institutionalisering omvat de wijze waarop de samenleving het beroep van gezinsvoogd accepteert. Deze wordt bepaald door de inter-organisatorische invloeden, de inhoud van het beroep en de maatschappelijke erkenning.

2.7.4 Hypothesen

Wij spreken de verwachting uit dat persoonskenmerken van invloed zijn op de rolopvatting van de gezinsvoogd. Bij BJZ werken mensen met verschillende opleidingen. Wij verwachten dat de gezinsvoogden met een juridische achtergrond, de rolopvatting van beleidstoepasser hanteren. De beleidstoepasser wil graag werken in een juridisch kader en stelt de wetgeving voorop in zijn werk. Dit leidt tot de volgende hypothese:

1. *Als de gezinsvoogd een juridische opleiding heeft gevolgd (persoonskenmerk), dan zal hij de wetgeving voorop stellen in zijn werk (rolopvatting).*

Wij spreken de verwachting uit dat verantwoordingsregimes invloed hebben op de rolopvatting. De gezinsvoogd die zich primair laat leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording laat zich primair leiden door de wethouder en de directie. De gezinsvoogd die de rolopvatting van beleidstoepasser heeft, werkt graag in een juridisch kader en heeft de wet- en regelgeving voorop staan in de uitvoering van zijn werk. Wij verwachten dat gezinsvoogden die zich primair laten leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording de rolopvatting van beleidstoepasser zullen hanteren. Dit leidt tot de volgende hypothese:

2. *Als de gezinsvoogd de wethouder/directie als primair verantwoordingsforum beschouwt (verantwoordingsregime), dan zal hij de wet- en regelgeving voorop hebben staan in de uitvoering van zijn werk (rolopvatting).*

Wij spreken de verwachting uit dat persoonskenmerken een indirecte invloed hebben op de wijze van uitvoering van beleid. De gezinsvoogd die het beleid uitvoert vanuit de professionele benadering, werkt aan de doelen door telkens een afweging tussen het beleid en het belang van de cliënt te maken. Daarbij zet hij zijn handelingsruimte in voor een op de persoon gerichte rechtvaardige toepassing. Wij verwachten dat dit steeds beter lukt naarmate men meer ervaring opdoet in het vakgebied. Dit leidt tot de volgende hypothese:

3. *Als de gezinsvoogd meer dan twintig jaar ervaring heeft in de hulpverlening (persoonskenmerken), dan bereikt hij zijn doel door het maken van een juiste afweging tussen het voorgeschreven beleid en het belang van de cliënt (wijze van uitvoering van het beleid).*

Wij spreken de verwachting uit dat verantwoordingsregimes een directe invloed hebben op de wijze van uitvoering van beleid. De gezinsvoogd die primair participatieve verantwoording aflegt, ervaart met name controle vanuit het kind en zijn netwerk. De gezinsvoogd die het beleid uitvoert vanuit de cliëntgerichte benadering, gebruikt de wetgeving als uiterst middel en maakt zo veel als mogelijk gebruik van zijn handelingsruimte om de cliënt tevreden te stellen. Wij verwachten dat de gezinsvoogd die primair participatieve verantwoording aflegt, het beleid uitvoert vanuit de cliëntgerichte benadering. Dit leidt tot de volgende hypothese:

4. *Als een gezinsvoogd primair controle ervaart vanuit het kind en zijn netwerk (verantwoordingsregimes), dan zal hij verantwoordelijkheden van hen overnemen om de doelen te bereiken (wijze van uitvoering van het beleid).*

Wij spreken de verwachting uit dat de rolopvatting invloed heeft op de wijze van uitvoering van beleid. De rolopvatting regisseur heeft veel gemeen met de wijze van uitvoering vanuit de professionele benadering. De regisseur beschouwt wetgeving als ondersteunend, net als de gezinsvoogd vanuit de professionele benadering de wetgeving als bekrachtiging ziet. Dit leidt tot de volgende hypothese:

5. *Als een gezinsvoogd de wetgeving als ondersteunend beschouwt (rolopvatting), dan zal hij deze tevens als bekrachtiging gebruiken in de uitvoering van zijn werk (wijze van uitvoering van het beleid).*

Wij spreken de verwachting uit dat de rolopvatting van de gezinsvoogd invloed heeft op de wijze van uitvoering van het beleid. De gezinsvoogd met de rolopvatting hulpverlener houdt zich primair bezig met het kind en heeft weinig op met wet- en regelgeving. De gezinsvoogd die het beleid uitvoert vanuit de cliëntgerichte benadering gebruikt zo veel mogelijk handelingsruimte om een zo goed mogelijk op het kind afgestemde beslissing te nemen. Vanuit deze wetenschap verwachten wij dat de gezinsvoogd met een rolopvatting van hulpverlener het beleid vanuit een cliëntgerichte benadering uitvoert. Dit leidt tot de volgende hypothese:

6. *Als de gezinsvoogd zijn motivatie haalt uit het helpen van kinderen (rolopvatting), dan zal hij de wetgeving alleen inzetten als uiterst hulpmiddel (wijze van uitvoering van beleid).*

3 Onderzoeksopzet en methodologische verantwoording

In dit hoofdstuk staat beschreven op welke wijze het onderzoek uitgevoerd is. We motiveren waarom bepaalde keuzes gemaakt zijn in de uitvoering van ons onderzoek.

3.1 Strategie, methode en technieken

Zoals Van Thiel (2007:66) beschrijft is een strategie de overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. Binnen een strategie kunnen meerdere methoden worden ingezet. Dit zijn manieren om gegevens te verzamelen en/of te analyseren. De meeste methoden kennen een aantal specifieke varianten die worden aangeduid als technieken. Het betreft hier een kwalitatief onderzoek. Kwalitatief onderzoek is overwegend gericht op het verkennen en beschrijven van onderzoeksonderwerpen.

Voor de uitvoering van een bestuurskundig onderzoek zijn meerdere strategieën mogelijk (Van Thiel, 2007). Ons onderzoek is volgens de strategie 'casestudy' uitgevoerd. Casestudy's vinden plaats in hun natuurlijke omgeving (het werkveld). In een typische casestudy worden veel - vaak kwalitatieve - gegevens verzameld over alles wat met de casus te maken heeft. Een casestudy heeft een praktijkgericht karakter. Het onderzoek gaat meer de diepte dan de breedte in. In dit geval gaat het om een casus bij Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. Gezinsvoogden, gedragsdeskundigen en teammanagers van BJZ Rotterdam zijn bij het onderzoek betrokken. Toch kan het onderzoek ook voor andere Bureaus Jeugdzorg in Nederland waardevol zijn omdat er landelijk met dezelfde methodiek gewerkt wordt.

De strategie 'experiment' is afgefallen omdat deze strategie alleen gebruikt kan worden indien de onderzoeker de gehele situatie onder controle houdt en alle mogelijke invloeden uitsluit. Omdat het in dit onderzoek juist gaat over de ruimte die medewerkers hebben is deze methode niet geschikt. Omdat een 'enquête' voor een zekere oppervlakkigheid van de verzamelde informatie zorgt, is ook deze strategie afgefallen. Bovendien is de kans groot dat de respons laag is terwijl het veel werk is om een goede enquête uit te zetten. Tot slot is de strategie 'bestaand materiaal' afgefallen omdat er nog weinig onderzoek gedaan is naar de beleidsvrijheid van de gezinsvoogd. Er is daardoor te weinig materiaal beschikbaar.

In ons onderzoek is de methode 'interview' gebruikt. Een interview is een gesprek waarbij de onderzoeker door vragen te stellen aan respondenten informatie verzamelt over het onderzoeksontwerp. Interviews zijn een flexibele manier om informatie te verzamelen omdat de onderzoeker tijdens het gesprek aanvullende vragen kan stellen om een gegeven antwoord beter te begrijpen. Er bestaan verschillende vormen van interviews. Bij een open interview staat alleen de beginvraag van de onderzoeker vast. Bij een gestructureerd interview staan daarentegen de vragen van tevoren vast, het betreft vaak gesloten vragen. In dit onderzoek is gekozen voor de middenweg, namelijk het semigestructureerd interview. Een semigestructureerd interview wordt afgenomen aan de hand van een interviewhandleiding waarin een aantal voorgeformuleerde vragen staan. In totaal zijn er 180 gezinsvoogden werkzaam die verdeeld zijn over twaalf teams. Per team zijn de respondenten door middel van de aselecte steekproef geselecteerd waarbij er drie gezinsvoogden per team geselecteerd zijn. In totaal zijn er zesendertig gezinsvoogden geselecteerd. Het is ons gelukt om bij vijfendertig van hen een interview af te nemen. De respondenten zijn op basis van toeval geselecteerd. Hierbij is echter één criteria gehanteerd: de medewerker is minimaal één jaar werkzaam als gezinsvoogd. In de praktijk blijkt namelijk dat het zeker een jaar duurt voordat men de werkwijze enigszins beheerst. Doordat de aselecte steekproef is gebruikt zijn de bevindingen gegeneraliseerd.

Om het begrip 'sturing' mee te kunnen nemen in het onderzoek zijn er naast de gezinsvoogden ook twee teammanagers en twee gedragsdeskundigen geïnterviewd. In totaal hebben er negenendertig medewerkers van BJZ Rotterdam meegewerkt aan het onderzoek. Elk interview heeft één tot anderhalf uur geduurd.

3.2 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij het afnemen van interviews bedenkt en stelt de onderzoeker de vragen waarna hij de antwoorden noteert en interpreteert. Hierdoor is de interviewer zelf het belangrijkste meetinstrument. Daarom moet de onderzoeker voldoende kennis hebben over het onderzoeksontwerp, vaardigheden hebben in de techniek van het interviewen en beschikken over goede contactuele eigenschappen. Hoe gestructureerder de gekozen interviewtechniek is, des te beter zullen de betrouwbaarheid en validiteit zijn. Interviewvragen moeten duidelijk gerelateerd zijn aan het theoretisch kader. Door de interviewhandleiding verlopen de interviews volgens een vast stramien (Van Thiel, 2007:113).

Aan dit onderzoek hebben negenendertig respondenten meegewerkt waardoor de betrouwbaarheid en validiteit van de resultaten groot is. Het vergroot de representativiteit. Ondanks de tijdsinvestering (negenendertig maal anderhalf uur) heeft de mate van betrouwbaarheid die dit aantal oplevert deze keuze bepaald. Dat één van de onderzoekers werkzaam is als teammanager binnen BJZ Rotterdam zou de antwoorden van de geïnterviewden kunnen beïnvloeden. Daarom heeft de andere onderzoeker het grootste gedeelte (80%) van de interviews afgenomen. Deze onderzoeker was niet bekend met het werkveld. Hij heeft zich vooraf aan de interviews verdiept in de methodiek en werkwijze van BJZ om de antwoorden zo goed mogelijk te kunnen interpreteren.

3.3 Wijze van analyseren

Na het verzamelen van de data is de eerste stap het ordenen ervan (Van Thiel, 2007:157-165). De interviews zijn met een recorder opgenomen en uitgewerkt in een interviewverslag. Dit interviewverslag bestaat uit een matrix waarin de beantwoording van de vragen geïnterpreteerd is in de vooraf opgestelde begrippen en indicatoren. Een matrix dringt subjectieve invloeden zo veel mogelijk terug en verhoogt de systematiek (Van den Heuvel, 2009:45). Daarnaast zijn in deze verslagen stukken tekst opgenomen die letterlijk zijn geciteerd van de geïnterviewde. De gegevens in de matrix zijn, voor zover dit mogelijk was, gecodeerd. In eerste instantie was het onze bedoeling om het computerprogramma SPSS te gebruiken. Dit programma biedt de mogelijkheid om een statistische analyse uit te voeren. Gaandeweg het onderzoek bleek echter dat dit minder geschikt is voor ons kwalitatief onderzoek. Niet alle gegevens bleken geschikt om te coderen en bovendien was ons aantal respondenten te klein om een significante uitslag te kunnen genereren. Daarom hebben we de gegevens uiteindelijk in Excel verwerkt. In hoofdstuk vijf laten we het ruwe materiaal zien.

De eerste inhoudelijke ordening was bedoeld om inzicht te krijgen in welke data, of delen daarvan, relevant waren (incubatiefase). De operationalisatie heeft hierbij als leidraad gediend. Vervolgens zijn de data-eenheden verder opgedeeld in kleinere eenheden en voorzien van een code. De codes zijn vervolgens met elkaar vergeleken. Gegevens die niet simpelweg te coderen bleken zijn handmatig verwerkt in onze bevindingen en analyse. Uitspraken van de respondenten zijn bijvoorbeeld verwerkt in de bevindingen. Ook de gegevens die uit de vergelijking voort zijn gekomen zijn verwerkt in de analyse. Ondanks dat het hier een kwalitatief onderzoek betreft, zijn onze gegevens verwerkt in tabellen met aantallen en percentages. De reden hiervoor is dat we op deze manier zo goed mogelijk het overzicht kunnen geven van de spreiding van de diverse typering.

4 Gezinsvoogdij in Nederland

Het jeugdzorgbeleid in Nederland kent een lange geschiedenis. In de eerste paragraaf wordt de wetgeving in Nederland rondom de OTS in een historisch perspectief weergegeven. In de tweede paragraaf wordt het beleid beschreven. De derde paragraaf eindigt met een weergave van de organisatie, gesplitst in de interne organisatie, de procedures rondom gezinsvoogdij en de inter-organisatorische verhoudingen.

4.1 Wetgeving in een historisch perspectief

Vanaf 1905 is het in Nederland mogelijk om ouders uit de ouderlijke macht te ontzetten of ontheffen (Van Hout & Spinder, 2001:19-28).

In de loop van de tijd ontstond de behoefte om een vorm van ingrijpen die minder zware consequenties met zich meebracht dan ouders uit het gezag te ontheffen of ontzetten. Om hieraan tegemoet te komen wordt in 1922 de maatregel *Ondertoezichtstelling (OTS)* ingevoerd. Hierdoor is het mogelijk de ouderlijke macht tijdelijk te beperken. Tegelijkertijd werd het instituut *kinderrechter* in het leven geroepen. De Raad voor de kindbescherming kon de kinderrechter verzoeken om een ondertoezichtstelling uit te spreken. De kinderrechter benoemde een gezinsvoogd wiens aanwijzing over de opvoeding en ontwikkeling van kinderen ouders moesten opvolgen. De kinderrechter bepaalde in deze tijd niet alleen wat er moest gebeuren, maar was ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregel. Hij benoemde een gezinsvoogd, volgde hem en hield controle op de uitvoering van een maatregel. De particuliere *gezinsvoogdijinstellingen* vervulden in dit kader een publieke taak, afgeleid van het gezag van de kinderrechter. In de jaren '70 vonden er volop fusies plaats van voogdij- en gezinsvoogdijinstellingen die tot dan toe als aparte organisaties bestonden.

Uiteindelijk trad in 1989 de *Wet op de Jeugdhulpverlening* in werking. Met deze wet werden de vrijwillige hulpverlening en de gedwongen hulpverlening in één wettelijk kader ondergebracht. De wet regelde zowel de financiering en organisatie van de jeugdhulpverlening als de inhoudelijke/kwalitatieve eisen aan de jeugdhulpverlening. In hetzelfde jaar werd het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) vastgesteld. Nederland heeft het IVRK geratificeerd, net als de meeste landen ter wereld. Het verdrag biedt een moderne en internationale basis voor onze kindbescherming.

In 1995 werd de OTS-wet van 1922 grondig herzien. De kernpunten van deze nieuwe wet:

- De kinderrechter is niet meer degene die de leiding heeft bij de uitvoering van de ondertoezichtstelling. Hij heeft nu een zuiver juridische kerntaak: het beslissen inzake verzoeken die worden ingediend (door bijvoorbeeld de gezinsvoogdijinstelling, de Raad voor de Kinderbescherming, de ouders, de minderjarige).
- De gezinsvoogdijinstelling (dus niet de gezinsvoogd) is verantwoordelijk voor de uitvoering van de opgelegde maatregel. Zij is bovendien verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering. De toetsing vindt nu plaats door de Raad voor de Kinderbescherming.
- De rechtspositie van de ouders, de minderjarige en de pleegouders is versterkt.

De opdracht aan de gezinsvoogdijinstelling houdt in dat zij:

- Toezicht houdt op de minderjarige;
- Hulp en steun biedt aan de minderjarige en de met gezag belaste ouder(s) om de bedreiging af te wenden.

Op 1 januari 2005 is de nieuwe *Wet op de Jeugdzorg* ingegaan. In deze wet staan de cliënt en zijn hulpvraag centraal. Deze Wet op de Jeugdzorg heeft als doel om de jeugdzorg samenhangend en vraaggericht te maken. De jeugdbeschermingwetten vallen in Nederland onder het Personen- en Familierecht en zijn derhalve in Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek opgenomen. Op dit moment bestaan er in Nederland drie maatregelen van kindbescherming:

- Ondertoezichtstelling/OTS (gezagsbeperkend)
- Ontheffing van het ouderlijk gezag/voogdij (gezagsbeëindigend)
- Ontzetting uit het ouderlijk gezag/voogdij (gezagsbeëindigend)

De wettekst betreffende de OTS luidt (Art. 1: 254 lid 1 BW1):

'Indien een minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwending van deze bedreiging hebben gefaald, of naar is te voorzien, zullen falen, kan de kinderrechter hem onder toezicht stellen van een stichting.'

4.2 Beleid

In 2007 heeft het toenmalige kabinet een programmaminister Jeugd & Gezin aangesteld. De druk die ontstaan is na de diverse kindermoorden (Meisje van Nulde, Maasmeisje, Savannah) heeft hierin zeker een rol gehad. In 2010 is het Ministerie voor Jeugd & Gezin door het nieuwe kabinet opgeheven. De beleidsverantwoordelijkheid voor het onderwerp jeugdbescherming is toen belegd bij de directie Justitieel Jeugdbeleid, gezeteld bij het ministerie van Veiligheid & Justitie. Hoe de toekomst van de jeugdbescherming eruit ziet en wat de samenhang wordt met de jeugdzorg hangt af van de beslissing van het huidige kabinet over het stelsel voor jeugdzorg. In het regeerakkoord van het kabinet Rutte wordt aangegeven, dat de wijze waarop de jeugdzorg georganiseerd is de komende jaren wezenlijk gaat veranderen. De nadruk zal komen te liggen op preventie en men is van plan om alle taken op het gebied van jeugdzorg over te hevelen naar de gemeenten. In 2011 worden deze plannen verder uitgewerkt.

Momenteel wordt de jeugdbescherming provinciaal gefinancierd. Iedere provincie en de stadsregio's Utrecht, Amsterdam en Rotterdam hebben een eigen Bureau Jeugdzorg (BJZ). De Stadsregio Rotterdam is verantwoordelijk voor de uitvoering van het (justitieel) jeugdbeleid in zijn regio, BJZ Rotterdam dient verantwoording af te leggen aan deze stadsregio.

Rotterdam kent een wethouder van Onderwijs, Jeugd & Gezin. Deze kent het budget toe aan BJZ en maakt prestatieafspraken met BJZ. Rotterdam kent een Commissie Jeugd, Onderwijs, Cultuur en Sport (JOCS) die de gemeenteraad en wethouder adviseren over het beleid.

De gezinsvoogdijinstelling, uitgerust met publiekrechtelijk gezag, is te beschouwen als een bestuursorgaan (van Hout & Spinder, 2001:26). Op de beslissingen van de gezinsvoogdijinstelling is de Algemene Wet Bestuursrecht van toepassing, waarin de zogenoemde 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' een centrale rol spelen. Belangrijke beginselen zijn het beginsel van correcte bejegening, evenredigheidsbeginsel, zorgvuldige beslissingsprocedure, deugdelijke besluitvorming en het beginsel van een daadkrachtige motivering.

De Inspectie Jeugdzorg houdt toezicht op de Bureaus Jeugdzorg. Zij maakt deel uit van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Vanaf 2002 is gewerkt aan de ontwikkeling van een nieuwe werkwijze voor de uitvoering van de OTS, de Deltamethode Gezinsvoogdij. BJZ Rotterdam is in 2006 gestart met de implementatie van deze methodiek, vanaf 2007 werken alle gezinsvoogden volgens de methodiek. Binnen deze methodiek wordt uitgegaan van een vaststaande, stapsgewijze, ofwel methodische manier van werken voor de gezinsvoogd. Hij biedt gezinsvoogden handvatten om kindgericht en planmatig te werken met als

doel de hulp aan de onder toezicht gestelde jeugdigen te verbeteren (Stams, Top-van der Eem, Limburg, van Vugt & van der Laan, 2010:1).

4.3 Organisatie

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de uitvoering van de gezinsvoogdij georganiseerd is bij Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de interne organisatie, de procedures en het inter-organisatorisch krachtenveld.

4.3.1 Interne organisatie

BJZ Rotterdam beschermt de veiligheid van kinderen die in de knel zitten en geeft informatie en advies over opgroeien en opvoeden. BJZ heeft de volgende vijf afdelingen: Kindertelefoon, Toegang (vrijwillige jeugdzorg), Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK), Jeugdbescherming en Jeugdreclassering. In bijlage één is het organigram opgenomen.

BJZ Rotterdam is een platte organisatie. Op hoofdlijnen zijn er drie lagen te onderscheiden: De directie, het middenkader (teammanagers) en de uitvoerenden (maatschappelijk werkers). De afdeling Jeugdbescherming voert de kinderbeschermingsmaatregelen uit. Momenteel bestaat deze afdeling uit twaalf teams. Een jeugdbeschermingsteam bestaat uit een teammanager die het team aanstuurt, een gedragsdeskundige die het team inhoudelijk aanstuurt, ongeveer vijftien gezinsvoogden en twee teamsecretaresses.

4.3.2 Procedures betreffende de ondertoezichtstelling

De uitvoering van de OTS

Een OTS komt meestal tot stand doordat mensen in de directe omgeving van een gezin melding maken van misstanden in een gezin. De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) ontvangt een melding en start een zogenoemd *beschermingsonderzoek* waarin zij onderzoeken of een kinderbeschermingsmaatregel wenselijk is. De opzet van dit onderzoek is landelijk vastgesteld. De RvdK ontvangt de melding meestal van Bureau Jeugdzorg (Advies- en Meldpunt Kindermishandeling of de Toegang).

De raadsonderzoeker onderzoekt of er problemen zijn die de ontwikkeling van het kind bedreigen en wat er al geprobeerd is om deze bedreigingen op te heffen. Hij maakt hierbij gebruik van informanten, zoals de ouders, het kind, de school, eventueel betrokken hulpverleners, belangrijke familieleden, de huisarts, het consultatiebureau, enzovoorts. Aan het eind van het onderzoek stelt de raadsonderzoeker een rapport op waarin de bevindingen en de aanbevelingen genoteerd worden. Indien de RvdK van mening is dat er een kinderbeschermingsmaatregel moet komen, dan stuurt hij het rapport op naar de kinderrechter met daarbij een verzoekschrift om het kind onder toezicht te stellen of een ontheffing/ontzetting uit het gezag aan te vragen.

Tenzij er sprake is van spoed, worden alle betrokkenen vooraf gehoord door de kinderrechter. Dit is een besloten rechtszitting waarbij alleen belanghebbenden aanwezig mogen zijn. Kinderen van twaalf jaar en ouder worden apart gehoord. Tijdens deze zitting licht de RvdK haar verzoek mondeling toe, is de gezinsvoogdij-instelling aanwezig om zich bereid te verklaren de kinderbeschermingsmaatregel uit te gaan voeren en worden ouders in de gelegenheid gesteld hun mening kenbaar te maken. Alle partijen mogen hierbij gebruik maken van een advocaat. De rechter doet zo snel mogelijk (ter zitting of maximaal binnen twee weken) uitspraak. Een OTS kan voor maximaal een jaar uitgesproken worden, een voogdijmaatregel loopt door totdat het kind achttien jaar wordt.

Een ondertoezichtstelling houdt in dat een kind een gezinsvoogd toegewezen krijgt. De gezinsvoogd bekijkt samen met de ouders en het kind wat er nodig is om de ontwikkelingsbedreigingen van het kind op te heffen. De aanwijzingen van de gezinsvoogd moeten hierbij opgevolgd worden.

De gezinsvoogd maakt in de eerste zes weken samen met het gezin een Plan van Aanpak (PvA). In dit plan staat wat de problemen in het gezin zijn, welke ontwikkelingsbedreigingen er voor het kind zijn, wat de gewenste ontwikkelingsuitkomsten zijn en wat er nodig is om deze te bereiken. De gezinsvoogd kan ook informatie over het kind opvragen bij anderen, hij heeft hiervoor geen toestemming van de ouders of het kind nodig. Het PvA vormt de rode draad voor de hulpverlening. Als er gespecialiseerde hulpverlening nodig is dan zal de gezinsvoogd hiervoor indiceren (dagbehandeling, gezinsbegeleiding, residentiële instelling). De gezinsvoogd is de casemanager: hij zet alle benodigde hulp in maar is zelf geen hulpverlener. Hij onderhoudt intensief contact met de zorgaanbieders. Ook houdt hij de regie over alles wat er in een gezin gebeurt. De gezinsvoogd zal altijd proberen samen te werken met het gezin, maar hij heeft de uiteindelijke zeggenschap. Hij kan de ouders of de jongere een schriftelijke aanwijzing geven, dat is een officiële opdracht voor de verzorging en opvoeding van het kind.

Soms is het beter als een kind (tijdelijk) ergens anders gaat wonen omdat de ouders niet voor hem kunnen zorgen of omdat het kind ernstige gedragsproblemen vertoont. Doorslaggevend hierbij is de verzorging, opvoeding, veiligheid en bescherming van het kind. De gezinsvoogd moet bij de kinderrechter een verzoek indienen tot uithuisplaatsing, ook hiervoor geldt dat de kinderrechter eerst alle betrokkenen hoort alvorens een beslissing te nemen (behalve als een kind ernstig en onmiddellijk gevaar loopt, dan moeten de betrokkenen binnen veertien dagen na de beslissing die op grond van schriftelijke informatie gemaakt is gehoord worden). Tijdens de uithuisplaatsing blijven de ouders, indien mogelijk, een belangrijke rol voor het kind spelen. Het uitgangspunt is dat een uithuisplaatsing tijdelijk is en dat alle betrokkenen zich inspinnen om de bedreigingen op te heffen zodat het kind weer naar huis toe kan. De uithuisplaatsing kan maximaal voor de duur van de OTS uitgesproken worden.

De gezinsvoogd overlegt het beleid en de kernbeslissingen altijd met collega's, de gedragsdeskundige en de teammanager. De teammanager draagt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de genomen beslissingen. Drie maanden voor het verstrijken van de OTS wordt deze geëvalueerd. Er wordt bekeken of de gronden voor de OTS nog altijd aanwezig zijn, of dat er eventueel nieuwe gronden bij zijn gekomen. Indien de gezinsvoogd vindt dat de gronden nog altijd aanwezig zijn, dan dient hij bij de kinderrechter het verzoek in om de ondertoezichtstelling te verlengen. Dit doet hij door een nieuw Plan van Aanpak te schrijven met daarin de doelen voor het komende jaar en daarbij via een verzoekschrift de rechtbank te vragen om de maatregel te verlengen. Indien ouders en het kind dit wensen dan kunnen zij opnieuw gehoord worden. Indien ouders en het kind akkoord gaan dan wordt de maatregel verlengd zonder dat de betrokkenen gehoord worden.

Op 1 januari 2010 stonden er 33.164 kinderen in Nederland onder toezicht van wie ongeveer tweederde uit huis geplaatst waren (www.cbs.nl).

Indien een ouder of de gezinsvoogd vindt dat een lopende ondertoezichtstelling opgeheven moet worden, dan kunnen zij een verzoek tot tussentijdse beëindiging indienen bij de kinderrechter die daarover de uiteindelijke beslissing neemt. Indien de gezinsvoogd van mening is dat bij het verstrijken van de termijn van de OTS de ontwikkelingsbedreigingen opgeheven zijn dan kan hij besluiten om geen verzoek tot verlenging van de maatregel in te dienen. De gezinsvoogd is dan verplicht om de Raad voor de Kinderbescherming dit besluit te laten toetsen. Indien de RvdK akkoord is met dit besluit dan zal de maatregel automatisch afgesloten worden bij het verstrijken van de termijn. Indien de RvdK niet akkoord gaat dan kunnen zij zelf alsnog een verzoek indienen bij de kinderrechter om de maatregel te verlengen. De OTS houdt ook op wanneer een jongere de meerderjarigheid (achttien jaar) bereikt. Wanneer de jongere trouwt krijgt hij/zij automatisch de status van meerderjarigheid en wordt de OTS ook beëindigd. Tenslotte wordt een OTS ook beëindigd indien een jongere een PIJ-maatregel (jeugd-TBS) krijgt opgelegd omdat justitie dan formeel de verantwoordelijkheid voor de jongere draagt.

4.3.3 Inter-organisatorische verhoudingen

In de vorige paragrafen is beschreven hoe BJZ zijn interne organisatie georganiseerd heeft en hoe de ondertoezichtstelling feitelijk wordt uitgevoerd. BJZ opereert echter in een krachtenveld waarin allerlei organisaties bewegen die hun positie proberen te verankeren. In de uitvoering van zijn beleid dient BJZ verantwoording af te leggen en is zij afhankelijk van vele andere hulpverleningsorganisaties die zich ook met de cliënten van BJZ bemoeien.

BJZ dient verantwoording af te leggen aan de Stadsregio Rotterdam, specifiek aan de wethouder van Onderwijs, Jeugd & Gezin. Deze kent het budget toe aan BJZ en maakt prestatieafspraken met BJZ. In de praktijk kan dit betekenen dat de wethouder andere zaken van BJZ verlangt dan zij zichzelf ten doel gesteld hebben. BJZ zal zich soms aan de eisen van de wethouder aan moeten passen en daardoor het beleid moeten wijzigen, indien noodzakelijk. Dit kan invloed hebben op de werkzaamheden die de gezinsvoogd uit moet voeren.

BJZ heeft een aantal ketenpartners waarmee men regelmatig te maken heeft. Eén van de belangrijkste is de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK). In beschermingszaken voert de RvdK onderzoek uit. Indien de RvdK dit nodig acht kunnen zij de rechtbank verzoeken een ondertoezichtstelling of een verderstrekkende maatregel (voogdij) op te leggen, tevens dienen zij de afsluitrapporten van BJZ te toetsen. In de praktijk komt het regelmatig voor dat de RvdK tot een andere conclusie komt dan datgene wat BJZ nodig acht. Dit kan veel invloed hebben op de omstandigheden waarbinnen de gezinsvoogd zijn werkzaamheden uit moet voeren. BJZ kan niet altijd het beleid doorzetten indien de RvdK een ander standpunt inneemt. Dit is een complicerende factor in het werk van de gezinsvoogd. Ook de zorgaanbieders in Rotterdam behoren tot de ketenpartners van BJZ. Indien BJZ het van belang acht dat er hulp geboden wordt aan het gezin, dan kan de gezinsvoogd zorg indiceren. Dit kan variëren van opvoedingsondersteuning in de thuissituatie tot een opname van het kind in een instelling. In theorie stelt de gezinsvoogd de kaders en doelen op voor de hulpverlening en voert de hulpverleningsinstantie de opdracht van de gezinsvoogd uit. In de praktijk blijkt echter dat de hulpverlener een andere visie kan hebben op het gezin of op het kind en dat deze visie ook gedeeld wordt met het gezin. Zo kan een instelling vinden dat een kind wel terug naar huis geplaatst moet worden en hierop aansturen, terwijl BJZ een ander beleid voor ogen heeft. Doordat men niet met elkaar op één lijn zit kan het hulpverleningsproces zeer ingewikkelde vormen aan gaan nemen en lukt het de gezinsvoogd niet altijd om het voorgenomen beleid uit te voeren. Binnen de jeugdbescherming neemt de Rechtbank een zeer belangrijke positie in. Kernbeslissingen moeten namelijk altijd door een kinderrechter getoetst worden. BJZ kan niet zonder toestemming een ondertoezichtstelling verlengen, vroegtijdig opheffen of een kind uit huis plaatsen. Zo kan het gebeuren dat BJZ een bepaald beleid uitzet maar hierin gecorrigeerd wordt door de kinderrechter. Indien dit voorkomt zal BJZ haar beleid bij moeten stellen en heeft dit invloed op de omstandigheden waarbinnen de gezinsvoogd zijn werk uit moet voeren. GGZ instellingen zijn vaak terughoudend in het verstrekken van informatie over hun cliënten. BJZ heeft veel te maken met gezinnen waarin psychische/psychiatrische problemen voorkomen. Om een goede afweging te kunnen maken over de veiligheid van het kind kan het van belang zijn dat de gezinsvoogd informatie over de gesteldheid van een ouder heeft. In de praktijk wil de GGZ instelling de informatie vaak niet met de gezinsvoogd delen in verband met de privacy van de ouder, waardoor de risico's minder zorgvuldig ingeschat kunnen worden. Ook dit maakt het werk van de gezinsvoogd complex.

Bovenstaande laat zien dat de gezinsvoogd van vele andere instellingen en personen afhankelijk is binnen de uitvoering van zijn taak. Dat maakt zijn taak complex. Een gezinsvoogd moet in staat zijn om te anticiperen op alle omstandigheden die voor kunnen komen, en moet in staat zijn om steeds weer een zorgvuldige afweging te maken wat in de gegeven omstandigheden het beste is. Het laat ook zien dat een gezinsvoogd zich moet kunnen positioneren, niet alleen in de gezinnen maar ook naar ketenpartners toe.

5 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen die tijdens het onderzoek zijn gedaan besproken. Deze bevindingen zijn gebaseerd op de afgenomen interviews. De tekst van dit hoofdstuk wordt een aantal keer afgewisseld met letterlijke, in cursief afgedrukte, citaten van gezinsvoogden om ook de emotie van de gezinsvoogden in het onderzoek te laten doorklinken. Allereerst wordt er aandacht besteed aan de begrippen die door ons geselecteerd zijn in paragraaf 2.7. Aan het onderzoek hebben in totaal vijfendertig gezinsvoogden, twee teammanagers en twee gedragsdeskundigen meegewerkt. De teammanagers en gedragsdeskundigen zijn specifiek bevraagd op het onderwerp *sturing*.

5.1 Wijze van uitvoering van het beleid

Om tot de typering van de wijze van uitvoering van het beleid te komen hebben we een drietal indicatoren bekeken: **de inzet van wetgeving, het gebruikte middel om het doel te bereiken en het gebruik van beleidsvrijheid**. Iedere indicator is apart bekeken. Aan de hand van de uitkomst van deze indicatoren is iedere respondent ingedeeld in de vooraf bepaalde typering. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe we tot deze typering zijn gekomen. De verdeling van de typering van de wijze van uitvoering van het beleid ziet er als volgt uit:

Tabel 5.1 Typering wijze van uitvoering van beleid

Wijze van uitvoering beleid	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Bureaucratische benadering	7	20%
Professionele benadering	24	68,6%
Cliëntgerichte benadering	4	11,4%

5.1.1 Inzet van wetgeving

Ten eerste hebben we bekeken hoe de respondenten de inzet van de wetgeving gebruiken. Stellen zij de wetgeving voorop in hun taakuitvoering, gebruiken zij wetgeving als bekrachtiging of is wetgeving voor hen een uiterst middel wat enkel gebruikt wordt indien er geen andere opties meer zijn? Voor een kleine meerderheid van de respondenten staat wetgeving voorop, bijna evenveel respondenten geven aan dat zij de wetgeving als bekrachtiging gebruiken. Slechts vijf respondenten zien de wetgeving als uiterst middel indien alle andere hulpbronnen uitgeput zijn.

'Ik gebruik de wetgeving in eerste instantie als kader en als het nodig is als bekrachtiging. Wetgeving geeft je soms de stokken om mee te slaan, in die zin helpt het bij de uitvoering van mijn werk.'

Tabel 5.2 Inzet van wetgeving

Inzet van wetgeving	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Wetgeving staat voorop	16	45,7%
Wetgeving als bekrachtiging	14	40%
Wetgeving als uiterst middel	5	14,3%

5.1.2 Middel om het doel te bereiken

Aan de respondenten is gevraagd hoe zij ervoor zorgen dat het doel van de OTS bereikt wordt; passen zij wet- en beleidsregels toe, wegen zij steeds het belang tussen beleid en het belang van de cliënt af of nemen zij verantwoordelijkheden over van de cliënt? Een meerderheid van de respondenten geeft aan steeds het belang tussen beleid en het belang van de cliënt af te wegen. Toch is er eveneens een substantieel aantal respondenten wat aangeeft de wet- en beleidsregels toe te passen. Een klein aantal respondenten neemt verantwoordelijkheden over van de cliënt en behaalt op die manier de OTS-doelen.

'Volgens de beleidsregels moet ik een indicatie samen met het gezin schrijven. Als dat betekent dat het een paar weken langer duurt voordat een kind op de wachtlijst geplaatst kan worden schrijf ik deze op kantoor en stuur ik een concept naar het gezin toe. Zo voorkom ik dat een kind langer op hulpverlening moet wachten dan noodzakelijk is.'

Tabel 5.3 Middel om het doel te bereiken

Middel	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Toepassen van wet- en beleidsregels	13	37,1%
Afweging tussen beleid & belang van de cliënt maken	16	45,8%
Verantwoordelijkheden overnemen van de cliënt	6	17,1%

5.1.3 Gebruik van beleidsvrijheid

Alle respondenten ervaren beleidsvrijheid, de één in mindere mate dan de ander. We hebben bekeken op wat voor manier de respondenten hun beleidsvrijheid gebruiken. Gebruiken ze de wet als instructie, zetten ze hun handelingsruimte in voor een op de persoon gerichte toepassing of maken ze zo veel als mogelijk gebruik van deze handelingsruimte? Bijna 70% van de respondenten zet zijn handelingsruimte in voor een op de persoon gerichte gerechtvaardigde toepassing.

'Het ene kind heeft behoefte aan wekelijks contact, terwijl een ander je liever zo weinig mogelijk ziet. Daar houd ik rekening mee in mijn planning, ik heb de vrijheid om dat zelf in te delen.'

Tabel 5.4 Gebruik van beleidsvrijheid

Gebruik van beleidsvrijheid	Respondenten in aantal	Respondenten in %
De wet als instructie gebruiken	5	14,3%
Handelingsruimte inzetten voor een op de persoon gerichte toepassing	24	68,6%
Zo veel als mogelijk gebruik maken van handelingsruimte	6	17,1%

5.2 Persoonskenmerken

Zoals aangegeven worden onder persoonskenmerken de factoren sekse, ervaring en opleiding verstaan. De gemiddelde leeftijd van de respondenten is 39,3 jaar. De jongste respondent is 26 jaar, de oudste 56 jaar.

5.2.1 Sekse

Van de vijfendertig respondenten waren er zeven man en achtentwintig vrouw (20%-80%). Dit lijkt op het eerste gezicht niet representatief, echter is het merendeel van de gezinsvoogden vrouw. Op het moment van afname van de interviews waren er 42 mannelijke en 155 vrouwelijke gezinsvoogden in dienst (21,3%-78,7%). Deze verdeling is daardoor in verhouding met het aantal mannelijke/vrouwelijke gezinsvoogden in dienst bij BJZ Rotterdam.

5.2.2. Ervaring

De deelnemer met de meeste werkervaring als gezinsvoogd (in termen van jaren) is twaalf jaar in dienst. Degene met de minste werkervaring is anderhalf jaar in dienst. Omdat men in de

hulpverlening ook in andere functies relevante werkervaring op kan doen, hebben we een onderscheid gemaakt tussen de totale werkervaring in de hulpverlening, de werkervaring specifiek in de jeugdhulpverlening en de werkervaring in de functie van gezinsvoogd.

Tabel 5.5 Aantal jaren werkzaam als gezinsvoogd

Aantal jaren werkzaam als gezinsvoogd	Respondenten in aantal	Respondenten in %
0-5 jaar	27	77,2%
6-10 jaar	3	8,6%
11-15 jaar	5	14,2%

Bovenstaande laat zien dat de meerderheid van de gezinsvoogden niet langer dan vijf jaar werkzaam is als gezinsvoogd.

Tabel 5.6 Aantal jaren werkervaring in de jeugdhulpverlening

Aantal jaren werkzaam in de jeugdhulpverlening	Respondenten in aantal	Respondenten in %
0-5 jaar	8	22,9%
6-10 jaar	12	34,3%
11-15 jaar	5	14,2%
16-20 jaar	2	5,7%
21 jaar of meer	8	22,9%

Bovenstaande laat zien dat de meerderheid van de gezinsvoogden tussen de 0-15 jaar werkzaam is in de jeugdhulpverlening.

Tabel 5.7 Aantal jaren werkzaam in de hulpverlening

Aantal jaren werkzaam in de hulpverlening	Respondenten in aantal	Respondenten in %
0-5 jaar	1	2,9%
6-10 jaar	15	42,9%
11-15 jaar	8	22,9%
16-20 jaar	0	0%
21 jaar of meer	11	31,3%

Bovenstaande laat zien dat de meerderheid van de gezinsvoogden 6-15 jaar werkzaam is in de hulpverlening.

5.2.3. Opleiding

Nagegaan is welke opleiding de respondenten genoten hebben.

Tabel 5.8 Opleiding

Opleiding	Respondenten in aantal	Respondenten in %
HBO Social Work	28	80%
HBO PABO	1	2,9%
HBO Juridisch	1	2,9%
WO pedagogiek	4	11,3%
WO recht	1	2,9%

Een grote meerderheid, 80%, volgde de opleiding Social Work (Maatschappelijk Werk & Dienstverlening, Sociaal Pedagogische Hulpverlening, Culturele & Maatschappelijke Vorming).

5.3 Rolopvatting

Om tot de typering van de rolopvatting van de gezinsvoogd te komen hebben we een drietal indicatoren bekeken: de **motivatie om gezinsvoogd te zijn**, de **visie op de ouders** en de **visie op de wetgeving**. Iedere indicator is apart bekeken. Aan de hand van de uitkomst van deze indicatoren is iedere respondent ingedeeld in vooraf bepaalde typering. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe we tot deze typering zijn gekomen. De verdeling van typering van de rolopvatting ziet er als volgt uit:

Tabel 5.9 Typering rolopvatting

Rolopvatting	Respondenten in aantal	Respondenten in %
De beleidstoepasser	5	14,2%
De regisseur	8	22,9%
De hulpverlener	22	62,9%

5.3.1 Motivatie

Met de respondenten is gesproken over hun motivatie om gezinsvoogd te zijn. Waarom zijn zij gezinsvoogd geworden? Het volgende is uit de interviews naar voren gekomen.

‘Kinderen zijn kwetsbaar en kunnen niet voor zichzelf opkomen als ze in hun ontwikkeling bedreigd worden. Dat doe ik nu voor hen.’

Tabel 5.10 Motivatie

Motivatie	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Werken in een juridisch kader	4	11,4%
Beschikken over de juiste competenties	4	11,4%
Helpen van kinderen staat voorop	27	77,2%

In het onderzoek hebben we de respondenten gevraagd waarom zij nog altijd werken als gezinsvoogd. Van alle respondenten geven er achttien (51,4%) aan dat de belangrijkste motivatie het plezier in hun werk is.

‘Ik weet niet zo goed wat ik anders zou willen. Op de één of andere manier lijkt elke andere baan in de hulpverlening mij minder hectisch, interessant en veelzijdig. Ik geniet van de werkdruk.’

5.3.2 Visie op de ouders

De respondenten is gevraagd naar hun visie op de ouders; met wat voor blik zij naar de ouders waarmee zij werken kijken. Hieruit blijkt dat het overgrote deel (80%) van de respondenten de ouders als slachtoffer ziet. Slechts 20% van de respondenten vindt dat de ouders andere keuzes hadden kunnen maken waardoor zij niet in hun huidige (probleemvolle) situatie waren gekomen.

‘Het lijkt alsof sommige mensen altijd van alles overkomt, ze trekken problemen aan.’

Tabel 5.11 Visie op de ouders

Visie op de ouders	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Ouders zijn zelf verantwoordelijk	7	20%
Ouders dienen gemotiveerd te worden om zelf verantwoordelijk te kunnen zijn	0	0%
Ouders zijn het slachtoffer van hun situatie	28	80%

5.3.3 Visie op de wetgeving

We hebben de respondenten gevraagd hoe hun visie op de wetgeving is, hoe zij de invloed van de wetgeving ervaren. Staat de wetgeving voorop in de uitvoering van hun werk, is hij ondersteunend in de uitvoering van het werk of is hij juist belemmerend in de uitvoering van het werk?

‘Ik gebruik de wetgeving om binnen te komen bij een gezin. Ik verwijs dan altijd naar de kinderrechter die ons tot elkaar veroordeeld heeft en zeg tegen cliënten dat we er dus maar het beste van moeten maken. In die zin is de wetgeving voor mij ondersteunend.’

Tabel 5.12 Visie op de wetgeving

Visie op wetgeving	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Wetgeving staat voorop in het werk	15	42,9%
Wetgeving is ondersteunend in het werk	15	42,9%
Wetgeving belemmerd de uitvoering van het werk	5	14,2%

Omdat men als gezinsvoogd binnen de juridische kaders moet werken hebben alle respondenten er een duidelijke mening over. Een beperkt aandeel (14,2%) van de respondenten ervaart de wetgeving als belemmerend.

5.4 Verantwoordingsregimes

Om tot de typering van de gehanteerde verantwoordingsregimes te komen hebben we een drietal indicatoren bekeken: wie als **primair verantwoordingsforum** gezien wordt, de **controle** en de **handelingsvoorschriften**. Iedere indicator is apart bekeken. Aan de hand van de uitkomst van deze indicatoren is iedere respondent ingedeeld in de vooraf bepaalde typering. In deze paragraaf wordt toegelicht hoe we tot deze typering zijn gekomen. De verdeling van typering van de rolopvatting ziet er als volgt uit:

Tabel 5.13 Typering verantwoordingsregimes

Verantwoordingsregimes	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Politiek-bestuurlijk	21	60%
Professioneel	13	37,2%
Participatief	1	2,8%

5.4.1 Primair verantwoordingsforum

We hebben de gezinsvoogden gevraagd om in percentages uit te drukken wie zij als primair verantwoordingsforum zien. Totaal is 100%, deze 100% is opgedeeld in de drie categorieën. De druk vanuit de wethouder/directie en vanuit collega's wordt ongeveer gelijk ervaren. In mindere mate ervaart men druk vanuit de burgers.

‘De maatschappij heeft overspannen verwachtingen. Het is menseigen om een ideaal beeld te scheppen van de samenleving. Je moet het volk opvoeden dat er ook dingen niet goed gaan. En BJZ kan dit niet allemaal oplossen, dit vind ik een tekortkoming. Ik begrijp wel dat de samenleving het denkt, maar ik vind het wel persoonlijk lastig.’

‘Uiteindelijk is het de directie die bepaald wat wij moeten doen. Aan hen leg ik verantwoording af.’

Tabel 5.14 Primair verantwoordingsforum

Primair verantwoordingsforum	Verdeling in %
Wethouder/directie	44,9%
Collega's	41,1%
Burgers	14%

5.4.2 Controle

Respondenten zijn bevraagd op welke wijze controle wordt ervaren. Respondenten vinden dat de verantwoording over het algemeen meerledig is. De verantwoording binnen deze werksoort is veelal horizontaal geregeld: er is veel overleg met collega's. In de basisteams die bestaan uit vier of vijf gezinsvoogden en de gedragsdeskundige vindt het meeste inhoudelijk overleg plaats. Toch vindt het overgrote deel dat de uiteindelijke verantwoording aan een hoger niveau afgelegd moet worden.

Tabel 5.15 Controle

Controle vanuit	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Teammanager	12	34,3%
Collega's (basisteam)	10	28,6%
Het kind en zijn netwerk	4	11,4%

De overgebleven negen respondenten (25,7%) geven aan dat ze met name controle vanuit de kinderrechter ervaren. Dit percentage tellen we op bij 'controle vanuit de teammanager' omdat beiden onder politiek-bestuurlijke verantwoordingsregimes zijn te scharen.

'Ik zou willen dat de verantwoording die je aan je collega's aflegt maatgevend zou zijn in ons werk. Als professionals kun je elkaar aanspreken en samen de kennis verder ontwikkelen.'

'Ik voel me niet gecontroleerd door de teammanager. Controle bepaalt niet mijn handelen, maar het vertrouwen wat de teammanager mij geeft.'

5.4.3 Handelingsvoorschriften

Zoals uitgelegd in paragraaf 2.6 kunnen de regels waarmee een professional te maken heeft in bredere zin opgevat worden als handelingsvoorschriften. Wij hebben hiervoor de driedeling gebruikt van Hupe (2009): formele regels, professionele normen en maatschappelijke verwachtingen. Uit de interviews blijkt dat de respondenten zich niet door één van deze handelingsvoorschriften laat leiden, maar dat het altijd een combinatie is van meerdere handelingsvoorschriften. Alle respondenten geven aan de verwachtingen op te merken, maar slechts veertien respondenten (40%) geven aan zich hier ook daadwerkelijk door te laten beïnvloeden.

'Ik voel de druk vanuit de maatschappij. Ik kan niet meer trots zijn op mijn baan.'

'De Deltamethodiek is ondersteunend, maar het is niet het Heilige Boek.'

Tabel 5.16 Handelingsvoorschriften

Handelingsvoorschriften	Respondenten in aantal	Respondenten in %
Formele regels	0	-
Professionele normen	0	-
Maatschappelijke verwachtingen	0	-
Formeel en professioneel	21	60%
Formeel, professioneel en maatschappelijke verwachtingen	14	40%

5.5 Programmering van beleid

In hoofdstuk vier hebben wij de programmering van beleid uitgebreid beschreven. Wat vaststaat, is dat het beleid voortkomt vanuit de Wet op de Jeugdzorg. De gezinsvoogd zal zich aan de kaders en wetten moeten houden die hierin gesteld zijn. De kinderrechter toetst op vaste momenten of aan de letter van de wet voldaan wordt. De wetgeving beperkt de beleidsvrijheid van de gezinsvoogd. Tevens zijn door ons de procedures betreffende de ondertoezichtstelling besproken. De uitvoering van de OTS is beschreven in de Deltamethode Gezinsvoogdij. Deze biedt leidraad en handvatten voor de uitvoering van de OTS. De Deltamethodiek gaat uit van een vaststaande, stapsgewijze ofwel methodische manier van werken voor de gezinsvoogd. De gezinsvoogd dient hiertoe op een planmatige wijze te werken. De Deltamethodiek heeft ertoe geleid dat gezinsvoogden meer uniform zijn gaan werken.

5.6 Sturing

Gezinsvoogden worden zowel op regels, competenties als op prestaties gestuurd. De teammanager houdt zicht op de uitvoering van het beleid door structurele overleggen. Hierbij speelt de gedragsdeskundige van het team een grote rol; de gedragsdeskundige is met name belast om naast de teammanager de inhoudelijke kant van het proces te bewaken. Daarnaast vindt er zeswekelijks overleg plaats tussen de teammanager en de gezinsvoogd. BJZ werkt daarnaast met een nagenoeg 'gedigitaliseerd' dossier waarmee door de gezinsvoogd wordt bijgedragen aan transparantie en de mogelijkheid van monitoring. Er zijn formele toetsingsmomenten om zo veel als mogelijk excessieve incidenten terug te dringen. Volledige uitsluiting van excessen is onmogelijk; ook omdat de informatie van de gezinsvoogd altijd gekleurd/ongefilterd binnenkomt. Afgezien van sturing op personen en inhoud verlangt de directie zeker een vorm van sturing op prestaties. Er wordt gewerkt met een caseload; bij de implementatie van de Deltamethodiek is een norm van ongeveer vijftien cases gesteld. Deze norm is inmiddels verruimd mede door schaarse middelen. Binnen BJZ zijn geen prestatiecontracten aangegaan met teammanagers en/of gezinsvoogden. Er wordt vanuit de directie wel aangedrongen dat de gezinsvoogd meer casemanager/regisseur is en niet hulpverlener. Anderzijds wordt de gezinsvoogd geacht cliënten te kunnen motiveren en een band met hen aan te gaan. Hiermee neemt de spanning op regievoering enerzijds en zelf hulpverleners anderzijds toe. Om de taakvervulling van teammanagers niet uiteen te laten lopen, vindt binnen BJZ structureel (horizontaal) overleg van teammanagers plaats. Hier vindt afstemming plaats van beleid, middelen, e.d. Waar het teammanagers veelal aan ontbreekt, is om meer te investeren in de persoonlijke ontwikkeling van gezinsvoogden. De één op één gesprekken met gezinsvoogden in het kader van hun persoonlijke ontwikkeling schieten er door de toename van de werkdruk nog wel eens bij in.

5.7 Institutionalisering

Uit ons onderzoek blijkt dat de term gezinsvoogd een begrip in de Nederlandse maatschappij geworden is. De maatschappij vindt dat kinderen beschermd moeten worden, hiervoor dient de gezinsvoogd zorg te dragen. Men accepteert het beroep van gezinsvoogd, maar er is vaak commentaar op de wijze waarop dit beroep uitgevoerd wordt. Die verwachtingen worden gevoeld door een groot deel van de gezinsvoogden. De inter-organisatorische invloeden zijn in hoofdstuk vier besproken. Hieruit blijkt dat er veel andere spelers in het veld zijn die invloed hebben op de uitvoering van het beleid, onder andere door de macht die zij uit kunnen oefenen. Hier dient de gezinsvoogd rekening mee te houden en zo nodig zijn beleid op aan te passen.

5.8 Overzicht typering

In tabel 5.17 op de volgende pagina wordt een overzicht weergegeven van iedere respondent tegen de achtergrond van het door ons gehanteerde conceptuele model.

Tabel 5.17 Overzicht typering

Respondent	Persoonskenmerken: sekse	Persoonskenmerken: Jaren werkervaring in hulpverlening	Persoonskenmerken: opleiding	Rolopvatting	Verantwoordings - regime	Wijze van uitvoering van beleid : type benadering
1	vrouw	6-10	HBO sw	hulpverlener	professioneel	bureaucratische
2	vrouw	>21	WO jur	hulpverlener	professioneel	bureaucratische
3	vrouw	6-10	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
4	man	11-15	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
5	vrouw	>21	HBO pabo	beleidstoepasser	politiek-bestuurlijk	bureaucratische
6	vrouw	6-10	HBO sw	regisseur	politiek-bestuurlijk	professionele
7	vrouw	6-10	HBO sw	regisseur	professioneel	professionele
8	man	>21	WO ped	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	cliëntgerichte
9	vrouw	11-15	HBO sw	regisseur	professioneel	cliëntgerichte
10	vrouw	11-15	HBO sw	hulpverlener	professioneel	professionele
11	vrouw	>21	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
12	vrouw	6-10	HBO sw	hulpverlener	professioneel	professionele
13	vrouw	6-10	HBO sw	beleidstoepasser	politiek-bestuurlijk	cliëntgerichte
14	man	11-15	HBO sw	regisseur	professioneel	professionele
15	vrouw	6-10	WO ped	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
16	man	6-10	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
17	vrouw	6-10	HBO sw	hulpverlener	professioneel	professionele
18	vrouw	>21	HBO sw	regisseur	politiek-bestuurlijk	professionele
19	vrouw	11-15	HBO sw	regisseur	politiek-bestuurlijk	professionele
20	vrouw	0-5	HBO sw	beleidstoepasser	politiek-bestuurlijk	bureaucratische
21	man	11-15	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
22	vrouw	>21	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	cliëntgerichte
23	vrouw	6-10	HBO sw	beleidstoepasser	professioneel	professionele
24	vrouw	11-15	HBO sw	hulpverlener	professioneel	bureaucratische
25	vrouw	>21	WO ped	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
26	vrouw	>21	WO ped	hulpverlener	participatief	professionele
27	vrouw	6-10	HBO jur	regisseur	politiek-bestuurlijk	professionele
28	vrouw	11-15	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
29	vrouw	6-10	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
30	man	6-10	HBO sw	hulpverlener	professioneel	professionele
31	vrouw	6-10	HBO sw	regisseur	politiek-bestuurlijk	professionele
32	vrouw	>21	HBO sw	hulpverlener	politiek-bestuurlijk	professionele
33	vrouw	6-10	HBO sw	beleidstoepasser	politiek-bestuurlijk	bureaucratische
34	vrouw	>21	HBO sw	hulpverlener	professioneel	bureaucratische
35	man	>21	HBO sw	hulpverlener	professioneel	professionele

5.9 Invloeden op de wijze van de uitvoering van het beleid.

In hoofdstuk twee hebben wij onze verwachtingen weergegeven met betrekking tot de uitkomsten van het onderzoek. Onze verwachting was dat er directe en indirecte invloeden zouden zijn op de wijze van uitvoering van het beleid. Dit waren de volgende:

- Persoonskenmerken → Rolopvatting
- Verantwoordingsregimes → Rolopvatting
- Rolopvatting → Wijze van uitvoering van beleid
- Verantwoordingsregimes → Wijze van uitvoering van beleid

In deze paragraaf zullen we aan de hand van onze bevindingen bekijken of deze verwachtingen uit zijn gekomen.

5.9.1 Persoonskenmerken → Rolopvatting

Onze verwachting is dat de persoonskenmerken een directe invloed hebben op de rolopvatting van de gezinsvoogd en daarmee indirect op de wijze van uitvoering van het beleid.

Sekse

In onderstaand schema is de relatie tussen sekse en rolopvatting weergegeven. Ruim 85% van de mannen heeft de rolopvatting hulpverlener tegenover ruim 57% van de vrouwen. De beleidstoepasser komt bij de mannelijke gezinsvoogden helemaal niet voor.

Tabel 5.18 Relatie tussen sekse en rolopvatting

Sekse	Beleidsstoepasser	Regisseur	Hulpverlener
Man	-	14,3%	85,7%
Vrouw	17,9%	25%	57,1%

Ervaring

Zoals weergegeven in paragraaf 5.2 heeft 77,2% van de respondenten maximaal vijf jaar werkervaring als gezinsvoogd. Het percentage respondenten met werkervaring tot vijftien jaar in de jeugdhulpverlening en hulpverlening ontloopt elkaar nauwelijks; ca. 70% van de respondenten heeft maximaal vijftien jaar werkervaring in de (jeugd)hulpverlening. In onderstaand schema is de relatie van de rolopvatting weergegeven in verhouding tot de werkervaring van de respondenten. Zichtbaar is dat de rolopvatting beleidstoepasser afneemt naarmate de ervaring toeneemt. Daarnaast neemt dat het percentage van de hulpverlener toe naarmate men meer ervaring heeft.

Tabel 5.19 Relatie tussen ervaring en rolopvatting

Aantal jaren werkzaam in de hulpverlening	Beleidsstoepasser	Regisseur	Hulpverlener
0-5 jaar	100%	-	-
6-10 jaar	20%	26,7%	53,3%
11-15 jaar	-	37,5%	62,5%
16-20 jaar	-	-	-
21 jaar of meer	9,1%	9,1%	81,8%

Opleiding

Van de vijfendertig respondenten heeft 86% een hoger beroeps opleiding genoten (HBO) en 14% een wetenschappelijke opleiding (WO). In onderstaande tabel is de relatie met rolopvatting zichtbaar. Wanneer we man/vrouw combineren met opleiding en relateren aan rolopvatting, zijn er geen significante verschillen zichtbaar.

Tabel 5.20 Relatie tussen opleiding en rolopvatting

Opleiding	Beleidsstoepasser	Regisseur	Hulpverlener
HBO Social Work	4	7	17
HBO PABO	1	0	0
HBO Juridisch	0	1	0
WO pedagogiek	0	0	4
WO recht	0	0	1

Samenvattend

Naar aanleiding van bovenstaande gegevens kunnen we het volgende zeggen over de invloed van persoonskenmerken op de rolopvatting van de gezinsvoogd.

Van de rolopvatting beleidsstoepasser kan gezegd worden dat dit met name jonge vrouwen met weinig werkervaring in de hulpverlening betreft. Van de rolopvatting regisseur kan gezegd worden dat dit met name gezinsvoogden met zes tot vijftien jaar werkervaring betreft. Tot slot kunnen we over de rolopvatting hulpverlener zeggen dat deze rol het merendeel van de mannen past. Daarnaast zien we dat deze rolopvatting toeneemt naarmate de gezinsvoogd meer ervaring in de hulpverlening heeft.

5.9.2 Verantwoordingsregimes → Rolopvatting

In onderstaande tabel is de verhouding weergegeven van de relatie tussen de verantwoordingsregimes en rolopvatting. Van de respondenten met de rolopvatting beleidsstoepasser laat een grote meerderheid zich leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording. Van de respondenten met de rolopvatting regisseur laat een kleine meerderheid zich leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording en de overige 38% door professionele verantwoording. Van de respondenten met de rolopvatting hulpverlener laat iets meer dan de helft zich leiden door politiek bestuurlijke verantwoording, 40% door professionele verantwoording en 6 % door participatieve verantwoording.

Tabel 5.21 Relatie tussen verantwoordingsregimes en rolopvatting

	Beleidsstoepasser	Regisseur	Hulpverlener
Politiek-bestuurlijk	4	5	12
Professioneel	1	3	9
Participatief	-	-	1

Naar aanleiding van bovenstaande gegevens kunnen we het volgende zeggen over de invloed van de verantwoordingsregimes op de rolopvatting. De gezinsvoogd die zich laat leiden door participatieve verantwoording hanteert de rolopvatting van hulpverlener. Dit voldoet aan onze verwachtingen. Echter blijkt dat het merendeel van de gezinsvoogden die zich laten leiden door zowel politiek-bestuurlijke als professionele verantwoording, ook de rolopvatting van hulpverlener hanteert. Dit gaat tegen onze verwachtingen in.

5.9.3 Rolopvatting → Wijze van uitvoering van beleid

In onderstaande tabel is de relatie tussen rolopvatting en de wijze van uitvoering van beleid zichtbaar.

5.22 Relatie tussen rolopvatting en wijze van uitvoering van beleid

	Bureaucratische benadering	Professionele benadering	Cliëntgerichte benadering
Beleidsstoepasser	3	1	1
Regisseur	-	7	1
Hulpverlener	4	16	2

Naar aanleiding van bovenstaande gegevens kunnen we het volgende zeggen over de invloed die de rolopvatting op de wijze van uitvoering van beleid heeft.

De gezinsvoogd met de rolopvatting beleidstoepasser voert het beleid in de meeste gevallen vanuit de bureaucratische benadering uit. Dit voldoet aan onze verwachtingen. De gezinsvoogd met de rolopvatting regisseur voert vrijwel altijd het beleid vanuit de professionele benadering uit. Ook dit voldoet aan onze verwachtingen. Echter, de gezinsvoogd met de rolopvatting hulpverlener voert in de meeste gevallen ook het beleid vanuit de professionele benadering uit, terwijl we hier de cliëntgerichte benadering zouden verwachten. In volgend hoofdstuk gaan we op zoek naar een verklaring hiervoor.

5.9.4 Verantwoordingsregimes → Wijze van uitvoering van beleid

In onderstaande tabel is de verhouding tussen de verantwoordingsregimes en de wijze van uitvoering van beleid zichtbaar. Wat opvalt, is dat een kleine meerderheid van de uitvoerders met een bureaucratische benadering zich primair laat leiden door professionele verantwoording. En dat een grote meerderheid van de uitvoerders met een professionele benadering, zich primair laat leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording.

5.23 Relatie tussen verantwoordingsregimes en wijze van uitvoering van beleid

	Bureaucratische benadering	Professionele benadering	Cliëntgerichte benadering
Politiek-bestuurlijk	3	15	3
Professioneel	4	8	1
Participatief	-	1	-

Over de invloed van de verantwoordingsregimes op de wijze van uitvoering van beleid kunnen we naar aanleiding van bovenstaande het volgende zeggen.

Een duidelijke meerderheid van de gezinsvoogden die zich laat leiden door professionele verantwoording voert het beleid uit vanuit een professionele benadering. Dit voldoet aan onze verwachtingen. Tegelijkertijd is zichtbaar dat ook een grote meerderheid van de gezinsvoogden die zich laat leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording het beleid uitvoert vanuit een professionele benadering, terwijl we hier een bureaucratische benadering zouden verwachten. Ook de gezinsvoogd die zich laat leiden door participatieve verantwoording, voert het beleid vanuit de professionele benadering uit terwijl wij hier de cliëntgerichte benadering verwachtten. In de volgende hoofdstukken gaan we op zoek naar een verklaring hiervoor.

6 Analyse

In dit hoofdstuk analyseren we de bevindingen uit het vorige hoofdstuk. Dit doen we aan de hand van het toetsen van de hypothesen die we voorafgaand aan ons onderzoek opgesteld hebben. De bevindingen worden gerelateerd aan de eveneens in hoofdstuk twee besproken theorie.

6.1 Toetsing hypothesen

1. *Als de gezinsvoogd een juridische opleiding heeft gevolgd (persoonskenmerk), dan zal hij de wetgeving voorop stellen in zijn werk (rolopvatting).*

Twee van de vijfendertig respondenten hebben een juridische opleiding gevolgd. Eén van hen stelt de wetgeving voorop in zijn werk, de ander ervaart de wetgeving als ondersteunend. Omdat het aantal respondenten met een juridische opleiding klein is, kunnen we niet direct afleiden of een juridische opleiding invloed heeft op de rolopvatting van de gezinsvoogd. Uit de onderzoeksresultaten hebben we geen directe invloed van de opleiding op de rolopvatting kunnen ontdekken.

Wanneer we naar de invloed van de overige persoonskenmerken op de rolopvatting kijken, dan zien we het volgende. Ten eerste blijkt uit ons onderzoek dat de sekse van de gezinsvoogd invloed heeft op zijn rolopvatting. Ruim 85% van de mannelijke gezinsvoogden hanteert de rolopvatting hulpverlener tegenover ruim 57% van de vrouwen. Geen van de mannelijke respondenten hanteert de rolopvatting van beleidstoepasser. Hieruit kunnen we afleiden dat mannen zich minder laten leiden door procedures en wetgeving dan vrouwen.

Ten tweede hebben we de invloed van ervaring op de rolopvatting bekeken. In onderstaand schema hebben we de mate van ervaring tegenover de rolopvatting weggezet.

Tabel 6.1 Invloed van ervaring op de rolopvatting

Aantal jaren werkzaam in de hulpverlening	Beleidstoepasser	Regisseur	Hulpverlener
0-5 jaar	100%	-	-
6-10 jaar	20%	26,7%	53,3%
11-15 jaar	-	37,5%	62,5%
16-20 jaar	-	-	-
21 jaar of meer	9,1%	9,1%	81,8%

De beleidstoepasser leeft vooral de wetgeving en procedures na waarbij regelgeving van groot belang is. Zoals Hartman & Tops (2005) aangeven bieden regels houvast en legitimiteit. Voor een onervaren professional die nog weinig ervaring heeft is die houvast belangrijk en valt het hanteren van deze rolopvatting vanuit het gebrek aan ervaring te verklaren. Zichtbaar is dat het hanteren van de rolopvatting beleidstoepasser afneemt naarmate de ervaring toeneemt. De beginnende gezinsvoogden hanteren unaniem de rolopvatting van beleidstoepasser.

Wat opvalt, is dat het percentage van de hulpverlener toeneemt naarmate men meer ervaring heeft. Menger (2008) geeft aan dat de hulpverlening in het civielrechtelijk kader alleen kans van slagen heeft indien de professional aansluiting kan vinden bij de levensproblemen, behoeften en betekenissen van de cliënt. Dit vraagt het vermogen van de professional om de reacties van de cliënt te herkennen en te bewerken. Uit ons onderzoek blijkt dat dit steeds beter lukt indien de professional meer ervaring heeft omdat hij leert van zijn eigen handelen.

Van de vijfendertig respondenten zijn er acht (22,9%) met de rolopvatting van regisseur. Van deze acht hebben er vier meer dan tien jaar werkervaring binnen de hulpverlening. De andere vier hebben

zes tot tien jaar werkervaring. In het schema is zichtbaar dat de rolopvatting van regisseur naar hulpverlener verschuift indien men meer ervaring heeft.

Van de acht meest ervaren gezinsvoogden zijn er zeven die de rolopvatting hulpverlener hanteren. Dat is opvallend te noemen. Hun motivatie ligt duidelijk in het willen helpen van kinderen. Het is aannemelijk dat het deze motivatie is die maakt dat zij deze baan zo lang volhouden. Toch blijkt ook dat hoe meer ervaring een gezinsvoogd heeft afgezet tegen een relatief korte werkervaring als gezinsvoogd allesbepalend is voor de rolopvatting van hulpverlener. Hoe meer ervaring de gezinsvoogd vooraf heeft opgedaan in de hulpverlening, hoe meer hij geneigd zal zijn om deze rol uit te blijven voeren. Gezinsvoogden met relatief weinig ervaring vooraf aan deze baan zijn minder geneigd om de rol van hulpverlener maar die van de regisseur op zich te nemen. Samengevat hebben zowel de sekse als de mate van ervaring een zichtbare invloed op de rolopvatting van de gezinsvoogd.

2. Als de gezinsvoogd de wethouder/directie als primair verantwoordingsforum beschouwt (verantwoordingsregime), dan zal hij de wet- en regelgeving voorop hebben staan in de uitvoering van zijn werk (rolopvatting).

De respondenten is gevraagd aan wie zij primair verantwoording afleggen. De respondenten vinden dat zij deze verantwoording voor 44,3% afleggen aan de wethouder/directie. In iets mindere mate, namelijk 41,1% geldt dit voor collega's en voor 14% aan de burger. Niet alle respondenten die de wethouder/directie primair als verantwoordingsforum beschouwen hanteren de rolopvatting van beleidstoepasser, er zijn slechts vijf respondenten die deze rolopvatting hanteren. Van de eenentwintig respondenten die zich laten leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording, blijken er twaalf te zijn die de rolopvatting van hulpverlener hanteren. Dit laat zien dat het primair verantwoordingsforum niet direct invloed heeft op de rolopvatting. Ondanks dat men zich laat leiden door de wethouder/directie, is voor ruim de helft van de respondenten toch het belang van de cliënt leidend in zijn rolopvatting (hulpverlener). Hill & Hupe (2009) lieten ons zien dat besluitvorming op uitvoeringsniveau met name gevormd wordt tijdens het directe contact met het kind en zijn netwerk. Regelgeving, procedures en wetten dienen ter ondersteuning. Dit wordt bevestigd in ons onderzoek. De gezinsvoogd zoekt een balans tussen het uitvoeren van de wet en de behoeften van het kind en zijn netwerk. De gezinsvoogd die op politiek-bestuurlijk niveau verantwoording aflegt, ziet zijn taakstelling niet automatisch als beleidstoepasser. De wetgeving blijkt een belangrijk onderdeel in het werk van gezinsvoogden. De maatregel die zij uitvoeren is opgelegd door de kinderrechter en wordt regelmatig getoetst op de rechtbank. Gezinsvoogden dienen daarom altijd rekening te houden met deze wetten en ze na te leven. Zoals Menger (2008) uitlegt ligt het wettelijk kader vast, maar heeft de gezinsvoogd daarbinnen nog veel ruimte om zijn taak uit te voeren. Ringeling (1987) pleit voor het verkleinen van de willekeur door bijvoorbeeld begrenzing door wet- en regelgeving. In hoofdstuk vier hebben we laten zien dat het beleid van de gezinsvoogd door de bestaande wetgeving regelmatig wordt getoetst, bijvoorbeeld door de Raad voor de Kinderbescherming of de Kinderrechter. Hiermee wordt de kans op willekeur verkleind. Uit de interviews is gebleken dat de respondenten de druk vanuit de politiek en daarmee de wethouder/directie steeds meer gaan voelen. Dit beïnvloedt echter niet rechtstreeks de rolopvatting van de gezinsvoogd.

3. Als de gezinsvoogd meer dan twintig jaar ervaring heeft in de hulpverlening (persoonskenmerken), dan bereikt hij zijn doel door het maken van een juiste afweging tussen het voorgeschreven beleid en het belang van de cliënt (wijze van uitvoering van het beleid).

Aan ons onderzoek hebben elf respondenten meegewerkt met meer dan twintig jaar ervaring in de hulpverlening. Uit het onderzoek blijkt dat slechts vier van hen de gestelde doelen bereiken door middel van het afwijken van het voorgeschreven beleid en het belang van de cliënt. Vijf respondenten passen de wet- en beleidsregels toe en twee respondenten nemen taken over van de cliënt. Er komt geen duidelijke meerderheid naar voren.

Er is geen sprake van een directe invloed van persoonskenmerken op de wijze van uitvoering van beleid, wel van een indirecte invloed via de rolopvatting.

4. *Als een gezinsvoogd primair controle ervaart vanuit het kind en zijn netwerk (verantwoordingsregimes), dan zal hij verantwoordelijkheden van hen overnemen om de doelen te bereiken (wijze van uitvoering van het beleid).*

Uit ons onderzoek blijkt dat er van de vijfendertig respondenten slechts vier respondenten zijn die zich laten sturen door de verwachtingen van het kind en zijn netwerk. Van deze vier respondenten is er één respondent die aangeeft verantwoordelijkheden van ouders over te nemen om doelstellingen te kunnen behalen. De overige drie respondenten geven aan dat zij hun doelstellingen behalen door het toepassen van wet- en beleidsregels.

In paragraaf 5.9.4 lieten we al zien dat de verantwoordingsregimes geen differentiatie laten zien op de wijze van uitvoering van beleid. Een duidelijke meerderheid van de respondenten die zich laat leiden door professionele verantwoording voert het beleid vanuit een professionele benadering uit. Tegelijkertijd is zichtbaar dat ook een grote meerderheid van de respondenten die zich laten leiden door politiek-bestuurlijke verantwoording het beleid uitvoert vanuit een professionele benadering, terwijl we hier een bureaucratische benadering zouden verwachten. Ook de gezinsvoogd die zich laat leiden door participatieve verantwoording, voert het beleid vanuit de professionele benadering uit terwijl we hier de cliëntgerichte benadering zouden verwachten.

Ongeacht het verantwoordingsregime, zien we dat het overgrote deel van de respondenten hun handelingsruimte inzetten voor een op de persoon gerichte toepassing en een afweging maken tussen het beleid en het belang van de cliënt. Dit zijn beide kenmerken van de professionele benadering. Veel gezinsvoogden blijken in staat om steeds weer een persoonlijke benadering vorm te geven waarin alle belangen tegen elkaar afgewogen worden. Hupe (p. 18) liet ons reeds zien dat de verschillen tussen de individuele professionals, verschillen in situaties en verschillen in interactie tussen professional en situatie kunnen leiden tot een uiteenlopende omgang met regeldruk op de werkvloer. Dat kan verklaren waarom het verantwoordingsregime geen directe invloed laat zien op de wijze van uitvoering van beleid.

5. *Als een gezinsvoogd de wetgeving als ondersteunend beschouwt (rolopvatting), dan zal hij deze tevens als bekrachtiging gebruiken in de uitvoering van zijn werk (wijze van uitvoering van het beleid).*

Van de vijfendertig respondenten ervaren vijftien van hen de wetgeving als ondersteunend in het werk. Bij vijftien van hen staat de wetgeving voorop en vijf ervaren wetgeving als belemmerend in de uitvoering van het werk.

Van de vijftien respondenten die de wetgeving als ondersteunend ervaren in hun werk, blijken er veertien deze als bekrachtiging te gebruiken. Hiermee komt onze verwachting vrijwel geheel uit. Hierbij past de rolopvatting regisseur en de beleidsuitvoering vanuit de professionele benadering. In paragraaf 5.9.3 lieten we al zien dat de gezinsvoogd met de rolopvatting beleidstoepasser het beleid in de meeste gevallen uitvoert vanuit de bureaucratische benadering. Ook dit voldoet aan onze verwachtingen. Naast de gezinsvoogd met de rolopvatting regisseur voert ook de gezinsvoogd met de rolopvatting hulpverlener in de meeste gevallen het beleid vanuit de professionele benadering uit, terwijl we hier de cliëntgerichte benadering zouden verwachten. De gezinsvoogd met de rolopvatting van hulpverlener blijkt in de meeste gevallen toch in staat deze slag te maken. Menger (2008) zegt dat de professional alleen resultaten kan bereiken indien hij in staat is een relatie op te bouwen met zijn cliënt en als hij aansluiting kan vinden bij diens belevingswereld. Volgens Menger is de professional die werkt in het gedwongen kader continu bezig met het motiveren van de cliënt. Dit vinden we duidelijk terug in de praktijk. De achterliggende gedachte hierbij is dat de OTS-maatregel tijdelijk van aard is en dat cliënten zelf de regie over hun leven dienen te herpakken. Dit lukt alleen wanneer de cliënt hier zelf voor gemotiveerd is. Ondanks dat veel gezinsvoogden de rolopvatting van hulpverlener hanteren, voeren zij toch het beleid vanuit een professionele benadering uit. Zoals Hupe (2009) ons liet zien beschouwen veel beroepsoefenaars zichzelf als een

professional omdat zij een vak hebben geleerd en door hun opleiding competent zijn om dit vak uit te oefenen. Door ervaring en oefening worden zij een steeds betere professional. Hij noemde het terugkoppelen en reflecteren op het eigen werk en het organiseren van eigen verantwoording het belangrijkste kenmerk van de professional. Naast Hupe heeft ook Menger (2008) een duidelijke visie op de professional: een effectieve professional onderscheidt zich door het voortdurend en systematisch organiseren van zijn eigen feedback. Weggeman (2007) meent dat een professional alleen goed kan functioneren indien hij een goed ontwikkeld vermogen tot kritische zelfreflectie heeft. Uit ons onderzoek blijkt dat er binnen BZJ Rotterdam weinig aandacht is voor zelfreflectie en het organiseren van eigen feedback. De meeste respondenten geven aan dat als een gemis te ervaren. Zij proberen binnen hun mogelijkheden hier ruimte voor te creëren, bijvoorbeeld met collega's onderling. De organisatie faciliteert de gezinsvoogden hier echter onvoldoende in.

6. *Als de gezinsvoogd zijn motivatie haalt uit het helpen van kinderen (rolopvatting), dan zal hij de wetgeving alleen inzetten als uiterst hulpmiddel (wijze van uitvoering van beleid).*

Hoewel zevenentwintig van de vijfendertig respondenten hun motivatie halen uit het helpen van kinderen, zijn er slechts vijf respondenten die de wetgeving als uiterst middel inzetten. Dit is te verklaren vanuit het gegeven dat de gezinsvoogd in een gedwongen kader werkt. Het is niet de wens van de cliënt die gevolgd wordt, maar de hulpverlening is door de kinderrechter opgelegd. Menger (2008) zegt hierover dat de gezinsvoogd niet onderhandelt over het kader, maar wel hoop en verwachtingen binnen dat kader weet te activeren. De gezinsvoogd kan zich niet beperken tot regels en protocollen maar kan ook niet alleen de wens van de cliënt volgen. Om kwaliteit te kunnen bieden moet hij hier een evenwicht in zien te vinden.

De gezinsvoogd die zijn motivatie haalt uit het helpen van kinderen, wil zo goed mogelijk zijn taak uitvoeren vanuit de rolopvatting hulpverlener. Deze rol wordt tevens bepaald op basis van de visie op ouders en de visie op wetgeving. De visie op ouders en op wetgeving leidt ertoe dat van de vijfendertig respondenten er uiteindelijk tweeëntwintig hun taken vervullen vanuit de rolopvatting van hulpverlener. De verwachting is dat tegen deze achtergrond wetgeving als uiterst middels zal worden ingezet en de wijze van uitvoering van beleid aansluit bij de door ons getypeerde cliëntgerichte benadering. De overige kenmerken hiervan zijn het overnemen van verantwoordelijkheden van de cliënt en het zo veel als mogelijk gebruik maken van handelingsruimte. Ons onderzoek indiceert totaal vier respondenten die cliëntgericht uitvoering geven aan het vingerende beleid. Echter van deze vier respondenten, hanteren twee respondenten de rolopvatting hulpverlener. De overige twee respondenten hanteren de rolopvatting regisseur en beleidstoepasser.

Bij de typering van de respondenten blijkt dat vierentwintig van hen in het beleid uitvoeren vanuit de professionele benadering, zeven vanuit de bureaucratische benadering en vier vanuit de cliëntgerichte benadering. Het gegeven dat er veel hulpverleners onder de respondenten zitten kan verklaard worden uit het feit dat de meeste respondenten als hulpverlener opgeleid zijn (achtentwintig respondenten volgden de opleiding Social Work) en vanuit die insteek en betrokkenheid hun werk uitvoeren. Echter door de context waarbinnen zij werken, het gedwongen kader, kunnen zij het beleid uiteindelijk niet uitvoeren vanuit de cliëntgerichte benadering.

7 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zullen we de centrale vraag van dit onderzoek beantwoorden. Dit doen we door middel van het beantwoorden van de deelvragen. Daarnaast zullen we aanbevelingen aan de organisatie doen.

7.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf worden de deelvragen die in hoofdstuk één zijn gesteld beantwoord. De beantwoording van de deelvragen komt voort uit de in hoofdstuk vier en vijf besproken bevindingen en analyse.

7.1.1 Deelvraag 1

De eerste deelvraag van dit onderzoek luidt: *Welke beleidsregels en wet- en regelgeving zijn van toepassing op de ondertoezichtstelling?* Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn diverse documenten bestudeerd.

Allereerst is de *Wet op de Jeugdzorg* sinds 2005 van toepassing in Nederland. In hoofdstuk vier staat beschreven hoe deze tot stand is gekomen. Deze wet valt onder het privaatrecht en staat derhalve beschreven in het Burgerlijk Wetboek, Boek 1. Artikel 254 beschrijft de Ondertoezichtstelling van minderjarigen (OTS). Er wordt weergegeven aan welke juridische voorwaarden moet worden voldaan, wil een minderjarige onder toezicht gesteld worden. Daarnaast staat beschreven hoe een ondertoezichtstelling beëindigd kan worden.

Vanaf 2002 is landelijk gewerkt aan een nieuwe werkwijze voor de uitvoering van de OTS; de Deltamethode Gezinsvoogdij. Vanaf 2007 werken alle gezinsvoogden volgens deze methodiek. Dit geldt ook voor de gezinsvoogden in dienst van BJJ Rotterdam. Binnen deze methodiek wordt uitgegaan van een vaststaande, stapsgewijze ofwel methodische manier van werken voor de gezinsvoogd. De Deltamethodiek biedt gezinsvoogden handvatten om kindgericht en planmatig te werken.

7.1.2 Deelvraag 2

De tweede deelvraag van dit onderzoek luidt: *Wat is de taak van de gezinsvoogd en hoe voert hij deze taak uit?* Om deze deelvragen te kunnen beantwoorden zijn diverse documenten bestudeerd en er zijn interviews afgenomen bij medewerkers van BJJ Rotterdam.

De officiële benaming van het beroep gezinsvoogd luidt *jeugdbeschermer*. Dat omschrijft precies de taakstelling van de gezinsvoogd: het beschermen van de jeugdige. De gezinsvoogd voert de kinderbeschermingsmaatregel OTS uit. Hij kijkt samen met de ouders wat nodig is om de ontwikkelingsbedreigingen van het kind op te heffen. De gezinsvoogd geeft de ouders en jeugdige aanwijzingen die zij op dienen te volgen. In hoofdstuk vier wordt gedetailleerd beschreven welke stappen de gezinsvoogd hiertoe zet.

Uit ons onderzoek blijkt dat de uitvoering van de taak door de gezinsvoogd op details fors kan verschillen. Medewerkers geven dit zelf aan. Dit komt door de beleidsvrijheid waarover zij beschikken. Hoewel het percentage gezinsvoogden die hun taken vervullen vanuit de rolopvatting van hulpverlener groot is, namelijk 62,9%, voert desondanks ruim 68,6% van de gezinsvoogden het beleid uit volgens de door ons getypeerde professionele benadering. De professional gebruikt de wetgeving vooral als bekrachtiging in zijn werk. Het belang van de cliënt is leidend in zijn werk. Het belang van de cliënt staat hierbij niet gelijk aan wat de cliënt wil, maar wat juist en goed voor hem

wordt geacht. De hulpverlening wordt immers opgelegd door de kinderrechter. De professional probeert zijn doel te bereiken door het motiveren van de cliënt. Hij zet hiertoe zijn beleidsvrijheid in en probeert de cliënt te activeren en de juiste richting in te bewegen. De professional wordt gedreven door de inhoud van zijn vak. Hij organiseert zijn verantwoording door zelfreflectie en intervisie. Voor dit laatste punt is weinig aandacht vanuit de organisatie van BJZ Rotterdam. Een deel van de medewerkers geeft aan hier zelf bewust mee bezig te zijn of dit met collega's te organiseren. Echter ontbreekt het aan een gestructureerde mogelijkheid hiertoe.

7.1.3 Deelvraag 3

De derde deelvraag van dit onderzoek luidt: *Welke factoren hebben invloed op de werkwijze van de gezinsvoogd?* Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden zijn medewerkers van BJZ Rotterdam geïnterviewd. Voorafgaand aan het onderzoek hebben wij een aantal verwachtingen geformuleerd waar we in de bevindingen en analyse op teruggekomen zijn.

Uit ons onderzoek is gebleken dat **persoonskenmerken** invloed hebben op de wijze van uitvoering van beleid. Ten eerste heeft het geslacht van de gezinsvoogd invloed op zijn rolopvatting. De rolopvatting beleidstoepasser komt bij de mannelijke gezinsvoogden helemaal niet voor. Ruim 85% van de mannen hanteert de rolopvatting hulpverlener tegenover ruim 57% van de vrouwen. Hieruit blijkt dat mannen zich minder laten leiden door procedures en wetgeving dan vrouwen. Ten tweede blijkt dat de mate van werkervaring invloed heeft op de rolopvatting van de gezinsvoogd. De onervaren professional zoekt naar houvast in wet- en regelgeving. Zichtbaar is dat het hanteren van de rolopvatting beleidstoepasser afneemt naarmate de ervaring toeneemt. Wat opvalt, is dat het percentage van de hulpverlener toeneemt naarmate men meer ervaring heeft. Toch blijkt ook dat hoe meer ervaring een gezinsvoogd heeft afgezet tegen een relatief korte werkervaring als gezinsvoogd allesbepalend is voor de rolopvatting van hulpverlener. Iemand die relatief weinig ervaring heeft als gezinsvoogd, maar al wel lang binnen de hulpverlening werkzaam is, hanteert eerder de rolopvatting van hulpverlener dan diegene die in verhouding weinig ervaring vooraf heeft opgedaan binnen de hulpverlening. Hieruit kan de conclusie worden getrokken dat gezinsvoogden die in het verleden een baan als hulpverlener hebben gehad, meer moeite hebben om deze rol los te laten en de rol van regisseur op zich te nemen.

Over de **rolopvatting** kan gesteld worden dat wanneer we naar de indicatoren kijken, 62,9% van de gezinsvoogden de rolopvatting hulpverlener hanteert. Dat houdt in dat het belang van de cliënt leidend is in de uitvoering van het beleid. Ondanks dat de gezinsvoogd vindt dat het belang van de cliënt leidend moet zijn in de uitvoering van het beleid, blijkt hij toch in staat om beleid op basis van een professionele benadering uit te voeren. Dit is te verklaren vanuit het feit dat de gezinsvoogd in een gedwongen kader werkt. Het is niet de wens van de cliënt die gevolgd wordt, maar de hulpverlening is door de kinderrechter opgelegd. De gezinsvoogd kan zich niet beperken tot regels en protocollen maar kan ook niet alleen de wens van de cliënt volgen. Om kwaliteit te kunnen bieden moet hij hierin een middenweg zien te vinden. En die middenweg is de uitvoering als een regisseur. Dat er desondanks toch veel hulpverleners onder de respondenten zitten kan verklaard worden uit het feit dat de meeste respondenten als hulpverlener opgeleid zijn (28 respondenten volgden de opleiding Social Work) en vanuit die insteek en betrokkenheid hun werk uitvoeren. Daarnaast hebben zij vaak voorafgaand aan hun baan als gezinsvoogd ervaring opgedaan in een baan als hulpverlener.

Uit ons onderzoek zijn de volgende rolopvattingen naar voren gekomen: 14,2% beleidstoepasser, 22,9% regisseur en 62,9% hulpverlener. De motivatie om gezinsvoogd te worden en de visie van de gezinsvoogd op de cliënt behoeven geen toelichting op het hoge percentage van de rolopvatting van pleitbezorger. De visie van de gezinsvoogd op wetgeving laat zien dat de gezinsvoogd zich evenwel houdt aan het wettelijke kader en zich daarom ook kan profileren als regisseur in termen van zorgvuldig, transparant en controleerbaar uitvoeren van beleid.

Uit ons onderzoek blijkt dat de **verantwoordingsregimes** geen directe invloed hebben op de rolopvatting van de gezinsvoogd. Er is geen direct verband zichtbaar tussen de gehanteerde verantwoordingsregimes en de rolopvatting.

Tevens is er geen directe relatie zichtbaar tussen de verantwoordingsregimes en de wijze van uitvoering van beleid. Andere factoren lijken meer invloed te hebben.

7.1.4 Deelvraag 4

De vierde deelvraag van dit onderzoek luidt: *Zijn er verschillen te ontdekken in de uitvoering van het beleid, en zo ja zijn er verbanden te ontdekken in de factoren die de verschillen veroorzaken?* Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden hebben we de bevindingen vanuit de interviews geanalyseerd.

Voorafgaand aan ons onderzoek hebben wij drie typering van wijze van uitvoering geformuleerd:

- Bureaucratische benadering
- Professionele benadering
- Cliëntgerichte benadering

Uit ons onderzoek is gebleken dat de meerderheid (68,6%) het beleid uitvoert vanuit de professionele benadering, 20% voert het beleid uit vanuit de cliëntgerichte benadering en 11,4% vanuit de bureaucratische benadering. Zoals uit de bevindingen en analyse gebleken is, zijn hierin een aantal factoren te ontdekken die deze verschillen veroorzaken.

De rolopvatting van de gezinsvoogd heeft een directe invloed op de wijze van uitvoering van beleid. De gezinsvoogd met de rolopvatting beleidstoepasser hanteert in de meeste gevallen de bureaucratische benadering. Zowel de gezinsvoogd met de rolopvatting regisseur als de gezinsvoogd met de rolopvatting hulpverlener hanteert in vrijwel alle gevallen de professionele benadering.

Persoonskenmerken hebben een indirecte invloed op de wijze van uitvoering van beleid, doordat zij een directe invloed hebben op de rolopvatting. Naarmate men meer ervaring opdoet, verschuift de rolopvatting van beleidstoepasser, naar regisseur en uiteindelijk naar hulpverlener. Gezinsvoogden die veel ervaring hebben opgedaan in de hulpverlening vooraf aan hun huidige baan, zijn eerder geneigd om de rolopvatting van hulpverlener vast te houden. Ook de sekse heeft invloed op de rolopvatting: geen van de mannen hanteert de rolopvatting beleidstoepasser maar zij nemen eerder de hulpverlenerrol op zich. Uiteindelijk zien we dat geen van de mannelijke gezinsvoogden het beleid vanuit de bureaucratische benadering uitvoert.

Een meerderheid van de gezinsvoogden hanteert een professionele benadering. Het blijkt dat vanuit alle verantwoordingsregimes gezinsvoogden deze wijze van uitvoering hanteren. Hieruit blijkt niet dat verantwoordingsregimes een directe invloed hebben op de wijze van uitvoering van beleid. Ook hebben we gekeken naar een eventuele indirecte invloed via de rolopvatting. Ook hierin valt niet direct een verband op.

7.2 Beantwoording centrale vraag

De centrale vraag in deze scriptie luidt: *Hoe voeren gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam het beleid ten aanzien van de ondertoezichtstelling uit en met welke factoren hangen de verschillen in de wijze van uitvoering samen?*

Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat het merendeel (68,6%) van de gezinsvoogden van Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam het beleid uitvoert vanuit de professionele benadering.

Onder de professionele benadering wordt die gezinsvoogd verstaan, die steeds weer een afweging maakt tussen het voorgeschreven beleid en het belang van de cliënt. Hij zet zijn handelingsruimte in voor een op de persoon gerichte toepassing en gebruikt de wetgeving als bekrachtiging hierop. Deze gezinsvoogd ziet zichzelf als een professional. Het vakgebied van de gezinsvoogd wordt van oudsher een semiprofessie genoemd. Hupe (p. 14) liet ons eerder zien dat het onderscheid tussen professie en semiprofessie van ondergeschikte betekenis is. De gezinsvoogd beschouwt zichzelf als een professional omdat hij een bepaald vak heeft geleerd en door zijn opleiding competent is om dit vak uit te oefenen. Gedreven door de inhoud van zijn vak reflecteert hij op zijn eigen handelen en organiseert op deze wijze zijn verantwoording.

De cliëntgerichte benadering wordt gehanteerd door 20% van de gezinsvoogden. Deze gezinsvoogd ziet de wetgeving als uiterst middel. Hij maakt zo veel als mogelijk gebruik van zijn handelingsruimte en denkt pas in de laatste plaats aan de wet- en beleidsregels. Deze gezinsvoogd is snel geneigd om taken over te nemen van de kinderen en hun gezinnen.

De overige gezinsvoogden, 11,4%, hanteren de bureaucratische benadering. Deze gezinsvoogd stelt de wet- en beleidsregels voorop en behaald zijn doelen door deze regels zo nauwkeurig mogelijk toe te passen. Hij gebruikt de wet als instructie.

Zoals uit de beantwoording van de deelvragen blijkt, heeft de rolopvatting van de gezinsvoogd een directe invloed op de wijze van uitvoering van beleid. De gezinsvoogd met de rolopvatting beleidstoepasser hanteert in de meeste gevallen de bureaucratische benadering. Wat opvalt, is dat zowel de gezinsvoogd met de rolopvatting regisseur als de rolopvatting hulpverlener het beleid uitvoert vanuit de professionele benadering. De gezinsvoogd met de rolopvatting van hulpverlener blijkt in staat te zijn om toch op professionele wijze vorm te geven aan het beleid. Dat betekent dat er factoren moeten zijn die maken dat de gezinsvoogd niet vanuit de cliëntgerichte benadering opereert. In ons onderzoek hebben wij hier een aantal mogelijke verklaringen voor gevonden. Ten eerste werkt de gezinsvoogd in het civielrechtelijk kader wat inhoudt dat hij zich niet volledig aan de wens van het kind of zijn ouders kan conformeren. Er is vaak een verschil tussen wat zij willen en wat de gezinsvoogd goed voor hen acht, er is tenslotte door de kinderrechter bepaald dat ouders de ontwikkelingsbedreiging niet zelfstandig af hebben kunnen wenden. Dat betekent dat ondanks dat de hulpverlener het kind en zijn ouders als slachtoffer ziet en het hulpverleners voor hem voorop staat, hij toch telkens een afweging zal moeten maken tussen het voorgeschreven beleid en het belang van het kind (wat weer past bij de rolopvatting regisseur). Door het civielrechtelijk kader kan de gezinsvoogd bijna niet anders dan zich voegen naar de professionele benadering.

Een andere verklaring is dat Bureau Jeugdzorg zijn verantwoording op horizontale wijze heeft georganiseerd. Uit de interviews met alle medewerkers is gebleken dat het beleid in samenspraak met collega's wordt ontwikkeld. Belangrijke beslissingen (kernbeslissingen genoemd) worden door de gezinsvoogd altijd overlegd met zijn directe collega-gezinsvoogden en de gedragsdeskundige die aan het team gekoppeld is. Wanneer zij met elkaar tot een beleidslijn zijn gekomen, wordt deze ter goedkeuring voorgelegd aan de teammanager. Doordat deze verantwoording voornamelijk horizontaal georganiseerd is, dient de gezinsvoogd zelf steeds de afweging tussen het beleid en het belang van de cliënt te maken, ongeacht de rolopvatting die hij hanteert. Dit vraagt om het inzetten van handelingsruimte voor een op de persoon gerichte toepassing, wat past bij de professionele benadering. Uit de theorie was al eerder gebleken dat een hiërarchische sturing van professionals averechts werkt. Dit hebben ze bij Bureau Jeugdzorg goed begrepen. De organisatie vraagt van gezinsvoogden om meer regisseur te zijn dan zelf de hulp te verlenen. Door de wijze waarop gezinsvoogden aangestuurd worden, gaat het merendeel in de richting van een uitvoering vanuit de professionele benadering.

Persoonskenmerken hebben een indirecte invloed op de wijze van uitvoering van beleid, doordat zij een directe invloed hebben op de rolopvatting. De gezinsvoogden die het beleid uitvoeren vanuit de cliëntgerichte benadering, zijn met name mensen die veel ervaring hebben opgedaan in de hulpverlening. Zij hebben vaak, voordat zij gezinsvoogd werden, een baan gehad waarbij zij geacht

werden om zelf de hulp te verlenen. In het vak gezinsvoogd worden zij echter geacht eerder regisseur dan hulpverlener te zijn. Dat betekent een grote omschakeling in de manier van werken, wat niet altijd volledig blijkt te lukken. Dat gezinsvoogden met weinig ervaring de rolopvatting van beleidstoepasser hanteren, ligt voor de hand. De wet- en beleidsregels geven houvast in de uitvoering van het werk. We zien deze rolopvatting verschuiven naar regisseur en hulpverlener indien men meer ervaring opdoet. Geen van de mannen hanteert de rolopvatting beleidstoepasser, zij nemen eerder de hulpverlenerrol op zich. Uiteindelijk zien we dat geen van de mannelijke gezinsvoogden het beleid vanuit de bureaucratische benadering uitvoert. Mannen blijken zich minder door wet- en regelgeving te laten sturen dan vrouwen.

Uit de interviews blijkt verder dat vrijwel alle gezinsvoogden zich storen aan de berichten over de jeugdzorg die in de media verschijnen. Toch geeft het merendeel van de gezinsvoogden aan, dat zij zich hierdoor niet laten beïnvloeden. Zij vinden de professionele en politiek-bestuurlijke verantwoording vele malen zwaarder wegen.

De centrale vraag is hiermede met name beantwoord aan de hand van de door ons geselecteerde theorieën en de daaruit voortvloeiend door ons geformuleerde theoretische bril aan de hand waarmee de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden is geanalyseerd. De theoretische bril heeft niet volledig de wijze van uitvoering van het beleid door gezinsvoogden bevestigd; echter kan ook niet door middel van ons onderzoek worden gesteld dat de theorieën niet langer stand houden. Uit de interviews met gezinsvoogden, teammanagers en gedragsdeskundigen is naar voren gekomen dat BJZ Rotterdam een lerende organisatie is die zich bewust is van de risico's van vrijblijvendheid in de uitvoering van haar beleid. De wijze waarop BJZ een aantal instrumenten ter voorkoming van willekeur van uitvoering van beleid heeft ontwikkeld en binnen de organisatie heeft verankerd, verklaart niet alleen maar waarborgt tevens de grote mate van professionaliteit van gezinsvoogden; namelijk binnen de kaders een rechtvaardige op het kind en zijn netwerk toegesneden toepassing van de OTS.

7.3 Aanbevelingen

In aanvang hebben we gesteld dat ons onderzoek een bestuurskundige en maatschappelijke relevantie kent. De door ons geselecteerde literatuur en de daaruit voortgekomen theoretisch bril, hebben ons geholpen de uitvoeringspraktijk van gezinsvoogden aan de hand van documenten en interviews te analyseren. In onze bevindingen, analyse en conclusies hebben we daar waar mogelijk is de verbinding gemaakt met de relevantie van het door ons gehanteerde theoretisch kader. We hebben bestaande theorieën losgelaten op welke wijze gezinsvoogden beleid vorm geven en welke factoren hierbij onder andere een rol spelen; theorieën zijn getoetst en bevestigd.

De maatschappelijke relevantie van ons onderzoek kan iets opmerken over en/of bijdragen aan het beleid en de werkwijze van BJZ Rotterdam. Hoewel ons onderzoek zich hierop niet heeft toegespitst, is evenwel het volgende naar voren gekomen. De Deltamethodiek draagt bij tot transparantie, zorgvuldigheid en controleerbaarheid van de handelwijze van gezinsvoogden. Dossiers worden zowel fysiek als digitaal actueel gehouden en worden op tijdigheid van uitvoeringshandelingen getoetst en gemonitord. Hiermede wordt de inconsistentie en willekeur van uitvoering van beleid ingeperkt. Hierbij moet worden opgemerkt dat bij de implementatie van de Deltamethodiek een normering is getoetst en gehanteerd van ca. vijftien cases per gezinsvoogd (1 fte). Recente ontwikkelingen binnen BJZ laten zien dat deze norm zich niet meer langer in de praktijk laat vertalen naar de actuele caseload van meer dan vijftien cases. Hierdoor komt de uitvoering van de Deltamethodiek in termen van zorgvuldigheid onder druk te staan. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat sprake is van structureel overwerk om vooral de toebedeelde caseload ongeveer achttien cases te kunnen managen. Niet alleen de gezinsvoogd ondervindt deze druk, ook de teammanagers en

gedragsdeskundigen moeten hun werkzaamheden herinrichten. Het verdient aanbeveling om met name de uniformiteit in de uitvoeringspraktijk te waarborgen om de bij de Deltamethodiek gehanteerde norm van vijftien cases per fte gezinsvoogd te onverkort blijven hanteren, dan wel een risicoanalyse te laten uitvoeren indien besloten wordt om de caseload structureel naar boven bij te stellen. Daarnaast verdient het de aanbeveling om de werkprocessen onder de loep te nemen. Uit de interviews is gebleken dat veel respondenten zich storen aan de hoge mate van papierwerk, wat de laatste jaren fors is toegenomen. Kunnen taken anders ingericht worden zodat de gezinsvoogd meer tijd overhoudt voor zijn daadwerkelijke taakstelling?

Uit ons onderzoek is gebleken dat de informatie op basis waarvan belangrijke beslissingen in het leven van ouders en kinderen genomen worden grotendeels afkomstig is van één persoon: de betreffende gezinsvoogd. Een 'zwakke schakel' is de gekleurde informatie van de desbetreffende gezinsvoogd. Dat vraagt een grote mate van het kunnen objectiveren van informatie door de gezinsvoogd. In de praktijk blijkt dat dit niet altijd even goed lukt. De organisatie vraagt van de gezinsvoogd om zich als een professional te gedragen, maar biedt daartoe weinig tot geen faciliteiten: het budget voor scholingen is beperkt, er is zeer weinig aandacht voor intervisie en de teammanagers en gedragsdeskundigen hebben te weinig tijd om medewerkers goed te kunnen coachen. De gezinsvoogd verkeert in een kwetsbare positie: een verkeerde beslissing kan het leven van een kind overhoop gooien. In ons theoretisch kader hebben meerdere auteurs laten zien hoe belangrijk zelfreflectie is voor de ontwikkeling van de professional. In de titel van deze scriptie verwijzen wij hiernaar: zelfkennis als begin van alle wijsheid. Het lijkt het belangrijkste instrument te zijn om op een juiste manier het vak uit te oefenen. Opvallend is dat juist hiervoor weinig aandacht is binnen BJZ. Wij willen de organisatie aanbevelen de ontwikkeling van gezinsvoogden serieus te nemen en mogelijkheden te onderzoeken om gezinsvoogden hierin beter te sturen en faciliteren. De organisatie zou veel meer ruimte moeten bieden voor het organiseren van feedback zoals Menger (2008) aanbeveelt. Zo kunnen professionals op die manier verantwoordelijk zijn en verantwoording afleggen.

Zoals Terpstra (2008) ons liet zien is het geven van autonomie niet hetzelfde als het geven van professionele steun en begeleiding. Hoewel de gezinsvoogd zich vaak autonomie toe-eigent, heeft hij een leidinggevende nodig die hem steunt en optreedt als vraagbaak en/of klankbord. Bij Bureau Jeugdzorg zou zowel de teammanager als de gedragsdeskundige deze taak kunnen vervullen. Met name de gedragsdeskundige lijkt nu weinig tijd beschikbaar te hebben voor de begeleiding van individuele teamleden. Uit de interviews blijkt dat alle disciplines ontevreden zijn over de invulling van het takenpakket van de gedragsdeskundige. Men zou graag zien dat de expertise beter ingezet wordt ter ondersteuning van de gezinsvoogden. Het verdient de aanbeveling om het takenpakket van de gedragsdeskundige onder de loep te nemen.

Tot slot hebben wij gezien dat mannen over het algemeen een andere rolopvatting hanteren dan vrouwen, en dat ook de mate van ervaring in de hulpverlening vooraf aan de baan van gezinsvoogd een duidelijke invloed heeft op de rolopvatting. Nu duidelijk is dat deze factoren hier invloed op hebben, verdient het de aanbeveling dat de organisatie hier rekening mee houdt bij de aansturing op de persoon. Bij de beantwoording van de centrale vraag lieten we tevens zien dat de gezinsvoogd die eerder veel ervaring als hulpverlener heeft opgedaan, moeite heeft om de rol van regisseur op zich te nemen. Daarnaast hebben we gezien dat 80% van de respondenten als hulpverlener is opgeleid (Social Work). Dit roept bij ons de vraag op in hoeverre de opleiding en ervaring aansluit bij de competenties die van de gezinsvoogd gevraagd worden door de organisatie. Ondanks dat het civiele kader waarbinnen gewerkt wordt in de meeste gevallen leidt een wijze van uitvoering vanuit de professionele benadering, verdient het de aanbeveling verder te onderzoeken of een opleiding tot hulpverlener de juiste tools en basishouding aanleert. Mogelijke vraagstellingen in zo'n onderzoek kunnen zijn welke opleiding het beste aansluit bij het vak gezinsvoogd, en of iemand met veel

ervaring als hulpverlener geschikt is voor het vak. Ook kan er bekeken worden of meer afstemming met de opleidingen gewenst is.

Literatuur

- Bakker, W. & F. van Waarden (1999). *Ruimte rond regels: Stijlen van regulering en beleidsuitvoering vergeleken*. Amsterdam. Boom.
- Bekkers, V (2007). *Beleid in beweging. Achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Den Haag. Lemma.
- Hartman, C. & P. Tops (2005). *Frontlijnsturing, uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*. Den Haag. Kenniscentrum Grote Steden.
- Heuvel, J.H.J. van der (2009). *Hoe schrijf ik een scriptie of these?* Den Haag. Lemma.
- Hill, M.J. & P.L. Hupe (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. In: *Public Administration*, 82, nr. 2, p. 279-299.
- Hill, M.J. & P.L. Hupe (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance. Second Ed.* Londen [etc.]. Sage.
- Hout van, A. & S. Spinder (2001). *De (gezins)voogd als jongleur: Een methodisch handboek voor het gezinsvoogdijwerk*. Houten/Diegem. Bohn Stafleu Van Loghum.
- Hupe, P.L. (2009). De autonomie van de vakman (m/v). Over regeldruk en handelingsruimte. In G. van den Brinke e.a. (red.), *Beroepstrots. Een ongekende kracht* (pp. 129-148). Amsterdam. Boom.
- Hupe, P.L. (2009). De werkvloer van de Wet maatschappelijke ondersteuning: Over regeldruk en gemeentelijke beleidsvoering. In S. Keuzenkamp (Ed.), *Decentralisatie en de bestuurskracht van de gemeente* (SCP Special, 45) (pp. 26-36). Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemma's of the individual in public services*. New York. Russell Sage Foundation.
- Maynard-Moody, S. & M. Musheno (2003). *Cops, teachers, counselors: stories from the front lines of public service*. Michigan (USA). The University of Michigan Press.
- Menger, A. (2008). Professioneel werken in gedwongen kader. *Justitiële verkenningen*, 34, nr. 3, p. 42-56.
- Michiels, F.C.M.A. & H.J. Snijders (2010). *Kluwer Collegebundel 2010-2011, wetteksten*. Deventer. Kluwer.
- Ringeling, A.B. (1978). *Beleidsvrijheid van ambtenaren: het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid*. Alphen aan den Rijn. Samson Uitgeverij.
- Soetenhorst-de Savornin Lohman, J. (1990). *Doe wel en zie om: maatschappelijke hulpverlening in relatie tot het recht*. Amsterdam [etc.]. Swets&Zeitlinger.
- Sams, G.J.J.M., M. van der Top- Eem , S. Limburg, E.S. van Vugt, P.H. van der Laan (2010). *Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij: Onderzoek naar de invloed van de Deltamethode Gezinsvoogdij op het verloop van de ondertoezichtstelling*. Amsterdam. Kohnstamm Instituut.

Terpstra, J. (2008). *Wijkagenten en hun dagelijks werk, een onderzoek naar de uitvoering van gebiedsgebonden politiewerk*. Apeldoorn. Politie & Wetenschap.

Thiel, van S. (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodische inleiding*. Bussum. Coutinho.

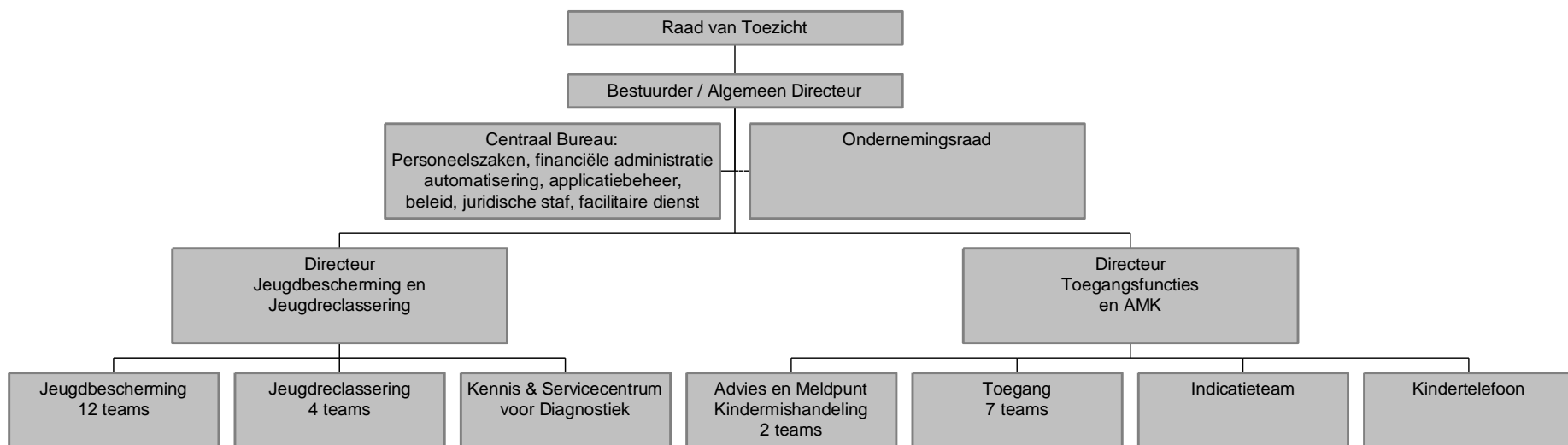
Website

CBS.

[<http://cbs.nl>] 26-03-2011.

Bijlagen

Organigram Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam



Lijst van geïnterviewden (op alfabetische volgorde)

Gezinsvoogden

Dessa Clarijs
Nicole Etienne
Alzira Freire
Janie van Geemert
Oscar van Gerven
Jelle Gerritsen
Eveline van Heese
Ida Hoek
Corine Hoogenboom
Annemarie Hulhoven
Heidi Janssens
Ninja Kloos
Wilma de Kruijf
Berna van der Meer
Assia Namir
Nita Peetoom
Anoep Ramawadh
Claudia Ramos
Zaïna Raqibi
Angelice Regina
Peter van der Sanden
Chantal Schluep
Jeanette Simons
Liesbeth Tanghe
Caroline Teeuwen
Helen Tjin-a-Lim
Sandra van Vreeswijk
Monique Waasdorp
Esmee Welbergen
Jan-Dirk Wildeboer
Femke van der Wijden
Jan Willemen
Dick Zaalberg
Desiree Zwaan
Rozemary Zwaans

Teammanagers

Inge van den Berg
Jos van Gammeren

Gedragsdeskundigen

Brigitte den Heijer
Mia Lamers

Interviewhandleiding gezinsvoogden

Het interview start met een aantal vragen die een beeld moeten geven over de achtergrond van de geïnterviewde.

1. Hoe lang bent u werkzaam in de (jeugd)hulpverlening? Kunt u uw loopbaan beschrijven?
2. Heeft u expertise opgedaan op een bepaald gebied in de (jeugd)hulpverlening? Kunt u vertellen hoe u deze expertise toepast in uw werk en wat het effect daarvan is?

De volgende vragen dienen een beeld te geven over hoe de gezinsvoogd naar zijn werk kijkt.

3. Hoe zou u uw taakstelling als gezinsvoogd omschrijven?
4. Wat is uw rol binnen de uitvoering van de OTS?
5. Hoe ziet u er op toe dat de doelstellingen van de OTS behaald worden?
6. Wat vindt u uw belangrijkste taak binnen de uitvoering van uw werk?

De volgende vragen gaan over de wijze waarop de gezinsvoogd zijn werk uitvoert

7. Kunt u vertellen hoe de wetgeving betreffende de kindbescherming invloed heeft op uw werk?
8. Vertelt u op een verjaardag dat u gezinsvoogd bent? Waarom wel/niet?
9. Wat trekt u aan in het vak van gezinsvoogd, waaruit haalt u uw motivatie?
10. Hoe zorgt u ervoor dat u kwaliteit levert? Waar is dat van afhankelijk?

De volgende vragen hebben betrekking op het afleggen van verantwoording

11. Hoe vaak spreekt uw teammanager u aan?
12. Kunt u aangeven wie er, behalve uw teammanager, nog meer invloed heeft op de uitvoering van uw werkzaamheden? Zowel van binnen als buiten de organisatie.
13. Kunt u aangeven wat er van u verwacht wordt als gezinsvoogd? Waaraan dient u, volgens uw eigen organisatie, te voldoen?
14. Wordt er gecontroleerd of u zich aan die verwachtingen conformeert?

Tot slot

15. Als u zelf iets zou kunnen veranderen binnen de organisatie, wat zou dat dan zijn?

Interviewhandleiding voor teammanagers en gedragsdeskundigen

Interview gericht op de sturing van professionals

1. Wat is uw achtergrond, opleiding, ervaring?
2. Kunt u de gezinsvoogden globaal typeren en is hierin een onderscheid te maken tussen verschillende 'typen' gezinsvoogden?
3. Met welke type heeft u de meeste feeling, en met welke de minste?
4. Wat is in uw ogen een goede gezinsvoogd?
5. Wat heeft volgens u de gezinsvoogd nodig om zijn werk goed uit te kunnen voeren?
6. Waar zou u idealiter gezien meer tijd in willen investeren in uw taakuitvoering richting gezinsvoogden?
7. Hoe stuurt u de gezinsvoogden aan?
8. Hoe houdt u zicht op wat de gezinsvoogden doen?
9. Vindt u dat u genoeg zicht heeft op de uitvoering van het werk om de verantwoording hierin te kunnen dragen?