

Advies over verplicht netwerkberaad in kader van OTS

NJi 1 oktober 2013

Naar aanleiding van de plannen rond de nieuwe jeugdbeschermingsmaatregelen heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie het Nederlands Jeugdinstituut gevraagd een advies te geven over nut en noodzaak, het al dan niet verplicht stellen van een netwerkberaad bij een OTS. Het netwerkberaad is in Nederland veelal synoniem met de Eigen Kracht centrales (EKc's) gebaseerd op de methodiek van Family Group Decisionmaking, een methodiek die in Nederland breed is geïmplementeerd. Inmiddels zijn ook andere varianten ontstaan met name in de jeugdbescherming (Bureaus Jeugdzorg) vaak in combinatie met andere methodieken zoals SOS (Signs of Safety) en Deltamethode.

Het advies is gebaseerd op kennis over effectiviteit van de methodiek met name op basis van buitenlands onderzoek naar Eigen Kracht-conferenties/Family Group Decision-Making/netwerkberaad is gedaan en wat de conclusies daarvan zijn. Het ministerie heeft terecht geconstateerd dat het meeste Nederlandse onderzoek uitgevoerd is onder regie van of met betrokkenheid van de Eigen Kracht Centrale en dus niet onafhankelijk is uitgevoerd. Daarnaast is het advies gebaseerd op informatie over ontwikkelingen in de praktijk rond dit thema.

Onderzoek effecten EKc

De Eigen Kracht Centrale heeft vanaf de eerste introductie van de Eigen Kracht-conferenties registratiegegevens bijgehouden en evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dat laat zien dat in veel situaties een conferentie georganiseerd wordt en dat ook een breed gedragen plan tot stand komt. Tevredenheid van gezinnen en netwerk over deze aanpak blijkt hoog. Evaluaties laten ook zien dat in niet alle gevallen de uitvoering van de plannen op gang komt. Daarnaast heeft Pi Research een onderzoek uitgevoerd naar de uitkomsten van Eigen Kracht-conferenties in de jeugdbescherming. Daaruit blijkt dat de zorgen over de veiligheid van kinderen in gezinnen sneller afnemen dan in gezinnen waar geen Eigen Kracht-conferentie is geweest, maar dat uiteindelijk in beide groepen de problemen even sterk afnemen. Gezinnen waar een Eigen Kracht-conferentie had plaats gevonden, ervoeren meer steun van hun netwerk, maar kregen niet meer regie over hun eigen leven of over de ingezette hulp en ondersteuning. (Overigens zijn er geen op validiteit onderzochte meetinstrumenten gebruikt om afname van zorgen en verbetering van steun en regie te meten. Dit is een ernstige beperking van de kwaliteit van het onderzoek.)

Ook in het buitenland is veel evaluatieonderzoek uitgevoerd. Dat laat vergelijkbare resultaten zien wat betreft totstandkoming van plannen en tevredenheid van gezinnen over de ontvangen hulp.

Tevredenheid van gezinnen over de aanpak, wil ook nog niet zeggen dat dit de meest effectieve manier is om eigen kracht te versterken. Er is weinig echt goed onderzoek naar Eigen Kracht-conferenties/Family Group Decision-Making, ook niet in het buitenland. De kwaliteit van onderzoek is in de meeste gevallen te slecht om uitspraken over effectiviteit van EK-c te doen. Dat geldt voor alle Nederlandse onderzoeken en ook voor veel buitenlands onderzoek.

In Zweden is een RCT uitgevoerd naar Family Group Decision-Making waar negatieve resultaten uit komen (Sundell & Vinnerljung, 2004). Dit is een goed onderzoek en wordt vaak aangehaald om te benadrukken dat er voorzichtigheid geboden is waar het om effectiviteit van EK-c gaat. Twee andere artikelen bieden een overzicht (Crampton, 2007; Shlonsky et al., 2009), waarin zowel positieve als negatieve resultaten naar voren komen. Het artikel van Crampton laat zien dat het met name moeilijk is om onderzoek te doen, omdat nog zo slecht beschreven is wat een EK-c zou moeten opleveren (doelen/resultaten) en hoe dat bereikt kan worden (methode).

Uit een recente systematische overzichtsstudie naar de toepassing van Family Group Decision Making (waarvan de EK-c een voorbeeld is) blijkt dat er wereldwijd 1731 onderzoeken zijn gedaan, maar dat er slechts 6 van een zodanige kwaliteit zijn dat hieruit causale conclusies getrokken kunnen worden. In slechts 2 gevallen gaat het om een onderzoek waarbij de cliënten willekeurig over twee of meer groepen zijn verdeeld, waarna de groepen zijn blootgesteld aan verschillende proefomstandigheden. Beide onderzoeken laten geen positieve resultaten zien. Wat betreft uitkomsten blijkt dat EK-c leidt tot een toename van kindermishandeling, meer en langere uithuisplaatsingen en meer professionele zorg (Shlonski & Saini, 2011).

Andrews en Bonta (2010) beschrijven een model dat ervan uitgaat dat een interventie (qua soort en zwaarte) afgestemd dient te worden op de risico's, de behoeften en responsiviteit (ontvankelijkheid) van de cliënten voor de interventie. Wat betreft de Eigen Kracht-conferentie kunnen we ons daar vragen bij stellen. De Eigen Kracht-conferentie is in principe een eenmalige bijeenkomst waarna het gezin samen met zijn netwerk zelf voor de voortgang en bewaking van het plan zorg draagt. De vraag is of dit voldoende is wanneer er sprake is van kindermishandeling of zelfs een ontwikkelingsbedreiging waarvoor een ondertoezichtstelling noodzakelijk wordt geacht. Er zijn twijfels over of het netwerk het op de langere termijn volhoudt om ondersteuning te blijven bieden en of de ondersteuning die het netwerk biedt ook echt bijdraagt aan de veiligheid van kinderen binnen het gezin. Van gezinnen waar kindermishandeling speelt weten we dat ze soms heel geïsoleerd zijn of dat er veel conflicten in het netwerk zijn en het netwerk in korte tijd sterk kan veranderen.

Het is daarom zaak gedegen onderzoek te doen, bij voorkeur in klinisch onderzoek waarbij de patiënten of proefpersonen willekeurig ('random') over twee of meer groepen verdeeld worden, waarna de groepen worden blootgesteld aan verschillende proefomstandigheden. Daarbij bestaat de noodzaak om na te gaan of de EK-c afgestemd is op de risico's, behoeften en ontvankelijkheid van gezinnen. Dit is des te belangrijker aangezien een kwalitatieve analyse van als mislukt aangemerkte EK-c laat zien dat dit gebeurde in situaties waarin de problemen complex zijn en er weinig hulpbronnen of veel conflicten in het netwerk zijn (De Jong & Schout, 2013). Dat burgers het recht hebben om eerst zelf te beslissen hoe zij hun problemen willen aanpakken, betekent nog niet dat een EK-c ook voor elk gezin het beste middel is om dat voor elkaar te krijgen. Zolang er nog geen goed onderzoek naar de effecten is gedaan, is het vrijwel onmogelijk om goed onderbouwde uitspraken te doen over kosten en baten of kosteneffectiviteit van de EK-c.

De praktijk

Het Nederlands Jeugdinstituut heeft het onderwerp *Eigen Kracht* ook aan de orde gesteld in de Transformatie-denktank waarin bestuurders zitten die organisaties vertegenwoordigen uit alle werkvelden van de jeugdsector. Daarvoor hebben we een soort quick scan in literatuur en praktijk verricht. Daarnaast zijn professionals geïnterviewd die in hun beroepspraktijk ervaring hebben opgedaan met het versterken van de eigen kracht van gezinnen en hun netwerk. De uitkomsten onderschrijven de hiervoor genoemde onderzoeksresultaten en aandachtspunten. De Eigen Krachtconferentie wordt gezien als één van de middelen om de eigen kracht van gezin en netwerk te mobiliseren. Andere middelen die genoemd worden zijn onder andere keukentafelgesprekken, netwerkberaad en oplossingsgericht werken.

Het EKc, het netwerkberaad is een instrument en mag geen doel op zich zijn. Het heeft nut als onderdeel van zowel vrijwillige als gedwongen hulp, maar niet in alle gevallen, op verplichte momenten en volgens 1 vast stramien of methode. Het versterken van de eigen kracht moet deel uitmaken van het hele hulpverleningsproces en dat vraagt om een attitudeverandering bij de professional. Met een Eigen Krachtconferentie alleen los je dat niet op.

De ervaringen met de Eigen Krachtconferentie in de regio Amsterdam en Overijssel bevestigen dit. In deze regio's werd de Eigen Krachtconferentie vrij breed en in sommige situaties zelfs dwingend ingevoerd. De constatering daar is dat de Eigen Krachtconferentie professionals bewust heeft gemaakt van de meerwaarde die het betrekken van gezinnen en netwerk heeft om tot een duurzame oplossing van de problemen te komen. Tegelijkertijd pleit men voor een meer genuanceerde inzet van de Eigen Krachtconferentie. In sommige gevallen werkt een andere aanpak of ander instrument zelfs beter om de eigen kracht te versterken. Zo kost het relatief veel tijd (4 tot 6 weken) om een EKc te organiseren en noemen professionals ook een aantal contra-indicaties voor een EKc, zoals veel strijd/ vechtscheidingen, loyaliteitsconflicten, gebrek aan motivatie en een onveilig netwerk, c.q. als het netwerk juist mede bron is van de conflicten. Grote twijfels zijn er bovendien over het nakomen van de in het plan gemaakte afspraken. Omdat het doel van een EKc is dat gezin en netwerk zonder hulp verder kunnen, ontbreekt vaak de controle hierop. Als de afspraken onvoldoende geborgd zijn, kunnen gevaarlijke situaties voor de kinderen ontstaan. En dat is nu juist waarover zorgen zijn bij gezinnen waarvoor men overweegt een OTS aan te vragen. Daarom zijn ook andere ontwikkelingen met een minder dogmatisch karakter interessant, waarin netwerkberaad is ingebed in een bredere strategie of aanpak in de jeugdbescherming, zoals bv projecten als GGW (Amsterdam), Verve (Overijssel) en Save (Utrecht). Er zijn overigens ook hieromtrent tegenstrijdige berichten over de wel/niet afname van OTS'en als gevolg van inzet van netwerkberaad binnen de jeugdbescherming.

Wat is nodig

Daarnaast heeft het ministerie van Veiligheid en Justitie gevraagd wat ervoor nodig is om een netwerkberaad binnen de jeugdbescherming op een voor het kind veilige manier te kunnen uitvoeren.

Wat dat betreft geldt een aantal aandachtspunten:

1. De gezinsvoogd stelt voorwaarden (ook wel bodemeisen of kaders genoemd) waaraan een eventueel plan moet voldoen en toetst het plan daarop. Er is immers een juridisch kader gesteld. De afspraken moeten niet alleen worden vastgelegd, maar er moet ook worden gezorgd voor borging en naleving juist in situaties waarin sprake is van (dreiging van) OTS. Dat vraagt om professionele betrokkenheid, c.q. regievoering van de jeugdbeschermer die verder gaat dan de planvorming.
2. Het is de vraag of een EK-c of netwerkberaad aan het begin van een uitgesproken maatregel wel het meest effectief is. Waarom niet halverwege of aan het einde van de maatregel om dan de Eigen Kracht van de gezinsleden te versterken?
3. Er zijn ook contra-indicaties, zoals netwerk als bron of medeactor in de onveiligheid en conflicten.
4. Wie vertegenwoordigt het(jonge) kind bij een EK-c? Wie zorgt ervoor dat in het gesprek met alle gezinsleden de veiligheid van kind voldoende benadrukt wordt en niet ondersneeuwt tussen de (verschillende) belangen van de ouders?
5. Het betrekken van het netwerk en onderzoeken welke rol het netwerk in het verbeteren van de veiligheid kan hebben is belangrijk, maar de rol van het netwerk en de verhouding met professionele hulpverlening moet duidelijk uitgesproken zijn. Wie is waar verantwoordelijk voor? Personen uit het netwerk van het gezin zijn geen professionals, maar zij kunnen wel het een en ander doen om ouders te ontlasten of ondersteunen, bescherming te bieden aan het kind, etc. Wat personen uit het netwerk kunnen hangt sterk af van hun capaciteiten en mogelijkheden.

Dit vraagt ook van professionals een andere aanpak. Zij moeten in staat zijn om

samenwerking met het netwerk aan te gaan. Dit vraagt een omslag in manier van werken en vermoedelijk ook de nodige training.

6. Bij ernstige problemen als kindermishandeling en ontwikkelingsbedreiging blijft de professionele inschatting van de situatie cruciaal. Is de situatie in het gezin veilig genoeg dat een kind zich daar kan ontwikkelen? Wie signaleert en taxeert de situatie.
7. Het betrekken van het netwerk, in de vorm van een Eigen Kracht-conferentie, moet ingebed zijn binnen de werkwijze van de hulpverlening. Gezien de aard en ernst van de problemen en de mogelijke beperkingen van het sociale netwerk rond deze gezinnen kan een Eigen Kracht-conferentie niet op zichzelf staan. Er moet goed gekeken worden welke professionele hulp daarnaast nodig is, bijvoorbeeld om de ontwikkeling van de jeugdige weer op gang te brengen en te stimuleren en schade (bijv. in de vorm van gedrags- en emotionele problemen) als gevolg van kindermishandeling te verminderen.
8. Bij kindermishandeling en ontwikkelingsbedreiging is een eenmalige bijeenkomst onvoldoende. Het is nodig de uitvoering van het plan te evalueren en waar nodig bij te stellen.
9. Het netwerkberaad moet ingebed zijn in een omvattender methodiek van jeugdbescherming/ gezinsvoogdij. Het is raadzaam de verschillende initiatieven daar omtrent verder te stimuleren en programmatisch te ondersteunen. En deze bv mee in te bedden in een doorontwikkeling van de deltamethode.
10. Het is nodig zorgvuldig de uitkomsten van de verschillende vormen van netwerkberaad binnen de jeugdbescherming te monitoren, in termen van veiligheid en ontwikkeling van jeugdigen en de mate van sociale steun en regie voor het gezin. Dit moet met betrouwbare en valide instrumenten gemeten worden. Neemt hiermee de sociale steun en eigen regie van het gezin toe? Verbetert dit de veiligheid van jeugdigen en hoe verloopt de ontwikkeling? Worden hiermee OTS én voorkomen of verkort? Ook is een meer wetenschappelijke effectstudie naar deze interventies noodzakelijk voordat tot opname in een standaardwerkwijze wordt besloten.

Conclusie

Er is onvoldoende wetenschappelijke bewijs of een EK-c leidt tot betere resultaten (meer veiligheid, kortere duur ondertoezichtstelling, minder uithuisplaatsingen of kortere duur van de uithuisplaatsingen). Uitkomsten uit onderzoek naar de EK-c zijn niet eenduidig en zijn tegenstrijdig. De vraag is bij welke gezinnen en in welke situatie een EK-c binnen de jeugdbescherming effectief is? Dat is nu een onbekende. Een EK-c binnen de jeugdbescherming vraagt vanwege de veronderstelde onveiligheid van kinderen om extra maatregelen om de veiligheid voldoende te waarborgen (stellen van voorwaarden, afspraken over bewaken afspraken en melden, vertegenwoordigen kind). Kortom: de huidige (wetenschappelijke) stand van zaken vraagt meer onderzoek voordat het organiseren van een EK-c of netwerkberaad een verplichting wordt. Ook de berichten uit de praktijk ondersteunen wel het nut van netwerkberaad binnen de jeugdbescherming, maar niet deze verplicht te stellen. Overigens is het NJi wel een voorstander van meer regie door de burger, c.q. netwerk ook in de situaties waarin kinderen ondertoezicht gesteld zijn. Dit vraagt echter naar de mening van het NJi een meer zorgvuldige afweging (bij welke gezinnen, in welke situatie, wanneer) en onderzoek. Belangrijk is hier een zorgvuldig ontwikkel/ onderzoeks/ vernieuwingstraject op te organiseren b.v. als onderdeel van doorontwikkeling deltamethode en niet nu prematuur dit verplicht te implementeren en al helemaal niet volgens een specifieke methode als b.v. het EKc en op een vast moment.

