



Ministerie van Justitie en Veiligheid

Beleidsdoorlichting artikel 34.5 en 34.1

Deel 1 | Jeugdbescherming, LBIO, BES-Voogdijraad

Deel 2 | Apparaatskosten RvdK, schoolverzuim, gezag en omgang,
interlandelijke adoptie

Colofon

Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen
Directie Sanctietoepassing en Jeugd

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

T 070 370 71 31
F 070 370 90 11

Titel deel 1: Beleidsdoorlichting Artikel 34.5 Jeugdbescherming, LBIO, BES-Voogdijraad
Titel deel 2: Apparaatskosten RvdK, schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie
Auteur: Ministerie van Justitie en Veiligheid
Kenmerk: PM

Inhoud | Deel 1

Managementsamenvatting	06
Hoofdstuk 1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding en doel	13
1.2 Methode	14
Hoofdstuk 2 Scope van de beleidsdoorlichting	16
2.1 Afbakening van de doorlichting	16
Hoofdstuk 3 Motivering van het gevoerde beleid: aanleiding, doel en legitimiteit	18
3.1 Aanleiding van het gevoerde beleid	18
3.2 Rol en verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid	19
Hoofdstuk 4 Aard en samenhang van de instrumenten	21
4.1 De doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid (2012-2015)	21
4.2 De beleidstheorie achter het jeugdbeschermingsbeleid	22
4.3 Het gevoerde beleid (2012-2015)	23
4.4 De doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid	27
4.5 De beleidstheorie achter de decentralisatie en het jeugdbeschermingsbeleid	28
4.6 Het gevoerde beleid (2015-2018)	29
Hoofdstuk 5 Overzicht uitgevoerd onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid	32
5.1 Relevant onderzoek	32
5.2 Algemene lijn in onderzoeksmateriaal en lacunes	34
Hoofdstuk 6 Analyse van het beleid: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Realisatie doelstellingen Jeugdbescherming (2012 – 2015)	36
6.3 Realisatie doelstellingen jeugdbescherming (2015 - 2018)	41
6.4 Algehele conclusie realisatie doelstellingen jeugdbescherming	46
6.5 Doelmatigheidsontwikkeling jeugdbescherming en jeugdreclassering (2012-2018)	46
Hoofdstuk 7 Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)	50
Hoofdstuk 8 BES-Voogdijraad	54
Hoofdstuk 9 Beleidsopties bij significant minder budget	58
9.1 Inleiding	58
9.2 Werkwijze	58
9.3 Invulling	59
Hoofdstuk 10 Conclusies en aanbevelingen	61

Inhoud | Deel 2

Managementsamenvatting	65
Hoofdstuk 1 Inleiding en context	69
Hoofdstuk 2 Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming	72
Hoofdstuk 3 Schoolverzuim	79
Hoofdstuk 4 Gezag en omgang	85
Hoofdstuk 5 Interlandelijke adoptie	89
Hoofdstuk 6 Beleidsopties bij significant minder budget	94
Hoofdstuk 7 Conclusies en aanbevelingen	104
Bijlage 1: Vragen van de RPE	106
Bijlage 2: Oordeel onafhankelijk expert	107

Deel 1

Artikel 34.5

Jeugdbescherming, LBIO,
BES-Voogdijraad

Managementsamenvatting

In deze beleidsdoorlichting wordt artikel 34.5 van de Rijksbegroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid doorgeleefd.¹ Een beleidsdoorlichting geeft informatie uit verschillende evaluaties en doet uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid in een bepaalde periode. Deze doorlichting gaat over de periode 2012 tot 2018 en behandelt jeugdbescherming, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en de BES-Voogdijraad.

Scope van de beleidsdoorlichting

Tabel 1 geeft de uitgaven op artikel 34.5 weer waar deze beleidsdoorlichting betrekking op heeft. De totale uitgaven voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering variëren sterk in de onderzoeksperiode vanwege de decentralisatie in 2015. In dat jaar zijn de gelden (€ 337 mln.) overgeheveld naar het gemeentefonds waarbij een efficiencykorting is ingeboekt van € 37 mln.² Het budget voor het LBIO is vanaf 2015 fors gedaald, wat wordt verklaard door een sterke daling in het aantal zaken.

Tabel 1: Uitgaven artikel 34.5³

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jeugdbescherming	294.636	306.218	288.007	1.856	1.543	1.263
Jeugdreclassering ⁴	66.716	65.133	62.204	0	0	0
LBIO	4.398	4.066	4.732	1.607	1.436	1.828
BES-Voogdijraad	-	-	1.069	1.348	1.070	1.050

Jeugdbescherming

Doelstellingen

De doelstelling van het jeugdbeschermingsbeleid is het borgen dat kinderen duurzaam veilig kunnen opgroeien en dat eventuele bedreigingen worden weggenomen door de inzet van kinderschermingsmaatregelen.

De uitvoering van de jeugdbescherming is op 1 januari 2015 naar het lokale domein gedecentraliseerd (transitie). In deze doorlichting onderscheiden we de periode tot aan de decentralisatie (2012 tot 2015) en na de decentralisatie (2015 tot 2018). De algemene doelstelling van de jeugdbescherming is in deze periode hetzelfde gebleven.

Voor de decentralisatie richtten de beleidsinspanningen zich specifiek op drie doelstellingen, te weten:

1. een daling van de instroom⁵ (ondertoezichtstelling (OTS) en uithuisplaatsing (UHP) en het verkorten van de duur van de maatregelen;⁶
2. het verhogen van de kwaliteit van de kinderschermingsmaatregelen;⁷ en
3. het – in samenwerking met andere partijen – voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft.⁸

1 De artikelnummering is in de onderzoeksperiode een aantal malen gewijzigd. In deze doorlichting wordt de laatste wijziging naar art. 34.5 aangehouden.
2 € 31 mln. voor jeugdbescherming en € 6 mln. voor jeugdreclassering.

3 De bedragen zijn gebaseerd op de realisatiecijfers uit de jaarverslagen.

4 In de Harbersbrief (zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z15622&did=2018D43185) is aangegeven dat de uitgaven voor de jeugdreclassering ook in het rapport zullen worden weergegeven.

5 Bedoeld wordt hier: het aantal door de rechter opgelegde OTS en/of UHP.

6 Zie hiervoor onder meer: zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32015-C.html en informatie inzake de vliegwielpacten, zoals: <https://www.nji.nl/nl/2014/Vliegwielpacten-leveren-bruikbare-bouwstenen-op>.

7 Het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen is al lange tijd staand beleid, zie hiervoor verscheidene projecten en programma's zoals Beter Beschermd, De Deltamethode en de Vliegwielpacten. Maar ook de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen beoogt daaraan bij te dragen.

8 Zie hiervoor onder meer de Transitieagenda Jeugdzorg: https://www.nji.nl/nl/Download-NJI/Stelsel_Transitieagenda_Jeugdzorg_maart2012.pdf en de herziene kinderschermingswetgeving.

Na de decentralisatie is de uitvoering van de jeugdbescherming een verantwoordelijkheid van gemeenten geworden en is het beleid van het ministerie gericht op:

1. het verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid;
2. het stimuleren van betrokken partijen om de transformatiedoelstellingen te realiseren.⁹

De transformatiedoelstellingen zijn:

1. kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel;
2. de problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt;
3. er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.¹⁰

Analyse doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

In de onderzoeksperiode is een groot aantal onderzoeken, rapporten en studies verschenen. Het aantal onderzoeken dat zich richt op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid is beperkt. Hierbij speelt een aantal factoren een rol:

- Bij het maken van beleid worden niet altijd concrete, kwantificeerbare doelstellingen gesteld (SMART), wat een eventuele effectevaluatie lastig maakt.
- De decentralisatie is in 2015 geëffectueerd; deze doorlichting loopt tot 2018. Dat is een beperkte tijd om resultaten aan te tonen.

De resultaten van de analyse van het onderzoeksmateriaal laten dan ook een gevarieerd beeld zien waar het gaat om de resultaten van het jeugdbeschermingsbeleid. Conclusies zijn alleen met een (hoge) mate van onzekerheid te trekken. Aanwezige procesevaluatie – waarbij de werkzame elementen van bijvoorbeeld nieuwe werkwijzen of methodes is aangetoond – maken het wel aannemelijk dat het beleid een positieve bijdrage aan de doelrealisatie heeft geleverd, maar het ontbreken van effectevaluaties maakt duidelijke conclusies onmogelijk. Daar moet nog bij worden aangetekend dat verbeteringen in bijvoorbeeld processen, werkwijzen en methoden niet per definitie impliceren dat het systeem als geheel beter functioneert. Ofwel: positieve ontwikkelingen op deelaspecten vertalen zich niet noodzakelijk naar een positiever oordeel over het geheel.

Bevindingen

Voor de decentralisatie (2012-2015):

1. Een daling van de instroom en duur van de ondertoezichtstelling (OTS) en uithuisplaatsing (UHP): deze doelstelling is behaald (doelrealisatie). Uit de evaluaties¹¹ blijkt dat er specifiek beleid is gevoerd dat een belangrijke bijdrage kan hebben geleverd aan de realisatie van de doelstelling. Dit specifieke beleid betreft voornamelijk het verbeteren van de gehanteerde methodes en werkwijzen. Vanwege het ontbreken van effectevaluaties kunnen geen harde uitspraken worden gedaan over de relatie tussen het beleid en de daling van de instroom en duur van de maatregel (doeltreffendheid).
2. Het verhogen van de kwaliteit van de kindbeschermingsmaatregelen: er zijn veel initiatieven ontplooid waarvan is aangetoond dat ze positief werkzame elementen bevatten die de kwaliteit van de uitvoering kan verhogen. Zo is al geruime tijd voor de onderzoeksperiode gestart met het implementeren van nieuwe werkwijzen en methoden om de kwaliteit van de uitvoering op een hoger niveau te brengen (e.g. de Deltamethode, Beter Beschermd, Vliegwielpojecten et cetera). Ook is gewerkt aan de herziening van de Kinderbeschermingswetgeving die per 1 januari 2015 in werking is getreden, om tot effectievere en efficiëntere uitvoering van de jeugdbescherming te komen. Of de implementatie van deze methoden en de herziene KB-wetgeving ook daadwerkelijk een effect hebben gehad is niet volledig hard te maken vanwege het ontbreken van effectevaluaties.
3. Het – in samenwerking met andere partijen – voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft: het Rijk heeft samen met provinciale en gemeentelijke partners de transitie van het jeugddomein naar de gemeenten ter hand genomen en hiervoor onder andere de Transitieagenda Jeugdzorg en een Beleidsprogramma Stelselwijziging Jeugd opgesteld. De belangrijkste doelstellingen waren het

⁹ De gemeenten en uitvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de transformatiedoelstellingen. Het rijk, waaronder de minister van Justitie en Veiligheid, stimuleert en jaagt dit aan, onder meer door het financieren van projecten en initiatieven.

¹⁰ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-28.html>

¹¹ Zie bijvoorbeeld de evaluaties van de Deltamethode en de Vliegwielpojecten.

borgen van de continuïteit en de kwaliteit van de zorg. De continuïteit van de zorg is geborgd: voordat de daadwerkelijke transitie op 1 januari 2015 plaatsvond was ruim 99% van de zorg gecontracteerd. De inspanningen van de Transitie Autoriteit Jeugd op dit terrein hebben hier positief aan bijgedragen. Of de kwaliteit van de geboden zorg behouden is gebleven laat zich lastiger vaststellen. Zo blijkt uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet dat er onvoldoende informatie is om hier een gefundeerde uitspraak over te doen. Overigens gaat het in dat onderzoek om de jeugdhulp in haar geheel, terwijl deze doorlichting alleen de jeugdbescherming regardeert.

Na de decentralisatie (2015-2018)

1. Het verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid: uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat de minister deze verantwoordelijkheid correct heeft ingevuld, alhoewel er punten van verbetering blijven, met name door (passend bij de stelselverantwoordelijkheid) minder op incidenten in te springen als Rijksoverheid dan tot nu toe het geval is geweest.¹²
2. Het stimuleren van partijen om de transformatiedoelstellingen te realiseren:
 - a. Kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel.
Met deze doelstelling wordt eveneens beoogd dat er – daardoor – minder inzet van dure gespecialiseerde hulp nodig zal zijn. Volgens de eerste evaluatie van de Jeugdwet is daar wat betreft de jeugdhulp als geheel nog geen sprake van. Wanneer we specifiek kijken naar de jeugdbescherming en de voortgezette daling van instroom en duur van de OTS en UHP is er wel minder inzet van deze (relatief) dure interventies. Eveneens is het zo dat ouders, kinderen en hun netwerk meer ingezet worden bij de uitvoering van de maatregel dan voorheen.
 - b. De problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt.
Uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat er sprake is van een meer samenhangende, integrale aanpak, alhoewel er nog veel ruimte voor verbetering is. Hiermee is de doelstelling deels bereikt.
 - c. Er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.
Uit de evaluatie van de Jeugdwet blijkt dat deze transformatiedoelstelling nog niet gerealiseerd is.

De herziene kinderbeschermingswetgeving die sinds 2015 geldt heeft in potentie eveneens een positieve invloed op de kwaliteit van de maatregelen en de realisatie van de transformatiedoelstellingen. Uit een eerste tussenevaluatie blijkt echter dat hierover nog geen onderbouwde uitspraken kunnen worden gedaan. Momenteel wordt een tweede eindevaluatie uitgevoerd.

Voor al deze doelstellingen geldt dat het op basis van het beschikbare onderzoek lastig is om harde uitspraken te doen over de doeltreffendheid van het beleid. Er kan niet worden vastgesteld of de ingezette beperkte financiële middelen van het ministerie een positieve bijdrage hebben geleverd aan de (gedeeltelijke) realisatie van de transformatiedoelstellingen, hoogstens dat dit aannemelijk is.

Wat betreft de doelmatigheid in het jeugdbeschermingsbeleid in de periode voor de decentralisatie bieden vier onderzoeken uit 2010, 2011, 2012 en 2014 informatie. Voor 2014 was een taakstelling van 5% afgesproken.¹³ Deze taakstelling is ingevuld door een verlaging van de instroom en verkorting van de duur van de OTS. Dit duidt bij onveranderde kwaliteit op doelmatiger werken door de (toen nog) Bureaus Jeugdzorg. Bij de overdracht van middelen van het Rijk naar het lokale domein is voor jeugdbescherming en jeugdreclassering een efficiencykorting van € 37 mln. ingeboekt. Deze korting is ruimschoots gerealiseerd, mede door het verder verlagen van de instroom en duur van de OTS. Er is dus sprake van een positieve doelmatigheidsontwikkeling op rijksniveau.¹⁴

¹² Nota bene: de invulling van de stelselverantwoordelijkheid en de hier aangehaalde evaluatie betreft ook de invulling hiervan door de Minister van VWS.

¹³ Dit betrof een uitgestelde taakstelling uit Balkenende IV.

¹⁴ Nota bene: er wordt hier geen uitspraak gedaan over de beschikbare gelden op lokaal niveau.

Voor wat betreft de periode na de decentralisatie resteert een beperkt bedrag van tussen de € 1 - € 2 mln. op de Rijksbegroting van het ministerie. Deze middelen worden ingezet om de realisatie van de transformatiedoelstellingen te faciliteren. Er is geen onderzoek beschikbaar inzake de doelmatigheid van deze bestedingen.

LBIO

Taken en doelstellingen

Het LBIO is een zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dat wettelijke taken verricht in het kader van (de inning van) onderhoudsbijdragen.¹⁵ Op de Rijksbegroting van het ministerie zijn geen specifieke doelstellingen aangegeven voor het LBIO. Onder meer uit het meerjarenplan 2014-2018 van het LBIO blijkt dat zij als doelstelling heeft om de specialist te zijn waar het gaat om het innen van alimentatie en dat zij haar taken effectief, doelmatig en klantvriendelijk wil uitvoeren. Deze doelstelling wordt als uitgangspunt genomen in deze beleidsdoorlichting.

Bevindingen

Als zbo dient het LBIO eenmaal per vijf jaar geëvalueerd te worden. Uit de evaluatie die door Significant is uitgevoerd over de periode 2014-2018 blijkt dat de organisatie haar wettelijke taken doelgericht, klantvriendelijk en efficiënt (doelmatig) uitvoert. Voor wat betreft de nog betere behandeling van de weinige klachten doet het recente rapport van de Nationale Ombudsman aanbevelingen.¹⁶ Het LBIO heeft haar eigen doelstellingen aldus gerealiseerd.

BES-Voogdijraad

Taken en doelstellingen

De BES-Voogdijraad voert civielrechtelijke en strafrechtelijke taken uit in Caribisch Nederland.¹⁷ Op de Rijksbegroting van het ministerie zijn geen doelstellingen opgenomen ten aanzien van de BES-Voogdijraad. De BES-Voogdijraad werkt sinds 2015 met een kwaliteitskader om te borgen dat de uitvoering van haar civielrechtelijke taken van voldoende kwaliteit is. Het voldoen aan de in dat kader gestelde normen wordt voor deze doorlichting als doelstelling opgenomen.¹⁸

Bevindingen

De Inspectie Jeugdzorg heeft twee onderzoeken (een toets en een hertoets) gedaan naar de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad. Zij bekeek daarbij in hoeverre deze uitvoering conform het door de Voogdijraad vastgestelde kwaliteitskader geschiedde. De Inspectie concludeerde dat de uitvoering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba in relatie tot dat kader voldoende is.¹⁹

Daarnaast concludeerde de Raad voor de Rechtshandhaving in een onderzoek uit 2013 dat de uitvoering van de strafrechtelijke taken van de Raad sterk verbeterd was ten opzichte van de situatie in 2010. Nu de BES-Voogdijraad conform haar eigen kwaliteitskader werkt en het niveau daarvan ook voldoende is, heeft zij haar eigen doelstelling gerealiseerd. Of dit door het gevoerde beleid komt is niet hard te maken. Bij de BES-Voogdijraad is er geen informatie aanwezig die iets zegt over de (on)doelmatige uitvoering van haar taken.

¹⁵ Zie: <https://www.lbio.nl/over/>

¹⁶ Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2020013-onderzoek-naar-klachtbehandeling-door-het-landelijk-bureau-inning>

¹⁷ Zie: https://rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting/kst236777_15.html

¹⁸ Zie onder meer: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-770918.pdf>

¹⁹ Zie: <file:///H:/Downloads/blg-818261.pdf> en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31839-603.html>

Beleidsopties bij significant minder budget

Inleiding

De vraag welke beleidsopties er zijn ingeval er 20% minder budget beschikbaar is, is na de decentralisatie en overheveling van de budgetten voor jeugdbescherming en jeugdreclassering van het ministerie naar het gemeentefonds een stuk minder pregnant geworden. Het gaat hierbij om een bedrag van (afgerond) € 1 mln. in 2025 (20% van afgerond € 5 mln. uit het grondslagjaar 2025).

Daar waar ondoelmatigheid is geconstateerd biedt dit een aanknopingspunt voor de invulling van de 20%. Daarvan is bij deze doorlichting ofwel geen sprake (bij het LBIO) ofwel is de (on)doelmatigheid niet vast te stellen (BES-Voogdijraad, subsidies jeugdbescherming). Hierbij merken wij nog op dat het bij de subsidies jeugdbescherming om een beleidsbudget gaat, terwijl het bij het LBIO en de BES-Voogdijraad om een uitvoeringsbudget gaat.

Invulling

Het ministerie verstrekt diverse subsidies op het terrein van onder meer projecten binnen de jeugdbescherming om de transitie- en transformatiedoelstellingen te stimuleren, maar ook voor beheer en onderhoud van het stelsel.²⁰ De 20% kan ingevuld worden door de bijdrage aan deze projecten te verminderen. Dit levert vanaf 2022 een besparing van € 1 mln. op. Het bezuinigen op de middelen die gebruikt worden om de transformatiedoelstellingen te stimuleren kan ertoe leiden dat realisatie van die doelstellingen voor een deel bemoeilijkt worden.

Conclusies

Jeugdbescherming

Bij het trekken van conclusies over het jeugdbeschermingsbeleid spelen een aantal factoren een rol. In de eerste plaats is de beleidstheorie achter het jeugdbeschermingsbeleid mager (dit geldt niet voor de beleidstheorie achter de decentralisatie). Daarnaast zijn de doelstellingen van het beleid vaak niet SMART gemaakt, wat een evaluatie lastig maakt. In de derde plaats ontbreekt het vaak aan effectevaluaties om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen vaststellen.

Voor wat betreft de realisatie van de doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid zijn de resultaten divers. Voor de decentralisatie is de daling in de instroom en duur van de ondertoezichtstelling (OTS) en uithuisplaatsing (UHP) gerealiseerd (doelstelling 1), evenals de verhoging van de kwaliteit van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen. De vele initiatieven die daartoe sinds 2005 zijn genomen hebben daar waarschijnlijk een positieve bijdrage aan geleverd, maar zoals gezegd is hiervoor meer effectonderzoek nodig (doelstelling 2). De feitelijke transitie op 1 januari 2015 is eveneens goed verlopen: de continuïteit van zorg is geborgd gebleven en de inspanningen van onder meer de TAJ hebben eraan bijgedragen dat het aantal faillissementen van instellingen minimaal was. Over het behoud van kwaliteit kunnen geen duidelijke uitspraken worden gedaan.

Ook na de decentralisatie laat het onderzoek een gemêleerd beeld zien. De minister heeft zijn stelselverantwoordelijkheid conform de bedoeling van de wet ingevuld, alhoewel er ruimte is voor verbetering. De minister springt – wellicht onder druk van de Tweede Kamer – snel in op incidenten in het lokale domein. Een meer afstandelijke rol ten aanzien van incidenten zou gepast zijn en geeft een zuiverder invulling van de rol die ook beoogd was.

De realisatie van de transformatiedoelstellingen is nog niet geheel gerealiseerd. Voor een deel wordt vooruitgang geboekt (doelstelling 1 en 2), voor een deel in het geheel niet (doelstelling 3). Dit is niet opmerkelijk aangezien de transitie ten tijde van het onderzoek nog relatief kort geleden had plaatsgevonden.

Voor wat betreft de doelmatigheid voor de decentralisatie kan niet worden vastgesteld of het beleid doelmatig is geweest, ofwel of de opbrengsten in een redelijke verhouding tot de kosten hebben

²⁰ Denk daarbij aan: beleidsinformatie (CBS), financiering van de jeugddoorlichting en het onderhoud van de certificeringsvereisten van de gecertificeerde instellingen.

gestaan. Wel kan worden vastgesteld dat door een verlaging van de instroom en duur van de OTS/UHP de in Balkenende IV afgesproken taakstelling van 5% is gerealiseerd zonder dat er aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van de uitvoering is achteruitgegaan. Dit is een sterke indicatie dat er doelmatiger is gewerkt.

De bij de decentralisatie afgesproken efficiencykorting van 11% (€ 37 mln.) is in de periode 2015-2018 – eveneens door een verdere daling in instroom en duur van de OTS in de periode 2014-2018 – ruimschoots behaald, zonder dat er aanwijzingen zijn dat er is ingeboet op de kwaliteit. Ook dit duidt op een doelmatiger werkwijze.

LBIO

Voor wat betreft het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) kunnen duidelijke uitspraken worden gedaan over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt het LBIO iedere vijf jaar geëvalueerd, waarbij specifieke aandacht aan onder andere deze drie punten wordt gegeven. Uit de laatste evaluatie, uitgevoerd door Significant, blijkt dat het LBIO positief scoort op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

BES-Voogdijraad

Kijkend naar de BES-Voogdijraad kunnen we stellen dat veel tijd en aandacht uitging (en gaat) naar het op orde brengen en houden van het personeelsbestand. Deze kritische randvoorwaarde om überhaupt de aan de BES-Voogdijraad toebedeelde taken te kunnen uitvoeren blijft de nodige aandacht opeisen. Voor wat betreft de kwaliteit van de uitvoering van de taken van de BES-Voogdijraad kunnen we bij de beoordeling bogen op twee rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en één rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving. Positieve conclusie is dat de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad voldoende is en dat in de uitvoering van de strafrechtelijke taken grote positieve stappen genomen zijn. Over de doelmatigheid van het beleid of de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid is geen informatie beschikbaar.

Aanbevelingen

Algemeen:

- Bij het maken van beleid moet van meet af aan meer aandacht komen voor de beleidstheorie. Deze dient zo expliciet mogelijk beschreven te worden. Een goed onderbouwde, transparante en helder gearticuleerde beleidstheorie maakt de kans dat het beleid doeltreffend en doelmatig is groter.
- Uit de geformuleerde beleidstheorie zullen concrete doelstellingen moeten volgen. Beleid zonder concrete doelstellingen valt niet te evalueren: zorg bij het maken van nieuw beleid voor duidelijke kwalitatieve en/of kwantitatieve doelstellingen (maak ze SMART). Stel daarbij ook een onderzoekshorizon vast: twee jaar na implementatie vindt een procesevaluatie plaats, vijf jaar na implementatie een effectevaluatie. Evalueer altijd door middel van een van tevoren vastgesteld kwaliteitskader.
- De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vraagt om inzicht in financiële bedoelde en onbedoelde neveneffecten van het beleid. Het inzicht hierop ontbreekt vaak. Om deze kennis op te bouwen is het van belang om hier al bij de start van nieuw beleid goed bij stil te staan in een ex-ante analyse of verkennend onderzoek, en de te voorziene neveneffecten (zowel positief als negatief) te expliciteren in de beleidstheorie en de onderbouwing van het beleid in voorstellen richting de Tweede Kamer. De beleidstheorie biedt vervolgens houvast voor geplande evaluaties na twee jaar (ex-durante) en vijf jaar (ex-post). Om ook onbedoelde neveneffecten zo goed mogelijk mee te nemen is het belangrijk om ten eerste de vraag hiernaar expliciet te stellen bij het opstellen van evaluatieonderzoek, en ten tweede de methode hierop aan te passen door bijvoorbeeld het betrekken van de 'eindgebruikers' van beleid.
- Het wordt aanbevolen om bij de volgende beleidsdoorlichting artikel 34.5 in haar geheel door te lichten en niet geknipt, zoals nu gebeurd is. De drie thema's die nu geëvalueerd zijn vertonen immers onderling geen samenhang (in omvang en beleidsterrein).

Specifiek:

- Het verdient aanbeveling het onderzoek naar de civiele en strafrechtelijke taken op de BES-Voogdijraad periodiek (elke vijf jaar) te herhalen. Het eerste onderzoek zou in 2023 moeten plaatsvinden. Bij dit onderzoek moet ook gekeken worden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
- De effecten van de middelen die door het ministerie worden besteed aan het stimuleren van de transformatiedoelstellingen inzake jeugdbescherming worden periodiek geëvalueerd.
- Het LBIO en de BES-Voogdijraad moeten onderzoeken of zij reële kostprijzen voor hun producten kunnen berekenen en hierover jaarlijks aan het ministerie rapporteren. Beter inzicht in volumes van producten gerelateerd aan kostprijzen is immers een voorwaarde om in de toekomst onderbouwde uitspraken over de doelmatigheidsontwikkeling te kunnen doen.
- Om transparantie en verantwoording te bevorderen worden de jaarplannen en jaarverslagen van de BES-Voogdijraad openbaar gemaakt.
- In de praktijk kan de bewindspersoon de stelselverantwoordelijkheid nog zuiverder vervullen door een iets afwachtender houding ten aanzien van incidenten die in principe binnen het lokale domein moeten worden opgelost.

Hoofdstuk 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

Op grond van artikel 4.1 van de Comptabiliteitswet dient alle beleid periodiek te worden geëvalueerd. De leidraad voor de uitvoering van een beleidsdoorlichting vormt de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2018 (verder: RPE 2018²¹) van het ministerie van Financiën.

In deze beleidsdoorlichting wordt een deel van artikel 34.5 van de Rijksbegroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid doorgelicht. Het gaat hierbij om de thema's jeugdbescherming, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en de BES-Voogdijraad. Deze thema's zijn beleidsmatig binnen het departement belegd bij het Directoraat-Generaal Straffen en Beschermen, afdeling Jeugd.

Deze doorlichting is samengevoegd met de doorlichting van artikel 34.1, de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en de thema's schoolverzuim, interlandelijke adoptie en gezag en omgang. In het tweede deel van dit rapport behandelen we deze onderwerpen.

In de zogenaamde Harbersbrief²² is aangegeven waar in deze doorlichting de focus ligt, namelijk op een evaluatie van de volgende doelstellingen:

Voor de decentralisatie: Jeugdbescherming (2012-2015):

1. een daling van de instroom²³ (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) en het verkorten van de duur van de maatregelen;²⁴
2. het verhogen van de kwaliteit van de kinderschermingsmaatregelen²⁵;
3. het – in samenwerking met andere partijen – voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft.²⁶

Na de decentralisatie: Jeugdbescherming (2015-2018):

1. het verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid;
2. het stimuleren van betrokken partijen om de transformatiedoelstellingen te realiseren.²⁷ De transformatiedoelstellingen zijn:
 - a. kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel;
 - b. de problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt;
 - c. er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.²⁸

Voor wat betreft het LBIO is de te evalueren doelstelling dat zij haar taken effectief, doelmatig en klantvriendelijk uitvoert.

Voor de BES-Voogdijraad is de doelstelling dat zij zich houdt aan het door haarzelf opgestelde kwaliteitskader.

21 <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

22 Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z15622&did=2018D43185

23 Bedoeld wordt hier: het aantal door de rechter opgelegde OTS en/of UHP.

24 Zie hiervoor onder meer: zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32015-C.html en informatie inzake de Vliegwielpartijen, zoals: <https://www.nji.nl/nl/2014/Vliegwielpartijen-leveren-bruikbare-bouwstenen-op>.

25 Het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen is al lange tijd staand beleid, zie hiervoor verscheidene projecten en programma's zoals Beter Beschermd, De Deltamethode en de Vliegwielpartijen. Maar ook de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen beoogt daaraan bij te dragen.

26 Zie hiervoor onder meer de Transitieagenda Jeugdzorg: https://www.nji.nl/nl/Download-NJI/Stelsel_Transitieagenda_Jeugdzorg_maart2012.pdf en de herziene kinderschermingswetgeving.

27 De gemeenten en uitvoerende partijen zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de transformatiedoelstellingen. Het Rijk, waaronder de minister van Justitie en Veiligheid, stimuleert en jaagt dit aan, onder meer door het financieren van projecten en initiatieven.

28 Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-28.html>

Het doel van een beleidsdoorlichting is om een antwoord te geven op de vragen of:

1. de hierboven genoemde doelstellingen van het beleid zijn behaald (doelrealisatie);
2. het ingezette beleid doeltreffend is geweest (de effectiviteitsvraag);
3. het beleid op een kostenefficiënte manier is uitgevoerd (de doelmatigheidsvraag).

Hieronder worden de termen doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid nader gedefinieerd.

Definities

Doelrealisatie

De kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen van het beleid zijn behaald.

Doeltreffendheid

De mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de ingezette beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Voor het aantonen van doeltreffendheid dient de causaliteit tussen beleid en effecten, oftewel tussen de prestaties (output) en de effecten (outcome) aangetoond te worden. Het beleid is doeltreffend wanneer het gevoerde beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan de realisatie van de doelstellingen.

Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt. Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid, moet de doeltreffendheid dus al zijn onderzocht. Beleid dat niet doeltreffend is, is per definitie immers ook niet doelmatig. Onderzoek naar de doelmatigheid van beleid vergelijkt de verhouding tussen de effecten en kosten van verschillende beleidsalternatieven (was hetzelfde effect met alternatief beleid ook met lagere kosten te bereiken, of bereikt andersoortig beleid misschien meer met dezelfde middelen?). Indien dit eerste niet mogelijk blijkt kan als alternatief ook gekeken worden naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering: hoe is de verhouding tussen de input en de output en op welke wijze ontwikkelt de kostprijs zich gedurende de onderzoeksperiode? Van een doelmatige uitvoering is sprake wanneer de kosten in een redelijke verhouding staan tot de realisatie van de doelen. Indien dit tweede eveneens onmogelijk blijkt, kan bezien worden of en zo ja op welke wijze in de onderzoeksperiode (beleids-)inzet is gepleegd om tot kostenbesparingen te komen. Dit geeft indirecte informatie over de doelmatigheidsontwikkeling.

1.2 Methode

Een beleidsdoorlichting is een syntheseonderzoek waarin wat bekend is over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid wordt samengebracht.

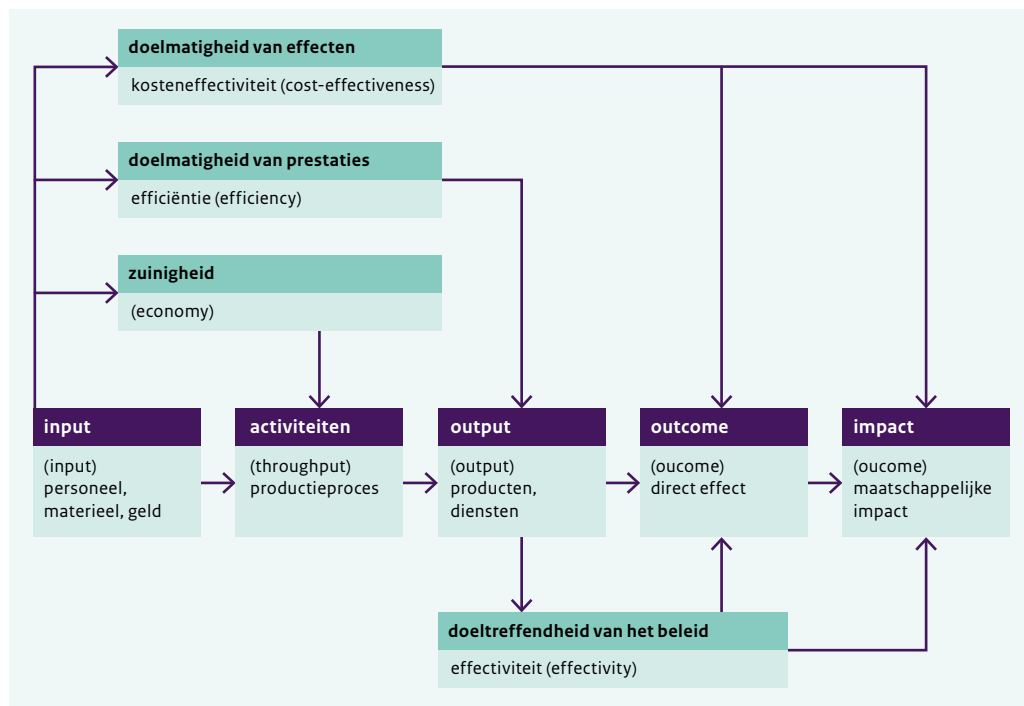
In de RPE 2018 staan vijftien vragen die de basis vormen van deze beleidsdoorlichting. Voor het beantwoorden van de RPE-vragen worden de volgende stappen doorlopen.

In de eerste plaats wordt gekeken naar de (concrete) doelstellingen die met het beleid worden nagestreefd. Vervolgens wordt geïnventariseerd welk beleid in de onderzoeksperiode is geïmplementeerd om deze doelstellingen te bereiken. Als derde stap wordt de beleidstheorie gereconstrueerd. Een beleidstheorie is het geheel aan (wetenschappelijk onderbouwde) veronderstellingen en aannames die aan het beleid ten grondslag liggen. Soms is een beleidstheorie expliciet gemaakt in (officiële) stukken, zoals programma's, nota's, een memorie van toelichting bij een wetsvoorstel of brieven aan de Tweede Kamer. In andere gevallen is het niet mogelijk een duidelijke beleidstheorie uit de stukken te achterhalen en is er vooral sprake van impliciete veronderstellingen die richting geven aan het beleid. Bij deze beleidsdoorlichting is voor het reconstrueren van de beleidstheorie gebruik gemaakt van officiële stukken, aangevuld met informatie uit interviews met inhoudelijk experts.

Vervolgens volgt een inventarisatie en bestudering van al het onderzoek²⁹ dat in de onderzoeksperiode is gepubliceerd. Op basis van deze onderzoeken wordt getracht de kernvragen van de beleidsdoorlichting te beantwoorden, namelijk of er sprake is van doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Ook wordt in het onderzoek de -20%-vraag beantwoord, ofwel: welke beleidsalternatieven zijn er wanneer er 20% minder middelen op de Rijksbegroting beschikbaar zijn? Ten slotte worden de bevindingen gedeeld in de conclusie en worden er aanbevelingen gedaan.

Onderstaand schema is een enigszins versimpelde weergave van een beleidstheorie.

Figuur 1: Schema beleidstheorie



Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de reikwijdte van de doorlichting toegelicht, waarna in hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de aanleiding van het beleid en de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid. Hoofdstuk 4 behandelt de concrete beleidsdoelstellingen, de beleidstheorie en de aard en samenhang van het beleid. Vervolgens wordt in hoofdstuk 5 een overzicht gegeven van het uitgevoerde, relevante onderzoek. In hoofdstuk 6 wordt beschreven wat er op basis van het onderzoek gezegd kan worden over de doelrealisatie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Hoofdstuk 7 en 8 handelen respectievelijk over het LBIO en de BES-Voogdijraad. In hoofdstuk 9 worden de beleidsalternatieven bij 20% minder middelen besproken. Ten slotte wordt in hoofdstuk 10 de conclusie uiteengezet, gevolgd door aanbevelingen.

²⁹ (Proces)evaluaties, inspectierapporten, ADR-rapporten etc.

Hoofdstuk 2

Scope van de beleidsdoorlichting

Dit hoofdstuk gaat in op de afbakening van de beleidsdoorlichting. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de eerste twee vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

- **Vraag 1:** Welk artikel (onderdeel) wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
- **Vraag 2:** Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?

2.1 Afbakening van de doorlichting

In de Harbersbrief³⁰ is aangegeven dat de huidige beleidsdoorlichting handelt over de onderwerpen: jeugdbescherming, het LBIO en de BES-Voogdijraad in de periode 2012-2018. Hieronder volgt eerst enige context over het betreffende beleidsartikel.

Artikel 34.5

In deze beleidsdoorlichting wordt een deel van het vijfde lid van artikel 34 van de Rijksbegroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid geëvalueerd in de periode 2012 tot 2018.³¹

De algemene doelstelling van artikel 34 uit de Rijksbegroting 2021 luidt:

Voorkomen dat burgers (opnieuw) dader of slachtoffer worden van criminaliteit, volwassenen en kinderen beschermen die vanwege de kwetsbare positie waarin zij verkeren bedreigd of verleid worden door (herhaalde) criminaliteit of die bedreigd worden in hun ontwikkeling en bewerkstelligen dat met een straf genoegdoening wordt geboden aan het slachtoffer en aan de samenleving als geheel.

Het borgen van de veiligheid door de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties, het bevorderen van het nemen van preventieve maatregelen door burgers en bedrijven, het versterken van de positie van slachtoffers, het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en het realiseren van een effectieve aanpak van jeugdcriminaliteit en geweld in huiselijke kring.³²

Het door te lichten onderdeel van artikel 34 luidt:

*het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie.*³³

Relatie overige onderdelen artikel 34

De onderdelen preventieve maatregelen³⁴ en slachtofferzorg³⁵ zijn reeds eerder doorgelicht en worden derhalve niet meegenomen in deze doorlichting.³⁶

³⁰ Zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2018Z15622&did=2018D43185

³¹ Gedurende de onderzoeksperiode viel het beleid onder verschillende begrotingsartikelen. Voor de helderheid wordt hier steeds gerefereerd aan begrotingsartikel 34.5.

³² http://www.rijksbegroting.nl/2017/voorbereiding/begroting.kst225850_15.html

³³ Het gaat hier om artikel 34.5.

³⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/07/tk-bijlage-eindrapport-uitvoeren-beleidsdoorlichting>

³⁵ Slachtofferzorg in 2014 en 2021

³⁶ Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmji1eyo/vjbziwuah1zu> en <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmji1eyo/vjm372ic7as5>

Het onderdeel justitiële jeugdsancties is in 2018 doorgelicht, evenals de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke sancties en maatregelen voor volwassenen.³⁷

Uiteraard is het voorkomen van herhaling van kindermishandeling/-misbruik (secundaire preventie van kindermishandeling) wel als doelstelling onderdeel van deze doorlichting.

Artikel 34 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft op basis van de Rijksbegroting 2021 een omvang van bijna € 3,0 mld.

In onderstaande tabel is de realisatie van het voor jeugdbescherming en jeugdreclassering, LBIO en de BES-Voogdijraad relevante deel weergegeven.

Tabel 2: Uitgaven artikel 34.5³⁸

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jeugdbescherming	294.636	306.218	288.007	1.856	1.543	1.263
Jeugdreclassering	66.716	65.133	62.204	0	0	0
LBIO	4.398	4.066	4.732	1.607	1.436	1.828
BES-Voogdijraad	-	-	1.069	1.348	1.070	1.050

Het grote budgettaire verschil tussen de periode voor en na 2015 hangt samen met de decentralisatie van de jeugdzorg, waaronder de jeugdbescherming en jeugdreclassering, naar het lokale domein per 1 januari 2015 en de daarmee gepaard gaande overheveling van het budget naar het gemeentefonds. Het gaat hierbij om € 337 mln., waarbij een efficiencykorting van € 37 mln. is ingeboekt (€ 31 mln. voor de jeugdbescherming en € 6 mln. voor de jeugdreclassering).

De onderwerpen jeugdbescherming, LBIO en BES-Voogdijraad zijn niet eerder onderwerp van een beleidsdoorlichting geweest, zodat geen vergelijking met een eerdere doorlichting kan worden gemaakt.

³⁷ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/03/tk-eindrapport-beleidsdoorlichting-justitiële-jeugdsancties> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/06/20/k-eindrapport-beleidsdoorlichting>

³⁸ De bedragen zijn gebaseerd op de realisatiecijfers uit de jaarverslagen.

Hoofdstuk 3

Motivering van het gevoerde beleid: aanleiding, doel en legitimiteit

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding, legitimiteit en verantwoordelijkheidsverdeling van het gevoerde beleid in relatie tot de jeugdbescherming. We onderscheiden hierbij de perioden voor en na de decentralisatie in 2015. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende twee vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

- **Vraag 3:** Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
- **Vraag 4:** Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?

3.1 Aanleiding van het gevoerde beleid

Voorliggende beleidsdoorlichting bestrijkt de periode 2012 tot 2018. Het beleid aangaande de jeugdbescherming is onder te verdelen in de periode voorafgaand aan de decentralisatie in 2015, en de periode daarna. De algemene aanleiding (of legitimiteit) voor het jeugdbeschermingsbeleid is onder meer te vinden in de relevante passages uit de Rijksbegroting:

Het welzijn van een kind verdient bescherming, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders en anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind. Een kind moet zich kunnen ontwikkelen tot een volwaardig lid van de maatschappij dat zijn verantwoordelijkheid binnen de gemeenschap volledig kan dragen. Er is een aanbod van voorzieningen om ouders en kinderen bij te staan. Soms is het echter nodig om de oorspronkelijke opvoedingscontext te doorbreken. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverlening in het kader van een maatregel van jeugdbescherming. De Minister van Veiligheid en Justitie is verantwoordelijk voor het zorgvuldig uitvoeren van wetgeving en de verschillende verdragen met betrekking tot de bescherming van jeugdigen.³⁹

Deze opdracht ligt niet alleen vast in de respectievelijke Rijksbegrotingen maar ook in nationale wetgeving (het Burgerlijk Wetboek, de Wet op de jeugdzorg (tot 2015) en de Jeugdwet (na 2015) en internationale verdragen zoals het Verdrag inzake de rechten van het kind.⁴⁰ De inhoudelijke rechtvaardiging voor het voeren van een jeugdbeschermingsbeleid is onder meer te baseren op het feit dat er nog steeds kinderen zijn die bedreigd worden in hun veilige ontwikkeling.⁴¹

Na de decentralisatie blijft de aanleiding voor het beleid hetzelfde, echter de verantwoordelijkheid is weggehaald bij de minister van Justitie en Veiligheid en gedecentraliseerd naar de gemeenten. De minister van Justitie en Veiligheid behoudt een stelselverantwoordelijkheid daar waar het gaat om de jeugdbescherming en de jeugdreclassering.

Kort samengevat is de motivatie voor het beleid dat daar waar de veilige ontwikkeling van een kind bedreigd wordt, de overheid dient in te grijpen.

³⁹ Zie: <http://rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting>

⁴⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBO002508/2002-11-18>

⁴¹ Zie onder meer de opeenvolgende nationale prevalentiestudies.

Is de aanleiding voor het beleid nog steeds actueel?

De noodzaak tot het voeren van een jeugdbeschermingsbeleid is nog steeds onverminderd actueel aangezien er nog steeds kinderen zijn die bedreigd worden in hun veilige ontwikkeling. Dit blijkt onder meer uit de openvolgende Nationale prevalentiestudies naar mishandeling van kinderen en jeugdigen.⁴²

De wijze waarop dat beleid wordt uitgevoerd, inclusief de rolverdeling tussen betrokken actoren is – met de decentralisatie – wel fundamenteel veranderd (zie hieronder).

3.2 Verantwoordelijkheid en rol van de minister van Justitie en Veiligheid

Hieronder wordt beschreven wat de rol en verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid ten aanzien van de jeugdbescherming is in de periode voor en na de decentralisatie. Algemeen uitgangspunt is dat de opvoeding van kinderen in eerste instantie is voorbehouden aan de ouders/verzorgers. Daar waar kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie en de ouders/verzorgers niet in staat zijn deze bedreiging op te heffen, komt de overheid, waaronder de minister van Justitie en Veiligheid, in beeld.

Verantwoordelijkheid en rol voor de decentralisatie (2012-2015)

Tot aan de decentralisatie is deze verantwoordelijkheid neergelegd in de Wet op de Jeugdzorg. De minister van Justitie en Veiligheid heeft op dat moment op het gebied van jeugdbescherming twee verschillende rollen:

Rollen

- Een uitvoerende rol: de minister heeft een uitvoerende rol op het gebied van jeugdbescherming. De minister beschikt over financiële en inhoudelijke sturingsinstrumenten op basis waarvan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en Jeugdbescherming hun werkzaamheden uitvoeren in de jeugdbeschermingsketen.
- Een regisserende rol: de minister is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van instrumenten die een bedreigde ontwikkeling van jeugdigen in hun opvoed- en leefsituatie voorkomen en tegengaan. Daar waar het gaat over de justitiële jeugdbescherming voert de minister de regie. Hij doet dit binnen een samenwerkingsrelatie met VWS, de provincies, het Interprovinciaal Overleg (IPO), Jeugdzorg Nederland en de Bureau Jeugdzorg. Sturing geschiedt door middel van regelgeving, kaderstelling en financiering.⁴³

Verantwoordelijkheid en rol na de decentralisatie (2015-2018)

Na de decentralisatie in 2015 heeft de minister van Justitie en Veiligheid een stelselverantwoordelijkheid (of stelselrol) voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De relevante wettelijke bepalingen zijn vanaf dat moment vastgelegd in de Jeugdwet en de vernieuwde Kinderbeschermingswetgeving.

De rol van de minister is vanaf dat moment niet meer uitvoerend en/of regisserend. Het lokale domein is verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdhulp, waaronder de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De minister is 'slechts' verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel.

Wat is stelselverantwoordelijkheid?

Het begrip stelselverantwoordelijkheid laat zich niet in één simpele definitie vangen.⁴⁴ Aan de hand van diverse stukken⁴⁵ kan een aantal kernelementen van die verantwoordelijkheid worden beschreven.

⁴² Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/02/05/nationale-prevalentiestudie-mishandeling-van-kinderen-en-jeugdigen>

⁴³ Zie: <https://www.rijksbegroting.nl/>, diverse jaren.

⁴⁴ Voor meer informatie, zie onder meer de door de Raad van State gehanteerde definitie: 'ieder van de betrokken overheden draagt medeverantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel en elk van deze overheden kan daarop worden aangesproken. Zo is de wetgever voor de (decentrale) medebewindswetgeving verantwoordelijk, de minister tevens voor het toezicht op de uitvoering en de decentrale overheden voor de uiteindelijke uitoefening van de nieuwe taken (en bevoegdheden) al dan niet door gebruikmaking van private actoren (zoals zorgverleners). Het gaat dan bovendien vooral om onderling vertrouwen tussen de verschillende actoren binnen de bestuurslagen.

⁴⁵ "Over...systeemverantwoordelijkheid. Naar maatwerk per systeem." (Auditdienst Rijk, 2013).

Definitie stelselverantwoordelijkheid

- De Rijksoverheid neemt het initiatief tot een stelselwijziging: zij bepaalt de doelen en actoren binnen het systeem, ontwerpt het nieuwe systeem, stelt kaders voor de inrichting en draagt zorg voor de herinrichting.⁴⁶ Na de stelselwijziging blijft de Rijksoverheid verantwoordelijk voor het functioneren van het stelsel als geheel; andere actoren (in casu het lokale domein) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering.
- De Rijksoverheid stelt afdoende middelen ter beschikking voor de uitoefening van de taken binnen het nieuwe systeem.⁴⁷
- De Rijksoverheid verzamelt gegevens om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het stelsel te kunnen beoordelen.⁴⁸
- Vanuit de stelselverantwoordelijkheid kan de Rijksoverheid interbestuurlijk toezicht op de uitvoering uitoefenen, ingrijpen waar dat geboden is en evaluaties van het systeem laten uitvoeren om de inrichting daar waar nodig is aan te passen.
- De Staten-Generaal controleert mede of de stelselverantwoordelijkheid wordt waargemaakt.⁴⁹

Voor deze doorlichting gaan we uit van het gegeven dat een stelselverantwoordelijkheid impliceert dat het lokale domein verantwoordelijk is voor de uitvoering van het beleid, in casu jeugdbescherming en jeugdreclassering en dat de minister verantwoordelijk is voor het functioneren van het stelsel als geheel, waarbij de Rijksoverheid als onderdeel van die verantwoordelijkheid gegevens verzamelt over het functioneren van het stelsel.

Conclusie

De motivatie voor het voeren van een kinderschermingsbeleid is gelegen in het feit dat – nog steeds – veel kinderen bedreigd worden in hun veilige ontwikkeling en in het feit dat er internationale en nationale wetgeving is die de overheid daartoe noopt. De rol van de overheid is na de decentralisatie sterk veranderd: nu is het lokale domein verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid, terwijl daarvoor de Rijksoverheid dat primair was. Wat resteert bij het ministerie is een stelselverantwoordelijkheid.

In hoofdstuk 6 zal worden bekeken in hoeverre de minister van Justitie en Veiligheid zijn stelselverantwoordelijkheid correct heeft ingevuld; hierbij wordt voornamelijk gekeken of de minister:

1. oog heeft en verantwoordelijkheid neemt voor het functioneren van het stelsel als geheel⁵⁰ (waar het gaat om de jeugdbescherming en de jeugdreclassering);
2. voldoende gegevens verzamelt om te kunnen beoordelen of het stelsel functioneert;
3. niet te snel inspringt op incidenten die binnen het lokale domein moeten worden afgehandeld.

Hoofdstuk 4 gaat in op de doelstellingen van het beleid, de beleidstheorie en het gevoerde beleid.

⁴⁶ Het Rijk (VWS en VenJ) hebben een stelselverantwoordelijkheid. In het Regeerakkoord Rutte II is opgenomen dat het Rijk een herinrichting doorvoert, initiatief hiertoe neemt, en er zorg voor draagt dat richting wordt gegeven aan de herinrichting.

⁴⁷ Verder zorgt het Rijk voor toereikende financiële middelen (Transitieplan Jeugdzorg).

⁴⁸ Op rijksniveau worden onder andere gegevens verzameld (art. 7.4.1. Jeugdwet) om de doelmatigheid en doeltreffendheid van het stelsel te kunnen beoordelen. Daarover wordt verantwoording afgelegd aan het parlement.

⁴⁹ Daarnaast kunnen verschillende ministers vanuit hun stelselverantwoordelijkheid interbestuurlijk toezicht uitoefenen. Ten slotte controleert het parlement of de ministers hun stelselverantwoordelijkheid waarmaken.

⁵⁰ Inclusief internationale en nationale (wettelijke) verplichtingen.

Hoofdstuk 4

Aard en samenhang van de instrumenten

Dit hoofdstuk beschrijft achtereenvolgens:

- de doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid;
- de beleidstheorie achter het gevoerde beleid;
- het gevoerde beleid.

Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen de periode voor de decentralisatie (2012-2015) en de periode daarna (2015-2018). Hiermee wordt antwoord op de volgende vraag van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) gegeven:

- **Vraag 5:** Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

Jeugdbeschermingsbeleid 2012-2015

4.1 De doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid (2012-2015)

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven is de algemene doelstelling van het jeugdbeschermingsbeleid weergegeven in het relevante deel van artikel 34.5 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Deze doelstelling luidt:

het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie.⁵¹

Ofwel: kinderen moeten veilig kunnen opgroeien en zich goed kunnen ontwikkelen.

Wanneer er sprake is van een ontwikkelingsbedreiging en er zijn zorgelijke gezins- en/of omgevingsfactoren, dan kan er een beroep worden gedaan op de jeugdbescherming. In zulke gevallen kan er via kinderschermingsmaatregelen worden ingegrepen.⁵² Uitgangspunt is dat dit niet vaker en niet langer dan noodzakelijk gebeurt en dat de doelstellingen van de maatregelen zijn gericht op het wegnemen van de bedreiging(en) en het herstellen van het gewone leven en het volledige ouderlijke gezag.

Om vanuit deze algemene doelstelling(en) tot meer concrete doelstellingen te komen zijn de volgende bronnen gebruikt:

- het relevante wettelijke kader, in casu: de Wet op de Jeugdzorg;⁵³
- de relevante ambities van de regeerakkoorden Rutte I en Rutte II;⁵⁴
- de beleidsagenda's behorend bij de begrotingen van het ministerie van 2012 tot en met 2014;⁵⁵
- relevante beleidsinitiatieven;⁵⁶
- interviews met betrokkenen.

⁵¹ Zie: <https://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting>

⁵² Het gaat hier om een ondertoezichtstelling, uithuisplaatsing of gedragsbeïnvloedende maatregel.

⁵³ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-28.html>

⁵⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

⁵⁵ Zie: <https://rijksbegroting.nl/algemeen/rijksbegroting/archief,2011---2020.html>

⁵⁶ Zie hiervoor de beschrijving later in dit hoofdstuk in paragraaf 4.3.

Uit deze analyse volgt dat in deze periode de volgende specifieke doelstellingen golden:

Doelstellingen:

- een daling van de instroom (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) en het verkorten van de duur van de maatregelen;
- het verhogen van de kwaliteit van de kinderbeschermingsmaatregelen;
- het – in samenwerking met andere partijen – voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft.

Prestatie-indicatoren

Idealiter worden de doelstellingen van het beleid verder geconcretiseerd door middel van prestatie-indicatoren en daaraan gekoppelde kwantitatieve normen. Indien dit niet het geval is, is soms een kwalitatieve norm aanwezig. Voor wat betreft de doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid voor de decentralisatie is geen kwantitatieve norm gesteld. Wel is sprake van kwalitatieve normen.

Schematisch:

Tabel 3: Norm | < 2015

Doelen	Kwalitatieve norm	Kwantitatieve norm
Daling instroom en duur OTS en UHP	√	X
Verhogen kwaliteit maatregelen	√	X
Voorbereiden transitie	√	X

4.2 De beleidstheorie achter het jeugdbeschermingsbeleid (2012-2015)

Een beleidstheorie is, zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven: het geheel van veronderstellingen, aannames en redeneringen die aan beleid ten grondslag liggen.

Schematisch:

Figuur 2: Beleidstheorie



Simpel gesteld is een beleidstheorie: we veronderstellen situatie X, doen Y (beleid/activiteiten) en verwachten Z als uitkomst.

Een overkoepelende beleidstheorie voor het voeren van een jeugdbeschermingsbeleid is niet te achterhalen. De kernmotivatie en achterliggende gedachte voor het beleid is dat het nemen van kinderbeschermingsmaatregelen (activiteiten) geboden is wanneer jeugdigen ernstig in hun ontwikkeling of veiligheid worden bedreigd en de ouders/verzorgers deze bedreiging niet kunnen of willen wegnemen. Dan kan de overheid ingrijpen.⁵⁷ Het nemen van een (of meerdere) maatregel(en) moet – zo is de beleidsveronderstelling – uiteindelijk leiden tot de situatie van voor de ontwikkelingsbedreiging, ofwel: herstel van het gewone leven (outcome). De impact is een samenleving waarin jeugdigen veilig opgroeien en zich ongestoord kunnen ontwikkelen.

⁵⁷ Zie diverse Rijksbegrotingen.

Of, zoals verwoord in de Rijksbegroting van 2012:

Het welzijn van een kind verdient bescherming, rekening houdend met de rechten en plichten van zijn of haar ouders en anderen die wettelijk verantwoordelijk zijn voor het kind. Een kind moet zich kunnen ontwikkelen tot een volwaardig lid van de maatschappij dat zijn verantwoordelijkheid binnen de gemeenschap volledig kan dragen. Er is een aanbod van voorzieningen om ouders en kinderen bij te staan. Soms is het echter nodig om de oorspronkelijke opvoedingscontext te doorbreken. Het gaat dan bijvoorbeeld om hulpverlening in het kader van een maatregel van jeugdbescherming.⁵⁸

Kort samengevat:

Tabel 4: Beleid en beleidstheorie

Wat?	Beleidstheorie?	Beoogd resultaat?
Het nemen van kinderbeschermingsmaatregelen	De (Rijks)overheid is verantwoordelijk voor het nemen van kinderbeschermingsmaatregelen als kinderen in hun ontwikkeling worden bedreigd. De doelstelling is kinderen effectief te beschermen en de ontwikkelingsbedreiging weg te nemen door de inzet van maatregelen.	Het herstel van de situatie voorafgaand aan de bedreiging. ⁵⁹

4.3 Het gevoerde beleid (2012-2015)

Deze paragraaf gaat in op de hoofdlijnen van het gevoerde beleid gericht op het bereiken van de hierboven gestelde doelstellingen.

Doelstelling 1 en 2: het verlagen van de instroom en de duur van de uithuisplaatsing en ondertoezichts- telling, plus het verhogen van de kwaliteit van de maatregelen.

Aandacht voor de instroom, duur en kwaliteit van kinderbeschermingsmaatregelen was al een belangrijk beleidsmatig aandachtspunt ruim voor deze onderzoeksperiode. Zowel voor, tijdens als na de onderzoeksperiode is er veel beleidsmatig ondernomen om de kwaliteit van de maatregelen te verhogen en instroom en duur van de maatregelen te verkorten. Kort gezegd kan gesteld worden dat met het programma Beter Beschermd, dat in 2005 van start is gegaan, op een structurele manier is geëxperimenteerd met pilots gericht op het verlagen van de instroom, het verkorten van de duur en het verhogen van de kwaliteit van de kinderbeschermingsmaatregelen.⁶⁰ Na dit programma zijn nog diverse initiatieven genomen op dit terrein, zoals de Vliegwielpojecten en de SWING-projecten. Hieronder volgt een schematisch overzicht van belangrijke initiatieven gericht op onder meer deze doelstellingen.

⁵⁸ Rijksbegroting 2012.

⁵⁹ Of: het permanent wegnemen van de ontwikkelingsdreiging voor het kind door het ontnemen van het ouderschap.

⁶⁰ Zie onder meer: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1eyo/vihw59zex6yw>

Tabel 5: Beleidsinitiatieven

Beleid	Inhoud	Doelstelling
Eigen kracht conferenties	Het gezin maakt samen met het sociaal netwerk een plan van aanpak. Hulpverleners zijn niet primair aan zet.	Een gezin wordt geactiveerd om zelf regie en zeggenschap over hun leven te houden. Het gezin maakt samen met het netwerk een plan om de problematiek aan te pakken. Hiermee wordt de effectiviteit van het plan verhoogd.
Programma Beter Beschermd	Diverse initiatieven gericht op doorlooptijden, samenwerking en afstemming.	Verbeteren van de uitvoering van de jeugdbescherming.
Deltamethode	Nieuwe werkwijze bij de uitvoering van de OTS, verplicht vanaf 2009.	Verhogen van de kwaliteit van de maatregelen
Vliegwielprojecten	Projecten gericht op het verbeteren van de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen als voorbereiding op de stelselwijziging.	Aanjagen van vernieuwingen binnen de jeugdbescherming.
SWING-projecten	Projecten die inhoudelijk voortbouwen op de resultaten van de Vliegwielprojecten..	Zorgdragen voor het borgen van de resultaten van de vliegwielprojecten in het lokale domein en het stimuleren van verdere verbeteringen.
Regeling normenkader JB en JR	In de Jeugdwet zijn kwaliteitseisen geformuleerd voor instellingen JB en JR (uitgewerkt in de regeling normenkader) waar iedere gecertificeerde instelling aan moet voldoen.	Het uniformeren van de basiskwaliteit van beschermingsmaatregelen in iedere gemeente.
Handreikingen VNG JB-ondersteuningstraject		Gemeenten informeren over JB en JR en hen instrumenten in handen geven om de jeugdbescherming in te richten.
Protocol Uitvoering Jeugdbescherming en jeugdreclassering. Afspraken tussen gemeente en GI's		Het aanreiken van een kader voor gemeenten op welke wijze de maatregelen kunnen worden uitgevoerd.
Samenwerking RvdK en gemeenten uitgewerkt in een protocol		Kader aanreiken voor samenwerking RvdK en gemeenten.
<i>Regionale initiatieven:</i>		
Generiek gezinsgericht werken	Werken volgens het principe: één gezin, één plan, één regisseur.	Zorgen dat een gezin veilig, zelfstandig verder kan.
Verve (Veiligheid en regie voor elk)	Bevorderen van het gebruik van sociaal netwerk en eigen kracht.	Bevorderen acceptatie maatregelen en het verkorten van de instroom en duur van de maatregelen.
Save (samenwerken aan veiligheid)	Met alle betrokkenen werken aan gezinsbegeleiding.	Werken aan een veilige opvoedsituatie.
Signs of safety	Samen met het gezin wordt een plan opgesteld met aandacht voor sterke en zwakke punten.	Een veilige opvoedsituatie voor kinderen organiseren.

Daarnaast is in de periode voorafgaand aan de decentralisatie veel tijd en aandacht uitgegaan naar de voorbereiding van de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen die – tegelijk met de Jeugdwet – op 1 januari 2015 in werking trad.⁶¹ Doelstelling van de wet is het bereiken van een meer effectieve en efficiënte jeugdbescherming (ofwel: een kwaliteitsimpuls). Een effectief en efficiënt functionerend systeem van jeugdbescherming houdt in dat de juiste maatregel tijdig wordt getroffen waarbij te allen tijde het belang van het kind centraal staat. Daarnaast wordt beoogd de maatregel zo kort mogelijk te laten duren.

Deze hoofddoelstelling valt uiteen in een aantal subdoelstellingen:

- De beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de kindbeschermingsmaatregel;
- De toegang tot een kindbeschermingsmaatregel is verbreed;
- Oneigenlijk gebruik of verlenging van de OTS moet worden voorkomen;
- De uitvoering van de OTS gebeurt transparant en doelgericht;
- Bij beslissingen over de wijziging van het verblijf van het kind worden waarborgen inzake continuïteit en stabiliteit vastgesteld.

Tussenconclusie

Zowel door middel van wetgeving, als door het initiëren van nieuwe werkwijzen en methoden is vanaf 2005 geïnvesteerd in het verkorten van de instroom en duur van maatregelen en het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering.

Doelstelling 3: Voorbereiden van de transitie

In het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte I is besloten om onder meer de verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg te decentraliseren.⁶²

De opdracht aan het ministerie luidt:

*[Het ministerie van] Veiligheid en Justitie zet zich, gezien de bijzondere aard van deze taken, in voor een zorgvuldige overdracht van deze taken aan het einde van het traject van decentralisatie van de jeugdzorg.*⁶³

Was er ten tijde van Rutte I nog sprake van een gefaseerde decentralisatie, in het regeerakkoord van Rutte II werd gekozen voor een decentralisatie in een keer, namelijk in 2015. De wettelijke kaders worden gevormd door de nieuwe Jeugdwet, waarin is opgenomen dat gemeenten een zorgplicht hebben:

*Deze verantwoordelijkheid wordt in de nieuwe Jeugdwet vormgegeven als een zorgplicht van gemeenten: de jeugdhulpplicht. De gemeente is verantwoordelijk voor een kwalitatief en kwantitatief toereikend aanbod van de verschillende vormen van jeugdhulp en van Gecertificeerde Instellingen. Zij [de gemeente] zorgt ervoor dat ieder kind dat een vorm van jeugdhulp nodig heeft, deze ook daadwerkelijk krijgt.*⁶⁴

De inhoudelijke argumentatie voor de decentralisatie is verspreid te vinden in diverse stukken:

*Ouders, kinderen en andere opvoeders moeten meer verantwoordelijkheid nemen, maar ook sneller terecht kunnen met hun vragen over opgroeien en opvoeden en indien nodig, sneller de juiste zorg krijgen.*⁶⁵

61 Zie onder meer:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/08/24/tk-bijlage-tussenevaluatie-wet-herziening-kinderbeschermingsmaatregelen>

62 'In lijn met het advies van de Parlementaire Werkgroep Toekomstverkenning Jeugdzorg, worden gefaseerd alle taken op het gebied van jeugdzorg overgeheveld naar de gemeenten. Het betreft hier: jeugd-ggz (zowel AWBZ als Zorgverzekeringswet), provinciale jeugdzorg, gesloten jeugdzorg, jeugdreclassering, jeugdbescherming en licht verstandelijk gehandicapte jeugd. Preventie en vrijwillige hulpverlening wordt in goede afstemming met gedwongen hulpverlening georganiseerd door (samenwerkende) gemeenten.' (Regeerakkoord Rutte I)

63 Rijksbegroting 2012

64 Kinderen blijvend veilig (NJI, 2014)

65 Rijksbegroting 2013

En:

*Door de verantwoordelijkheid voor alle jeugdzorg bij gemeenten te beleggen wordt het eenvoudiger om een integraal (jeugd-)zorgaanbod te ontwikkelen en wordt naar verwachting sterker ingezet op preventie.*⁶⁶

Het beleid van het ministerie van Justitie en Veiligheid was er in deze periode op gericht om de transitie soepel te laten verlopen, ofwel: het in samenwerking met andere partijen zorgdragen voor een zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft.⁶⁷ Om tot die zorgvuldige overdracht te komen hebben Rijk, IPO en VNG een gezamenlijke Transitieagenda Jeugdzorg (2012) opgezet, waarin wordt beschreven hoe de betrokken overheden de overdracht van taken en verantwoordelijkheden gingen realiseren.

Beoogd resultaat van de gezamenlijke transitieagenda was ervoor te zorgen dat de stelselwijziging binnen de afgesproken termijn volledig en zorgvuldig wordt doorgevoerd, met behoud van kwaliteit van zorg en met betrokkenheid van alle partijen. Naast het wetgevingstraject en het stellen van financiële kaders werd er geïnvesteerd in:

- een communicatie- en ondersteuningstraject richting gemeenten en veldpartijen;
- de ontwikkeling van een certificeringssystematiek om de kwaliteit van de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering in het nieuwe stelsel te borgen.⁶⁸

Eveneens is in 2012 de Transitiecommissie Stelselwijziging Jeugd (TSJ) opgericht. De TSJ had tot taak om de voorbereiding op de overdracht van de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de jeugdhulp aan gemeenten kritisch te volgen, zodat tijdig voldoende maatregelen konden worden genomen om risico's te beheersen. Hierbij had de TSJ specifieke aandacht voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. Naast de transitie (de formele overgang van de verantwoordelijkheid inzake de jeugdbescherming van de Rijksoverheid naar de gemeenten) beoogt de decentralisatie ook een andere werkwijze als het om de jeugdbescherming gaat, de zogenaamde transformatie. Deze transformatiedoelen zijn gericht op:

1. kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel
2. de problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt.
3. er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.

Alhoewel hieraan ook in de aanloop naar de transitie beleidsmatig gewerkt is, ligt het zwaartepunt van het realiseren van deze doelstellingen in de periode na de formele overgang naar het lokaal domein en is de realisatie daarvan primair een verantwoordelijkheid van gemeenten.

In deze doorlichting komen de termen 'transitie' en 'transformatie' vaak voor. De definitie van deze twee termen is als volgt:

Transitie: een formele, juridische stelselwijziging (structuur, wet- en regelgeving, financiën) met een heldere ingangsdatum en eventueel een overgangstermijn.

Transformatie: een veranderingsproces volgend op de transitie waarbij het vooral gaat om een inhoudelijke vernieuwing binnen het nieuwe stelsel. Denk daarbij aan: cultuur, andere werkwijzen, nieuwe verhouding tussen actoren, het bereiken van ander gedrag, et cetera.

⁶⁶ Rijksbegroting 2013

⁶⁷ Zie hiervoor onder meer de Transitieagenda Jeugdzorg: https://www.nji.nl/nl/Download-NJI/Stelsel_Transitieagenda_Jeugdzorg_maart2012.pdf

⁶⁸ Rijksbegroting 2013

Jeugdbeschermingsbeleid (2015-2018)

4.4 De doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid (2015-2018)

De algemene doelstelling van het beleid is na de decentralisatie hetzelfde als voor de decentralisatie, namelijk:

*het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie.*⁶⁹

Om deze doelstelling concreter te maken is gebruik gemaakt van de volgende bronnen:

- het relevante wettelijke kader, in casu: de Jeugdwet en de Wet herziening Kinderbeschermingsmaatregelen;⁷⁰
- de relevante ambities van de regeerakkoorden-Rutte I en -Rutte II;⁷¹
- de beleidsagenda's behorend bij de begrotingen van het ministerie van 2015 tot en met 2017;⁷²
- relevante beleidsinitiatieven;
- interviews met betrokkenen.

Op basis van deze informatie komen we tot de volgende doelstellingen:

Doelstellingen:

- verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid
- het bevorderen van de transformatiedoelstellingen:
 - kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel;
 - de problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt;
 - er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.⁷³

Prestatie-indicatoren

Er is geen sprake van een kwantitatieve indicator die gerelateerd is aan de doelstellingen.

Wel is er sprake van kwalitatieve indicatoren.

Schematisch:

Tabel 6: Norm > 2015

	Kwalitatieve norm	Kwantitatieve norm
Verdere invulling stelselverantwoordelijkheid	√	X
Faciliteren transformatiedoelstellingen	√	X

⁶⁹ Zie: <https://www.rijksbegroting.nl/2018/voorbereiding/begroting>

⁷⁰ Zie onder meer: <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Beslissen-over-hulp/Wet-herziening-maatregelen-kinderbescherming>

⁷¹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda> en <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

⁷² Zie: <https://rijksbegroting.nl/algemeen/rijksbegroting/archief,2011---2020.html>

⁷³ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-28.html>

4.5 De beleidstheorie achter de decentralisatie en het jeugdbeschermingsbeleid (2015-2018)

De theorie achter nut en noodzaak van het instandhouden van een systeem van kinderbeschermingsmaatregelen is na de decentralisatie van Rijk naar gemeenten niet veranderd.

Hier gaan wij in op de beleidstheorie die heeft geleid tot het besluit om de jeugdzorg vanaf 1 januari 2015 te decentraliseren, ofwel: welke (wetenschappelijke) veronderstellingen en argumenten lagen ten grondslag aan deze beslissing?

Decentraal uitgevoerd beleid heeft, in theorie, een aantal voordelen:

- De gemeente heeft een beter zicht op de cliënt dan het Rijk. De gemeente is mede daardoor beter in staat een meer geïntegreerde behandeling van cliënten te bieden, wat tot kwaliteitsverhoging en doelmatigheidsvergroting kan leiden.
- De voorkeuren van een lokale bevolking met betrekking tot zorg aan eigen medeburgers zijn relevanter dan rijksvoorkeuren, en daarom dienen lokale voorkeuren te domineren. Dit maakt ook een meer gevarieerde aanpak van casuïstiek op grond van specifieke omstandigheden in een bepaald gebied mogelijk.
- De gemeente is geschikter om de zelfredzaamheid van burgers te stimuleren dan het Rijk.
- De gemeente kan doeltreffender toezicht houden op de uitvoering en is daarmee efficiënter.⁷⁴

De algemene erkende uitgangspunten achter een decentralisatie houden kort gezegd in dat beleid efficiënter en effectiever is naarmate beleidsvorming en uitvoering dicht bij burgers wordt georganiseerd.⁷⁵ Daarnaast is er in het lokaal domein meer ruimte voor invulling van de 'couleur locale' en is een gemeentelijke organisatie beter in staat toezicht te houden op de uitvoering en indien nodig in te grijpen dan een op verre afstand staande Rijksoverheid.

De voordelen van decentralisatie komen terug in de motivatie voor de decentralisatie van de jeugdhulp. In de Memorie van Toelichting (MvT) van het wetsvoorstel voor de Jeugdwet bijvoorbeeld, worden drie beleidsdoelen genoemd voor de decentralisatie, namelijk: vereenvoudiging, efficiëntie⁷⁶ en effectiviteit. Door de verantwoordelijkheid voor de jeugdbescherming bij de lokale overheden te leggen worden de randvoorwaarden voor het behalen van deze doelen gerealiseerd.⁷⁷

De hierboven beschreven voordelen van een decentralisatie komen dus (in iets andere bewoordingen) terug in de motivatie voor de decentralisatie van de jeugdzorg.

Maar niet alleen in de MvT bij de Jeugdwet vinden we de motivatie achter de decentralisatie terug. In diverse beleidsstukken wordt gebruikgemaakt van bekende beginselen om de decentralisatie te motiveren, bijvoorbeeld:

Gemeenten staan dicht bij hun inwoners en kunnen het ondersteuningsaanbod afstemmen op de eigen kracht van de jeugdige en zijn of haar gezin en netwerk. Het uitgangspunt van de stelselwijziging is dat jeugdhulp beter, efficiënter en effectiever op lokaal niveau geregeld kan worden. Gemeenten worden ook verantwoordelijk voor de kwaliteit van de uitvoering van de jeugdhulp. De uitvoering van de jeugdbeschermings- en jeugdreclasseringsmaatregelen is opgedragen aan Gecertificeerde Instellingen.⁷⁸

74 Zie onder meer: Prof. Roel in 't Veld en: <https://research.utwente.nl/en/publications/voor-en-nadelen-van-decentralisaties>

75 Zie onder meer: <https://research.vu.nl/en/publications/decentraliseren-met-beleid-een-heuristiek> (Fleurke, 1997)

76 De notie van efficiëntie hangt onder meer samen met de veronderstelling dat door gemeenten makkelijker, meer aan preventie ('voorzorg') kan worden gedaan, wat een substitutie van duurdere naar minder dure vormen van zorg mogelijk maakt.

77 Kamerstukken II 2012/13, 33684, 3, p. 2.

78 Kinderen blijvend veilig (NJI, 2014).

En:

Achter de invoering van de Jeugdwet ligt een wezenlijk andere visie over de rol van de overheid in het leven van burgers: versterking van eigen kracht van gezinnen en hun netwerk, in plaats van het overnemen van verantwoordelijkheid en het waar mogelijk voorkomen van maatregelen in het gedwongen kader. Dit vraagt om een omslag in denken en doen; voor ketenpartners en voor de Raad. Daarbij wordt ook in toenemende mate door de gemeente en andere partners een brede blik gevraagd over de bestaande ketens heen; niet belemmerd door onze interne organisatie-inrichting.⁷⁹

In dit opzicht kunnen we stellen dat de theorie achter de decentralisatie consistent in elkaar steekt (zonder dat daarmee een antwoord is gegeven op de vraag of de generieke beleidstheorie ook voor jeugdbescherming geldig is).

Kort samengevat is de beleidsveronderstelling als volgt:

Tabel 7: Beleid en beleidstheorie

Wat?	Beleidstheorie?	Beoogd resultaat?
Het decentraliseren van de jeugdbescherming.	Het lokale domein is beter in staat om de jeugdbescherming en jeugdreclassering uit te voeren door haar laagdrempeligheid, nabijheid en kennis van de lokale situatie dan een op afstand staande Rijksoverheid.	Een simpeler, efficiënter en effectiever systeem van jeugdbescherming waarbij het gezin en het netwerk zelf meer verantwoordelijkheid nemen.

4.6 Het gevoerde beleid (2015-2018)

Na de transitie is de rol van het ministerie beperkt tot het (verder) vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid en het stimuleren van het realiseren van de hierboven genoemde transformatiedoelstellingen.

Doelstelling 1: verder vormgeven stelselverantwoordelijkheid

Er is voorafgaand aan de transitie – onder andere door de Transitiecommissie Jeugd in haar rapportages – aandacht besteed aan en nagedacht over de verhouding tussen Rijk en het lokaal domein na de decentralisatie. Ook in de MvT bij de Jeugdwet wordt ingegaan op die verhouding.

Na de feitelijke transitie op 1 januari 2015 is het verder invullen van die rol door het Rijk, en daarmee de verhouding tot het lokaal domein meer een kwestie geweest van het reageren op gebeurtenissen in de praktijk (bijvoorbeeld incidenten). Dat komt doordat het concreet invullen van een rol of verantwoordelijkheid niet op de tekentafel plaatsvindt maar beïnvloed en gevoed wordt door gebeurtenissen in de realiteit. Er is dus geen sprake van actief, nieuw beleid gericht op het verder vormgeven van de rol van de minister.

Doelstelling 2: stimuleren realisatie van de transformatiedoelstellingen

Het lokaal domein is (beleidsmatig) verantwoordelijk voor het realiseren van de drie transformatiedoelstellingen (die overigens de gehele jeugdhulp regarderend en niet alleen de jeugdbescherming en -reclassering aangaan). Het Rijk faciliteert deze beweging door het stimuleren en financieren van projecten.

79 Front Office RvdK-Visie & Ontwerp (2014).

Reeds voorafgaand aan de decentralisatie is zowel door het Rijk als andere partners aandacht besteed aan het realiseren van de transformatiedoelstellingen en het in algemene zin verbeteren ('verhogen van de kwaliteit van de uitvoering') van de jeugdbescherming.

Specifiek voor het ontplooien van nieuwe initiatieven in relatie tot de transitie zijn de Vliegwielpojecten opgestart die in 2015 werden opgevolgd door de SWING-projecten. Maar ook het programma Academische Werkplaatsen Transformatie Jeugd⁸⁰ en diverse andere lokale en regionale initiatieven, soms gesubsidieerd door het ministerie, spelen een rol bij het realiseren van de doelstellingen.

Ook de inwerkingtreding van de Wet herziening kinderschermingsmaatregelen beoogt bij te dragen een effectievere en efficiëntere jeugdbescherming en daarmee aan de realisatie van de transformatiedoelstellingen. Een kernpunt van de herziene wetgeving is het tijdig inzetten van de juiste kinderschermingsmaatregel, waarbij het belang van het kind altijd voorop dient te staan. Daarnaast wordt onder meer beoogd de kinderschermingsmaatregel zo kort mogelijk te laten voortduren.

Al deze initiatieven leveren in principe een bijdrage aan de realisatie van de transformatiedoelstellingen. In hoofdstuk 6 wordt de vraag beantwoord in hoeverre deze doelstellingen ook gerealiseerd zijn.

Conclusies aard en samenhang van het beleid

Jeugdbeschermingsbeleid (2012-2015)

Naast de voor de hele periode geldende algemene doelstelling (het beschermen van jeugdigen die in hun ontwikkeling worden bedreigd in de opvoed- en leefsituatie) is er sprake van drie concrete doelstellingen.

1. Een daling van instroom en duur van de kinderschermingsmaatregelen.
 2. Het verhogen van de kwaliteit van de maatregelen.
 3. Het voorbereiden op de zorgvuldige transitie naar het lokale domein.
- Er zijn hierbij geen kwantitatieve doelstellingen gesteld.

De beleidstheorie is niet stevig onderbouwd; er wordt uitgegaan van een overheidsplicht tot ingrijpen daar waar ouders het laten afweten en de veiligheid van kinderen in gevaar komt. De inzet van kinderschermingsmaatregelen moet leiden tot een herstel van de veilige leefsituatie van het kind.

Er is vanaf ongeveer 2005 veel structurele inzet gepleegd om de kwaliteit van de uitvoering te verhogen en de instroom en duur van de maatregelen verlagen. Eveneens zijn er veel beleidsmatige inspanningen geweest om de transitie zorgvuldig te laten verlopen waarbij de continuïteit en het behoud van de kwaliteit van de geboden zorg geborgd moest blijven.

De samenhang van het beleid is terug te vinden in de diverse initiatieven die er vanaf 2005 zijn geweest om zowel de kwaliteit van de kinderschermingsmaatregelen te verhogen als de instroom en duur van de maatregelen te beperken. Bijna alle initiatieven bouwden voort op eerdere genomen acties en relateren daarmee aan elkaar.

Ook de gestructureerde aanpak van de voorbereiding van de transitie in 2015 duidt op een samenhang in het beleid. De minister van Justitie en Veiligheid werkte hierbij nauw samen met de minister van VWS, het IPO en de VNG. De opgerichte TAJ en de daaraan gekoppelde transitieagenda poogden op een samenhangende en gestructureerde manier de voorbereidingen van de transitie vorm te geven.

80 Zie: <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/programma-detail/academische-werkplaatsen-transformatie-jeugd/> Zie ook de Academische Werkplaats Kindermishandeling die van 2010 tot 2017 liep.

Jeugdbeschermingsbeleid (2015-2018)

De algemene doelstelling van het beleid is onveranderd gebleven. Specifiek wordt in deze periode gestreefd naar:

1. het verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid door de minister;
2. het stimuleren van partijen om de transformatiedoelstellingen te realiseren.

De beleidstheorie achter de decentralisatie is consistent onderbouwd, de incomplete beleidstheorie achter het voeren van een jeugdbeschermingsbeleid *an sich* is hetzelfde als voor de transitie.

Bij het verder vormgeven van de stelselverantwoordelijkheid is geen specifiek beleid ingezet, meer is gereageerd op incidenten uit het lokale domein.

Er is door het ministerie subsidiegeld ingezet om projecten en initiatieven te faciliteren om de realisatie van de transformatiedoelstellingen dichterbij te brengen.

Waar het gaat om de samenhang van het beleid na de decentralisatie is deze vraag lastig te beantwoorden, aangezien de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het beleid naar het lokaal domein is verschoven. De inspanningen zijn vooral gericht geweest op het consistent doorvoeren van de feitelijke decentralisatie, de verdere invulling van de stelselverantwoordelijkheid en het, met zeer beperkte middelen, faciliteren van de transformatiedoelstellingen.

Hoofdstuk 5

Overzicht uitgevoerd onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid

Dit hoofdstuk bevat een overzicht van het beschikbare onderzoek naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid gericht op jeugdbescherming. Daarmee geeft dit hoofdstuk antwoord op de volgende vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE):

- **Vraag 8:** Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
- **Vraag 9:** Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
- **Vraag 10:** In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Algemeen

Er is op verschillende manieren (onderzoeks)materiaal verzameld. In de eerste plaats is via desk research gezocht naar bronnenmateriaal inzake jeugdbescherming. Daarnaast is aan inhoudelijke experts gevraagd om al het relevante materiaal dat tot hun beschikking stond aan te leveren. Dit leverde een waardevolle aanvulling op het materiaal dat reeds via desk research was verkregen. Als laatste stap is een verzamellijst gemaakt van al het materiaal. Deze verzamellijst is ter controle en eventuele aanvulling weer langs de inhoudelijke experts gegaan. Dit leverde enkele aanvullingen op het bronnenmateriaal op. Als inclusiecriteria is aangehouden dat het materiaal over het onderwerp jeugdbescherming moest gaan. Al dat materiaal is vervolgens bestudeerd (ergo: geen exclusiecriteria).

5.1 Relevant onderzoek

Hieronder volgt een overzicht van relevant onderzoek. Onder de koppen doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid wordt aangegeven of het betreffende onderzoek informatie geeft (ja), geen informatie geeft (nee) of enige informatie geeft (deels) over het betreffende onderdeel.

Tabel 8: Relevant onderzoek

Titel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Wetsevaluaties			
Tussenevaluatie Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen	Deels	Deels	Nee
Eerste evaluatie Jeugdwet: Na de transitie nu de transformatie	Ja	Ja	Nee
Rapportages en periodieke studies/monitoren			

Nationale prevalentiestudie mishandeling van kinderen en jeugdigen	Deels	Nee	Nee
Overall rapportage sociaal domein	Deels	Deels	Nee
Jeugdmonitor	Deels	Nee	Nee
Transitiecommissie Stelselherziening Jeugd - diverse rapportages	Deels	Nee	Nee
Eindbericht van de Transitie Autoriteit Jeugd	Deels	Nee	Nee
Transitieplan Jeugdzorg	Deels	Nee	Nee
Evaluaties initiatieven gericht op kwaliteitsverbetering			
Samen werken aan jeugdbescherming - Verslag van het SWING-programma nieuwe jeugdbescherming 2015-2017	Deels	Nee	Nee
De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming	Ja	Ja	Nee
Kinderen blijvend veilig. Bouw-stenen voor verder werken aan vernieuwing in de jeugd-bescherming in het nieuwe jeugdstelsel	Ja	Ja	Nee
Regeling normenkader jeugd-bescherming en jeugdreclassering / certificatieschema voor toetsing van het KMS	Indirect: in relatie tot certificering	Indirect: in relatie tot certificering	Nee
(Evaluatie) Vliegwielpjecten (meerdere stukken)	Deels	Deels	Nee
(Evaluatie van het) programma Beter Beschermd	Deels	Nee	Nee
Overig			
Brief inzake Jeugdzorg (kamerstuk 31839, nr. 262)	Ja	Deels	Nee
Decentralisatie Jeugdzorg - feitenrapport	Deels	Nee	Nee
Onderzoeken gerelateerd aan de doelmatigheid			
Rapportage kostprijsonderzoek maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering (EY)	Deels	Deels	Ja
Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming (Deloitte)	Deels	Deels	Ja
Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering (ARK)	Deels	Deels	Ja
Accounting Manual (Jeugdzorg Nederland)	Deels	Deels	Ja

5.2 Algemene lijn in onderzoeksmateriaal en lacunes

Het onderzoeksmateriaal is onder te verdelen in een aantal categorieën. De meeste onderzoeken/rapporten zien op evaluaties van initiatieven om de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen te verhogen en/of de instroom te verlagen en de duur te verkorten. Daarnaast kunnen we putten uit twee wetsevaluaties en zijn er diverse periodieke rapportages/monitoren die relevante informatie bevatten. Tenslotte zijn er vier specifieke rapporten die informatie geven over de doelmatigheid(sontwikkeling).

Geen enkel onderzoek geeft antwoord op alle drie de relevante thema's (doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid). De meeste onderzoeken geven op een van deze deeldoelstellingen een antwoord en dan vaak ook nog slechts 'deels', wat wil zeggen dat er enige/of indirecte informatie in het onderzoek is aangetroffen om iets over de doelstelling te kunnen zeggen.

Wat het vaakst ontbreekt zijn expliciete studies gericht op de doeltreffendheid (zogenaamde effectevaluaties). Wel is er behoorlijk wat materiaal aanwezig waarin indirecte informatie over de doeltreffendheid wordt aangetroffen.

Dit heeft ten eerste deels te maken met het feit dat bij beleidsvorming (vaak) geen concrete kwantitatieve doelstellingen worden geformuleerd (niet SMART), en ten tweede dat specifiek onderzoek naar de doeltreffendheid ontbreekt. Ten derde is ook niet altijd een evaluatie van nieuw beleid uitgevoerd (of heeft bijvoorbeeld wel een proces- maar geen effectevaluatie plaatsgevonden). Ten vierde speelt dat de voltooiing van de decentralisatie ten tijde van de totstandkoming van dit rapport nog relatief kort geleden was, en dat de realisatie van de daaraan gekoppelde transformatiedoelstellingen naar verwachting nog geruime tijd zal vergen.

Bovenstaande ontslaat beleidsmakers echter niet van het te allen tijde opzetten van een gestructureerd, robuust onderzoeksprogramma, zeker bij het opstellen van majeure beleidswijzigingen. Aandacht voor de doeltreffendheid en doelmatigheid is daarbij essentieel. Ook meer permanente monitoring kan hierbij een behulpzame rol spelen.

Conclusie

Er is veel onderzoek beschikbaar, echter weinig onderzoek gaat specifiek in op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Uitspraken over deze drie onderwerpen in relatie tot de doelstellingen zoals die in hoofdstuk 4 zijn weergegeven zijn dan ook slechts gedeeltelijk en met enige voorzichtigheid te doen. In de toekomst is effectonderzoek dan ook hard nodig, waarbij de vraag wordt gesteld of het beleid daadwerkelijk heeft bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen.

Voor wat betreft de doelmatigheidsontwikkeling is wel er onderzoek aanwezig om een uitspraak te doen waar het gaat om de periode voor de decentralisatie. Na de decentralisatie is er geen doelmatigheidsonderzoek aanwezig over de besteding van de zeer beperkte middelen die resteren op de begroting van het ministerie.

Doelrealisatie:	beperkt relevant onderzoeksmateriaal aanwezig.
Doeltreffendheid:	beperkt relevant onderzoeksmateriaal aanwezig.
Doelmatigheid:	beperkt relevant onderzoeksmateriaal aanwezig.

Het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de bevindingen inzake de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Hoofdstuk 6

Analyse van het beleid: doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

In dit hoofdstuk wordt op basis van het onderzoeksmateriaal ingegaan op de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende vragen uit de RPE.

- **Vraag 6:** Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
- **Vraag 7:** Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
- **Vraag 11:** Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
- **Vraag 12:** Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
- **Vraag 13:** Hoe doelmatig is het beleid geweest?
- **Vraag 14:** Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft op basis van het onderzoeksmateriaal een antwoord op de vragen in hoeverre de doelstellingen van het beleid behaald zijn (doelrealisatie), of het beleid een positieve bijdrage heeft geleverd aan het bereiken van de doelstelling (doeltreffendheid) en of het beleid doelmatig is uitgevoerd (doelmatigheid).

We bespreken eerst de doelstellingen die golden in de periode voor de decentralisatie (tot 2015) en daarna de doelstellingen die golden na de decentralisatie (na 2015). In de daarop volgende paragraaf gaan we in op de doelmatigheidsontwikkeling. We beperken ons daarbij voornamelijk tot de doelmatigheid voorafgaand aan de decentralisatie. Inzake de beperkte middelen die na de decentralisatie resteren op de begroting van het ministerie bestaat geen informatie in relatie tot de doelmatigheid. Over de middelen die zijn overgeheveld naar het lokale domein leggen we geen verantwoording af, aangezien dat geen rijksverantwoordelijkheid meer is. Er is evenmin onderzoek of informatie aanwezig over 'de kosten op andere terreinen of voor andere partijen.' Vraag 6 en 7 uit de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) worden dus slechts voor een deel beantwoord (we komen hierop terug bij de aanbevelingen).

Bij iedere doelstelling besluiten we met een tussenconclusie; aan het eind van het hoofdstuk volgt een algehele conclusie. Vooropgesteld: de resultaten op het gebied van de jeugdbescherming – net zoals de resultaten op andere beleidsterreinen van de Rijksoverheid – worden door verschillende factoren beïnvloed. Voor een deel vallen deze buiten de directe beïnvloedingssfeer van de minister van Justitie en Veiligheid (en ook buiten de sfeer van de (Rijks)overheid).⁸¹ Hierdoor is het niet altijd eenvoudig om precies te meten c.q. inzichtelijk te maken in hoeverre het beleid van Justitie en Veiligheid bijdraagt aan de realisatie van de maatschappelijke effecten (outcome) die met het beleid worden beoogd.⁸²

⁸¹ Denk daarbij bijvoorbeeld aan de sociaaleconomische omstandigheden waarop de overheid –indirect – invloed uitoefent. Zie ook: Inleiding tot de beleidsevaluatie (H. Bressers, 1995).

⁸² Rijksbegroting 2012.

6.2 Realisatie doelstellingen jeugdbescherming (2012-2015)

Doelstelling 1: Het verlagen van de instroom en verkorten van de duur van de ondertoezichtstelling en de uithuisplaatsing.

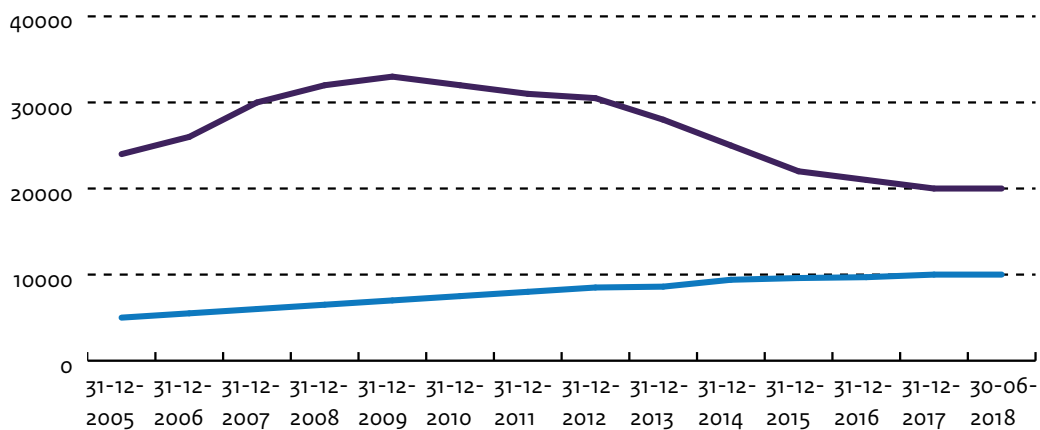
Voor deze doelstelling is geen kwantitatieve doelstelling benoemd. Ergo: hoeveel de instroom moest dalen en hoe sterk de duur van de maatregel moest worden beperkt (en ten opzichte van welk peiljaar) is niet benoemd. Dit maakt het vaststellen of de doelstelling is gerealiseerd feitelijk onmogelijk.

Wel kan worden vastgesteld dat de instroom en duur van de maatregelen in een aantal jaren is gedaald, niet alleen voorafgaand aan de decentralisatie, maar ook daarna. Zo is het aantal kinderen dat ondertoezichtstelling (OTS) is geplaatst is tussen 2009 en 2016 met bijna 33% gedaald (van 33.170 naar 22.235; een daling van ongeveer 6,8% per jaar).⁸³

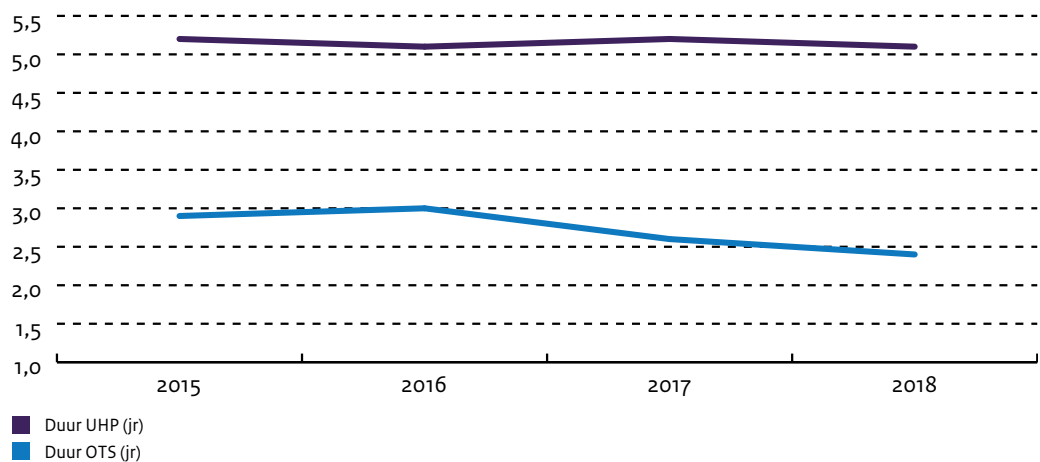
De duur van de OTS is eveneens gedaald: een gemiddelde OTS duurde in 2014 nog 2,9 jaar terwijl dat in 2018 tot 2,4 jaar was gedaald.⁸⁴

Het is niet eenvoudig aan te geven of de daling het gevolg is van het beleid of dat andere oorzaken hier het gevolg van zijn. Zeker is dat er vanuit diverse organisaties veel initiatieven genomen zijn om de instroom en duur te verkorten (zie hiervoor hoofdstuk 4), echter de doeltreffendheid van het beleid is niet hard te maken.

Figuur 3: Aantal OTS en UHP



Figuur 4: Ontwikkeling duur OTS en UHP



⁸³ Overall rapportage sociaal domein, CPB, 2016.

⁸⁴ Zie onder meer de paragraaf in hoofdstuk 6 inzake de doelmatigheidsontwikkeling.

Tussenconclusie

Er is sprake van een daling voor en na de decentralisatie. De gewenste daling is niet van tevoren gekwantificeerd zodat doelrealisatie strikt genomen niet kan worden vastgesteld. Doeltreffendheid is ook niet goed hard te maken wegens het gebrek aan effectevaluaties. Wel zijn er aanwijzingen dat het beleid effectief is geweest (zie verder onder doelstelling 2).

Doelstelling 2: Verhogen van de kwaliteit van de kindbeschermingsmaatregelen.

Kinderbeschermingsmaatregelen moeten kwalitatief hoogwaardig worden uitgevoerd en hebben als doel de voor het kind bedreigende situatie op te heffen.⁸⁵ In de onderzoeksperiode is gewerkt aan het verder verbeteren van de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen. Deze ontwikkeling van verdere professionalisering startte echter al veel eerder, al aan het begin van deze eeuw werd nagedacht over en geëxperimenteerd met nieuwe manieren en methoden om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren.

Bij deze doelstelling is het van belang vast te stellen dat er geen ‘standaard kwaliteit’ is vastgesteld die als basisnorm kan dienen waartegen verbeteringen kunnen worden afgezet. Het verhogen van de kwaliteit is dus alleen indirect vast te stellen.

Hieronder wordt een aantal belangrijke initiatieven beschreven, waarbij de nadruk ligt op initiatieven die ook geëvalueerd zijn.

In 2005 is het programma Beter Beschermd van start gegaan.⁸⁶ Dit programma, dat tot 2010 doorliep, had tot doel de kwaliteit van de jeugdbescherming te verhogen. Uit een van de onder de paraplu van dit programma uitgevoerde pilots is de Deltamethode ontstaan. Bij deze methode die specifiek over de uitvoering van de OTS gaat richt de voogd zich sterk op de communicatie en samenwerking met ouders en kind en motiveert de voogd ouders en kind om actief mee te werken aan het opstellen en uitvoeren van een plan, gericht op het herstellen van een veilige situatie voor het kind.⁸⁷ De methode is vanaf 2009 landelijk ingevoerd en is in 2010 positief geëvalueerd.⁸⁸

Uit gerelateerd onderzoek blijkt dat het gebruik van de Deltamethode een positief effect heeft op de ‘duur van de OTS, de kans op uithuisplaatsing en de duur van de uithuisplaatsing’.⁸⁹

Na afloop van het programma Beter Beschermd heeft het ministerie vanaf 2011 middelen beschikbaar gesteld om zogenaamde Vliegwielpjecten te starten, om –voortbouwend op de Deltamethode – te komen tot nieuwe, innovatieve methoden om de uitvoering van beschermingsmaatregelen te verbeteren. In totaal zijn 22 uiteenlopende projecten uitgevoerd. Uit onderzoek blijkt dat het aannemelijk is dat de Vliegwielpjecten een positieve bijdrage hebben geleverd aan de daling van het aantal OTS en uithuisplaatsingen.⁹⁰

85 Tijdens het onderzoek is bekeken in hoeverre informatie over het aantal klachten van cliënten een indicatie kon geven over de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen. De Stichting Advies- en Klachtenbureau jeugdzorg (AKJ) rapporteert in haar jaarverslagen inzake aard en omvang van de binnengekomen klachten, echter deze regaderen de jeugdhulp als geheel en niet specifiek de jeugdbescherming; om die reden biedt dit geen goede basis voor het trekken van conclusies. Andere bekeken bronnen boden ook geen relevante informatie. Nota bene: de aard van de klachten is gedurende de onderzoeksperiode hetzelfde gebleven (gebrekkige informatievoorziening, bejegening en de genomen beslissing); de omvang is de afgelopen jaren iets gestegen.

86 Zie onder meer: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmj1eyo/vihw5gzex6yw>

87 PI Research & Van Montfoort (2009). ‘Handboek Deltamethode Gezinsvoogdij: De nieuwe methode voor de uitvoering van de ondertoezichtstelling’.

88 Implementatie en doelmatigheid van de Deltamethode Gezinsvoogdij.

89 Zie: Duur van de OTS, de kans op uithuisplaatsing en de duur van de uithuisplaatsing. (Stams e.a., 2010), p. 4., (https://www.wodc.nl/binaries/volledige-tekst_tcm28-70288.pdf)

90 Zie: Regioplan, Voorbereiding evaluatie wetswijziging jeugdbescherming (2015), p. 20; en: Kinderen blijvend veilig (NJI, 2014).

Het NJI heeft onderzoek naar 12 van deze projecten gedaan.⁹¹ Alhoewel voorzichtigheid geboden is (de looptijd van een aantal projecten was kort en/of het was nog niet goed mogelijk om de effecten van het project te onderzoeken), is er een trend zichtbaar van een daling van de instroom en duur van de OTS en uithuisplaatsing op die plekken waar de projecten zijn uitgevoerd.⁹²

Na afronding van de Vliegwielpjecten is in opdracht van het ministerie in 2014 het SWING-programma geïnitieerd, dat tot doel had om voort te bouwen op de eerder genoemde Vliegwielpjecten en verdere vernieuwing in het jeugdbeschermingsveld te stimuleren met het oog op de aanstaande transitie van de jeugdzorg naar het lokaal domein. Onder regie van het NJI zijn 11 projecten uitgevoerd die zagen op de volgende thema's:

1. Samenwerking in de keten;
2. Samenwerken met jeugdige, gezin en netwerk;
3. Samenwerken met burgers;
4. Nieuwe methoden.

Uit de evaluatie door het NJI blijkt dat wanneer naar het programma als geheel wordt gekeken de resultaten (bescheiden) positief zijn. Er zijn verschillende nieuwe bouwstenen bedacht en in de praktijk beproefd die – wanneer zij landelijk uitgerold worden – een positieve bijdrage kunnen leveren aan de uitvoering van de beschermingsmaatregelen en het realiseren van de transformatiedoelstellingen.⁹³

Een ander initiatief was de introductie van de familiegroepsplannen. Een familiegroepsplan is een plan van aanpak dat door het kind samen met het netwerk (ouders, familie, vrienden etc.) wordt gemaakt. Uit de evaluatie over het effect van de familiegroepsplannen door het WODC blijkt dat er geen verschil wordt gevonden tussen gezinnen waar wel en gezinnen waar geen familiegroepsplan tot stand is gekomen als het gaat om bereikte resultaten in termen van veiligheid voor kinderen.⁹⁴

Voor veel van deze initiatieven geldt los van de deels positieve signalen uit hierboven genoemde studies echter dat er vaak nog onvoldoende onderzoek naar de effectiviteit van de verschillende methodes is gedaan. Verkennende kwalitatieve en kwantitatieve studies laten een gemêleerd beeld zien: sommige interventies lijken in potentie positief te werken, andere niet of minder.

In haar algemeenheid geldt dat de kennis over wat werkt en wat niet simpelweg nog niet ver genoeg (onderbouwd) is.⁹⁵

De herziene Kinderbeschermingswetgeving die op 1 januari 2015 is ingevoerd maar vanwege de directe relatie met het verhogen van de kwaliteit van de kinderbeschermingsmaatregelen hier wordt behandeld is in 2018 geëvalueerd. Het gaat hierbij expliciet om een tussenevaluatie.

De wet heeft expliciet tot doel om de effectiviteit van de jeugdbescherming te vergroten en het belang en welzijn van het kind (nog) centraler te zetten. Een eindevaluatie vindt op dit moment plaats.

⁹¹ Dit waren:

1. VERVE (Ontwikkeld door Bureau Jeugdzorg Overijssel, Raad voor de Kinderbescherming Overijssel, William Schrikker Groep (WSG) en Eigen Kracht Centrale (EKC))
2. SAVE (Ontwikkeld door BJZ Utrecht samen met WSG en Raad voor de Kinderbescherming)
3. Integrale Jeugdbescherming (Bureau Jeugdzorg Rotterdam)
4. Doorontwikkeling Delta (William Schrikker Groep)
5. Generiek Gezinsgericht Werken (Jeugdbescherming Regio Amsterdam)
6. Beschermen & Versterken en 'In eigen hand' (Bureau Jeugdzorg Noord-Holland)
7. Kanz (Bureau Jeugdzorg Noord-Brabant)
8. Vragenlijst Minimaal Opvoedgedrag (Bureau Jeugdzorg Limburg)
9. Verdiepingstrainingen Signs of Safety (Bureau Jeugdzorg Drenthe)
10. Brede Integrale Werkwijze (Bureau Jeugdzorg Haaglanden/Zuid-Holland)
11. Implementatie Signs of Safety (Bureau Jeugdzorg Groningen)
12. Aanpak vechtscheidingen (Bureau Jeugdzorg Friesland)

⁹² Zie: Kinderen blijvende veilig (NJI, 2014).

⁹³ Zie: Samen werken aan jeugdbescherming. Verslag van het SWING-programma nieuwe jeugdbescherming (NJI, 2017).

⁹⁴ De inzet van familienetwerkberaden in de jeugdbescherming (WODC, 2016).

⁹⁵ Veiligheid in gezinnen: een zaak voor iedereen (NJI, 2020).

Onderzoekers concluderen onder meer:

‘Er is een aantal positieve ontwikkelingen door de wijziging van de wet. Er is meer aandacht gekomen voor concrete bedreigingen en concrete werkdoelen in de beschikkingen, waardoor voor ouders en ook GI-medewerkers meer duidelijkheid is; de transparantie is toegenomen. Ook wordt meer vanuit een toekomstgericht perspectief naar de aanvaardbare termijn van een OTS gekeken, waardoor er vaker voor een kortere periode OTS wordt opgelegd.’⁹⁶

Over een aantal andere doelstellingen, zoals meer aandacht voor het gesprek met het kind en de werkbaarheid van de term ‘acceptatie van hulp’ zijn onderzoekers minder positief.

Tussenconclusie

Vanaf het begin van deze eeuw zijn zeer veel initiatieven genomen om de kwaliteit van de uitvoering van de beschermingsmaatregelen te verhogen. In diverse programma’s is – in eerste instantie voornamelijk in pilotvorm – gewerkt aan nieuwe methoden om de ontwikkelingsbedreiging van het kind zo snel en effectief mogelijk op te heffen. Een aantal van deze methodieken is effectief gebleken en ondertussen landelijk ingevoerd.⁹⁷ Het ontbreekt echter vaak nog aan specifiek effectonderzoek zodat de relatie tussen de resultaten (bijvoorbeeld een daling van de OTS en uithuisplaatsing) en het beleid niet voldoende hard te maken is.

Voor wat betreft de vernieuwde Kinderbeschermingswetgeving geldt dat er positieve ontwikkelingen zijn, maar dat het nu nog te vroeg is om uitspraken over de doeltreffendheid te kunnen doen.

Doelstelling 3: Het voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft.

Het ministerie van JenV was samen met het ministerie van VWS, de VNG en het IPO verantwoordelijk voor een zorgvuldige decentralisatie van de jeugdbeschermingstaken van de Rijksoverheid naar het lokale domein, waarbij de continuïteit en kwaliteit van de zorg behouden zou blijven.

Hierbij was de voornaamste opdracht het bieden van continuïteit van zorg na de decentralisatie. De Transitie Autoriteit Jeugd (TAJ) rapporteerde begin 2015 dat op 1 december 2014 de contractering voor jeugdhulp (inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering) voor 99% rond was.⁹⁸ Deze doelstelling is dus behaald (doelrealisatie). Uit in december 2019 verschenen onderzoek van AEF naar het functioneren van de TAJ blijkt dat de inspanningen op dit terrein door de TAJ effectief zijn geweest (doeltreffendheid).⁹⁹

Zo stellen onderzoekers:

Op grond van dit onderzoek komt AEF tot de conclusie dat de TAJ heeft voldaan aan haar taakopdracht en grotendeels doeltreffend en doelmatig is geweest in het realiseren van haar beleidsdoelen.¹⁰⁰

De TAJ concludeerde op haar beurt dat de transitie in haar geheel ‘beheerst’ was verlopen en dat er amper faillissementen van jeugdzorginstellingen zijn opgetreden. De beschikbare gelden in het transitiefonds (€ 200 mln.) hebben hier in positieve zin aan bijgedragen.

Voor wat betreft het behoud van de kwaliteit van de geboden zorg (een tweede kernelement gerelateerd aan de transitie) ligt de zaak wat gecompliceerder. Kwaliteitseisen nemen een belangrijke plek in de Jeugdwet in. Zij vormen één van de wettelijke waarborgen die de wet kent.¹⁰¹ Echter, er is geen eenduidige, geaggregeerde wijze waarop gegevens over die kwaliteit worden geregistreerd en/of gemonitord.

96 P. 55 evaluatie Kinderbeschermingswetgeving.

97 Zie ook: Erkenningscommissie Interventies. Voor een volledig overzicht wordt verwezen naar de website: <https://www.nji.nl/nl/Databank/Databank/Effectieve-Jeugdinterventies/Erkende-interventies>

98 Zie: eerste evaluatie Jeugdwet, p.524.

99 Zie: <https://www.aef.nl/aef-evalueert-transitie-autoriteit-jeugd>

100 Zie het onderzoek van AEF, pagina 5.

101 De andere is de jeugdhulpplicht.

De kwaliteit van de geboden zorg (we hebben het hier over de kwaliteit van de jeugdhulp, waar de jeugdbescherming en jeugdreclassering een onderdeel van zijn) kan op verschillende manieren worden geborgd en beïnvloed. In de evaluatie van de Jeugdwet is hier uitgebreid bij stilgestaan.

In de eerste plaats is het certificeren van de instellingen die de jeugdbescherming en de jeugdreclassering uitvoeren een van de instrumenten om de kwaliteit te borgen. De onderzoekers constateren:

‘...dat het Keurmerkinstituut haar certificeringstaken naar behoren uitvoert.’¹⁰²

Een tweede indicator die informatie verschaft over de kwaliteit van de geboden jeugdhulp is informatie van betrokken partijen. Kort gezegd geven de onderzoekers aan dat:

‘...de meerderheid van de ouders in dit onderzoek positief is over de kwaliteit van de hulp en over de hulpverleners.’¹⁰³

Ook gemeenten zijn over het algemeen tevreden over de kwaliteit van de geboden jeugdhulp, waarbij moet worden opgemerkt dat gemeenten maar in beperkte mate inzicht hebben in die kwaliteit.

Voor wat betreft de zorgprofessionals geldt dat er behoorlijke verschillen zitten in de waardering die zij uitspreken over de kwaliteit van de door hen geboden diensten. Lokale teams zijn beduidend positiever dan specialisten, GI's en Veilig Thuis.

Logischerwijs wordt de kwaliteit van de jeugdhulp ook beïnvloed door de kwaliteit van de ingezette professionals. In veel gevallen (1/3 tot 50%) worden door organisaties soms professionals ingezet die niet geregistreerd staan in het kwaliteitsregister. De onderzoekers hebben echter geen informatie kunnen vinden wanneer hiertoe wordt overgegaan en of een dergelijke keuze verantwoord is of niet.¹⁰⁴

Inkoop, bekostiging en verantwoording zijn instrumenten die de gemeente kan inzetten om de kwaliteit positief te beïnvloeden. Over de feitelijke mogelijkheden daartoe zijn gemeenten niet allemaal erg positief. Tussen 1/3 en 50% van de gemeenten meent dat het inkoopstelsel een positief effect heeft op de kwaliteit van de uitvoering. Dit betekent dus dat minimaal de helft van de gemeenten deze mening niet is toegegaan. De instrumenten bekostiging en verantwoording hebben volgens gemeenten weinig invloed op de kwaliteit van de jeugdhulp.

Een laatste instrument dat van invloed is op de kwaliteit van de uitvoering is de financiering van de zorgprofessionals door de gemeenten. Het beeld hierover verschilt per aanbieder. Zo vindt 75% van de lokale teams dat zij voldoende middelen heeft om de kwaliteit te waarborgen, terwijl slechts 10% van de jeugdaanbieders dat vindt.

Als laatste, en dit is eerder randvoorwaardelijk dan inhoudelijk: het ontbreken van eenduidige, uniforme kwaliteitsindicatoren maakt het verzamelen, monitoren en interpreteren van gegevens door gemeenten ingewikkeld.¹⁰⁵ Dat wil overigens niet zeggen dat er geen informatie is. Niet alleen wordt gewerkt aan outcome-indicatoren voor de jeugdbescherming en -reclassering door het NJI, maar ook het CBS verzamelt structureel informatie en de voortgangsrapportages van bijvoorbeeld het programma Zorg voor de jeugd leveren ook waardevolle, kwalitatieve en kwantitatieve gegevens op.

Concluderend stellen de onderzoekers dan ook:

‘Het is onmogelijk gebleken om gekwantificeerde uitspraken te doen over de mate waarin de kwaliteitseisen worden gerealiseerd. Dat hangt direct samen met het feit dat niet systematisch wordt nagegaan hoe het met die (kwaliteits) waarborgen staat: er zijn geen landelijke cijfers en ook gemeenten hebben hier geen, vergelijkbare, cijfers over.’¹⁰⁶

¹⁰² Evaluatie Jeugdwet, p. 531. Nota bene: Dit systeem heeft wel kwetsbaarheden, namelijk wanneer een instelling haar certificaat verliest of wanneer een gemeente beslist om met een nieuwe gecertificeerde instelling in zee te gaan.

¹⁰³ Evaluatie Jeugdwet, p. 530. Nota bene: Ouders zijn minder positief over hulp met verblijf dan over ambulante hulp. Het meest kritisch zijn zij over de gedwongen hulp.

¹⁰⁴ Evaluatie Jeugdwet, p. 530.

¹⁰⁵ Evaluatie Jeugdwet, p. 530-531.

¹⁰⁶ Evaluatie Jeugdwet, p. 530.

Tussenconclusie

De continuïteit van zorg is gewaarborgd ten tijde van de decentralisatie en de inspanningen die daarop gericht waren hebben hun vruchten afgeworpen. Of de kwaliteit eveneens behouden is gebleven laat zich op basis van het materiaal niet vaststellen.

6.3 Realisatie doelstellingen jeugdbescherming (2015-2018)

Doelstelling 1: Het verder inrichten van de stelselverantwoordelijkheid door de minister.

Het Rijk heeft als stelselverantwoordelijke de inhoud van de jeugdhulp – waaronder jeugdbescherming en jeugdreclassering – het budget, het toezicht en zorgvuldige monitoring aan zich gehouden. De rest is lokale verantwoordelijkheid geworden. De minister is stelselverantwoordelijke. We kijken hier of de minister ten eerste oog heeft en verantwoordelijkheid neemt voor het functioneren van het stelsel als geheel en, als onderdeel daarvan, de noodzakelijke informatie verzamelt en ten tweede of de minister voldoende afstand houdt van incidenten die in de uitvoering geschieden en die binnen het lokale domein moeten worden afgehandeld.

Mede om te borgen dat de transitie zorgvuldig zou verlopen en het stelsel als geheel niet alleen zou kunnen blijven functioneren maar ook conform de uitgangspunten van de stelselvernieuwing (en verantwoordelijkheden) zou worden ingericht is in de 2014 de TAJ opgericht. Een van de instrumenten die de TAJ had om dit proces te faciliteren was een subsidiefonds van € 200 mln. Deze gelden zijn voornamelijk gebruikt om frictiekosten van jeugdhulpaanbieders te drukken en de mogelijke ‘schokken’ door de transitie op te vangen. Uit onderzoek door AEF blijkt dat de TAJ haar taak wat dat betreft correct en doeltreffend heeft uitgevoerd.¹⁰⁷

De verantwoordelijkheid van het Rijk na de transitie ziet primair op het functioneren van het stelsel als zodanig; eventuele incidenten zouden binnen de lokale democratische verhoudingen moeten worden afgedaan. De gemeenteraden moeten gaan toezien op de naleving van de Jeugdwet, niet het Rijk. Dit betekent dat pas bij meer dan incidentele ‘missers’¹⁰⁸ de (toezichts)bevoegdheden van de Rijksoverheid en de minister in beeld zouden moeten komen. In de praktijk ligt dit iets gecompliceerder, zo wordt duidelijk uit de eerste evaluatie van de Jeugdwet.

Zo blijkt het in de praktijk niet zo eenvoudig om politieke verantwoordelijkheid voor incidenten daadwerkelijk af te houden. De Tweede Kamer neemt bijvoorbeeld niet altijd genoegen met een afzijdige houding van de bewindspersoon, zoals te zien was bij een discussie over wachtlijsten.¹⁰⁹ Hier pakte de bewindspersoon een actieve rol “hands on” terwijl het risico hierbij wel is dat de bewindspersoon hiermee:

‘...meer verantwoordelijkheid voor het oplossen en voorkomen van incidenten neemt, dan waar hij volgens de oorspronkelijke theorie op kan worden aangesproken.’¹¹⁰

Concluderend geven onderzoekers over de invulling van de stelselverantwoordelijkheid het volgende aan:

De stelselverantwoordelijkheid van het Rijk is in de eerste anderhalf jaar van de Jeugdwet niet onjuist ingevuld, maar laat wel een spanning zien tussen de wens van de wetgever om incidenten bij de gemeenteraad te laten en de soms wat weinig afwachtende houding van de staatssecretaris ten aanzien van lokale incidenten.¹¹¹

Verdere verbetering is in de toekomst zeker mogelijk:

¹⁰⁷ AEF, Evaluatie TAJ, 2019.

¹⁰⁸ Of zware incidenten (zie: evaluatie van de Jeugdwet, p. 93).

¹⁰⁹ Zie: Aanhangsel Handelingen II 2014/15, nrs. 2623 en 3156. Kamerstukken II 2015/16, 31839, 522. Aanhangsel II 2016/17, nr. 25 en Aanhangsel van de Handelingen II 2014/15, nr. 2623

¹¹⁰ Boogaard, B. & M.L. van Emmerik, Decentralisatie van politieke verantwoordelijkheid; Evaluatie van de stelselverantwoordelijkheid onder de nieuwe Jeugdwet (Leiden: Universiteit Leiden 2017).

¹¹¹ Evaluatie Jeugdwet, p. 95.

‘...er is ruimte voor verbetering van de invulling van de stelselverantwoordelijkheid door een iets meer afwachterende houding ten aanzien van lokale incidenten.’¹¹²

Voor wat betreft de mede door de overheid verzamelde gegevens die informatie moeten verschaffen over het functioneren van het stelsel geldt dat er door diverse organisaties, veel informatie wordt verzameld (CBS, NJI, voortgangrapportages van onder meer Zorg voor de Jeugd) maar dat het ontbreken van eenduidige indicatoren wel een zorgpunt is.¹¹³ Op dit moment worden overigens uniforme outcome-indicatoren voor de jeugdbescherming en -reclassering ontwikkeld.

Tussenconclusie

De transitie *an sich* is, mede door de inspanningen van de TAJ, goed verlopen. Voor wat betreft de stelselverantwoordelijkheid geldt dat de minister deze correct heeft ingevuld, maar dat hij zich in de toekomst nog iets terughoudender zou kunnen opstellen ten aanzien van incidenten op lokaal niveau. Ook kunnen, bij het vaststellen van uniforme outcome-indicatoren, waardevollere interpretaties gegeven worden over (de kwaliteit van) het functioneren van het stelsel als geheel.

Doelstelling 2: Het faciliteren van de transformatiedoelstellingen door het ministerie van Justitie en Veiligheid.

Naast het formele gedeelte van de decentralisatie (de transitie) zijn er drie transformatiedoelen gesteld:¹¹⁴

1. kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel;
2. de problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt;
3. er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.

De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van de transformatiedoelstellingen. De Rijksoverheid, waaronder het ministerie van Justitie en Veiligheid, heeft daarbij slechts een stimulerende, faciliterende rol, onder meer door het stimuleren en financieren van projecten gericht op de realisatie van de doelstellingen.

De eerste evaluatie van de Jeugdwet¹¹⁵ biedt een eerste inzicht hoe het met de realisatie van de doelstellingen – die overigens de gehele jeugdhulp aangaan – is gesteld. Daarbij wordt aangetekend dat het (gelet op het redelijk vroege tijdstip van deze evaluatie, de publicatiedatum van deze studie is januari 2018) niet reëel is te veronderstellen dat de doelstellingen reeds nu behaald zouden zijn. Onderzoekers stellen zelf ook dat:

‘...de [...] transformatiedoelstellingen op deze korte termijn nog niet gerealiseerd zullen zijn.’¹¹⁶

Dit is een proces dat tijd kost. Zoals onderzoekers stellen is het proces van het realiseren van de transformatiedoelstellingen:

‘...afhankelijk van de manier waarop gemeenten de uitvoering ter hand nemen en de reacties hierop in het veld. Dit zijn processen die veel tijd zullen nemen. Het zijn ook geen lineaire processen, maar veel eerder interactieve processen. Het veld reageert op de gemeente, op grond van die reacties zal een gemeente zijn beleid aanpassen wat weer zal leiden tot andere reacties van het veld. In dit proces speelt ook de landelijke overheid, gezien haar systeemverantwoordelijkheid, een rol.’¹¹⁷

¹¹² Evaluatie Jeugdwet, p. 93 e.v.

¹¹³ Evaluatie Jeugdwet, p. 530-531

¹¹⁴ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-28.html>

¹¹⁵ Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie (ZonMW, 2018).

¹¹⁶ Evaluatie Jeugdwet, p. 19.

¹¹⁷ Evaluatie Jeugdwet, p. 18

Niet voor niets is de ondertitel van de hier aangehaalde studie dan ook :

‘Na de transitie nu de transformatie.’

Dit in ogenschouw nemend concluderen de onderzoekers dan ook:

‘De veranderingen sinds de invoering van de Jeugdwet zijn vooral te kenmerken als transitie, de gewenste transformatie, gericht op de realisatie van de doelen van wet, moet grotendeels nog vorm krijgen.’¹¹⁸

Vanuit het ministerie van VWS en JenV, de VNG, de branches gespecialiseerde zorg voor jeugd en de landelijke cliëntenorganisaties is als reactie op de eerste evaluatie van de Jeugdwet het programma Zorg voor de Jeugd opgesteld. Dit programma heeft als hoofddoel de jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering merkbaar en meetbaar steeds beter te maken voor kinderen, jongeren en gezinnen, zodat ze op tijd passende hulp ontvangen.¹¹⁹ Dit levert een bijdrage aan de realisatie van de transformatiedoelstellingen.

Ook het rapport van AEF inzake het functioneren van de TAJ concludeert:

‘Stelselwijzigingen van deze aard kosten tijd. [...] Op dit moment staat het jeugddomein nog steeds voor een opgave om de beoogde doelen van de Jeugdwet in de praktijk te realiseren.’

Daarnaast concludeert AEF eveneens dat om deze (transformatie)doelstellingen te realiseren een ‘hulpstructuur’ in de vorm van bijvoorbeeld een Transitieautoriteit voorlopig noodzakelijk blijft.¹²⁰

Zoals eerder gememoreerd is ook de herziene kinderbeschermingswetgeving bedoeld om de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen effectiever te laten zijn. De tussenevaluatie laat enige eerste resultaten zien, mogelijk laat de nu gestarte eindevaluatie nog bruikbare resultaten zien.¹²¹

Tussenconclusie

Alhoewel enige eerste resultaten zichtbaar zijn (zie verder hieronder) concluderen verschillende onderzoekers dat stelselwijzigingen (en wijzigingen in werkwijze, methode en cultuur) tijd kosten en het niet te verwachten was dat deze binnen de onderzoeksperiode gerealiseerd zouden kunnen worden. In de eerste evaluatie van de Jeugdwet wordt door de onderzoekers expliciet aandacht besteed aan de stand van zaken met betrekking tot de realisatie van de drie transformatiedoelstellingen. Hieronder wordt op de drie verschillende doelen apart ingegaan.

Transformatiedoel 1: Kinderen en hun ouders worden meer in staat gesteld zelf de regie te voeren over de opgelegde maatregel.

De eerste doelstelling was om te bereiken dat 1. er meer gebruikgemaakt zou worden van de mogelijkheden van de jeugdige, zijn familie en zijn netwerk¹²² om zelf de regie over de opgelegde maatregel te voeren waardoor 2. de druk op dure gespecialiseerde zorg zou afnemen.

De eerste transformatiedoelstelling gaat over het realiseren van de juiste hulp op maat, meer inzetten op preventie, uitgaan van eigen mogelijkheden, demedicalisering, ontzorgen en normaliseren. Door eerder in te zetten op de juiste hulp op maat wordt een verminderd beroep op dure gespecialiseerde hulp verwacht.

¹¹⁸ Evaluatie Jeugdwet

¹¹⁹ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/actieprogramma-zorg-voor-de-jeugd>

¹²⁰ AEF, p. 7-8.

¹²¹ Zoals eerder gememoreerd wordt het thema Kindermishandeling hier buiten beschouwing gelaten (en dat geldt dan dus ook voor de prevalentiestudies kindermishandeling). In de beleidsdoorlichting “preventie maatregelen” wordt hier wel aandacht aan besteed.

¹²² Of: sociale omgeving.

De onderzoekers concluderen:

*Op het moment van deze tussenevaluatie is er nog geen sprake van een verminderd beroep op gespecialiseerde hulp. Ook is nog niet zichtbaar dat op grote schaal wordt ingezet op preventie. Wel wordt door ouders en cliënten gemeld dat bij de geboden hulp een groot beroep wordt gedaan op de eigen kracht van cliënten.*¹²³

Gemeenten en zorgprofessionals geven aan positieve ontwikkelingen te zien als het gaat om de ontwikkelingen aangaande dit transformatiedoel, met name waar het gaat om vroegsignalering (preventie) en het versterken van het opvoedkundig klimaat. Een daling van het beroep op gespecialiseerde hulp wordt ook door hen niet waargenomen.

Tussenconclusie

Op het moment van deze evaluatie is de doelstelling dus deels bereikt, namelijk de sterkere inzet van de jeugdige, zijn familie en zijn netwerk.¹²⁴ Er is op het moment van de evaluatie nog geen sprake van een minder sterk beroep op (dure) gespecialiseerde hulp. Daarbij merken we op dat deze conclusie de jeugdhulp als geheel regardeert. Wanneer wij kijken naar voortdurende daling van de instroom en duur van de OTS en UHP is er daarmee dus wel een minder groot beroep op 'dure maatregelen'.¹²⁵

Transformatiedoelstelling 2: De problematiek rondom een kind wordt meer dan voorheen integraal opgepakt.

De tweede transformatiedoelstelling is om meer samenhang in de aanpak van de jongere te krijgen. In de Memorie van Toelichting staat het als volgt geformuleerd:

'Integrale hulp aan gezinnen volgens het uitgangspunt "één gezin, één plan, één regisseur"; door ontschotting van budgetten ontstaan meer mogelijkheden voor betere samenwerking en innovaties in ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en gezinnen.'

De onderzoekers laten een enigszins diffuus beeld zien aangaande deze doelstelling. Zij stellen onder meer het volgende:

'Veel ouders van jeugdigen ervaren dat de problemen in het gezin in samenhang worden bekeken. Ze merken wel dat de afstemming tussen hulpverleners, die zou passen bij het motto "één gezin, één plan, één regisseur", soms ontbreekt, en dat het probleem groter is naarmate er meer hulpverleners betrokken zijn bij de hulp.'

En:

'De meeste gemeenten rapporteren een toename van de samenwerking tussen verschillende partijen uit verschillende domeinen. Een grote meerderheid ziet een toename van samenwerking van de lokale toegang tot de jeugdhulp met de Veilig Thuisorganisaties, het onderwijs, welzijnsorganisaties, GI's en de kinderopvang. Ook zien veel gemeenten een toename van samenwerking met de jeugdgezondheidszorg. Minder vaak zien gemeenten een toename in de samenwerking van de lokale teams met de huisartsen, tussen lokale teams en specialistische jeugdhulpverleners en tussen specialisten uit diverse sectoren. Veel gemeenten zien dus ontwikkelingen die wijzen op een toenemende samenhang, maar de mate van samenwerking verschilt tussen de verschillende organisaties binnen het jeugdhulpdomein. Tegelijk melden gemeenten ook lastige knelpunten bij het realiseren van dit transformatiedoel. Gemeenten geven aan dat het werken volgens het principe één gezin, één plan, één regisseur bij meervoudige problematiek, waar dit het meest relevant zou zijn, niet goed van de grond komt.'

Er is dus volgens gemeenten weliswaar sprake van gunstige ontwikkelingen, maar naast kansen geven gemeenten ook aan dat er nog forse knelpunten liggen op het gebied van domein-overstijgend werken. Net als de gemeenten, ervaren aanbieders van jeugdhulp een toename van de samenwerking met andere aanbieders en met het sociale domein. In het algemeen merken ze ook dat de gemeenten hen zien als partner in het vormgeven van goede hulp. Lokale teams zijn, vaker

¹²³ Evaluatie jeugdwet, p. 533 e.v.

¹²⁴ Overigens is het daarbij nog van belang dat het onderscheid tussen vrijwillige hulpverlening en hulp in gedwongen kader ('drang en dwang') scherper dan nu wordt afgebakend, zodat voor betrokkenen duidelijker is wat hun rechten en plichten zijn. Zie onder meer het rapport van de RSJ/RVS: <https://www.rsj.nl/actueel/nieuws/2019/11/25/rsj-en-rvs-helder-onderscheid-nodig-tussen-vrijwillige-jeugdzorg-en-jeugdbescherming>

¹²⁵ Zie onder meer de cijfers van het CBS en de rapportages van het programma Zorg voor de Jeugd.

dan specialistische aanbieders, positief over het bestaan van regionale en landelijke samenwerkingsafspraken. Maar ook voor de partijen in het zorglandschap zijn er knelpunten op het gebied van samenhang. Zij geven aan dat samenwerking wordt bemoeilijkt door het werken met aanbestedingen en de daaruit voortvloeiende concurrentie, de administratieve processen en de regeldruk.¹²⁶

Tussenconclusie

Uit het onderzoek blijkt dat betrokken partijen aan de ene kant een toenemende samenwerking en veel kansen zien, maar dat er ook nog veel onopgeloste knelpunten resteren. Deze doelstelling is deels bereikt.

Transformatiedoelstelling 3: Er is meer dan voorheen ruimte voor professionals om tot een optimale aanpak te komen.

De derde doelstelling van de decentralisatie is het creëren van meer ruimte voor de professional. Of zoals het in de Memorie van Toelichting staat:

‘Meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk; betrokken professionals die sociale netwerken in de omgeving van het gezin weten in te schakelen en die kunnen samenwerken met vrijwilligers en familieleden en hun kracht weten te benutten.’¹²⁷

De onderzoekers zijn kritisch over de realisatie van dit transformatiedoel:

‘Van de drie transformatiedoelen zijn alle partijen het meest kritisch over de realisatie van het doel ‘meer ruimte voor professionals’. Dit transformatiedoel richt zich op het bieden van meer ruimte voor professionals om de juiste hulp te bieden door vermindering van regeldruk. Zijn de gemeenten doorgaans positief over de ontwikkelingen die zij zien aangaande de eerste twee transformatiedoelen, ten aanzien van dit derde doel zien veel minder gemeenten positieve ontwikkelingen. Nu vindt ongeveer de helft van de gemeenten dat de Jeugdwet bijdraagt aan het bieden van ruimte voor professionals door het verminderen van regeldruk, en slechts één op de drie vindt dat de Jeugdwet bijdraagt aan het minimaliseren van bureaucratische lasten. Het uitgangspunt van veel gemeenten is wel dat zij professionals meer ruimte willen geven. Kennelijk ervaren veel gemeenten niet dat die ruimte er nu is.’

En:

‘Er is een rare contradictie opgetreden. De Jeugdwet biedt weliswaar ruimte voor meer vrijheid en die vrijheid is er ook. Deze gemeentelijke beleidsvrijheid manifesteert zich in een diversiteit aan organisatievormen, contractvormen, toezichts- en verantwoordingskaders. Die diversiteit betekent voor professionals echter een toename van administratieve lasten, omdat zij te maken hebben met diverse administratieve systemen en daarmee een afname van hun vrijheid. Die toename belemmert professionals: ze kunnen hun tijd maar één keer besteden. De tijd die ze besteden aan de administratie gaat ten koste van hun directe tijd voor cliënten.’¹²⁸

Er zijn in de loop der tijd verschillende initiatieven genomen om de realisatie van deze doelstelling snel dichterbij te brengen, waaronder de oprichting van het ketenbureau I-Sociaal Domein (vanaf 2018), het programma Zorg voor de Jeugd (vanaf 2018) en het programma Ontregel de Zorg (vanaf 2019).

Tussenconclusie

Onderzoekers concluderen dat deze doelstelling ten tijde van het onderzoek niet gerealiseerd is.

¹²⁶ Evaluatie Jeugdwet.

¹²⁷ Memorie van Toelichting Jeugdwet, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013.

¹²⁸ Evaluatie Jeugdwet.

6.4 Algehele conclusie realisatie doelstellingen jeugdbescherming

In dit hoofdstuk is op basis van het voorhanden zijnde onderzoek bekeken in hoeverre de doelstellingen van het beleid zijn behaald (doelrealisatie) en in hoeverre het beleid daaraan een positieve bijdrage heeft geleverd (doeltreffendheid). De uitkomsten laten een gevarieerd beeld zien.

Doelstellingen voor de decentralisatie (2012-2015):

1. Er heeft een daling van de instroom en duur van de kinderschermingsmaatregelen plaatsgevonden; niet hard te maken is dat dat door het gevoerde beleid komt, alhoewel er wel indicaties zijn dat dit een positief effect heeft gehad.
2. De kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen is verbeterd en het beleid dat daarvoor is ontwikkeld en geïmplementeerd is daar in potentie ook medeverantwoordelijk voor; echter het ontbreken van effectonderzoek maakt een harde uitspraak hierover onmogelijk.
3. Het voorbereiden en uitvoeren van de transitie naar het lokaal domein is goed verlopen in die zin dat de continuïteit van zorg geborgd is. De inspanningen van onder meer de TAJ hebben daaraan bijgedragen. Over het handhaven van de kwaliteit van de geboden zorg valt geen duidelijke uitspraak te doen.

Doelstellingen na de decentralisatie (2015-2018)

1. De minister heeft zijn stelselverantwoordelijkheid correct ingevuld, maar kan deze nog zuiverder invullen door terughoudender te zijn daar waar het gaat om het wel of niet inspringen bij incidenten op lokaal niveau.
2. Het stimuleren van de realisatie van de transformatiedoelstellingen is deels gelukt in die zin dat uit het onderzoek naar de Jeugdwet blijkt dat voor een deel van die doelstellingen vooruitgang is geboekt. Bij andere doelstellingen wordt (nog) geen resultaat gezien. Daarbij moet worden opgemerkt dat het moment van evaluatie redelijk kort op de daadwerkelijke transitie heeft plaatsgevonden, wat een verklaring kan geven voor het nog niet realiseren van alle doelstellingen.

6.5 Doelmatigheidsontwikkeling jeugdbescherming en jeugdreclassering (2012-2018)

Inleiding

Naast de beantwoording van de vragen of de beoogde doelstellingen zijn behaald en of het beleid een positieve bijdrage aan het behalen van die doelstellingen heeft geleverd (doeltreffendheid), dient ook de vraag of het beleid doelmatig is uitgevoerd te worden beantwoord.

In principe is de doelmatigheid gerelateerd aan de doeltreffendheid van het beleid. Immers: als het beleid niet doeltreffend is, is het per definitie ook niet doelmatig. Indien deze relatie niet helder is te leggen kan worden gekeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van de verschillende betrokken organisaties. Indien kostprijzen van verschillende producten aanwezig zijn, kan een vergelijking tussen die prijzen (P) in relatie tot de volumes (Q) gedurende de onderzoeksperiode gemaakt worden, ofwel hoe ontwikkelde de prijs zich tot het volume en wat kan er geconcludeerd worden op basis van die beschreven ontwikkeling. Voorwaarde hiervoor is wel dat de invulling/definitie van Q gelijkblijft. Wanneer kostprijzen niet aanwezig zijn, kunnen initiatieven om doelmatiger te gaan werken (bijvoorbeeld efficiencykortingen) worden beschreven om zo toch een enigszins onderbouwde uitspraak over de doelmatigheidsontwikkeling te geven.

Deze doorlichting handelt over de periode van 2012 tot 2018. Na de decentralisatie in 2015 is het budget dat met jeugdbescherming (en jeugdreclassering) gemoeid is overgeheveld naar het gemeentefonds.

Tabel 9: realisatie art. 34.5 (jeugdbescherming en jeugdreclassering)¹²⁹

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Jeugdbescherming	294.636	306.218	288.007	1.856	1.543	1.263
Jeugdreclassering	66.716	65.133	62.204	0	0	0

Vanaf dat moment is het aan gemeenten en instellingen om zelf afspraken te maken over de tarieven en is er niet langer meer sprake van een normtarief op basis waarvan de specifieke doeluitkering aan provincies en grootstedelijke regio's werd bepaald. De vraag of deze gelden doelmatig besteed worden moet dan ook door het lokale domein worden beantwoord; hier ligt geen taak meer voor de Rijksoverheid. Bij de decentralisatie is overigens wel een efficiencykorting van € 37 mln. ingeboekt. Op dat onderdeel gaan wij hieronder wel in. Op de begroting van het ministerie resteert een klein bedrag (tussen de € 1-2 mln.) dat gebruikt wordt om de realisatie van de transformatiedoelstellingen te stimuleren. Over de doelmatigheid van deze laatste bestedingen is geen informatie beschikbaar zodat hier alleen gekeken wordt naar de doelmatigheid van de middelen van voor de decentralisatie.

Doelmatigheid jeugdbescherming 2012-2015: historie

In de periode tot 2015 waren de taken van de Bureaus Jeugdzorg vastgelegd in de Wet op de Jeugdzorg en ontvingen provinciale overheden van het ministerie een specifieke doeluitkering gebaseerd op de afgesproken normprijs (P) vermenigvuldigd met het aantal cliënten (Q) voor de uitvoering van kinderschermingsmaatregelen door de Bureaus Jeugdzorg en de Landelijk Werkende Instellingen die onder verantwoordelijkheid van de desbetreffende provincie vielen.¹³⁰

Dit normprijsstelsel is in 2007 ingevoerd. De door het ministerie gehanteerde normprijs werd gebaseerd op afspraken die met provincies en Bureaus Jeugdzorg gemaakt werden op basis van kostprijsonderzoek onder de Bureaus Jeugdzorg. Deze afspraken en onderzoeken werden periodiek herhaald. Er is gekozen voor de systematiek van normprijzen (en niet bijvoorbeeld op basis van nacalculatie) als prikkel voor een doelmatige uitvoering. Indien de Bureaus Jeugdzorg c.q. de provincies minder uitgaven dan de normprijs, konden ze deze middelen aan hun reserves toevoegen.

Jaarlijks werden de door de accountant gecontroleerde realisatiecijfers van het aantal cliënten (Q) door de provincies aangeleverd bij het ministerie van Veiligheid en Justitie waarna de definitieve doeluitkering werd vastgesteld. Eind 2011 werd een afspraak gemaakt over een bijgesteld financieel kader (normprijs) voor 2011-2013 voor de jeugdbescherming en jeugdreclassering. De tarieven zijn toen op basis van een kostprijsonderzoek met € 17,5 mln. verhoogd.¹³¹ Bij dit akkoord is ook afgesproken dat de taakstelling van 5% uit het regeerakkoord-Balkenende IV tot 2014 wordt uitgesteld. Deze afspraken zijn in 2013 geëvalueerd, waarna overeenstemming bereikt is over de tarieven voor de gedwongen hulpverlening per 1 januari 2014. Per 1 januari 2015 is de uitvoering van de jeugdzorg gedecentraliseerd naar de gemeenten.¹³² In het Bestuursakkoord Jeugdzorg is afgesproken dat per 1 januari 2015 een bedrag van € 337 mln. wordt overgeheveld naar het gemeentefonds voor de uitvoering van jeugdbescherming en jeugdreclassering.

De plicht van de BJZ/LWI om jaarlijkse realisatiecijfers over jeugdbescherming en jeugdreclassering aan te leveren bij het ministerie van Veiligheid en Justitie is hiermee verdwenen.¹³³ Dientengevolge kunnen er over 2014 geen realisatiecijfers gegeven worden.

Met deze stelselwijziging dient ook een efficiencywinst van in totaal € 37 mln. gerealiseerd te worden; € 31 mln. voor de jeugdbescherming en € 6 mln. voor de jeugdreclassering.

¹²⁹ De bedragen zijn gebaseerd op de realisatiecijfers uit de jaarverslagen.

¹³⁰ Zie de Regeling Normbedragen Jeugdzorg; <https://maxius.nl/regeling-normbedragen-jeugdzorg-2014>

¹³¹ Deloitte: Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming (2010).

¹³² Per 1 januari 2015 is om deze reden de plicht om de realisatiecijfers over jeugdbescherming en jeugdreclassering aan te leveren bij het ministerie van VenJ verdwenen (Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg).

¹³³ Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg.

Onderzoeken/rapporten

Vier rapporten zijn van belang als het gaat om de doelmatigheidsontwikkeling in de periode 2012-2015, waarbij wordt aangetekend dat twee van deze onderzoeken voor de onderzoeksperiode plaatsvonden.

- In 2010 heeft Deloitte het onderzoek Herijkingsonderzoek tarief jeugdbescherming uitgevoerd.
- In 2011 heeft de ARK het rapport Kosten van jeugdbescherming en jeugdreclassering opgeleverd.
- Jeugdzorg Nederland heeft in 2012 op verzoek van het IPO de accounting manual opgeleverd.¹³⁴
- In 2014 heeft EY het onderzoek Rapportage kostprijsonderzoek maatregelen jeugdbescherming en jeugdreclassering afgerond.

Inhoud rapporten

Uit het eerste onderzoek van Deloitte naar de tarieven van de jeugdbescherming bleek onder meer dat de gerealiseerde tarieven (normprijzen) soms hoger en soms lager zijn dan de vastgestelde normbedragen en dat er sprake is van grote verschillen tussen de Bureaus Jeugdzorg. Ook is er sprake van grote verschillen in overheadkosten tussen de verschillende bureaus. Een aantal Bureaus Jeugdzorg heeft daarnaast grote financiële tekorten, andere weer niet. In het onderzoek worden geen verklaringen voor deze verschillen gegeven. De tarieven zijn mede naar aanleiding van dit onderzoek aangepast.

Naar aanleiding van overleg in de Tweede Kamer over deze tarieven heeft de ARK vervolgens de opdracht gekregen om onder meer onderzoek te doen naar de achterliggende verschillen zoals die hierboven zijn geconstateerd in het onderzoek van Deloitte en naar de tekorten bij de Bureaus Jeugdzorg.

De ARK concludeert onder meer dat de administratie van de Bureaus Jeugdzorg niet eenduidig is ingericht. Ook concludeert zij dat de Bureaus evenmin werken met een kostprijsberekening, zodat zij geen zicht hebben hoe hun kosten zich verhouden tot het normtarief. De ARK stelt eveneens vast dat er onvoldoende gegevens aanwezig zijn om de kostprijzen per justitiële maatregel te kunnen bepalen. Evenmin is duidelijk op welke wijze de Bureaus met hun (verschillende) tekorten omgaan.

De ARK adviseert om de administratie op orde te brengen zodat voor jeugdbescherming en jeugdreclassering reële kostprijzen kunnen worden vastgesteld.¹³⁵ Van belang hierbij is dat dit gebeurt voor het moment van de decentralisatie zodat deze prijzen aan de basis kunnen liggen van de overdracht.

In 2012 zijn de provincies en stadsregio's gestart met het uitwerken van de afspraak om de noodzakelijke verbeterslag in bedrijfsvoering en administratie, sturing en toezicht te bewerkstelligen, mede gelet op de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.¹³⁶

Jeugdzorg Nederland heeft op verzoek van het Interprovinciaal Overleg een accounting manual laten opstellen. Het doel van de invoering van deze accounting manual bij de Bureaus Jeugdzorg en Landelijk Werkende Instellingen was het bevorderen van een uniforme werkwijze van administratievoering, het eenduidig verdelen van de lasten en baten over de verschillende deelactiviteiten en een uniforme verantwoording hiervan in de jaarrekening richting het ministerie. Het accounting manual is met ingang van het boekjaar 2012 voor alle BJZ/LWI ingevoerd. In opdracht van de provincies uitgevoerd onderzoek wees uit dat de gebruikte accounting manual in lijn is met de Nederlandse wetgeving en voldoet aan de aanbevelingen daaromtrent van de ARK.

In het onderzoek van EY uit 2014 is inzicht verschaft in de kostprijzen van de jeugdbescherming en jeugdreclassering van de BJZ/LWI en werden good practices geïnventariseerd zodat de BJZ en LWI van elkaar kunnen leren. De basis voor dit onderzoek was de sinds 2012 gebruikte, hierboven genoemde accounting manual. Deze manual bood een uitstekende basis voor het onderzoek van EY en voor verdere afspraken tussen ministerie en uitvoerders. In 2014 zijn tot slot, conform de aanbevelingen van de ARK, nieuwe normprijzen voor de verschillende maatregelen in de jeugdbescherming en jeugdreclassering vastgesteld.

¹³⁴ Volledig: 'Accounting Manual 2012 voor de Kostentoerekening aan activiteiten Bureaus Jeugdzorg en Landelijk Werkende Instellingen'.

¹³⁵ 'Teneinde een reële normprijs op basis van de uitvoeringsafspraken te kunnen vaststellen zal geïnvesteerd moeten worden in de administratieve inrichting van de Bureaus Jeugdzorg en Landelijk Werkende Instellingen.'

¹³⁶ TK 2011-2012, bijlage bij Kamerstuk 31 839 nr. 158.

Conclusie ten aanzien van de doelmatigheid 2012-2018

Op basis van de rapporten en beschikbare financiële gegevens kunnen de volgende conclusies getrokken worden:

1. In het afgesloten tariefakkoord is opgenomen dat de taakstelling (5%) van het kabinet-Balkenende IV tot 1 januari 2014 is uitgesteld en dat deze kan worden ingevuld door een verkorting van de duur van de OTS met 2 maanden. Eind september 2013 is komen vast te staan dat deze duurverkortings is bereikt en daarmee de taakstelling is ingevuld. Dit duidt op een doelmatiger werkwijze door de BJZ en LWI. In theorie is het eveneens mogelijk dat de taakstelling is ingevuld door een verlies van kwaliteit bij de uitvoering van de OTS. Hier bestaan geen aanwijzingen voor. Wij wijzen hierbij op de verschillende maatregelen die genomen zijn om de kwaliteit van de uitvoering te verhogen¹³⁷ en het feit dat er in deze periode geen sprake was van een verhoogd herhaald beroep op beschermingsmaatregelen. Dat laatste is een indicatie dat er geen sprake is van kwaliteitsverlies bij de uitvoering van de OTS.
2. Bij de decentralisatie en de overgang van de middelen naar het lokale domein is een efficiencykorting van 37 mln. (11%) ingeboekt. Deze taakstelling is in de periode 2014-2018 ruimschoots behaald, deels door een daling in de instroom van de OTS maar voornamelijk door een daling van de duur van de OTS (nota bene: door een duurverkortings van 0,5 jaar in 2018 (2,4 jaar) ten opzichte van 2014 (2,9 jaar) is een efficiencywinst van ruim 17% geboekt).

¹³⁷ Denk bijvoorbeeld aan de Vliegwielpjecten en de SWING-projecten.

Hoofdstuk 7

Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)

Inleiding

In 1997 is het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) opgericht. Het LBIO is een zelfstandig bestuursorgaan dat wettelijke taken op het gebied van onderhoudsbijdragen verricht. Het LBIO valt onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid.¹³⁸

Het LBIO heeft als primaire taken het innen van zowel (internationale) partner- als kinderalimentatie.¹³⁹ Hierbij is de belangrijkste doelstelling voor het LBIO het op gang brengen van de betaling door de alimentatieplichtige aan de alimentatiegerechtigde. Dit doet het LBIO in eerste instantie door te bemiddelen en alleen daar waar nodig door het overnemen van de inning van de kinder- en partneralimentatie.

Bij de uitvoering van haar taken is het LBIO gebonden aan de wettelijke bepalingen zoals die zijn neergelegd in het Burgerlijk Wetboek¹⁴⁰ en de Wet LBIO.¹⁴¹ Het ministerie van Justitie en Veiligheid financiert het LBIO.

In de onderstaande tabel is de realisatie voor het LBIO weergegeven gedurende de onderzoeksperiode.

Tabel 10: art. 34.5 (LBIO totaal)¹⁴²

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
LBIO	4.398	4.066	4.732	1.607	1.436	1.828

In de periode na 2013 is het aantal verzoeken tot inning sterk afgenomen. Mogelijke oorzaken hiervan zijn het rond 2013 ingezette economische herstel (wat tot minder betalingsproblemen leidt) en het gestegen aantal scheidingen met partners die beiden een zelfstandig inkomen hebben (wat tot minder alimentatieverplichtingen leidt).¹⁴³

Overigens is het percentage bemiddelde zaken ten opzichte van het totaal aantal inningsverzoeken over de jaren 2013-2017 stabiel, ruim 70%.

¹³⁸ Tot en met 2016 viel het LBIO eveneens onder het ministerie van VWS

¹³⁹ Daarnaast heeft het LBIO nog een (aflopende) taak in het innen van ouderbijdragen voor kinderen die zijn geplaatst in een jeugdinrichting. De inning van deze bijdrage is voor nieuwe plaatsingen vanaf 1 januari 2015 bij het CAK belegd. Het LBIO int alleen nog lopende vorderingen van vóór 1 januari 2015.

¹⁴⁰ Artikel 1: 408 BW.

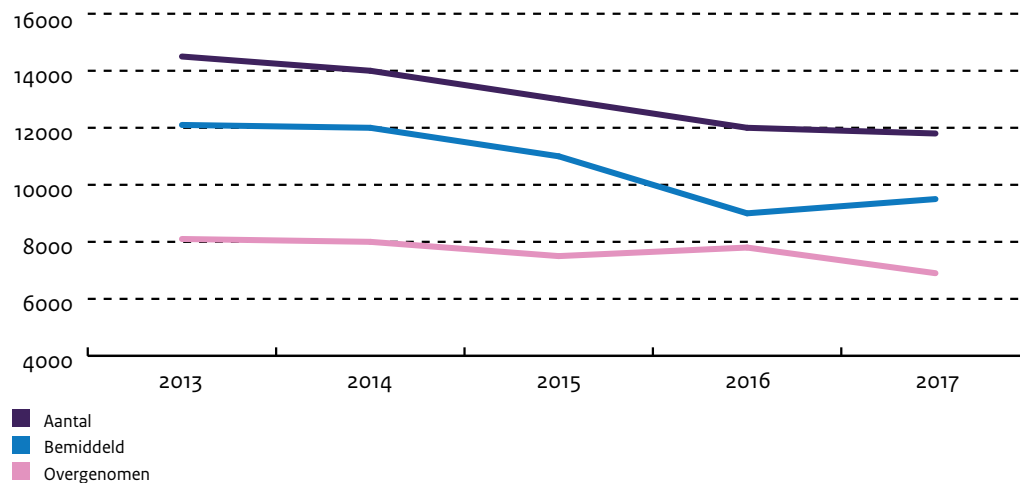
¹⁴¹ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007292/2018-07-28>

¹⁴² De bedragen zijn gebaseerd op de realisatiecijfers uit de jaarverslagen van het ministerie van Justitie en Veiligheid (2012 e.v.)

¹⁴³ Significant, p. 14.

Verzoeken tot inning uitgesplitst over bemiddeld of overgenomen.¹⁴⁴

Figuur 5: Inningsverzoeken: totaal, bemiddeld, overgenomen



In de volgende paragraaf wordt ingegaan op de doelstellingen (ten aanzien) van het LBIO in de onderzoeksperiode.

Doelstellingen

De doelstelling van het beleid is in beginsel te vinden in de operationele doelstelling van het te evalueren begrotingsartikel. In artikel 34.5 van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid staat het volgende opgenomen inzake het LBIO:

*Het LBIO verricht in opdracht van JenV¹⁴⁵ wettelijke taken op het gebied van onderhoudsbijdragen (inning kinder- en partneralimentatie en inning internationale alimentatie).*¹⁴⁶

Er zijn vanuit het ministerie geen nadere beleidsdoelstellingen gesteld aangaande het LBIO.¹⁴⁷ De inzet van het ministerie beperkt zich aldus tot de financiering van het LBIO en het stellen van wettelijke kaders. Om toch tot meer concrete doelstellingen te komen is naar andere documentatie gekeken, waaronder het beleidsplan 2014-2018.¹⁴⁸ Hieruit blijkt dat de missie van het LBIO als volgt is:

Het LBIO is de specialist voor het innen van alimentatie. Deskundige medewerkers garanderen een effectieve uitvoering van deze maatschappelijk belangrijke taak.

Daarnaast wordt gestreefd naar een efficiënte, effectieve en klantvriendelijke taakuitvoering tegen zo laag mogelijke kosten.¹⁴⁹ Strikte kostenbewaking en het continu verbeteren van de bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen zijn hiervoor noodzakelijk. Alhoewel niet SMART gemaakt en er strikt genomen in deze geen sprake is van doelstellingen maar eerder van een beschrijving op welke wijze het LBIO haar wettelijke taken wenst uit te voeren, vormen zij wel het (enige) kader waarlangs een evaluatie mogelijk is.

Relevant onderzoek

Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) dient het LBIO iedere vijf jaar geëvalueerd te worden.¹⁵⁰ In 2018 heeft Significant een evaluatie uitgevoerd die ingaat op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het functioneren van het LBIO in de periode 2014-2018.¹⁵¹

¹⁴⁴ Significant, p. 14.

¹⁴⁵ Justitie en Veiligheid.

¹⁴⁶ Zie: http://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kst248428_14.html

¹⁴⁷ Zoals reeds eerder vermeld beperkt de rol van het ministerie zich tot financiering van het LBIO en het stellen van wettelijke kaders.

¹⁴⁸ Meerjarenplan 2014-2018, LBIO.

¹⁴⁹ Zie onder meer de jaarverslagen van het LBIO.

¹⁵⁰ Artikel 38 Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.

¹⁵¹ Nota bene: de jaren 2012 en 2013 worden verder buiten beschouwing gelaten.

Het eindrapport Evaluatie Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen 2018¹⁵² is het enige relevante bronnenmateriaal dat voorhanden is om de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid te beantwoorden.¹⁵³

Tabel 11: Beschikbaar onderzoek

Titel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Evaluatie Landelijke Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (Significant, 2018)	Ja	Ja	Ja

Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Het is mogelijk om op basis van de bestudeerde documentatie en het Meerjarenplan 2014-2018 (enigszins abstracte) doelstellingen voor het LBIO vast te stellen: het LBIO streeft naar een doelgerichte en doelmatige taakuitvoering en heeft klanttevredenheid hoog in het vaandel staan. Het LBIO werkt doorlopend aan het verder verbeteren van de bedrijfsvoering.

Op basis van de door Significant uitgevoerde evaluatie kunnen vervolgens onderbouwde uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid gedaan worden voor de periode 2014-2018.

Gelet op de bijzondere taakopdracht van het LBIO zijn de begrippen doeltreffendheid en doelmatigheid enigszins anders ingevuld dan voor bijvoorbeeld het thema jeugdbescherming. Het gaat hier immers niet in eerste instantie om de doeltreffendheid van het beleid van het ministerie (om een bepaald doel te bereiken) maar om de effectieve uitvoering van de wettelijke taakopdracht (doelgerichtheid) door het LBIO zelf. Waar gekeken is naar de doelmatigheid ligt de focus op de manier waarop de organisatie de taakuitvoering organiseert en inricht. Een vergelijking (benchmark) is gezien de unieke taakopdracht van het LBIO immers onmogelijk.

Als algemene conclusie kan op grond van deze evaluatie worden gesteld dat:

- Het LBIO haar wettelijke taakopdracht doelgericht en doelmatig uitvoert;
- Het LBIO de bedrijfsvoering adequaat op die taakstelling ingericht heeft en professionele monitoring en verbetering toepast;
- De kwaliteit van de dienstverlening hoog is, gezien het minimale gegronde klachtenpercentage en de relatief hoge tevredenheid van betrokkenen in het licht van de lastige en complexe scheidings-situatie.¹⁵⁴

Het uitvoeren van een betrouwbare benchmark is onmogelijk gebleken vanwege het unieke karakter van de uitvoeringstaak, maar de geschetste kostenontwikkelingen laten zien dat het LBIO zich richt op een doelmatige bedrijfsvoering. De inrichting van de bedrijfsvoering en het intensieve monitoringsysteem dragen hier ook aan bij.

Ter illustratie merken de onderzoekers nog op:

‘Bij de daling van het aantal meldingen met gemiddeld 10% per jaar, is de bijdrage van het ministerie van Justitie en veiligheid nog sterker gedaald: ruim 12% per jaar. Desondanks is het LBIO in staat gebleken een positief financieel resultaat te boeken in de afgelopen jaren, bij een gelijkblijvend tarief voor de opslag.’

Dit duidt op een doelmatige bedrijfsvoering.

¹⁵² file:///D:/Downloads/tk-bijlage-evaluatie-lbio-eindrapport.pdf

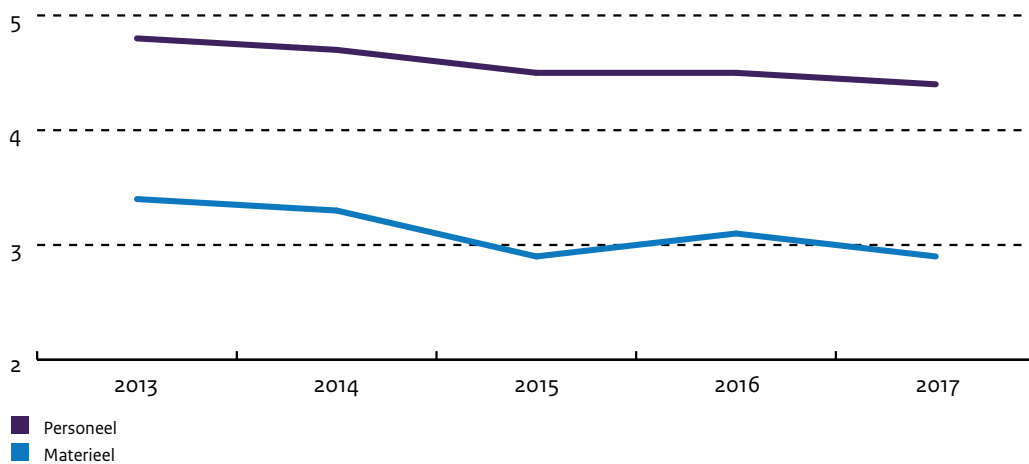
¹⁵³ Het rapport van de Nationale Ombudsman "Van omgaan met onvrede naar leren van klachten" verscheen in 2020. In het rapport worden aanbevelingen gedaan om (nog) beter met klachten om te gaan.

¹⁵⁴ Het onderzoek van de NO valt buiten de onderzoeksperiode: <https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/onderzoeken/2020>

Het LBIO is daarnaast in staat gebleken om zowel de personeelskosten als de materiële kosten sterk te laten dalen terwijl de kwaliteit van de uitvoering constant bleef. Mede door het realiseren van deze kostenbesparingen is het het LBIO gelukt om, ondanks de hierboven vermelde forse daling van het aantal aanvragen, ieder jaar een sluitende resultatenrekening te realiseren.

Ook dit duidt op een doelmatige bedrijfsvoering.

Figuur 6: Uitvoeringskosten in € mln.¹⁵⁵



Algehele conclusie

Op basis van het onderzoeksmateriaal concluderen we dat het LBIO een organisatie is die haar doelstellingen in de onderzoeksperiode realiseert en haar wettelijke taken doeltreffend en efficiënt (=doelmatig) uitvoert.

¹⁵⁵ Significant, pagina 20.

Hoofdstuk 8

BES-Voogdijraad

Inleiding

Sinds 10 oktober 2010 horen de eilanden Bonaire, Sint Eustatius en Saba (in het vervolg: BES) bij Nederland als openbare lichamen.¹⁵⁶ Per 1 januari 2011 zijn de drie Voogdijraden op de BES-eilanden samengevoegd tot de huidige BES-Voogdijraad. De BES-Voogdijraad bestaat uit drie leden en drie plaatsvervangend leden (afkomstig van elk eiland) en een bureau belast met de dagelijkse uitvoering van de wettelijke taken. De directeur van het bureau is tevens secretaris van de BES-Voogdijraad.

De BES-Voogdijraad had in de onderzoeksperiode de volgende taken: beschermingstaken, advies over strafzaken, de uitvoering van HALT-afdoeningen en jeugdreclassering, adviestaken over gezag en omgang, adviestaken over alimentatie, afstand, screening, adoptie en afstammingsvragen, de inning van alimentatie en overige adviestaken.¹⁵⁷ De BES-Voogdijraad voert haar taken onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie en Veiligheid uit. Het ministerie van Justitie en Veiligheid financiert de BES-Voogdijraad.

De eerste jaren van de BES-Voogdijraad stonden in het teken van het opbouwen van de organisatie, het aantrekken (en behouden) van voldoende personeel, het scholen van het personeel en het inrichten van de samenwerkingsverbanden met partners. Vooral het aantrekken en behouden van personeel is een kwetsbaar punt gebleken.

Hieronder is de realisatie van de BES-Voogdijraad in de onderzoeksperiode weergegeven:¹⁵⁸

Tabel 12: Realisatie BES-Voogdijraad

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
BES-Voogdijraad	-	-	1.069	1.348	1.070	1.050

Doelstellingen

In artikel 34 van de begroting van het ministerie staat het volgende over de BES-Voogdijraad opgenomen:

*De BES-Voogdijraad heeft civielrechtelijke en strafrechtelijke taken (civiele onderzoeks- rekestreurende taak en de uitvoering van jeugdreclassering), die uitgevoerd worden in Caribisch Nederland, namelijk op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.*¹⁵⁹

In principe is de doelstelling van het beleid gelijk aan de operationele doelstelling uit de Rijksbegroting, echter niet altijd is deze doelstelling concreet genoeg om geëvalueerd te worden. In zo'n geval moet naar andere bronnen gekeken worden om tot een concrete evalueerbare doelstelling te komen. Op basis van secundaire documentatie, waaronder jaarplannen en jaarverslagen, kunnen we stellen dat:

1. de eerste jaren van de BES-Voogdijraad gericht waren op het opbouwen en professionaliseren van de organisatie;
2. de personele bezetting kwetsbaar is en continu aandacht nodig heeft;
3. vanaf 2015 gewerkt is met een kwaliteitskader als het gaat om de civiele taken van de BES-Voogdijraad.

¹⁵⁶ Deze status is vergelijkbaar met een Nederlandse gemeente.

¹⁵⁷ Zoals over huwelijksdispensatie.

¹⁵⁸ De bedragen zijn gebaseerd op de jaarverslagen van het ministerie.

¹⁵⁹ Zie: http://rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting.kst248428_14.html

Het kwaliteitskader is gebaseerd op het kwaliteitskader van de (Nederlandse) Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en beschrijft de algemene kaders die van toepassing zijn op de werkwijze van de BES-Voogdijraad. De kaders spitsen zich toe op vier thema's: uitvoering onderzoek, veiligheid, cliëntpositie en organisatie (zie bijlage 3). Dit kader is voldoende concreet om geëvalueerd te worden.

De BES-Voogdijraad had tijdens de onderzoeksperiode ook strafrechtelijke taken. Naast het adviseren van de rechter is de BES-Voogdijraad in het kader van de jeugdreclassering belast met voorlichting en advies, verplichte begeleiding en coördinatie van de taakstraffen. In 2012 is door de Raad voor de Rechtshandhaving¹⁶⁰ een toetsingskader voor het handelen van de BES-Voogdijraad opgesteld daar waar het gaat om jeugdreclassering. Dit kader is voldoende concreet om een evaluatie mogelijk te maken.

Relevant onderzoek

In de onderzoeksperiode is een aantal rapporten verschenen die relevant zijn voor het beantwoorden van de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Het gaat om twee rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en een rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving.

Tabel 13: Relevant onderzoek

Titel	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
De kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad Caribisch Nederland op Bonaire en Sint Eustatius (Inspectie, 2016)	Ja	Deels	Nee
De kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad Caribisch Nederland op Sint Eustatius en Saba (Inspectie, 2017)	Ja	Deels	Nee
Jeugdreclassering op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Raad voor de Rechtshandhaving, 2013)	Deels	Deels	Nee

Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid

Als eerste merken wij op dat de kwetsbaarheid van de continuïteit van de personele bezetting gedurende de gehele onderzoeksperiode een belangrijk aandachtspunt is gebleken. Het aantrekken en vasthouden voldoende gekwalificeerd personeel is een zorgpunt. Geografische en culturele aspecten spelen daarbij een rol. De BES-Voogdijraad heeft – om aan deze randvoorwaarde te kunnen voldoen – hier veel tijd en aandacht aan besteed.

Zoals gezegd werkt de BES-Voogdijraad sinds 2015 met een kwaliteitskader waarin de algemene kaders die van toepassing zijn op de werkwijze van de BES-Voogdijraad voor wat betreft civiele taken is vastgelegd. De Inspectie Jeugdzorg heeft in 2016 onderzoek gedaan naar de uitvoering van de civiele taken van de BES-Voogdijraad. Op basis van het kwaliteitskader heeft de Inspectie een toetsingskader ontwikkeld met daarin criteria gekoppeld aan de vier thema's: uitvoering onderzoek, veiligheid, cliëntpositie en organisatie. Het onderzoek van de Inspectie bestond uit dossieronderzoek en gesprekken met betrokkenen. Op basis hiervan 'scoorde' de Inspectie alle criteria (onvoldoende, matig, voldoende) die gerelateerd waren aan één van de vier thema's, waarna men tot een eindoordeel kwam.

¹⁶⁰ De Raad voor de Rechtshandhaving (de Raad) is een rechtspersoonlijkheid bezittend interlandelijk orgaan van Curaçao, Sint-Maarten en Nederland (voor zover het betreft de BES-eilanden). De Raad is ingesteld bij Rijkswet van 7 juli 2010: de Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving. De Raad is belast met de algemene inspectie van de organisaties van de justitiële keten – met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van justitie – in Curaçao, Sint Maarten, Bonaire, Sint Eustatius en Saba. De Raad kijkt daarbij naar de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Daarnaast is de Raad belast met de algemene inspectie van de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.

Uit dit onderzoek, dat overigens het eerste onderzoek naar de civiele werkzaamheden van de Raad was, bleek dat de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad op Bonaire voldoende is. Op Sint Eustatius is de uitvoering van de civiele taken matig van kwaliteit.¹⁶¹

Saba is niet in het onderzoek betrokken omdat uit een audit, uitgevoerd door de BES-Voogdijraad in maart 2015, al bekend was dat het 'Kwaliteitskader van de Voogdijraad Caribisch Nederland voor de eilanden Bonaire, Sint-Eustatius en Saba' hier nog niet ingevoerd was. Daarbij speelde ook dat de enige raadsonderzoeker op het eiland pas sinds een maand werkzaam was bij de BES-Voogdijraad ten tijde van het toezicht.¹⁶²

Vanwege het eerdere oordeel 'matig' is in 2017 een hertoets uitgevoerd bij de BES-Voogdijraad op Sint-Eustatius. Op Saba is voor het eerst toezicht uitgevoerd bij de BES-Voogdijraad. De inspectie heeft geconstateerd dat de BES-Voogdijraad de aanbevelingen van de inspectie uit 2016 goed heeft opgepakt. Het eindoordeel van de inspectie luidt dat de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad op zowel Sint Eustatius als Saba voldoende is.¹⁶³

Dit betekent dat op de drie eilanden de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad voldoende is en – grotendeels – conform het kwaliteitskader plaatsvindt. Er zijn uit de stukken geen verdere doelstellingen te formuleren, noch is er verder onafhankelijk onderzoek (los van de hier eerder aangehaalde inspectierapporten) dat iets meer zegt over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de uitvoering van de taken van de BES-Voogdijraad. Strikt genomen kan alleen onderbouwd worden vastgesteld dat de doelstelling om conform het kader te werken bereikt is (=doelrealisatie).

Voor wat betreft de strafrechtelijke taken van de BES-Voogdijraad als het gaat om jeugdreclassering (meer specifiek: voorlichting en advies, verplichte begeleiding en de coördinatie van de taakstraffen) blijkt uit het onderzoek van de Raad voor de Rechtshandhaving uit 2013 dat veel van de eerder geconstateerde knelpunten zijn weggenomen.¹⁶⁴ Zo zijn de rechtspositie en beheersbevoegdheden duidelijk geregeld en is de administratieve organisatie grotendeels op orde. De samenwerking met ketenpartners is verbeterd¹⁶⁵ evenals de kwaliteit van de uitvoering van de strafrechtelijke taken. Hier is dus sprake van in ieder geval gedeeltelijke doelrealisatie en de gepleegde, succesvolle verbeteracties duiden ook op doeltreffendheid. We merken overigens op dat dit onderzoek uit 2013 stamt en niet in een later stadium is herhaald om te zien of de ingezette koers ook is vastgehouden. Over de doelmatigheid is geen informatie aanwezig.

¹⁶¹ Inspectierapport 2016.

¹⁶² Inspectierapport 2016.

¹⁶³ Hertoets naar de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken door de Voogdijraad Caribisch Nederland Op Sint Eustatius en Saba (inspectie 2017).

¹⁶⁴ Zie hiervoor het rapport van de commissie Camelia-Römer/.

¹⁶⁵ Zie hiervoor ook het convenant '3 Modellen interventie jeugdcriminaliteit'.

Conclusie

Op basis van de twee rapporten van de Inspectie Jeugdzorg kunnen we de conclusie trekken dat de kwaliteit van de uitvoering van de civiele taken van de BES-Voogdijraad voldoende is. Of het beleid daaraan een positieve bijdrage heeft geleverd is niet hard te maken. Over de doelmatigheid van de uitvoering van de civiele taken van de Voogdijraad kan geen uitspraak worden gedaan.

Waar het gaat om de taken op het gebied van de jeugdreclassering is ook een positieve lijn ingezet en is de uitvoering sterk verbeterd. Dit onderzoek stamt echter wel uit 2013 en is daarmee behoorlijk verouderd. De invoering van een separaat jeugdstrafrecht op de BES-eilanden per 1 augustus 2020 betekent een verandering van de (strafrechtelijke) taken van de BES-Voogdijraad. Er is een apart monitoringstraject jeugdstrafrecht opgezet waarin ook de BES-Voogdijraad wordt meegenomen.

Er is geen informatie beschikbaar waaruit iets afgeleid kan worden over de doelmatigheid van het beleid of de doelmatigheid van de uitvoering.

Hoofdstuk 9

Beleidsopties bij significant minder budget

In dit hoofdstuk gaan we in op de beleidsopties wanneer er 20% minder budget beschikbaar is. Hiermee wordt antwoord gegeven op de volgende vraag van de RPE:

- **Vraag 15:** In het geval er significant minder middelen beschikbaar zijn op het beleidsartikel, welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

9.1 Inleiding

Sinds 2015 dienen alle beleidsdoorlichtingen een besparingsvariant te bevatten, waarbij de vraag beantwoord moet worden welke beleidsopties er zijn in het geval er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn op het betreffende begrotingsartikel. Concreet gaat het om een 'besparing' van 20% die op verschillende manieren gerealiseerd kan worden: door bezuinigen, het verhogen van de opbrengsten of een combinatie van beide. Wanneer er uit de doorlichting blijkt dat er sprake is van ondoelmatigheid op bepaalde onderdelen, biedt dat een aanknopingspunt voor de invulling van de 20% besparing.

De achterliggende gedachte van de 20%-vraag is om actief na te denken over hoe de beleidsprestaties op een efficiëntere manier kunnen worden behaald. Hoe worden uitvoerders bijvoorbeeld geprikkeld tot een doelmatigere besteding van de publieke middelen?

9.2 Werkwijze

De beleidsdoorlichting betreft inhoudelijk de periode 2012-2018. Voor wat betreft de invulling van de 20% besparingsopties schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat als startjaar ($t=0$) de meest recente Rijksbegroting moet worden genomen. Dat is in dit geval 2021. De totale 20% moet zijn ingevuld in 2025 ($T+4$). Dat jaar vormt tevens het grondslagjaar voor de invulling van de besparing.

Schematisch:

Tabel 14: Tijdsverloop onderzoek en invulling - 20%

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
									T=0	T=1	T=2	T=3	T=4

2012-2018 = de onderzoeksperiode van de beleidsdoorlichting. Deze beslaat 6 jaar.

2021-2026 = de periode waarover de invulling van de 20% moet plaatsvinden.

Hieronder wordt het relevante deel van de begroting en de te realiseren besparing weergegeven.

Tabel 15: Tabel begroting 2021

Bedragen (x 1.000 €)	2021	2022	2023	2024	2025
Relevant deel art. 34.5 (afgerond)	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000
Besparing 20%	€ 0	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000

Dit betekent dat beleidsopties in kaart moeten worden gebracht die in 2025 resulteren in een besparing van (afgerond) € 1 mln. Bij de voorgestelde maatregelen dient verder te worden aangegeven welke beleidsmatige consequenties aan de orde zijn (inhoudelijke kwalificatie) en of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving zodat een wetswijziging zou moeten plaatsvinden om tot de voorgestelde besparing te komen.

De uiteindelijk te realiseren besparing dient een netto besparing te zijn: frictiekosten of een eventuele verschuiving van kosten moeten worden verrekend met de opbrengst van de aangekondigde maatregelen. Eventuele frictiekosten kunnen ook op andere jaren (eerder of later dan in 2025) neerslaan zolang in 2025 een netto besparing van 20% overeind blijft.

9.3 Invulling

Als eerste kan gekeken worden naar aanwijzingen van ondoelmatigheid: deze bieden een aanknopingspunt om de 20%-maatregelen in te vullen.

Voor wat betreft de uitvoering van de jeugdbescherming geldt dat dit – na de decentralisatie – een lokale verantwoordelijkheid is geworden. De middelen zijn overgeheveld naar het gemeentefonds en de verantwoording over de middelen moet in eerste instantie ook lokaal plaatsvinden.¹⁶⁶ Wat op de Justitie en Veiligheid-begroting resteert zijn beperkte middelen om de transformatie te stimuleren. Er is geen informatie beschikbaar over de (on)doelmatigheid van deze bestedingen.

Uit onderzoek door Significant blijkt dat het LBIO haar taken doelmatig uitvoert. Gelet op het feit dat het LBIO haar taken doelmatig uitvoert is het onlogisch om de bezuiniging daar neer te laten komen. Bovendien, zo blijkt uit het onderzoek, is het LBIO zelf continu bezig haar processen efficiënter (en dus doelmatiger) in te richten. Een extra korting op het budget voor het LBIO achten wij daarom ongewenst. Een theoretische optie zou het schrappen van taken van het LBIO kunnen zijn (dit levert immers een besparing op). Echter, het LBIO voert alleen die taken uit die wettelijk aan haar zijn opgedragen.¹⁶⁷ Hiertoe zou dus eerst een wetswijziging noodzakelijk zijn. Zowel inhoudelijk als procesmatig (tijdshorizon) bestaat hier geen aanleiding toe.

Of de BES-Voogdijraad haar taken doelmatig uitvoert is niet bekend. Er is hierover geen informatie aanwezig.

De BES-Voogdijraad is een kwetsbare organisatie in die zin dat het aantrekken en vasthouden van voldoende en gekwalificeerd personeel lastig is. Omwille van deze kwetsbaarheid kiezen we er niet voor om de 20% op het budget van deze organisatie te laten vallen.

Bij jeugdbescherming staat afgerond € 1 - 2 mln. op de Rijksbegroting. Deze subsidiemiddelen worden aangewend om projecten te initiëren dan wel te stimuleren die de realisatie van de transformatiedoelstellingen dichterbij brengen. Met een halvering van dat budget kan de 20% worden ingevuld. Als argument hierbij kan worden aangevoerd dat de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de transformatiedoelstellingen bij het lokaal domein ligt en niet bij de Rijksoverheid, en dat de beschikbare middelen sowieso tamelijk beperkt zijn. Daarbij is het – zoals hierboven aangegeven – onwenselijk om de besparing bij het LBIO of de BES-Voogdijraad te laten neerkomen.

Aan de andere kant heeft afkalving van dit budget wel tot gevolg dat een deel van de projecten geen doorgang meer kan vinden. De realisatie van de transformatiedoelstellingen kan daardoor enige vertraging oplopen. Daarnaast voldoet het ministerie dan minder goed aan de aan haar opgedragen taak om de realisatie van die doelstellingen vanuit het rijk te faciliteren. Concreet kan dit betekenen dat de volgende taken/initiatieven niet of niet in hun geheel door kunnen gaan:

¹⁶⁶ Er wordt dus, zoals reeds eerder gesteld in deze doorlichting niet gekeken naar de omvang van de lokale middelen, noch of deze doelmatig worden besteed.

¹⁶⁷ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007292/2018-07-28>

- Er zijn minder mogelijkheden om bij te dragen aan pilots en/of onderzoeken gericht op de transitieopgave voor de jeugdbescherming;
- Er is minder financiële ondersteuning beschikbaar voor het door de sector opgestelde actieplan feitenonderzoek in de jeugdbeschermingsketen;¹⁶⁸
- Er zijn minder mogelijkheden om de aanpak van stelselvraagstukken te ondersteunen;
- De mogelijkheden om te investeren in actielijn 5 van het programma Zorg voor de Jeugd ('jeugdigen beter beschermen als hun ontwikkeling gevaar loopt') worden beperkt.

Tabel 16: Invulling - 20%

Bedragen (x 1.000 €)	2021	2022	2023	2024	2025
Relevant deel art. 34.5 (afgerond)	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000	€ 5.000
20%	€ 0	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000

Deze maatregelen zijn niet in strijd met internationale of nationale wetgeving en kunnen per 2022 worden ingevoerd.

Beleidsmatig is het af te raden om – gelet op de volatiele situatie waarin de jeugdbescherming zich nu bevindt – te bezuinigen op projecten/initiatieven die vanuit het ministerie worden gesubsidieerd en waarmee de transitie en/of de realisatie van de transitiedoelstellingen worden gestimuleerd (zie ook hierboven voor een aantal voorbeelden die als gevolg hiervan dan minder ondersteuning ontvangen).

Hoofdstuk 10

Conclusies en aanbevelingen

In deze beleidsdoorlichting is een terugblik gegeven op de belangrijkste ontwikkelingen in de periode 2012-2018, daar waar het gaat om de jeugdbescherming, het LBIO en de BES-Voogdijraad. Hieronder worden voor de verschillende onderdelen de belangrijkste conclusies weergegeven, die op basis het beschikbare materiaal worden gegeven. Er wordt afgesloten met een aantal algemene en specifieke aanbevelingen.

Jeugdbescherming

Bij het trekken van conclusies over het jeugdbeschermingsbeleid spelen een aantal factoren een rol. In de eerste plaats is de beleidstheorie achter het jeugdbeschermingsbeleid mager (dit geldt niet voor de beleidstheorie achter de decentralisatie). Daarnaast zijn de doelstellingen van het beleid vaak niet SMART gemaakt, wat een evaluatie lastig maakt. In de derde plaats ontbreekt het vaak aan effectevaluaties om de doeltreffendheid van het beleid te kunnen vaststellen.

Voor wat betreft de realisatie van de doelstellingen van het jeugdbeschermingsbeleid zijn de resultaten divers. Voor de decentralisatie is de daling in de instroom en duur van de ondertoezichtstelling (OTS) en uithuisplaatsing (UHP) gerealiseerd (doelstelling 1), evenals de verhoging van de kwaliteit van de uitvoering van de kinderschermingsmaatregelen. De vele initiatieven die daartoe sinds 2005 zijn genomen hebben daar waarschijnlijk een positieve bijdrage aan geleverd, maar zoals gezegd is hiervoor meer effectonderzoek nodig (doelstelling 2). De feitelijke transitie op 1 januari 2015 is eveneens goed verlopen: de continuïteit van zorg is geborgd gebleven en de inspanningen van onder meer de TAJ hebben eraan bijgedragen dat het aantal faillissementen van instellingen minimaal was. Over het behoud van kwaliteit kunnen geen duidelijke uitspraken worden gedaan.

Ook na de decentralisatie laat het onderzoek een gemêleerd beeld zien. De minister heeft zijn stelselverantwoordelijkheid conform de bedoeling van de wet ingevuld, alhoewel er ruimte is voor verbetering. De minister springt – wellicht onder druk van de Tweede Kamer – snel in op incidenten in het lokale domein. Een meer afstandelijke rol ten aanzien van incidenten zou gepast zijn en geeft een zuiverder invulling van de rol die ook beoogd was.

De realisatie van de transformatiedoelstellingen is nog niet geheel gerealiseerd. Voor een deel wordt vooruitgang geboekt (doelstelling 1 en 2), voor een deel in het geheel niet (doelstelling 3). Dit is niet opmerkelijk aangezien de transitie ten tijde van het onderzoek nog relatief kort geleden had plaatsgevonden.

Voor wat betreft de doelmatigheid voor de decentralisatie kan niet worden vastgesteld of het beleid doelmatig is geweest, ofwel of de opbrengsten in een redelijke verhouding tot de kosten hebben gestaan. Wel kan worden vastgesteld dat door een verlaging van de instroom en duur van de OTS/UHP de in Balkenende IV afgesproken taakstelling van 5% is gerealiseerd zonder dat er aanwijzingen zijn dat de kwaliteit van de uitvoering is achteruitgegaan. Dit is een sterke indicatie dat er doelmatiger is gewerkt.

De bij de decentralisatie afgesproken efficiencykorting van 11% (€ 37 mln.) is in de periode 2015-2018 – eveneens door een verdere daling in instroom en duur van de OTS in de periode 2014-2018 – ruimschoots behaald, zonder dat er aanwijzingen zijn dat er is ingeboet op de kwaliteit. Ook dit duidt op een doelmatiger werkwijze.

LBIO

Voor wat betreft het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) kunnen duidelijke uitspraken worden gedaan over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Als zelfstandig bestuursorgaan (zbo) wordt het LBIO iedere vijf jaar geëvalueerd, waarbij specifieke aandacht aan onder andere deze drie punten wordt gegeven. Uit de laatste evaluatie, uitgevoerd door Significant, blijkt dat het LBIO positief scoort op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

BES-Voogdijraad

Kijkend naar de BES-Voogdijraad kunnen we stellen dat veel tijd en aandacht uitging (en gaat) naar het op orde brengen en houden van het personeelsbestand. Deze kritische randvoorwaarde om überhaupt de aan de BES-Voogdijraad toebedeelde taken te kunnen uitvoeren blijft de nodige aandacht opeisen. Voor wat betreft de kwaliteit van de uitvoering van de taken van de BES-Voogdijraad kunnen we bij de beoordeling bogen op twee rapporten van de Inspectie Jeugdzorg en één rapport van de Raad voor de Rechtshandhaving. Positieve conclusie is dat de uitvoering van de civiele taken door de BES-Voogdijraad voldoende is en dat in de uitvoering van de strafrechtelijke taken grote positieve stappen genomen zijn. Over de doelmatigheid van het beleid of de doelmatigheid van de uitvoering van het beleid is geen informatie beschikbaar.

Aanbevelingen

Algemeen:

- Bij het maken van beleid moet van meet af aan meer aandacht komen voor de beleidstheorie. Deze dient zo expliciet mogelijk beschreven te worden. Een goed onderbouwde, transparante en helder gearticuleerde beleidstheorie maakt de kans dat het beleid doeltreffend en doelmatig is groter.
- Uit de geformuleerde beleidstheorie zullen concrete doelstellingen moeten volgen. Beleid zonder concrete doelstellingen valt niet te evalueren: zorg bij het maken van nieuw beleid voor duidelijke kwalitatieve en/of kwantitatieve doelstellingen (maak ze SMART). Stel daarbij ook een onderzoekshorizon vast: twee jaar na implementatie vindt een procesevaluatie plaats, vijf jaar na implementatie een effectevaluatie. Evalueer altijd door middel van een van tevoren vastgesteld kwaliteitskader.
- De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) vraagt om inzicht in financiële bedoelde en onbedoelde neveneffecten van het beleid. Het inzicht hierop ontbreekt vaak. Om deze kennis op te bouwen is het van belang om hier al bij de start van nieuw beleid goed bij stil te staan in een ex-ante analyse of verkennend onderzoek, en de te voorzien neveneffecten (zowel positief als negatief) te expliciteren in de beleidstheorie en de onderbouwing van het beleid in voorstellen richting de Tweede Kamer. De beleidstheorie biedt vervolgens houvast voor geplande evaluaties na twee jaar (ex-durante) en vijf jaar (ex-post). Om ook onbedoelde neveneffecten zo goed mogelijk mee te nemen is het belangrijk om ten eerste de vraag hiernaar expliciet te stellen bij het opstellen van evaluatieonderzoek, en ten tweede de methode hierop aan te passen door bijvoorbeeld het betrekken van de 'eindgebruikers' van beleid.
- Het wordt aanbevolen om bij de volgende beleidsdoorlichting artikel 34.5 in haar geheel door te lichten en niet geknipt, zoals nu gebeurd is. De drie thema's die nu geëvalueerd zijn vertonen immers onderling geen samenhang (in omvang en beleidsterrein).

Specifiek:

- Het verdient aanbeveling het onderzoek naar de civiele en strafrechtelijke taken op de BES-Voogdijraad periodiek (elke vijf jaar) te herhalen. Het eerste onderzoek zou in 2023 moeten plaatsvinden. Bij dit onderzoek moet ook gekeken worden naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.
- De effecten van de middelen die door het ministerie worden besteed aan het stimuleren van de transformatiedoelstellingen inzake jeugdbescherming worden periodiek geëvalueerd.
- Het LBIO en de BES-Voogdijraad moeten onderzoeken of zij reële kostprijzen voor hun producten kunnen berekenen en hierover jaarlijks aan het ministerie rapporteren. Beter inzicht in volumes van producten gerelateerd aan kostprijzen is immers een voorwaarde om in de toekomst onderbouwde uitspraken over de doelmatigheidsontwikkeling te kunnen doen.
- Om transparantie en verantwoording te bevorderen worden de jaarplannen en jaarverslagen van de BES-Voogdijraad openbaar gemaakt.
- In de praktijk kan de bewindspersoon de stelselverantwoordelijkheid nog zuiverder vervullen door een iets afwachtender houding ten aanzien van incidenten die in principe binnen het lokale domein moeten worden opgelost.

Deel 2

Artikel 34.1

Apparaatskosten RvdK,
schoolverzuim, gezag en omgang,
interlandelijke adoptie

Managementsamenvatting

Scope van de beleidsdoorlichting

In dit tweede deel van het rapport wordt een deel van artikel 34.1¹ van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid doorgelicht. Een beleidsdoorlichting verschaft informatie uit verschillende evaluaties en doet uitspraken over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in een bepaalde periode. Deze doorlichting beslaat de periode 2012-2018 en behandelt inhoudelijk de ontwikkeling van de apparaatskosten (personeel en materieel) van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) en drie taken van de RvdK, te weten: schoolverzuim, gezag en omgang, en interlandelijke adoptie.

Tabel 1: Realisatie uitgaven RvdK.²

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personeel	-	138.152	139.981	147.354	137.413	137.165
Materieel	-	40.921	29.199	31.399	35.701	38.360
Totaal	187.134	179.073	169.180	178.753	173.114	175.525

Bevindingen

Apparaatskosten RvdK

Er is gekeken naar de ontwikkeling van de apparaatskosten in relatie tot de productie en kostprijzen in de onderzoeksperiode. Dit bleek een lastige exercitie aangezien geen complete, actuele informatie aanwezig is, met name inzake de kostprijzen. De hoofdvraag naar de (on)doelmatigheidsontwikkeling kan derhalve niet beantwoord worden. De volgende factoren zijn hierbij relevant:

- De geleverde aantallen producten (Q) zijn deels bekend, maar over de jaren veranderd door onder andere maatschappelijke ontwikkelingen en de stelselwijziging.
- Recente kostprijzen (P) zijn niet bekend en daarbij wijken de kostprijzen voor bepaalde producten sterk af van de bekostigingsprijzen (PMJ); deze prijzen zijn niet geïndexeerd en niet (her)bepaald als gevolg van de wijzigingen (stelselwijziging, bedrijfsvoering of anderszins).
- De dienstverlening door de RvdK is in de tijd gewijzigd, met name vanwege de stelselwijziging. Dit heeft mogelijk ook zijn weerslag gehad op de producten, echter dit is niet concreet te maken.
- De definitie van producten en diensten die uit de *lump sum* gefinancierd moeten worden ontbreekt ten dele.

Een overzicht van de instroom en productie is weergegeven in het rapport, alsmede een overzicht van de verouderde kostprijzen en PMJ-bekostigingsprijzen van de geleverde producten. Een relatie tussen die twee is niet te leggen; dit maakt een analyse omtrent de (on)doelmatigheidsontwikkeling van de RvdK onmogelijk.

Schoolverzuim: doelstelling en bevindingen

De doelstelling van het beleid is om schoolverzuim (structureel) tegen te gaan.

Naast de wettelijke taak van de RvdK, namelijk het opstellen van een adviesrapportage over de strafrechtelijke reactie als proces-verbaal is opgemaakt geeft de RvdK eveneens consult in preventieve overleggen met leerplichtambtenaren om schoolverzuim zo vroeg mogelijk aan te pakken.

Daarnaast neemt de RvdK deel aan het Justitieel Casusoverleg (JCO) Leerplicht, waarin afdoeningsbeslissingen worden genomen over opgemaakte processen-verbaal. De focus van het beleid in de onderzoeksperiode is verschoven van een meer strafrechtelijke aanpak naar een meer integrale, preventieve aanpak. Dit is onder meer te zien in de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS). Deze aanpak lijkt veelbelovend, maar effectonderzoek hiernaar is nodig.

¹ Tot 2015 was dit artikel 34.5.

² Bron: jaarverslagen JenV.

Er is over de gehele onderzoeksperiode sprake van een (sterke) daling van het aantal bij de RvdK ingebrachte meldingen van ongeoorloofd schoolverzuim. Dit betekent dat de doelstelling van het beleid is gerealiseerd (ofwel: er is sprake van doelrealisatie). Echter, over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het door de RvdK en haar ketenpartners gevoerde beleid zijn zoals gezegd voornamelijk geen uitspraken te doen vanwege het ontbreken van effectonderzoek.

Gezag en omgang: doelstelling en bevindingen

Kinderen kunnen de dupe worden van een complexe scheiding. Het beleid is erop gericht dit zoveel mogelijk te voorkomen. Wanneer ouders samen geen afspraken kunnen maken over de verdeling van zorgtaken kan uiteindelijk de rechter daarover besluiten. Deze kijkt altijd primair naar het belang van het kind. De RvdK adviseert hierbij aan de rechter wat de best mogelijke oplossing is. De rechter besluit mede op basis van dit advies. Wat de kwaliteit van dit advies is en of dit advies door de rechter (altijd) wordt overgenomen is op geaggregeerd niveau onduidelijk. Uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dus niet mogelijk. Hierbij past wel de kanttekening dat er veel nieuw beleid na de onderzoeksperiode in gang is gezet (zoals het programma *Scheiden zonder Schade*). Het ligt in de rede dat bij de volgende doorlichting wel uitspraken gedaan kunnen worden over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Interlandelijke adoptie: doelstelling en bevindingen

De rol van de RvdK bij interlandelijke adoptie is om gezinsonderzoek te doen en op basis daarvan advies uit te brengen aan de Centrale Autoriteit³ (CA) of potentiële adoptiefouders in beginsel geschikt zijn om een kind te adopteren. Er is geen geaggregeerde informatie over de kwaliteit van dit advies aanwezig, noch of dit advies door de CA wordt overgenomen. Uitspraken over doelrealisatie en doeltreffendheid zijn dan ook niet mogelijk.

Het adoptie-domein is de laatste jaren in roerig vaarwater gekomen. In reactie op het rapport van de commissie-Joustra⁴ is de mogelijkheid tot interlandelijke adoptie voorlopig opgeschort en wordt een verkenning gedaan naar een (volledig) publiekrechtelijk adoptiestelsel. Op dit moment voert de RvdK dus geen gezinsonderzoeken uit.

Algehele conclusie

Het ontbreken van recente reële kostprijzen, de geconstateerde verschillen tussen de kostprijzen en de PMJ-bekostigingsprijzen en onduidelijkheid wat gefinancierd wordt door de lump sum en of deze financiering voldoende is voor de geleverde producten en diensten maakt het onmogelijk een onderbouwde uitspraak over de ontwikkeling van de apparaatskosten van de RvdK te doen. Dientengevolge kan geen conclusie worden getrokken over de (on)doelmatigheidsontwikkeling van de RvdK en dus ook niet of de RvdK haar taken doelmatig uitvoert.

Voor wat betreft schoolverzuim geldt dat de instroom bij de RvdK gedurende de onderzoeksperiode sterk gedaald is, maar dat effectonderzoek of dit komt door de inzet van de RvdK en haar partners (voornamelijk via de MAS) nog ontbreekt.

Bij gezag en omgang zijn geen concrete doelstellingen gesteld en het ontbreekt aan effectonderzoek zodat geen uitspraken over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid in relatie tot het werk van de RvdK gedaan kunnen worden.

Het internationale adoptieveld is sterk in beweging. De RvdK adviseert de CA over de potentiële geschiktheid van adoptieouders. Er is geen geaggregeerde informatie aanwezig over de kwaliteit van dit onderzoek en of het advies ook daadwerkelijk wordt opgevolgd. Doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn dus niet vast te stellen.

20% minder middelen

Aangezien geen uitspraak over de (on)doelmatigheid kan worden gedaan, biedt dit geen aanknopingspunt voor de invulling van de 20%-maatregel.

³ De Centrale Autoriteit Interlandelijke Kinderaangelegenheden (CA) voert verdragen en wetgeving inzake adoptie uit.

⁴ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport>

Om tot een onderbouwde invulling van de 20% te komen (€ 36 mln.) is gekozen om voor drie producten (kinderbeschermingsmaatregelen, gezags- en omgangszaken en schoolverzuim) een onderscheid te maken tussen lichte en zware zaken, waarbij de RvdK in het vervolg alleen de zware nog oppakt. Daarnaast is de huidige opschorting van interlandelijke adoptie permanent gemaakt, wat eveneens een besparing voor de RvdK oplevert (geen gezinsonderzoek/advies meer). Als laatste is gekozen voor een maatregel waarbij kosten van de screening van potentiële pleeggezinnen deels worden doorberekend. Risico's bij eventuele implementatie van deze maatregelen zijn dat een kind geen adequate bescherming krijgt en (gedurende langere tijd) in een onveilige situatie leeft. Om deze redenen is uitvoering van deze maatregelen ongewenst.

Conclusies

Apparaatskosten RvdK

Er is informatie over de instroom en productie (Q) in de meeste jaren van dit onderzoek. Er is echter geen eenduidige, recente informatie over de kostprijs (P) beschikbaar. Daarbij speelt dat de kostprijzen en de PMJ-bekostigingsprijzen soms van elkaar verschillen. Daarnaast zijn niet alle activiteiten van de RvdK te koppelen aan een geregistreerd product en/of dienst; deze overige activiteiten worden uit de lump sum gefinancierd. De criteria/definities daarvan zijn deels onduidelijk. Evenmin hebben belangrijke beleidswijzigingen (zoals de stelselherziening) en overige ontwikkelingen tot aanpassing van de kostprijzen geleid.

Het feit dat de informatie onvolledig en op punten tegenstrijdig is, maakt het doen van uitspraken over de ontwikkeling van de (on)doelmatigheidsontwikkeling niet mogelijk.

Schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie

Het schoolverzuim (absoluut en relatief) is gedaald in de onderzoeksperiode (doelrealisatie), maar het is niet aan te tonen dat dit door het gevoerde beleid komt. Wel zijn er positieve indicaties dat de MAS werkt. Effectonderzoek om de doelrealisatie vast te kunnen stellen is noodzakelijk. Er is geen informatie inzake de doelmatigheid aanwezig.

Voor gezag en omgang geldt dat nieuw beleid nog niet, of nog niet voldoende geïmplementeerd is (denk aan het programma *Scheiden zonder schade* dat gestart is in 2019). Evenmin is bekend wat de rechter met het advies van de RvdK in omgangszaken doet. Dit maakt het trekken van conclusies over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid onmogelijk.

Kijkend naar interlandelijke adoptie constateren we dat we midden in een brede herziening van het stelsel, met een – op dit moment – opschorting van de mogelijkheid tot interlandelijke adoptie. Er is geen onderzoek aanwezig dat iets zegt over de doeltreffendheid van het beleid (denk aan de effectiviteit van het gezinsonderzoek bij adoptie) in de periode tot 2018. Uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn hier dus ook niet mogelijk.

Aanbevelingen

Algemeen

- Het niet stellen van gekwantificeerde doelstellingen en het ontbreken van structureel onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid maakt het beantwoorden van de vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) onmogelijk. Voor de drie geëvalueerde thema's dienen deze doelstellingen te worden vastgesteld zodat hierop bij een volgende doorlichting wel antwoord kan worden gegeven.
- Het 'geknipt' doorlichten zoals in dit geval is gebeurd leidt tot onwenselijke situaties waarbij drie op zichzelf staande thema's die niet in relatie tot elkaar staan inhoudelijk worden geëvalueerd. Het verdient aanbeveling om in een volgende doorlichting bijvoorbeeld naast de apparaatskosten van de RvdK, alle inhoudelijke thema's te evalueren waar de RvdK zich mee bezighoudt.
- Als alternatief kan ook naar een meer thematische doorlichting worden toegewerkt waarbij inhoudelijke thema's worden doorgelicht, onafhankelijk van datgene dat op een begrotingsartikel staat of de organisatie die zich daarmee bezighoudt. Immers: bij de hier geëvalueerde thema's speelt de RvdK een rol, naast andere ketenpartners die ook bemoeienis met het onderwerp hebben. Een resultaat op één van deze onderwerpen is dan ook altijd het resultaat van de inspanningen van meerdere partijen.

Specifiek

- De RvdK moet zo snel mogelijk tot reële, actuele kostprijzen komen.
- Er is op dit moment beperkt zicht op de concrete tijdsbesteding binnen de RvdK. Inzicht in de tijdsbesteding kan bijdragen aan (a) sturing door de RvdK, zodat de tijd van medewerkers in het primair proces optimaal wordt benut en genormeerd; en (b) sturing door het ministerie van JenV op wat wel en niet van de RvdK wordt verwacht in het primair proces, mede in relatie tot de wettelijke taken, en de mogelijkheid om een concrete opdracht te koppelen aan adequate financiering.
- Helder gedefinieerd dient te worden welke producten en diensten ("q") vanuit de lumpsum worden gefinancierd.
- De RvdK zou structureel inzicht moeten krijgen in wat er met hun adviezen/rapporten gebeurt.
 - Bij schoolverzuim: wat gebeurt er met het advies in strafzaken en wat is de rol en het effect van de inspanningen van de RvdK binnen de MAS? Tevens zou een effectstudie van de MAS uitgevoerd moeten worden (2022);
 - Bij gezag en omgang: in hoeverre baseert de rechter zich op het oordeel van de RvdK en in hoeverre is het aan te tonen dat het kind zich op de langere termijn (veilig) ontwikkelt (ofwel: is achteraf vast te stellen of de juiste beslissing is genomen?);
 - Bij interlandelijke adoptie: wat is de kwaliteit van het gezinsonderzoek, in hoeverre is het advies van de RvdK leidend bij de beslissing van de CA en in hoeverre is er informatie aanwezig of het op langere termijn goed gaat met het geadopteerde kind? Tevens moeten bij de eventuele herinrichting of doorontwikkeling van een nieuw adoptiesysteem concrete doelstellingen geformuleerd worden zodat een effectevaluatie mogelijk is.
- De thema's waarop in deze onderzoeksperiode weinig tot geen (nieuw) beleid is geïmplementeerd dienen op een later tijdstip (wanneer nieuw beleid en de evaluatie van nieuw beleid beschikbaar is) doorgelicht te worden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan:
 1. de (mogelijke) herziening van de interlandelijke adoptieprocedure;
 2. de ontwikkelingen binnen het programma *Scheiden zonder Schade*;
 3. een effectstudie naar de MAS.

Hoofdstuk 1

Inleiding en context

In dit tweede deel van het eindrapport wordt een deel van artikel 34.1⁵ van de begroting van het ministerie van Justitie en Veiligheid doorgelicht.

Op grond van de Comptabiliteitswet dient alle beleid periodiek op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid te worden geëvalueerd.

In de zogenaamde Harbersbrief⁶ is aangegeven dat de doorlichting zich richt op de ontwikkeling van de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in relatie tot de (on)doelmatigheid van het primaire proces en dat voor de inhoudelijke thema's (schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie) gezien wordt in hoeverre de doelstellingen van de RvdK zijn bereikt en in hoeverre dit door het gevoerde beleid komt. Dit deel van de doorlichting wordt samengevoegd met de doorlichting van artikel 34.5 (jeugdbescherming, LBIO, BES-Voogdijraad) en als één rapport aan de Tweede Kamer aangeboden.

In de begroting staat onder artikel 34.1 het volgende opgenomen:

De RvdK heeft de taak om kinderen te beschermen indien de ontwikkeling van het kind in gevaar komt.

De RvdK heeft een taak op terrein van bescherming, gezag en omgang, strafen en adoptie.⁷

Om deze taken te vervullen levert de RvdK verschillende producten en diensten, te weten:

Coördinatie taakstraffen: De coördinator taakstraffen selecteert een opvoedkundig gezien passende taakstraf, zorgt ervoor dat de jongere de taakstraf kan uitvoeren, houdt toezicht op de uitvoering en informeert de officier van justitie over de afloop van de taakstraf.

Strafonderzoek LIJ: Wanneer een jongere een strafbaar feit heeft gepleegd doet de RvdK onderzoek (net als andere ketenpartners) en maakt hierbij gebruik van het Landelijk Instrumentarium Jeugdstrafketen (LIJ). Hierin wordt relevante informatie omtrent de jongere ingevuld wat moet leiden tot een passende reactie op het strafbare feit.

Strafonderzoek LIJ + aanvulling: het betreft hier een zwaarder, verdiepend onderzoek.

Actualisatie straf: het actualiseren van een rapport t.b.v. een zitting.

Onderzoeken schoolverzuim: De RvdK doet onderzoek naar de situatie van de jongere die verzuimt en adviseert de Ovl/rechter over de te volgen (strafrechtelijke) aanpak.

Strafonderzoek GBM: De RvdK adviseert over het toepassen van een gedragsbeïnvloedende maatregel (GBM) en over de invulling daarvan.

⁵ Voor 2016 betrof dit artikel 35.1.

⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten>

⁷ Rijksbegroting 2020.

Beschermingsonderzoeken: De RvdK doet onderzoek naar de situatie van een kind wanneer er zorgen bestaan over zijn veilige ontwikkeling. De RvdK kan vervolgens een kinderbeschermingsmaatregel adviseren.

Adoptiegerelateerde onderzoeken: De RvdK voert een gezinsonderzoek uit bij potentiële adoptiefouders en adviseert vervolgens aan de CA of de ouders in beginsel geschikt zijn om te adopteren.

Gezag en omgangsonderzoeken: Wanneer ouders uit elkaar gaan en er niet in slagen om met elkaar tot een omgangsregeling voor hun kinderen te komen kan de rechter aan de RvdK verzoeken om een onderzoek te doen naar de – voor het kind – beste oplossing.

Toetsende taak melding: De RvdK heeft de verantwoordelijkheid om te controleren of het beëindigen van een kinderbeschermingsmaatregel veilig is voor het kind.

Verschillende van deze producten en diensten zijn reeds onderdeel van een recente doorlichting geweest, namelijk de *Beleidsdoorlichting justitiële jeugdsancties*,⁸ ofwel zijn onderdeel van het eerste deel van dit eindrapport, de *Beleidsdoorlichting jeugdbescherming, LBIO en BES-Voogdijraad*.

Dit laat drie thema's over die (recentelijk) nog geen onderdeel van een doorlichting zijn (geweest): schoolverzuim, gezag en omgang, en interlandelijke adoptie.

Deze drie thema's worden in deze doorlichting geëvalueerd. Daarnaast worden de apparaatskosten van de RvdK in zijn geheel geëvalueerd.⁹

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) uit 2018 vormt de leidraad voor de doorlichting (zie bijlage 2).¹⁰

Kerndoelstelling van een beleidsdoorlichting is om te bezien of door onafhankelijk onderzoek kan worden aangetoond of:

1. de doelstellingen van het beleid zijn behaald (doelrealisatie);
2. het beleid een positieve bijdrage aan het bereiken van die doelstellingen heeft geleverd (doeltreffendheid);
3. het beleid op een kostenefficiënte manier is uitgevoerd (doelmatigheid).

Deze beleidsdoorlichting beslaat de periode 2012-2018.

Interlandelijke adoptie vormde reeds eerder onderdeel van een beleidsdoorlichting, deze besloeg de periode 2006-2012.¹¹ De thema's schoolverzuim en gezag en omgang zijn niet eerder onderdeel van een beleidsdoorlichting geweest, net zomin als de (totale) apparaatskosten van de RvdK.

In onderstaande tabel zijn de begrote en gerealiseerde apparaatsuitgaven van de RvdK in de onderzoeksperiode weergegeven.¹²

⁸ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/07/03/tk-eindrapport-beleidsdoorlichting-justitiële-jeugdsancties>

⁹ Ergo: hierbij wordt dus breder gekeken dan alleen naar de producten inzake schoolverzuim, gezag en omgang en interlandelijke adoptie.

¹⁰ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27>

¹¹ Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/99vvijs5epmj1eyo/vixtoyrza1y1>

¹² Bron: jaarverslagen van het ministerie.

Tabel 2: Begrote en gerealiseerde apparaatsuitgaven RvdK. Bron: Jaarverslagen ministerie van Justitie en Veiligheid.

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Begrote apparaatsuitgaven RvdK	170.970	161.317	160.116	166.921	167.941	167.457
Gerealiseerde apparaatsuitgaven RvdK	187.134	179.073	169.180	178.753	173.114	175.525

Tijdens het onderzoek naar de drie beleidsthema's is gebleken dat er vaak 1. weinig concrete, kwantificeerbare doelstellingen zijn gesteld en/of 2. er weinig relevant onderzoeksmateriaal aanwezig is en/of 3. veel beleid pas na de onderzoeksperiode is gestart (of nog niet is geïmplementeerd) en daarmee nog geen resultaten kunnen worden aangetoond.

Dit bemoeilijkt het beantwoorden van de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. In de respectievelijke hoofdstukken zal hierop worden ingegaan.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zal worden ingegaan op de (ontwikkeling van de) apparaatskosten van de RvdK, waarna de thema's schoolverzuim (hoofdstuk 3), gezag en omgang (hoofdstuk 4) en interlandelijke adoptie (hoofdstuk 5) zullen worden behandeld. In hoofdstuk 6 wordt invulling gegeven aan de 20% minder middelen-vraag uit de RPE, waarna wordt besloten met een conclusie en aanbevelingen in hoofdstuk 7.

NB: in dit tweede deel van dit eindrapport zal niet meer uitgebreid worden ingegaan op zaken van meer algemene aard, zoals de theorie achter een beleidstheorie, of de aanpak van een beleidsdoorlichting. Hiervoor wordt verwezen naar het eerste deel van dit rapport.

Hoofdstuk 2

Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming

Aanleiding en context

De Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) is een uitvoeringsorganisatie die onder verantwoordelijkheid van het ministerie van Justitie en Veiligheid valt. Binnen het ministerie is de minister voor Rechtsbescherming verantwoordelijk voor de RvdK. De directeur-generaal Straffen en Beschermen is opdrachtgever van de RvdK.

De RvdK bestaat uit een directie, een landelijke (staf)organisatie en gebiedsteams verspreid over het land. De RvdK heeft als doel om kinderen die in de knel dreigen te raken zo goed mogelijk te beschermen.

De RvdK heeft verschillende taken. Zo kan de Raad, als een kind bedreigd wordt in zijn ontwikkeling, de rechter verzoeken een kinderschermingsmaatregel op te leggen. Ook adviseert de RvdK bij gezag- en omgangszaken na scheiding aan de rechter en houdt zij toezicht op de procesgang van jongeren die met de politie in aanraking komen en adviseert zij het Openbaar Ministerie en/of de rechter over de aan te bevelen (strafrechtelijke) reactie. Daarnaast doet de RvdK gezinsonderzoek bij adopties en geeft informatie bij vragen over biologische afstamming.

Voor de uitvoering van deze taken heeft de RvdK een budget beschikbaar dat jaarlijks door het ministerie van Justitie en Veiligheid ter beschikking wordt gesteld.

Tabel 3: Realisatie onderzoeksperiode. Bron: jaarverslagen ministerie van Justitie en Veiligheid.

X 1.000 €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Personeel	-	138.152	139.981	147.354	137.413	137.165
Materieel	-	40.921	29.199	31.399	35.701	38.360
Totaal	187.134	179.073	169.180	178.753	173.114	175.525

Context waarbinnen de RvdK opereert

De RvdK bevindt zich al geruime tijd in roerig vaarwater: de wachttijden zijn al langere tijd hoog en het aantrekken en vasthouden van personeel blijkt lastig.¹³ De Inspecties Justitie en Veiligheid en de Inspecties Gezondheidszorg en Jeugd hebben in meerdere rapportages hierover hun zorgen geuit. De afgelopen jaren is al veel geïnvesteerd om de wachttijden te laten teruglopen. Positief punt hierbij is dat in situaties waarbij de dreiging voor het kind acuut is, de RvdK dit onmiddellijk oppakt.¹⁴ Voor zaken waarbij dit niet het geval is, blijven de wachttijden echter nog steeds hoog.

Hierbij speelt een aantal factoren een rol:

- Waar eerder is gedacht dat met de decentralisatie van de jeugdhulp en jeugdbescherming naar de gemeenten de instroom bij de RvdK zou afnemen, blijkt deze na een aanvankelijk sterke daling sinds 2016 weer gestegen.
- Het blijkt, gelet op de huidige marktsituatie, moeilijk om tijdig geschikt personeel te werven, op te leiden en te behouden. Dit zorgt onder meer voor onvoldoende direct inzetbare capaciteit voor beschermingsonderzoeken.
- De grotere rol die de RvdK na invoering van de Jeugdwet in veel regio's is gaan vervullen in de

¹³ Zie onder meer: <https://www.inspectie-jenv.nl/Publicaties/rapporten/2019/02/13/de-wachttijst-bij-de-raad-voor-de-kinderbescherming>

¹⁴ Zie onder meer het verantwoordingsonderzoek van de ARK: <https://www.kinderbescherming.nl/actueel>

samenwerking met gemeenten en ketenpartners leidt tot verminderde onderzoekscapaciteit.¹⁵

- De reorganisatie van de RvdK heeft een versterkend effect op het oplopen van de wachttijden (productieverlies).

De RvdK heeft verschillende initiatieven genomen om deze problematiek het hoofd te bieden, waaronder:

- Het verbeteren van het werven, opleiden en binden van nieuwe medewerkers.
- Het optimaliseren van de interne organisatieverandering, gericht op versterking van de kracht van de RvdK in de uitvoering van haar kernopdracht.

Hierbij moet nog worden opgemerkt dat de problematiek van de RvdK niet los gezien kan worden van de huidige problematiek van de gehele jeugdbeschermingsketen, die noopt tot meer ketengerichte samenwerking. Het toekomstscenario hierover is onlangs ter consultatie uitgestuurd, maar valt verder buiten het bereik van deze doorlichting.¹⁶

In 2020 is eveneens geconstateerd dat meer inzicht in een zo slim en effectief mogelijke inzet van de beschikbare capaciteit van medewerkers in het primaire proces noodzakelijk is. In de tweede helft van 2020 en het eerste kwartaal van 2021 is hiertoe een tijdsbestedingsonderzoek uitgevoerd. Eveneens zijn er in 2020 nieuwe outcome-indicatoren geformuleerd voor de jeugdbescherming.¹⁷

Daarnaast wordt een bijgesteld normenkader door de RvdK en haar opdrachtgever ontwikkeld en geïmplementeerd op basis waarvan de RvdK meldingen in onderzoek neemt. Doel hiervan is om de kwaliteit van de hulp aan het gezin te verbeteren en te bevorderen dat de RvdK zijn onderzoekscapaciteit gericht aanwendt voor de kinderen die hulp het hardst nodig hebben.

De algemene doelstellingen van de hierboven genoemde initiatieven is dat de RvdK op een stabiele wijze, met voldoende gekwalificeerd personeel, tijdig de aan haar toebedeelde werkzaamheden kan (blijven) verrichten op basis van actuele kostprijzen die ook daadwerkelijk de effectieve kosten van de verschillende producten en diensten weerspiegelen.

Onderzoeksvraag en invulling

Op artikel 34.1 worden alle uitgaven van de RvdK – met uitzondering van de beleidsmatige uitgaven m.b.t. taakstraffen (artikel 34.5) – verantwoord.

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, wordt in dit deel van de doorlichting inzicht gegeven in de (ontwikkeling) van de apparaatskosten van de RvdK in de onderzoeksperiode (2012-2018). Het doel hiervan is om op basis van die analyse een uitspraak te kunnen doen over de (on)doelmatigheidsontwikkeling binnen de RvdK. In de zogenaamde Harbersbrief is aan de Tweede Kamer hierover het volgende gemeld:

‘Voor wat betreft de apparaatskosten van de RvdK in relatie tot de doelmatigheidsontwikkeling zal gekeken worden naar de verschillende producten en diensten die de RvdK heeft geleverd in de onderzoeksperiode. Hierbij wordt een overzicht gegeven van de gerealiseerde aantallen (Q) producten en diensten per jaar en zal de ontwikkeling van deze aantallen worden geduid aan de hand van de vastgestelde kostprijzen (P) uit eerder kostprijsonderzoek. Daarbij wordt een relatie gelegd met de ontwikkeling van de apparaatskosten. Hierbij zal uiteraard apart aandacht worden besteed aan beleidswijzigingen en tussentijds ontstane nieuwe producten en diensten.’¹⁸

Bij het beantwoorden van de vraagstelling gaan we in op de volgende elementen:

- wat is er bekend over de in de onderzoeksperiode gerealiseerde aantallen producten en diensten (Q)?
- wat is er bekend over de (ontwikkeling) van de kostprijzen (P)?
- wat is er bekend over producten en diensten die buiten de kostprijzen vallen (*lump sum*)?
- wat is er bekend over externe invloeden (zoals de stelselherziening) op het werk van de RvdK?

¹⁵ Mede omdat gemeenten niet zodanig waren doorontwikkeld dat de RvdK zich meer kon terugtrekken.

¹⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/03/30>

¹⁷ Zie de voortgangsrapportage (najaar 2020).

¹⁸ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-33199-33.html>

We besluiten dit hoofdstuk met een conclusie.

Vooraf is van belang te melden dat het budget van de RvdK dus bestaat uit twee componenten, met twee verschillende manieren van bekostigingssystematiek, te weten: een deel dat op basis van pxx wordt gefinancierd en een deel dat hierbuiten valt en lump sum-financiering wordt genoemd.

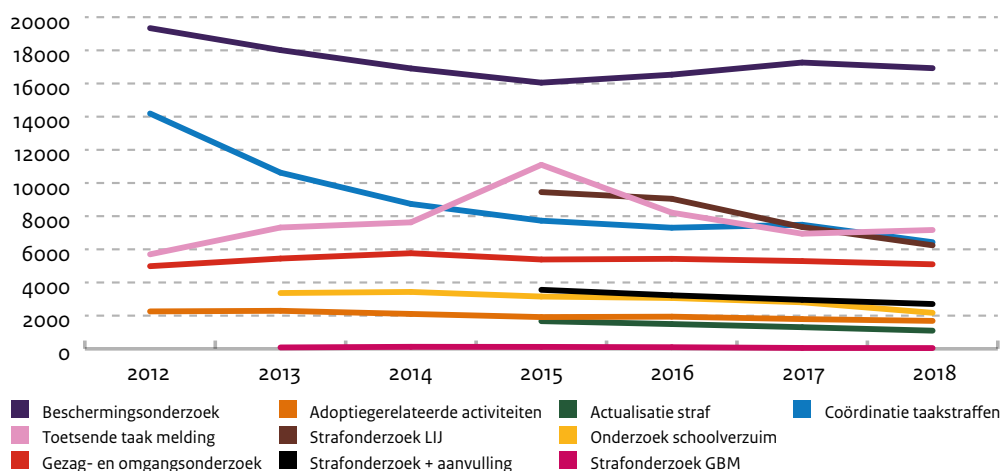
De gerealiseerde aantallen producten en diensten (Q)

Een aantal producten en diensten van de RvdK wordt 'geteld' in het primair processysteem KBPS.¹⁹ Het gaat om de in onderstaande tabel genoemde hoofdproducten. In deze hoofdproducten worden verschillende soorten onderzoeken/categorieën samengevat. Een aantal andere diensten en producten wordt niet geteld. Het gaat hier zowel om casus- als niet-casusgebonden diensten (zie hiervoor verder onder de kop 'lump sum').

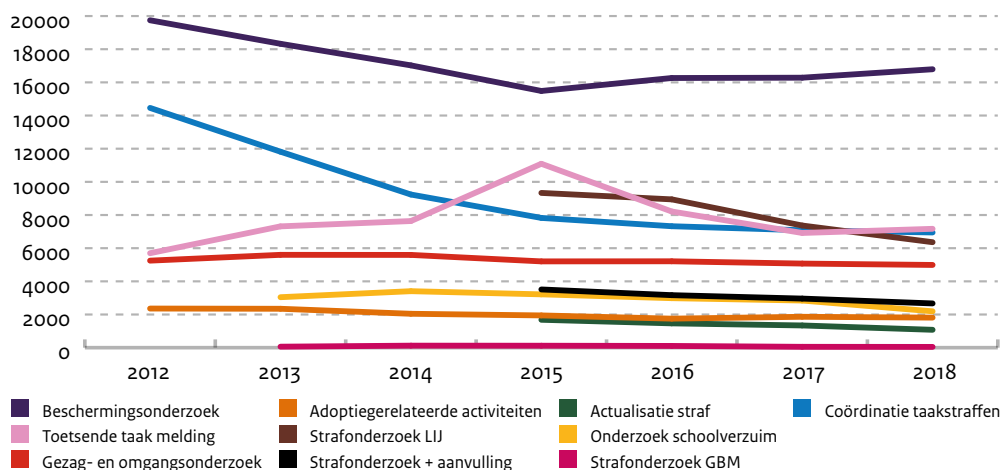
De ontwikkeling van het aantal getelde producten (onderzoeken) neemt over het geheel genomen in de laatste jaren van de onderzoeksperiode met name bij de strafproducten af. De civiele onderzoeken zijn over de hele periode redelijk stabiel.

Hieronder wordt de instroom en het aantal afgehandelde zaken (Q) in de onderzoeksperiode weergegeven.

Figuur 1: Instroom 2012-2018



Figuur 2: Afgeronde zaken 2012-2018



¹⁹ KBPS: Kinderbescherming Bedrijfsprocessen Systeem.

NB 1: In 2015 is er een piek bij de instroom en afronding van de toetsende taak. De reden hiervoor is dat per 1-1-2015 de Wet Herziening Kinderbeschermingsmaatregelen is ingevoerd die onder andere stelt dat bij uithuisplaatsingen na 2 jaar uitdrukkelijk wordt overwogen of een verderstrekkende maatregel (gezagsbeëindiging) niet beter is voor het kind in kwestie dan het opnieuw verlengen van de OTS met UHP. In dergelijke gevallen geeft de RvdK advies. Bij de invoering van die wet was ook sprake van een inhaaleffect, omdat deze werkwijze gold voor UHP's die op dat moment 2 jaar liepen én UHP's die toen al langer liepen.

NB 2: Vóór 2015 werd een aantal strafproducten anders of niet van elkaar onderscheiden. Hier is alleen de actuele product-indeling (vanaf 2015) opgenomen. Productaantallen van die andere producten in eerdere jaren zijn onvergelijkbaar.

Tussenconclusie

Niet alle producten en diensten die de RvdK levert worden geteld. Dit maakt dat het hierboven weergegeven overzicht niet alle uitgevoerde taken van de RvdK weergeeft. Voor die producten en diensten die wel worden geteld geldt dat de instroom in strafzaken daalt terwijl de civiele instroom redelijk stabiel blijft.

Wat is bekend over de (ontwikkeling) van de kostprijzen (P)?

In deze paragraaf gaan wij in op de beschikbare kostprijsonderzoeken en de factoren die van invloed zijn op de kostprijs.

De laatste kostprijsonderzoeken over de RvdK dateren van 2011 en 2014. In 2011 is het laatste onderzoek geweest waarbij de *daadwerkelijke* tijdsbesteding is gemeten ('geschreven') en de kostprijzen zijn berekend. In het onderzoek van 2014 is de productmix van de RvdK herzien op de strafproducten, hetgeen tot een nieuwe indeling van de producten en herberekening van de kostprijzen heeft geleid. Hierbij zijn *tijdschattingen* voor de nieuwe producten gebruikt, waarna alle kostprijzen zijn (her)berekend. Andere tijdsmetingen per product zijn niet beschikbaar.²⁰ Dat maakt dat de invloed van bijvoorbeeld de stelselherziening en andere maatschappelijke ontwikkelingen op de kostprijs niet bekend is (zie verder hieronder).

De hoofdproducten (onderzoeken) maken ook deel uit van de ramingsystematiek *Prognosemodel Justitiële Ketens* (PMJ) die binnen Justitie en Veiligheid wordt gehanteerd. Het PMJ raamt jaarlijks de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte (Q) in de strafrechtelijke, civielrechtelijke en bestuursrechtelijke keten. Dit model is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten in de criminaliteitsontwikkeling, economische en demografische ontwikkelingen. De prijzen (P) worden toegevoegd om tot een $P \times Q$ te komen. De ramingen worden elk jaar door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) gelijktijdig met de begroting gepubliceerd.²¹

Eén van de onderdelen van deze ramingen betreft de instroom op de hoofdproducten van de RvdK. De geraamde capaciteitsbehoefte wordt jaarlijks afgezet tegen de beschikbare capaciteit en in geld uitgedrukt aan de hand van de gehanteerde kostprijzen. Voor de civiele producten lijken de PMJ-prijzen gebaseerd op het kostprijsonderzoek van 2011, voor de strafproducten op die van 2014.²² Er zijn echter ook significante afwijkingen tussen de kostprijzen van 2014 en de PMJ-prijzen (specifiek voor GBM, schoolverzuim en taakstraffen).

De PMJ-prijzen werden in het verleden verlaagd en verhoogd uit hoofde van taakstellingen en loon- en prijsbijstelling.²³ Deze systematiek wordt sinds enkele jaren niet meer toegepast.

Onderstaande tabel geeft de indeling in hoofdproducten en de prijzen volgens de kostprijsonderzoeken 2011 en 2014 en volgens de PMJ.

²⁰ Met het recente tijdsbestedingsonderzoek (2021) is de tijdsbesteding in het primair proces voor het eerst sinds 2011 weer integraal bepaald. Dit zal in de nabije toekomst waarschijnlijk leiden tot een actualisatie van de (verouderde) kostprijzen.

²¹ Zie: <https://www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/prognose-justitiële-ketens>

²² NB: de nu gehanteerde rekenprijzen zijn niet gelijk aan die van 2011/2014. De ontwikkeling van die rekenprijzen in de afgelopen jaren is niet te reconstrueren.

²³ De indexatie als gevolg van prijs- en/of loonstijgingen.

Tabel 4: Kostprijzen (PMJ-prijzen) RvdK

Hoofdproduct	Kostprijzen 2011	Kostprijzen 2014	Huidige PMJ-prijzen
Beschermingsonderzoeken	€ 3.198,00	€ 3.543,00	€ 3.282,00
toetsende taak melding	€ 367,00	€ 403,00	€ 412,00
G&O	€ 3.040,00	€ 3.334,00	€ 3.021,00
ASAA	€ 1.915,00	€ 2.094,00	€ 1.904,00
Strafonderzoek LIJ		€ 1.623,00	€ 1.673,00
Strafonderzoek + aanvulling		€ 2.739,00	€ 3.107,00
Actualisatie straf		€ 703,00	€ 709,00
GBM		€ 9.187,00	€ 5.820,00
Schoolverzuim		€ 2.541,00	€ 1.911,00
Taakstraffen		€ 1.617,00	€ 1.096,00

Tussenconclusie

De gehanteerde kostprijzen zijn niet op recente informatie gebaseerd (het laatste kostprijsonderzoek dateert uit 2014). Daarnaast wijken de PMJ-bekostigingsprijzen voor bepaalde producten af van de gehanteerde kostprijzen en zijn de kostprijzen de afgelopen jaren om uiteenlopende redenen niet (meer) geïndexeerd.

Wat weten we over de lump sum?

Zoals hierboven aangegeven zijn de apparaatskosten van de RvdK de afgelopen jaren voor een deel gebaseerd op de PMJ-systematiek (ofwel: de productie maal de kostprijs). Echter, dit geldt niet voor het geheel aan apparaatskosten. Dat deel dat buiten de pxq-financiering valt wordt hier de lump sum-financiering genoemd.

Er is geen sluitende definitie welke taken uit deze lump sum gefinancierd moeten worden. In ieder geval vallen taken zoals casusregie, deelname aan overleggen op casusniveau met onder meer zorg- en justitiële partners in de keten (JeugdBeschermingsTafels, ZSM en diverse lokale initiatieven en pilots) eronder. Deze diensten worden zoals gezegd niet concreet geregistreerd als product of dienst. Er is geen (tijds)registratie beschikbaar om te bepalen of de prijzen in totaal afdoende zijn voor de uitvoering van deze taken. Overigens is het belang en tijdsbeslag van deze taken in de jaren na de inwerkingtreding van de Jeugdwet toegenomen (zie hieronder).

Daarnaast is de lump sum de laatste jaren vanwege diverse zaken gemuteerd, bijvoorbeeld door taakstellingen, uitbestedingen, loon-prijsbijstelling en eveneens vanwege specifieke beleidsmatige toevoegingen, zoals de taken van de RvdK aangaande IS-kinderen. Ook hierbij is niet duidelijk of de (financiële) mutaties en toevoegingen in de juiste verhouding staan tot de uitgevoerde taken (ofwel of deze kostendekkend zijn).

Tussenconclusie

Dat deel van de taken van de RvdK die niet binnen de pxq-systematiek vallen worden bekostigd door de lump sum. Er is geen sluitende, eenduidige definitie van wat er exact binnen de lump sum valt. Er is dus in ieder geval voor een deel sprake van een *black box*. Voor een deel is wel bekend om welke taken het gaat (zoals casusoverleggen en diverse pilots); eveneens is duidelijk dat het tijdsbeslag na de decentralisatie (zie hieronder onder het kopje: externe invloeden op het werk van de RvdK) is toegenomen. Of de lump sum in haar totaliteit voldoende is om deze taken uit te voeren is op dit moment niet vast te stellen.

Externe invloeden op het werk van de RvdK

In de onderzoeksperiode hebben zich verschillende ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn geweest op het werk van de RvdK. De stelselherziening, inclusief de Jeugdwet uit 2015, is daarvan de belangrijkste. Na deze stelselherziening is de RvdK veel meer vooraan in de keten preventief en adviserend gaan acteren:

‘Het wetsvoorstel wil nadrukkelijk bevorderen dat de RvdK voor de kindbescherming al in een eerder stadium kan meedenken op casusniveau, waarbij de hulp gericht is op het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het probleemoplossend vermogen van gezin en omgeving. Dit kan in sommige gevallen zelfs de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel voorkomen.’²⁴

Deze triage- en adviestaak vervult de RvdK sinds 2015 bijvoorbeeld aan de jeugdbeschermingstafels. Deze beleidsmatige intensivering heeft niet geleid tot een wijziging in de begroting- of bekostigingssystematiek.

Naast de stelselwijziging hebben zich ook andere maatschappelijke factoren en ontwikkelingen voorgedaan die van invloed zijn op het functioneren van de RvdK. Men kan daarbij denken aan de verandering in de kindbeschermingswetgeving, de privacywetgeving en het toenemende gebruik van social media. Ook deze ontwikkelingen hebben niet geleid tot een wijziging van de financiering van de RvdK.

Als laatste zijn er – na de stelselwijziging – een tweetal wijzigingen in de bedrijfsvoering doorgevoerd die eveneens van invloed zijn op (het functioneren van) de RvdK.

Zo was er het rijksbrede traject van de centralisering via Shared Service Centra, waardoor de RvdK grote delen van de bedrijfsvoering niet meer in eigen beheer heeft. Daarnaast heeft het nieuwe rijkshuisvestingsbeleid tot gevolg dat RvdK-locaties worden ondergebracht in rijksverzamelgebouwen. Dit heeft geleid tot budgettaire wijzigingen, maar niet tot wijzigingen in de kostprijzen, omdat zoals eerder is aangegeven de herberekening en indexatie hiervan in het verleden is losgelaten.

Nu er enige tijd ervaring met de stelselherziening (zie hierboven) is opgedaan is er geconcludeerd dat de feitelijke tijdsbesteding in het primaire proces gemeten diende te worden (het eerder gememoreerde, afgeronde tijdsbestedingsonderzoek). Als vervolg hierop zal in 2021 een traject over de herbepaling van de kostprijzen starten.

Tussenconclusie

De afgelopen jaren hebben verschillende ontwikkelingen invloed gehad op de taakuitvoering van de RvdK terwijl dit niet heeft geleid tot een wijziging van de bekostigingssystematiek. Hierbij valt te denken aan de stelselherziening die tot een verzwaring van de werkzaamheden bij de RvdK heeft geleid, maar ook aan andere maatschappelijke ontwikkelingen en bedrijfsvoeringswijzigingen. Onder meer naar aanleiding van de ervaringen met de stelselherziening is een tijdsbestedingsonderzoek gedaan wat ook zal leiden tot een herbepaling van de kostprijzen.

²⁴ Memorie van Toelichting Jeugdwet.

Algehele conclusie

De gestelde vraag naar de (on)doelmatigheidsontwikkeling van de geleverde producten en diensten kan moeilijk beantwoord worden. Hiervoor is een aantal redenen:

- De geleverde aantallen producten en diensten zijn bekend, maar niet alles wat de RvdK doet wordt 'geteld' in producten/diensten. Dit maakt het overzicht incompleet.
- De kostprijzen zijn verouderd en de bekostigingsprijzen (PMJ) voor bepaalde producten wijken van de gehanteerde kostprijzen af. Er is al enige jaren geen sprake meer van indexatie.
- Definitie van producten en diensten die uit de lump sum gefinancierd moeten worden ontbreekt ten dele en de relatie tussen de geleverde producten en diensten en de daadwerkelijke kosten is niet goed te leggen.
- De dienstverlening door de RvdK is in de tijd gewijzigd, met name vanwege de stelselwijziging maar ook door maatschappelijke en bedrijfsmatige ontwikkelingen. Dit heeft ook zijn weerslag gehad op de producten. Er is echter geen sprake van een wijziging in de bekostigingssystematiek als gevolg van deze invloeden.

Dit maakt een sluitende analyse (en daarmee conclusie) omtrent de (on)doelmatigheidsontwikkeling van de RvdK onmogelijk.

Hoofdstuk 3

Schoolverzuim

Inleiding en context

Jongeren tussen de 5 en 18 jaar zijn verplicht om onderwijs te volgen; dit wordt de leerplicht of kwalificatieplicht genoemd. De relevante wettelijke bepalingen zijn vastgelegd in de Leerplichtwet.²⁵ De wet is mede bedoeld om het recht op onderwijs te garanderen voor alle kinderen en jongeren in Nederland. Onderwijs vergroot de kans op de arbeidsmarkt en is daarmee randvoorwaardelijk voor een individu om zich ten volle maatschappelijk te kunnen ontplooiën.

De leerplicht geldt voor kinderen van 5 tot en met 16 jaar.²⁶ Na de leerplicht gaat de kwalificatieplicht gelden. Met de kwalificatieplicht wordt de leerplicht verlengd tot de dag dat de jongere een startkwalificatie²⁷ heeft gehaald, of tot de dag dat de jongere 18 jaar wordt.

De leer- of kwalificatieplicht is niet absoluut in die zin dat er (tijdelijke) omstandigheden kunnen zijn waarbij ouders²⁸ een beroep kunnen doen op vrijstelling van de leerplicht voor hun kind. Redenen hiervoor zijn bijvoorbeeld ziekte of verplichtingen door geloofs- of levensovertuiging.²⁹

Wanneer een kind ongeoorloofd (dus zonder geldige reden) wegblijft van school is er sprake van schoolverzuim (SVZ). Er worden verschillende definities van verzuim onderscheiden:³⁰

Absoluut verzuim: het betreft hier leer- en kwalificatieplichtige kinderen die niet op een school staan ingeschreven, zonder dat daarvoor op grond van de Leerplichtwet vrijstelling is gegeven.

Relatief verzuim: dit zijn leer- en kwalificatieplichtige kinderen die wel op een school staan ingeschreven, maar ongeoorloofd afwezig zijn. We onderscheiden de volgende vormen van relatief verzuim:

- Een leerplichtige die minder dan de wettelijke termijn – 16 uur in 4 weken – verzuimt, maar wel lesuren of dagdelen overslaat.
- Een leerplichtige die meer dan 16 uur in 4 weken verzuimt (wettelijk relatief verzuim).
- Langdurig relatief verzuim: Een leerplichtige jongere die ingeschreven staat op een school of onderwijsinstelling, maar zonder geldige reden meer dan 4 weken verzuimt.
- Luxe verzuim: een leerplichtige jongere die buiten de schoolvakanties om op vakantie gaat.
- Thuiszitter: leerplichtigen die langdurig verzuimen (> 3 maanden).

Wanneer een leerling te vaak verzuimt (wettelijk verzuim), meldt de school dit bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO).³¹ Deze geeft de melding door aan de leerplichtambtenaar (LPA) van de betreffende gemeente.

De LPA heeft verschillende taken. Zo geeft hij voorlichting aan scholen, leerlingen en ouders over het belang van naar school gaan en de consequenties van (frequent) verzuim. Daarnaast zoekt de LPA samen met kind en ouders naar een passende oplossing. Ook onderzoekt de LPA in geval van schoolverzuim de omstandigheden en achtergronden van de zaak en kan hij uiteindelijk een proces-verbaal opmaken.

²⁵ Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0002628/2020-08-01>

²⁶ De meeste kinderen gaan al naar school als ze 4 jaar zijn. Ze vallen dan nog niet onder de Leerplichtwet, maar voor hen gelden wel de regels die de school voert over aanwezigheid en het volgen van het onderwijs.

²⁷ Een startkwalificatie is een diploma mbo-niveau-2, havo of vwo.

²⁸ Of: verzorgers.

²⁹ Andere voorbeelden zijn schorsing, huwelijk, begrafenis.

³⁰ We gebruiken hier het onderscheid dat Ingrado maakt.

³¹ DUO is een agentschap van het ministerie van OCW.

Wanneer een proces-verbaal is opgemaakt doet de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) onderzoek naar de situatie van de jongere en het gezin en adviseert zij de officier van justitie (OvJ) en/of de rechter over de te volgen (strafrechtelijke) aanpak.

Er zijn verschillende sancties mogelijk voor zowel ouders als kind: zo kan een geldboete worden opgelegd, maar ook een leer- of werkstraf of een voorwaardelijke hechtenis behoort tot de mogelijkheden.³²

Was in het verleden een 'straf' tamelijk gebruikelijk, de laatste jaren wordt veel sterker ingezet op preventie (zie ook onder het kopje: beleid en beleidstheorie). Hierbij wordt door verschillende ketenpartners (RvdK, LPA en Openbaar Ministerie (OM)) sterk ingezet op het analyseren van de achterliggende problematiek die vaak aan schoolverzuim ten grondslag ligt en op de inzet van vrijwillige hulpverlening (zie ook: Methodische Aanpak Schoolverzuim).

Beleid en beleidstheorie

In deze paragraaf gaan we kort in op het in de onderzoeksperiode geldende doel van het beleid, het gevoerde beleid en de (theoretische) veronderstellingen die aan dat beleid ten grondslag lagen. We merken hierbij nogmaals op dat daar waar het gaat om het verminderen van schoolverzuim en het beleid dat daarbij is ingezet (zoals bijvoorbeeld de MAS) alleen gekeken is naar de rol die de RvdK daarbinnen speelt. De inzet van andere actoren, zoals bijvoorbeeld het Ministerie van OCW is in deze doorlichting buiten beschouwing gelaten.

In de Rijksbegroting is tijdens de onderzoeksperiode (2012-2018) niets opgenomen over de doelstelling(en) van het beleid rond schoolverzuim noch over het gevoerde beleid.³³

In algemene zin kunnen er beleidsdoelstellingen uit de Leerplichtwet worden gehaald. Zo beschrijft de Leerplichtwet de rechten en plichten van leerlingen, ouders, scholen en leerplichtambtenaren. De doelstelling van de Leerplichtwet is het waarborgen van het effectueren van het recht op onderwijs van alle kinderen en het voorkomen en/of terugdringen van schoolverzuim.

Ook uit andere stukken³⁴ blijkt dat een voorname doelstelling van het beleid het voorkomen van schoolverzuim is of het realiseren van een passende onderwijsplek voor de jeugdige zodat het verzuim stopt.

De *aanleiding* voor de Rijksoverheid om beleid aangaande het thema schoolverzuim te voeren is zoals hierboven aangegeven enerzijds terug te voeren op de Leerplichtwet en de daarin opgenomen wettelijke verplichtingen. Anderzijds wordt 'onderwijs' vaak gerelateerd aan het belang voor het kind in het bijzonder en de maatschappij in het algemeen. Zo draagt de leerplicht bij aan het creëren van gelijke kansen voor ieder kind en biedt onderwijs (en een diploma) meer kans op een baan en daarmee meer mogelijkheden om je te ontplooien.

Om schoolverzuim tegen te gaan heeft de overheid als instrumenten de bepalingen uit de Leerplichtwet maar heeft zij daarnaast ook specifiek beleid ontwikkeld. Relevant hierbij zijn de *Strafrechtelijke Aanpak Schoolverzuim* (SAS, 2012)³⁵ en de *Methodische Aanpak Schoolverzuim* (MAS, 2017).³⁶

De SAS legde de nadruk op een strafrechtelijke aanpak terwijl de in 2017 ingevoerde MAS zich meer richt op preventie en samenwerking in de keten. De (beleids)veronderstelling bij die laatste methode is dat door vroeg in te grijpen met alle betrokken partners schoolverzuim kan worden voorkomen of de jeugdige snel naar (passend) onderwijs kan worden teruggeleid.

In de SAS stond de strafrechtelijke aanpak centraal en, alhoewel in sommige gevallen het strafrechtelijke sanctie-instrumentarium zeker nodig blijft, is de overtuiging (beleidsveronderstelling) onder professionals dat een duurzamer effect verwacht kan worden wanneer er wordt ingezet op een integrale analyse van de problematiek en een inzet op vrijwillige hulpverlening (ergo: de MAS).

³² Dit is alleen mogelijk wanneer de jongere 12 jaar of ouder is.

³³ Zie: https://www.rijksbegroting.nl/2020/voorbereiding/begroting.kst264845_15.html

³⁴ Zie bv.: De Methodische Aanpak Schoolverzuim (2017)

³⁵ Zie onder meer: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Sint-Michielsgestel/i244971.pdf>

³⁶ Zie: <https://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/images/Sint-Michielsgestel/i244971.pdf>

De MAS is ontwikkeld door een samenwerkingsverband van ketenpartners, te weten: HALT, OM, RvdK en de LPA.³⁷ De methode is in 2017 geïmplementeerd en in 2018 geactualiseerd.

De kern van de MAS beslaat 4 punten:

1. Het doel van de aanpak is terug/toeleiding naar een passend onderwijsprogramma;
2. Vroegtijdige inzet van (jeugd)hulp bij verzuim staat voorop;
3. Ketensamenwerking draagt bij aan een effectieve aanpak van schoolverzuim;
4. De aanpak is licht waar het kan en zwaar(der) waar het nodig is; maatwerk dus.

De taak van de RvdK bij de SAS is om de OvJ of rechter te adviseren over de meest wenselijke aanpak, bij de MAS heeft de RvdK ook een consulterende rol ten aanzien van de leerplichtambtenaar en andere ketenpartners om zo vroegtijdig te kunnen interveniëren om het schoolverzuim te stoppen.

Relevant onderzoek

Twee onderzoeken zijn in dit verband relevant:

- *Schoolverzuim: de strafrechtelijke aanpak* (IVenJ, 2016).³⁸ Dit onderzoek richt zich specifiek op de samenwerking van de strafrechtelijke ketenpartners (LPA, OM, RvdK, ZM) en de kwaliteit van de gebruikte informatie door die partners. In het rapport concludeert de Inspectie dat de informatie-uitwisseling niet aan de gestelde eisen voldoet en doet zij aanbevelingen aan (onder meer) de RvdK om de kwaliteit van de informatie en de informatie-uitwisseling te verbeteren. Overigens merkt ook de Inspectie op dat een preventieve en/of civiele aanpak de voorkeur heeft boven een strafrechtelijke (ultimum remedium). In de MAS wordt deze aanpak verder uitgewerkt en vormgegeven.
- *Evaluatie van de implementatie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim* (PWC, 2019).³⁹ Dit onderzoek gaat in op de stand van zaken omtrent de implementatie en uitvoering van de MAS. De ketenpartners zijn overtuigd van de werkwijze van de MAS en enthousiast over het gebruik. In het rapport wordt een aantal verbeterpunten beschreven; zo dient er nog meer aandacht voor de implementatie van de MAS bij de RvdK te zijn en moeten ketenpartners beter op de hoogte worden gebracht van de diensten van de RvdK als het gaat om de aanpak van schoolverzuim.

Deze procesevaluatie is expliciet geen effectevaluatie en zegt dus (hoogstens) indirect iets over de doeltreffendheid van de aanpak.

Los van bovenstaande twee onderzoeken is nog van belang dat de regio Zuid-Holland Zuid (ZHZ) al ruim 9 jaar via de MAS-methode⁴⁰ werkt. Alle in die regio betrokken ketenpartners zijn overtuigd van het belang en succes van deze methodiek waarbij er meer focus ligt op samenwerking en het ingrijpen in de achterliggende problematiek van het kind, in tegenstelling tot de eerdere aanpak waarbij de focus meer lag op het strafrechtelijke traject. Een cijfer dat hierbij van belang is, is dat waar er landelijk gezien in 2018 nog sprake is van het opmaken van een proces-verbaal (PV) in 2 op de 1000 gevallen (ook aanzienlijk lager dan voorheen), dit in ZHZ in 1 op de 1000 gevallen gebeurt, een duidelijk teken dat er een verschuiving weg van het strafrechtelijke traject plaatsvindt.⁴¹

Wat kunnen we zeggen over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?

De doelstelling van het beleid was en is om het (absoluut en relatief) schoolverzuim (structureel) terug te dringen. Er zijn echter geen concrete kwantificeerbare doelstellingen vastgesteld (zoals 'het schoolverzuim moet met 20% dalen'), zodat het vaststellen van de doelrealisatie in principe niet mogelijk is. Wel kan op basis van de instroomgegevens bij de RvdK gesteld worden dat er vanaf 2012⁴² sprake is van een (sterke) daling van schoolverzuimzaken.

³⁷ Vertegenwoordigd door Ingrado.

³⁸ Zie: https://www.ingrado.nl/actueel/news_entry/rapport_schoolverzuim_de_strafrechtelijke_aanpak

³⁹ Zie: <https://www.steunpuntpassendonderwijs-povo.nl/wp-content/uploads/2019>

⁴⁰ Die begripelijkwerijs toen nog niet zo heette.

⁴¹ Zie: <https://www.kinderbescherming.nl/over-ons/kijk-op-kinderbescherming/schoolverzuim/dordtse-aanpak-bij-langdurig-schoolverzuim>

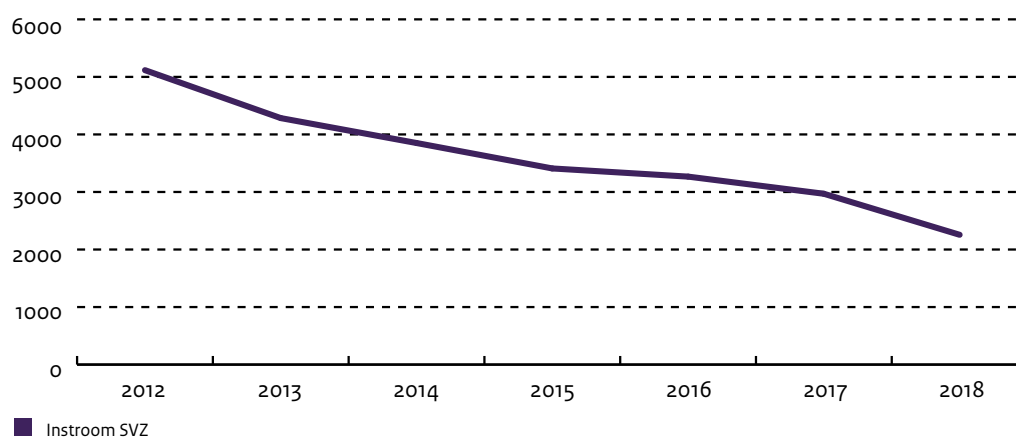
⁴² Er is geen informatie beschikbaar van voor 2012.

Schoolverzuimzaken⁴³

Tabel 5: Instroom schoolverzuimzaken bij de RvdK

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Instroom SVZ	5117	4284	3851	3409	3267	2969	2256

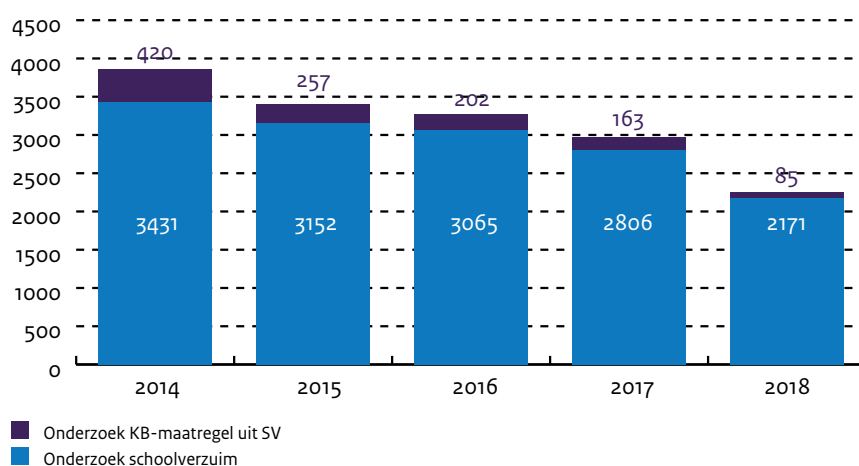
Figuur 3: Instroom schoolverzuimzaken bij de RvdK



Het aantal jongeren dat instroomt bij de RvdK daalt vanaf 2012 sterk, tussen 2012 en 2019 is er sprake van een daling van ruim 55%.⁴⁴ Er zijn geen betrouwbare gegevens van voor 2012. Echter, de dalende trend is volgens inhoudelijke experts al vanaf de jaren tachtig gaande.

Kinderbeschermingsmaatregel-onderzoeken voortvloeiend uit SVZ

Figuur 4: KB-maatregel zaken in relatie tot totaal aantal zaken

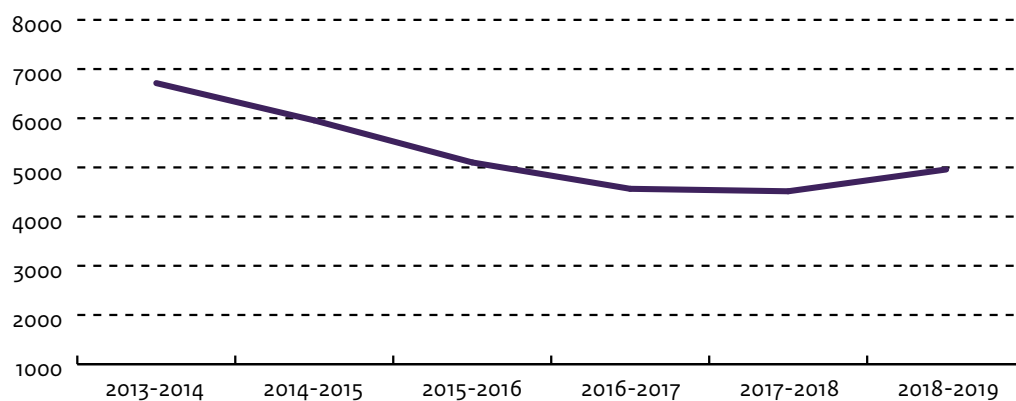


Ook het percentage RvdK-onderzoeken naar een kinderschermingsmaatregel (KBM) in relatie tot schoolverzuim daalde van 12% in 2014 naar 4% 2018. Mogelijk heeft dit mede te maken met het feit dat er een trend zichtbaar is dat schoolverzuimers op steeds latere leeftijd bij de RvdK terechtkomen. In de leeftijdscategorie 16+ is het – gelet op het feit dat een KBM eindigt wanneer de jeugdige de leeftijd van 18 jaar bereikt – starten van een KBM-onderzoek minder voor de hand liggend.

⁴³ Dit is een langdurige 'vanaf'-trend. Specifieke eerdere cijfers zijn niet te leveren.

⁴⁴ Er is geen relatie te leggen met een eventueel stijgend of dalen aantal leerplichtambtenaren.

Figuur 5: Absoluut verzuim



Wanneer we kijken naar de ontwikkeling van het absoluut verzuim zien we in de jaren sinds 2013 eveneens een sterke daling (22% tussen 2013 en 2018). In het schooljaar 2018-2019 is er echter weer een stijging van 9% waarneembaar. Hiervoor is geen verklaring te geven.

Relatief verzuim per schooljaar

Tabel 6: Verzuim en luxe verzuim

Schooljaar	Totaal relatief verzuim	Waarvan luxe verzuim	Percentage luxe verzuim
2012-2013	88.655	8.200	9%
2013-2014	79.776	7.593	9,5%
2014-2015	72.732	6.429	8,8%
2015-2016	68.262	6.224	9,1%
2016-2017	66.725	6.593	9,8%

Ook het relatief schoolverzuim laat in de onderzoeksperiode een sterke daling zien van bijna 25% (van ruim 88.000 naar ruim 66.000 gevallen).

Het voorkomen en/of terugdringen van schoolverzuim is uiteraard een taak van verschillende ketenpartners (LPA, RvdK, OM, Jeugdhulp et cetera). De RvdK is onderdeel van het proces, maar niet alleen verantwoordelijk voor het hierboven geschetste resultaat.

Zoals gezegd was er in het verleden vaak een relatieve focus op de strafrechtelijke aanpak van schoolverzuim (waarbij de RvdK, na opmaak van het PV-onderzoek deed en advies uitbracht over de meest passende sanctie). De laatste jaren is de focus verschoven naar een meer preventieve, integrale aanpak, waarbij ketenpartners in gezamenlijkheid kijken wat de achterliggende problematiek bij het kind is en welke aanpak het meest duurzame resultaat oplevert. Deze aanpak werpt zijn eerste vruchten af, maar verder onderzoek is noodzakelijk om helder aan te kunnen tonen dat de daling van het schoolverzuim blijvend is en daadwerkelijk positief beïnvloed wordt door de MAS-methode.

Over de doelmatigheid van het beleid of de uitvoering van de aan schoolverzuim gerelateerde taken is geen informatie beschikbaar.

Conclusie

- In de onderzoeksperiode is het schoolverzuim over de gehele linie gedaald, evenals de instroom bij de RvdK. In hoeverre dit specifiek is toe te schrijven aan het gevoerde beleid kan niet worden vastgesteld, alhoewel de eerste indicaties over het gebruik van de MAS positief zijn. Dat verklaart echter niet waarom de daling van het (absolute en relatieve) schoolverzuim ook reeds daarvoor in gang is gezet.
- Een goede indicatie over de effectiviteit (of kwaliteit) van het onderzoek en advies van de RvdK is in hoeverre dit advies door de OvJ en/of de rechter wordt overgenomen. Hierover bestaat echter geen kwantitatieve informatie en als gevolg van de implementatie van de MAS is het aantal PV's en daaropvolgende onderzoeken en adviezen (sterk) gedaald.
- De wijze waarop de RvdK haar rol binnen de MAS vervult zou onderwerp van een toekomstige effectstudie van de MAS moeten zijn.

Hoofdstuk 4

Gezag en omgang

Inleiding en context

Iedereen in Nederland die jonger is dan 18 jaar staat onder gezag. Dit betekent dat kinderen sommige beslissingen niet zelfstandig mogen nemen. Meestal hebben de ouders het (gedeelde) gezag. Zij zijn verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van het kind.

Wanneer de ouders uit elkaar gaan behouden zij in principe beiden het gezag, behalve als de rechter anders beslist. De rechter kijkt hierbij primair naar het welzijn en welbevinden van het kind. In eerste instantie zijn ouders zelf aan zet om de taken omtrent de aanwezige kinderen te verdelen. Indien ze daar niet uitkomen kunnen zij een mediator inschakelen. Alleen wanneer ook dat geen soelaas biedt en er sprake is van een conflict- of complexe scheiding komt de rechter aan bod. De rechter kan de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) om een onderzoek vragen met betrekking tot de zorgverdeling over de kinderen (wat is het beste voor de kinderen?).⁴⁵ Als blijkt dat de ontwikkeling van het kind ernstig wordt bedreigd en de veiligheid van het kind in het geding is, wordt in het onderzoek ook de noodzaak van een kindbeschermingsmaatregel onderzocht. Tijdens het onderzoek voert een medewerker van de RvdK gesprekken met kinderen, ouders en mensen die de kinderen en de ouders goed kennen. De RvdK-onderzoeker overlegt tijdens het onderzoek met een gedragsdeskundige en/of juridische deskundige.

Bij het onderzoek van de RvdK staan de belangen van kinderen voorop. Mede op basis van het rapport van de RvdK beslist de rechter uiteindelijk, de ouders kunnen hiertegen in beroep gaan.

Beleid en beleidstheorie

In deze paragraaf gaan we kort in op het in de onderzoeksperiode geldende doel van het beleid, het gevoerde beleid en de (theoretische) veronderstellingen die aan dat beleid ten grondslag lagen.

In de Rijksbegroting is niets opgenomen over de doelstelling(en) van het beleid rond gezag en omgang (G&O), noch over het gevoerde beleid.⁴⁶

Uit andere stukken⁴⁷ blijkt dat de doelstelling te allen tijde het zorgdragen voor het welzijn en welbevinden van het kind is.

De *aanleiding* voor de Rijksoverheid om beleid aangaande gezag en omgang te voeren is enerzijds terug te voeren op relevante bepalingen uit het Kinderrechtenverdrag⁴⁸ en op de notie dat daar waar door het gedrag van ouders het welzijn en welbevinden van een kind in gevaar dreigt te komen, de overheid de verplichting heeft om in te grijpen. Ofwel: daar waar ouders steken laten vallen dient de overheid in te grijpen en – in samenspraak met het kind – te bezien wat de voor het kind beste oplossing is.

De taak van de RvdK bij gezags- en omgangszaken is om – ingeval ouders er zelf niet uitkomen – onderzoek te verrichten en de rechter te adviseren over de voor het kind meest optimale situatie na de scheiding. De (beleids)veronderstelling daarbij is dat alle betrokken partijen hun stem moeten kunnen laten gelden, waarbij een (mede afhankelijk van de leeftijd) speciaal belang wordt toegekend aan de stem van het kind.

⁴⁵ De RvdK kan – in lichtere gevallen – ook advies ter zitting geven.

⁴⁶ Zie: www.rijksbegroting.nl

⁴⁷ Zie onder meer: www.rvdK.nl

⁴⁸ Zie: https://www.kinderrechten.nl/thema-leren/?gclid=EAlalQobChMlncvRo_TP7QIVz-R3Ch1SoAp5EAAYASAAEgKpgFD_BwE

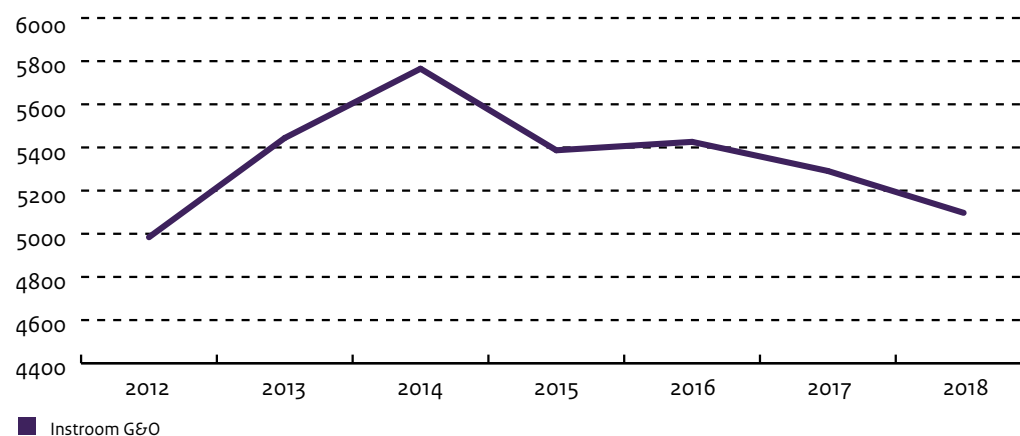
De RvdK stelt een rapport op met daarin een advies wat in een concrete casus de meest optimale situatie is voor het kind (waarbij de focus ligt op de veiligheid, het welzijn en welbevinden van het kind). De rechter besluit uiteindelijk.

Het aantal echtscheidingen per jaar kan mede van invloed zijn op het aantal conflictscheidingen. Zo is vanaf 2015 een daling te zien in het aantal scheidingen met kinderen en eveneens een lichte daling van de instroom van gezag en omgang zaken bij de RvdK. Het aantal conflictscheidingen waarbij de RvdK betrokken is blijft tijdens de onderzoeksperiode overigens schommelen tussen de 5.000 en 5.700.

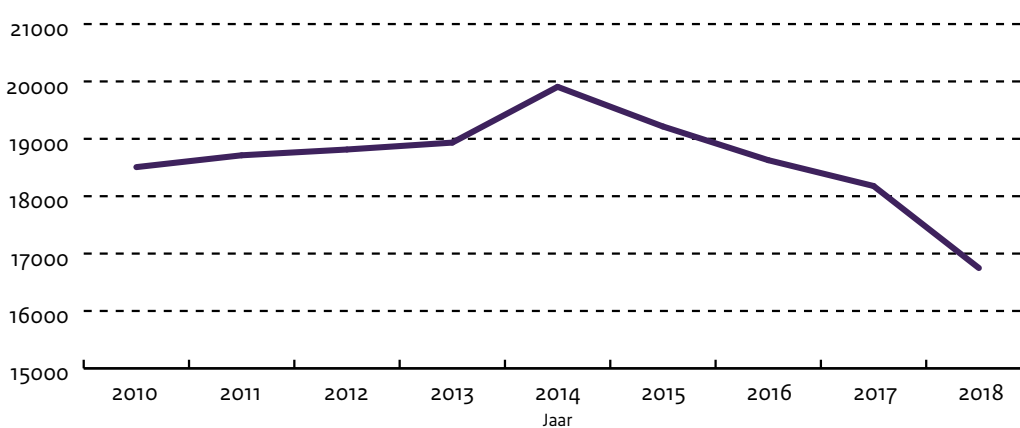
Tabel 7: Instroom G&O bij de RvdK

Jaar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Instroom G&O	4984	5444	5765	5387	5426	5291	5097 ⁴⁹

Figuur 6: Instroom G&O bij de RvdK



Figuur 7: Aantal echtscheidingen met kinderen



Om het aantal conflictscheidingen te laten dalen en de gevolgen ervan voor kinderen zoveel mogelijk te beperken is in 2016 de *Divorce Challenge* gestart. Doel hiervan was om ideeën te verzamelen die leiden tot verbetering van de situatie van kinderen die in de knel komen omdat hun ouders er niet in slagen om het ouderschap na scheiding vorm te geven. Vijf van deze ideeën zijn of worden verder uitgewerkt.

49 Bron: RvdK

Mede als vervolg op de Divorce Challenge is in 2019 het uitvoeringsprogramma *Scheiden zonder Schade* van start gegaan.⁵⁰ De ambitie van het programma is om, door de ontwikkeling en implementatie van 47 actie- en ontwikkelpunten,

*... de schade bij kinderen zoveel mogelijk te beperken als hun ouders uit elkaar gaan.*⁵¹

De start van het programma valt buiten de onderzoeksperiode en er zijn voor deze doorlichting aldus nog geen tastbare resultaten opgeleverd. Pas bij een volgende doorlichting is over de resultaten van het programma iets te zeggen.

Een initiatief dat wel in de onderzoeksperiode is gestart is BRAM.⁵² Bij de interventie BRAM werken justitie en sociaal werk samen met als doel langdurige juridische procedures te voorkomen. Ouders die in een conflictscheiding dreigen te raken of reeds zijn worden vanuit de hulpverlening intensief geholpen om verdere escalatie te voorkomen en/of het conflict constructief te beëindigen, zodat de betrokken kinderen niet onnodig de dupe worden van de scheiding.

Alle betrokken ketenpartners werken intensief met elkaar samen en de RvdK doet tijdens de duur van de interventie geen onderzoek. Afhankelijk van de resultaten van de interventie kan de RvdK dit alsnog opstarten en advies aan de rechtbank uitbrengen.

Relevant onderzoek

ZonMw heeft in 2017 onderzoek gedaan naar deze methode (*BRAM: een effectieve interventie bij complexe scheidingen waarbij justitie en sociaal werk samenwerken?*)⁵³ en alhoewel er positieve aanknopingspunten zijn is er geen zichtbare verbetering in de samenwerking tussen betrokken ouders zichtbaar. Er zijn evenmin indicaties dat de opvoedsituaties van kinderen door de inzet van BRAM genormaliseerd wordt.⁵⁴ De interventie wordt nog steeds gebruikt.

Wat kunnen we zeggen over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?

De doelstelling van het beleid is om het aantal complexe scheidingen te beperken, de negatieve consequenties van complexe scheidingen voor kinderen te mitigeren en bij een gezag- en omgangszaak te komen tot een voor het kind meest optimale oplossing. Er zijn overigens geen kwantitatieve doelstellingen gesteld zodat doelrealisatie *an sich* ook niet kan worden vastgesteld. Hierbij speelt dat in deze doorlichting specifiek naar de taak/rol van de RvdK wordt gekeken. Uiteraard opereert de RvdK in een keten van partners die allemaal een rol spelen bij het realiseren van de doelstelling. Het wel of niet realiseren van de doelstellingen kan dus nooit geheel in positieve of negatieve zin worden toegeschreven aan de RvdK.

Het aantal gezag- en omgangszaken fluctueert in de onderzoeksperiode enigszins (tussen 5.000 en 5.500) maar van een structurele daling is geen sprake.

De in de onderzoeksperiode geïmplementeerde BRAM-methode (nieuw beleid) heeft volgens onderzoek van ZonMw haar doelstellingen niet gerealiseerd. Voor het overige is het nog relevant om op te merken dat nieuw beleid, waaronder het programma *Scheiden zonder Schade*, dat gericht is op de hierboven genoemde doelstellingen pas na de onderzoeksperiode is opgestart; resultaten daarvan zullen bij de volgende doorlichting beschikbaar zijn.

⁵⁰ Zie: <https://vng.nl/artikelen/historische-lijn-programma>

⁵¹ Zie onder meer: <https://www.rijksoverheid.nl/doe-mee/afgeronde-projecten> en: <https://vng.nl/sites/default/files>

⁵² Begeleide Omgangsregeling Humanitas, RvdK voor de Kinderbescherming, Algemeen Maatschappelijk Werk, MEE.

⁵³ Zie: <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/project-detail/effectief-werken-in-de-jeugdsector>

⁵⁴ Sterker nog, het lijkt erop dat ouders (en kinderen) die mediation gebruiken beter scoren dan ouders die BRAM gebruiken.

Zoals gezegd brengt de RvdK advies uit aan de rechter aangaande de zorgverdeling van de betrokken kinderen. Er zijn geen concrete doelstellingen aangaande dat advies van de RvdK gesteld en informatie over de kwaliteit van het advies is niet op geaggregeerd niveau beschikbaar. Evenmin is, in kwantitatieve zin, duidelijk of dit advies door de rechter wordt overgenomen.

Aangezien er voor het overige geen concrete beleidsdoelstellingen zijn en/of beleid is geïmplementeerd valt over de doelrealisatie verder niks te zeggen. Inzake de doelmatigheid van (de uitvoering van) het beleid is ook geen informatie voorhanden.

Conclusie

- De focus van het beleid is erop gericht om in geval van conflictscheidingen een voor het kind zo optimaal mogelijke situatie te creëren. De taak van de RvdK is om – in samenspraak met betrokkenen – een advies hierover op te stellen, mede op basis waarvan de rechter beslist. Het ontbreekt aan inzicht op geaggregeerd niveau in hoeverre dit advies van de RvdK door de rechter wordt opgevolgd. Evenmin is er informatie aanwezig of de beslissing van de rechter op termijn de voor het kind juiste beslissing is geweest. Het verdient aanbeveling om voor een volgende doorlichting deze informatie wel beschikbaar te hebben.
- Aangezien er geen kwantificeerbare doelstellingen zijn gesteld en het grotendeels aan onderzoek en/of data ontbreekt en gelet op het feit dat veel nieuw beleid pas na de onderzoeksperiode is opgestart zijn uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid op dit moment nog niet mogelijk.

Hoofdstuk 5

Interlandelijke adoptie

Inleiding en context

Interlandelijke adoptie⁵⁵ betekent de aanname van een persoon als kind. In juridische zin is adoptie de breuk van de familieband tussen de biologische ouders en hun kind en tegelijk de vaststelling van een nieuwe, wettelijk geldende familieband tussen adoptieouders en dit kind, met alle rechten en plichten die daarbij horen.

Interlandelijke adoptie is eenmaal eerder onderdeel van een beleidsdoorlichting geweest.⁵⁶ In deze doorlichting – die de periode 2006-2012 beslaat – wordt onder meer geconcludeerd dat:

‘...het huidige systeem van beleid en wet- en regelgeving op het terrein van interlandelijke adoptie een goede basis biedt voor de uitvoering van de adoptieprocedures door de verschillende ketenpartners. De in de beleidsdoorlichting genoemde maatregelen, die in het verleden zijn genomen, hebben ertoe geleid dat er sprake is van een doelmatig systeem dat ook als voorbeeld fungeert voor andere landen.’⁵⁷

De wettelijke kaders voor interlandelijke adoptie worden gevormd door het Haags Adoptieverdrag⁵⁸ en de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka). Hierin staan waarborgen om kinderen en hun familie tegen de risico's van illegale, onrechtmatige, voorbarige en slecht voorbereide adopties naar het buitenland te beschermen en wordt de procedure (waaronder een beschrijving van de voorwaarden voor en de procedure tot verlening van beginseltoestemming) beschreven. In Nederland voert de Centrale Autoriteit (CA) het verdrag en de relevante wetgeving uit.

Iedereen die een kind uit het buitenland wil adopteren moet voldoen aan een aantal algemene voorwaarden, zoals een maximale leeftijd en een goede gezondheid.⁵⁹

Om überhaupt aan de adoptieprocedure deel te kunnen nemen is een zogenaamde beginseltoestemming (BT) nodig. Dit betekent dat de aspirant-adoptiefouders in principe – volgens de Nederlandse overheid – geschikt zijn om een buitenlands kind te adopteren.

De rol van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in deze is om een gezinsonderzoek uit te voeren om te bezien of de aspirant-adoptiefouders geschikt zijn. De RvdK voert gesprekken en kijkt naar sterke en zwakke kanten van de ouders. Op basis daarvan stelt de RvdK een gezinsrapport op dat met een advies naar de CA wordt gestuurd. Deze besluit vervolgens of een BT verleend wordt of niet. Tegen dit besluit staat bezwaar en beroep open. Na verlening van de BT kunnen de aspirant-adoptiefouders contact opnemen met een bemiddelingsbureau en start de feitelijke procedure.

Beleid en beleidstheorie

In deze paragraaf gaan we kort in op het in de onderzoeksperiode geldende doel van het beleid, het gevoerde beleid en de (theoretische) veronderstellingen die aan dat beleid ten grondslag lagen.

In de Rijksbegroting is niets opgenomen over de doelstelling(en) van het beleid rond interlandelijke adoptie, noch over het gevoerde beleid.

⁵⁵ Binnenlandse adoptie komt in de praktijk nauwelijks voor en wordt hier buiten beschouwing gelaten.

⁵⁶ Zie: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vvi5epmjneyo/vixtoyrza1y1>

⁵⁷ Overigens worden er geen gekwantificeerde doelstellingen genoemd of geëvalueerd.

⁵⁸ Ofwel: Verdrag inzake de bescherming van kinderen en de samenwerking op het gebied van de interlandelijke adoptie

⁵⁹ Voor specifieke situaties – zoals adoptie door personen van gelijk geslacht – gelden aparte voorwaarden.

De doelstelling van het beleid is wel uit wetgeving⁶⁰ en andere stukken⁶¹ te achterhalen, namelijk:

Het beleid is erop gericht dat bij een eventuele interlandelijke adoptie⁶² het belang en het welzijn van het kind voorop staat.

De *aanleiding* hiervoor (waarom doet de Rijksoverheid dit?) ligt vast in verdragen en (nationale) wetgeving, maar is mede te verklaren uit het feit dat de overheid een taak heeft als het gaat om het beschermen van kwetsbare kinderen die mogelijk uit het buitenland permanent naar Nederland komen. Een van de instrumenten hiertoe is het gezinsonderzoek dat de RvdK uitvoert.⁶³ Op basis van het gezinsrapport kan de CA aan de ouders de zogenaamde beginseltoestemming verlenen of weigeren. Dit is een fundamentele waarborg in het adoptieproces.

Het interlandelijke adoptieproces bevindt zich al geruime tijd in roerig vaarwater:

1. het aantal adopties daalt al jarenlang;
2. het aantal (potentiële) adoptieouders neemt af;
3. de complexiteit van de te adopteren kinderen neemt toe (*special needs*).

Dit heeft consequenties voor het hele proces en voor de betrokken partners. Zo staat de kwaliteit van de vergunninghouders⁶⁴ door de daling van het aantal adopties onder druk en is het de vraag of het huidige aantal vergunninghouders kan blijven bestaan.

De afname in het aantal adopties heeft ook geleid tot een concentratie van het aantal locaties waar de RvdK adoptie-gerelateerde werkzaamheden verricht.

Daarnaast leidt de *toename* van het aantal adoptiekinderen met special needs tot de noodzaak tot een herijking van het gehele adoptieproces zodat ook in de toekomst de voor een adoptiekind best passende ouders worden gevonden.⁶⁵ Op dit moment bevinden wij ons midden in dit proces. Naar aanleiding van het uitgebrachte rapport van de commissie-Joustra heeft de minister van Rechtsbescherming besloten de mogelijkheid tot interlandelijke adoptie voorlopig op te schorten.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het aantal verzoeken BT, het aantal afgegeven BT's en het aantal geplaatste kinderen. Vanaf 2005 is de hier eerdergenoemde daling zeer duidelijk zichtbaar.

⁶⁰ Bv. art. 5 WOBKA

⁶¹ Zie onder meer: Kamerstukken II – 2014-2015, 31625, nr. 55 en brief aan de TK, d.d. 31-1-2017 (202468).

⁶² Het grootste deel van de adopties zijn interlandelijke adopties. Adopties binnen Nederland komen relatief zeer weinig voor.

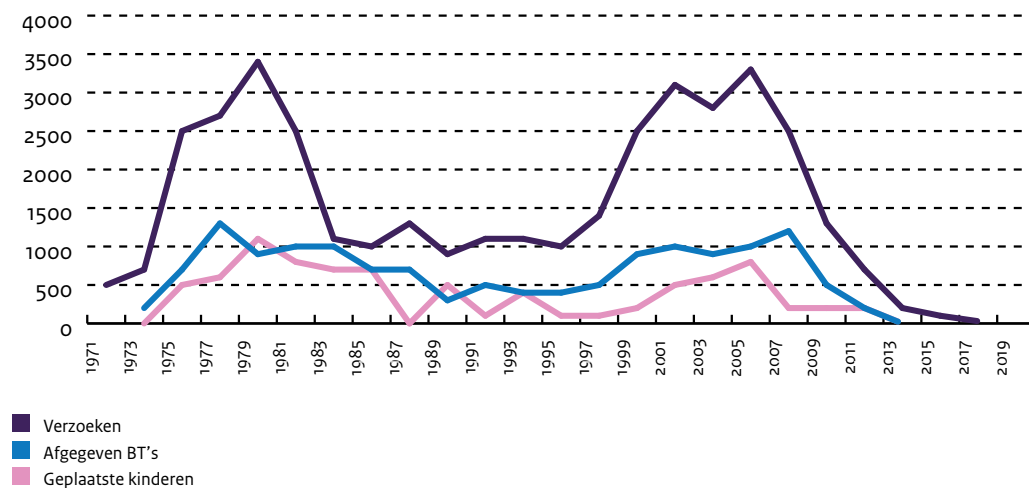
⁶³ 'De RvdK onderzoekt de geschiktheid van de aspirant adoptieouder(s) om een (buitenlands) kind te verzorgen en op te voeden. Het onderzoek van de RvdK resulteert in een onderbouwd advies aan de minister/staatssecretaris over het al dan niet afgeven van een beginseltoestemming (BT) om te mogen adopteren.'

⁶⁴ Vergunninghouders zijn de organisaties die een vergunning hebben van het ministerie van Justitie en Veiligheid om te bemiddelen bij interlandelijke adoptie.

⁶⁵ Signalement van de Inspectie Jeugdzorg (juli 2015).

Overzicht adoptie over de periode 1971-2019

Figuur 8: Verzoeken BT, afgegeven BT's, geplaatste kinderen



Relevant onderzoek:

Er zijn in de onderzoeksperiode twee relevante onderzoeken verschenen (het rapport van de commissie-Joustra valt buiten de onderzoeksperiode).

Naar aanleiding van de hierboven geschetste ontwikkelingen is op verzoek van het ministerie van Justitie en Veiligheid door AEF onderzoek gedaan naar mogelijke scenario's voor de inrichting van een toekomstbestendig stelsel aangaande interlandelijke adoptie.

In *De toekomst van de keten voor interlandelijke adoptie* (AEF, 2016)⁶⁶ worden vier scenario's beschreven waarbij de hierboven beschreven veranderende omstandigheden zijn meegenomen. De vier scenario's zijn, kort gezegd:

- het optimaliseren van het huidige model;
- een overheid die systeemverantwoordelijk is;
- een systeem met minder spelers;
- één publieke dienst.

De Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) is vervolgens gevraagd een advies over het meest wenselijke scenario te geven, maar kiest in haar rapport *Bezinning op interlandelijke adoptie* (RSJ, 2016)⁶⁷ een iets andere benadering, waarbij het systeem van interlandelijke adoptie op inhoudelijke gronden in twijfel wordt getrokken. Zij pleit voor een versterking van de mogelijkheden om kinderen in het land van oorsprong op te vangen en pleit de facto tegen het huidige stelsel van interlandelijke adoptie.

In haar reactie koos de toenmalige staatssecretaris voor een verdere optimalisatie van het huidige stelsel (scenario 1).⁶⁸

Wat kunnen we zeggen over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid?

De doelstelling van het beleid is om te borgen dat bij een eventuele interlandelijke adoptie het welzijn en welbevinden van het kind wordt gewaarborgd.

66 Zie: <http://www.aoo.nl/downloads/2016-05-17-AEF.pdf>

67 Zie: file:///H:/Downloads/Advies+Bezinning+op+interlandelijke+adoptie_RSJ_2016.10.14.pdf

68 Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31265-62.html>

Hiertoe is een proces ingericht waarbij het door de RvdK uit te voeren gezinsonderzoek, waarbij de geschiktheid van de aspirant adoptiefouders wordt onderzocht, een belangrijk onderdeel is. Mede op basis van het gezinsrapport wordt een BT afgegeven of geweigerd.

Over de kwaliteit van het gezinsrapport is geen geaggregeerde informatie beschikbaar en aangezien er geen gekwantificeerde doelstellingen zijn gesteld en er evenmin relevant onderzoek beschikbaar is kunnen geen uitspraken over de doelrealisatie worden gedaan. Wel kan een aantal kwantitatieve gegevens over het adoptieproces worden weergegeven.

Kwantitatieve informatie

Tabel 8: cijfermatige informatie omtrent BT

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Aanvragen beginseltoestemming (BT)	842	688	722	631	717	465
Verstreckte BT's	589	396	346	332	217	316
Afwijzingen	26	39	140	132	78	109
Intrekkingen	713	266	202	209	173	204

Zoals te zien is daalt het aantal aanvragen BT (en dus het aantal in adoptie geïnteresseerde ouders) vanaf 2012 sterk (-45%).

Om een uitspraak te kunnen doen over het onderzoek van de RvdK is gekeken naar het aantal bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij de onderzoeksveronderstelling was dat de verhouding tussen het aantal 'gegrond' en 'ongeground'-beslissingen iets zegt over de kwaliteit van het RvdK-onderzoek.

In de periode 2013⁶⁹ tot en met 2017 zijn er 45 afwijzingen en/of intrekkingen BT geweest die gerelateerd konden worden aan het advies van de RvdK.⁷⁰ Veertien maal is hiertegen bezwaar ingesteld (31%). Hiervan waren twee bezwaren gegrond (14%).⁷¹

Viermaal is vervolgens beroep aangetekend, eenmaal is dat beroep gegrond verklaard (25%). Hierbij moet worden aangetekend dat deze zaak in hoger beroep alsnog ongegrond bleek te zijn (0%).

Het is onmogelijk om op basis van het aantal bezwaarschiften en de beslissingen op bezwaar of beroep uitspraken te doen over de kwaliteit van het gezinsonderzoek van de RvdK. Er is geen benchmark of standaard waarmee vergeleken kan worden zodat geen kwalificerende uitspraken kunnen worden gedaan over het aantal bezwaarzaken en het aantal (on)gegrondverklaringen.

Er is verder geen informatie aanwezig over de kwaliteit van het gezinsrapport, noch is er informatie aanwezig welk percentage van de RvdK-adviezen door de CA is overgenomen. Over de doelmatigheid van het beleid en/of de uitvoering van het beleid is evenmin informatie aanwezig.

⁶⁹ Er zijn geen gegevens over 2012 beschikbaar.

⁷⁰ Een aanvraag kan ook buiten behandeling worden gesteld vanwege het niet betalen van de voorgeschreven kosten of een verhuizing naar het buitenland. Een intrekking betreft niet alleen een intrekking door de CA, maar ook een intrekking door de ouders zelf.

⁷¹ 11 bezwaren waren ongegrond, 1 bezwaar is ingetrokken.

Conclusie

- Het beleid gericht op de interlandelijke adoptieprocedure is erop gericht het belang van het (te adopteren) kind zo goed mogelijk te waarborgen. Wanneer het tot een adoptie komt moet het kind opgroeien in een veilige omgeving waar de waarborgen voor zijn welzijn en welbevinden het grootste zijn. Het door de RvdK uitgevoerde onderzoek naar de geschiktheid van de potentiële adoptieouders speelt daarbij een belangrijke rol. Indien dit leidt tot een positief advies kunnen zij een BT krijgen en uiteindelijk kan dat tot een adoptie leiden. Dit zegt op zichzelf niets over de ontwikkeling van het geadopteerde kind op de (langere) termijn (ofwel: gaat het goed met kind in zijn/haar nieuwe omgeving?). Het ontbreekt aan data en onderzoek om hierover verdere uitspraken te doen. Eveneens ontbreekt het aan geaggregeerde informatie over de kwaliteit van het gezinsonderzoek.
- Wanneer we naar de context kijken zien we dat het veld van interlandelijke adoptie al jarenlang in beweging is (minder beschikbare kinderen, meer kinderen met special needs). Dit noopt tot een herbezinning op het adoptieproces waar we middenin zitten, mede gelet op het verschijnen van het rapport van de commissie-Joustra. Het verdient aanbeveling om bij een eventuele herziening van het systeem ook concrete, kwantificeerbare doelstellingen op te stellen zodat bij een volgende doorlichting een beter antwoord op de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid kan worden gegeven.

Hoofdstuk 6

Beleidsopties bij significant minder budget

Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag welke keuzes er gemaakt moeten worden wanneer er 20% minder budget beschikbaar is.⁷²

Sinds 2015 dienen alle beleidsdoorlichtingen een besparingsvariant te bevatten, waarbij de vraag beantwoord moet worden welke beleidsopties er zijn ingeval er significant minder middelen beschikbaar zouden zijn op het betreffende begrotingsartikel. Concreet gaat het om een besparing van 20% op het budget in toekomstige jaren, welke op verschillende manieren gerealiseerd kan worden: door bezuinigen, het verhogen van de opbrengsten of een combinatie van beide. Wanneer er uit de doorlichting blijkt dat er sprake is van ondoelmatigheid op bepaalde onderdelen, biedt dat een aanknopingspunt voor de invulling van de 20% besparing.

De achterliggende gedachte van de 20%-vraag is om actief na te denken over hoe de beleidsprestaties op een efficiëntere manier kunnen worden behaald. Hoe worden uitvoerders bijvoorbeeld geprikkeld tot doelmatigere besteding van de publieke middelen?

Werkwijze

De beleidsdoorlichting betreft inhoudelijk de periode van 2012 tot en met 2017. Voor wat betreft de invulling van de 20% besparingsopties schrijft de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) voor dat als startjaar ($t=0$) de meest recente begroting moet worden genomen. Dat is in dit geval 2021. De volledige 20% moet in 2025 ($t+4$) volledig zijn ingevuld. De omvang van artikel 34.1 in 2025, en daarmee de grondslag voor een besparing van 20%, bedraagt volgens de Rijksbegroting iets meer dan € 180 mln. (€ 180,429 mln.). Dat betekent dat beleidsopties in kaart moeten worden gebracht die resulteren in een besparing in 2025 van ruim € 36 mln. De uiteindelijk te realiseren besparing dient een netto besparing te zijn: frictiekosten of een eventuele verschuiving van kosten moeten worden verrekend met de opbrengst van de aangekondigde maatregel. De frictiekosten kunnen ook op andere jaren (eerder of later dan in 2025) neerslaan zodat in 2025 een netto besparing van 20% overeind blijft. Bij de voorgestelde maatregelen dient verder te worden aangegeven welke beleidsmatige consequenties aan de orde zijn (inhoudelijke kwalificatie) en of de maatregelen in strijd zijn met vigerende Europese dan wel nationale regelgeving zodat een wetswijziging zou moeten plaatsvinden om tot de voorgestelde besparing te komen.

Uitwerking

De resultaten van de doorlichting bieden onvoldoende basis om tot een beredeneerde keuze te komen voor de invulling van de 20% aangezien weinig bekend is over de (on)doeltreffendheid van het beleid. Aangezien de beschikbare informatie het ook niet mogelijk maakt een uitspraak over de (on)doelmatigheid van de werkzaamheden van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) te doen, biedt dat evenmin een aanknopingspunt voor invulling van de 20%.

⁷² Vraag 15 van de RPE (2018).

Er is vervolgens gekeken of het mogelijk is om een inhoudelijk beredeneerde keuze te maken om bepaalde taken van de RvdK te schrappen of te beperken. Hierbij is gekeken naar de adviestaken (kinderbeschermingsmaatregel zaken, gezag en omgangszaken, schoolverzuimzaken) van de RvdK en is gepoogd een onderscheid te maken tussen zogenaamde ‘zware zaken’ en ‘lichte zaken’ (zie verder hieronder). Eveneens is daarbij gekeken naar 1. de risico’s voor het kind wanneer een bepaalde adviestaak wordt gewijzigd of geschrapt en 2. de meerwaarde van het advies van de RvdK in het licht van de beoordeling van de hiervoor genoemde elementen (ergo: zwaar of licht, risico voor het kind). Daarnaast is een taak geschrapt (interlandelijke adoptie) en wordt voor een andere taak (screening pleeggezin) een deel van de kosten doorberekend.

Hieronder wordt invulling aan deze exercitie gegeven.

Bij iedere soort zaak wordt kort beschreven wat deze inhoudt, welke maatregel er voorgesteld wordt en wat dit oplevert en wat eventuele frictiekosten behelzen, wat de randvoorwaarden en consequenties zijn, of er belemmeringen vanuit (internationale) wet- en regelgeving zijn en of de maatregel voor de RvdK uitvoerbaar is.

Hierbij moet nadrukkelijk worden aangetekend dat gewerkt is met de huidige sterk verouderde kostprijzen (zie hiervoor hoofdstuk 2 inzake de ontwikkeling van de apparaatskosten).

Uitleg tabellen

Bij iedere maatregel is een tabel weergegeven. Deze tabellen laten zich als volgt lezen:

Tabel 9: Uitleg tabel

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ)
Totaal (totaal aantal zaken)					
Voorgestelde maatregel (aantal zaken dat wegvalt door de maatregel)					
% (percentage zaken dat overblijft)					
PMJ raming (PMJ raming totaal aantal zaken in 2025)					
Aantal zaken dat wegvalt (o.b.v. van berekend percentage t.o.v. PMJ raming van 2025)					
PMJ-rekenprijs (de verouderde PMJ rekenprijs die gehanteerd wordt)					
Besparing (de totale besparing in €)					

Kinderbeschermingsmaatregel zaken – het prioriteren van zware zaken boven lichte

Inleiding

Indien er zorgen zijn om de veilige ontwikkeling van een kind, wordt in eerste instantie in samenspraak met de ouders en het kind gekeken of de geconstateerde problemen kunnen worden weggenomen (jeugdhulp in vrijwillig kader). Indien dit niet mogelijk blijkt kan de RvdK worden ingeschakeld. De RvdK onderzoekt of de ontwikkeling van het kind ernstig gevaar loopt en kan – indien dit het geval is – een verzoek tot het treffen van een kindbeschermingsmaatregel bij de kinderrechter indienen.

Er zijn verschillende partijen gemandateerd namens de gemeenten die een verzoek tot onderzoek bij de RvdK kunnen doen: een gecertificeerde instelling of Veilig Thuis.⁷³

Besparing

In de zaken die worden aangemeld bij de RvdK kan een onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde lichte zaken en zware zaken. In de categorie lichte zaken leidt het door de RvdK uitgevoerde onderzoek niet tot een verzoek om het treffen van een kindbeschermingsmaatregel. In de categorie zware zaken ofwel ‘rekestzaken’ leidt dit wel tot een dergelijk verzoek. De verhouding tussen deze soorten zaken is gemiddeld: 29% licht en 71% zwaar.

In deze besparingsvariant wordt ervoor gekozen om de lichte zaken niet meer door te verwijzen naar de RvdK.⁷⁴ Dit wil zeggen dat er geen RvdK onderzoek zal worden uitgevoerd, maar dat deze zaken blijven vallen onder de jeugdhulp in vrijwillig kader. Dit levert een besparing op van ruim € 17 mln.

Tabel 10: KBM-zaken

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ)
Afgerond	15.903	15.991	15.199	15.698	
Rekestzaken	11.291	11.354	10.791	11.145	
Rekestzaken (%)	71%	71%	71%	71%	
PMJ-raming					17.913
Aantal zaken dat wegvalt bij RvdK					5.195 x
PMJ-rekenprijs					€ 3.282
Besparing					€ 17.049.291

Consequenties en randvoorwaarden

In deze besparingsvariant zal de werkvoorraad voor deze dienst van de RvdK met bijna 30% afnemen door het terugbrengen van het aantal kindbeschermingszaken. De RvdK zal zich focussen op de zaken waar de reële risico's voor het kind het grootst zijn en waar het onderzoek van de RvdK de meeste meerwaarde heeft. Een risico hierbij is dat het leidt tot een langer durende onveilige situatie voor het kind dat toch een beschermingsmaatregel nodig heeft en dat het langer duurt voordat de noodzakelijke hulp op gang komt (mocht bv. later bij nader inzien toch een kindbeschermingsmaatregel nodig zijn.) Daarnaast blijkt dat de inschakeling van de RvdK op ouders soms een ‘disciplinerende werking’ heeft, in die zin dat zij door de inzet van de RvdK meer geneigd zijn om samen te werken aan een voor het kind veilige oplossing van de gerezen situatie. Deze zogenaamde preventieve werking van de RvdK valt door deze maatregel weg.

⁷³ Gemeenten zelf kunnen dit verzoek uiteraard ook doen.

⁷⁴ NB: iedere aangemelde zaak dient door de RvdK in behandeling te worden genomen.

De naar de RvdK doorverwijzende instanties zullen terughoudender moeten worden met het doorverwijzen en zelf beter onderbouwd moeten afwegen of zulks noodzakelijk is. De kwaliteitseisen van de analyse en melding moeten dus omhoog. Hier zal veel training voor noodzakelijk zijn. Ook het in ontwikkeling zijnde (nieuwe) normenkader van de RvdK kan daarbij helpen. Voor de ‘trainingskosten’ wordt een bedrag van € 1,0 mln. gereserveerd.

(Internationale) wet- en regelgeving

Er is geen strijd met (inter)nationale wet- of regelgeving. Een wetswijziging is evenmin nodig.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is uitvoerbaar voor de RvdK. De doorverwijzende instanties zullen zelf scherper moeten selecteren welke zaken zij nog doorverwijzen. Training hiertoe is noodzakelijk en het normenkader van de RvdK kan hierbij ook behulpzaam zijn (zie ook hierboven). De maatregel kan in 2023 worden ingevoerd.

Gezag- en omgangszaken – het prioriteren van zware zaken boven lichte zaken

Inleiding

Wanneer ouders uit elkaar gaan en zij slagen er niet in om gezamenlijk afspraken te maken over de verdeling van de zorgtaken van hun kinderen kan de RvdK worden gevraagd onderzoek naar de situatie te doen en advies te geven over wat het beste voor het kind is. In een aantal ernstige situaties adviseert de RvdK de rechter om eveneens een kinderschermingsmaatregel op te leggen. De rechter besluit uiteindelijk.

Besparing

Van alle gezags- en omgangszaken die jaarlijks bij de rechtbank komen (gemiddeld 30.000) komt ongeveer 15% bij de RvdK (gemiddeld zo'n 5.000). Ook in deze zaken kan een onderscheid gemaakt worden tussen zogenaamde lichte zaken en zware zaken. In de zware zaken wordt door de RvdK een kinderschermingsmaatregel geadviseerd. Dit is gemiddeld in 26% van de bij de RvdK aangebrachte zaken het geval. In 74% van de gevallen geeft de RvdK wel advies, maar wordt geen kinderschermingsmaatregel geadviseerd (lichte zaken). In deze voorgestelde besparingsvariant stopt de RvdK met het doen van onderzoek en advies geven in lichte zaken. Dit levert een besparing op van bijna € 12 mln.

Tabel 11: Gezag en omgangszaken.

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ)
Ambtshalve uitbreiding	1.322	1.370	1.186	1.293	
Totaal G&O	5097	5028	4612	4.912	
% t.o.v. G&O	26%	27%	26%	26%	
PMJ-raming					5.320
Aantal zaken dat wegvalt bij RvdK					3.920 x
PMJ-rekenprijs					€ 3.021
Besparing					€ 11.842.492

Consequenties en randvoorwaarden

Als gevolg van deze besparingsvariant zal de werkvoorraad van de RvdK in gezag- en omgangszaken met bijna driekwart afnemen. Dit vereist dat de rechter een strengere selectie maakt voor welke zaken hij/zij nog advies van de RvdK noodzakelijk acht. Op deze manier kan de RvdK zich focussen op die zaken waar het risico voor het kind het grootst is en een kindbeschermingsmaatregel opportuun is.

Er zal een groter beroep worden gedaan op de (kwalitatieve) inbreng van ouders waarbij nog sterker dan voorheen wordt verwacht dat zij in samenspraak met elkaar tot goede (omgangs)afspraken komen en/of tot een gedegen inbreng komen bij de kinderrechter.

Een risico voor het kind is – net zoals bij beschermingszaken – dat dit leidt tot een langer durende onveilige situatie, wanneer bijvoorbeeld later blijkt dat een beschermingsmaatregel toch noodzakelijk is. Eveneens kan het langer duren voordat noodzakelijke hulp op gang komt.

Daarnaast vereist de invoering van deze maatregel dat de rechter zonder advies van de RvdK zelf een besluit neemt over gezag en omgang. Gevolg zal zijn dat het pedagogische aspect (dat door de RvdK wordt ingebracht) in het gedrang komt en het juridische aspect leidend wordt. Het is op voorhand niet te voorspellen wat de consequenties hiervan zijn. Deze maatregel kan relatief snel worden ingevoerd.

(Internationale) wet- en regelgeving

Er is geen strijd met (inter)nationale wet- of regelgeving. Een wetswijziging is evenmin nodig.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is uitvoerbaar voor de RvdK en kan per 2022 worden ingevoerd. Dit vergt wel zorgvuldige communicatie richting de rechtbanken over de gewijzigde werkwijze.

Schoolverzuimzaken – prioriteren van zware schoolverzuimzaken boven lichte

Inleiding

Wanneer door een leerplichtambtenaar een proces-verbaal is opgemaakt ten aanzien van een verzuimende leerling doet de RvdK onderzoek naar de situatie van de jongere en het gezin en adviseert hij de officier van justitie en/of de rechter over de te volgen (strafrechtelijke) aanpak. Doel hiervan is om de jongere terug naar school te laten gaan. De RvdK kan verschillende adviezen geven: het opleggen van een kindbeschermingsmaatregel (hulp in gedwongen kader), een werkstraf, geldboete of een jeugdreclasseringsmaatregel.

Besparing

In deze besparingsvariant adviseert en onderzoekt de RvdK alleen nog de zware gevallen waarbij een kindbeschermingsmaatregel opportuun is. Dit betreft gemiddeld 4% van de bij de RvdK aangebrachte zaken. Voor het berekenen van het gemiddelde is het jaar 2020 buiten beschouwing gelaten in verband met corona en de daaraan verbonden sluiting van de scholen.

96% van de zaken worden dus niet meer door de RvdK onderzocht/wordt geen advies meer over gegeven. Dit levert een besparing op van bijna € 3 mln.

Tabel 12: Schoolverzuimzaken

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ)
Onderzoek KB-maatregel uit SV	85	64	41	75	
Totaal Schoolverzuim	2.171	2.051	1.093	2.111	
Ratio (%)				4%	
PMJ-raming					1.546
Aantal zaken dat wegvalt bij RvdK					1.491 x
PMJ-rekenprijs					€ 1.911
Besparing					€ 2.850.141

Nota bene: de cijfers van 2020 zijn vanwege corona buiten beschouwing gelaten.

Consequenties en randvoorwaarden

Deze variant past in een ontwikkeling waarbij – met de invoering van de methodische aanpak schoolverzuim – een verdere verschuiving van de strafrechtelijke aanpak naar de preventieve aanpak wordt voorgestaan. Invoering van deze maatregel versterkt die beweging.⁷⁵

Het risico is dat een verzuimend kind geen passende hulp (eventueel in gedwongen kader) meer krijgt, terwijl dat wel noodzakelijk is.

Een alternatieve variant is om schoolverzuim geheel uit het strafrecht te schrappen. Dit zou dan tot een beperkte extra besparing leiden: hierbij valt de overgebleven 4% van de zaken eveneens weg. Hiervoor is niet gekozen aangezien schoolverzuim een bij wet strafbaar feit is vanwege de Leerplichtwet. Het is een plicht en recht dat kinderen naar school gaan. Voor sommige kinderen is de strafrechtelijke route effectiever om het schoolverzuim te stoppen.

(Internationale) wet- en regelgeving

Er is geen strijd met (inter)nationale wet- of regelgeving. Een wetswijziging is evenmin nodig.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is uitvoerbaar voor de RvdK en kan in 2022 worden ingevoerd. Communicatie richting de leerplichtambtenaar over de nieuwe werkwijze is hiervoor wel noodzakelijk.

⁷⁵ Hierbij geldt wel dat de leerplichtambtenaar in voorkomende gevallen geen proces-verbaal meer opmaakt.

Adoptiegerelateerde activiteiten – stoppen met interlandelijke adoptie

Inleiding

Aspirant-adoptiefouders dienen, alvorens zij kunnen starten met het adoptieproces, een beginseltoestemming (geschiktheidsbewijs) te krijgen. De rol van de RvdK in deze is om een gezinsonderzoek uit te voeren om te bezien of de aspirant-adoptiefouders daadwerkelijk geschikt zijn om een kind te adopteren. De RvdK voert hiertoe gesprekken met de ouders. Op basis daarvan stelt de RvdK een gezinsrapport op dat met een advies naar de Centrale Autoriteit wordt gestuurd. Deze besluit vervolgens of een beginseltoestemming verleend wordt of niet.

Besparing

De RvdK vervult verschillende activiteiten die vallen onder de noemer ASAA (afstand, screening pleeggezin, adoptie, afstamming).

De voorgestelde maatregel behelst dat volledig gestopt wordt met interlandelijke adoptie. Hiermee vervalt het gezinsonderzoek dat de RvdK ten behoeve hiervan uitvoert. De overige ASAA-activiteiten blijven wel bestaan. Verondersteld wordt dat het wegvallen van de interlandelijke adoptie geen effect heeft op de overige ASAA-activiteiten.

Van het totaal aan ASAA-zaken behelst gemiddeld 35% een gezinsonderzoek. Deze zaken vallen weg. De verschillende ASAA-activiteiten van de RvdK kennen één PMJ-rekenprijs. Hierin kan niet gedifferentieerd worden, ergo: er wordt gerekend met de (gecumuleerde) rekenprijs. Deze besparing levert ruim € 1,3 mln. op.

Tabel 12: Interlandelijke adoptie

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ)
Opname buitenlands kind ter adoptie	698	577	501	592	
Totaal ASAA	1.813	1.512	1.810	1.712	
Aandeel buitenlands kind ter adoptie (%)	38%	38%	28%	35%	
PMJ-raming					2.024
Aantal zaken dat wegvalt bij RvdK					700 x
PMJ-rekenprijs					€ 1.904
Besparing					€ 1.332.846

Consequenties en randvoorwaarden

Bij brief van 8 februari jl.⁷⁶ kondigt de minister voor Rechtsbescherming aan de interlandelijke adoptieprocedures tijdelijk op te schorten. Er wordt hier verondersteld dat deze opschorting een permanente werking krijgt, ergo politieke besluitvorming is een randvoorwaarde.

Met het afschaffen van de mogelijkheid van interlandelijke adoptie vervalt de mogelijkheid voor kinderen die door de biologische ouders in het buitenland zijn afgestaan om in Nederland geadopteerd te worden. Of zulks voor het welzijn van de kinderen in kwestie positief dan wel negatief valt te beoordelen is geen onderwerp van deze doorlichting.⁷⁷ Wel is het in het kader van deze exercitie van belang of uiteindelijk wordt besloten om interlandelijke adoptie volledig te stoppen, ofwel of deze (onder andere voorwaarden) kan blijven bestaan. Dat besluit heeft invloed op de haalbaarheid van de hier genoemde besparing.

⁷⁶ Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2021/02/08/minister-dekker-schort-interlandelijke-adoptie-per-direct-op>

⁷⁷ Zie hiervoor bijvoorbeeld: <https://www.rsj.nl/documenten/rapporten/2016/10/14/advies-bezinning-op-interlandelijke-adoptie>

Daarnaast is het mogelijk dat wanneer deze maatregel permanent wordt aspirant-adoptiefouders alternatieve (illegale) routes gaan bewandelen om alsnog een kind te kunnen verkrijgen. Dit kan een risico vormen.

(Internationale) wet- en regelgeving

Het Haags Adoptieverdrag en de Wet opnemings buitenlandse kinderen ter adoptie (Wobka) zullen moeten worden opgezegd c.q. buiten werking worden gesteld.

Uitvoerbaarheid

Het betreft hier het volledig schrappen van een taak, namelijk het gezinsonderzoek dat ten behoeve van interlandelijke adoptie wordt uitgevoerd (de overige ASAA-taken blijven wel bestaan). Deze maatregel is voor de RvdK uitvoerbaar. Gelet op de huidige stand van zaken is de besparing direct realiseerbaar. Politieke besluitvorming over de toekomst van interlandelijke adoptie kan leiden tot het hervatten van de taak of het (permanent) discontinue van de taak.

Screening pleeggezin – doorberekenen van de screeningskosten

Inleiding

Wanneer personen pleegouder willen worden doet de RvdK onderzoek naar de aspirant-pleegouders. In het onderzoek kijkt de RvdK naar mogelijke risico's bij de aspirant-pleegouders in relatie tot de opvoeding van een pleegkind (screening). In eerste instantie vindt een 'papier screening' plaats (bv.: zijn er strafrechtelijke antecedenten). Indien deze screening geen risico's oplevert geeft de RvdK een verklaring van geen bezwaar af. Indien dit wel het geval is wordt door de RvdK nader onderzoek gedaan.

Besparing

Van het totaal aantal onderzoeken wordt 84% via een papieren screening afgedaan. In deze besparingsvariant worden de kosten van die papieren screening (vergelijkbaar met het betalen van griffiekosten of het aanvragen van een VOG) doorberekend. De kosten kunnen worden doorberekend aan de aspirant-pleegouders of aan de pleegzorgorganisatie.⁷⁸

Tabel 13: Screening pleeggezin

Product/dienst	2018 (aantal zaken in 2018)	2019 (aantal zaken in 2019)	2020 (aantal zaken in 2020)	Gemiddeld (gemiddeld aantal zaken over drie jaar)	PMJ 2025 (aantal zaken in 2025 o.b.v. PMJ*)
In onderzoek genomen	638	622	911	724	
Op stukken afgedaan	3.858	3.475	3.985	3.773	
Totaal aantal meldingen	4.496	4.097	4.896	4.496	
Ratio (%)	14%	15%	19%	16%	
PMJ-raming					2.024
Aantal zaken dat wegvalt bij RvdK					1.698 x
10% van de PMJ- rekenprijs					€ 190
Besparing					€ 323.346

⁷⁸ De kosten kunnen ook worden doorberekend aan de betreffende gemeenten, echter dan is geen sprake van een besparing voor het Rijk.

Het screenen van een pleeggezin valt onder de hierboven genoemde ASAA-activiteiten waarvoor één PMJ-rekenprijs wordt gehanteerd. Voor het papieren onderzoek wordt 10% van die rekenprijs genomen (€ 190,00). De handelingen bij een papieren screening zijn altijd hetzelfde; er hoeft geen onderscheid naar aspirant-pleegouders gemaakt te worden (wat bij het zwaardere, nader onderzoek vaak wel het geval is). Deze doorberekening levert ruim € 300.000 op.

Consequenties en randvoorwaarden

Bezwaarlijk aan deze maatregel is dat er een inningssysteem moet worden opgezet. Dit levert frictiekosten op.

Daarnaast kan het leiden tot een daling van het aantal beschikbare pleegouders. De kosten kunnen voor deze ouders een drempel opleveren. Er is al een tekort aan pleegouders, wat een risico is voor de veiligheid van toekomstige pleegkinderen.

(Internationale) wet- en regelgeving

Er is geen strijd met (inter)nationale wet- of regelgeving. Een wetswijziging is evenmin nodig.

Uitvoerbaarheid

Deze maatregel is voor de RvdK uitvoerbaar mits een inningssysteem wordt opgezet.⁷⁹

De maatregel kan in 2022 worden ingevoerd.

Samenvattend

Hieronder wordt een totaalbedrag (inclusief frictiekosten) van de besparing over de jaren heen gegeven.

Tabel 14: Overzichtstabel totale besparing

Maatregel	2021	2022	2023	2024	2025	Totaal x € 1 mln.
KBM-zaken	€ 0	€ 0	€ 17.049	€ 17.049	€ 17.049	€ 17.049
G&O-zaken	€ 0	€ 11.842	€ 11.842	€ 11.842	€ 11.842	€ 11.842
Schoolverzuim	€ 0	€ 2.850	€ 2.850	€ 2.850	€ 2.850	€ 2.850
Adoptie	€ 0	€ 1.332	€ 1.332	€ 1.332	€ 1.332	€ 1.332
Screening pleeggezinnen	€ 0	€ 0.323	€ 0.323	€ 0.323	€ 0.323	€ 0.323
Frictiekosten						
Training KBM-zaken	€ 0	€ 1,0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Opzetten innings- systeem	€ 0,250	€ 0,250	€ 0,250	€ 0,250	€ 0,250	€ 0,250
Besparing Screeningen pleeggezin	- € 0,250	€ 15,661	€ 33.146	€ 33.146	€ 33.146	€ 33.146

Zoals reeds eerder vastgesteld moet in 2025 een netto besparing van ruim € 36 mln. resteren.

Zoals uit de tabel blijkt cumuleren de maatregelen tot een bedrag van afgerond € 33,5 mln. De resterende ruim € 2,5 mln. wordt als volgt ingevuld: de gehanteerde (verouderde) PMJ-rekenprijzen zijn ongeveer dekkend voor de personele kosten in het primair proces. De overige uitgaven (o.a. huisvesting, ICT en personeelskosten staf) ademen enigszins mee met de omvang van dat primair proces. Beperking van de productie zoals hierboven beschreven leidt dus ook tot beperking in deze uitgaven. De resterende besparing kan hierin gevonden worden. Aangezien actuele kostprijzen hiervoor ontbreken, is een verdere specificatie niet beschikbaar.

⁷⁹ De kosten van het opzetten en onderhouden van een inningssysteem zijn onbekend. Er wordt gewerkt met een schatting van € 0,250 per jaar.

Conclusie

Een besparing van € 36 mln. is mogelijk, maar betekent een scherpe prioritering van taken en het wegnemen van een taak, plus het doorberekenen van een deel van de kosten aan derden.

De rechtsbescherming van kinderen komt daarmee in het geding. Op voorhand is niet duidelijk wat in alle gevallen de consequenties voor kinderen hiervan zullen zijn.

Hierbij speelt dat in het licht van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming het stelsel inclusief de rol van de RvdK sowieso herzien wordt, wat grote gevolgen voor het werk van de RvdK kan inhouden.

Van een aantal maatregelen is reeds nu te zeggen dat het risico reëel is dat (te) laat wordt ingeschat dat een kind in een onveilige situatie verkeert en te laat wordt ingegrepen. Om deze redenen zouden deze besparingsvarianten onwenselijk zijn.

Hoofdstuk 7

Conclusies en aanbevelingen

In deze beknopte beleidsdoorlichting is een beeld gegeven van de ontwikkeling van de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK) in de periode 2012-2018 en zijn de thema's schoolverzuim, gezag en omgang, en interlandelijke adoptie in dezelfde periode behandeld.

Vooropgesteld: er is tijdens de onderzoeksperiode weinig sprake van concrete beleidsdoelstellingen, noch is er veel beleid ontwikkeld en geïmplementeerd. Veel van het beleid is pas in gang gezet na de afloop van de onderzoeksperiode (> 2017). Evenmin zijn er veel onderzoeken beschikbaar die een antwoord geven op de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit maakt het trekken van (harde) conclusies onmogelijk.

Apparaatskosten RvdK

Er is informatie over de instroom en productie (Q) in de meeste jaren van dit onderzoek. Er is echter geen eenduidige, recente informatie over de kostprijs (P) beschikbaar. Daarbij speelt dat de kostprijzen en de PMJ-bekostigingsprijzen soms van elkaar verschillen. Daarnaast zijn niet alle activiteiten van de RvdK te koppelen aan een geregistreerd product en/of dienst; deze overige activiteiten worden uit de lump sum gefinancierd. De criteria/definities daarvan zijn deels onduidelijk. Evenmin hebben belangrijke beleidswijzigingen (zoals de stelselherziening) en overige ontwikkelingen tot aanpassing van de kostprijzen geleid.

Het feit dat de informatie onvolledig en op punten tegenstrijdig is, maakt het doen van uitspraken over de ontwikkeling van de (on)doelmatigheidsontwikkeling niet mogelijk.

Schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie

Het schoolverzuim (absoluut en relatief) is gedaald in de onderzoeksperiode (doelrealisatie), maar het is niet aan te tonen dat dit door het gevoerde beleid komt. Wel zijn er positieve indicaties dat de MAS werkt. Effectonderzoek om de doelrealisatie vast te kunnen stellen is noodzakelijk. Er is geen informatie inzake de doelmatigheid aanwezig.

Voor gezag en omgang geldt dat nieuw beleid nog niet, of nog niet voldoende geïmplementeerd is (denk aan het programma *Scheiden zonder schade* dat gestart is in 2019). Evenmin is bekend wat de rechter met het advies van de RvdK in omgangszaken doet. Dit maakt het trekken van conclusies over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid onmogelijk.

Kijkend naar interlandelijke adoptie constateren we dat we midden in een brede herziening van het stelsel, met een – op dit moment – opschorting van de mogelijkheid tot interlandelijke adoptie. Er is geen onderzoek aanwezig dat iets zegt over de doeltreffendheid van het beleid (denk aan de effectiviteit van het gezinsonderzoek bij adoptie) in de periode tot 2018. Uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zijn hier dus ook niet mogelijk.

Aanbevelingen

Algemeen

- Het niet stellen van gekwantificeerde doelstellingen en het ontbreken van structureel onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid maakt het beantwoorden van de vragen van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) onmogelijk. Voor de drie geëvalueerde thema's dienen deze doelstellingen te worden vastgesteld zodat hierop bij een volgende doorlichting wel antwoord kan worden gegeven.
- Het 'geknipt' doorlichten zoals in dit geval is gebeurd leidt tot onwenselijke situaties waarbij drie op zichzelf staande thema's die niet in relatie tot elkaar staan inhoudelijk worden geëvalueerd. Het verdient aanbeveling om in een volgende doorlichting bijvoorbeeld naast de apparaatskosten van de RvdK, alle inhoudelijke thema's te evalueren waar de RvdK zich mee bezighoudt.
- Als alternatief kan ook naar een meer thematische doorlichting worden toegewerkt waarbij inhoudelijke thema's worden doorgelicht, onafhankelijk van datgene dat op een begrotingsartikel staat of de organisatie die zich daarmee bezighoudt. Immers: bij de hier geëvalueerde thema's speelt de RvdK een rol, naast andere ketenpartners die ook bemoeienis met het onderwerp hebben. Een resultaat op één van deze onderwerpen is dan ook altijd het resultaat van de inspanningen van meerdere partijen.

Specifiek

- De RvdK moet zo snel mogelijk tot reële, actuele kostprijzen komen.
- Er is op dit moment beperkt zicht op de concrete tijdsbesteding binnen de RvdK. Inzicht in de tijdsbesteding kan bijdragen aan (a) sturing door de RvdK, zodat de tijd van medewerkers in het primair proces optimaal wordt benut en genormeerd; en (b) sturing door het ministerie van JenV op wat wel en niet van de RvdK wordt verwacht in het primair proces, mede in relatie tot de wettelijke taken, en de mogelijkheid om een concrete opdracht te koppelen aan adequate financiering.
- Helder gedefinieerd dient te worden welke producten en diensten ("q") vanuit de lumpsum worden gefinancierd.
- De RvdK zou structureel inzicht moeten krijgen in wat er met hun adviezen/rapporten gebeurt.
 - Bij schoolverzuim: wat gebeurt er met het advies in strafzaken en wat is de rol en het effect van de inspanningen van de RvdK binnen de MAS? Tevens zou een effectstudie van de MAS uitgevoerd moeten worden (2022);
 - Bij gezag en omgang: in hoeverre baseert de rechter zich op het oordeel van de RvdK en in hoeverre is het aan te tonen dat het kind zich op de langere termijn (veilig) ontwikkelt (ofwel: is achteraf vast te stellen of de juiste beslissing is genomen?);
 - Bij interlandelijke adoptie: wat is de kwaliteit van het gezinsonderzoek, in hoeverre is het advies van de RvdK leidend bij de beslissing van de CA en in hoeverre is er informatie aanwezig of het op langere termijn goed gaat met het geadopteerde kind? Tevens moeten bij de eventuele herinrichting of doorontwikkeling van een nieuw adoptiesysteem concrete doelstellingen geformuleerd worden zodat een effectevaluatie mogelijk is.
- De thema's waarop in deze onderzoeksperiode weinig tot geen (nieuw) beleid is geïmplementeerd dienen op een later tijdstip (wanneer nieuw beleid en de evaluatie van nieuw beleid beschikbaar is) doorgelicht te worden. We kunnen bijvoorbeeld denken aan:
 1. de (mogelijke) herziening van de interlandelijke adoptieprocedure;
 2. de ontwikkelingen binnen het programma *Scheiden zonder Schade*;
 3. een effectstudie naar de MAS.

Bijlage 1:

Vragen van de RPE

De vijftien onderzoeksvragen in een beleidsdoorlichting volgens de toelichting bij de RPE

1. Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?
2. Indien van toepassing: wanneer worden/zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?
3. Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
4. Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
9. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
10. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
11. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
12. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
13. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
14. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
15. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Bijlage 2:

Oordeel onafhankelijk expert



2500

Demissionair Minister S. Dekker
Ministerie van Justitie en Veiligheid

DATUM	ONS KENMERK	UW BRIEF VAN	UW KENMERK
01.09.2021	21cs02		
E-MAIL	TELEFOON	BIJLAGE(N)	
c.schuengel@vu.nl	205988905		

Betreft: onafhankelijk oordeel beleidsdoorlichting begrotingsartikelen 34.5 en 34.1

Geachte heer Dekker,

In het voorjaar van 2019 is mij de opdracht aangeboden om als onafhankelijk deskundige te adviseren bij de beleidsdoorlichting van de realisatie van begrotingsartikel 34.5, in het bijzonder de jeugdbescherming, het Landelijk Bureau inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en de BES-Voogdijraad (deel 1 van de uiteindelijke beleidsdoorlichting). De evaluatie betreft de periode 2012-2018, waarin met name voor de jeugdbescherming een ingrijpende stelselherziening heeft plaatsgevonden. Ik heb de opdracht aanvaard, aangezien mijn vakgebied betrekking heeft op effectieve hulp binnen, onder andere, de kaders van begrotingsartikel 34.5. Ook ben ik door de jaren heen betrokken geweest bij diverse adviescommissies, stuurgroepen, erkenningscommissies en panels op het gebied van jeugdbescherming, jeugdzorg en familierecht. Ik ben niet actief geweest als bestuurder of beleidsmaker op het terrein van de jeugdbescherming.

In het najaar van 2020 bleek dat de beleidsdoorlichting van wetsartikel 34.5 werd samengevoegd met de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 34.1, in het bijzonder de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming en de taken van Raad met betrekking tot schoolverzuim, gezag en omgang, en interlandelijke adoptie (deel 2 van de uiteindelijke beleidsdoorlichting). Ik ben akkoord gegaan met de uitbreiding van de opdracht, op basis van mijn affiniteit met deze onderwerpen.

Betrokkenheid bij de totstandkoming van het rapport

Naast het eindoordeel in deze brief over het verslag van de beleidsdoorlichting bestond mijn bijdrage uit gesprekken over het plan van aanpak van de beleidsdoorlichting deel 1 (3 mei 2019), schriftelijk commentaar op het plan van aanpak voor deel 1 (16 mei 2019), gesprekken over de voortgang en schriftelijke reacties op concept-versies van het rapport voor deel 1 (13 september 2020, 21 november 2020).

Ik ben niet betrokken geweest bij het plan van aanpak voor de beleidsdoorlichting voor deel 2. Ook heb ik geen concept-versies van deel 2 ontvangen voor commentaar vooraf.

Kader voor het onafhankelijk oordeel

Het oordeel over de beleidsdoorlichtingen is opgebouwd aan de hand van een kritische beschouwing op het plan van aanpak, de conclusies en de aanbevelingen. Hierbij gaat de meeste aandacht uit naar de

FACULTEIT DER GEDRAGS- EN BEWEGINGSWETENSCHAPPEN
MEDISCHE FACULTEIT
Pedagogische en OnderwijsWetenschappen

WWW.FGB.VU.NL

BEZOEKADRES
Van der Boeorchorststraat 9
Kamer MF D426
1081 BT Amsterdam

POSTADRES
Van der Boeorchorststraat 9
1081 BT Amsterdam

beleidsdoorlichtingen voor jeugdbescherming en voor de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), omdat deze thema's omvangrijker zijn dan de andere thema's. Dit geldt zowel voor de hoeveelheid middelen die hierin omgaan als voor de hoeveelheid onderzoek die rond deze thema's zijn uitgevoerd. Leidend bij de beoordeling van de beleidsdoorlichting zijn vier centrale principes voor bruikbare synthese van onderzoek¹. Deze principes zijn:

- **Inclusiviteit:** betrek de beleidsmakers van begin tot eind zodat de evidentie relevant is voor hun beslissingen; betrek meerdere typen en bronnen van evidentie; zet meerdere vaardigheden en personen in.
- **Grondigheid:** put de evidentie zoveel mogelijk uit; onderken vertekening en ga dit tegen; organiseer (een vorm van) onafhankelijke peer review.
- **Transparantie:** geef openheid over de vraagstelling en aanpak; laat zien welke aspecten complex en arbitrair zijn; erken onderliggende aannamen, beperkingen en onzekerheden en laat beperkingen in de evidentie duidelijk zien; wees expliciet ten aanzien van mogelijke belangenverstrengeling.
- **Toegankelijkheid:** schrijf in duidelijke taal; kies een tijdige planning; maak publicatie open toegankelijk.

Oordeel over het plan van aanpak

De werkgroep en stuurgroep voor deze beleidsdoorlichtingen van uw ministerie hebben van u de opdracht gekregen om voor de jeugdbescherming, de LBIO en de BES-voogdijraad een lijst specifieke doelstellingen te evalueren (Kamerstuk 33 199, nr 27 en nr 31). Voor elk van deze doelstellingen diende een antwoord te komen op de drie kernvragen naar doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid en werd de vraag beantwoord welke beleidsalternatieven er zijn indien de Rijksbegroting daalt met 20%. U heeft de Tweede Kamer vooraf geïnformeerd over het onderzoek en de focus op de doelstellingen en de stuurgroep heeft de opdracht uitgewerkt met inbreng van diverse experts en betrokkenen uit het veld.

De aanpak bestond uit het (zo mogelijk) reconstrueren van de theorie die de onderbouwing vormde voor het beleid dat werd uitgevoerd om de doelstellingen te bereiken. Vervolgens zocht de werkgroep naar beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten op het onderhavige beleidsterrein en werden inhoudelijk experts geïnterviewd. De synthese van dit materiaal vormt de basis voor het eindrapport.

Oordeel inclusiviteit: Bij het plan van aanpak heb ik de suggestie gedaan om ervaringsdeskundigen en professionals uit het werkveld te betrekken, bijvoorbeeld in een klankbordgroep. Het perspectief van direct belanghebbenden helpt om relevante conclusies en aanbevelingen te formuleren. In reactie op dit advies is de stuurgroep van deze beleidsdoorlichting uitgebreid met een vertegenwoordiger van het Advies- en Klachtenbureau Jeugdzorg (AKJ; zie p. 37 noot 85). Hoewel het werk van dit bureau zicht kan bieden op het cliëntenperspectief, is er desalniettemin geen sprake van directe betrokkenheid bij de aanpak en interpretatie van de beleidsdoorlichting. Ook heb ik geadviseerd om de eindevaluaties van de kennis- en onderzoeksprogramma's van ZonMW rondom jeugdzorg en jeugdbescherming te betrekken in het onderzoek, zodat evidentie niet alleen afkomstig is uit beleidsonderzoek maar ook uit wetenschappelijk onderzoek. Dit advies is wel opgevolgd. Verder luidde mijn advies om de prevalentie van kindermishandeling te betrekken als evidentie binnen het thema Jeugdbescherming (overigens ook relevant voor het thema apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming). De prevalentie van kindermishandeling is gemeten in 2005, 2010, en 2017², en omvat daarmee bijna de gehele onderzoeksperiode. Het voorkomen en stoppen van kindermishandeling is een van de hoofddoelen van de jeugdbescherming en daarom vormt het beloop van de prevalentie belangrijke evidentie voor

¹ Donnelly, C. A., Boyd, I. L., Campbell, P., Craig, C., Vallance, P., Walport, M., . . . Wormald, C. (2018). Four principles to make evidence synthesis more useful for policy. *Nature*, 558(7710), 361-364. doi:10.1038/d41586-018-05414-4

² <https://repository.wodc.nl/handle/20.500.12832/2241>

doelrealisatie, naast meer procesmatige indicatoren zoals het aantal kinderbeschermingsmaatregelen. Dit advies is gedeeltelijk overgenomen. De prevalentie van kindermishandeling is vermeld als onderbouwing voor de noodzaak tot het voeren van jeugdbeschermingsbeleid maar is niet betrokken bij de evaluatie daarvan. Het argument hiervoor vormde dat de prevalentie van kindermishandeling valt onder een ander begrotingsartikel, namelijk het artikel voor preventieve maatregelen. Niettemin vallen preventieve maatregelen en interventies zoals maatregelen van jeugdbescherming (OTS en UHP) niet geheel van elkaar te scheiden, aangezien de prevalentie van kindermishandeling zowel wordt beïnvloed door primaire preventie (voorkomen dat kinderen ooit met kindermishandeling te maken krijgen) als secundaire preventie (maatregelen die herhaling van de kindermishandeling moeten voorkomen). Daarom is het beloop van kindermishandeling relevant voor de doelrealisatie van het preventiebeleid en het jeugdbeschermingsbeleid. Alles bij elkaar is sprake van **gedeeltelijke inclusiviteit** in de uitwerking van deze beleidsdoorlichting, waarbij ik ervoor pleit om in toekomstige beleidsdoorlichtingen op dit terrein ervaringsdeskundige jongeren, ouders en hulpverleners te betrekken.

Oordeel grondigheid en transparantie: Bij het plan van aanpak heb ik gevraagd om meer informatie over de methode van verzameling van onderzoeksmateriaal, criteria voor inclusie en exclusie, gehanteerde databases en kennisbanken en methoden van extractie van bevindingen. Het eindrapport van de beleidsdoorlichting bevat echter slechts globale informatie over de methode (bv. op pagina 31) en de bijlage bevat alleen de geïncludeerde bronnen en niet de bronnen die geëxcludeerd zijn.

Voor de reconstructie van de beleidstheorie hanteert het rapport een generiek conceptueel kader, welke schematisch is weergegeven op pagina 15 van het rapport. Dit schema bevat de componenten input, throughput, output en outcome en relateert deze variabelen aan doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Hoewel er ongetwijfeld maatschappelijke problemen zijn die met welgekozen input en hoge kwaliteit van throughput opgelost kunnen worden, is het de vraag of dit geldt voor de doelstellingen van 34.5 en 34.1. Problemen zoals kindermishandeling en onveiligheid binnen gezinnen ontstaan in een complexe wisselwerking van factoren, welke ook veranderen over de tijd. Oplossingen die in het verleden zijn bedacht, zoals maatregelen voor kinderscherming (OnderToezichtStelling, OTS; UitHuisPlaatsing, UHP), blijken onwenselijke neveneffecten te hebben. Het terugdringen van deze maatregelen is vervolgens zelf tot doelstelling van beleid verheven. Dit vormt slechts één van meerdere terugkoppeleffecten die kindermishandeling en onveiligheid van kinderen maken tot zogeheten “wicked problems”³. Dergelijke problemen blijven voortduren ondanks of soms zelfs dankzij een steeds omvangrijker en ingewikkelder geheel van beleidsinitiatieven en interventies. Dit type problemen vraagt om een ander soort beleidstheorie dan een lineair input-output model⁴. De vraag is echter of een onderzoeksopdracht die gericht is doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid zich laat beantwoorden aan de hand van alternatieve beleidstheorieën die cyclisch en systeemgericht zijn. De keuze voor een eenvoudig input-output model is daarmee weliswaar begrijpelijk maar vormt tegelijk een bed van Procrustes voor de meer complexere theorieën die experts, deskundige beleidsmakers en bestuurders hebben gehanteerd voor het formuleren van beleid.

Een andere beperking in het plan van aanpak is de transparantie van het wegen en samenvoegen van de bevindingen uit de eerdere rapporten en onderzoeken. De beleidsdoorlichting is wel degelijk kritisch over de beschikbaarheid en bewijskracht van relevant onderzoek, maar het is onduidelijk op welke criteria

³ Devaney, J., & Spratt, T. (2009). Child abuse as a complex and wicked problem: Reflecting on policy developments in the United Kingdom in working with children and families with multiple problems. *Children and Youth Services Review*, 31, 635-641. doi:10.1016/j.childyouth.2008.12.003

⁴ Head, B. W., & Alford, J. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration & Society*, 47(6), 711-739. doi:10.1177/0095399713481601

deze bewijskracht is beoordeeld en of hierbij gebruik is gemaakt van beoordeling door een of meerdere deskundigen. Wel wijst het onderzoek op de beperkingen van het materiaal. Door de beperkte mate waarin interventies, methodieken en praktijkprogramma's worden geëvalueerd op effectiviteit, is het nagenoeg onmogelijk om de doeltreffendheid en doelmatigheid van een zeer groot deel van de ingezette middelen te verantwoorden. Dit probleem is niet uniek voor de sector jeugdzorg en jeugdbescherming, maar anders dan in sectoren zoals de curatieve gezondheidszorg⁵ ontbreekt het nog aan urgentie om zinnige van onzinnige praktijken te onderscheiden. Het is echter niet zo dat dit beleidsveld geen enkele traditie kent op dit punt. Zo beschrijft hoofdstuk 4 van de beleidsdoorlichting dat in de periode 2005 tot 2015, onder andere door het programma Beter Beschermd, tal van experimenten en evaluaties hebben plaatsgevonden. Op basis van positieve evaluaties zijn sommige methodieken (bv de Delta-methode voor de OTS) breed geïmplementeerd en andere niet. Hier ging het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering gepaard met verlagen van instroom en duur van maatregelen, waarbij het rapport overigens terecht aangeeft dat een oorzakelijk verband hiertussen onzeker is (p. 34).

Samenvattend is sprake van **gedeeltelijke transparantie** omtrent de onderzoeksaanpak en omtrent de onzekerheid waarmee conclusies zijn omgeving. Door deze gedeeltelijke transparantie is de **grondigheid onduidelijk** van de manier waarop de synthese van de evidentie tot stand is gekomen.

Oordeel toegankelijkheid: De taal van de beleidsdoorlichting is de taal van beleid en daarmee beperkt de toegankelijkheid zich tot beleidsmakers. De rapportage kent geen samenvatting van bevindingen en conclusies voor belanghebbenden zoals burgers (jeugd en ouders) en hulpverleners. Wel hebben de schrijvers op mijn advies gezorgd voor helderheid en consistentie in het gebruik van beleidstermen die veelal met elkaar worden verward, zoals transitie en transformatie. Samenvattend is de beleidsdoorlichting **beperkt toegankelijk**.

Tabel 1. Beoordeling van het plan van aanpak

Inclusiviteit	Transparantie	Grondigheid	Toegankelijkheid
+/-	+/-	?	-

Aannemelijkheid van de eindconclusies

Inclusieve, grondige, transparante en toegankelijke synthese van onderzoek leidt doorgaans tot aannemelijke conclusies. Gelet op voornoemde beperkingen in het plan van aanpak, heb ik de conclusies voorzien van enkele kanttekeningen.

Jeugdbescherming 2012-2015

1. Doelstelling "een daling van de instroom (ondertoezichtstelling en uithuisplaatsing) en het verkorten van de duur van de maatregelen": De beleidsdoorlichting concludeert dat dit doel in enige mate gerealiseerd is, waarbij het plausibel is dat de beleidsinitiatieven zoals het programma Beter Beschermd en andere projecten hieraan hebben bijgedragen (doeltreffendheid).

- Deze conclusies kunnen op basis van de gegevens in het rapport alleen worden getrokken over ondertoezichtstelling (OTS), niet over uithuisplaatsing. Op pagina 36 worden hierover cijfers gegeven. Inderdaad dalen instroom en duur van OTS. Echter, voor de veel ingrijpendere maatregel van een uithuisplaatsing (UHP) blijven de aantallen stabiel. Daarmee zijn de conclusies over de gedeeltelijke doelrealisatie en doeltreffendheid ten aanzien van UHP navolgbaar op basis van dit rapport.

⁵ <https://www.zorginstituutnederland.nl/over-ons/werkwijzen-en-procedures/zinnige-zorg---doorlichting-van-het-basispakket>

2. Doelstelling “het verhogen van de kwaliteit van de kindbeschermingsmaatregelen”: Het rapport concludeert dat sprake is van doelrealisatie maar dat de doeltreffendheid van het beleid dat gericht was op dit doel onzeker is.

- Deze conclusie is grotendeels navolgbaar op basis van de constatering dat er geen effectstudies met voldoende bewijskracht zijn gevonden, met de beperking dat niet beoordeeld kan worden of de zoekstrategie adequaat was.

3. Doelstelling “het –in samenwerking met andere partijen- voorbereiden op de zorgvuldige transitie van de jeugdbescherming naar gemeenten waarbij de kwaliteit en continuïteit van de zorg behouden blijft”: Het rapport concludeert dat dit goed is verlopen indien wordt gekeken naar continuïteit van zorg en dat de inspanningen van de Transitieautoriteit Jeugd (TAJ) hieraan hebben bijgedragen. Het is onduidelijk of de kwaliteit is behouden. De grondslag voor deze conclusie vormt de rapportage van de TAJ zelf en een onafhankelijk onderzoek.

- De bewijskracht van dit onafhankelijke onderzoek wordt niet besproken. Wel neemt de beleidsdoorlichting over uit het onafhankelijke onderzoek dat het onmogelijk is om vast te stellen of de kwaliteit van de geboden zorg minimaal behouden is gebleven. De conclusies ten aanzien van deze doelstelling zijn grotendeels navolgbaar.

Jeugdbescherming 2015-2018

1. Doelstelling “Het verder inrichten van de stelselverantwoordelijkheid door de minister”: De beleidsdoorlichting concludeert op gezag van een onafhankelijk rapport dat de minister nog vaker afzijdig moet blijven bij lokale incidenten, waarmee blijkt dat de doelstelling nog niet is gerealiseerd. In plaats van sturen op incidenten houdt stelselverantwoordelijkheid in dat wordt gestuurd op landelijke uitkomstindicatoren.

- Aan uitkomstindicatoren wordt nog gewerkt. Daarom is het een terechte conclusie dat ook op dit punt de doelstelling nog niet is gerealiseerd.

2. Doelstelling “Het faciliteren van de transformatiedoelinden door het ministerie van Justitie en Veiligheid”: De beleidsdoorlichting concludeert op basis van de eerste evaluatie van de Jeugdwet dat twee van de drie doelstellingen deels vooruitgang laten. Het uitblijven van doelrealisatie wordt toegeschreven aan het moment van evaluatie, dat slechts enkele jaren kwam na de transitie.

- Uit de conclusie spreekt de verwachting dat het bestaande beleid meer tijd moet worden gegund om tot doelrealisatie te komen. Uit de voorbeelden van knelpunten op pagina's 44 en 45 blijkt echter dat het beleid tot contradicties heeft geleid, zoals het vastlopen van hulpverleners in de bureaucratie die elke gemeente voor zichzelf heeft opgetuigd. Dat betekent dat als hier geen nieuw beleid op wordt ingezet, ook op de lange termijn de doelen niet worden gerealiseerd. De conclusies ten aanzien van de transformatiedoelinden zijn daarom slechts beperkt navolgbaar.

Doelmatigheid jeugdbescherming 2012-2018

De beleidsdoorlichting trekt geen conclusies omtrent de doelmatigheid van jeugdbescherming in absolute zin. Wel luidt de conclusie dat de doelmatigheid is toegenomen, omdat door de afname van de instroom een taakstelling en een efficiencykorting zijn gerealiseerd.

- Hierbij geldt de kanttekening dat de afname van de instroom alleen wordt onderbouwd met cijfers voor OTS en niet voor UHP. De conclusies dat de doelmatigheid van de jeugdbescherming in absolute zin niet valt te beoordelen, maar wel is toegenomen zijn grotendeels navolgbaar. Het is dus niet te beoordelen of met de toename van doelmatigheid ook sprake is van doelmatigheid die voldoet aan de eisen die daaraan mogen worden gesteld.

Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO)

Op basis van een periodiek evaluatieonderzoek door een extern onderzoeksbureau luidt de conclusie dat de LBIO zijn opdracht vervult (doelrealisatie) bij een gering aantal geground verklaarde klachten (doeltreffend) en een afnemend budget (doelmatigheid).

- Deze conclusie is navolgbaar, met enige onzekerheid vanwege het ontbreken van een oordeel over de kwaliteit en bewijskracht van het periodieke evaluatieonderzoek.

BES-Voogdijraad

De beleidsdoorlichting concludeert op basis van een tweetal rapporten van de Inspectie Jeugdzorg dat de kwaliteit van de civiele taken voldoende is. Voor de jeugdreclassering wordt een verbetering waargenomen. Over doeltreffendheid van het beleid en doelmatigheid kunnen echter geen conclusies worden getrokken.

- Deze conclusies zijn navolgbaar.

Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming

De beleidsdoorlichting constateert dat er geen conclusies kunnen worden getrokken over de ontwikkeling van de doelmatigheid van de apparaatskosten van de RvdK (in 2017 M€175), vanwege onvolledige, verouderde en tegenstrijdige gegevens. Niet alleen ontbreekt het aan inzicht in de onderbouwing voor de kostprijzen voor de onderzoeken en andere wettelijk vereiste diensten die de RvdK levert, maar vooral ontbreekt het aan inzicht in de kwaliteit van deze onderzoeken en adviezen en de wijze waarop deze kwaliteit op peil wordt gehouden dan wel verbeterd.

- Deze conclusie is navolgbaar.

Schoolverzuim

De beleidsdoorlichting betreft de taken van de RvdK bij het voorkomen en terugdringen van schoolverzuim. De beleidsdoorlichting merkt terecht op dat de RvdK deze taak vervult in een keten van partijen, zoals leerplichtambtenaren, OM en jeugdhulp. De beleidsdoorlichting constateert dat het doel van een daling in schoolverzuim is gerealiseerd maar dat onduidelijk is wat de bijdrage van de RvdK is aan deze daling. Ook over de kwaliteit van de onderzoeken en adviezen van de RvdK worden geen conclusies getrokken, omdat er geen gegevens zijn over het aantal keren dat de aanbevelingen van de RvdK in deze onderzoeken en adviezen worden overgenomen door officier van justitie of rechter.

- De conclusie dat er geen conclusies kunnen worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid is navolgbaar op basis van het geconstateerde gebrek aan gegevens.

Gezag en omgang

De beleidsdoorlichting wijst op het ontbreken van concrete doelstellingen van het beleid rond gezag en omgang, anders dan zorgdragen voor het welzijn en welbevinden van kinderen als deze door het gedrag van ouders in gevaar komen. De beleidsdoorlichting bespreekt enkele programma's die in gang zijn gezet om het aantal conflictscheidingen, die voor kinderen zeer schadelijk zijn, te doen dalen. Een van deze programma's valt buiten de onderzoeksperiode. Een ander programma waar de RvdK betrokken is, namelijk de interventie BRAM, is wel onderzocht en bleek niet effectief. De beleidsdoorlichting merkt hierbij op dat deze interventie desondanks nog steeds wordt gebruikt. Daarnaast constateert de beleidsdoorlichting dat gegevens ontbreken over de mate waarin de adviezen van de RvdK in conflictscheidingen worden opgevolgd door de rechter. Bij gebrek aan relevant onderzoek en gegevens stelt de beleidsdoorlichting dat er geen conclusies kunnen worden getrokken over doelrealisatie, doeltreffendheid noch doelmatigheid. De resultaten van de huidige lopende programma's zoals Scheiden zonder schade en evaluaties daarvan moeten worden afgewacht.

- De beleidsdoorlichting verwijst naar een effectstudie naar de interventie BRAM zonder de bewijskracht van dit onderzoek te kwalificeren. De beperkte rapportages die ik over dit onderzoek heb

kunnen vinden⁶ maken duidelijk dat het gaat om een combinatie van kwalitatief en kwantitatief onderzoek, zonder controlegroep noch randomisatie, en daarmee een lage bewijskracht heeft. De beleidsdoorlichting gaat niet in op de vraag of het onderzoek naar de interventies in dit programma wel geëvalueerd worden aan de hand van studies met een sterke bewijskracht. Indien deze evaluaties ook een zwakke bewijskracht hebben, dan zullen ook bij een volgende beleidsdoorlichting geen conclusies kunnen worden getrokken over doeltreffendheid en doelmatigheid van inspanningen van de RvdK en ketenpartners. De conclusie is daarmee gedeeltelijk navolgbaar.

Interlandelijke adoptie

De beleidsdoorlichting identificeert als doelstelling van het beleid dat bij interlandelijke adoptie het belang en welzijn van kinderen voorop staan. De beleidsdoorlichting stelt dat hier geen kwantificeerbare doelstellingen aan zijn verbonden en dat er geen uitspraken kunnen worden gedaan over de uitkomsten na adoptie op de lange termijn. De bijdrage van de RvdK bestaat uit het verrichten van onderzoek naar de geschiktheid van het adoptiegezin. Naar de kwaliteit van deze onderzoeken is geen onderzoek gevonden. Wel is het aantal bezwaar- en beroepsprocedures bekend en het deel dat daarvan gegrond is verklaard. Het gaat hierbij om lage aantallen en het ontbreekt aan een benchmark waartegen deze aantallen kunnen worden afgezet. Daarom wordt geen conclusie getrokken over de kwaliteit van de gezinsonderzoeken en de daarin geformuleerde adviezen.

- Naar de uitkomsten op lange termijn van adoptie is zowel nationaal als internationaal volop wetenschappelijk onderzoek gedaan⁷. Voor de interpretatie van dat onderzoek is van belang of uitkomsten worden vergeleken ten opzichte van kinderen die opgroeien in het land van herkomst of die opgroeien in het land van adoptie. De discussie hierover vindt momenteel plaats naar aanleiding van de conclusies van de commissie-Joustra⁸, die zich met name heeft gebogen over misstanden in de landen van herkomst rondom het opgeven van kinderen voor adoptie. Dit rapport is buiten beschouwing gelaten in deze beleidsdoorlichting aangezien dit rapport buiten de onderzoeksperiode viel. Niettemin valt de periode 2012-2018 van deze beleidsdoorlichting wel binnen de periode die de commissie-Joustra heeft onderzocht. Daarbij moet worden aangetekend dat de kritiek^{9,10} op de onderbouwing van het rapport van de commissie-Joustra het belang onderstreept van kritische toetsing van dergelijke rapporten, zeker gelet op de zwaarwegende consequenties die beleidswijzigingen rondom interlandelijke adoptie kunnen hebben voor kinderen in Nederland en in het buitenland. De conclusies van de beleidsdoorlichting zijn weliswaar navolgbaar, maar beperkt door de keuze om relevant bronmateriaal niet te betrekken.

Tabel 2. Oordeel over de navolgbaarheid van de conclusies

Conclusie	Navolgbaarheid
Jeugdbescherming 2012-2015	
1. daling van de instroom	++
2. verhogen van de kwaliteit van de kinderbeschermingsmaatregelen	+
3. zorgvuldig voorbereiden transitie	+
Jeugdbescherming 2015-2018	

⁶ <https://www.zonmw.nl/nl/onderzoek-resultaten/jeugd/programmas/project-detail/effectief-werken-in-de-jeugdsector/bram-een-effectieve-interventie-bij-vechtscheidingen-waarbij-justitie-en-sociaal-werk-samenwerken/verslagen/>

⁷ Palacios, J., Adroher, S., Brodzinsky, DM. et al. (2019). Adoption in the service of child protection: An international interdisciplinary perspective. *Psychology, Public Policy and Law*, 25, 57-72.

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/02/08/tk-bijlage-coia-rapport>

⁹ <https://www.kbtermleulen.nl/nuances-bij-het-rapport-van-commissie-joustra>

¹⁰ <https://www.trouw.nl/opinie/voor-een-kind-is-het-leven-in-een-tehuis-altijd-nog-erger-dan-adoptie~b2b67a67/>

1. stelselverantwoordelijkheid	++
2. faciliteren van de transformatiedoelstellingen	-
<i>Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen</i>	++
<i>BES-Voogdijraad</i>	++
<i>Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming</i>	++
<i>Schoolverzuim</i>	++
<i>Gezag en omgang</i>	+
<i>Interlandelijke adoptie</i>	++

Beleidsrelevantie van de aanbevelingen

Aan de conclusies ten aanzien van de doelstellingen hebben de schrijvers van de beleidsdoorlichting enkele overkoepelende aanbevelingen verbonden (voor deel 1 p. 62; voor deel 2 p. 105). Bij deze aanbevelingen heb ik nog enkele kanttekeningen.

Algemene aanbevelingen deel 1 en 2

1. De beleidsdoorlichting adviseert om bij het maken van beleid te zorgen voor een goed onderbouwde, transparante en helder gearticuleerde beleidstheorie. Dit zou de kans op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid vergroten.

- Dit advies volgt op de constatering voor meerdere beleidsterreinen in het rapport dat het ontbreekt aan een heldere beleidstheorie en dat het daardoor moeilijk is om verband te leggen tussen beleid en eventuele doelrealisatie. Dit beneemt beleidsmakers de gelegenheid om te leren van succes en falen van beleid en zorgt ervoor dat beleidsdoorlichtingen geringe waarde hebben. Gelet op de herhaaldelijke conclusies in deze beleidsdoorlichting dat over doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid geen uitspraken gedaan kunnen worden, is dit advies navolgbaar. Dat betekent wel dat beleidstheorie dient aan te sluiten bij de onderhavige probleemstelling. Zoals hierboven aangegeven lenen niet alle maatschappelijke problemen zich voor oplossing langs een lineair model van input-throughput-output en vragen sommige problemen, zoals onveilige opgroei van kinderen, om beleidstheorieën waarin ook aandacht is voor terugkoppel-effecten en wisselwerking tussen domeinen. Dergelijke meervoudige, structurele problemen vragen namelijk om een geheel andere invulling van de rol van de overheid dan enkelvoudige, incidentele problemen¹¹. Daarom zou het eenvoudige schema voor beleidstheorie op pagina 15 niet het enige uitgangspunt mogen zijn voor beleidstheorieën in dit domein.

2. De beleidsdoorlichting adviseert om vanuit de beleidstheorie concrete doelstellingen te formuleren die kwalitatief en/of kwantitatief zijn te evalueren (SMART). Daarbij luidt het advies om tegelijk met de formulering van doelstellingen en beleid een plan te maken voor evaluatie naar proces en uitkomsten op middellange en lange termijn, volgens een vastgesteld kwaliteitskader voor evaluatie.

- Dit advies is navolgbaar op basis van de geconstateerde lacunes. In mijn beoordeling van het plan van aanpak zijn al diverse suggesties te vinden voor een methodiek waarmee de bewijskracht van evaluatieonderzoek kan worden beoordeeld. Ook de GRADE methodiek van de WHO voor het aanpalende terrein van volksgezondheid biedt hiervoor een beproefd kader¹².

<https://www.kbtermeylen.nl/nuances-bij-het-rapport-van-commissie-joustra>

¹¹ <https://www.trouw.nl/opinie/voor-een-kind-is-het-leven-in-een-tehuis-altijd-nog-erger-dan-adoptie~b2b67a67/>

H., Oxman, A. D., Vist, G. E., Kunz, R., Falck-Ytter, Y., Alonso-Coello, P., & Schünemann, H. J. (2008). GRADE: an emerging consensus on rating quality of evidence and strength of recommendations. *BMJ*, 336(7650), 924-926. doi:10.1136/bmj.39489.470347.AD

3. De beleidsdoorlichting adviseert om bij het opstellen van evaluatieonderzoek ook vragen te stellen over bedoelde en onbedoelde neveneffecten van beleid en de onderzoeksmethode hierop aan te passen door het betrekken van 'eindegebruikers' van beleid.

- Deze aanbeveling is navolgbaar op basis van de conclusies ten aanzien van de ontbrekende beleidstheorieën en gerichte effectstudies. Een belangrijk voorbeeld betreft de doelstelling tot het reduceren van zware maatregelen als OTS en UHP. Bedoelde neveneffecten kunnen zijn dat het welzijn van kinderen gemiddeld toeneemt, maar daarvoor dienen wel voorwaarden aanwezig te zijn zoals betrouwbare beslisdiagnostiek en effectieve ambulante ondersteuning. Het betrekken van de direct belanghebbenden is cruciaal om ter zake doende vragen te stellen over de neveneffecten en om onderzoek te kunnen doen naar deze meer kwalitatieve neveneffecten en randvoorwaarden. Ik onderschrijf daarom dit advies.

4. De beleidsdoorlichting adviseert om de volgende keer artikel 34.5 en 34.1 in haar geheel door te lichten.

- De drie thema's jeugdbescherming, LBOI en BES-voogdijraad kennen inderdaad weinig onderlinge samenhang en daarmee is dit advies navolgbaar voor artikel 34.5. Dit advies is ook navolgbaar voor artikel 34.1 (apparaatskosten RvdK, schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie), zeker aangezien de apparaatskosten van de RvdK een wettelijk verankerde relatie hebben met diverse inhoudelijke thema's.

Specifieke aanbevelingen

De specifieke aanbevelingen ten aanzien van de BES-voogdijraad, LBOI en de invulling van de stelselverantwoordelijkheid van de minister voor de jeugdbescherming zijn navolgbaar op basis van de conclusies die zijn getrokken voor deze thema's.

Ook de specifieke aanbevelingen ten aanzien van de apparaatskosten RvdK, schoolverzuim, gezag en omgang en interlandelijke adoptie zijn navolgbaar. Ik wil met name de relevantie onderstrepen van de aanbeveling om te zorgen dat de RvdK structureel inzicht krijgt in de wijze waarop hun onderzoeken en adviezen worden gebruikt in besluitvorming. Een dergelijke terugkoppeling is een cruciale randvoorwaarde voor kwaliteitsverbetering en het ontwikkelen van de organisatie.

Tabel 3. Oordeel over de navolgbaarheid van de aanbevelingen

Aanbevelingen	Navolgbaarheid
<i>Algemeen: helder gearticuleerde beleidstheorie</i>	++
<i>Algemeen: concrete doelstellingen (SMART)</i>	++
<i>Algemeen: Stel vragen op over neveneffecten</i>	++
<i>Algemeen: Doorlichten artikel 34.5 en 34.1 in hun geheel</i>	++
<i>Specifieke aanbevelingen BES-voogdijraad, LBOI en stelselverantwoordelijkheid</i>	++
<i>Specifieke aanbevelingen apparaatskosten, schoolverzuim, gezag en omgang, interlandelijke adoptie</i>	++

Slotwoord

De beleidsdoorlichting geeft een inkijk in het brede scala aan beleid en initiatieven vanuit de overheid om te waarborgen dat kinderen krijgen waar zij recht op hebben, namelijk een veilige en ondersteunende omgeving om in op te groeien. Vanwege de aard van de opdracht heeft de werkgroep van deze beleidsdoorlichting zich een respectabele hoeveelheid materiaal eigen moeten maken, analyseren, samenvatten en wegen. Het resultaat is dat met de conclusies en aanbevelingen gewerkt kan worden aan verbetering van het beleid.

De rode lijn door alle conclusies is echter dat we grotendeels in het duister tasten over de doelmatigheid van de beschreven inspanningen en dat daarmee onduidelijk is of de overheid voldoende invulling geeft aan haar plichten tegenover de Nederlandse jeugd. Het verbeteren van de sturing en bijsturing is daarom een bescheiden maar noodzakelijke stap in de richting van een stelsel dat niet alleen in relatieve zin steeds beter wordt, maar ook in absolute zin voldoet.

Toekomstige beleidsdoorlichtingen zullen pas tot tevredenheid stemmende conclusies leiden als het beleid heldere en concrete doelen definieert, deze operationaliseert en evalueert op een wijze die past bij een moderne kennismaatschappij. Niet alleen wordt hiermee verantwoording en bijstelling achteraf mogelijk gemaakt. Maar ook hebben heldere en concrete doelstellingen een sterker mobiliserend vermogen binnen de samenleving. Vanuit het veld en de rest van de samenleving klinkt een roep om voor het stelsel van jeugdzorg en jeugdbescherming gezamenlijk te komen tot uitdagende doelstellingen. Een voorbeeld is het plan “Op de groei”, dat gericht is op de overkoepelende doelstelling dat 0 kinderen niet optimaal thuis opgroeien¹³. Regering en Tweede Kamer kunnen in dialoog met deze en andere vertegenwoordigers van jeugd, opvoeders en professionals komen tot breed gedragen concrete doelstellingen, beleid en een programma van evaluatie, en daarmee invulling geven aan de adviezen vanuit deze beleidsdoorlichting.

Met vriendelijke groet,



Prof dr Carlo Schuengel
Hoogleraar Orthopedagogiek

¹³ <https://www.bewegingvannul.nl/opdegroei>

