

Vergaderjaar 2021–2022

33 199

Beleidsdoorlichting Justitie en Veiligheid

Nr. 50

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR RECHTSBESCHERMING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 januari 2022

Bijgevoegd treft u het eindrapport van de beleidsdoorlichtingen van artikel 34.5 (jeugdbescherming, het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) en de BES-Voogdijraad) en artikel 34.1 (de apparaatskosten van de Raad voor de Kinderbescherming (RvdK), schoolverzuim, gezag en omgang en interlandelijke adoptie) aan. Deze doorlichtingen zijn door het Ministerie van Justitie en Veiligheid zelf uitgevoerd, waarbij – conform het vereiste in de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) – een onafhankelijk expert heeft meegelezen.

Deze doorlichtingen sluiten aan op de vorige doorlichtingen en beslaan een periode van zes jaar (2012 tot en met 2017). Terugkijken met de gestructureerde aanpak van de RPE geeft inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in die jaren. Een beperking is dat een deel van de bevindingen niet meer actueel is. Ik zal hieronder dan ook bij enkele bevindingen aangeven dat ze ook eerder zijn geconstateerd en dat daarop actie is ondernomen. Een andere beperking die de beleidsdoorlichting in deze vorm heeft, is dat de bevindingen geen recht lijken te doen aan de urgente uitdagingen waar de jeugdbescherming nu voor staat, zoals mijn ambtsvoorganger en de toenmalige Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) beschrijven in onder andere de voortgangsbrief jeugd.¹

Hieronder ga ik separaat in op de beide doorlichtingen. Eerst ga ik kort in op de belangrijkste bevindingen van beide onderzoeken en de gedane aanbevelingen. Vervolgens geef ik daarop mijn reactie.

¹ Kamerstuk 31 839, nr. 784.

I. Onderzoeksbevindingen

a. Algemene toelichting op het onderzoek

Beide beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd conform de lijnen die uiteen zijn gezet in de brieven zoals verzonden aan uw Kamer en de antwoorden op de door de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid gestelde vragen.² De beleidsdoorlichtingen zijn uitgevoerd conform de eisen die hieraan gesteld zijn in de RPE.

Een beleidsdoorlichting is een synthese-onderzoek van eerder uitgevoerd onderzoek naar de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Deze beleidsdoorlichtingen betreffen, zoals hierboven aangegeven, de periode 2012 tot 2018. Vanwege de decentralisatie van het jeugdbeschermingsbeleid, is er in het eerste deel van het rapport een onderscheid gemaakt tussen de periode tot aan de decentralisatie (2012–2015) en de periode daarna (2015–2018).

Het budgettaire beslag voor artikel 34.5 betreft voor de periode 2012–2015 ongeveer € 300 mln. per jaar, na de decentralisatie van 2015 resteert ongeveer € 2 mln. per jaar. Het budgettaire beslag van artikel 34.1 (apparaatskosten van de RvdK) bedraagt tijdens de onderzoeksperiode ongeveer € 175 mln. per jaar.

b. Bevindingen artikel 34.5

Jeugdbescherming

Daar waar het gaat om de jeugdbescherming stellen de onderzoekers dat er voor en na de decentralisatie verschillende doelstellingen waren. Voor de decentralisatie zagen de doelstellingen op het verkorten van de instroom en duur van de beschermingsmaatregelen, het verhogen van de kwaliteit van de uitvoering van de maatregelen en het deugdelijk voorbereiden op de transitie van het jeugd domein naar het lokale domein. Na de decentralisatie zagen de doelstellingen op het verder, correct invullen van de stelselverantwoordelijkheid en het stimuleren van de realisatie van de transformatiedoelstellingen.

De onderzoekers constateren dat de beleidsdoelstellingen niet allemaal concreet (SMART) zijn geformuleerd en dat effectonderzoek naar het beleid vaak ontbreekt. Dit maakt het trekken van conclusies over doelrealisatie en doeltreffendheid van het beleid lastig. Desalniettemin concluderen de onderzoekers dat de kwaliteit van de maatregelen verhoogd is en dat instroom en duur van de maatregelen (zowel voor als na de decentralisatie) gedaald is.

De transitie die op 1 januari 2015 plaatsvond is goed verlopen. Hierbij is naar de continuïteit van zorg gekeken. Aangezien voor 1 januari 2015 reeds 99% van de zorg gecontracteerd was, kan geconcludeerd worden dat deze doelstelling tijdig is behaald en geen zorg als gevolg van de transitie tussen wal en schip is gevallen.

De invulling van de stelselverantwoordelijkheid is een continu proces dat – zo constateren de onderzoekers bij de eerste evaluatie van de Jeugdwet – correct is ingevuld.

De transformatiedoelstellingen (meer zelfregie, meer integrale aanpak en meer ruimte voor de professional) zijn als we kijken naar de onderzoekshorizon van deze doorlichting (tot 2018) op dat moment nog niet

² Kamerstuk 33 199, nrs. 33 en 31.

bereikt, alhoewel er op onderdelen positieve ontwikkelingen zijn. Zo heeft de herziene kinderschermingswetgeving die sinds 2015 geldt in potentie een positieve invloed op de realisatie van de transformatiedoelstellingen.

Voor wat betreft de doelmatigheidsontwikkeling concluderen de onderzoekers dat deze in principe gerelateerd moet zijn aan de doeltreffendheid van het beleid. Deze link is niet (goed) te leggen bij deze doorlichting, aangezien het trekken van conclusies over de doeltreffendheid van het beleid in dit geval lastig is gebleken. Als alternatief is gekozen om te kijken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Onderzoekers concluderen dat deze is toegenomen in de periode tot aan de decentralisatie door een verkorting van de instroom en duur van de beschermingsmaatregelen bij een gelijkblijvende kwaliteit van de uitvoering.

Na de decentralisatie resteert slecht een zeer klein bedrag op de JenV-begroting waarover verantwoording afgelegd diende te worden. Er is geen informatie over de (on)doelmatige besteding van deze middelen.

LBIO en BES-Voogdijraad

De onderzoekers concluderen dat het LBIO haar taken doeltreffend, doelmatig en klantvriendelijk uitvoert. Voor wat betreft de BES-Voogdijraad is de conclusie dat de wettelijke taken adequaat worden uitgevoerd. Over de doelmatigheid van de uitvoering van haar taken is geen informatie bekend.

Besparingsvariant

In de besparingsvariant is gekozen een korting toe te passen op het -reeds zeer beperkte- budget dat beschikbaar is voor het stimuleren van het realiseren van de transformatiedoelstellingen. De gelden zijn via diverse subsidies aan projecten binnen de jeugdbescherming verstrekt om de realisatie van deze doelstellingen te bevorderen. Er is op dit moment nog geen informatie beschikbaar over de effectiviteit van deze projecten.

c. Bevindingen artikel 34.1

Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming

In het tweede deel van de beleidsdoorlichting is gekeken naar de ontwikkeling van de apparaatskosten van de RvdK. De onderzoekers concluderen dat er geen gevalideerde uitspraken over de (on)doelmatige inzet van middelen kan worden gedaan in relatie tot de apparaatskosten van de RvdK. Dit heeft te maken met het ontbreken van actuele kostprijzen en een deels onduidelijke definiëring van bepaalde producten in relatie tot de financiering van de RvdK. Bovendien is de dienstverlening door de RvdK in de afgelopen jaren, als gevolg van de stelselwijziging van 2015 en maatschappelijke en bedrijfsmatige ontwikkelingen, sterk gewijzigd.

Schoolverzuim

Voor wat betreft de rol van de RvdK bij het thema schoolverzuim merken onderzoekers op dat hier al jarenlang sprake is van een dalende trend in het aantal processen-verbaal van overtreding van de Leerplichtwet. De introductie van de Methodische Aanpak Schoolverzuim (MAS, 2017), waarbij de nadruk meer op preventie dan op repressie ligt lijkt veelbelovend, maar effectonderzoek hiernaar is nog noodzakelijk. Hierdoor is nog geen uitspraak over doeltreffendheid en doelmatigheid te doen.

Gezag- en omgangszaken

Het beleid op het gebied van scheiding is erop gericht zoveel mogelijk te voorkomen dat kinderen de dupe worden van een complexe scheiding. Bij procedures over omgang en gezag adviseert de RvdK de rechter. Wat de kwaliteit is van dit advies en of dit door de rechter (altijd) wordt overgenomen, is blijkens de beleidsdoorlichting onduidelijk. Om die reden kunnen er geen uitspraken worden gedaan over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid. Opgemerkt wordt dat veel nieuw beleid op dit vlak na de onderzoeksperiode in gang is gezet (zoals het programma *Scheiden zonder Schade* (Kamerstuk 33 836, nr. 44)). Het ligt volgens de onderzoekers in de rede dat bij een volgende doorlichting wel uitspraken kunnen worden gedaan op deze punten.

Interlandelijke adoptie

De RvdK voerde in de onderzoeksperiode gezinsonderzoeken uit naar de geschiktheid van aspirant adoptieouders. Op basis hiervan bracht de RvdK vervolgens advies uit aan de Centrale Autoriteit Internationale Kinderaan gelegenheden. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat er geen informatie beschikbaar is over de kwaliteit van dit advies, dan wel de opvolging hiervan. Hierdoor zijn uitspraken over doelrealisatie en doeltreffendheid niet mogelijk.

Besparingsvariant

De besparingsvariant bestaat uit een drietal maatregelen, te weten: 1) het maken van een onderscheid in de taken van de RvdK tussen «zware» en «lichte» zaken waarbij de RvdK zich alleen nog ontfermt over de zware zaken, 2) het stoppen met de advieswerkzaamheden in het kader van interlandelijke adoptie en 3) het doorberekenen van een deel van de kosten van het screenen van een pleeggezin.

d. Aanbevelingen

De aanbevelingen bij beide beleidsdoorlichtingen zijn gesplitst in algemene en specifieke adviezen en zien op een breed scala aan voorstellen waarvan de kern is dat er bij de beleidsvorming:

- 1) meer aandacht uit moet gaan naar het formuleren van een explicietere beleidstheorie,
- 2) bij beleidsvorming duidelijke doelen moeten worden gesteld (SMART) en
- 3) dat te allen tijde moet worden geëvalueerd op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid (effectevaluatie).

Daarnaast wordt opgemerkt dat de huidige, artikelsgewijze manier van doorlichten soms tot vreemde situaties leidt waarbij onderdelen die niet noodzakelijk in verband staan met elkaar worden doorgelicht. Een meer thematische benadering zou effectiever kunnen zijn.

II. Beleidsreactie

a. Algemene reactie op onderzoeksbevindingen

De beleidsdoorlichtingen bieden relevante informatie over een aantal belangrijke thema's. Ik herken de conclusies die de onderzoekers hebben getrokken en zal deze zoveel als mogelijk betrekken bij nieuwe beleidsontwikkelingen.

b. Beleidsreactie op artikel 34.5

Jeugdbescherming

Voor wat betreft het onderdeel jeugdbescherming merk ik nogmaals op dat deze doorlichting de periode tot 2018 behelst en dus niet over deze datum heen kijkt en ook niet ingaat op urgente uitdagingen in de jeugdbeschermingsketen, zoals het terugbrengen van de wachttijden voor kinderen en gezinnen en het verloop van het personeel. Met het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming zet ik samen met de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Vereniging Nederlandse Gemeenten, en in samenwerking met alle betrokken partners, in op een structurele verbetering van de jeugdbeschermingsketen. Daarnaast wordt onder andere met de aanpak van de arbeidsmarktproblematiek en de doorbraakaanpak gewerkt aan verbeteringen op de kortere termijn. Overigens stellen de onderzoekers op meerdere plekken in het rapport dat de rol van de Minister vanaf de decentralisatie niet meer uitvoerend en/of regisserend is. De Minister blijft echter ook na de decentralisatie verantwoordelijk voor de uitvoerende taken van de RvdK binnen het jeugdbeschermingsstelsel.

Besparingsvariant

De invulling van de besparingsvariant is – wanneer deze maatregelen zouden worden uitgevoerd – mijns inziens onverstandig. Voor wat betreft de bezuinigingen op de – nu al – beperkte middelen om de transformatiedoelstellingen bij jeugdbescherming te stimuleren geldt dat realisatie van die doelstellingen daarmee in potentie vertraagd kan worden. Dat vind ik ongewenst.

c. Beleidsreactie op artikel 34.1

Apparaatskosten Raad voor de Kinderbescherming

Voor wat betreft het onderdeel RvdK, waar de onderzoekers concluderen dat op dit moment geen onderbouwde uitspraak kan worden gedaan over de ontwikkeling van de apparaatskosten van de RvdK, meen ik dat het recent uitgevoerde tijdsbestedingsonderzoek een belangrijke eerste stap is in het proces om tot actuele kostprijzen te komen. Dit proces is op dit moment gaande en biedt – wanneer dit is afgerond – een goede basis om bij een volgende doorlichting wel uitspraken te kunnen doen over de (on)doelmatigheidsontwikkeling bij de RvdK.

Schoolverzuim

Op dit moment loopt een WODC-onderzoek «*Zicht op aanpak ongeoorloofd schoolverzuim (MAS)*». In het onderzoek wordt nagegaan hoe ongeoorloofd schoolverzuim wordt aangepakt, hoe daarbij invulling/uitvoering wordt gegeven aan de Methodische Aanpak Schoolverzuim (werkwijze opgesteld door OM, Halt, RvdK en INGRADO) en welke eventuele verbeteringen mogelijk zijn. Het onderzoek richt zich daarbij specifiek op verzuim bij 12–18-jarigen. Zodra de uitkomsten van het onderzoek beschikbaar zijn zal ik uw Kamer daarover informeren.

Gezag- en omgangszaken

Zoals de onderzoekers ook opmerken, is veel beleid inzake gezag en omgang (zoals het veelbelovende programma *Scheiden zonder schade*) pas na de onderzoeksperiode gestart.³ Ook is dit beleid op het terrein van scheidingen continu in ontwikkeling. Deze ontwikkeling vindt vanuit het programma plaats in dialoog met het veld, waarbij de ervaringen en de uitkomsten van de verschillende pilots leidend zijn voor eventueel nieuw beleid. Na afronding van het programma eind 2021 zal, na de oplevering van de resultaten en opbrengsten van het programma, de implementatiefase starten. Hieraan voorafgaand zal worden bezien of een nulmeting dan wel een lerende evaluatie van het programma zal plaatsvinden. Bij een volgende doorlichting zal een beter beeld van het effect van het beleid zichtbaar worden en kunnen er uitspraken worden gedaan over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de RvdK op dit vlak.

Interlandelijke adoptie

De onderzoekers concluderen dat er voor wat betreft de onderzoeksperiode geen concrete doelstellingen zijn geformuleerd waar het gaat om de taken van de RvdK bij interlandelijke adoptie. De RvdK voerde deze taken uit in het kader van de op Nederland rustende verplichtingen uit het Haags Adoptieverdrag en het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Momenteel vindt een heroriëntatie plaats in het kader van interlandelijke adoptie. Voor de zomer is uw Kamer geïnformeerd over de verkenning naar de mogelijkheden van een publiekrechtelijk alternatief voor het huidige adoptiesysteem.⁴ Zoals mijn voorganger uw Kamer heeft toegezegd op 9 juni (Kamerstuk 31 265, nr. 95) wordt uw Kamer hierover nader geïnformeerd. Voorts zal ik dan de dilemma's die spelen bij interlandelijke adoptie nader hebben uitgewerkt en u informeren over de uitkomsten van een landenanalyse. In afwachting hiervan blijft de opschorting van interlandelijke adoptie in ieder geval van kracht. Bij een eventuele herinrichting of doorontwikkeling van het (huidige) systeem zal bezien worden of en hoe er concrete doelstellingen ten aanzien van de taak van de RvdK in dit beleidsterrein kunnen worden geformuleerd, zodat bij een volgende doorlichting kan worden bekeken of deze doelstellingen ook gerealiseerd zijn.

Besparingsvariant

De voorgestelde maatregelen om bij de RvdK tot de gevraagde besparing te komen acht ik moeilijk uitvoerbaar en zeer risicovol. De zorg voor het welbevinden van een kind en de belangrijke rol die de RvdK daarbij speelt moet gewaarborgd blijven. Het maken van een onderscheid in «lichte» en «zware» zaken acht ik praktisch zeer lastig uitvoerbaar in het huidige stelsel en gaat gepaard met bijzonder hoge risico's voor het kind. Het risico bestaat immers dat kinderen die wel bescherming nodig hebben dat niet, of te laat, krijgen. Voor de voorgestelde maatregel bij de rol van de RvdK bij interlandelijke adoptie geldt dat de discussie over de toekomst van de interlandelijke adoptie nog loopt, zodat hierover nu geen besluit kan worden genomen. De maatregel waarbij een deel van de screeningskosten bij pleegouders wordt doorberekend acht ik vanwege het mogelijk afschrikwekkende effect op potentiële pleegouders eveneens zeer risicovol, zeker gelet op het toch al geringe aantal pleegouders dat nu beschikbaar is.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/scheiden/ouderschap-en-scheiding>

⁴ Kamerbrief Bezinning op de toekomst van interlandelijke adoptie d.d. 4 juni 2021. (Kamerstuk 31 265, nr. 93)

d. Beleidsreactie op algemene aanbevelingen

Voor wat betreft de gedane algemene aanbevelingen merk ik het volgende op:

Ad 1) De aan het beleid ten grondslag liggende beleidstheorie is inderdaad vaak niet helder geëxpliciteerd in onder meer de aan uw Kamer toegezonden brieven. Vaak is zij wel -deels- impliciet bekend. Ik neem de aanbeveling over om de beleidstheorie, voor zover mogelijk, zo expliciet mogelijk te maken, aangezien een heldere beleidstheorie randvoorwaardelijk is om (later) inzicht in doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen verkrijgen.

Ad 2) Beleid zonder duidelijke doelen kan niet worden geëvalueerd. Te vaak -constateren onderzoekers in deze, maar ook in andere doorlichtingen – zijn er geen duidelijke kwantitatieve en/of kwalitatieve doelstellingen bij het beleid gesteld. Ook prestatie-indicatoren ontbreken vaak. Dit maakt uitspraken over doelrealisatie, doeltreffendheid of doelmatigheid vaak bijzonder lastig, zo niet onmogelijk. Ik neem de aanbeveling over om bij beleidsvorming expliciet op de doelstellingen van het beleid in te gaan en op de kosten die het beleid met zich meebrengt. De afgelopen periode is al meer gestuurd op kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen, bijvoorbeeld in het kader van de doorbraakaanpak waar onder andere normen gelden om tijdig een vaste jeugdbeschermer te hebben. Tegelijkertijd is de praktijk van het jeugdbeschermingsveld weerbarstig. Bij een kindbeschermingsmaatregel, zoals een ondertoezichtstelling of bij een uithuisplaatsing spelen veel factoren in vrijwillig en gedwongen kader een rol. Hierdoor zijn kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen soms lastig te formuleren en te duiden. Minder maatregelen in de jeugdbescherming kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd doordat veel tijdiger meer inzet van (passende) hulp plaats vindt, waarbij het uitgangspunt «matched care» is. Zo kan in sommige situaties de inzet van schulphulpverlening, of hulp aan volwassenen, een kindbeschermingsmaatregel of uithuisplaatsing van kinderen voorkomen. Dat neemt niet weg dat doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid essentiële onderdelen zijn van het beleid. In het kader van het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, dat mijn ambtsvoorganger en de toenmalig Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport uw Kamer op 30 maart 2021 (Kamerstuk 31 839, nr. 771) zonden, wordt dan ook onderzocht wat de financiële implicaties zijn van nieuw beleid en op welke manier kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen daaraan bijdragen. Het doel is nieuw beleid beter inzichtelijk te maken, op doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid.

Ad 3) Alhoewel er binnen het departement veel evaluatieve onderzoeken plaatsvinden vindt niet altijd een effectevaluatie plaats waarbij bekeken wordt of het beleid doeltreffend is. Onderzoek naar de doelmatigheid van het beleid ontbreekt eveneens vaak. Aangezien een beleidsdoorlichting een syntheseonderzoek is, leidt dit ontbreken van relevant evaluatiemateriaal ertoe dat er vaak onvoldoende materiaal is om een gefundeerd oordeel over doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid te kunnen geven. De onderzoekers constateren dat het van belang is dat bij het maken van nieuw beleid een onderzoeksprogrammering wordt opgenomen, waarbij naast een procesevaluatie ook altijd een effectevaluatie plaatsvindt. Ik onderschrijf het nut en de noodzaak van deze aanbeveling en neem deze over. Bij lopende en toekomstige grotere beleidstrajecten, zoals het toekomstscenario kind- en gezinsbescherming, wordt dan ook een onderzoeksprogrammering opgesteld. Met de Strategische Evaluatie Agenda (SEA) die is opgenomen in de ontwerpbelegroting wordt ook beoogd om alle meerjarige onderzoeken overzichtelijk weer te geven.

Onderzoekers plaatsen eveneens een opmerking over het doorlichten op basis van het begrotingsartikel en de beperkingen die dat soms met zich meebrengt. Ik deel deze conclusie en ga in de toekomst meer thematisch gericht doorlichten, waarbij niet het begrotingsartikel, maar het beleids-thema centraal staat, conform hetgeen hierover in de SEA is gesteld. Mijns inziens geeft zo'n evaluatie meer waardevolle informatie dan de huidige wijze van doorlichten.

Door het op deze manier overnemen van de aanbevelingen van de onderzoekers ga ik ervan uit dat bij een volgende beleidsdoorlichting een beter antwoord kan worden gegeven op de vragen inzake doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind