

VOORBEREIDING EVALUATIE
WETSWIJZIGING
JEUGDBESCHERMING

- samenvatting -

Mr. drs. W. Smit
Dr. M. Timmermans

Met medewerking van:
Drs. M. Snijdewint
Drs. J. van den Tillaart
Drs. H. Vonk
Drs. F. van der Woude

Amsterdam, december 2015

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: 020 – 531 53 15
www.regioplan.nl

Onderzoek, uitgevoerd door Regioplan
Beleidsonderzoek in opdracht van het WODC.

Amsterdam, december 2015
Publicatienr. 14181

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

Aanleiding, doel en vraagstelling onderzoek

De herziening van de kindbeschermingswetgeving (met ingang van 1 januari 2015) heeft als doel een aantal knelpunten in de kindbeschermingswetgeving weg te nemen, opdat een *effectievere* en *efficiëntere* jeugdbescherming wordt gerealiseerd. Dat betekent dat tijdig de juiste kindbeschermingsmaatregel wordt getroffen. Daarnaast wordt beoogd om de kindbeschermingsmaatregel zo kort mogelijk te laten voortduren. De gewijzigde kindbeschermingswetgeving gaat gepaard met monitoring en evaluatie. Dit rapport is een verslag van een *voorbereidend* onderzoek naar de wijze waarop effecten van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving kunnen worden gemonitord en daarnaast van de situatie voor en vlak na invoering van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving. Het betreft dus geen evaluatie van de kindbeschermingswetgeving als geheel, of van het functioneren van de instanties die bij de uitvoering van de wetgeving betrokken zijn. Ook wordt de effectiviteit van de kindbeschermingsmaatregelen niet aan de orde gesteld in dit onderzoek.

De situatie vóór de invoering van de wetwijziging (nulmeting) is in kaart gebracht aan de hand van informatie over indicatoren ontsloten uit registratiesystemen, die *niet rechtstreeks* in verband kunnen worden gebracht met een of meer specifieke wijzigingen in de kindbeschermingswetgeving. Bovendien zijn andere ontwikkelingen, zoals de transitie van de jeugdzorg en de innovatie in de jeugdbescherming, van invloed op deze indicatoren. Daarom kan deze meting van de wetwijziging niet als een klassieke pre-meting worden beschouwd. De stand-van-zaken-meting, op basis van informatie op indicatoren ontsloten uit dossiers en interviews, betreft de eerste zes maanden na de wetwijziging en biedt zodoende enig zicht op de uitvoering, maar nog niet op de uitwerking en de effecten van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving. De meting vormde voornamelijk een test op uitvoerbaarheid en robuustheid van de meting zoals deze is ingericht. Daarnaast kunnen de resultaten van deze meting, samen met de nulmeting, behulpzaam zijn bij het interpreteren van resultaten van toekomstige metingen.

Het onderzoek heeft een drietal producten of resultaten opgeleverd:

1. Een evaluatiekader en bijbehorende indicatorenset (zie hoofdstuk 3) waarmee de gewijzigde kindbeschermingswetgeving geëvalueerd kan worden.
2. Een plan van aanpak waarin de opzet van de evaluatiemetingen uiteen wordt gezet (zie hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 tot en met 2.8 en hoofdstuk 6).

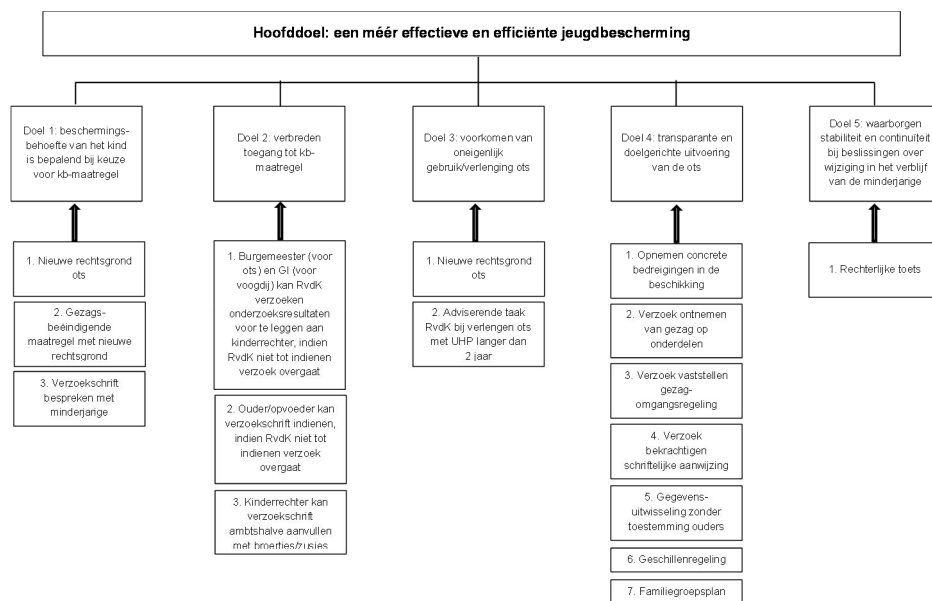
3. Een overzicht van de situatie vóór de invoering van de wetswijziging (zie bijlage 8), van de implementatie van de wetswijziging (zie hoofdstuk 4) en van de situatie na invoering van de wetswijziging (zie hoofdstuk 5).

In dit hoofdstuk wordt voor elk van de producten een beknopte samenvatting gegeven en wordt besloten met enkele aandachtspunten voor de toekomstige evaluatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving.

Samenvatting producten en resultaten

Evaluatiekader

De eerste stap in het onderzoek was het ontwikkelen van een evaluatiekader. Op basis van met name de wetsgeschiedenis stelden we vast welke doelen met de gewijzigde kindbeschermingswetgeving worden nagestreefd en op welke wijze deze zouden moeten worden bereikt (middelen). Een samenvatting van het evaluatiekader is in het onderstaande schema weergegeven en uitgewerkt in hoofdstuk 3.



Indicatoren

Vervolgens zijn we op zoek gegaan naar indicatoren die in direct verband staan met de wijze waarop de doelen van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving moeten worden bereikt. Per middel zijn één of meer indicatoren opgesteld en is de ontsluitingswijze inzichtelijk gemaakt. Bij de ontsluitingswijze wordt onderscheid gemaakt tussen informatie die wordt ontsloten uit registratiesystemen, uit dossiers en uit interviews. De complete indicatorenset en het overzicht van de ontsluitingswijze is opgenomen in hoofdstuk 3. De indicatoren zijn vervolgens geoperationaliseerd in analyse-instrumenten voor de dossierstudie bij GI's en de RvdK, alsmede in de itemlijsten voor jeugdbeschermers en raadsonderzoekers. Het onderzoeksinstrumentarium

wordt gepresenteerd in bijlage 2 en 3. De laatste stap in de voorbereiding betrof het opstellen van een plan van aanpak voor de evaluatie van de kindbeschermingswetgeving. Het methodenhoofdstuk (hoofdstuk 2, paragraaf 2.5 tot en met 2.8) vormt – in samenhang met hoofdstuk 6 – het plan van aanpak voor vervolgmetingen.

Na het vaststellen van het evaluatiekader, inclusief indicatorenset en plan van aanpak, is onderzocht op welke wijze de gewijzigde kindbeschermingswetgeving is geïmplementeerd en is een nul- en stand-van-zaken-meting verricht. De nul- en stand-van-zaken-meting heeft uitgewezen dat de informatie op nagenoeg alle indicatoren door middel van de beoogde ontsluitingswijze ontsloten kon worden, met uitzondering van de indicator die betrekking heeft op de uitkomst van de adviserende taak van de RvdK bij een ots met muhp van langer dan twee jaar. De verwachting is echter dat de registratie in KBPS op dit aspect in de toekomst wel volledig is. De bevindingen van de nulmeting zijn opgenomen in bijlage 8 en laten zich niet samenvatten. De bevindingen met betrekking tot de implementatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving en de stand-van-zaken-meting worden in de navolgende alinea's beknopt samengevat.

Implementatie gewijzigde kindbeschermingswetgeving

De wijze van implementatie is onderzocht door middel van telefonische interviews onder alle GI's, de RvdK, de rechtelijke macht en enkele gemeenten. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 4. De implementatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving heeft onder hoge druk plaatsgevonden. Er bestond pas in een laat stadium inzicht in de definitieve contouren van de wetgeving en de implementatie vond gelijktijdig plaats met de implementatie van de Jeugdwet. Kort voor 1 januari 2015 zijn medewerkers van GI's en RvdK en rechters getraind en na de inwerkingtreding hebben bij ketenpartners diverse nascholingsbijeenkomsten plaatsgevonden en zijn memo's/informatienota's verspreid met aandacht voor een aantal specifieke thema's. Aspecten die kort na de inwerkingtreding aanvullende aandacht behoeften waren het familiegroepsplan, de aanvaardbare termijn en het verleningsbesluit.

Stand-van-zaken-meting

De stand-van-zaken-meting is uitgevoerd door middel van dossieronderzoek bij de GI's en RvdK en interviews met jeugdbeschermers, raadsonderzoekers, rechters en beleidsadviseurs bij gemeenten. De resultaten zijn beschreven in hoofdstuk 5.

1. Beschermingsbehoefte van het kind is bepalend bij de keuze voor de kindbeschermingsmaatregel

De rechtsgrond voor de ots bevat twee nieuwe elementen, waarvan de aanvaardbare termijn voor ketenpartners de grootste wijziging betekent. Door ketenpartners wordt de introductie van de aanvaardbare termijn onderschreven vanuit het oogpunt dat zij menen dat de ots niet te lang mag voortduren. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat een te rigide interpretatie niet wenselijk is. Een veelgenoemd voorbeeld is een verstandelijk beperkte ouder die het net wel redt met dat extra stukje hulp en ondersteuning in het gedwongen kader. De rechtbank Overijssel heeft in een uitspraak een aantal situaties benoemd waarin toch niet tot gezagsbeëindiging hoeft te worden besloten, ondanks het ontbreken van een terugplaatsingsperspectief.

2. Verbreden van de toegang tot een kindbeschermingsmaatregel

De bevoegdheid van de GI's en de burgemeester hebben een plek gekregen in de samenwerkingsafspraken. In de onderzoeksperiode is deze bevoegdheid nog niet benut en ketenpartners verwachten ook niet dat dit vaak zal gaan gebeuren. Bij een meningsverschil over de noodzaak/wenselijkheid van een kindbeschermingsmaatregel zullen partijen met elkaar in overleg treden. Daarnaast verwachten ketenpartners dat de bevoegdheid van ouders met name zal worden ingezet in echtscheidingszaken. Daarin schuilt het gevaar dat de ouder de bevoegdheid zal inzetten als middel in de strijd.

3. Voorkomen oneigenlijk gebruik/verlenging van de ots

Zie ook punt 1. Met betrekking tot de adviserende taak van de RvdK wijzen de bevindingen uit dat de GI's in de periode januari-juni 2015 1723 keer een voornemen tot verlenging van de ots met uhp langer dan twee jaar bij de RvdK hebben ingediend. Er bestaat geen inzicht in de uitkomst van het advies, omdat de registratie op dit moment (nog) onvolledig is.

4. Transparante en doelgerichte uitvoering van de ots

Jeugdbeschermers hebben met de wijziging van de kindbeschermingswetgeving een aantal nieuwe bevoegdheden gekregen die zij kunnen benutten tijdens de uitvoering van de ots, waaronder het verzoek om deelgezag, verzoek om vaststellen of wijzigen van de omgangsregeling en het laten bekrachtigen van de schriftelijke aanwijzing. In de onderzoeksperiode zijn de middelen één of enkele keren benut. Enerzijds zijn jeugdbeschermers over het algemeen positief over de nieuwe bevoegdheden. In situaties waarin het traject is vastgelopen, geven deze bevoegdheden de jeugdbeschermers doorzettingsmacht. Anderzijds wordt signaleerd dat door het benutten van deze middelen de samenwerking met ouders onder druk kan komen te staan. In relatie tot de geschillenregeling wordt opgemerkt dat de praktijk nog moet uitwijzen in welke situatie de geschillenregeling kan worden ingeroepen en in welke niet. Kinderrechters vinden het positief dat zij door de geschillenregeling een directe rol kunnen vervullen in de uitvoering van de ots. Tot slot vinden de geïnterviewde jeugdbeschermers het familiegroepsplan, waarbij het gezin en het netwerk zelf een plan kunnen opstellen, veelal in de praktijk niet haalbaar

en niet passend binnen een gedwongen kader. In de onderzoeksperiode hebben de jeugdbeschermers in meer dan een tiende van de dossiers het gezin of netwerk in de gelegenheid gesteld om een familiegroepsplan op te stellen.

5. Waarborgen stabiliteit en continuïteit bij beslissingen over wijziging in het verblijf

Jeugdbeschermers denken verschillend over het verplicht toestemming vragen aan de kinderrechter voor wijziging van het verblijf van de minderjarige. Enerzijds is het goed dat de positie van pleegouders wordt versterkt en dat een kinderrechter een objectieve beslissing neemt. Anderzijds brengt deze verplichting onnodige uitvoeringslasten met zich mee, namelijk in de veelvoorkomende situatie waarin GI en pleegouders overeenstemming hebben bereikt over overplaatsing van het pleegkind.

Algemene aandachtspunten voor toekomstige evaluatie

In hoofdstuk 6 werden op basis van onze ervaringen met de huidige metingen enkele specifieke aandachtspunten en verbeter suggesties benoemd voor het uitvoeren van de vervolgmetingen. Hieronder gaan we tot slot in op een aantal algemene aandachtspunten voor de evaluatie van de gewijzigde kindbeschermingswetgeving.

Voor de vervolgmeting(en) is het van groot belang dat hetzelfde instrumentarium wordt gehanteerd en bij voorkeur dezelfde instellingen worden benaderd. Juist voor de ontsluiting van gegevens op kwalitatieve wijze is uniformiteit in de meetmethode (ook: gestructureerde wijze van scoren) van belang. Ook is het relevant na te denken over de timing van de vervolgmetingen. Op dit moment gaan we ervan uit dat de effectevaluatie uiterlijk vijf jaar na invoering van de wetwijziging (2020) moet zijn uitgevoerd. Het ligt dan voor de hand om twee jaar na de eerste meting (2017) een tussentijdse meting uit te voeren. In dit tijdsbestek mag verwacht worden dat veranderingen in de uitvoeringspraktijk en ten aanzien van de beoogde doelen meetbaar zijn.

De vervolgmeting brengt de nieuwe stand van zaken met betrekking tot de indicatoren in beeld. Uitgaande van een vergelijkbare werkwijze bij de uitvoering kunnen de eerste stand-van-zaken-meting (2015) en de vervolgmetingen (2017, 2020) op een betrouwbare wijze met elkaar vergeleken worden. Om te bepalen in hoeverre de wetwijziging effect gehad kan hebben, grijpen we terug op de relaties tussen de middelen en de doelen die zijn onderbouwd in het evaluatiekader. Als de indicatoren voor middel a betrouwbaar en valide zijn gemeten door de tijd heen en de gemeten verandering is in lijn met het gestelde doel, dan kan verondersteld worden dat middel a heeft geleid tot doel a, mits aannemelijk gemaakt kan worden dat de

causale relatie niet eigenlijk verklaard kan worden door een externe factor en mits de kracht van (onwenselijke) neveneffecten niet te groot is. Ook is het voor de interpretatie van de uitkomsten van belang te kijken naar de randvoorwaarden die nodig waren voor het realiseren van de doelen van de wetswijziging. Hiermee kan inzicht verkregen worden in hoeverre effecten mogelijk (nog) uitblijven door een gebrek aan de juiste omstandigheden. Het kan tot slot waardevol zijn de uitkomsten van de evaluatie terug te leggen in een expertmeeting (met deskundigen uit de uitvoeringspraktijk, de rechterlijke macht en wetenschappelijk deskundigen), waar weging en interpretatie van de resultaten op zorgvuldige wijze plaatsvinden.