

Vergaderjaar 2009–2010

32 202

Evaluatie van de Wet op de Jeugdzorg

Nr. 2

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR JEUGD EN GEZIN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 2 november 2009

De evaluatie van de Wet op de jeugdzorg is afgerond volgens het daartoe opgestelde bestek. U heeft mij in een eerder stadium vragen gesteld over het plan van aanpak van de evaluatie. Uw vragen richten zich op drie categorieën:

- A) een onderzoek naar jeugdzorginterventies;
- B) een onderzoek naar de laatste cijfers van ondertoezichtstellingen (OTS) en uithuisplaatsingen (UHP); en
- C) een onderzoek naar de doelmatige besteding van middelen in de jeugdzorg.

Tot slot vraagt u naar de mate van diepgang van een aantal vragen in het BMC onderzoek. Met deze brief ga ik op uw vragen in.

A. Een onderzoek naar jeugdzorginterventies

Het programmaministerie voor Jeugd en Gezin spant zich in om zicht te krijgen op de effectiviteit van interventies in de jeugdzorg. Het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) houdt het aantal *effectief* bewezen methoden bij, middels een databank (zie www.nji.nl). In september 2009 bevatte de databank 92 interventies, waarvan 28 het predicaat «vrij sterk onderbouwd» hebben¹. De Erkenningscommissie Interventies beoordeelt of de interventie kan worden opgenomen in de databank. Om de effectiviteit van jeugdzorginterventies te bepalen, is wetenschappelijk onderzoek nodig. Het programmaministerie heeft ZonMw gevraagd onderzoek uit te zetten naar effectiviteit, kosteneffectiviteit en uitvoerbaarheid van jeugdzorginterventies. Hiervoor krijgt ZonMw een budget van circa € 33 mln. voor de periode 2007–2012. Vervolgens kopen de provincies zoveel mogelijk in bij jeugdzorgaanbieders die gebruik maken van bewezen effectieve methoden.

Wat levert een eventueel extra onderzoek naar jeugdinterventies méér op naast de kennis waarover we al beschikken? We weten dat de 28 methoden die minimaal vrij sterk zijn onderbouwd nog beperkt worden toegepast. Dat heeft te maken met de, nu nog, beperkte beschikbaarheid

¹ Een uitgebreide beschrijving van de betekenis van de classificaties kunt u vinden op www.nji.nl → effectieve jeugdinterventies → over de databank → classificatie.

van het aantal effectieve methoden en de specifieke doelgroepen die ermee worden bediend. Ook het palet van veelsoortige jeugdzorg-problematiek maakt de keuze voor een effectieve methode lastig. Er is begrip op te brengen voor het feit dat aanbieders niet alleen maar gebruik maken van bewezen effectieve methoden omdat:

1. het opbouwen van een bestand met effectieve methoden tijd kost;
2. de kwaliteit van de behandelaar en cliëntfactoren van grotere invloed zijn op het herstel van de regio over het eigen leven dan de te gebruiken methode; en,
3. behandelaars veel gebruik maken van «practice based» methoden.

Hieronder ga ik op elk van deze punten in.

1. Het opbouwen van een bestand met effectieve methoden kost tijd¹. Een randomised controlled trail werkt met moeizaam te formeren controle-groepen en het zijn langlopende onderzoeken. In de jeugdzorg wordt gebruik gemaakt van veel verschillende interventies, die niet allemaal wetenschappelijk bewezen effectief zijn in de zin van een gerandomiseerd onderzoek met een controlegroep. Dit wil echter niet zeggen dat interventies die (nog) niet wetenschappelijk bewezen effectief zijn, niet zouden werken. Om hoeveel methoden het gaat, is niet bekend.

2. De kwaliteit van behandelaar en cliëntfactoren zijn van grotere invloed. Uit wetenschappelijk onderzoek blijkt dat het effect van een interventie niet alleen afhankelijk is van de toegepaste interventie. De effectiviteit van een behandeling is tevens afhankelijk van de behandelaar, van cliënt-factoren en de mate waarin de cliënt wordt gesteund door zijn of haar sociale omgeving. Een onderzoeker stelde hierover vast: «Het enthousiasme van de groepsleider, de overtuiging waarmee ze hun werk verrichten, dat heeft een grotere invloed op de attitudes van de jongeren dan de specifieke behandelmethode die in een instelling wordt gebruikt».² Naast de kwaliteit van de behandelaar en het gebruikte instrument, is ook de kwaliteit van de organisatie waarin wordt gewerkt belangrijk.

3. Practice based evidence

Naast deze in theorie bewezen methoden, maken behandelaars ook gebruik van eigen, in de praktijk ontwikkelde methoden (de zogenaamde «practice-based» methoden) waarmee zij goede resultaten boeken, maar waarvan de effectiviteit (nog) niet wetenschappelijk is bewezen. Volgens het «state of the art» onderzoek van Van Yperen en Veerman³ is de volgende stap de resultaten van practice-based methoden te registreren. Om dit te bewerkstelligen heb ik twee initiatieven ontplooid. Er zijn academische werkplaatsen opgericht om behandelaars (praktijk) en wetenschappers (theorie) nader tot elkaar te brengen. Op deze manier worden methoden die in de praktijk blijken te werken, gereed gemaakt voor wetenschappelijke toetsing. Het tweede initiatief is het project «Nulmeting». In dit project zal via het meten van prestaties met het vigerende instrumentarium een grote nulmeting worden gerealiseerd, die de komende jaren als «controle groep» dienst kan doen, zodat meer methoden in de toekomst effectief bewezen kunnen worden.

Om de kwaliteit van de beroepsuitoefening naar een hoger niveau te tillen financier ik het Actieplan professionalisering. Dit Actieplan heeft tot doel van werkers in de jeugdzorg beter opgeleide en toegeruste professionals te maken, de status van het beroep te verhogen en uiteindelijk de dienstverlening aan cliënten te verbeteren. Op dit moment is het uitstroomprofiel voor HBO'ers gereed en wordt een traject uitgewerkt om wettelijk verplichte registratie en tuchtrecht te organiseren. Verder is het project «Voorbereiding Richtlijnontwikkeling Jeugdzorg» gestart. Het project is tot stand gekomen door de wens van beroepsverenigingen en kennis-

¹ Zie bijlage 1: Kamervragen van het lid Dezentjé Hamming-Bluemink aan de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Justitie over het gebrek aan kennis over effectiviteit van behandelingen in de jeugdzorg en justitiële jeugdinrichtingen. (Ingezonden 19 november 2008); Handelingen II 2008/2009, Aanhangsel, blz. 2981

² Nederlandse Vereniging voor Pedagogogen en Onderwijskundigen, nr. 1, februari 2009, blz. 2.

³ Yperen, T. van & Veerman, J.W. (2008). Zicht op effectiviteit. Delft: Eburon.

instituten om professionals in de jeugdzorg beter toe te rusten. Richtlijnen zijn belangrijk voor een professionele beroepsuitoefening. Binnen dit project wordt nagegaan welke richtlijnen volgens professionals moeten en kunnen worden ontwikkeld, hoe het ontwikkelproces eruit gaat zien en hoe de resultaten kunnen worden verspreid en geïmplementeerd.

Samenvattend: gezien de hoeveelheid aan projecten die op het terrein van effectiviteit al lopen, acht ik aanvullend onderzoek nu niet noodzakelijk. Mijn voorkeur gaat uit naar het implementeren van de resultaten van deze projecten.

B. Een onderzoek naar de laatste cijfers van ondertoezichtstellingen (OTS) en uithuisplaatsingen (UHP).

Uw Kamer vraagt om een onderzoek naar de oorzaken van de toename van het aantal ondertoezichtstellingen (OTS) en uithuisplaatsingen (UHP) voor zover dit niet meeloopt in de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg. Uit cijfers blijkt dat er inderdaad sprake is van een groei van het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Deze is vooral in de afgelopen drie jaar sterk geweest. Dit is geen onverwachte groei. Een betere signalering van gezinnen met problemen, meer aandacht voor jeugdbescherming naar aanleiding van incidenten en beleidskeuzes zoals het oprichten van de bureaus jeugdzorg kunnen als verklarende factoren worden genoemd. Momenteel lijkt sprake te zijn van een afvlakking van de groei in het aantal jeugdbeschermingsmaatregelen. Zo steeg landelijk, gebaseerd op de peildatum 31 december van elk jaar, het aantal OTS tussen 2006 en 2007 met 12% en tussen 2007 en 2008 met 8%. De prognose is dat de groei tussen 2008 en 2009 5 tot 7% zal zijn. Het aantal machtigingen UHP steeg landelijk tussen 2006 en 2007 met 25% en tussen 2007 en 2008 met 1%. Omdat ik meer inzicht wil hebben in de ontwikkeling van de aantallen OTS en UHP en de oorzaken van de ontstane groei ben ik voornemens om nader onderzoek te doen naar de vraag wat de onderliggende oorzaken zijn van de genoemde stijgingen.

Binnen dit onderdeel heeft u ook vragen geformuleerd rond het functioneren van de jeugdbeschermingsketen en de rol van verschillende ketenpartners zoals de kinderrechter en de Raad voor de Kinderbescherming binnen die keten.

De samenwerking in de jeugdbeschermingsketen en de verschillende rollen van partners in de jeugdbeschermingsketen zijn ook voor mij belangrijke thema's.

Het programma Beter Beschermd richt zich bijvoorbeeld in belangrijke mate op het verbeteren van de samenwerking en heeft in verschillende opzichten al zijn vruchten afgeworpen. Ook in het wetsvoorstel herziening kinderbeschermingswetgeving dat op 30 juli jl. aan uw Kamer is aangeboden, is veel aandacht voor de rol van de verschillende partners¹. Hierover zal ik in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel met uw Kamer spreken.

Overigens zijn de door u geformuleerde vragen relevant in het kader van de voorbereiding van de evaluatie van de nieuwe kinderbeschermingswetgeving.

Zij zullen worden meegenomen in de voorbereiding van deze evaluatie, die – zoals gebruikelijk – enkele jaren na invoering zal plaatsvinden.

¹ Kamerstuknr. 32 015, nrs. 1–4.

C. Een onderzoek naar de doelmatige besteding van middelen in de jeugdzorg.

Naarmate de effectiviteit van meer methoden bekend is, kunnen er meer uitspraken worden gedaan over de kosten-effectiviteit van methoden in de jeugdzorg. In 2007 heeft BMC¹ onderzoek uitgevoerd naar doelmatigheid van de besteding van middelen in de jeugdzorg. De gegevens uit dit onderzoek zijn nog steeds actueel, daarom is nieuw onderzoek op dit moment niet zinvol. Doelmatigheid is een belangrijk thema in mijn beleid. Provincies en zorgaanbieders zijn momenteel bezig met de implementatie van de bekostigingseenheden jeugdzorg. Door gebruik te maken van deze bekostigingseenheden, kunnen provincies de zorgaanbieders doelmatiger en doeltreffender gaan financieren.

Tot slot de mate van diepgang van een aantal vragen in het BMC plan van aanpak.

De commissie verzoekt mij inzicht te geven in de mate van diepgang van de vragen van het BMC-onderzoek naar de waarde van provincies als verantwoordelijke bestuurslaag, de continuïteit van zorg in het gezin en het bestaan van de wachtlijst. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat veel feitelijke gegevens zijn verzameld. Een andere lijn is de analyse van literatuur met kwantitatieve informatie over de jeugdzorg. Hierbij zijn internet-enquêtes uitgezet bij provincies en bureaus jeugdzorg en zijn verdiepende interviews gehouden met stakeholders (zorgaanbieders, gemeenten, rijk, verzekeraars etc.) Hieruit zijn vervolgens hypothesen geformuleerd die in vier case studies zijn getoetst. De casussen zijn de provincies Noord-Brabant (groot), Overijssel (middel-groot), Drenthe (klein) en de grootstedelijke regio Amsterdam. Na feedbackbijeenkomsten naar aanleiding van deelconcepten van het rapport, is een definitief concept geschreven dat is voorgelegd aan de begeleidingsgroep waarvan alle relevante partijen in de jeugdzorg deel van uitmaken. De relevante opmerkingen zijn verwerkt in het definitieve rapport dat aan uw Kamer is aangeboden.

De eerder genoemde onderwerpen zal ik achtereenvolgens bespreken.

De regierol van provincies/stadsregio's is één van de drie centrale thema's bij de evaluatie van de wet (naast het recht op jeugdzorg en de financiële beheersbaarheid). Over dit thema zijn veel feitelijke gegevens verzameld. Er is bij de evaluatie onder andere gevraagd naar de inrichting van de beleidscyclus en overlegstructuren per provincie en over de prestaties (aantal indicaties, doorlooptijden, wachttijden en dergelijke). Hiertoe zijn verdiepende gesprekken gevoerd met provincies/stadsregio's en het Rijk.

Over de realisatie van een integrale aanpak (ook wel continuïteit van zorg in het gezin) zijn bij de evaluatie verdiepende gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen, inclusief de cliënten. Een integrale aanpak betekent dat cliënten niet steeds opnieuw hun verhaal moeten vertellen, met een beperkt aantal hulpverleners te maken hebben en niet steeds dezelfde formulieren hoeven in te vullen. Ook is onderzocht in hoeverre de met de wet beoogde aansluiting tussen jeugdzorg en aangrenzende domeinen (onder meer onderwijs en gemeentelijke voorzieningen) is gerealiseerd. Hiertoe is een juridische analyse uitgevoerd betreffende de positieve en negatieve factoren in de wetgeving voor het realiseren van een sluitende jeugdketen en is een enquête afgenomen bij de bureaus jeugdzorg.

Het onderwerp wachtlijsten is meegenomen in de evaluatie van de integrale aanpak zoals beoogd door de wet. Eén van de onderzoeksvragen is

¹ Bestuur & Management Consultants (2007). Onderzoek naar regionale verschillen in doelmatigheid in de jeugdzorg. Den Haag.

of de juiste zorg wordt geïndiceerd en of deze zorg ook daadwerkelijk wordt verzilverd.

Voor de beantwoording van deze vraag is informatie vergaard over de wachtlijsten en het aantal indicaties dat al dan niet wordt omgezet in zorg.

Ik heb met deze brief antwoord gegeven op de vragen van de algemene Kamercommissie voor Jeugd en Gezin, die gesteld zijn naar aanleiding van een onderzoek naar het plan van aanpak van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg. Over de uitkomsten van de lopende projecten, genoemd in deze brief, wordt u te zijner tijd geïnformeerd via de reguliere rapportages.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet