

Projecttekst "Evaluatie van de Jeugdwet"

1 Achtergrond

Op 1 januari 2015 trad de Jeugdwet (Stb. 2014,105) in werking. De Jeugdwet stelt regels inzake de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor preventie, ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en ouders bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen. De wetgever acht het wenselijk de verantwoordelijkheid voor het voorkomen van, de ondersteuning, hulp en zorg bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, de uitvoering van de kindbeschermingsmaatregelen en de jeugdreclassering bij de gemeenten te beleggen, om te komen tot betere samenwerking van hulpverleners rond gezinnen, eerdere ondersteuning bij opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen, hulp op maat en meer ruimte voor professionals en tot het demedicaliseren, ontzorgen en normaliseren van de jeugdsector, waarbij het uitgangspunt is dat de verantwoordelijkheid voor het gezond en veilig opgroeien van jeugdigen allereerst bij de ouders en de jeugdige zelf ligt.

Het voornaamste doel van de Jeugdwet is het stelsel van preventie en jeugdhulp te vereenvoudigen en effectiever te maken. De stelselwijziging is gericht op decentralisatie en bundeling van de verantwoordelijkheid op gemeentelijk niveau.

In artikel 12.2 van de Jeugdwet is bepaald dat binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van deze wet in de praktijk wordt gezonden.

In september 2015 vroegen de departementen van VWS en VenJ aan ZonMw de evaluatie van de Jeugdwet ter hand te nemen volgens de methodiek van het ZonMw-programma Evaluatie Regelgeving. Kenmerkend voor de wetsevaluaties in dit programma is dat de wetsevaluaties zowel een juridisch als een sociaalwetenschappelijk onderzoek kennen. Het is van belang om een wetsevaluatie vanuit de beleidstheorie en de doelen van de wet op te zetten en de praktijk in relatie hiermee te beoordelen. Verzocht is bij de evaluatie uit te gaan van het evaluatiekader dat de staatssecretaris van VWS op 14 april 2015 naar de Tweede Kamer heeft gestuurd.¹

Daarnaast zijn op verzoek van ZonMw twee achtergrondstudies opgesteld.² Deze achtergrondstudies zijn als bijlagen bij deze projecttekst gevoegd.

2 Het programma Evaluatie Regelgeving

Het programma Evaluatie Regelgeving richt zich op het op adequate wijze uitzetten en bewaken van wetsevaluaties. Wetsevaluaties vormen een belangrijk instrument ter waarborging van de kwaliteit van wetgeving. Hiertoe worden de doeltreffendheid en (neven)effecten van een wet onderzocht. De uitkomsten kunnen voor de wetgever aanleiding zijn om de desbetreffende wet te herzien dan wel om andere (beleids)maatregelen te nemen ter bereiking van bepaalde doelen. Bij dat laatste hebben veelal ook andere partijen dan de centrale overheid (zoals toezichthouders, beroepsverenigingen, patiëntenorganisaties etc.) een rol te spelen.

¹ Bijlage bij brief aan TK van 14 april 2015 (TK 31839, nr. 465)

² Tom van Yperen, Bas Wijnen en Rutger Hageraats, 'Evaluatie Jeugdwet: meer kwaliteit en minder zorgen', NJi januari 2016
M.R. Bruning, 'Wetsevaluatie Jeugdwet – startnotitie evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', Universiteit Leiden, januari 2016

Uitgangspunten

Het programma Evaluatie Regelgeving streeft uniformiteit na bij de uit te voeren wetsevaluaties. Naast het gebruikelijke 'toetsingskader' zoals samenhang en consistentie van de wetgeving, rechtszekerheid en rechtsbescherming, doelbereiking en toekomstbestendigheid gelden bij elke wetsevaluatie de volgende uitgangspunten.

- De wetsevaluatie wordt altijd door een multidisciplinaire onderzoeksgroep uitgevoerd en moet in principe een combinatie van empirisch onderzoek en rechtswetenschappelijk onderzoek inhouden.
- De onderzoekers inventariseren de uitgangssituatie zo goed mogelijk aan de hand van adequate bronnen. Ze gaan altijd na of en in hoeverre een nulmeting of een eerdere evaluatie heeft plaatsgevonden.
- De wetsevaluatie beperkt zich niet tot de bepalingen van de te evalueren wet, maar strekt zich ook uit tot de samenloop met of inbedding in andere wet- en regelgeving. Daarnaast is – waar mogelijk en zinvol - rechtsvergelijkend onderzoek van belang.
- Wet- en regelgeving kan naast gewenste ook ongewenste effecten sorteren. Voorbeelden zijn: meer bureaucratie, hogere kosten of nadelige gevolgen voor zwakkeren in samenleving. Het evaluatieonderzoek brengt ook dergelijke onbedoelde of ongewenste neveneffecten in kaart.
- De relatie tussen wetgeving en zelfregulering (mede vanuit het oogpunt van deregulering en subsidiariteit) is een belangrijk aspect.
- De wetsevaluatie besteedt uitdrukkelijk aandacht aan diversiteit (zoals sekse, leeftijd, opleidingsniveau, sociaaleconomische status, migratie- en culturele achtergrond) van de doelgroepen. Een belangrijke evaluatievraag is of en in hoeverre alle bevolkingsgroepen in gelijke mate gebruik (kunnen) maken van wettelijk toegekende rechten.

3 Doel-, vraagstelling en afbakening van de wetsevaluatie

Het uiteindelijke doel van deze wetsevaluatie is inzicht te geven in de doeltreffendheid en (neven)effecten van de Jeugdwet in de praktijk. Gezien de omvang en ingrijpendheid van de stelselwijziging, kan deze eerste evaluatie slechts tot voorlopige conclusies leiden. Deze evaluatie kan als basis dienen om de komende jaren de transformatie periodiek te monitoren en aldus over een langere periode in kaart te brengen hoe gemeenten en aanbieders hun nieuwe taken oppakken, en of ouders en kinderen in de nieuwe situatie beter af zijn dan voor de stelselwijziging. Het evaluatieonderzoek dient meer kennis op te leveren dan op grond van de eerdere onderzoeken beschikbaar is.

Vraagstelling en uitgangspunten

Bij deze evaluatie van de jeugdwet gaat het in de kern om de vraag *hoe de Jeugdwet in de praktijk wordt uitgevoerd en of de resultaten zich in de beoogde richting van de nagestreefde doelen bewegen*. Verandert de jeugdhulp ten goede, en in hoeverre dragen de gemeenten daaraan bij? Zijn er bijstellingen nodig en zo ja, welke?

Daarnaast moet *onderzoek naar de beleving/ervaringen* van professionals, cliënten, bestuurders en ambtenaren van gemeenten en andere direct betrokkenen over aspecten van het jeugdstelsel, worden uitgevoerd.

Hoofdthema's

In het evaluatiekader³ zijn diverse thema's benoemd en vragen gespecificeerd die relevant zijn voor de evaluatie van de Jeugdwet. Omwille van de omvang en hanteerbaarheid van de evaluatie is een selectie nodig en worden de volgende prioriteiten aangegeven:

- Met de invoering van de Jeugdwet wordt beoogd het jeugdstelsel te vereenvoudigen en het efficiënter en effectiever te maken, met als uiteindelijk doel het versterken van de eigen kracht van de jongere en van het zorgend en probleemoplossend vermogen van diens gezin en sociale omgeving (transformatie van jeugdzorg). Transitie van de jeugdzorg wordt aangeduid als het

³ Bijlage bij brief aan TK van 14 april 2015 (TK 31839, nr. 465)

proces van decentralisatie waarin de bestuurlijke en financiële randvoorwaarden voor de transformatie van de jeugdzorg moeten worden gerealiseerd. De wetsevaluatie richt zich primair op de vraag hoe de transitie van de jeugdzorg plaatsvindt, met daarbij aansluitend de vraag of het transformatieproces voldoende op gang komt.

- Onderwerpen waarover veel debat in het veld en in het Parlement is geweest tijdens de totstandkoming van de Jeugdwet. Voorbeelden hiervan zijn de decentralisatie van de jeugd-ggz, de vormgeving van de toegang, de werking van het gedwongen kader onder lokale verantwoordelijkheid en de privacyvraagstukken rond de overdracht van informatie.
- De onderdelen van de Jeugdwet die nieuw beleid bevatten en die de belangen van ouders en kinderen rechtstreeks raken, zoals hoofdstuk 2, waarin de centrale rol van de gemeenten beschreven wordt, en hoofdstuk 4, waarin eisen gesteld worden aan aanbieders van jeugdhulp, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

Op grond van het voorgaande, geven de volgende toespitsing op hoofdthema's c.q. invalshoeken richting aan de evaluatie. Deze thema's zouden herkenbaar als afzonderlijke hoofdstukken in het evaluatierapport kunnen terugkomen.

1. Wat is het effect van de Jeugdwet op ouders en kinderen? Hoe ervaren de ouders en kinderen de jeugdhulp en de rol van de gemeenten? (cliëntenperspectief).
Subvragen: Vinden cliënten dat ze tijdig de juiste zorg ontvangen (cliënttevredenheid)?
Hoe ervaren cliënten de borging van hun privacy?
2. Hoe vullen gemeenten de hen toebedeelde regierol in? (perspectief gemeenten)
Subvragen: Organisatie van de toegang? Samenwerking gemeenten en huisartsen? Organisatie van de inkoop? Samenwerking met het onderwijs? Samenwerking met justitiële organisaties zoals de Raad voor de Kinderbescherming, politie, OM? Welke knelpunten komen gemeenten tegen en hoe pakken ze die op? In welke mate doen zich verschillen voor tussen gemeenten in het aanbod van jeugdhulp en in het resultaat daarvan? Hoe verhoudt zich optredende diversiteit binnen het jeugdhulpstelsel in de verschillende gemeenten tot het beginsel van rechtsgelijkheid?
3. Hoe ontwikkelt het zorglandschap zich? Komt een meer integraal jeugdhulpaanbod tot stand? Vindt er een verschuiving plaats naar meer preventief aanbod? (perspectief van aanbieders en professionals)
Subvragen: In hoeverre ontstaat er integratie van het aanbod? Integrale aanpak multi-probleemgezinnen? Doorlopende zorg bij 18+? Aandeel jeugd-ggz? Aandeel pleegzorg?
4. Aansluiting gedwongen kader en gesloten jeugdhulp (perspectief jeugdbescherming (JB) en jeugdreclassering (JR))
Subvragen: In hoeverre komt het beoogde zorgcontinuüm (preventie, jeugdhulp, gedwongen kader, nazorg) tot stand? Is er aan de voorkant voldoende aandacht voor de veiligheid van kinderen? Welke verklaringen zijn er voor de afname van aantallen en duur van de maatregelen van JB en JR? In hoeverre speelt de inzet van 'drang' c.q. preventieve jeugdbescherming hierin een rol, hoe effectief is drang en onder welke voorwaarden wordt het ingezet? In hoeverre dragen de maatregelen van JB en JR bij aan de doelen van de Jeugdwet? Hoe werkt de voorwaardelijke machtiging gesloten jeugdhulp in de praktijk en leidt deze tot minder plaatsingen in de gesloten jeugdhulp of tot een korter verblijf?
5. Juridische en overige aspecten (juridisch perspectief)
Subvragen: Hoe functioneren de toezicht- en correctiemechanismen in de Jeugdwet? Is de gemeenteraad voldoende in staat om controle op het college van B&W te houden? Ontstaat er door de samenwerkingsverbanden een 'democratisch tekort'? Hoe vullen de ministers hun stelselverantwoordelijkheid in, hebben zij voldoende bevoegdheden? Is de rechtsbescherming/rechtspositie van ouders en kinderen in de praktijk voldoende gewaarborgd? Hoe is de samenhang met andere wetgeving, bv bij de persoonlijk verzorging in de Jeugdwet? Functioneert de bescherming van persoonsgegevens?

4 Methodologie

Wetsevaluatieonderzoek laat zich het best typeren als een combinatie van juridisch en empirisch onderzoek. Het juridisch onderzoek kijkt vooral naar de gelding van een wet, empirisch onderzoek veeleer naar de maatschappelijke werking van een wet. De onderzoeksmethoden dienen hierbij aan te sluiten.

Voor de gegevensverzameling dient in eerste instantie gebaseerd te zijn op *bestaande onderzoeken en registraties* (er moet geen dubbel onderzoek plaatsvinden), en waar nodig te worden aangevuld met aanvullend onderzoek, bijvoorbeeld met casuïstiek en met kwalitatief onderzoek. Ook data die lopende de onderhavige evaluatie beschikbaar komen, dienen waar mogelijk betrokken bij de gegevensverzameling.

5 Beoordelingsprocedure en beoogd tijdsplan

De beoordeling van de aanvragen is conform de 'Procedures ZonMw'. In afwijking tot deze procedures dienen er direct uitgewerkte subsidieaanvragen te worden ingediend.

Tijdsplan

Plaatsing oproep	mei 2016
Deadline indienen subsidieaanvraag	16 augustus 2016, 14:00
Ontvangst commentaar referenten	1 september 2016
Deadline indienen wederhoor	12 september 2016, 14:00
Besluit	19 september 2016
Uiterlijke startdatum	1 oktober 2016
Einddatum project	1 november 2017
Oplevering evaluatierapport aan VWS	31 december 2017

6 Begeleiding

Ter begeleiding van het onderzoek zal een begeleidingscommissie van deskundigen worden ingesteld. Een afgevaardigde van het ministerie van VWS, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de gemeenten zullen worden uitgenodigd als waarnemer plaats te nemen in deze commissie.

Daarnaast zal een tweetal overleggen over de stand van zaken met ambtenaren van VWS en VenJ onderdeel zijn van de begeleiding van het onderzoek.

7 Budget

Het totale budget voor deze wetsevaluatie bedraagt maximaal 650.000 euro.

8 Bijlagen

- Tom van Yperen, Bas Wijnen en Rutger Hageraats, 'Evaluatie Jeugdwet: meer kwaliteit en minder zorgen', NJi januari 2016
- M.R. Bruning, 'Wetsevaluatie Jeugdwet – startnotitie evaluatie Jeugdwet vanuit juridisch perspectief', Universiteit Leiden, januari 2016