



Kinderrechten en jeugdparticipatie: twee pijlers van jeugdbeleid

Een externe evaluatie van twee jeugdbeleidsmaatregelen in het kader van artikel 5.1, t.w. de Nationale Jeugdraad (NJR) en het Kinderrechtencollectief (KRC)

Timmerman, M.C. & Nijdam, F.

31 januari 2016

1. Inleiding

In zijn reactie op de Beleidsdoorlichting Jeugd (Rapport Ministerie van VWS, 11 december 2014)¹ stelt staatssecretaris Van Rijn dat van een aantal beleidsmaatregelen te weinig duidelijk is geworden of de besteding van middelen doelmatig en doelgericht zijn geweest (Kamerbrief, 16 februari 2015; 724259-133197-J)². Evaluaties waren soms wel en soms niet aanwezig en van sommige beleidsmaatregelen waren alleen zelfevaluaties beschikbaar. Bovendien zijn bij aanvang van beleidsmaatregelen veelal geen afspraken gemaakt over de wijze waarop evaluatie zou plaatsvinden noch zijn er heldere evaluatiecriteria geformuleerd. Specifiek kondigt de staatssecretaris aan een aantal beleidsmaatregelen aanvullend en extern te laten evalueren.

De opdracht van VWS voor dit onderzoek betrof een externe evaluatie van twee beleidsmaatregelen van artikel 5.1. Jeugd, nl. de Nationale Jeugdraad (NJR) en het Kinderrechtencollectief (KRC). Van beide organisaties waren zelfevaluaties beschikbaar welke de basis vormden voor de Beleidsdoorlichting jeugd. De bedoeling van de opdracht was als onafhankelijke derde een oordeel te geven over de vraag in hoeverre de zelfevaluatie een realistisch beeld geeft en of de antwoorden op de eerder gestelde vragen, m.n. die naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het jeugdbeleid van deze beide organisaties, realistisch zijn.

Gaandeweg deze externe evaluatie bleek echter dat van een beoordeling in termen van een realistisch beeld van de doelmatigheid en doeltreffendheid geen sprake kan zijn. Hiervoor zijn twee redenen: 1) het betreft een lichte toets en geen diepgaande evaluatie, waarvoor verzameling van gegevens noodzakelijk zou zijn; 2) er zijn vooraf geen (heldere) afspraken gemaakt met NJR en KRC over de criteria waarmee de effectiviteit en doelmatigheid beoordeeld zouden worden. Dit maakt het moeilijk om uitspraken te doen over de effecten of doelmatigheid van het werk van NJR en KRC. Er is dan sprake van een situatie zoals treffend omschreven in De Handreiking Evaluatie-onderzoek *ex ante* van het Ministerie van Financiën³:

If you don't know where you're going, how will you ever know if you get there?

Wij hebben daarom, in overleg met VWS, deze externe evaluatie een iets andere doelstelling gegeven, nl. het bieden van extra informatie over beide organisaties, aanvullend op de zelfevaluaties van NJR en KRC, met name waar het gaat om de doeltreffendheid en doelmatigheid. Echter zonder daarbij uitspraken te doen over het realistisch karakter van beide doelstellingen.

Daarnaast kan dit rapport gelezen worden als een 'lichte' evaluatie van de wijze van evalueren van het jeugdbeleid door VWS. De externe evaluatie de doeltreffendheid en doelmatigheid van het werk van de NJR en het KRC was bedoeld als een toetsing achteraf. Deze wijze van evaluatie-onderzoek achteraf (*ex poste*) heeft vragen opgeroepen bij de betreffende organisaties. Een evaluatie-onderzoek *ex ante* zou een betere wijze van toetsing zijn, omdat er in dat geval vooraf afspraken worden gemaakt over de evaluatie-doelstellingen en de evaluatie-criteria. De stelselwijziging van het jeugdbeleid en de jeugdzorg brengt een transitieperiode met zich mee.

¹ Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Rapport "Doorlichting van het beleid op het gebied van laagdrempelige ondersteuning bij het opvoeden en opgroeien", 11 december 2014

² Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Kamerbrief, 16 februari 2015

³ Ministerie van Financiën, Handreiking Evaluatieonderzoek *ex ante*, november 2003

Dat heeft als nadeel dat visie en doelstellingen van het toekomstig jeugdbeleid nog niet uitgekristalliseerd (het oude is voorbij, maar het nieuwe is er nog niet), tegelijkertijd biedt zo'n overgangperiode ook kansen. Voor evaluatie-onderzoek biedt de transitie in ieder geval de kans om vanuit heldere beleidsdoelstellingen het evaluatie-onderzoek van de jeugdzorginstrumenten in het kader van de Jeugdwet op te zetten en uit te voeren, *ex ante*....

2. Nationale Jeugdraad (NJR)

Voor de uitvoering van het jeugdparticipatiebeleid van VWS in het kader van artikel 5.1 is de NJR verantwoordelijk. De NJR heeft een zelfevaluatie uitgevoerd (Zelfevaluatie NJR, 2014), waarover in de Beleidsdoorlichting de volgende informatie is opgenomen:

“Participatie is een van de basisbeginselen van het VN-Verdrag inzake de Rechten van het Kind. Op basis hiervan is de Nationale Jeugdraad ontstaan. NJR (voorheen de Nationale Jeugdraad) is een landelijk netwerk van jongeren en de vereniging van jongerenorganisaties in Nederland. NJR werkt aan jongerenparticipatie op landelijk en lokaal niveau. De raad draagt ook zorg voor jongerenvertegenwoordigers in Europese gremia en in de Verenigde Naties. NJR adviseert overheden en allerlei andere organisaties over jeugdbeleid. Nederland voldoet door het ondersteunen van een nationale jeugdraad aan Europese afspraken over het betrekken van jongeren bij het nationale jeugdbeleid.

In de begrotingstekst 2009 stond opgenomen: “Jongeren moeten in staat zijn om mee te denken en vooral mee te doen. In de nota over gezonde jeugdcultuur [van juni 2009 van de minister voor Jeugd en Gezin] staat dan ook de eigen kracht van jongeren en participatie in de samenleving voorop” (p. 18).

NJR ontvangt instellingssubsidie van VWS. In 2001 was dat een aparte opstartsubsidie, vanaf 2002 werd dit een instellingssubsidie. In 2013 bedroeg dat circa € 650.000 voor dat jaar. Daar werd enkele jaren geleden door andere partijen circa € 2.600.000 aan toegevoegd voor projecten, activiteiten, advisering enzovoorts, maar door de crisis en bijbehorende bezuinigingen is het bedrag dat door anderen wordt toegevoegd teruggelopen naar circa € 1.200.000. Daarmee is de bijdrage van VWS nu ongeveer 1/3 van het totaalbudget van NJR (Zelfevaluatie NJR, april 2014).

Over de resultaten van de NJR heeft de Beleidsdoorlichting het volgende uit de zelfevaluatie opgenomen: “

- a. de doelgroep van het jeugdbeleid – i.c. jongeren – beter betrokken wordt bij het landelijk en gemeentelijk jeugdbeleid, door vanuit de positie van jongeren input te geven voor nieuw beleid en knelpunten zoals jongeren die ervaren te rapporteren;
- b. dat kinderen en jongeren als doelgroep van het IVRK (Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind) een rol vervullen in de naleving van het IVRK door Nederland, alsmede in het verspreiden van kennis over het verdrag onder de Nederlandse bevolking, waardoor Nederland kan voldoen aan de internationale afspraak dat die betrokkenheid mogelijk wordt gemaakt en aan het verdrag meer bekendheid wordt gegeven;
- c. maatschappelijke betrokkenheid van jongeren gestimuleerd wordt door nieuwe eigentijdse aanpakken;
- d. netwerkvorming van landelijke jongerenorganisaties en jeugdprofessionals;
- e. wordt voldaan aan Europese afspraken over de betrokkenheid van jeugd en het leveren van input door jeugd”(p.18)

2.1 Doeltreffendheid NJR

Uit zelfevaluatie

De instellingssubsidie die VWS aan NJR verstrekt, stelt NJR naar eigen zeggen in staat om de met het ministerie overeengekomen output te leveren. NJR formuleert in subsidieaanvragen per activiteit die output. Bijvoorbeeld ten behoeve van de instellingssubsidie 2011 voor de organisatie van het Nationaal Jeugddebat: “Er is een dialoog tussen jongeren en Nederlandse bestuurders en volksvertegenwoordigers waarbij jongeren op zowel provinciaal als landelijk niveau hun mening geven. Volksvertegenwoordigers kunnen in hun keuzes de wensen meewegen van een grote groep jongeren, die nog geen stemrecht heeft, maar wel de toekomst van ons land vertegenwoordigt. Er zijn 120 deelnemers in de Tweede Kamer, geselecteerd uit 600 deelnemers van de 12 voorrondes in provincies en vanuit de jeugdzorg. Twintig procesbegeleiders ondersteunen de deelnemers en zes tot acht trainers verzorgen diverse trainingen. Er wordt een onderzoek uitgevoerd door de deelnemers en daarvan wordt een rapport gepubliceerd, terwijl er ook een eindverslag van het debat wordt verzorgd”. De organisatie wordt zodanig ingericht dat acquisitie bij andere partijen (waaronder met name andere departementen, fondsen, gemeenten, provincies en inmiddels ook het bedrijfsleven) mogelijk is (Zelfevaluatie NJR, april 2014). De output die met de andere middelen wordt bereikt, draagt direct bij aan doelstellingen van het jeugdbeleid. Hierop heeft het ministerie nadrukkelijk aangestuurd en NJR maakt dit waar.

Uit externe evaluatie: output én kwaliteit

De NJR geeft aan dat de beleidsdoorlichting vooral gericht was op het verkrijgen van een indruk van de kwantitatieve output van de organisatie, bijv. hoeveel jongeren participeerden? Kwaliteit is echter minstens zo belangrijk, vindt de NJR. Om de effectiviteit van de NJR te bepalen zou grondig onderzoek gedaan moeten worden, maar het is volgens de NJR de vraag of de kwaliteit van het werk van de NJR goed genoeg gemeten kan worden. Tenslotte noemt de NJR als bezwaar tegen de huidige externe evaluatie dat er met de NJR vooraf geen afspraken zijn gemaakt over hoe en aan de hand van welke criteria de effectiviteit of doelmatigheid getoetst zouden worden. Een externe evaluatie achteraf, zonder dat er sprake is van overeengekomen toetscriteria doet daarom geen recht aan het werk van de NJR en een correcte beoordeling daarvan.

Niettemin hecht de NJR waarde aan betrouwbaar onderzoek naar de effectiviteit en vooral ook de kwaliteit van haar werk. De NJR heeft daarom uit eigen beweging een onderzoek laten doen naar de effectiviteit van een methode om moeilijk bereikbare jongeren te laten participeren in allerlei activiteiten⁴. Uit dit onderzoek blijkt dat de NJR erin slaagt ook de jongeren, in achterstandswijken, of VMBO-scholieren, te bereiken. Dit is een bijzonder resultaat, omdat bekend is dat de meeste maatregelen die jongerenparticipatie willen bevorderen een selecte groep van vooral hoger opgeleide jongeren bereikt.

De NJR wijst er ook op dat effecten van jeugdparticipatiebeleid van haar organisatie moeilijk vast te stellen zijn, los van de impact van dergelijk beleid door andere organisaties die zich met jeugdparticipatie bezig houden. Alle initiatieven op het terrein van jeugdparticipatiebevordering

⁴ Noorda & Co, ‘Ik ben geweldig’. Effectonderzoek naar een maatschappelijk activeringsproject voor jongeren van NJR, 2013.

kunnen zelfs tegen elkaar in werken, waardoor de positieve resultaten die de ene organisatie teniet kunnen worden gedaan door een andere.

Korte en langere termijn-effecten: de NJR wijst er tenslotte op dat er in de beleidsdoorlichting te weinig aandacht is voor effecten op langere termijn. Het voorbeeld wordt gegeven van het idee van de Kinderombudsman, een idee dat werd geopperd in een jeugddebat, jaren geleden. Een ander idee dat uit een jeugddebat naar voren kwam was dat van de ‘maatschappelijke stage’. Jongeren hebben daarmee impact op het beleid, zij het dat dat niet op korte termijn zichtbaar is.

2.2 Doelmatigheid NJR

De NJR heeft in haar zelfevaluatie gesteld dat er efficiënt en kostenbewust wordt gewerkt. In activiteiten die reeds langere tijd lopen, is die efficiëntie vast te stellen aan de hand van een vergelijking. Zo werd voor de uitvoering van het Nationaal Jeugddebat aan de Stichting Nationaal Jeugddebat een jaarlijkse directe subsidie verstrekt van ongeveer € 280.000 alsmede via een vormingsinstituut een indirecte subsidie voor training van deelnemers van circa € 50.000, in totaal dus € 330.000. De activiteit is als gevolg van een fusie bij NJR terecht gekomen, waar twaalf jaar later datzelfde Nationaal Jeugddebat wordt uitgevoerd met een VWS-subsidie van ongeveer € 140.000. Daarbij is de omvang van de activiteit dezelfde gebleven, de kwaliteit verhoogd en het bereik onder traditioneel moeilijk bereikbare doelgroepen vergroot (Zelfevaluatie NJR, april 2014).

De externe evaluatie heeft geen aanvullende informatie opgeleverd ten aanzien van de doelmatigheidsvraag aan de NJR.

3. Het Kinderrechtencollectief (KRC)

In 1995 vond in Nederland de ratificatie van het IVRK (Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind) plaats. Vervolgens is het Kinderrechtencollectief (KRC) opgericht, een coalitie van organisaties die zich in Nederland bezighoudt met en inzet voor een betere naleving van de rechten van kinderen op nationaal niveau en bestaat uit: Defence for Children, NJR, Augeo-Foundation, Bernard van Leer Foundation, Stichting Kinderpostzegels Nederland, UNICEF Nederland, CG-Raad, Terre des Hommes, met als adviseur het Nederlands Jeugdinstituut (NJI). In 2014 heeft Terre des Hommes zich teruggetrokken uit het collectief en vanaf 2015 sluit Save the Children zich aan.

Het KRC werkt met name op basis van artikel 42 van het IVRK. Dit artikel luidt: “de Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe de beginselen en de bepalingen van dit Verdrag op passende en doeltreffende wijze algemeen bekend te maken, zowel aan volwassenen als aan kinderen”. Het KRC heeft als missie ervoor te zorgen dat het Kinderrechtenverdrag van de Verenigde Naties (VN) volledig wordt geïmplementeerd in het beleid van de centrale overheid.

In 2013 was de subsidie voor het KRC € 196.000,-. Defence for Children ontvangt de subsidie voor het collectief. Deze subsidie is vooral bedoeld om voorlichting te geven over het kinderrechtenverdrag en daartoe instrumenten te ontwikkelen. Doel is om alle professionals, kinderen, jongeren, ouderen te helpen een beter begrip te krijgen van het kinderrechtenverdrag. Het KRC maakt gebruik van verschillende instrumenten om de voorlichtingstaken te vervullen. Het samenhangende pakket bestaat uit brochures, een website (www.kinderrechten.nl), trainingen en een handboek met een toelichting op de betekenis en reikwijdte van het IVRK en andere relevante internationale documenten die van belang zijn voor kinderen, zoals het Handboek Internationaal Jeugdrecht.

Daarnaast is het KRC vanuit het maatschappelijk middenveld het aanspreekpunt voor de overheid waar het gaat om kinderrechten. Een aantal keren per jaar vindt overleg plaats tussen het KRC en de interdepartementale werkgroep kinderrechten. Het KRC verzorgt periodiek (conform het IVRK, iedere vijf jaar) de NGO-rapportage¹⁷ aan het VN-Kinderrechtencomité inzake de situatie en voortgang op het gebied van kinderrechten in Nederland. In het kader hiervan verzorgt het KRC ook de publiciteit rondom het rapportageproces, om aanhoudend aandacht te genereren voor de rechten van kinderen bij departementen, politieke partijen, gemeenten, andere maatschappelijke organisaties en het algemeen publiek.

Over de resultaten van de KRC heeft de Beleidsdoorlichting het volgende uit de zelfevaluatie opgenomen:

- a. meer mensen vinden hun weg naar het KRC, blijkt onder andere uit een toename in het aantal helpdeskzaken. Waar in 2010 562 vragen werden beantwoord, waren dit in 2013 980 zaken
- b. het blijkt ook uit de gestage toename in het aantal bezoekers van de website kinderrechten.nl. In 2011: totaal aantal unieke bezoekers = 66.497, totaal aantal bezoekers = 102.187. In 2012: totaal aantal unieke bezoekers = 73.359, totaal aantal bezoekers = 115.462. In 2013: totaal aantal unieke bezoekers = 79.700, totaal aantal bezoekers = 128.733

- c. kinderen, ouders en professionals zijn beter op de hoogte van kinderrechten en willen zich hierop beroepen. Zij weten vaak alleen niet hoe en zoeken advies bij de helpdesk. De grootste stijging wat betreft vragen (zaken) vindt plaats op het terrein van kinderrechten en migratie
- d. sinds 1995 is er mede door de voorlichtings-inspanningen van het KRC een stijgende lijn waar te nemen in de toepassing van het IVRK in de Nederlandse rechtspraak
- e. door een samenhangend pakket aan voorlichtingsinstrumenten, bundeling van krachten van betrokken organisaties en met één stem naar buiten te treden, is het KRC in staat meer aandacht te genereren, dan dat alle actoren afzonderlijk daartoe in staat zouden zijn

3.1 Doeltreffendheid KRC

Uit de zelfevaluatie

In de zelfevaluatie geeft het KRC aan dat de doeltreffendheid van haar werk te beoordelen is aan de hand van de halfjaarlijkse en jaarlijkse rapportages aan het Ministerie van VWS. In deze rapportages worden de resultaten van activiteiten weergegeven, welke de doeltreffendheid laten zien. Uitspraken over de doelmatigheid kunnen worden gemaakt op basis van een vergelijking van de inzet van middelen (de kosten die gemaakt zijn) en de mate van verwezenlijking van de doelstellingen. Op basis van de rapportages kunnen dus uitspraken worden gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de voorlichtingsactiviteiten van het KRC.

Door de inspanningen van het KRC is het IVRK sinds 1995 bekend geworden bij zowel kinderen, jongeren en ouders, als professionals. Het effect van het gevoerde beleid is dat het IVRK een grotere bekendheid geniet onder professionals en het algemeen publiek. De meeste mensen weten dat het Kinderrechtenverdrag bestaat en dat kinderen rechten hebben. Desalniettemin is er nog steeds onvoldoende kennis over de betekenis en reikwijdte van het IVRK, bijvoorbeeld bij professionals. Alhoewel professionals meer en meer bekend zijn met het IVRK, weten zij vaak nog niet voldoende in welke mate en op welke wijze het IVRK hen concreet kan helpen in hun dagelijks werk en welke rol en verantwoordelijkheden zij hebben bij de implementatie. De slag van norm naar praktijk(-implementatie), blijft lastig. Het KRC heeft sinds 1995 met het beleid veel bereikt, maar er is nog steeds voorlichtingswerk nodig.

Uit externe evaluatie

De KRC heeft de indruk dat de bekendheid onder professionals en algemeen publiek een proces van geleidelijke toename is, een opgaande lijn. Tussen 1995 en 2000 lijkt het proces van bekendheid op gang te komen en vanaf 2000 is het proces wat sneller gegaan, althans naar de indruk van het KRC. De organisatie denkt dat het verdrag inmiddels bij heel veel personen en organisaties bekend is; de IVRK is gemeengoed geworden. De slag van norm naar implementatie is echter nog wel een uitdaging voor de toekomst.

3.2 Doelmatigheid KRC

In haar zelfevaluatie geeft het KRC aan met beperkte middelen een groot bereik te hebben. Door een samenhangend pakket aan voorlichtingsinstrumenten te ontwikkelen, de krachten van de betrokken organisaties te bundelen en als platform met één stem naar buiten te treden op het gebied van kinderrechten, is het KRC in staat gebleken meer aandacht te genereren, dan waartoe alle actoren afzonderlijk in staat zouden zijn geweest. Het voorlichtingsbeleid is daarom zeer doelmatig. De externe evaluatie heeft niet meer inzicht in de doelmatigheid van de KRC opgeleverd. Daartoe zou een grondiger externe evaluatie nodig zijn.

3.3 NJR en KRC: ‘een luis in de pels van VWS’?

In de Beleidsdoorlichting Jeugd worden NJR en KRC genoemd als organisaties die voor VWS functioneren als ‘een luis in de pels’.

Uit de externe evaluatie blijkt dat de beide organisaties zichzelf wel herkennen in dit beeld. Zowel NJR als KRC volgen het VWS-jeugdbeleid kritisch en constructief en er is sprake van een positieve houding bij VWS ten aanzien van de feedback die NJR en KRC geven op het jeugdbeleid van het ministerie. Midden in de samenleving staand kunnen NJR en KRC vaak van onderop het jeugdbeleid van VWS een reëel basis geven. Door te weten wat er onder jongeren leeft en wat jongeren wel en niet aanspreekt kan een organisatie als de NJR het jeugdparticipatiebeleid concreet vorm geven en daardoor meer jongeren met positief jeugdbeleid bereiken.

Ook het Kinderrechtencollectief volgt op kritische wijze de houding en activiteiten van de Nederlandse regering op het gebied van kinderrechten. Het KRC ziet haar opstelling wat betreft deze taak niet als een luis in de pels. Het KRC heeft echter ook een andere, niet door VWS gefinancierde taak, nl. het NGO-rapportageproces naar het VN-kinderrechten comité. Het KRC kan zich voorstellen dat haar kritische houding in deze als een ‘luis in de pels’ wordt ervaren. Hoewel niet gefinancierd, spreekt het KRC de overheid wel aan als het gaat om kinderrechten.

4. De stelselherziening: een onzekere toekomst voor NJR en KRC?

Zowel NJR als KRC geven in de externe evaluatie aan onzeker te zijn over hun taakstelling in de toekomst. Beide organisaties functioneren op nationaal niveau, het is nog niet helder welke taken de organisaties als nationale organisaties (blijven) houden in het licht van de systeemverantwoordelijkheid van de rijksoverheid en welke taken meer op het pad gaan liggen van het gemeentelijke niveau.

KRC

Het KRC ziet wel kansen door de stelselherziening. Er is nog een grote behoefte aan informatie over kinderrechten op het gemeentelijke niveau. In de Beleidsdoorlichting is de visie van het KRC (uit de zelfevaluatie) opgenomen: “De huidige actualiteit (stelselherziening jeugdzorg) vraagt eigenlijk om herziening van de investering, gegeven het nog steeds ontbreken van fundamentele kennis van kinderrechten bij grote groepen professionals, zoals jeugdhulpprofessionals en bij gemeenten die vanaf 2015 juist meer bevoegdheden krijgen op het gebied van de rechten van kinderen. De voortdurende voorlichtingsverplichting en het feit dat de rijksoverheid systeemverantwoordelijke blijft voor de zorg voor de jeugd zijn hierin leidend. Gemeenten dienen meer beleidstaken uit te voeren en krijgen er bevoegdheden bij ten aanzien van de rechten van kinderen. Vanuit haar rol en verantwoordelijkheid die voortvloeit uit het IVRK dient de rijksoverheid gemeenten en instellingen hierbij te begeleiden, te informeren en de juiste randvoorwaarden te scheppen. Het KRC kan de rijksoverheid bij vervulling van deze rol en verantwoordelijkheid ondersteunen”. Het KRC heeft in november 2013 hiertoe een online tool voor gemeente-ambtenaren over kinderrechten gelanceerd.

Uit de externe evaluatie komt naar voren dat de KRC bezig is met de herziening van haar takenpakket en de voorlichting over het kinderrechtenverdrag op het gemeentelijk niveau wil voortzetten. Volgens de KRC het IVRK, na 20 jaar voorlichting en aandacht vragen voor kinderrechten, wel gemeengoed geworden in de samenleving. Het informeren van gemeente-ambtenaren is belangrijk maar niet voldoende. Het KRC wijst erop dat de voorlichting van het kinderrechtenverdrag een nadere impuls behoeft, zodat mensen die dagelijks met kinderen of met jeugdbeleid bezig zijn de basisbeginselen van het kinderrechtenverdrag kennen, dat ze weten hoe deze hun dagelijkse werk kunnen ondersteunen en dat zij ervoor kunnen zorgen dat kinderrechten daadwerkelijk worden nageleefd. Uit de voorlichtingsactiviteiten van het KRC blijkt dat kinderrechten nog te vaak een abstract begrip zijn, terwijl gemeente-ambtenaren heel graag willen weten hoe zij ervoor kunnen zorgen dat de kinderrechten ook worden nageleefd, of wat ‘het belang van het kind’, een van de centrale concepten uit het kinderrechtenverdrag, in een specifieke context inhoudt. Nederland is goed geïnformeerd, het is nu zaak dat er wordt toegezien wordt op de implementatie van het IVRK.

NJR

De NJR vindt het lastig om een visie op haar toekomstige taakstelling te formuleren zolang VWS haar visie op haar systeemverantwoordelijkheid nog niet uitgekristalliseerd heeft. Er worden diverse initiatieven georganiseerd om met beleidsmakers, professionals en jongeren helderheid te ontwikkelen over de toekomst van de NJR. De blik is vooral op de decentralisatie gericht, minder op de stelselverantwoordelijkheid waardoor de NJR zich onzeker voelt over haar positionering.

5. Evaluatie van jeugdbeleid, i.c. NJR en KRC

De NJR zet vraagtekens bij de externe evaluatie die door VWS gevraagd is, aanvullend op het zelfevaluatie-onderzoek. De NJR heeft niet de indruk dat het ministerie ontevreden is over het werk van de NJR, integendeel. Er wordt naar de mening van de NJR goed samen gewerkt met VWS. Volgens de NJR ziet VWS dan ook geen aanleiding in een grootscheepse doorlichting. De NJR vraagt zich ook af waarom deze, ‘lichte’ vorm van externe evaluatie, nodig is.

Doeltreffendheid en doelmatigheid kunnen volgens de NJR niet goed beoordeeld worden omdat er van te voren geen afspraken zijn gemaakt tussen NJR en VWS over de toetscriteria. Dergelijke criteria ontbreken ook, omdat geen heldere beleidsvisie is. De NJR wijst erop dat heldere evaluatiedoelen en toetscriteria pas geformuleerd kunnen worden als er een duidelijke beleidsvisie is.

De NJR is een voorstander van een grondig evaluatie-onderzoek, onder een aantal voorwaarden:

1. niet alleen evalueren op kwantiteit (hoeveel jongeren hebben geparticipeerd?), maar ook op
2. kwaliteit: wat houdt participeren voor jongeren in? Jongeren ontdekken wat ze allemaal kunnen, stijgen boven zichzelf uit en worden vervolgens actief in de politiek of andere maatschappelijke organisaties.
3. Er moet voldoende budget zijn om echt goed onderzoek te doen
4. Een externe evaluatie kan alleen plaatsvinden op grond van vooraf gestelde evaluatiedoelen en –criteria
5. Een nulmeting is noodzakelijk om te kunnen beoordelen of beleid effectief is geweest
6. Evaluatie-onderzoek van de effectiviteit van de NJR ten aanzien van het bevorderen van participatie vereist dat ook andere organisaties die zich met deze taak bezighouden in het onderzoek betrokken worden.
7. Doelstelling van een grondig evaluatie-onderzoek zou moeten zijn wat: “wat kan de verhouding zijn tussen de bestaande praktijk van de afgelopen jaren en de praktijk van de komende jaren in het kader van de taken die het rijk zichzelf toedicht”.

Tenslotte wijst de NJR erop dat VWS eisen mag stellen aan de rapportage en verantwoording van de subsidies die zij verstrekt aan de ontwikkeling van instrumenten. Dat is vaak erg beknopt en zou uitgebreider mogen (vgl. het Ministerie van Buitenlandse Zaken).

6. Conclusie

Jeugdparticipatie en kinderrechten zijn twee belangrijke pijlers van het jeugdbeleid. De Jeugdwet en de daarbij behorende Memorie van Toelichting bouwen op deze pijlers een van de hoofdlijnen van haar jeugdbeleid voor de toekomst: “*Alle kinderen moeten gezond en veilig kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving.* Ouders zijn hiervoor eerst verantwoordelijk. De overheid komt in beeld als dit niet vanzelf gaat. Dan moet het jeugdstelsel snel, goed en op maat functioneren. Deze inzet vloeit mede voort uit het VN-Verdrag betreffende de rechten van het kind (IVRK), (onderstreping G.T.) (Memorie van Toelichting, 1. Hoofdlijnen stelselwijziging jeugd, p.2).

Uit deze externe evaluatie blijkt dat de beide organisatie NJR en KRC mogelijkheden zien om hun kerntaken ook na de stelselwijziging uit te voeren, zij het dat de organisaties een onzekere tijd doormaken aangezien hen nog niet duidelijk is hoe zich hun taken op nationaal niveau gaan verhouden tot het gemeentelijke niveau en bovendien de implicaties van de wat VWS tot haar ‘systeemverantwoordelijkheid’ ziet, nog onduidelijk zijn.

Het externe evaluatie-onderzoek heeft op een aantal punten wat betreft de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid van KRC en NJR aanvullende informatie verschaft. Echter, de externe evaluatie heeft ook vraagtekens opgeroepen. Een evaluatie-onderzoek beoogt inzicht te geven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid. Het betrof hier echter een evaluatie achteraf (*ex post*)⁵. Er zijn door VWS en NJR en KRC vooraf geen afspraken gemaakt over de evaluatie-doelstellingen van het beleid en ook toetscriteria ontbreken. Daardoor is het erg lastig om de effecten of de doelmatigheid van het gevoerde beleid van beide organisaties te beoordelen.

Het belang van goed evaluatie-onderzoek wordt echter uitdrukkelijk door beide organisaties onderschreven. In dit rapport wordt gewezen op een aantal voorwaarden waaraan goed evaluatie-onderzoek zou moeten voldoen: niet alleen evalueren op kwantitatieve effecten, maar ook kwaliteit van het beleid beoordelen aan de hand van van tevoren opgestelde toetscriteria; een nulmeting uitvoeren; voldoende budget, etc. Met andere woorden, toekomstige evaluatie-onderzoeken moeten *ex ante* zijn. De stelselherziening biedt daartoe alle kansen.

⁵ Ministerie van Financiën, Handreiking Evaluatieonderzoek *ex post*, november 2003