



Tweede Kamer der Staten-Generaal
T.a.v. De commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Datum: 20 juni 2024
Onderwerp: Position paper wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg
Uw vraag: In hoeverre zijn de kinderrechten voldoende betrokken en geborgd?
Uw kenmerk: 2024Z09705/2024D22909
Auteur: Dr. S. Stellaard

Position paper

Implicaties van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind voor het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg

Inleiding

Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) stelt dat staten verplicht zijn alle noodzakelijke maatregelen te nemen om de rechten van het kind te waarborgen.¹ Voor Nederland betekent dit dat wet- en regelgeving met betrekking tot jeugdigen in het belang van het kind moet worden ontwikkeld en geïmplementeerd.

Dit position paper betoogt dat het voorliggende wetsvoorstel niet voldoet aan de vereisten van artikel 3 en 4 van het IVRK. Het argument baseert zich op twee publicaties van bestuurswetenschapper Stellaard (2023, 2024).²³ Deze analyses maken duidelijk dat het wetsvoorstel niet op zichzelf staat, maar gezien kan worden als de vierde herhaling van zetten. Het wetsvoorstel maakt deel uit van een padafhankelijke, vicieuze hervormingsreeks. Ter onderbouwing van dit argument dienen drie tabellen.

De herhalingen die in deze tabellen zichtbaar worden, laten geen positieve verwachting toe met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van het wetsvoorstel. Hierdoor wordt duidelijk dat het huidige wetsvoorstel in strijd is met de verplichtingen onder artikel 3 en 4 van het IVRK, aangezien het niet waarborgt dat de belangen van het kind de eerste overweging zijn en niet alle noodzakelijke maatregelen worden genomen om hun rechten te realiseren.

Om deze redenen wordt een pleidooi gehouden voor een hernieuwde kijk op dit oude beleidsvraagstuk. Dit omvat een benadering waarin langetermijnprocessen in het beleid centraal staan, om daarmee het lerend vermogen van de overheid te vergroten en de kwaliteit van wet- en regelgeving te verhogen.

Artikelen 3 en 4 van het IVRK

Artikel 3 heeft betrekking op het belang van het kind en stelt dat in alle beleidsmaatregelen betreffende kinderen hun belangen de eerste overweging moeten zijn.

Artikel 4 verplicht Nederland om alle passende wetgevende, administratieve en andere maatregelen te nemen om de in het Verdrag erkende rechten te verwezenlijken, tot het maximum van de beschikbare middelen.

Artikel 3 in relatie tot het wetsvoorstel

Bij het lezen van het wetsvoorstel kan de indruk ontstaan dat artikel 3 wel degelijk navolging krijgt, gezien het de voornaamste knelpunten in de beschikbaarheid van de jeugdzorg tracht op te lossen. Die indruk verandert echter wanneer het wetsvoorstel niet als opzichzelfstaand wordt beschouwd, maar als vierde herhaling van zetten in een hervormingsreeks die halverwege de jaren zeventig is aangevangen.⁴

Tabel 1, die een synthese toont van onderzoeksbevindingen van Stellaard (2023, 2024), maakt duidelijk dat de negatieve uitkomsten van de ene hervorming steeds de aanleiding vormen voor de daaropvolgende. Via de Wet op de jeugdhulpverlening (MvT 1985) kunnen we een reeks volgen die langs de Wet op de Jeugdzorg (MvT 2001) en de Jeugdwet (MvT 2013) causaal verbonden is met het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg (MvT 2024).⁵

We zien in deze tabel bovendien geen stabiel proces, maar een neerwaartse spiraal die aanleiding tot zorg zou moeten geven: de inzet van hervormingen hangt positief samen met de negatieve effecten in relatie tot de doelstellingen daarvan (Stellaard, 2024). Dit blijkt bijvoorbeeld uit het tempo waarin de hervormingen elkaar opvolgen, het groeiend aantal jeugdigen in een zorgtraject, de budgetoverschrijdingen en de toenemende administratieve lasten en bureaucratische druk binnen het stelsel. Het zijn de trends die volgens de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 verbetering behoeven.⁶

Op basis van logische deductie kan een positieve verwachting over de doeltreffendheid en doelmatigheid van dit wetsvoorstel, in relatie tot deze trends, niet worden gerechtvaardigd. Het wetsvoorstel kan om die reden niet worden voorgesteld als passende wetgeving.



Tabel 1: Patroonvorming in de kernelementen van het hervormingsbeleid.

MvT	Aanleiding	Beleidsintentie	Sturingsfilosofie	Sturingsinstrumenten	Doelmatigheid	Verwachting	Uitkomst
1985	(...) de feitelijke knelpunten rond de huidige regelgeving, financiering en planning (...) een wettelijke invulling (...). (p.3).	(...) een samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening (...). (...) dat zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften . (pp.5-8)	De hulpverlening dient zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk plaats te vinden. (p.2).	Voor een planning per regio is gekozen omdat het werkgebied van (...) belangrijke voorzieningen het gebied van meerdere gemeenten bestrijkt. (p.7).	(...) de voordelen (...) voor de doelmatigheid (...) van de jeugdhulpverlening. (p.13).	Dit heeft (...) als effect dat de hulpverlening in vele gevallen goedkoper kan worden, waardoor met gelijkblijvende middelen toch aan de toenemende vraag om hulpverlening kan worden voldaan. (p.2).	De Wet op de jeugdhulpverlening biedt onvoldoende mogelijkheden voor een eenduidige aansturing en financiering . (MvT, 2001, p.1).
2001	Dit is gebeurd in verband met de in de praktijk gebleken problemen bij de uitvoering van de Wet op de jeugdhulpverlening. (pp.1-5).	Het wetsvoorstel (...) een samenhangend aanbod aan jeugdzorg te kunnen realiseren waarin de behoefte centraal staat. (p.1).	Omdat (...) jeugdzorg, die zo dicht mogelijk bij huis en zo kort mogelijk wordt geboden, (...) het meest doeltreffend is (...). (p.20).	(...) is regionale overeenstemming (...) essentieel (...) opdat een samenhangend jeugdzorgaanbod (...) tot stand komt. (p.30).	Met de nieuwe systematiek wordt (...) zowel bereikt dat de aanspraken op jeugdzorg tot gelding gebracht kunnen worden, als gestimuleerd dat de (...) middelen doelmatig worden bested . (p.33).	Kostenbeheersing is in een dergelijk door de vraag gestuurd systeem op verschillende manieren mogelijk , zonder daarmee de aanspraak teniet te doen. (p.13).	Op grond van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg (...) te grote druk op gespecialiseerde zorg (...) tekortschietend (...) het kosten oprijvend effect (...) van deze knelpunten. (MvT, 2013, p.12).
2013	De tekortkomingen van het huidige stelsel, die aanleiding vormen voor dit wetsvoorstel. (p.2).	(...) het aanbod van (...) jeugdhulp waar dit wetsvoorstel op ziet, is afgestemd op de behoefte . (pp.3-7).	De school is een belangrijke plek om problemen vroeg te signaleren , zodat snel en adequaat lichte zorg verleend kan worden. (p.19).	Om (...) te versterken wordt ingezet op samenwerking tussen gemeenten op (...) regionaal (...) niveau . (p.20).	De beleidsvrijheid waarin dit wetsvoorstel voorziet, stelt gemeenten in staat de Jeugdwet doelmatig uit te voeren. (p.77).	De sturingsfilosofie (...) is gebaseerd op de veronderstelling dat inzet op preventie (...) leidt tot een besparing op specialistische zorg. (p.22).	(...) diverse knelpunten (...) de jeugdzorg staat onder druk (...) tekorten (...) aanbieders in financiële problemen en er is onvoldoende inzicht in het functioneren van het stelsel. (MvT 2024, pp.1-2).
2024	In de Hervormingsagenda Jeugd zijn maatregelen (...) afgesproken om (...) het stelsel houdbaar te maken . (p.2).	Als jeugdhulp (...) nodig is, dan is het belangrijk dat de zorg passend is, aansluit bij de behoefte van jeugdigen en gezinnen (...). (p.1).	Jeugdzorg wordt daarom steviger verbonden aan (...) het onderwijs (...) jeugdigen en hun ouders kunnen voor jeugdhulp laagdrempelig en dichtbij huis terecht (...). (p.2).	Het wetsvoorstel heeft (...) tot doel om (...) regionale samenwerking tot stand te brengen om de beschikbaarheid van specialistische jeugdzorg te bevorderen. (p.74).	Bovenregionale afstemming heeft als doel (...) een effectieve en doelmatige uitvoering (p.21).	De verwachting is (...) (...) een efficiënter en kwalitatief beter jeugdzorgstelsel (...). Dit resulteert op termijn dan ook in een vermindering van de uitvoeringslasten (...). (p.74).	



Artikel 4 in relatie tot het wetsvoorstel

In de voorgaande paragraaf is stilgestaan bij de kernelementen van eerdere wetten. Deze paragraaf zoomt dieper in op het onderliggende proces om de relevantie daarvan verder te benadrukken voor het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg van 2024.⁷

Tabel 2 laat in de linker kolom tekstfragmenten uit de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 zien waarin het wetsvoorstel besproken wordt. Uit de rechterkolom kan worden afgeleid dat vergelijkbare maatregelen voor vergelijkbare knelpunten zijn getroffen in de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989.

In 1994 heeft het verantwoordelijke ministerie onderzoek laten doen naar de uitwerking van de Wet op de jeugdhulpverlening.⁸ Bevindingen waren onder andere lange wachtlijsten, onvoldoende afstemming en samenwerking, en er waren forse zorgen over de kwaliteit en de effectiviteit van het aanbod. Het aanbod sloot onvoldoende aan op de behoeften van ouders en jeugdigen. Er was tevens sprake van financiële tekorten en een inefficiënt gebruik van de beschikbare middelen.

De Wet op de jeugdhulpverlening werd daarom in het regeerakkoord van 1998 als ontoereikend beoordeeld, hetgeen de aanleiding was voor de ontwikkeling van de Wet op de jeugdzorg.⁹ Zoals gezegd kan deze ontwikkeling via een causale keten worden verbonden aan het wetsvoorstel van 2024: iedere hervorming is een reactie op de daaraan voorafgaande en vormt de oorzaak voor de daaropvolgende.

Tabel 2: Vergelijking maatregelen in de Jeugdzorg: 1989 versus 2024 (Stellaard, 2024, p.58).

Hervormingsagenda jeugd 2023-2028	MvT Wet op de jeugdhulpverlening 1985
Bovendien worden jeugdhulpaanbieders die voor meerdere gemeenten werken geconfronteerd met veel verschillende inkoopprocedures en contractvoorwaarden. (p.39).	Voor een planning per regio is gekozen omdat het werkgebied van (...) in de jeugdhulpverlening belangrijke voorzieningen het gebied van meerdere gemeenten bestrijkt (p.7).
Nadat het wetsvoorstel in werking is getreden treffen gemeenten voor de organisatie van specialistische jeugdhulp een gemeenschappelijke regeling (p.40). Deze investering wordt gedaan om de regionalisering te versterken (p.76).	Voor wat betreft de bestuurlijke lasten kan worden opgemerkt dat de nieuwe instituties die het wetsvoorstel op regionaal niveau in het leven roept (...) additionele lasten opleveren (p.13).
Hiervoor is het nodig dat de uitvoering en inkoop vereenvoudigd en gestandaardiseerd wordt (...). Dit maakt de jeugdzorg ook doelmatiger (p.11).	De verwachting is echter (...) dat die (...) in belangrijke mate gecompenseerd worden door de voordelen die deze samenwerking heeft voor de doelmatigheid (...) van de jeugdhulpverlening (p.13).
De verwachting is dat de voorgestelde wijzigingen een efficiënter (...) jeugdhulpstelsel opleveren. Versterking van de regionale samenwerking vermindert uitvoeringskosten tussen gemeenten en aanbieders (...). (p.37).	Dit heeft (...) als effect dat de hulpverlening in vele gevallen goedkoper kan worden, waardoor met gelijkblijvende middelen toch aan de toenemende vraag om hulpverlening kan worden voldaan (p.2).



Dat de wetgever deze ontwikkelingen niet heeft betrokken noch benoemd in het wetsvoorstel, terwijl daar wel met Kamermoties op gewezen en om verzocht is, getuigt niet van een gang van zaken waarin alle mogelijkheden en middelen benut zijn om tot passende wet- en regelgeving te komen.¹⁰¹¹ Dit is in strijd te noemen met artikel 4 van het IVRK.

Iets nieuws zien in datgene dat iedereen ziet

Mogelijk tot vervelens aan toe poogt dit position paper te onderstrepen dat de patronen in tabel 1 en 2 niet op toeval berusten, maar dat er genererende mechanismen een rol in spelen. Deze zijn aangewezen in de dissertatie van Stellaard (2023). Tabel 3 wordt tenslotte getoond om te benadrukken hoe sterk en vaak onbewust deze mechanismen hun werking hebben. De tabel zet de maatregelen uit de Hervormingsagenda Jeugd af tegen de ideeën daarover uit 1974. Hier overzien we een temporele dimensie van een halve eeuw.

Tabel 3: Een halve eeuw hervormingsideeën

§	Hervormingsagenda jeugd 2023-2028 Hoofdstuk 2 Hervormingsagenda: wat gaan we doen?	Startnota Jeugdwelzijnsbeleid 1974
2.1	Het is van belang (...) aandacht hebben te voor de trajectduur (...). (p.21).	Het is wenselijk een vorm van controle op de verblijfsduur te vinden. (p.31).
2.2	Dat we zorgen voor een meer integrale aanpak (...) ook (...) op bijvoorbeeld het terrein van het onderwijs , de bestaanszekerheid en wonen . (p.58).	Hulpverlening kan slechts zinvol functioneren als (...) aan bepaalde voorwaarden is voldaan, bijvoorbeeld wat betreft huisvesting, opleiding , werkgelegenheid. (p.28).
2.3	Het is van belang dat de samenwerking tussen de huisarts , de jeugdgezondheidszorg en een lokaal team sterk is (...). (p.31).	Dat hulpverlening plaatsvindt in samenspel met (...) vrijwilligers, buurtwerkers, huisartsen . (p.30).
2.4	Onze ambitie is dat alle gesloten jeugdhulp in 2025 kleinschalig en regionaal georganiseerd is en dat we in 2030 zo dichtbij mogelijk nul gesloten plaatsingen zijn. (p.33).	(...) waar er kleinere groepen zijn, kleinere instellingen, niet geïsoleerd van de gemeenschap en naar buiten toe open . (p.31).
2.5	(...) in 2028 (...) jeugdhulp is vastgesteld wat aantoonbaar werkt . (p.36).	Een hulpverlening die meer doet aan (...) wetenschappelijke evaluatie (...) van methoden. (p.29).
2.6	(...) het zicht op de beschikbaarheid van (...) zorgvormen onvoldoende is en er bij problemen (...) onvoldoende instrumenten zijn om in te grijpen (p.39). De eerste bouwsteen betreft het versterken van de regio's . (p.40).	Het is wenselijk dat (...) een proces op gang komt (...) van onderlinge afstemming en coördinatie van (...) instellingen, om het snel signaleren en opheffen van kwalitatieve of kwantitatieve leemten in een regio te bevorderen . (p.30).
2.7	We gaan de inkoop van jeugdzorg verdergaand vereenvoudigen. Daarnaast zetten we in op een (...) niet-vrijblijvende en vergaande standaardisatie van contracten (...). (p.44).	Tevens wordt wettelijk vastgelegd omtrent welke aspecten van samenhang bindende afspraken tot stand dienen te worden gebracht. (...). Het gaat om kondities als financiering (...). (p.56).
2.8	Het is ook belangrijk om te snappen wát (...) en aan wie er jeugdzorg wordt geleverd (...). Er zijn op dit moment onvoldoende (...) data en informatie . (p.50). (...) monitoring beleggen (...) bij een (...) partij . (52).	Het is wenselijk dat er spoedig een instantie komt die het (...) beeld van de behoeften aan (...) hulp bijhoudt (...) gebruik moeten maken van de gegevens van de instellingen en eigen peilingen en research . (p.31).



De data in tabel 1-3 zijn te zien als consistente aanwijzingen die in dezelfde richting wijzen. Er zijn redenen om aan te nemen dat er sprake is van een wetgevingsproces dat door zelfversterkende mechanismen zoals gesocialiseerde aannames, overtuigingen en gevestigde belangen, ingesloten is geraakt en in een neerwaartse spiraal terecht is gekomen.

De patroonvorming en genererende mechanismen die door de terugblik op een halve eeuw aan het licht komen, maken inzichtelijk waarom er wel ontegenzeggelijk veel inspanningen zijn geleverd, maar ook dat daarin tendensen en valkuilen zitten die ervoor zorgen dat knelpunten onbedoeld zijn gecontinueerd en verergeren.

Consequenties onder ogen zien

Wie de tabellen en de onderliggende analyses goed in ogenschouw neemt, moet onderkennen dat beleidsmakers op dit moment onvoldoende basis hebben om voort te bouwen met de jeugdzorg. Neem bijvoorbeeld de monitoringsinformatie over het zorggebruik. Zien we in die data niet in de eerste plaats de consequenties van historische beleidskeuzes op dit vlak, zoals tabel 1 uitdrukt?

En dat de zorginkoop en de afbakening van datgene dat als specialistische hulp moet worden gezien, samenhangt met de omvang van de aanbieders die deze zorg leveren, en de gecontinueerde positie van deze zorgaanbieders in de regio? En belangrijker nog, dat er aanwijzingen zijn dat delen daarvan al een halve eeuw niet aansluiten op de behoeften?

Voor sommige zorgvormen is ook de vraag te rechtvaardigen of het beschikbaar houden daarvan überhaupt in het belang van kinderen is. We nemen grote en onaanvaardbare risico's met kinderen als we de vraagstukken die hier opgeworpen worden niet serieus adresseren.

Wat dit vraagt, is een geheel andere benadering van het wetgevingsproces. De bevindingen uit de onderzoeken van Stellaard strekken zich namelijk verder uit: vergelijkbare dynamieken beïnvloedden de uitkomsten van de Wet passend onderwijs en het jeugdbeschermingsstelsel. Die samenhang is van belang gezien deze wetten dikwijls dezelfde kinderen aangaan. Artikelen 3 en 4 verplichten Nederland deze moeite te nemen.

Conclusie

Het wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg voldoet niet aan de vereisten van artikelen 3 en 4 van het Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK). Zoals uit de analyses van Stellaard (2023, 2024) blijkt, maakt het deel uit van een langdurige hervormingsreeks die eerder heeft geleid tot ineffectieve en ontoereikende wetgeving.

De historische patronen van beleidsmatige gebreken en ontoereikendheden zetten zich voort in dit voorstel, wat in strijd is met de verplichting om de belangen van het kind centraal te stellen (artikel 3 IVRK) en alle noodzakelijke maatregelen te nemen om hun rechten te verwezenlijken (artikel 4 IVRK).



Aanbeveling

Dit position paper kan worden beschouwd als een pleidooi voor de inbreng van het langetermijnperspectief in de ontwikkeling en evaluatie van wetten. Hierin ligt een mogelijkheid om het lerend vermogen van de overheid te vergroten en de geleerde lessen in te zetten ter verbetering van de kwaliteit en effectiviteit van wet- en regelgeving.

Een forse investering hierin is te verdedigen, gezien we te maken lijken te hebben met een vicieus hervormingsproces. Dat proces wordt gekenmerkt door steeds hogere reparatiekosten voor steeds minder effectieve stelsels.

Dit position paper wil de Staten-Generaal de omkering van deze dynamiek in overweging geven. De leerervaringen en mogelijke doorbraken die uit deze benadering voortkomen, kunnen waardevolle inzichten bieden voor beleidsdomeinen die momenteel vastzitten of dreigen vast te lopen. Een samenwerking met belangrijke partners in het wetgevingsproces strekt daarom tot de aanbeveling.



Noten

¹ United Nations. (1989). *Convention on the Rights of the Child*. Geraadpleegd van: <https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-child> op 19 juni 2024.

² Rodriguez Rivas-Stellaard, S. D. (2023). *Boemerangbeleid: Over aanhoudende tragiek in passend onderwijs- en jeugdzorgbeleid*. Den Haag: Boom Bestuurskunde. Het proefschrift richt zich op drie opeenvolgende hervormingen van de jeugdzorg in 1989, 2005 en 2015. Het onderzoek toont aan dat eerdere hervormingen vaak leidden tot ongewenste neveneffecten die met hetzelfde type maatregelen worden bestreden als waar ze uit voortkomen, hetgeen een zelfversterkend proces is.

³ Stellaard, S. (2024). Een ex-ante beleidsevaluatie van de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028. In C. J. de Boer, C. Mol, & F. Schuthof (Eds.), *Actuele ontwikkelingen in het familierecht* (pp. 47-65). Nijmegen: Ars Aequi Libri. Deze ex-ante beleidsevaluatie van de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 onderzoekt de aannemelijkheid van beleidseffectiviteit. De evaluatie concludeert dat zonder significante aanpassingen de voornaamste beleidsdoelen waarschijnlijk niet bereikt zullen worden. Het artikel benadrukt de noodzaak van verder onderzoek naar de langetermijneffecten van hervormingsbeleid.

⁴ In 1974 werden in de *Startnota Jeugdwelzijnsbeleid* knelpunten en oplossingsrichtingen aangaande het jeugdwelzijnsbeleid, de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming opgetekend. Daarmee werd een beleidsproces opgestart dat uiteindelijk in 1989 resulteerde in de Wet op de jeugdhulpverlening. Gemengde interdepartementale werkgroep jeugdwelzijnsbeleid. (1974). *Startnota Jeugdwelzijnsbeleid*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

⁵ MvT II, 1985, 19 399, nr. 3, MvT II, 2001, 28 168, nr. 3, MvT II, 2013, 33 684, nr. 3, MvT II, 2024, 36 545, nr. 3.

⁶ Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028, p.4. Geraadpleegd van: <https://open.overheid.nl/documenten/addec5d5-279c-40de-b607-7b64e8441602/file> op 17 juni 2024.

⁸ Taskforce doelmatigheid, effectiviteit en financiering jeugdhulpverlening (1994). *Plaats maken: Op weg naar goede jeugdzorg*. Rijswijk: Ministerie van WVC.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 024, nr. 1, p.72-73.

¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 839, nr. 940.

¹¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022–2023, 31 839, nr. 963.