

Openbare position paper over het Wetsvoorstel Wet verbetering beschikbaarheid jeugdzorg Vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport, Tweede Kamer, Den Haag

Bart Tromp¹

Kinderrechten en de beschikbaarheid van jeugdzorg

De beschikbaarheid van jeugdzorg is een fundamenteel recht, omdat kinderen net als hun ouders volwaardig bezitter zijn van mensenrechten.² Eén van die mensenrechten is het recht op gezondheid en het daarvan afgeleide recht op toegang tot een kwalitatief zo goed mogelijke gezondheidszorg.³ Bij de uitoefening van die rechten mag de overheid niet discrimineren.⁴ De overheid heeft bovendien als taak de bescherming van deze kinderrechten te versterken.⁵ Uit deze rechten en verplichtingen volgt dat alle kinderen en ouders recht hebben op passende, kwalitatief goede en tijdige jeugdzorg.⁶

Met het wetsvoorstel geeft de overheid maar zeer ten dele invulling aan haar verplichtingen. Hierna wordt beargumenteerd waarom de overheid met dit wetsvoorstel in haar verplichtingen tekortschiet en waarom dat een probleem is.

Het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel verbetering beschikbaarheid jeugdzorg is een uitwerking van de Hervormingsagenda Jeugd.⁷ Het voorstel regelt dat gemeenten worden verplicht om regionaal samen te werken bij de inkoop

¹ Mr. B.R. Tromp is als docent jeugdrecht verbonden aan de Faculteit Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij is daarnaast (kinder)rechter in de rechtbank Groningen. Hij schrijft deze position paper op persoonlijke titel.

² Het EVRM definieert niet wat een kind is. Artikel 1 EVRM garandeert echter de in het EVRM gegeven rechten aan 'eenieder' die onder de rechtsmacht van een aangesloten staat valt. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens kiest bij de uitleg van bepalingen uit het EVRM voor een kindspecifieke interpretatie van de in het IVRK gegeven kinderrechten. Een en ander brengt met zich dat in Nederland kinderen en de gezinnen waarin zij opgroeien dezelfde rechten en rechtsbescherming genieten onder het EVRM, die mede de in het IVRK gegeven rechten omvat.

³ Het EVRM garandeert niet uitdrukkelijk het recht op gezondheid of gezondheidszorg. Dat recht is er echter wel en uit bijvoorbeeld artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (IVESCR) en artikel 24 IVRK. Het VN-Comité voor de Rechten van het Kind benadrukt hoe belangrijk het is dat kinderen ongeacht hun leeftijd, toegang hebben tot een zo goed mogelijke gezondheidszorg. Zie hiervoor VN, Comité voor de Rechten van het Kind (2006), General Comment nr. 7 (2005): Het toepassen van de rechten van het kind in de vroege kinderjaren, UN Doc. CRC/C/GC/7/Rev.1, punt 27. 400 VN, Comité voor de Rechten van het Kind (2003), General Comment nr. 4: De gezondheid en ontwikkeling van adolescenten in het kader van het Verdrag inzake de rechten van het kind, UN Doc. CRC/GC/2003/4, punt 28

⁴ Artikel 14 EVRM garandeert het genot van de in het verdrag neergelegde rechten 'zonder enig onderscheid op welke grond ook'. Artikel 14 EVRM behelst aldus een verbod om te discrimineren in verband met de uitoefening van de rechten die in het EVRM aan eenieder zijn gegarandeerd. In het Protocol wordt dit recht uitgebreid tot een verbod van discriminatie bij de uitoefening van bij wet toegekende rechten en bij elk overheidshandelen. Zie hiervoor het Twaalfde Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden; Rome, 4 november 2000 (Trb.2001, 18).

⁵ Uit artikel 3, lid 3 VEU blijkt dat de 'de bescherming van de rechten van het kind' een algemene doelstelling is van de EU.

⁶ Het begrip jeugdzorg is een verzamelnaam voor jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering.

⁷ Op 19 juni 2023 is de Hervormingsagenda Jeugd 2023-2028 vastgesteld. Het gaat om bestuurlijke afspraken die het Rijk met de VNG en andere partners heeft gemaakt om het jeugdbeschermingsstelsel kwalitatief te verbeteren en financieel houdbaar te maken.

van bepaalde vormen van jeugdzorg. Die verplichting moet leiden tot een verbetering van de beschikbaarheid van jeugdzorg voor de meest kwetsbare kinderen en gezinnen. Het wetsvoorstel kent bijkomende verplichtingen die gericht zijn op de bestuursstructuur en financiële bedrijfsvoering van jeugdzorgaanbieders en gecertificeerde instellingen. Onderzoeks- en toezichtstaken worden opgedragen aan de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa).

Het wetsvoorstel voorziet in het instellen en aanwijzen van Jeugdregio's waarbinnen gemeenten gezamenlijk de inkoop van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en nader bij AMvB aan te wijzen vormen van gespecialiseerde jeugdzorg inkopen.

In de kern genomen richt het wetsvoorstel zich maar op één klein onderdeel van het haperende jeugdzorgstelsel dat verlichting kan brengen: het regelt dat op grotere schaal specialistische jeugdzorg wordt ingekocht en het regelt dat er extern toezicht komt op de kwaliteit van die specialistische jeugdzorg.

Een recht op kwalitatief goede hulpverlening onder de voorwaarde dat fundamentele rechten worden beperkt?

Een kleine verbetering vormt een groot probleem?

Dat het wetsvoorstel maar op één klein onderdeel het haperende jeugdzorgstelsel wil verbeteren, is om een grote reden problematisch. Het wetsvoorstel is namelijk gebaseerd op een selectie tussen vormen van jeugdzorg. Het voorstel beoogt de beschikbaarheid en borging van de kwaliteit van *bepaalde* vormen van jeugdzorg te regelen.

Hoe verhoudt een en ander zich met de huidige Jeugdwet?

Het wetsvoorstel strekt tot bevordering van de taken van de gemeenten zoals neergelegd in de artikelen 2.3 en 2.4 lid 2b van de Jeugdwet. Die artikelen maken géén onderscheid tussen verschillende vormen van jeugdzorg. Dat onderscheid maakt het wetsvoorstel wel, doordat het zich richt op de inkoop van kinderbeschermingsmaatregelen, jeugdreclassering en de moeilijk lokaal te organiseren specialistische jeugdzorg. Bij deze laatste vorm van jeugdzorg lijkt het te gaan om jeugdzorg met verblijf, jeugdzorg in een strafrechtelijk kader en de crisisjeugdzorg. Het wetsvoorstel heeft daardoor betrekking op vormen van jeugdzorg die veelal worden ingezet in een gedwongen kader. Het wetsvoorstel introduceert daarmee een (onbedoeld) onderscheid tussen vormen van jeugdzorg die op vrijwillige basis kunnen worden aangeboden en de jeugdzorg die in een gedwongen kader kan worden opgelegd.

Is het maken van dat onderscheid problematisch?

Het maken van dat onderscheid is problematisch, omdat het tot gevolg kan hebben dat de beschikbaarheid en kwaliteit van de zorg die in een gedwongen kader wordt aangeboden, beter wordt geregeld en met meer kwaliteitseisen wordt omgeven dan vrijwillige jeugdzorg.

Het maken van het onderscheid miskent de aard van de jeugdzorgplicht van de overheid. Verder is een belangrijk gezichtspunt dat de overheid verdragsrechtelijk is verplicht om de inbreuk op grondrechten zo veel mogelijk te voorkomen. Dat betekent hier dat toepassing van *gedwongen* jeugdzorg zoveel mogelijk moet worden voorkomen.

Het laat zich echter aanzien dat de in het wetsvoorstel voorgestelde regeling een aanzuigende werking heeft op de gedwongen jeugdzorg. In het advies van de Raad van State en de daaruit te kennen reactie

van de minister (zie p. 7 en 8 van het advies) wordt bevestigd, dat gemeenten niet verplicht zijn om te allen tijde alle soorten van jeugdzorg in stand te houden, behalve als het gaat om crisiszorg.

De vrijheid van gemeenten om zelf het aanbod van jeugdzorg te mogen bepalen, kan leiden tot de noodzaak om in te grijpen vanuit een gedwongen kader. Dat zal in het bijzonder het geval zijn bij gemeenten die de jeugdzorg niet goed op orde hebben of de jeugdzorg zodanig hebben versoberd dat geen of onvoldoende lokaal gecontracteerde zorg beschikbaar is.⁸

Om al deze redenen introduceert het wetsvoorstel een onderscheid tussen vormen van jeugdzorg dat op gespannen voet staat met het verbod van discriminatie bij de uitoefening van bij wet toegekende rechten en bij elk overheidshandelen.

Waarom is het belangrijk dat het stelsel zich richt op een verbetering van de beschikbaarheid en borging van de kwaliteit van alle vormen jeugdzorg?

Het is een gegeven dat kinderen niet van de ene op de andere dag depressief, suïcidaal of zelfbeschadigend worden. Kinderen krijgen niet opeens een eetstoornis. Kinderen worden niet opeens onhandelbaar. Jeugdcriminaliteit ontstaat ook niet ineens. Er is bij deze complexe problematiek bijna altijd sprake van een lange aanloop met bijvoorbeeld schoolverzuim, onvoldoende toezicht en/of een gebrekkige begrenzing door ouders of verzorgers en/of overvraagde ouders die door eigen problematiek, zorgen over bestaanszekerheid of de gevolgen van aanhoudende schuldenproblematiek worden overvraagd en overbelast zijn geraakt.

Kinderen en ouders hebben er recht op dat die lange aanloop wordt doorbroken, doordat zij worden voorzien van passende hulp, met de juiste deskundigheid, op het juiste moment. Altijd en hoe dan ook en daarom óók als het gaat om niet-specialistische zorg die niet makkelijk lokaal kan worden geregeld.

Dat recht hebben zij ongeacht of die jeugdzorg lokaal goed te organiseren is. Interventies met deskundige jeugdzorg op het juiste moment, kan voorkomen dat uiteindelijk specialistische jeugdzorg moet worden ingezet, al dan niet in een gedwongen kader.

Conclusie

Het wetsvoorstel regelt niet zoals vanuit een verdragsrechtelijk perspectief wel zou moeten, dat *alle* kinderen en ouders worden voorzien van passende hulp, met de juiste deskundigheid, op het juiste moment, óók in een vrijwillig kader. Het wetsvoorstel biedt een regeling die als onbedoeld gevolg kan

⁸ Illustratief is de Gemeente Groningen die als onderdeel van de hervormingsagenda heeft besloten om de basis jeugdzorg in de stad Groningen niet meer door verschillende externe partijen aan te bieden. De basisjeugdzorg is sinds begin 2023 belegd bij één organisatie: WIJ Groningen, met de bedoeling dat alle hulp door de sociale teams van de gemeente wordt geboden. Deze sanering van de basisjeugdzorg houdt in dat de jeugdzorg gericht op begeleiding en lichte behandeling in de stad Groningen niet meer door de 140 aanbieders, verdeeld over elf producten wordt aangeboden, maar uitsluitend nog door de eigen Wij-teams. De Gemeente Groningen ziet dit als het aansluiten bij landelijke ontwikkelingen waar gemeenten de opdracht hebben om lokale teams te versterken en de jeugdzorg die daar geboden wordt, af te bakenen van meer gespecialiseerde vormen van jeugdzorg. Jeugdzorg in deze gemeente is daarmee verworden tot een basisvoorziening. Zie hiervoor <https://www.sociaalwerknederland.nl/actueel/nieuws/12951-basis-jeugdzorg-in-groningen-een-aanbieder-dichtbij-het-gezin>. Het is de verwachting dat veel gemeenten op dezelfde wijze de jeugdzorg versralen en versoberen, zonder dat is geborgd dat kwalitatief toereikende (specialistische) jeugdzorg buiten een gedwongen kader beschikbaar blijft.

hebben dat de juiste jeugdzorg pas beschikbaar komt, als daartoe eerst fundamentele rechten zijn beperkt. Dat is ontoelaatbaar.