

Vergaderjaar 1986-1987

19399 **Voorstel van wet van de leden Worrell, Mik en Haas-Berger houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Wet op de Jeugdhulpverlening)**

A

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 11 november 1986

Bij Kabinetsmissive van 25 maart 1986, no. 102, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de toenmalige Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet van de leden Worrell, Mik en Haas-Berger, houdende regelen ten aanzien van de jeugdhulpverlening (Wet op de jeugdhulpverlening).

COMMENTAAR VAN DE INDIENERS

Blijkens mededeling van de Directeur van het Kabinet der Koningin van 16 december 1986 no. 54 machtigde Hare Majesteit de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Staatssecretaris van Justitie het advies van de Raad van State over het bovenvermelde voorstel van wet kenbaar te maken aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Bij brief van 29 december 1986 werd de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de Staatssecretaris van Justitie van deze mededeling in kennis gesteld. De initiatiefnemers hebben de eer u hierbij hun opmerkingen met betrekking tot dit advies te doen toekomen.

De initiatiefnemers hebben met grote belangstelling kennis genomen van eerdergenoemd advies. De initiatiefnemers ervaren het als een ondersteuning dat de Raad van State in het bijzonder een positieve werking verwacht van de keuze voor een uniform systeem van planning en financiering dat als beleidsuitgangspunt is gekozen bij het ingediende voorstel. Zij willen nogmaals benadrukken, dat ook voor hen bij de voorbereiding van dit initiatiefvoorstel de rapporten van de Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële

Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep voor Ambulante en Preventieve Voorzieningen en hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV) van grote betekenis zijn geweest.

De indieners constateren, dat nadat een grote meerderheid van de Tweede Kamer der Staten-Generaal zich reeds uitgesproken had voor een uniform systeem van planning en financiering, de Raad van State dit uitgangspunt deelt en ten volle onderschrijft. Vanuit deze positieve grondhouding, voortvloeiend uit het advies van de Raad van State, zijn er blijkens het advies ook op een aantal onderdelen kritische opmerkingen gemaakt over de voorgestelde wet- en regelgeving. De initiatiefnemers menen op de gemaakte opmerkingen van de Raad van State als volgt te moeten antwoorden.

1. De beleidsuitgangspunten met betrekking tot de jeugdhulp die hun neerslag hebben gevonden in de rapporten van de Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële Voorzieningen voor jeugdigen (IWRV) en van de Interdepartementale Werkgroep voor Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV), moeten worden beschouwd als een voldoende steun voor een integrale benadering van het jeugdhulpverleningsbeleid. Van een dergelijke benadering mag naar het oordeel van de Raad van State in het bijzonder een positieve werking worden verwacht door de keuze voor een uniform systeem van planning en financiering, zoals in het voorstel van wet is vervat.

Ook zullen van een zodanige wettelijke regeling een vermindering van coördinatieproblemen en een vergroting van de efficiency het gevolg kunnen zijn. Daartoe draagt bij het overgaan van de departementale beleidsverantwoordelijkheid met betrekking tot de meeste particuliere inrichtingen naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, zoals aangekondigd in de brief van de minister-president, Minister van Algemene Zaken, van 25 juli 1986 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 1985/86, 19 555, nr. 7) en in de memorie van toelichting op hoofdstuk VI van de begroting van uitgaven voor het jaar 1987 (Kamerstukken II 1986/87, 19 700, hoofdstuk VI, nr. 2, bladzijde 45).

Blijkens die toelichting geschiedt de overgang van de beleidsverantwoordelijkheid niet voor een relatief

1. De Raad meent dat de wijze waarop de positie van de Minister van Justitie in het wetsvoorstel is geregeld, onvoldoende waarborgen biedt voor diens verantwoordelijkheid ten aanzien van de tenuitvoerlegging van jeugdstraffen en jeugdmaatregelen en tevens ten aanzien van de samenhang van de werkzaamheden van (gezins)voogdij-instellingen met betrekking tot de in het Burgerlijk Wetboek geregelde gezagsvoorzieningen.

Wij willen in verband hiermee uiteenzetten hoe de bijzondere positie van de Minister van Justitie in het wetsvoorstel op verschillende punten tot uitdrukking wordt gebracht. In de eerste plaats willen wij wijzen op deze positie bij de planning. De wet bevat ten aanzien van de planning de norm dat in elk geval wordt voorzien in een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel is toegepast. Deze norm geldt zowel ten aanzien van de gezamenlijke planning van de Ministers van WVC en Justitie van landelijke voorzieningen (artikel 7, derde lid) als ten aanzien van de provinciale planning (artikel 10, derde lid), waarbij de betrokken bewindslieden richtlijnen kunnen geven voor de inhoud van het provinciale plan, teneinde inhoud aan deze norm te geven.

Tijdens het tijdelijke centrale systeem (hoofdstuk XI) geldt dezelfde norm ten aanzien van de planning van alle voorzieningen door de betrokken ministers (artikel 43, vierde lid).

In de tweede plaats willen wij benadrukken dat het wetsvoorstel

klein aantal inrichtingen voor jeugdigen die een bijzondere justitiële aandacht behoeven. Daarvoor blijft de departementale verantwoordelijkheid bij het Ministerie van Justitie. Genoemd worden de negen rijksinrichtingen, vier particuliere opvangtehuizen en vier particuliere tehuizen voor zeer intensieve behandeling.

De Raad is van oordeel dat de bijzondere positie van de Minister van Justitie voor wat betreft de justitiële hulpverlening ook in het wetsvoorstel gewaarborgd dient te blijven. De Minister van Justitie is immers verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van jeugdstraffen en jeugdmaatregelen en tevens voor de samenhang van de werkzaamheden van de (gezins)voogdij-instellingen met betrekking tot de in het Burgerlijk Wetboek *geregelde* gezagsvoorzieningen. Deze waarborgen zijn evenwel onvoldoende in het wetsvoorstel geregeld.

Zo blijkt nergens of de in artikel 263, vijfde lid, van het Burgerlijk Wetboek genoemde tuchtschool onder het beheer staat van de Minister van Justitie. Voor wat betreft de tenuitvoerlegging van straffen is niet geregeld dat de desbetreffende inrichtingen onder het beheer staan van de Minister van Justitie. De Raad mist in deze ook een bepaling, zoals thans in artikel 21, eerste lid, van de Beginselenwet voor de kinderbescherming is opgenomen, vooral nu de Minister van Justitie kan worden aangesproken op het in acht nemen van waarborgen voor de gestrafte, zoals de rechtsorde die eist. Ook met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de voorlopige hechtenis ontbreekt een regeling voor de betrokkenheid van de Minister van Justitie. Artikel 16 van de Beginselenwet wijst voor die tenuitvoerlegging de onder beheer van de Minister van Justitie staande rijksopvangtehuizen aan. Dit doet de vraag rijzen of in de toekomst een plaatsingsinstantie verantwoordelijk zal zijn voor het gevlucht zijn van iemand die in voorlopige hechtenis genomen is.

voorziet in voorrang voor «justitiepillen» bij plaatsing in residentiële, semi-residentiële voorzieningen en in pleeggezinnen. Om deze regeling, die niet instrumentaal is uitgewerkt concreter te maken hebben wij bij Nota van wijziging voorzien in een regeling die uitvoerders van dergelijke voorzieningen verplicht een «justitie-pupil» op te nemen, als hij plaats heeft. Verder hebben wij voorzien in een centraal meldingspunt voor jeugdigen die op grond van een rechterlijke uitspraak in een landelijke residentiële voorziening moeten worden geplaatst doch waarvoor geen plaats is gevonden bij toepassing van het eerste lid van het gewijzigde artikel 25. Het derde lid van artikel 25 voorziet erin dat in die landelijke voorzieningen vrijwillige plaatsingen niet plaatsvinden, zolang bij het centrale meldingspunt nog een jeugdige is geregistreerd die op die hulp wacht. Deze wijziging sluit aan bij hetgeen op dit punt is gesteld in het protocol van overdracht van inrichtingen op het terrein van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van WVC van 10 november 1986.

De Raad constateert terecht dat uit het wetsvoorstel niet blijkt of de straf van plaatsing in een tuchtschool slechts kan worden tenuitvoergelegd in een inrichting die onder het beheer staat van de Minister van Justitie. In het wetsvoorstel hebben wij afgezien van het voorschrijven van een bepaalde beheersvorm voor voorzieningen van jeugdhulpverlening. Wij hebben daarmee niet beoogd beheer van voorzieningen van overheidswege uit te sluiten. Uit de bepalingen omtrent de planning blijkt echter dat zowel is voorzien in de mogelijkheid van bekostiging van voorzieningen onder particulier beheer, als van instandhouding van voorzieningen door de overheid (zie bijvoorbeeld artikel 9).

De opmerking van de Raad van State met betrekking tot de tenuitvoerlegging van straffen is voor ons aanleiding geweest het wetsvoorstel op dit punt nogmaals te bezien. Een vergelijking met de vigerende regeling leert, dat slechts voor het tenuitvoerleggen van de straf van plaatsing in een tuchtschool is bepaald dat dit in een onder het beheer van de Minister van Justitie staande inrichting (d.w.z. rijksinrichting) moet geschieden.

Voor de overige jeugdstraffen en -maatregelen is anders dan de Raad kennelijk veronderstelt, is tenuitvoerlegging in een particuliere inrichting niet uitgesloten.

De opmerking van de Raad ten aanzien van de tuchtcholen heeft ons aanleiding gegeven alsnog in het wetsvoorstel te bepalen dat de straf van plaatsing in een tuchtcholen slechts in een rijksinrichting kan worden tenuitvoergelegd (artikel 51a). We achten het niet noodzakelijk in de wet expliciet vast te leggen dat een rijksinrichting werkt onder verantwoordelijkheid van de minister, aangezien dit inhaerent is aan het staan onder diens beheer. Dat de minister de directeur en het overige personeel benoemt, volgt eveneens daaruit.

Bij nadere overweging menen wij dat een aantal bepalingen die thans voorkomen in het Uitvoeringsbesluit Kinderbescherming (Stb. 1964, 327) een wettelijke basis behoeven. Nu het wetsvoorstel voorziet in de intrekking van de Beginselenwet voor de kindbescherming, hebben wij gemeend die wettelijke basis te moeten leggen in het Wetboek van Strafrecht en wel in een nieuw artikel 77ff van dat Wetboek.

Ten aanzien van de werkzaamheden van de (gezins-)voogdij-instellingen voorziet het wetsvoorstel in een handhaving van de bestaande in de Beginselenwet opgenomen regeling. Ook in de relatie tot de in het Burgerlijk Wetboek geregelde gezagsvoorzieningen is geen wijziging gebracht.

2. Bestudering van de regeling en de toelichting doet de overtuiging postvatten dat de regeling betrekking heeft op gesubsidieerde voorzieningen en dat de kwaliteitseisen bekostigingsvoorwaarden zijn. Dat laatste leest het college in artikel 32 en in de toelichting bij artikel 2. Uit de hoofdstukken III, IV, V en VIII blijkt evenwel niet dat ook het daar geregelde uitsluitend op bekostigde voorzieningen betrekking heeft. De bedoeling, zoals verwoord in de toelichting, zou in artikel 2 kunnen worden ingebracht door daar tot uitdrukking te brengen dat de eisen die de wet stelt slechts betrekking hebben op gesubsidieerde voorzieningen.

2. De Raad stelt voor in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen dat de eisen die de wet stelt slechts betrekking hebben op gesubsidieerde voorzieningen. Het opnemen van een dergelijke algemene bepaling is ons inziens niet goed mogelijk.

Het wetsvoorstel bevat een aantal bepalingen die niet zijn gericht op uitvoerders van voorzieningen doch op overheden als zodanig, bij voorbeeld de hoofdstukken I, II, IX en XI. Soms zijn de bepalingen gericht op uitvoerders en overheden (niet als uitvoerder) b.v. de hoofdstukken X en XII, of op anderen b.v. hoofdstuk VII, dat gericht is op bijdrageplichtigen. De hoofdstukken III, IV, V, VI en VIII richten zich tot uitvoerders van voorzieningen. De hoofdstukken III, IV, V en VIII gelden voor particuliere uitvoerders als bekostigingsvoorwaarde en voor overheidsuitvoerders als rechtstreeks werkende wettelijke norm.

Het bekostigingsvoorwaardelijke karakter van de tot uitvoerders gerichte bepalingen is neergelegd in artikel 31, eerste lid, onder b, 3^o.

De bepalingen van hoofdstuk VIII betreffende het inzagerecht creëren voor betrokkenen tevens een rechtstreekse aanspraak en privacy-bescherming.

3. De ouderlijke macht over een minderjarige is, behalve in de gevallen van een oplegging van een straf of maatregel of in de gevallen waarin een kind onder toezicht is gesteld (artikelen 255 en volgende, Boek 1, van het Burgerlijk Wetboek) dan wel een ouder uit de ouderlijke macht is ontheven, in het Nederlandse recht uitgangspunt bij de bepaling van de gewenste hulpverlening aan een kind. De Raad onderkent dat op het terrein van de jeugdhulpverlening deskundigen een belangrijke rol spelen, maar ziet daarin geen reden om na de beslissing tot plaatsing door de zogenaamde plaatsende instantie de invloed van de ouders uit te schakelen. Het wetsvoorstel kent na de beslissing tot plaatsing geen plaats toe aan de ouders. Artikel 23 bepaalt dat de uitvoerders in een regio ten aanzien van iedere jeugdige gezamenlijk vaststellen in welke voorziening deze zal verblijven, welke specifieke deskundigheid zal worden geboden en door wie deze deskundigheid beschikbaar zal worden gesteld. De Raad acht het wenselijk dat hier ook formeel aan de ouders invloed wordt toegerekend door in de regeling het overleg met hen te betrekken.

4. De opzet van de regeling van de planning laat in beginsel geen tussentijdse wijziging toe van de plannen die ingevolge de artikelen 7 en 10 voor vier jaren zullen gelden. Weliswaar kleeft aan het opleggen van een verplichting tot jaarlijkse

3. Wij onderschrijven uiteraard de visie van de Raad dat de ouderlijke macht, behalve in de gevallen waarin sprake is van een burgerrechtelijke of strafrechtelijke maatregel of een straf, uitgangspunt is bij de bepaling van de gewenste hulpverlening aan een kind. Wij hebben dit gegeven dan ook als uitgangspunt voor het wetsvoorstel genomen, zonder dit met zoveel woorden in de tekst vast te leggen.

Van hulpverlening, anders dan door tussenkomst van de rechter, kan slechts sprake zijn, indien de jeugdige of zijn ouders daartoe het initiatief hebben genomen. Als de deskundigen van mening zijn dat plaatsing in een (semi-)residentiële voorziening of een pleeggezin nodig is om de problemen op te lossen, kan een dergelijke oplossing nooit buiten de jeugdige om of tegen de wil van de ouders of voogd worden gerealiseerd.

De plaatsende instantie heeft tot taak te bezien welke vorm van hulpverlening, onder de gegeven omstandigheden, waarbij de opvattingen van de jeugdige en zijn ouders of voogd zeker een rol spelen, de meest aangewezen is.

Die vaststelling kan niet leiden tot gedwongen hulpverlening, maar heeft als rechtsgevolg dat niet aangegeven vormen van hulpverlening niet op grond van deze wet zullen worden verleend.

Wij willen niet ontkennen dat denkbaar is, dat ouders en jeugdigen in een probleemsituatie zich gedwongen zullen voelen de door de plaatsende instantie aanbevolen hulp ondanks bedenkingen te accepteren. In verband daarmee hebben we het voorstel van de Raad gevolgd en voorgeschreven dat jeugdigen en hun ouders of voogden bij de werkzaamheden met betrekking tot de plaatsing worden betrokken (artikel 30, tweede lid).

Ook in artikel 23 is een dergelijke bepaling opgenomen.

4. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State is in het wetsvoorstel thans bepaald dat *jaarlijks* voor vier jaren een plan wordt vastgesteld.

bijstelling het nadeel van de extra belasting voor de opstellers van de plannen, maar niettemin meent de Raad op de opnemings van een mogelijkheid van jaarlijkse bijstelling te moeten aandringen, aangezien hij een beleidsplan voor vier jaren, dat niet jaarlijks zou kunnen worden bijgesteld, een te strak kader acht.

5. Blijkens artikel 26 geschiedt de plaatsing in een voorziening van secundaire hulpverlening, welke niet als ambulante in de zin van artikel 1, derde lid, onder d, wordt beschouwd, slechts op voorstel van een bevoegd plaatsende instantie. Het is de Raad niet duidelijk of dit voorstel dwingend is voor de keuze van de categorie van de voorzieningen. Ook de regeling neergelegd in artikel 23 geeft hierover geen duidelijkheid, nu in deze bepaling gelezen kan worden dat de uitvoerders van het voorstel van de bevoegd plaatsende instantie kunnen afwijken. Het gebruik van de aanduiding «voorstel» in de artikelen 26 en 27 behoeft verduidelijking dan wel verdere uitwerking, ook omdat het college uit de laatste alinea van paragraaf 4 van hoofdstuk II van de memorie van toelichting meent te kunnen afleiden dat beoogd is het voorstel dwingend te doen zijn voor wat betreft de categorie van voorzieningen.

6. Aan de plaatsende instantie is in de regeling een belangrijke rol toegekend, maar de regeling geeft onvoldoende aan wat men zich daarbij moet voorstellen. Structuur, onderlinge samenhang, wijze van functioneren, relatie tot anderen en controleerbaarheid komen naar het oordeel van de Raad onvoldoende tot uitdrukking. Artikel 29 bepaalt slechts dat Uw ministers personen en instanties of categorieën daarvan kunnen aanwijzen. De memorie van toelichting (bladzijde 11, eerste alinea) geeft een vage voorstelling van deze instanties. Gewezen wordt op voogdij-instellingen en huisartsen, maar ook wordt gesteld dat de aan te wijzen instanties geen uitvoerders in de zin van het wetsvoorstel behoeven te zijn. Daarmee wordt gesuggereerd dat de instanties dat in beginsel wel kunnen zijn.

De plaatsende instantie vormt een zeer belangrijk element binnen de tot stand te brengen organisatiestructuur, nu zij in vele gevallen zal bepalen of jeugdhulp geboden moet worden. Daarbij eist artikel 30 weliswaar een jaarlijkse verslaglegging van het

5. Terecht constateert de Raad dat de keuze door een plaatsende instantie van een bepaalde categorie van voorzieningen dwingend is, in die zin, dat op grond van deze wet slechts hulp in een voorziening van die categorie kan worden verleend. Dit geldt ook bij de toepassing van artikel 23. Het verschil is dat bij de toepassing van dit artikel de uitvoerders gezamenlijk bepalen in welke voorziening van de aangewezen categorie de jeugdige geplaatst zal worden.

In verband met een aanpassing van hoofdstuk IV waarop wij bij punt 6 nog zullen ingaan, is het woord voorstel inmiddels vervallen.

6. De Raad signaleert dat de regeling van de plaatsende instanties onvoldoende is uitgewerkt. Dit is voor ons aanleiding geweest de regeling, met behoud van de hoofdlijnen van de gekozen systematiek, verder uit te werken.

Het betreft zowel de aanwijzing van plaatsende instanties (thans erkenning genoemd) als de door hen te verrichten werkzaamheden en de daarbij te hanteren werkwijze.

De gewijzigde regeling sluit aan bij de voorgenomen Erkenningregeling vrijwillige plaatsingen jeugdhulpverlening, zoals deze in concept door het Ministerie van WVC in overleg is gebracht. De wet bepaalt dat voor erkenning als plaatsende instantie in aanmerking komen uitvoerders van voorzieningen van ambulante hulpverlening, mits zij aan de bij of krachtens de wet gestelde eisen voldoen. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van instellingen of instanties, niet zijnde uitvoerders worden aangewezen, die eveneens voor erkenning in aanmerking komen. Deze opzet betekent in vergelijking tot de huidige situatie

plaatsingsbeleid, maar volgens dit artikel is het voldoende, indien verslag wordt gedaan aan de plaatsingsvoorstellen. De gevallen, waarin geen plaatsingsvoorstel wordt gedaan, behoeven derhalve niet te worden vermeld. Verder trekt de aandacht dat het verslag wordt beoordeeld door het jeugdhulp-advies team. Eerst wanneer dat team van oordeel is dat het plaatsingsbeleid niet in overeenstemming met de regeling is, wordt de centrale overheid bij de zaak betrokken (artikel 30, vierde lid).

Het belang van de plaatsende instantie kan, zo meent het college, ook worden beklemtoond door te wijzen op een van de doelstellingen van het wetsvoorstel, te weten een samenhangend beleid in het aanbod te bevorderen. Een dergelijk beleid vraagt ook een samenhangend beleid met betrekking tot de totstandkoming van de vraag nu, zoals in casu het geval is, de vraag wordt bepaald door een ander dan de hulpzoekende (jeugdige of ouder). Thans is het zo dat de beslissing waar een jeugdige geplaatst wordt afhangt van de hulpverlenende instantie waar wordt aangeklopt (memorie van toelichting, bladzijde 1, laatste volledige volzin). Niet duidelijk is of hierin wezenlijk verandering wordt gebracht, indien de plaatsingsbeslissing straks afhankelijk wordt van de plaatsende instantie waar (toevallig) wordt aangeklopt.

Door dit ontbreken van een waarborg voor een zoveel mogelijk uniform beleid van de plaatsende instanties is het wetsvoorstel naar het oordeel van de Raad op dit onderdeel onvoldoende doordacht en uitgewerkt. De vaagheid van de normering aan de hand waarvan de plaatsende instanties moeten beoordelen of, en zo ja, welk plaatsingsvoorstel moet worden gedaan, versterkt dit oordeel (vergelijk artikel 1, eerste lid, onder c, artikel 24 en de formulering van de voorzieningenomschrijving in de bijlage). Het college beveelt aan om met handhaving van de structuur van het wetsvoorstel wijzigingen aan te brengen waardoor een extra waarborg wordt geboden voor regionaal en landelijk zoveel mogelijk uniforme criteria voor plaatsingsvoorstellen van de plaatsende instanties, bij voorbeeld door per regio een plaatsende instantie te realiseren die samenwerkt met het samenwerkingsverband, zoals ook de raden voor de kinderbescherming dat blijkens het voorstel zullen doen

een aanmerkelijke beperking van de categorieën instellingen en instanties die erkend kunnen worden.

Het nieuwe artikel 30 werkt de taak van de plaatsende instanties uit. De taak is, bezien welke hulp, gezien de problematiek van de jeugdige, voor hem de meest aangewezen is te achten, en de noodzaak tot voortzetting daarvan regelmatig te toetsen. Leidraad hierbij is het bepaalde in artikel 24, nl. dat de hulp geboden moet worden in de minst ingrijpende vorm, zo dicht mogelijk bij huis en gedurende een zo kort mogelijke periode.

De eerste vraag die een plaatsende instantie zich, gezien deze criteria, moet stellen, is of met ambulante hulpverlening kan worden volstaan. Anders dan de Raad veronderstelt, moet ook een conclusie die leidt tot ambulante hulpverlening in een rapport worden neergelegd, zodat ook dit beleid getoetst kan worden (artikel 30, derde lid).

Het komt ons voor dat het niet mogelijk is uniforme criteria voor plaatsingen vast te stellen. De behoefte aan hulp is immers zo individueel bepaald dat het ondenkbaar is, voor ieder probleem dat zich kan voordoen een standaard oplossing voor te schrijven. Verwacht wordt dat van de beperking van het aantal plaatsende instanties al een zekere uniformerende werking zal uitgaan die tot vergroting van samenhang in de plaatsing zal leiden.

De suggestie van de Raad om plaatsende instanties bij de werkzaamheden van het samenwerkingsverband te betrekken, heeft ons aanleiding gegeven artikel 15, vijfde lid, aan te passen.

Een erkenning als plaatsende instantie kan o.a. worden ingetrokken als het plaatsingsbeleid niet in overeenstemming is met de wet. Dit kan zowel gebeuren naar aanleiding van een schriftelijke mededeling van het jeugdhulpadvies team als ook op grond van eigen waarneming, bijvoorbeeld via de inspectie.

(artikel 15, vijfde lid), en waarbij de gezamenlijke uitvoerders ook invloed hebben op het beslissingsproces bij de plaatsende instanties. Gelet op het aspect van de kosten zal de beoogde budgettaire neutraliteit daarvoor een belemmering kunnen vormen. Gedacht kan evenwel ook worden aan een grotere betrokkenheid van de per regio samenwerkende uitvoerders bij de werkzaamheden van de plaatsende instanties door middel van het jeugdhulp-adviesteam en een grotere bemoeienis van het Rijk met het beleid van de plaatsende instanties.

Artikelen

7. De in artikel 25 gebezigde aanduiding «maatregel van justitiële kinderscherming» ware in de definitiebepalingen te omschrijven dan wel nader te concretiseren door een verwijzing naar de wettelijke bepalingen die aan een dergelijke maatregel ten grondslag kunnen liggen.

8. Met betrekking tot het inzage-recht, zoals geregeld in artikel 36, wordt in de memorie van toelichting gesteld dat de regeling een voorlopige is, die vooruitloopt op de wetsvoorstellen inzake patiëntenrechten en de persoonsregistraties. De Raad vraagt zich af of het zinvol is om in een incidentele wettelijke regeling als deze een onderwerp te regelen dat reeds in een voorstel voor een algemene wet is opgenomen. In de memorie van toelichting ware hierop in te gaan.

Overigens is de Raad van oordeel dat voorgeschreven moet worden dat in het belang van de minderjarige inzage in bepaalde gegevens kan worden geweigerd, indien een ernstig vermoeden bestaat dat die inzage de betrokkene kan schaden.

Het artikel geeft de mogelijkheid dat de inzage in de gegevens en afschrift daarvan niet wordt toegestaan c.q. verstrekt aan de ouder of voogd voor zover de jeugdige van bezwaar heeft doen blijken en in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen. Het college meent dat in deze kwestie een toetsing door de kinderrechtter nuttig en wenselijk is. Daartoe ware de bepaling, bij handhaving daarvan, aan te passen.

9. De van overeenkomstige toepassingverklaring in artikel 47,

Artikelen

7. De aanduiding «maatregel van justitiële kinderscherming» is in artikel 1 als definitiebepaling opgenomen.

8. Wij menen dat met een regeling van het inzage-recht en privacybescherming op het terrein van de jeugdhulpverlening, waarbij het gaat om zeer persoonlijke gegevens waaraan nogal ingrijpende gevolgen kunnen worden verbonden, niet kan worden gewacht op een mogelijk nog jarenlang uitblijvende algemene wettelijke regeling terzake.

Evenmin volgen wij het oordeel van de Raad dat voorgeschreven moet worden dat in bepaalde gevallen inzage in bepaalde gegevens kan worden geweigerd. Wij kiezen niet voor een systeem waarbij het aan de hulpverlener is om uit te maken of betrokkene bepaalde informatie kan verwerken. Het is uiteraard de verantwoordelijkheid van de hulpverlener de informatie op zodanige wijze te verstrekken of de inzage zodanig te begeleiden dat schadelijke effecten daarvan zoveel mogelijk achterwege blijven.

Ook de suggestie van de Raad om een bezwaar van de jeugdige tegen het verlenen van inzage in of afschrift van gegevens aan zijn ouders door de kinderrechtter te kunnen doen toetsen, nemen wij niet over. Wij zijn van oordeel dat mondige minderjarigen zelf moeten kunnen beslissen of en in hoeverre hun ouders over gegevens, hen aangaande, kunnen beschikken.

9. In artikel 47, derde lid, is alsnog expliciet bepaald dat aanvaarde

derde lid, moge voor wat haar bedoeling betreft duidelijk zijn. Het verdient echter aanbeveling de bedoeling op een andere wijze tot uitdrukking te brengen, bij voorbeeld door te bepalen dat de instelling deelneemt aan de werkzaamheden van het samenwerkingsverband.

10. Ten aanzien van de overgangsbepalingen in de artikelen 57 tot en met 65 meent het college dat een regeling met betrekking tot de totstandkoming van het eerste provinciale plan na de inwerkingtreding van de wet niet kan worden gemist. Na afloop van de centrale planning (hoofdstuk XI) zal immers een provinciaal plan moeten worden opgesteld. De provinciale planning dient op de centrale planning geënt te zijn (artikel 10, tweede lid, onder d) en daarop zal gewacht moeten worden, tenzij het eerste provinciale plan geënt zal kunnen worden op het centrale plan dat krachtens hoofdstuk XI is opgesteld. Daartoe ware dan een overgangsbepaling op te nemen. Ook met betrekking tot artikel 14 meent de Raad dat erin voorzien zal moeten worden dat geen «vacuümperiode» ontstaat na 1 januari 1992, indien nog geen Rijksplan voorhanden is.

Het belang hiervan kan worden onderstreept door te wijzen op het feit dat de planningsregeling op verschillende plaatsen spreekt over het komende kalenderjaar (bij voorbeeld de artikelen 9 en 12).

11. De Raad acht de in artikel 60 gekozen constructie van het intrekken van een wet met uitzondering van bepaalde artikelen en daarbij behorende gedelegeerde regelgeving uit een oogpunt van eenvoud en toegankelijkheid weinig gelukkig. De toelichting op dit artikel maakt duidelijk dat voor wat betreft de artikelen 26a tot en met 26k van de Beginselenwet (klachtregeling) de behandeling van het wetsvoorstel inzake het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen wordt afgewacht om dan te beoordelen of behoefte bestaat aan een bijzondere regeling voor het terrein van de jeugdhulpverlening. Deze toelichting kan de keuze van handhaving van de artikelen 26a tot en met 26k uit een oogpunt van wetstechniek niet dragen. De toelichting ziet immers op een inhoudelijke kwestie, te weten of er een klachtenregeling moet zijn op het

(gezins-)voogdij-instellingen moeten deelnemen aan het samenwerkingsverband. Voor wat betreft de overeenkomstige toepasselijkheid op deze rechtspersonen van de bepalingen van hoofdstuk VIII is de tekst gehandhaafd, aangezien het niet mogelijk bleek door explicitering grotere duidelijkheid te bereiken.

10. In artikel 56 is, overeenkomstig de suggestie van de Raad, thans een overgangsregeling getroffen die erin voorziet dat het eerste provinciale plan kan worden vastgesteld op basis van vooraf bekend te maken financiële gegevens. Tevens is in dat artikel in een daarmee samenhangende overgangsbepaling ten aanzien van artikel 14 voorzien. Naar aanleiding van deze opmerking van de Raad hebben wij overigens artikel 9, eerste lid, onder c, zodanig aangepast dat voor het jaar x aan de provincies duidelijkheid zal worden geboden over de te verwachten uitkering voor het jaar x + 1, zij het dat een voorbehoud is opgenomen in verband met het budgetrecht van de wetgever.

11. Gezien de opmerkingen van de Raad dienaangaande, hebben wij de artikelen 24 en 26a tot en met 26k van de Beginselenwet voor de kindbescherming thans integraal in het wetsvoorstel overgenomen (Hoofdstuk XIIB).

terrein van de door het wetsvoorstel geregelde voorzieningen. Met betrekking tot die kwestie wordt het standpunt ingenomen en in artikel 60 verwoord dat er met betrekking tot bepaalde categorieën van voorzieningen een klachtenregeling moet zijn, en wel de klachtenregeling, zoals die thans is opgenomen in de desbetreffende artikelen van de Beginselenwet.

Nu beoogd wordt die wet in te trekken, omdat de materie bij het voorliggende wetsvoorstel geregeld wordt, ware naar het oordeel van het college ook de klachtenregeling van de artikelen 26a tot en met 26k in het voorliggende wetsvoorstel op te nemen. Als het voornemen bestaat om te zijner tijd bij de behandeling van het wetsvoorstel op het democratisch en doelmatig functioneren van gesubsidieerde instellingen op deze kwestie terug te komen, kan alsnog een wijziging worden aangebracht in de voorliggende regeling. Evenzo ware de vermogensrechtelijke bepaling van artikel 24 van de Beginselenwet op te nemen in het voorliggend voorstel.

12. Voor enkele redactionele kanttekeningen moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging de Staatssecretaris van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur te machtigen dit advies kenbaar te maken aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Lijst van redactionele kanttekeningen, behorende bij het advies no. W13.86.0164 van de Raad van State van 11 november 1986

- De definitiebepaling van «jeugdige» in artikel 1, eerste lid, onder b, ware uit te breiden met het gestelde in het tweede lid.
- In artikel 61, onder C, ware voor het nieuwe eerste lid van het daar genoemde artikel 263 een zinsnede op te nemen luidende: Het eerste lid komt te luiden:.
- De wijziging voorgesteld in artikel 61, onder E, ware voor wat betreft het daar genoemde artikel 305, eerste lid, redactioneel te verbeteren.

12. De redactionele opmerkingen van de Raad hebben wij verwerkt.

Tot slot zij vermeld dat wij aanleiding hebben gevonden het wetsvoorstel op enige andere punten te wijzigen. Voor een toelichting op de redenen hiervoor en de inhoud ervan verwijzen wij naar de door ons ingediende nota van wijziging.

Worrell
Haas-Berger