

Vergaderjaar 1986–1987

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

Nr. 9 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN CULTUUR EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Rijswijk, 18 maart 1987

1. Inleiding

Het door de kamerleden Worrell, Mik en Haas-Berger ingediende initiatiefwetsvoorstel jeugdhulpverlening (kamerstukken II 1986–1987, 19399, nr. 8) heeft in het kabinet geleid tot nader beraad over de wetgeving voor de jeugdhulpverlening. Overeenkomstig onderdeel 4.4. van de procedureregels voor de behandeling van voorstellen van wet en algemene maatregelen van bestuur en mede gelet op de toezeggingen die tijdens de behandeling van de begroting van WVC over de wetgeving op dit terrein zijn gedaan stellen wij u, daartoe gemachtigd door de ministerraad, hierbij op de hoogte van de bevindingen waartoe dit beraad het kabinet heeft gebracht. Hierin is rekening gehouden met de nieuwe situatie die door de overdracht van justitie-inrichtingen naar WVC en het terzake gesloten protocol van overdracht, is ontstaan.

2. De reikwijdte en de financieringswijze

In de rapporten van de Interdepartementale Werkgroep voor Residentiële Voorzieningen voor Jeugdigen (IWRV) en de Interdepartementale Werkgroep voor Ambulante en Preventieve Voorzieningen voor hulpverlening aan jeugdigen (IWAPV) wordt een groot aantal voorzieningen tot het terrein van de jeugdhulpverlening gerekend. Het initiatief-wetsvoorstel merkt – van de in de rapporten genoemde voorzieningen – het kruiswerk, de basisgezondheidsdiensten en de debielen-internaten niet aan als voorzieningen van jeugdhulpverlening in de zin van de wet. De argumenten die de indieners daarvoor aandragen onderschrijven wij.

Van de overige in de rapporten genoemde voorzieningen zijn de medische kindertehuizen (MKT), de medische kleuterdagverblijven (MKD), en de RIAGG's aangewezen als verstrekkingen op grond van de Ziekenfondswet of de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

In de opvatting van het kabinet dient de samenhang van de MKT's en de MKD's met de overige voorzieningen van jeugdhulpverlening te

prevaleren boven hun samenhang met algemene voorzieningen van gezondheidszorg. Het kabinet is van oordeel dat deze voorzieningen geregeld moeten worden in en bekostigd moeten worden op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening, waarbij ook het aspect van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven en verkleining van de wig en verlaging in de collectieve lastendruk zal worden betrokken.

Anders ligt het naar het oordeel van het kabinet met de jeugdsecties van de RIAGG's en de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken. Het kabinet kan zich in het initiatief-wetsvoorstel wat betreft deze volksgezondheidsvoorzieningen maar gedeeltelijk vinden. Deze voorzieningen zijn weliswaar belangrijk in het kader van de jeugdhulpverlening, maar inhoudelijk en organisatorisch zijn zij zo verweven met het volksgezondheidscircuit dat zij in het wettelijke kader voor dit circuit geregeld en op grond van dat wettelijk kader bekostigd dienen te blijven. Bovendien zou algehele onderbrenging van de jeugdsecties van de RIAGG's onder de Wet op de jeugdhulpverlening zich niet verdragen met het beleid dat het afgelopen decennium ten aanzien van de ambulante geestelijke gezondheidszorg is gevoerd, en dat is vastgelegd in de nieuwe Nota geestelijke gezondheidszorg (18 463, nr. 2). Bij de keuze van het kabinet voor handhaving van de huidige financieringswijze van de jeugdsecties van de RIAGG's spelen tevens overwegingen van eenvoud en deregulering mee. Zo maken de jeugdsecties van de RIAGG's deel uit van een algemene, niet uitsluitend op jeugdigen gerichte, volksgezondheidsvoorziening die als AWBZ-verstrekking is geregeld. Het plannen en bekostigen van de jeugdsecties van de RIAGG's in de Wet op de jeugdhulpverlening zou met zich brengen dat één instelling werkzaamheden verricht die via verschillende financieringsstromen worden bekostigd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken. In de bijlage bij het initiatief-wetsvoorstel zijn de adviesbureaus voor jeugd en gezin niet opgenomen. Deze dienen naar het oordeel van het kabinet onder de wet te vallen. Tenslotte zullen ook de voorzieningen die in het kader van het zogenaamde aanvullend beleid jeugdhulpverlening zijn gestart onder de wet moeten vallen.

Het kabinet is voornemens om, met behoud van de relaties die de jeugdsecties van de RIAGG's onderhouden met de belendende volksgezondheidsvoorzieningen, de samenhang op uitvoeringsniveau van deze jeugdsecties met voorzieningen van jeugdhulpverlening te regelen door bij de wet te bepalen dat deze jeugdsecties deel moeten nemen aan het samenwerkingsverband jeugdhulpverlening. Voorts zullen de jeugdsecties van de RIAGG's een rol kunnen spelen als plaatsende instanties, dat wil zeggen dat zij bevoegd zullen zijn vast te stellen of andere dan ambulante hulp voor een jeugdige aangewezen is te achten. Dit laatste vereist geen specifieke wettelijke bepaling.

Ten aanzien van de debieleninternaten heeft het niet onze voorkeur ze als voorzieningen van jeugdhulpverlening in deze wet te regelen. Wel zal in het volksgezondheidsbeleid worden gewaarborgd dat de justitiepupillen die daarop zijn aangewezen op dezelfde voet als dit thans gebeurt in die voorzieningen kunnen worden opgenomen.

Ten aanzien van de financieringswijze wordt het volgende opgemerkt. Het initiatief-wetsvoorstel gaat uit van begrotingsfinanciering van alle in het wetsvoorstel geregelde voorzieningen van jeugdhulpverlening. Het kabinet is met de indieners van oordeel dat een samenhangend beleid eenvoudiger te bereiken is met één financieringswijze voor alle voorzieningen dan met handhaving van verschillende financieringsstromen.

Dit uitgangspunt brengt mee, dat de nodige maatregelen zullen worden getroffen om de MKT's en MKD's het verstrekkenkarakter te ontnemen. Hierbij zal bijzondere aandacht worden gegeven aan een zodanige inpassing van deze voorzieningen in de Wet op de jeugdhulpverlening, dat handhaving van de thans uitgeoefende functies en kwaliteit van zorg kan worden gegarandeerd.

Op de positie van de Justitie-voorzieningen in het initiatief-voorstel zal bij punt 4 apart worden ingegaan.

3. Planning

Het initiatief-wetsvoorstel Worrell c.s. gaat er naar de mening van het kabinet terecht van uit dat het de voorkeur verdient het ingewikkelde proces van verspreiding en herstructurering van de jeugdhulpverlening te doen plaatsvinden onder directe verantwoordelijkheid van de ministers. De initiatiefnemers hebben hiervoor in het wetsvoorstel een termijn van vier jaar vastgelegd. Het kabinet acht het onmogelijk een dergelijke ingewikkelde en ingrijpende operatie binnen die termijn zorgvuldig uit te voeren. Dit oordeel wordt ingegeven door de ervaringen die tot nu toe met dergelijke operaties zijn opgedaan.

Het kabinet meent bovendien dat het niet verantwoord is nu al in de wet vast te leggen welke periode voor de herstructurering en verspreiding zal moeten worden uitgetrokken.

Het kabinet blijft van oordeel dat het toekennen van taken en bevoegdheden aan de provincies met betrekking tot een groot aantal van de voorzieningen van jeugdhulpverlening – zij het na de verspreidings- en herstructureringsperiode – gewenst is. Hoe de decentralisatie dan gestalte moet krijgen kan pas goed worden beoordeeld, als duidelijk is hoe de situatie binnen de jeugdhulpverlening zal zijn ten gevolge van de verspreiding en herstructurering. Om die reden zien wij er van af in de wet een uitgewerkte regeling als hoofdstuk II van het initiatief-wetsvoorstel met betrekking tot een decentrale beleidsvoering op te nemen.

Tenslotte mag er in dit verband op worden gewezen dat ten aanzien van de hierna onder 4b en 4d te behandelen voorzieningen blijvend een centrale beleidsvoering door de Minister van Justitie noodzakelijk is.

Daaraan is ook uitdrukking gegeven in het reeds genoemde protocol van overdracht.

De omstandigheid dat het (centrale) beleid gedurende een aantal jaren voornamelijk zal zijn gericht op verspreiding en herstructurering en het realiseren van een financiële taakstelling is voor het kabinet – nog daargelaten de thans plaatsvindende herbezinning op planningsvoorschriften als zodanig – aanleiding geweest te bezien of wellicht een eenvoudiger planningsstelsel kan worden toegepast. Voorgesteld wordt periodiek een nota met beleidsvoornemens door de betrokken ministers aan de Staten-Generaal te doen voorleggen. Op deze wijze wordt de betrokkenheid van de Staten-Generaal bij de verspreiding en herstructurering gewaarborgd. Voordat de beleidsvoornemens aan de Staten-Generaal worden overgelegd, zullen de provincies en het particulier initiatief in de gelegenheid worden gesteld hun oordeel daarover uit te spreken. De betrokken ministers stellen bovendien jaarlijks gezamenlijk vast welke gevolgen de aldus vastgestelde beleidsvoornemens hebben voor de omvang en verspreiding van de (gesubsidieerde) instellingen.

4. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie voor de ten uitvoerlegging van straffen en maatregelen

a. Voorzieningenniveau

Het initiatief-wetsvoorstel kent als norm voor de planning dat er een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening aanwezig dient te zijn ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van kinderscherming geldt of zal gelden. Wij zijn van mening dat deze norm voldoende waarborg biedt voor de totstandkoming van een totaal voorzieningenniveau dat voldoende ruimte biedt voor justitiële plaatsingen.

b. Voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen

De voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen nemen in het initiatief-wetsvoorstel een aparte plaats in (hoofdstuk XII) omdat de grondslag van hun bemoeienis is gelegen in een rechterlijke maatregel inzake het gezag. Zij zijn derhalve primair gezagsvoorzieningen. Het initiatief-wetsvoorstel

besteedt geen aparte aandacht aan een ander aspect van het functioneren van deze instellingen. Uit hoofde van hun gezagstaak plaatsen de voogdij-instellingen immers bij voorbeeld in pleeggezinnen en in residentiële voorzieningen. Bovendien begeleiden zij dergelijke plaatsingen. De gezinsvoogdij-instellingen begeleiden onder leiding van de kinderrechter onder toezicht gestelde jeugdigen, ook als zij uit huis zijn geplaatst.

Het initiatief-wetsvoorstel ontkoppelt het functioneren als gezagsvoorziening van de andere hiervoor genoemde functies. Immers, uit artikel 48, tweede lid, kan worden afgeleid, dat op grond van hoofdstuk XII niet alleen geen subsidie kan worden verleend in de kosten verbonden aan plaatsing in een residentiële voorziening, maar evenmin in die verbonden aan plaatsing in een pleeggezin.

Op dit punt zij het volgende opgemerkt. Voogdij-instellingen moeten als gevolg van de omstandigheid dat de ouders uit de ouderlijke macht ontzet zijn, of daarvan zijn ontheven, wel haast per definitie de onder hun gezag geplaatste jeugdigen uit huis plaatsen. Een en ander vereist regelgeving die waarborgt dat het functioneren van de voogdij-instelling als gezagsvoorziening gekoppeld blijft aan het optreden als plaatsende en begeleidende instantie ten aanzien van jeugdigen waarover zij het gezag uitoefent. Een voogdij-instelling kan plaatsing van een pupil in een residentiële voorziening realiseren met – zonodig – een beroep op de voorrangsregeling. Plaatsing anders dan in een residentiële voorziening dient – gelet op het vorengaande – haar verantwoordelijkheid te blijven. Voogdij-instellingen moeten daartoe beschikken over de nodige financiën. Het aantal gezagsmaatregelen wordt bepaald door de rechter. De financiering van de voogdij-instellingen zal dan ook op de huidige voet moeten worden voortgezet, namelijk met garanties dat plaatsing anders dan in een residentiële voorziening altijd wordt betaald. Daartoe zullen bij de subsidiërende overheid gelden moeten worden gereserveerd. Het initiatief-wetsvoorstel voorziet niet in een dergelijke financieringswijze. Ten aanzien van de gezins-voogdij-instellingen achten wij het van belang dat ook daarvoor de huidige financieringssystematiek die eveneens is gebaseerd op het aantal rechterlijke uitspraken gehandhaafd blijft.

c. De voorrangsregeling voor justitie-pupillen

De wijze waarop in het initiatief-wetsvoorstel de voorrang voor jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van kindbescherming is getroffen is geregeld, waaronder het centrale meldingspunt, komt overeen met hetgeen daaromtrent in het Protocol van overdracht van inrichtingen op het terrein van het Ministerie van Justitie naar het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is vastgelegd. Aan een voorrangsbevestiging ten aanzien van plaatsing in een pleeggezin bestaat bij ons geen behoefte gelet op het hiervoor, onder b, gestelde.

d. Residentiële voorzieningen die tot de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie behoren

Het Protocol van overdracht handhaaft de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie over een aantal kindbeschermingsinrichtingen. Het gaat daarbij om acht particuliere inrichtingen en acht rijksinrichtingen.

Het initiatief-wetsvoorstel bevat geen bijzondere regeling ten aanzien van deze inrichtingen, zij het dat wordt bepaald dat de tuchtschoolstraf altijd in een rijksinrichting moet worden ten uitvoer gelegd. In dat voorstel geschiedt de planning en bekostiging van die inrichtingen op gelijke voet met andere voorzieningen van jeugdhulpverlening. Deze inrichtingen dragen naar het oordeel van het kabinet een zeer specifiek karakter. Zij zijn immers bestemd voor jeugdigen die met de strafrechter in aanraking zijn gekomen en die dientengevolge te maken krijgen met preventieve hechtenis, arrest, tuchtschoolstraf, ter beschikkingstelling van de regering (t.b.r.), plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling en ondertoezichtstelling.

Het kabinet kiest er voor dat in de Wet op de jeugdhulpverlening wordt vastgelegd, dat de Minister van Justitie verantwoordelijk zal zijn voor de instandhouding dan wel subsidiëring van een genoegzaam aantal van deze inrichtingen. Het beleid ten aanzien van deze inrichtingen zal samen met de in punt 3 bedoelde nota met beleidsvoornemens ten aanzien van de overige voorzieningen aan de Staten-Generaal worden gepresenteerd.

De Wet op de jeugdhulpverlening zou moeten aangeven, dat de onder verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallende inrichtingen bestemd zijn voor de opnemings van jeugdigen uit de eerder genoemde categorieën. Waar een preventieve hechtenis, arrest, tuchtschoolstraf, een t.b.r., of een plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling ten uitvoer kan worden gelegd, zal door wijziging van het Wetboek van Strafrecht geregeld kunnen worden. Hoewel de Beginselenwet voor de kindbescherming de mogelijkheid biedt dat de hiervoor bedoelde categorieën jeugdigen ook in andere voorzieningen van jeugdhulpverlening worden opgenomen, komt dat in de praktijk niet voor, vooral omdat die voorzieningen geen gesloten karakter dragen en niet beschikken over de mogelijkheid van afzondering. De totstandkoming van een Wet op de jeugdhulpverlening is voor het kabinet aanleiding om de regelgeving op onder andere dit punt in overeenstemming te brengen met de praktijk.

5. Inzagerecht

Het initiatief-wetsvoorstel bevat in hoofdstuk VIII een regeling betreffende het inzagerecht.

Het initiatief-wetsvoorstel geeft aan de jeugdige, zijn ouders of voogd het recht op inzage in en afschrift van gegevens die een voorziening met betrekking tot de jeugdige onder zich heeft. Van een beperking van dit recht is slechts sprake indien verstrekking van inzage of afschrift voor een derde kennelijk ernstig nadeel zou opleveren. Het kabinet is van oordeel dat van beperking van het recht sprake zal moeten zijn indien:

- a. het belang van de verstrekking niet opweegt tegen het recht van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de bescherming van medische en psychologische onderzoeksresultaten die een individueel geval betreffen, of
- b. de verstrekking zou kunnen leiden tot onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken personen.

Het initiatief-wetsvoorstel regelt voorts dat jeugdigen die in staat kunnen worden geacht tot een redelijke waardering van hun belangen terzake, kunnen beletten dat aan hun ouders of voogd inzage of afschrift wordt verstrekt.

Het kabinet is van oordeel dat een zodanige bepaling niet zou moeten worden opgenomen, omdat zulks zeker als het gaat om vrijwillige hulpverlening een te grote inbreuk op de rechten en belangen van de ouders of voogd betekent.

Het kabinet geeft de voorkeur aan de mogelijkheid tot weigering van inzage of afschrift aan de ouders of voogd op de vorenvermelde gronden. Voorts zouden, naar het oordeel van het kabinet, inlichtingen aan anderen dan de jeugdige, diens ouders of diens voogd («derden») niet dan met toestemming van de jeugdige moeten kunnen worden gegeven. Indien de jeugdige nog geen twaalf jaar oud is of die leeftijd heeft bereikt en niet in staat kan worden geacht tot een redelijke waardering van zijn belangen terzake, dient de toestemming van de wettige vertegenwoordiger te zijn vereist. Ook hier zou verstrekking van inzage of afschrift moeten kunnen worden geweigerd op vorenvermelde gronden.

Bijzondere aandacht verdient nog de verstrekking van inlichtingen of inzage, benodigd in verband met wetenschappelijk of statistisch onderzoek.

6. Conclusies

Gezien onze sterk van het initiatief-wetsvoorstel afwijkende opvattingen over de reikwijdte, de termijn van de decentralisatie, de vormgeving van de planning, alsmede de eigen positie van de justitiële voorzieningen en de blijvende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie daarvoor, zullen wij bevorderen dat van de zijde van de regering op korte termijn een wetsvoorstel inzake de jeugdhulpverlening bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden ingediend.

De Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur,
L. C. Brinkman

De Staatssecretaris van Justitie,
V. N. M. Korte-van Hemel