

Vergaderjaar 1987-1988 Nr. 174a

19 399

## Voorstel van Wet van de leden Worrell en Haas-Berger, houdende regelen ten aanzien van de Jeugdhulpverlening (Wet op de Jeugdhulpverlening)

### VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR WELZIJN EN VOLKSGEZONDHEID<sup>1</sup>

Vastgesteld 5 juli 1988

De leden van de vaste Commissie voor Welzijn en Volksgezondheid hebben zich beraden op het voorstel van Wet van de leden Worrell en Haas-Berger, strekkend tot het doen totstandkomen van een Wet op de Jeugdhulpverlening. De leden formuleerden daarbij de hieronder opgenomen opmerkingen en vragen.

#### ALGEMEEN

##### Inleidende opmerkingen

De leden van de fracties van **C.D.A.** en **V.V.D.** hadden met grote belangstelling kennis genomen van het voorliggend wetsvoorstel en spraken gaarne hun waardering uit voor de werkzaamheden van de initiatiefnemers.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** onderschreven het doel van het wetsvoorstel: het brengen van meer samenhang in de verschillende voorzieningen op het terrein van de Jeugdhulpverlening. Kennisneming van het wetsvoorstel en de daarbij gegeven toelichting had deze leden er echter vooralsnog niet van overtuigd dat het wetsvoorstel een onmisbare bijdrage levert aan de verwezenlijking van dit doel.

Vanuit de praktijk wordt er immers op aangedrongen thans niet tot een wettelijke reorganisatie over te gaan. Sinds enige tijd worden in de praktijk nieuwe vormen van samenwerking tussen de onderscheiden voorzieningen in de Jeugdhulpverlening beproefd die tot tevredenheid leiden. Men wil deze tendens de gelegenheid geven zich te ontwikkelen. Een wettelijke reorganisatie zou een gunstige ontwikkeling belemmeren. In deze zin heeft zich een aantal vooraanstaande deskundigen in het Kinderrecht, hoogleraren Kinderrecht en kinderrecht, geuit in een, ook reeds bij de behandeling in de Tweede Kamer besproken artikel in het Nederlands Juristenblad van 20 februari 1988 (Wetgeving Jeugdhulpverlening: pas op de plaats! NJB 20-02-1988, blz. 217). Hetzelfde standpunt is ingenomen door de Raad voor het Binnenlands Bestuur in zijn advies van 25 februari 1988 en door de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid in «Jeugdhulpverlening tussen regeling en Wet», advies nr. 51. Welke doorslaggevende argumenten hebben de initiatiefnemers ertoe geleid om ondanks die bezwaren met het voorliggend wetsvoorstel voort te gaan?

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Van der Meulen (CDA), Michiels van Kessenich-Hoogendam (CDA), Boorsma (CDA), mw. Ermen (PvdA), (voorzitter), mw. M. A. van der Meer (PvdA), Smeets-Janssen (PvdA), Veder-Smit (VVD), Heijmans (VVD), Gelderblom-Lankhout (D66), Barendregt (SGP), De Gaay Fortman (PPR), mw. Van Leeuwen (PSP), Schuurman (RPF), mw. Bolding (CPN) en Van der Jagt (GPV).

De leden van de fractie van de **V.V.D.** toonden zich geen voorstander van aanvaarding van het wetsvoorstel ondanks alle waardering voor de omvangrijke en belangwekkende arbeid van de initiatiefnemers. Het streven om alle vormen van Jeugdhulpverlening binnen één wettelijk kader te brengen en in één financieringssysteem te voegen achten zij te ambitieus. Zij achtten het ook onjuist, omdat men enerzijds wel een grotere samenhang tussen de voorzieningen op het welzijnsterrein en die van het justitieel terrein totstand probeert te brengen, maar anderzijds voorzieningen voor Volksgezondheid van dit laatste terrein isoleert.

Bovendien onderschreven zij niet de wenselijkheid van totstandkoming van een zogenaamd Rijksplan zoals neergelegd in paragraaf 1 van hoofdstuk II en in hoofdstuk XII en voorts achtten zij de totstandkoming van een structuurwetgeving op grond van het leeftijds criterium niet doelmatig en te zeer in afwijking van het voor de volksgezondheid en het welzijn geldend patroon van wetgeving.

Zij hadden tenslotte bezwaar tegen de onderbrenging van de medische kindertehuizen en medische kleuterdagverblijven onder de werkingssfeer van de Wet, zoals uit de vermelding in de bijlage bij het wetsvoorstel blijkt. Voor de argumentatie verwezen zij naar de desbetreffende passages in het advies van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid.

Gezien hun standpunt ten principale meenden zij zich van een meer gedetailleerde beschouwing over de inhoud van het wetsvoorstel te moeten onthouden, met uitzondering van enkele vragen en opmerkingen die in het vervolg van dit Verslag zijn opgenomen.

Met instemming en waardering hadden de leden van de **P.v.d.A.**-fractie kennis genomen van het voorliggend initiatiefvoorstel van de leden Worrell en Haas-Berger. De centrale doelstelling van het wetsvoorstel, te weten het brengen van – meer – samenhang in de verschillende voorzieningen van Jeugdhulpverlening, wordt door deze leden onderschreven. Zij vroegen zich echter af, of deze doelstelling, zeker na aanvaarding van bepaalde amendementen in de Tweede Kamer (met name amendement op nr. 33 en nr. 42), niet te zeer naar de achtergrond is geraakt. Graag zouden zij de mening van de initiatiefnemers daarover vernemen.

Deze leden memoreerden voorts het boven reeds genoemde advies nr. 51 van de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, waarin de Raad de regering aanbeveelt *een zo belangrijke materie als de Jeugdhulpverlening bij wet te regelen*. De Raad adviseert tot bijstelling van de huidige wetgeving en, zo nodig, tot het totstandbrengen van tijdelijke wetgeving. De Raad betwijfelt evenwel of het onderhavige initiatiefwetsvoorstel voldoende verbetering voor de Jeugdhulpverlening zal brengen. Met name wijst de Raad op de neveneffecten die zullen ontstaan:

- het verbreken van samenhangen met andere beleidsvelden;
- de samenwerkingskosten;
- de blijvende verkokering.

Deze leden zouden het op prijs stellen als de initiatiefnemers nog eens helder uiteenzetten waarom de totstandkoming van de onderhavige initiatiefwet Jeugdhulpverlening huns inziens noodzakelijk is.

### **Reikwijdte van het voorstel**

De leden van de fracties van **C.D.A.** en **V.V.D.** constateerden dat het wetsvoorstel de Jeugdhulpverlening regelt zoals die verleend wordt door zogenaamde voorzieningen (artikel 1 en 2). Deze voorzieningen zijn gedetailleerd beschreven in de bijlage van het wetsvoorstel.

De leden van de fractie van de **V.V.D.** verbonden daaraan de vraag of het de bedoeling is om de opsomming van de voorzieningen zoals

neergelegd in bedoelde bijlage, een constitutief en limitatief karakter te geven. Dat zou immers inhouden dat in de toekomst geen andere voorzieningen kunnen worden toegevoegd.

De leden van de fractie van het **C.D.A.** vroegen de initiatiefnemers of zij het met hen eens zijn dat dit systeem medebrengt dat in de praktijk opkomende nieuwe vormen van Jeugdhulpverlening niet onder dit voorstel vallen (als voorbeeld uit het verleden van de praktijk ontstane vorm van Jeugdhulpverlening wordt de hulp door vertrouwensartsen genoemd). Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat hierdoor een verstarring kan optreden die ten nadele van de Jeugdhulpverlening kan werken? Zien de initiatiefnemers mogelijkheden om deze verstarring te voorkomen of op te heffen?

Voorts wezen deze leden op de opvatting dat in het wetsvoorstel wel verschillende vormen van Jeugdhulpverlening bijeen gevoegd worden, maar dat niet wordt verhinderd dat er «nieuwe schotten» ontstaan.

Amendement nr. 42 bewerkstelligt – zo merkten de leden van de fractie van de **P.v.d.A.** op – de exclusieve verantwoordelijkheid van de minister van Justitie voor justitiële hulpverlening vast te leggen, hetgeen met name in hoofdstuk XIV is gebeurd. Dat heeft onder andere tot gevolg dat er twee plannen komen, Algemene Maatregelen van Bestuur (artt. 35 en 66) met diverse kwaliteitseisen en verschillende inspecties voor de Jeugdhulpverlening (artt. 54 en 67). Is samenhang op dergelijke wijze nog inhoudelijk en planmatig te bewerkstelligen?

Deze leden wezen voorts op het feit dat de jeugdsecties van de RIAGG's wat planning en bekostiging betreft ten gevolge van het in de Tweede Kamer aanvaarde amendement Doelman-Pel (op stuk nr. 33) in de AWBZ blijven. Weliswaar geven de artt. 14 en 15 van het wetsvoorstel de RIAGG's een duidelijke plaats, toch zal samenwerking en afstemming van beleid (onder andere vanwege ziektekostenverzekeraars) veel moeilijker worden, mogelijk zelfs geheel belemmerd worden. Willen initiatiefnemers aangeven om welke redenen een en ander voor hen blijkbaar toch acceptabel was?

Ook de leden van de **V.V.D.**-fractie vroegen de indieners op welke gronden zij genoemde amendering voor hun rekening hebben willen nemen.

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** misten in het voorstel een samenhang van Jeugdhulpverlening met andere voorzieningen voor jeugdigen, in het bijzonder het (speciaal) onderwijs. Waarom is deze verbinding niet gelegd?

De medische kleuterdagverblijven (mkd) en de medische kindertehuizen (mkt) werden wél onder de reikwijdte van dit voorstel gebracht.

De leden van de **P.v.d.A.**-fractie herinnerden aan de brief van 24 juni 1988 gericht aan de leden van de vaste Commissie voor Welzijn en Volksgezondheid uit deze Kamer, waarin nog eens een aantal bezwaren tegen het onderbrengen van mkt's en mkd's in het wetsvoorstel onder de aandacht worden gebracht.

Hoewel een aantal van de naar voren gebrachte argumenten de leden hier aan het woord in genen dele aanspreekt, verzochten zij de initiatiefnemers de hieronder weergegeven en onder punten 5 en 6 van de brief opgenomen argumenten van inhoudelijk commentaar te voorzien.

*«Bij de behandeling van de wet door de Tweede Kamer is herhaaldelijk en met nadruk gewezen op het feit, dat de huidige kwaliteit van mkt's en mkd's ook in deze nieuwe wetgeving gegarandeerd zou moeten worden.»*

*In de wet wordt echter op geen enkele wijze deze garantie geboden. Veel wezenlijke argumenten, zoals onder andere kwaliteitseisen, moeten naderhand worden geregeld bij Algemene Maatregel van Bestuur. Dit betekent, dat de toekomst van de mkd'en en mkt'en als voorziening voor (geestelijke) gezondheidszorg voor kinderen en jeugdigen onduidelijk is en veel zorgen baart.*

*De door de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en de Ziekenfondsraad terzake uitgebrachte adviezen, voor het overgrote deel van inhoudelijke aard en voorts betrekking hebbend op de zozeer noodzakelijke samenhang in de (geestelijke) gezondheidszorg, werden door regering en Tweede Kamer niet (ten volle) betrokken bij de behandeling van het wetsontwerp». (blz. 3 van de brief d.d. 24 juni '88).*

De leden van de fractie van **C.D.A.** en **V.V.D.** en het lid van de **R.P.F.**-fractie vroegen de initiatiefnemers wat hen ertoe gebracht heeft af te wijken van de adviezen van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en de Ziekenfondsraad terzake van deze kwestie.

De leden van de fractie van het **C.D.A.**, daarin bijgevalen door het lid van de **R.P.F.**-fractie vroegen:

- Welke zijn de overwegingen geweest om de mkd's en de mkt's onder het bereik van deze wet te doen vallen?
- Welke consequenties heeft het wetsvoorstel voor de uitvoering van de taak van deze instellingen?
- Welke zijn de financiële consequenties voor deze instellingen van het wetsvoorstel?
- Heeft het feit dat deze voorzieningen volgens het wetsvoorstel niet langer uit een volksverzekering zullen worden betaald maar uit begrotingsmiddelen, niet tot gevolg dat er noodzakelijkerwijs een nieuwe open-einde-regeling geschapen wordt?

Komt dit niet in botsing met het streven van de regering om het aantal open-einde-regelingen te beperken terwille van de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven?

De leden van de fractie van de **V.V.D.** verbonden daaraan nog de vraag op welke wijze de overgang van de AWBZ-middelen voor genoemde voorzieningen naar de Rijksbegroting blijvend geëffectueerd zouden moeten worden. Verwacht men dat de bedoelde overgang ook voor volgende jaren tot een ongewijzigd en adequaat bedrag op de begroting zal leiden en zo ja, op welke gronden baseert men deze verwachting?

### **Commissie-Dekker**

De leden van de fractie van het **C.D.A.** merkten op dat terwijl de Eerste Kamer met onderhavig wetsvoorstel bezig is, de Tweede Kamer de plannen van de regering ter uitvoering van de voorstellen van de Commissie-Dekker in behandeling heeft.

In die plannen past een nieuwe structuur voor de volksgezondheid en het maatschappelijk werk. Vinden de initiatiefnemers het geen bezwaar dat vooruitlopend op die nieuwe structuur en daarvan geheel onafhankelijk thans een eigen nieuwe structuur voor de diverse voorzieningen in de Jeugdhulpverlening zou worden geschapen?

### **CENTRALE PLANNING**

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** constateerden dat de gehele planning als bedoeld in dit wetsvoorstel ingevolge artikel 57 tot 1992 onder de bemoeiing van het rijk zal vallen. In deze periode moet de «herschikking» van de voorzieningen haar beslag krijgen.

Inmiddels was een duidelijk voorbeeld te geven op welke wijze «beschikking» niet tot stand behoorde te komen. Deze leden dachten daarbij aan de situatie rond de bejaardenoord. Op welke wijze moet de in dit voorstel bedoelde «herschikking» gestalte krijgen?

### **Taken van de lagere overheden**

De leden van de fractie van het **C.D.A.** vroegen naar het standpunt van de provincies en de grote gemeenten ten aanzien van de hen in dit wetsvoorstel toebedeelde taken. Voorts wilden zij weten in hoeverre het wetsvoorstel in overeenstemming is met een zogenaamd Bestuursaccord tussen Rijk en het IPO (zoals weergegeven in het Tweede-Kamerstuk 19 967).

Brengt het wetsvoorstel wijziging en, zo dat het geval is welke, in de mogelijkheden die een gemeente thans heeft wanneer zij direct met de problematische jongeren wordt geconfronteerd?

### **Inspectie**

De leden van de fractie van het **C.D.A.** memoreerden dat inmiddels door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de staatssecretaris van Justitie een Inspectie Jeugdhulpverlening is ingesteld (Stcrt. 1988, nr. 109).

Deze Inspectie zal toezicht uitoefenen op alle Jeugdhulpvoorzieningen die door het ministerie van WVC worden gesubsidieerd. De justitiële voorzieningen vallen niet onder de nieuwe inspectie.

Zijn de initiatiefnemers het met deze leden eens dat op dit laatste punt deze Inspectie een beperktere taak heeft dan de Inspectie Jeugdhulpverlening, zoals die thans in artikel 54 van het onderhavig voorstel wordt genoemd?

In hoeverre komt de thans ingestelde Inspectie overigens overeen met in artikel 54 van het wetsvoorstel genoemde Inspectie?

### **Pluriformiteit van de samenleving**

De leden van de fractie van het **C.D.A.** vroegen de initiatiefnemers aan te geven op welke wijze aan artikel 6 van het wetsvoorstel in de praktijk uitvoering zal moeten worden gegeven teneinde zoveel mogelijk rekening te houden met de pluriformiteit van de samenleving.

Volgens de wetstekst die door de initiatiefnemers werd voorgesteld, moet (uiteraard!) rekening gehouden worden met de pluriformiteit van de samenleving en tevens moet onder inachtneming van een aantal waarborgen «het eigen initiatief en verantwoordelijkheid van de burgers bevorderd worden».

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** zouden gaarne van de initiatiefnemers willen vernemen wat met de tussen haakjes geplaatste zinsnede precies bedoeld wordt c.q. bevorderd moet worden? Voldoen de huidige voorzieningen aan hetgeen in artikel 6 wordt gesteld?

### **Financiële consequenties**

De leden van de fractie van het **C.D.A.** vroegen naar een overzicht van de financiële gevolgen van invoering van het wetsvoorstel.

### **Artikelsgewijs**

De leden van de fractie van de **P.v.d.A.** hadden behoefte naar aanleiding van diverse artikelen van het voorstel vragen te stellen en opmerkingen te maken.

Deze vragen en opmerkingen zijn per artikel gegroepeerd.

### *Artikel 1*

Waarom wordt in artikel 1 onder «g», de term «uitvoerder» gehanteerd in plaats van het thans meer gangbare «bevoegd gezag»?

Onder meer in de paragrafen 1 en 2 van hoofdstuk III «Samenwerking» is tevens sprake van «deelnemers». De leden hier aan het woord, betreurden dat dat begrip niet is gedefinieerd in het eerste artikel, vooral ook omdat het zonder die definiëring tot misverstand aanleiding zou kunnen geven.

### *Artikel 3*

In het derde lid van artikel 3 wordt vastgesteld dat een regionale voorziening kan worden gesubsidieerd door een gemeente.

Deze leden betrokken hierbij artikel 10, tweede lid, waar sprake is van een «genoegzaam aanbod».

Wordt alles wat nodig is, gesubsidieerd of geldt ook hier een budgetfinanciering? Aanvankelijk was immers bepaald dat in het Rijksplan de samenhang tussen de in de Wet genoemde voorzieningen en andere voorzieningen (nu artikel 7, lid 2b) moest worden opgenomen. Die bepaling is uit het voorstel verdwenen. Waarom?

### *Artikelen 14 t/m 16 met*

De eerste paragraaf van hoofdstuk III, Samenwerking, behandelt het samenwerkingsverband. Kan nader worden aangegeven op welke wijze dit verband kan functioneren, gegeven de eigen, onderscheiden, belangen van de instellingen? Heerst niet teveel het gebod: «Gij zult samenwerken»? Een dergelijke opzet is immers niet altijd en per definitie werkbaar.

Naar aanleiding van het vijfde lid van artikel 14 merkten deze leden op, dat daarin de term «deelnemers» geïntroduceerd wordt als lid van het samenwerkingsverband. Ook mede in verband met de vraag onder artikel 1, wilden deze leden graag weten of hier sprake is van adviseurs. Met welke verantwoordelijkheden en taken?

### *Artikelen 17 t/m 21*

In paragraaf 2 van hoofdstuk III vindt het Jeugdhulpadviesteam zijn regeling. De samenstelling van deze teams (medewerkers van instellingen) riep vragen op. Deze teams moeten immers advies uitbrengen over plaatsing van pupillen in de meest aangewezen instelling. Ze moeten adviseren zonder last of ruggespraak. Zelf hebben zij evenwel belangen bij (het voortbestaan van) hun eigen instelling.

### *Artikel 41*

Met betrekking tot artikel 41, waarin in het eerste lid wordt geregeld dat in een algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat naast of in plaats van de ouders, een bijdrage door de jeugdigen (of jeugdige?) verschuldigd kan zijn, vroegen deze leden waarvan of waaruit deze bijdrage kan, danwel zou moeten, worden betaald.

Gaat het hierbij alleen om inkomen, zoals vermeld in het tweede lid onder b of hebben de initiatiefnemers hierbij ook gedacht aan eventueel «vermogen»?

In enige artikelen zoals ook hier, wordt in het voorstel van Wet gesproken van ouders of stiefouders. Waarom wordt geen melding gemaakt van een voogd?

### *Artikel 43*

In artikel 43 wilden deze leden wijzen op enkele kennelijke misstel-

lingen. In het eerste lid moet «andere» zeker worden gelezen als «anderen». En in het tweede lid zal sprake moeten zijn van de «jeugdige» in plaats van de «jeugdigen».

#### *Artikel 44*

Deze leden wilden graag een toelichting hebben op het derde lid van dit artikel.

Aan welke situatie moet worden gedacht bij de zinsnede «indien de persoonlijke levenssfeer van een ander dan de jeugdige daardoor zou worden geschaad»?

#### *Artikel 47*

Hadden «hun ouders en stiefouders» niet beter vervangen kunnen worden door «en/of hun wettelijke vertegenwoordigers»?

Immers, zoals de tekst nu luidt, kunnen ouders of stiefouders die uit de ouderlijke macht zijn ontzet wel, maar de voogd of de voogdij-instelling niet, mondeling een klacht indienen. Deze situatie leek deze leden niet geheel logisch.

#### *Artikel 54*

In het eerste lid lazen deze leden de mededeling «Er is een Inspectie Jeugdhulpverlening».

Deze leden zouden onder andere graag weten op welke wijze die Inspectie wordt samengesteld en door wie deze wordt benoemd. Zij verwezen daarbij naar artikel 82 en 84 en vroegen zich af of het hier niet juist zou zijn geweest een analoge regeling te treffen.

#### *Artikel 81*

De leden merkten op, dat in het eerste lid het woord «er» met een hoofdletter gedrukt had moeten worden.

#### *Artikel 88*

Deze leden vroegen aandacht voor een redactionele fout in artikel 88, tweede lid, waar wordt verwezen naar hoofdstuk XVI, hetgeen zou moeten zijn hoofdstuk XV.

#### *Artikel 89*

In onderdeel E wordt wijziging aangebracht in artikel 305, derde lid van het Burgerlijk Wetboek. Deze leden erkenden dat wijziging op zichzelf in dit verband juist is, meer taalkundig gezien levert deze aanpassing een weinig fraai resultaat op. Het derde lid gaat nu als volgt luiden: «De plaatsen, waar met voogdij belaste rechtspersonen meerderjarigen geplaatst hebben....».

#### *Artikel 90*

Met betrekking tot het in onderdeel A opgenomen artikel 77 g bis Strafrecht, eerste lid, hadden deze leden twee vragen. Waarom wordt in dat lid naast de straf van arrest niet tevens genoemd de plaatsing in een tuchtschool? In het tweede lid komt dat laatste wel voor. De straf van arrest wordt, naar bij algemene maatregel van bestuur te stellen regelen, ten uitvoer gelegd in een tehuis etc. Deze leden vroegen of het hierbij gaat om de algemene maatregel van bestuur zoals bedoeld in artikel 77

ff (zie het bepaalde onder sub a). Indien dit niet het geval is, wat is dan het verschil tussen de algemene maatregel van bestuur van artikel 79 g bis en het onderdeel van de algemene maatregel van bestuur van artikel 77 ff sub a?

De bepaling van het in onderdeel b opgenomen eerste lid van artikel 77 h bis, was deze leden niet geheel duidelijk. Zij zouden graag een toelichting willen hebben op de zinsnede «draagt de Minister van Justitie de opvoeding en verzorging, onderscheidenlijk de behandeling, op aan een rechtspersoon als bedoeld in artikel 60, eerste lid onder a van de Wet op de Jeugdhulpverlening».

Impliceert deze zinsnede nu ook, dat de voogdij-instelling belast wordt met de voogdij over de jeugdigen? Met andere woorden betekent in casu ter beschikking van de regering stelling van een jeugdige gevolgd door een plaatsing in een instelling als bedoeld in artikel 60 eerste lid onder a, a contrario geredeneerd de ontzetting van de ouders of stiefouders uit de ouderlijke macht, dan wel de beëindiging van de voogdij?

Waarom is niet gekozen voor een instelling als bedoeld in het eerder aangehaalde artikel sub b?

De voorzitter (wnd) van de commissie,  
Veder-Smit

De griffier van de commissie,  
Van der Putten