

Vergaderjaar 1987–1988

19399

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

Nr. 13

NADER VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 17 september 1987

De bijzondere commissie voor het jeugdwelzijn heeft in de memorie van antwoord en in de van Regeringswege ontvangen stukken, aanleiding gezien om nog geen eindverslag maar een nader voorlopig verslag uit te brengen. Zij maakt van deze gelegenheid gebruik om mee te delen – zulks in aanvulling op de in het voorlopig verslag opgenomen lijst – dat zij beschikt over een commentaar van de Raad voor het Jeugdbeleid dat evenals de andere commentaren op haar secretariaat ter inzage ligt.

In dit verslag is zoveel mogelijk de rubricering van voorlopig verslag en memorie van antwoord gevolgd.

Inleiding	3
De relatie tot het voorontwerp van de Regering	3
De financiering	4
Recht op jeugdhulpverlening	5
Positie van ouders	5
De plaats van de landelijke voorzieningen	5
De reikwijdte (algemeen)	6
De reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg	6
Planning en decentralisatie	8
De overgangperiode	9
Samenwerking	10
De verhouding met Justitie	12
Steunfunctie	13
Deregulering en delegatie	13
Artikel 2	13
Artikel 3	14
Artikel 7	14
Artikel 26	14
Artikel 28	14
Artikel 36 (inzagerecht)	14
Artikel 38	15

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie dankten de indieners voor de antwoorden op de door hen gestelde vragen en gemaakte opmerkingen. Huns inziens blijft rondom een aantal kernpunten van het wetsvoorstel nadere gedachtenwisseling noodzakelijk. In ieder geval achtten zij aanpassing en/of uitbreiding van een aantal artikelen gewenst. De wijze waarop de indieners hieraan tegemoet komen zal mee van invloed zijn op de definitieve standpuntbepaling van genoemde fractie.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. hadden waardering voor de voortvarendheid waarmee de initiatiefnemers hun antwoord hadden ingezonden. Dit bevordert een snelle behandeling van het voorstel. Ook waren de leden nu aan het woord de indieners dankbaar voor hun bereidheid om rekening te houden met opmerkingen uit en opvattingen in de Kamer.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Zij waren de initiatiefnemers erkentelijk voor de antwoorden op de door hen gestelde vragen en de reacties op de door hen geformuleerde standpunten.

De leden van de fractie van D66 hadden met belangstelling en grotendeels instemming kennis genomen van de goed leesbare, helder en bondig geformuleerde memorie van antwoord. Zij konden zich in de opmerkingen over de parlementaire behandeling volledig vinden.

De leden van de P.P.R.-fractie hoefden van deze schriftelijke tussenronde slechts spaarzaam gebruik te maken. Zij dankten de initiatiefnemers voor de vlotte beantwoording van de vragen en constateerden tegelijkertijd dat de onduidelijkheid over de voortgang van de wetgeving is gebleven, zeker nu de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur recent een voorontwerp van de wet heeft bekend gemaakt.

De relatie tot het voorontwerp van de Regering

In het voorlopig verslag hadden de leden van de C.D.A.-fractie uiteraard nog niet tot een eindoordeel kunnen komen. Het voorontwerp van wet van de Regering voegt een nieuw element toe dat relevant is voor dit eindoordeel. Hoewel de aan het woord zijnde leden het voorontwerp niet in detail hadden bestudeerd, meenden zij dat die tekst enkele bepalingen bevat die meer aan hun opvattingen tegemoet komen. Dit constaterende, is het van groot belang te weten hoe de indieners met de verschillen tussen de beide teksten willen omgaan. Zijn zij bereid onderdelen van het Regeringsontwerp over te nemen, aan te passen of te integreren? Hoe willen zij de verschillen en gelijksoortigheden in kaart brengen en bij de behandeling betrekken? De leden van de C.D.A.-fractie achtten het niet reëel via amendering de wetten in één te moeten schuiven.

De leden van de P.v.d.A.-fractie deelden de opvatting van de initiatiefnemers dat het kabinet de mogelijkheid heeft om elk moment tijdens de behandeling van zijn opvattingen te doen blijken. Zulks is een betere en in ieder geval snellere procedure dan het alsnog komen met een eigen voorstel van wet.

De leden van de V.V.D.-fractie deelden het standpunt van de heer Worrell en mevrouw Haas dat er geen reden is van de normale procedure van behandeling van een initiatiefvoorstel af te wijken, zolang er geen Regeringsvoorstel bij de Kamer is ingediend dan wel er geen concrete aanwijzingen zijn dat zulks binnen afzienbare tijd te verwachten is.

Terecht wijzen de initiatiefnemers erop dat het Kabinet diverse mogelijkheden heeft om zijn opvattingen over een initiatiefvoorstel kenbaar te maken. In casu heeft het kabinet al één van die mogelijkheden gebruikt door zich tot de Kamer te richten in brieven van 18 maart (stuk 19 399 nr. 9) en 15 mei (stuk 15 317 nr. 163). De genoemde leden hadden het gewaardeerd dat de initiatiefnemers reeds inhoudelijk op de eerstgenoemde brief waren ingegaan en het Kabinet nadrukkelijk hadden uitgenodigd aan het gemeen overleg tussen initiatiefnemers en Kamer deel te nemen.

Om staatsrechtelijke redenen hechtten zij eraan afstand te nemen van de opvatting van de initiatiefnemers als zou bij de verdere behandeling van het wetsvoorstel met inbegrip van de door het Kabinet in zijn brief van 18 maart aan de orde gestelde punten blijken, of er nog behoefte bestaat aan en politieke ruimte is vóór een regeringsvoorstel. Natuurlijk komt een dergelijk oordeel de Kamer als zodanig dan wel de onderscheidene fracties toe. Daar staat echter tegenover, dat het Kabinet een eigen verantwoordelijkheid heeft en derhalve ook een zelfstandige bevoegdheid heeft om, om welke redenen dan ook, op elk door hem gewenst tijdstip, alsnog een wetsvoorstel in te dienen, daarbij tevens de verantwoordelijkheid dragend voor de gevolgen daarvan voor het beleid én voor het proces van wetgeving.

Voor de leden van de P.P.R.-fractie stond het recht van initiatief voorop. Zij zagen dan ook geen reden de schriftelijke procedure op te houden, temeer omdat daarmee weer kostbare tijd verloren gaat. Wel wilden de leden van de P.P.R.-fractie opnieuw uitdrukkelijk de vraag stellen hoe de initiatiefnemers zelf de verdere voortgang van het wetgevingsproces zien. In welke mate bestaat er bij hen bereidheid in een later stadium zodanig te procederen, dat maximale steun voor de voorstellen wordt verworpen? Waar liggen de grenzen voor de initiatiefnemers wat betreft de nu bekende knelpunten?

De financiering

Zoals de leden van de C.D.A.-fractie elders in dit verslag in ander verband wilden betogen, zal er een relatie tussen de functies en de financiering gelegd moeten worden. Het is toch logisch dat de ene functie – bij voorbeeld de behandelfunctie – in uitoefening duurder is dan de andere, bij voorbeeld de adviesfunctie. Zien de indieners de mogelijkheid om op deze wijze tot een budgettering te komen? Zulk een aanpak geeft de uitvoerende instanties meer verantwoordelijkheid en biedt de mogelijkheid tot deregulering en flexibiliteit.

Overigens zal de overheveling van verzekeringsgelden naar begrotingsmiddelen in de praktijk nog wel eens op moeilijkheden kunnen stuiten. Misschien zou het goed zijn als de indieners nog eens precies aangaven hoe zij dat willen realiseren en of op deze manier het totale budget voor de jeugdhulpverlening niet onder druk komt te staan. De indieners spreken bij voorbeeld over overheveling van AWBZ-gelden naar de begroting. Onduidelijk is hoe dat op lange termijn kan geschieden. Willen zij dat jaarlijks herhalen en is dat mogelijk? Kunnen er geen juridische problemen ontstaan omdat de AWBZ-voorzieningen via een werkgeverspremie worden bekostigd?

Verder vroegen de aan het woord zijnde leden nogmaals of de medische voorzieningen voldoende gevoed kunnen worden via de begroting. Op welke termijn is dat mogelijk, gezien het totale WVC-budget?

Ervan afgezien dat iedere leeftijdsgrens mogelijk is, zouden de leden van de C.D.A.-fractie graag vernemen hoe de voorzieningen die hoofdzakelijk met jongvolwassenen werken, bekostigd moeten worden. Vallen die straks niet meer onder de jeugdhulpverlening? Onder welk bekostigingsstelsel dan wel? Genoemde leden verwezen ten slotte naar opmerkingen hunnerzijds in de paragraaf van dit verslag over planning en decentralisatie. Zij noemden daar de mogelijkheid van financiering via het provinciefonds.

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren het met de indieners eens dat, ook na de decentralisatie van het beleid naar de provincies, voorlopig de rijksmiddelen in de vorm van een doeluitkering dienen te worden uitgekeerd.

De leden van de V.V.D.-fractie nodigden de initiatiefnemers uit nader aan te geven waarom zij wensen vast te houden aan een doeluitkering, terwijl hun fractie voor de voorzieningen vallende onder de Welzijnswet voor overheveling naar respectievelijk het gemeente- en het provinciefonds had gekozen.

De vraag of de zwaarwegende argumenten voor de keuze van één financieringssysteem opwegen tegen de mogelijke nadelige gevolgen van de door de initiatiefnemers gesuggereerde oplossingen met betrekking tot de verzekeringsgefinancierde voorzieningen c.q. verrichtingen, kan naar de mening van de leden van de V.V.D.-fractie pas beantwoord worden, als de gekozen oplossingen zijn uitgewerkt en de consequenties kunnen worden overzien. Daarom herhaalden zij hun verzoek dit aspect nader uit te werken.

Ten aanzien van de relatie met de suggesties uit het rapport van de commissie-Dekker doet zich een tijdsvolgordelijk probleem voor, zo meenden zij. Het leek hun logisch beslissingen over de financiering van de jeugdhulpverlening in haar geheel dan wel bepaalde onderdelen in het bijzonder te nemen nadat besluitvorming over het rapport van de commissie-Dekker heeft plaatsgevonden. Zij hoopten dat deze logica de initiatiefnemers niet zou ontgaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen waarom toevoeging aan het provinciefonds bezwaarlijk zou zijn als de decentralisatie eenmaal een feit is. Uiteraard is dit in de overgangperiode nog een rijksverantwoordelijkheid.

Recht op jeugdhulpverlening

De leden van de fractie van D66 waren door het antwoord van de initiatiefnemers overtuigd dat praktische problemen de door hen uitgesproken theoretische wenselijkheid van een nadere formulering van het recht op jeugdhulpverlening, in de weg stonden.

Positie van ouders

Ouders blijven, als hun het ouderlijk gezag niet is ontnomen of als dit niet is gereguleerd, zoals bij ondertoezichtstelling, verantwoordelijk, ook in financieel opzicht. Dit betekent, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie, dat zonder toestemming van ouders, kinderen niet opgenomen mogen worden tenzij de relatie dermate is verstoord dat er sprake is van een noodsituatie. Maar ook dan zullen ouders te allen tijde moeten kunnen vernemen dat kinderen veilig zijn. Een periode van 14 dagen moet voor een crisiscentrum voldoende zijn om tot een oordeel over de hulpaanvraag te komen.

Discussabel blijft het voor de leden hier aan het woord of hulpverleners het recht hebben kinderen verborgen te houden.

De plaats van landelijke voorzieningen

De leden van de C.D.A.-fractie dankten de indieners voor hun antwoorden inzake het «waardenvrij» opvoeden en voor hun aanvaarding van de consequenties die dat heeft voor de voorzieningen. Het zou hierbij nog een punt van discussie kunnen zijn of worden, hoe groot de landelijke voorzieningen in het kader van herspreiding en herordening moeten zijn. Welke maatstaven gelden daarbij? Het is denkbaar dat in bepaalde ideologische opvattingen van uit een landelijke voorziening graag ook hulp zal worden geboden dan alleen aan geestverwanten. Hoe denken de initiatiefnemers hierover?

De reikwijdte van de nieuwe wet (algemeen)

De leden van de C.D.A.-fractie constateerden dat mevrouw Haas en de heer Worrell bereid zijn om, als een meerderheid in de Tweede Kamer dat wenst, functies te noemen in plaats van voorzieningen onder te verdelen in primaire, secundaire en tertiaire. Het was niet de bedoeling van deze leden om dit via amendering te bereiken. Zij hoopten dat de indieners reeds overtuigd konden zijn en deze gedachte alsnog in het wetsvoorstel overnemen.

Voornoemde leden onderschreven de noodzaak van een koppeling tussen financiering en functies. Voorts bestaat er een mogelijkheid om een relatie aan te brengen tussen de door een voorziening uit te oefenen functie en een erkenning. Op die manier zou een brede erkenningsregeling tot stand kunnen komen, zoals gevraagd in een C.D.A.-motie. De ontworpen wet geeft toch reeds de mogelijkheid om erkend te worden als plaatselijke instantie.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. toonden zich eveneens ingenomen met de bereidheid van de indieners om in de plaats van een limitatieve opsomming in de bijlagen, een functionele benadering te introduceren. In ieder geval kan deze aanpak de flexibiliteit vergroten. Er zijn dan ook voor de afzonderlijke instellingen meer mogelijkheden om nieuwe vormen te ontwikkelen zonder dat daarvoor eerst een beroep hoeft worden gedaan op de «experimentenparagraaf». Toch kan een functionele benadering weer andere problemen oproepen, bij voorbeeld dat van de afbakening naar voorzieningen die wél bepaalde functies vervullen maar verder toch weinig met jeugdhulp te maken hebben. Daarom zouden de leden nu aan het woord het op prijs stellen wanneer de indieners aangaven hoe zo'n functionele benadering er in concrete uit zou zien en wat de voordelen en nadelen ervan zijn.

De leden van de fractie van D66 waren geen voorstanders van een functionele benadering zoals voorgesteld door enkele fracties. Huns inziens zijn de verschillende functies vaak niet van elkaar los te zien en zou het weer extra bureaucratie met zich meebrengen als hierop subsidiëcriteria werden losgelaten.

De reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg

De discussie over de reikwijdte spitst zich toe, zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie, op de medische voorzieningen. Bij het onderbrengen van de MKD's en de MKT's onder de wet, in verband met de sterke relatie tot de andere terreinen van jeugdhulpverlening, mag inderdaad de inhoud niet worden aangetast en moet het soort werk worden gerespecteerd. Het soort werk zou terug te vinden moeten zijn bij de functietoedeling naar de voorzieningen of in een andere regeling van de wet. Zou voorafgaand aan de functietoedeling in het algemeen niet eerst een onderzoek moeten plaatsvinden naar de functiegerichte verstrekkingen? Het moet de vraag, dus de behoefte aan hulp zijn, die de hulp bepaalt. De hulp moet niet bepaald worden door het aanbod van voorzieningen.

Al deze aspecten deden bij de genoemde leden toch de vraag opkomen of de indieners echt geen mogelijkheid voor goede samenwerking en afstemming zien als bij voorbeeld de RIAGG-jeugdsectie en de kinderpsychiatrie in andere wetten zijn geregeld en dwingende voorschriften krijgen voor samenwerking en samenhang. Dat de hulp zo licht mogelijk moet zijn, zo dicht mogelijk moet blijven bij de thuissituatie, is hierbij het uitgangspunt.

De hulpverlening via een RIAGG is, hoewel gefinancierd door de verzekering, een werkveld dat nog relatief dicht bij de thuissituatie staat. De genoemde leden zagen het bovendien als een probleem dat het RIAGG binnen een structuur werkt die nog niet zo lang geleden tot stand

is gekomen. Die structuur zou dan nu weer een reorganisatie moeten ondergaan. Hier komt dan nog bij dat, zoals de indieners zelf constateren, niet alle RIAGG's een aparte jeugdsectie hebben. In de beleving van de C.D.A.-fractie nemen de RIAGG's een tussenpositie in; zij zijn zowel in de gezondheidszorg als in de jeugdhulpverlening te plaatsen, zoals ook blijkt uit de voorstellen van de commissie-Dekker.

De jeugdpsychiatrie heeft in de jeugdhulpverlening een zeer eigen plaats. Deze is niet los te maken uit de geestelijke gezondheidszorg. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat daar de meeste relaties liggen.

De leden nu aan het woord ontvingen ten slotte graag een reactie op het feit dat de minister op 15 mei juist over het nu aan de orde zijnde aspect adviezen heeft gevraagd aan een viertal deskundige instanties. Kunnen die adviezen nog invloed hebben op het standpunt van de indieners?

Ten aanzien van de reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg, zowel de geestelijke als de somatische, waren de leden van de P.v.d.A.-fractie overtuigd door de argumenten van de indieners, al realiseerden zij zich terdege dat het daarbij gaat om het afwegen van voor- en nadelen. Dat betreft zowel de jeugdsectie van de RIAGG's als de MKD's en de MKT's, als de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken. Welke indeling ook, de werkelijkheid is altijd pluriform en weerbarstig en het tot stand brengen van samenhang tussen voorzieningen in het ene kader leidt altijd tot bepaalde fricties in een ander kader. Voor de hier aan het woord zijnde leden woog het zwaarst de wens de jeugdhulpverlening tot één geïntegreerd geheel te kunnen laten uitgroeien, zulks in het belang van degenen waar het om begonnen is, de jeugdigen die om heel verschillende redenen adequate hulp nodig hebben. Zowel de jeugdsecties van de RIAGG's als de MKD's, de MKT's en de jeugdpsychiatrische (poli)klinieken vormen onmisbare schakels binnen de jeugdhulpverlening.

Debieleninternaten daarentegen behoren, naar de mening van de leden nu aan het woord, niet zozeer binnen de jeugdhulpverlening thuis als wel binnen de gehandicaptenzorg.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden het op prijs gesteld dat de memorie van antwoord erkent dat de kinder- en jeugdpsychiatrische (poli)klinieken grote raakvlakken met de andere facetten van de gezondheidszorg binnen de betrokken ziekenhuizen hebben, dat de interactie van deze voorzieningen met andere onderdelen van de ziekenhuizen zeer groot is en dat een andere financierings- planningsorganisatie een zekere nadelige werking zou kunnen hebben op de samenhang binnen die ziekenhuizen. Het speet deze leden echter dat die erkenning de indieners nog niet tot de conclusie had geleid dat de voorkeur zou moeten worden gegeven aan het handhaven van de huidige situatie. Ze gaven hen in overweging nog eens kennis te nemen van de ernstige kritiek uit het veld ter zake, onder andere van de Nationale Ziekenhuisraad.

De leden van de V.V.D.-fractie herhaalden, dat naar hun oordeel de gewenste samenhang beter te realiseren was door dwarsverbanden aan te brengen tussen de samenwerkingsverbanden, zoals in het wetsvoorstel aangegeven en de regionale instituten voor geestelijke gezondheidszorg.

Met betrekking tot de MKD's en MKT's, vonden de leden nu aan het woord de argumentatie van de indieners weinig overtuigend. Bovendien zijn mevrouw Haas en de heer Worrell op een aantal door de nu aan het woord zijnde leden in het voorlopig verslag genoemde facetten in het geheel niet ingegaan. Kan dit alsnog gebeuren?

Voorts namen genoemde leden aan de dat de initiatiefnemers kennis hadden genomen van de brief van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 15 mei (stuk 15 317, nr. 163). Hierin vermeldt de bewindsman adviesaanvragen aan de Ziekenfondsraad, het College van Ziekenhuisvoorzieningen, de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en het Centraal

Orgaan Tarieven Gezondheidszorg, over de overgang van de MKD's en MKT's. Zij rekenden erop dat de initiatiefnemers een eventueel advies over de wenselijkheid van deze overgang serieus zouden nemen.

Planning en decentralisatie

Als hulp zo licht en zo dicht mogelijk bij de thuissituatie gegeven moet worden en in dat verband de taak van de overheid moet worden gedefinieerd, kan de wetgever logischerwijs – zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie – niet anders dan bij de gemeenten terecht komen. Natuurlijk zijn enkele gemeenten te klein voor een aantal voorzieningen en kunnen niet alle voorzieningen overal aanwezig zijn. Dat neemt niet weg dat de gemeenten toch de eerstaangewezenen moeten zijn alléén of in samenwerking.

De leden nu aan het woord zouden zich hierbij een scheiding kunnen voorstellen tussen de ambulante, semi-ambulante en residentiële voorzieningen. Misschien zouden ook bepaalde functies – bij voorbeeld de adviesfunctie – door gemeenten en andere functies door provincies uitgeoefend kunnen worden.

Het zou de inzet van de gemeente en hun betrokkenheid geweldig kunnen frustreren als alléén de provincies verantwoording te dragen krijgen. De genoemde leden meenden dat decentralisatie in het algemeen een relatie dient te hebben tot deregulering. De zin van decentralisatie is niet alleen dat een taak dichterbij de burger, maar tevens minder bureaucratisch wordt uitgevoerd. Zouden derhalve de provincies niet verplicht moeten worden de hun eventueel opgedragen taak door te geven aan de gemeenten? In het voorstel proefden de aan het woord zijnde leden een te centrale rol van de provinciale overheid.

Ook decentralisatie van rijk naar provincie komt echter slechts gedeeltelijk tot haar recht in het voorstel, zo meenden voornoemde leden, als het geld geoormerkt blijft en de provincie slechts kan plannen. Op deze manier kan planning het karakter krijgen van het formuleren van een wenselijkheid en komt de provinciale verantwoordelijkheid onvoldoende tot uiting. Er dient in ieder geval een duidelijke relatie tussen financiering en planning aangebracht te worden. Dit zou betekenen dat de financiering bij decentralisatie beter kan worden overgedragen naar het provinciefonds. Indien het het algemene gevoelen mocht zijn dat het werk dat niet verdraagt, dat het werk niet te decentraliseren is, kan echter beter gekozen worden voor landelijk beleid.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. hadden nog steeds de indruk dat de planningsprocedure zou kunnen worden vereenvoudigd door te spreken van een voortschrijdend of opschuivend vierjarenplan. Dit plan zou dan steeds voor het eerste jaar concrete beslissingen moeten bevatten en voor de volgende drie jaren beleidsvoornemens. Willen de initiatiefnemers deze wijziging aanbrengen nu zij daartoe de bereidheid hebben uitgesproken? Kan op die manier ook de verwarrende relatie tussen het rijksplan of provinciaal plan als beleidsnota enerzijds en de concrete subsidiebeslissingen van het rijk (artikel 9) en de provincies (artikel 12) anderzijds worden verhelderd? Kan in dit verband niet een onderscheid gelden tussen plan en programma, waarbij het plan een periode van enkele jaren omvat en het programma slechts het eerstvolgende jaar? De huidige tekst van het voorstel maakt bij voorbeeld niet duidelijk wat het verschil is tussen de «uitkeringen» genoemd in artikel 7 vierde lid en de «bedragen» genoemd in artikel 9 onder c.

Zou het overigens niet verstandig zijn om met het oog op behoorlijke bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheden, termijnen wat betreft de planning in de wet vast te leggen?

Het was de nu aan het woord zijnde leden niet duidelijk waarom de indieners (blz. 7 van hun beantwoording) bij gebrek aan gegevens geen objectieve verdelingsmaatstaven zien op grond waarvan de beschikbare middelen over de provincies kunnen worden verdeeld. De beleidsmatige verspreiding waarbij verschuivingen in geldstromen moeten worden gerealiseerd is toch gebaseerd op het oordeel dat in de huidige situatie de voorzieningen niet gelijkmatig over de verschillende regio's zijn verdeeld. Met andere woorden: op grond van het criterium «evenwichtige spreiding overeenkomstig de behoefte per regio» vindt de komende jaren een verspreiding plaats. Dan is toch grosso modo te berekenen hoeveel plaatsen sommige regio's zullen moeten afstaan en hoeveel plaatsen andere regio's erbij zullen krijgen? Welke nadere gegevens achten de indieners hiertoe nog nodig?

De passage in de memorie van antwoord over de decentralisatie en de mogelijke betekenis van de wetgeving op het onderhavige terrein, gaf de leden van de V.V.D.-fractie aanleiding tot enkele nadere vragen en opmerkingen. In de eerste plaats vroegen zij de initiatiefnemers waarom een wettelijke regeling nodig is om aan de decentralisatie inhoud te geven, zoals zij dit zelf hadden omschreven. Afgezien van de wenselijkheid om direct taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en financiële middelen over te dragen aan lagere overheden, waarover kennelijk verschil van mening bestaat, staat er het Kabinet toch niets in de weg om, op basis van de bestaande wet- en regelgeving, direct tot decentralisatie over te gaan?

Overigens was voor de leden van de V.V.D.-fractie de kern van de zaak de vraag of de provincies niet nu reeds in staat moeten worden geacht de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de rijksoverheid over te nemen, inclusief de verspreiding en de herordening. Het IPO acht zich daar nadrukkelijk wel toe in staat. Het kabinet heeft voorts op diverse onderdelen van het beleid zoals de samenwerkingsregeling, de erkenningsregeling en de uitvoering van de financiële taakstelling, de medewerking van de provincies reeds gevraagd, grotendeels met instemming van het parlement.

De leden van de V.V.D.-fractie konden zich zeer wel het standpunt van de provincies indenken dat een verantwoorde uitvoering van deze beleidsonderdelen slechts mogelijk is indien de provincies in staat worden gesteld een integraal beleid te voeren. Dat wil dus zeggen dat een volledige overdracht van bevoegdheden en verantwoordelijkheden gelijktijdig zou moeten plaatsvinden om in kwantitatieve en in kwalitatieve zin zorg op maat te kunnen bewerkstelligen. Wel zal voor deze overdracht om technische redenen enige tijd nodig zijn, maar met het IPO waren de leden van de V.V.D.-fractie van mening dat deze aanzienlijk korter dan vier jaren zou kunnen zijn.

De leden van de P.P.R.-fractie informeerden of de initiatiefnemers bereid zijn de provincies de komende jaren van verandering en verevening een meer prominente plaats te geven.

De leden nu aan het woord toonden zich teleurgesteld over de beantwoording met betrekking tot de positie van de vier grote gemeenten en de mogelijkheid van dóórdecentralisatie. Hebben de initiatiefnemers bij hun beantwoording de eigen positie van die vier gemeenten, bij voorbeeld waar het de problematiek van de migrantenjongeren betreft, wel voldoende voor ogen gehad?

De overgangperiode

Herordening en verspreiding vragen inderdaad een centrale regie. Herschikking en herevening kunnen derhalve de decentralisatie frustreren. Het proces is zo ingewikkeld dat naar de mening van de leden van de C.D.A.-fractie de datum van 1992 niet haalbaar is. Het antwoord van de

initiatiefnemers dat geen instrument voorhanden is voor verspreiding en herordening, verstrekt die taxatie.

Tevens merkten genoemde leden op dat het beschikbare budget de verspreiding zou kunnen vertragen. Deze leden benadrukten nogmaals dat een voortschrijdende planning belangrijk is. Uiteindelijk zal meer inzicht moeten ontstaan in de behoefte van de regio's.

Met de indieners waren de leden van de P.v.d.A.-fractie van mening dat een verantwoorde decentralisatie slechts mogelijk is wanneer in een overgangperiode van centrale regie eerst verspreiding van herzieningen tot stand is gebracht tussen de provincies. Het gaat erom eerst een evenwichtig patroon te bereiken dat aansluit bij de behoefte per provincie. De indieners noemden daarbij een termijn van vier jaar maar de vorderingen die tot dusver gemaakt zijn met betrekking tot de interprovinciale verspreiding, zouden aanleiding kunnen zijn die overgangstermijn te verlengen of te verkorten.

Deze leden waren overigens van mening dat de centrale regie nodig is voor het proces van verspreiding *tussen* de regio's en niet zozeer voor de herordening *binnen* de regio's. Hoe denken de initiatiefnemers hierover?

In de optiek van de initiatiefnemers is feitelijke decentralisatie pas mogelijk na vier jaar en is wetgeving noodzakelijk om het proces van decentralisatie behoorlijk te laten verlopen. Dit riep bij de leden van de V.V.D.-fractie de vraag op welke functie(s) wetgeving op het onderhavige terrein nog heeft nadat de decentralisatie heeft plaatsgevonden, zulks de autonomie van provincies en gemeenten in aanmerking genomen. De leden nu aan het woord waren de initiatiefnemers erkentelijk dat zij hen eraan herinnerden dat zij van het recht van amendement gebruik konden maken indien zij een snellere decentralisatie wilden bewerkstelligen. Vanzelfsprekend zouden zij dit ernstig in overweging nemen. Hun interesseerden op dit moment echter meer de overwegingen van de initiatiefnemers om hen niet te volgen. Het argument van de initiatiefnemers dat nu reeds het Kabinet een periode van vier tot acht, had geen sterke indruk bij de leden nu aan het woord achtergelaten. Bedoelen de initiatiefnemers hiermee dat zij bevreesd zijn dat het Kabinet het contraseign zal weigeren, indien de wet in snellere decentralisatie dan in vier jaren zou voorzien? Zo ja, hebben zij dan aanwijzingen dat het Kabinet de periode van zes jaren – het verschil tussen de door het Kabinet voorgestane periode van tien jaren en de in het wetsvoorstel voorziene periode van vier jaren – niet te groot zal achten om het contraseign te weigeren? De leden van de V.V.D.-fractie hoopten in ieder geval dat de initiatiefnemers niet van een periode van vier jaren waren uitgegaan om als het ware te kunnen onderhandelen met het Kabinet en op een periode tussen vier en tien jaren uit te komen.

Onder verwijzing naar hetgeen deze leden in het voorlopig verslag gezegd hadden, waren zij geschrokken van de centralistische elementen die onder andere in deze paragraaf van de memorie van antwoord zichtbaar waren geworden. De genoemde leden vreesden dat daarmee een fundamenteel verschil van inzicht tussen hen en de initiatiefnemers bloot was gelegd over datgene wat onder decentralisatie moet worden verstaan.

De leden van de fractie van D66 onderschreven de wenselijkheid van een periode van vier jaar om de decentralisatie te realiseren. Zij drongen erop aan dat de rijksplanning in de overgangperiode regionale verschillen mogelijk maakt, waarbij ook de inbreng van de provincie iets te betekenen moet hebben.

Samenwerking

Naar het inzicht van de leden van de C.D.A.-fractie blijft het samenwerkingsverband een belangrijk instrument in het kader van een integraal

beleid. Daar kan men immers tot onderlinge afstemming komen. De voornoemde leden begrepen ook na de memorie van antwoord niet waarom de indieners de verantwoordelijkheid van een samenwerkingsverband voor plaatsingen afwijzen. In een regio moeten toch alle voorzieningen, zowel medische als justitiële, als vrijwillige, samenwerken om goed te kunnen functioneren en het juiste hulpaanbod te doen?

Rondom het jeugdhulpadviesteam bleven de leden van de C.D.A.-fractie aarzelingen hebben. Die aarzelingen betroffen niet zozeer het feit dat deskundigen kunnen adviseren over een hulpplan als wel het voorstel dat zij daarnaast ook het plaatsingsbeleid van de instellingen zouden toetsen. Komt daardoor de onafhankelijkheid van de instelling niet wat onder druk te staan?

Het was deze leden verder niet helemaal duidelijk waarom aan een samenwerkingsverband niet de opdracht gegeven zou kunnen worden om verspreiding en herordening in zijn regio tot stand te brengen. Het gaat daarbij om een goede bereikbaarheid van de voorzieningen in de regio's. Natuurlijk zal een toetsing moeten plaatsvinden en is democratisch functioneren gewenst. Samenwerking vraagt echter een doelmatige werkwijze. De grenzen van gezondheidsregio's en arrondissementen vallen niet altijd met elkaar samen, om maar niet te spreken over de regio's in het kader van de wet gemeenschappelijke regelingen. Hoe willen de indieners dan toch samenhang bereiken die nodig is voor een goede afstemming en doelmatigheid?

Een samenwerkingsorgaan zou, zo dachten de leden van de C.D.A.-fractie, in beginsel kunnen werken als een soort centrale intake, zonder dat iedere jeugdige door elke instantie getoetst wordt. Naar de opvatting van deze leden is het in ieder geval belangrijk dat justitiële, medische en algemene hulpverlening met elkaar samenwerken of op elkaar worden afgestemd.

De leden behorende tot de fractie van de P.v.d.A. hadden nog steeds de indruk dat de voorgeschreven wijze van samenwerking nogal gecompliceerd en te zwaar is. Immers, zagen zij het goed, dan gaat het per regio om a. een samenwerkingsverband, b. een jeugdhulpadviesteam, c. een samenwerkingsvorm van semi-residentiële en residentiële voorzieningen ten behoeve van een gezamenlijk opnamebeleid op basis van artikel 23 en mogelijk d. commissies voor de primaire, de secundaire en tertiaire hulpverlening op grond van artikel 17 eerste lid. Dat kwam deze leden te veel van het goede voor. Daarom vroegen zij of de commissie voor de secundaire hulpverlening niet zou kunnen samenvallen met datgene wat in artikel 23 wordt beoogd.

Hiernaast zagen de indieners niets in de suggestie van de hier aan het woord zijnde leden, alle aan een samenwerkingsverband deelnemende instanties te erkennen als plaatsende instantie. Gelet op de noodzaak tot een zekere uniformering van het plaatsingsbeleid is volgens de indieners een zekere beperking van het aantal plaatsende instanties nodig. Dan rijst toch echter de (kritische) vraag op welke wijze de beperking van het aantal plaatsende instanties moet worden geëffectueerd. Op grond van welke criteria wordt tot erkenning overgegaan? Dient er in iedere provincie en – daarbinnen – in elke regio eenzelfde aantal erkende plaatsende instanties te komen en, zo ja, hoeveel? En als het aantal erkende plaatsende instanties al moet worden beperkt, ligt het dan niet meer voor de hand om dat te laten gebeuren door de provincies, na advies door het samenwerkingsverband? Afhankelijk van de nadere reactie van de indieners, wilden de nu aan het woord zijnde leden hun definitieve standpunt ten aanzien van erkenning van plaatsende instanties bepalen.

Het was deze leden opgevallen dat het gehele wetsvoorstel nergens rept van een in hun ogen belangrijke functie, te weten de consultatie aan het begin van het hulpverleningsproces. Hoe kan worden bevorderd dat een jongere die bij welke hulpverleningsinstelling dan ook aanklopt,

binnen de kortste keren op grond van een adequate diagnose bij de juiste hulpverlener terechtkomt? Hoe kan worden voorkomen dat een jongere te lang bij de verkeerde instelling blijft en daardoor vervolgens «zwaardere» hulp nodig heeft dan anders?

Zorgelijk achtten de leden van de V.V.D.-fractie de geringe aandacht in de memorie van antwoord voor de samenhang tussen enerzijds de jeugdhulpverlening en anderzijds de beleidsterreinen volksgezondheid, welzijn en justitie. Zo vreesden zij dat de initiatiefnemers de negatieve gevolgen van categoriale wetgeving voor deze samenhang ernstig onderschatten. Zij herhaalden hun vraag uit het voorlopig verslag hoe samenhang en differentiatie in de jeugdhulpverlening bereikt kan worden onder handhaving, c.q. verbetering, van de samenhang met de bovengenoemde beleidssectoren. De in het wetsvoorstel voorziene mogelijkheid om samenwerking met anderen dan uitvoerders voor te schrijven was naar hun oordeel een uiterst zwak instrument.

De leden van de V.V.D.-fractie handhaafden vooralsnog hun standpunt dat afzonderlijke jeugdhulpadviesteams ongewenst waren. Zij achtten de argumentatie in de memorie van antwoord dienaangaande weinig overtuigend.

Het had hun verheugd dat de initiatiefnemers bereid waren in overweging te nemen om in het wetsvoorstel te regelen dat de erkenning van plaatselijke instanties door de provincies geschiedt. Zij nodigden de initiatiefnemers uit zulks dan ook bij nota van wijziging te doen, daarmee een belangrijke stap in de goede richting zettende.

De leden nu aan het woord bezonnen zich nog op de vraag of een verdere decentralisatie van deze bevoegdheid naar de samenwerkingsverbanden wenselijk is.

Het speet de leden van de fractie van D66 dat de indieners het voorschrijven van samenwerking met anderen dan uitvoerders naar een eventuele maatregel van bestuur hadden doorgeschoven. Juist in verband met interne ontwikkelingen in het jeugd beleid, waarbij soms grenzen tussen preventie, socio-culturele jeugdzorg en jeugdhulpverlening onduidelijk worden, leek het deze leden zeer wenselijk de noodzakelijke samenwerking ook binnen de wet onder woorden te brengen. Zij nodigden de indieners uit alsnog hiertoe een aanzet te geven.

De leden van de fractie van D66 waren het eens met de indieners dat verdeling van overheidsmiddelen niet kan worden overgelaten aan het samenwerkingsverband van belanghebbenden.

De verhouding met Justitie

De indieners betogen in hun memorie van antwoord dat zij hulp en recht willen scheiden. Theoretisch is dat mogelijk – zo meenden de leden van de C.D.A.-fractie – maar in de praktijk zullen recht en hulp soms zeer nauw met elkaar verweven zijn. Genoemde leden wilden slechts wijzen op voorzieningen zoals voogdij, instellingen die optreden als begeleidende, hulpbiedende of plaatsende instantie en tevens als gevolg van een rechterlijke uitspraak de gezagsfunctie uitoefenen. Deze taak zullen ze ook moeten blijven vervullen.

De gedachte van een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Justitie sprak de leden van de C.D.A.-fractie wel aan maar zij bleven van mening dat een wet jeugdhulpverlening de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie ten aanzien van Justitie-internaten en ten aanzien van de Raden van Kinderbescherming, voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen, moet regelen. Over de bekostiging daarvan mag geen onduidelijkheid ontstaan.

Uit het antwoord van de indieners begrepen de leden van de C.D.A.-fractie dat zij die regeling bij wet niet wezenlijk achten. De genoemde leden drongen er echter op aan dit aspect alsnog in het voorstel te betrekken.

De leden van de P.v.d.A.-fractie hadden de indruk dat de initiatiefnemers er in geslaagd zijn enerzijds te bewerkstelligen dat ook in de toekomst de Minister van Justitie zijn verantwoordelijkheid kan waarmaken voor de tenuitvoerlegging van straffen en maatregelen van kindbescherming, en anderzijds recht te doen aan de wens om de jeugdhulpverlening een integraal beleid te doen zijn dat niet wordt bemoeilijkt door het bestaan van aparte planningscircuits. Het gaat er immers om dat de hulpbehoefte van de jeugdigen centraal staat.

Steunfunctie

Voorzover het al mogelijk is om bij hulpverlening in termen van een «goed produkt» te spreken zal iedere aanbieder ook inderdaad graag zo'n «goed produkt» willen leveren, dat wil zeggen een produkt dat voldoet aan de gestelde eisen. De leden van de C.D.A.-fractie begrepen daarom niet goed waarom de uitvoerders geen verantwoordelijkheid zouden kunnen dragen voor de steunfunctie en de overheid wél. De instantie bij wie de voorziening berust dient over het totaal daarvan verantwoording af te leggen.

De genoemde leden wilden voorkomen dat de steunfunctie een boven de markt opererend orgaan wordt. Een intensieve relatie met het werkveld is noodzakelijk. Ook dient de steunfunctie niet de algemene belangenbehartiger te worden of de algemene administratief ondersteunende dienst.

Deregulering en delegatie

Een algemeen belangrijk punt dat naar de mening van de leden van de P.v.d.A.-fractie tot nu toe onvoldoende is belicht, betreft de uitvoering van de wet in de vorm van verschillende algemene maatregelen van bestuur. Kunnen de indieners daar wat uitbreider op ingaan?

Terecht herinnerden de initiatiefnemers er, naar het oordeel van de leden van de V.V.D.-fractie, aan, dat in het laatste decennium herhaaldelijk pogingen zijn gedaan tot zeer brede wetgeving op het welzijnsterrein. Deze pogingen zijn mislukt omdat er gestreefd werd naar wetgeving met een sterk regulerend karakter. De uiteindelijk tot stand gekomen welzijnswet regelt echter voornamelijk de decentralisatie en bevat overigens slechts op enkele punten voorschriften of aanwijzingen. Ongetwijfeld herinneren de initiatiefnemers zich de behandeling van de welzijnswet en de daarin zowel van de kant van het Kabinet als van de kant van de Kamer aangebrachte wijzigingen. Tegen die achtergrond waren de leden van de V.V.D.-fractie teleurgesteld over de summiere wijze waarop de memorie van antwoord ingaat op de door hen dienaangaande gemaakte opmerkingen. Zij herhaalden daarom hun verzoek nader aan te geven waarom de initiatiefnemers de onderhavige materie niet hadden ondergebracht bij de «lichte» welzijnswet.

Hierbij brachten de leden nu aan het woord in herinnering dat onder andere de fractie van de P.v.d.A. waartoe de initiatiefnemers behoren, bij motie, gedrukt op stuk 15 317 nr. 125, had gesuggereerd de jeugdhulpverlening onder de welzijnswet te brengen. Welke overwegingen hebben de initiatiefnemers tot een wijziging in hun standpunt gebracht, zo vroegen de leden van de V.V.D.-fractie, de door hen in het voorlopig verslag gestelde vraag herhalend.

Artikel 2

De leden van de P.v.d.A.-fractie realiseerden zich dat bij het eventueel laten vervallen door de initiatiefnemers van de termen primaire, secundaire

en tertiaire hulpverlening, een aantal artikelen gewijzigd dient te worden: het onderhavige artikel in zijn tweede lid en voorts de artikelen 17 eerste lid, 23, 26, 30 onder b en 58. Deze leden waren benieuwd naar formuleringen die aansluiten bij een functionele indeling.

Artikel 3

Omdat het accent in de jeugdhulpverlening ligt op het naar de provincies te decentraliseren en binnen een aantal jaren in feite gedecentraliseerd beleid, kwam het de leden van de P.v.d.A.-fractie onjuist voor dat het eerste lid de landelijke voorzieningen noemt en het tweede lid als «overige voorzieningen» de regionale voorzieningen. De volgorde zou huns inziens omgekeerd moeten zijn.

Hoeveel «voorzieningen van secundaire hulpverlening in verband met de spreiding van de doelgroep» zullen tot de landelijke voorziening behoren? Hoe verhoudt de planning daarvan zich tot de planning door de provincies?

Artikel 7

Het was de leden van de fractie van de P.v.d.A. opgevallen dat het onderdeel van de wet over de rijksplanning geen kwalitatieve aanduiding noemt waarop het beleid gericht is, terwijl dat in het derde lid van artikel 10 ten aanzien van de provinciale planning wél het geval is. Zij konden zich voorstellen dat aan het eerste lid na de woorden «een plan» zou worden toegevoegd: «ter bevordering van het samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening». Overigens verwezen deze leden naar een opmerking hunnerzijds in de paragraaf van dit verslag over planning en decentralisatie.

Artikel 26

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of het niet verstandig zou zijn om de toetsing van het plaatsingsbeleid in handen te leggen van een onafhankelijke inspectie in plaats van bij het jeugdhulpadviesteam dat weer onder verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband valt. Deze leden wilden een ongewenste vermenging van functies vermijden.

Artikel 28

De leden van de fractie van D66 bleven een gevoel van onbehagen houden ten aanzien van het erkennen van plaatsende instanties. Naar hun mening moet men, wil men verantwoord plaatsens, het hele terrein kunnen overzien. Zullen alle participanten aan het samenwerkingsverband dit kunnen en willen? Dit is twijfelachtig, zelfs als het samenwerkingsverband optimaal functioneert.

De indieners stellen dat, als het gaat om plaatsing in specifieke instituten, een beroep op het jeugdhulpadviesteam of andere deskundigen kan worden gedaan. Is niet te overwegen om de plaatsingsbevoegdheid aan erkende instellingen te verlenen met de beperking dat, als een plaatsing in een voor de betrokken instantie vreemde residentiële hulpvorm wenselijk wordt geacht, consultatie van specifieke deskundigheid verplicht is?

Artikel 36 (inzagerecht)

Opnieuw ingaande op het inzagerecht, wilden de leden van de C.D.A.-fractie nogmaals nadrukkelijk spreken van de positie en de verantwoordelijkheid van ouders en jeugdigen. Het is een goede zaak dat jeugdigen mee leren beslissen maar de vraag rijst steeds opnieuw wanneer een jeugdige mondig is. Is niet iedere leeftijdsgrens in wezen arbitrair?

In die situaties waar overeenstemming is of wordt verkregen, hoeven geen klachtenprocedures geregeld te worden. Als meningen botsen zal echter een ander, een buitenstaander, moeten kunnen bemiddelen. De leden nu aan het woord dachten hierbij aan de kinderrechter. Een klachtencommissie of een vertrouwenspersoon zouden echter eveneens die taak kunnen hebben.

Het ging de aan het woord zijnde leden echt te ver dat ouders die verantwoordelijk blijven bij vrijwillige hulpverlening, naar de rechter zouden moeten stappen om inzage te krijgen als een minderjarige zijn veto heeft uitgesproken. Zal zo'n vetorecht-positie de verhouding tussen ouders en kinderen niet extra kunnen verstoren en negatieve invloed hebben op hulpverlening?

In de memorie van antwoord wijzen de indieners naar het wetsontwerp democratisch functioneren van gesubsidieerde instellingen. De leden van de C.D.A.-fractie meenden echter dat ook een wet op de jeugdhulpverlening het klachtrecht dient te regelen.

Ronduit teleurstellend achtten de leden van de V.V.D.-fractie de wijze waarop de memorie van antwoord reageert op de opmerkingen in het voorlopig verslag en de suggesties inzake het inzagerecht. Zij vroegen de initiatiefnemers om daarop alsnog in te gaan.

Artikel 38

De leden van de P.v.d.A.-fractie waren niet overtuigd door de redenering dat het uit doelmatigheidsoverwegingen noodzakelijk is de uitvoering van experimenten centraal te regelen. Betekent dit overigens dat het aan provincies verboden is om uit het hun toegekende budget regionale initiatieven als experiment te subsidiëren?