

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. 14

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 24 september 1987

ALGEMEEN

Inleiding

Wij, als indieners, hebben er begrip voor dat de bijzondere commissie voor het jeugdwelzijn aanleiding heeft gezien te komen met een nader voorlopig verslag, alhoewel wij van oordeel zijn dat wij in de memorie van antwoord uitvoerig zijn ingegaan op de door de verschillende fracties gestelde vragen. Van de woorden van lof over de memorie van antwoord die van verschillende zijden zijn geuit, hebben wij met genoegen kennis genomen. Wij zien hierin een aansporing om in deze memorie opnieuw zo gedegen mogelijk op de in het nader voorlopig verslag gestelde vragen in te gaan. Met genoegen hebben wij vernomen dat de commissie heeft besloten de schriftelijke voorbereiding zo snel mogelijk na het verschijnen van deze nadere memorie af te ronden.

De relatie tot het voorontwerp van het kabinet

De opmerkingen van verscheidene fracties op dit punt geven ons aanleiding nog eens in te gaan op de complicaties die enkele fracties zien ten gevolge van de aanbidding van een voorontwerp van wet van de zijde van het kabinet aan verschillende adviesorganen. Wij doen dit niet zozeer uit een behoefte onzerzijds te polariseren tussen ons wetsvoorstel en mogelijke opvattingen van het kabinet, doch omdat daarom nadrukkelijk van verschillende zijden is verzocht.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten op dat zij mede in verband met het verschijnen van dit voorontwerp nog niet tot een eindoordeel over het wetsvoorstel konden komen. Deze leden vroegen ons de verschillen en overeenkomsten in kaart te brengen en aan te geven hoe wij daarmee willen omgaan. De verschillen tussen ons wetsvoorstel en de opvattingen van het kabinet over wetgeving op het terrein van de jeugdhulpverlening zijn door het kabinet beschreven in de brief van 18 maart 1987 (kamerstukken II, 1986–1987, 19 399, nr. 9). De opvattingen van het kabinet zijn vervolgens neergelegd en uitgewerkt in het hiervoor genoemde voorontwerp van wet.

Uit het thans voorliggende voorontwerp blijkt dat er nog steeds verschil van inzicht bestaat over de reikwijdte van het wetsvoorstel, de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie, de decentralisatie van het beleid en het inzagerecht. Zoals hierna zal blijken, hebben wij het planningssysteem vereenvoudigd, zodat naar onze mening op dit punt geen wezenlijk verschil meer tussen ons en het kabinet bestaat. In het nader voorlopig verslag is op alle hiervoor genoemde punten ingegaan. Hoe wij over deze verschillen denken, zullen wij bij die onderdelen van deze memorie uiteenzetten.

Ten aanzien van de procedurele kant over de mogelijke samenloop van twee wetsvoorstellen merken wij het volgende op. Niet onbelangrijk daarbij is, dat nog steeds niet duidelijk is op welke termijn een regeringsvoorstel zal worden ingediend. Immers de adviesorganen hebben tot 1 oktober aanstaande de gelegenheid advies uit te brengen. Na verwerking van deze adviezen zal nog advies aan de Raad van State moeten worden gevraagd. Daarmee is een gegeven dat indiening van een wetsvoorstel dit jaar in ieder geval niet meer zal kunnen plaatsvinden. Wij menen dat het belang van het werkterrein meebrengt dat snel wetgeving tot stand moet komen. In de memorie van antwoord hebben wij er reeds op gewezen dat het kabinet diverse mogelijkheden heeft om bij de behandeling van dit wetsvoorstel zijn opvattingen kenbaar te maken. Met genoegen hebben wij er van kennis genomen dat ook de leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en D66 die mening zijn toegedaan.

Het door het kabinet uitgebrachte voorontwerp van wet zouden wij willen beschouwen als een in wettekst neergelegde uitwerking van zijn opvattingen, waarbij overigens zij aangetekend dat de nog uit te brengen adviezen voor het kabinet aanleiding kunnen zijn in het voorontwerp wijzigingen aan te brengen. Op welke wijze de thans bekend keuzes van het kabinet, zoals neergelegd in het voorontwerp, een rol zullen spelen bij de behandeling van ons wetsvoorstel laten wij voor een nadere beoordeling over aan de verschillende fracties. Hoewel wij gegronde redenen hebben voor de keuzes die wij hebben gemaakt, sluiten wij niet uit dat wij zullen moeten constateren dat een kamermeerderheid ons op bepaalde onderdelen wellicht niet zal willen volgen. Voor zover dit onze principiële uitgangspunten (samenhang, samenwerking, decentralisatie op termijn en één uniform plannings- en financieringssysteem) niet al te zeer aantast zijn wij uiteraard bereid tot wijziging van het wetsvoorstel te komen. Van amendering zal dan op deze punten geen sprake behoeven te zijn. Hiermee moge duidelijk zijn dat wij eventuele voorstellen tot wijziging vanuit een positieve grondhouding zullen benaderen ten einde zo breed mogelijke steun voor het wetsvoorstel te verkrijgen. Een duidelijk standpunt van de verschillende fracties op dit punt is echter voorwaarde voor een standpuntbepaling onzerzijds.

Bij de behandeling van het initiatiefvoorstel zal blijken hoe wij, het kabinet en een meerderheid van de Kamer over de verschillen tussen het wetsvoorstel en het standpunt van het kabinet denken. Uitgaande van een consistente opstelling van kamerleden, konden wij derhalve in de memorie van antwoord, dit in reactie op een opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie, tot de conclusie komen dat dan vaststaat of er nog politieke ruimte is voor een regeringsvoorstel. Immers een eventueel verwerpen van het gedachtengoed van het kabinet op een bepaald punt door acceptatie van het initiatiefvoorstel, zou moeten betekenen dat een regeringsvoorstel waarin hetzelfde opnieuw wordt voorgesteld, kansloos moet worden geacht. De bevoegdheid tot indiening van een wetsvoorstel voor de regering van een wetsvoorstel blijft uiteraard onverlet.

Zonder te zeggen dat het recht van initiatief in absolute zin vooropstaat, zijn wij met de leden van de P.P.R.-fractie van mening, dat de procedure met betrekking tot de voorbereiding van dit wetsvoorstel reeds zover is gevorderd dat het perspectief van een mogelijk regeringsvoorstel niet tot

vertraging bij de behandeling van dit wetsvoorstel mag en behoeft te leiden. Wij willen niet verhelen, dat het ons enigszins verbaasd heeft dat het kabinet op een zo laat tijdstip met een eigen ontwerp is gekomen, terwijl de schriftelijke procedure reeds zover gevorderd was. Het gevaar dreigt dat een ernstige vertraging kan optreden in de procedure van behandeling van het initiatief-wetsvoorstel.

Uiteraard zullen de opvattingen over de richting en inhoud van wetgeving op dit terrein door de verschillende fracties mede betrokken worden bij hun definitieve keuze voor de door de beide Kamers te aanvaarden wettelijke regeling van de jeugdhulpverlening.

De financiering

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen naar de relatie tussen de functies en financiering en wilden weten of het mogelijk is op deze wijze tot budgettering komen. Ook in een wetsvoorstel dat uitgaat van een functionele benadering zal het noodzakelijk zijn te komen tot het aanduiden van categorieën van voorzieningen door middel van het aangeven van de functies of combinaties daarvan waarvoor zij kunnen worden bekostigd. Per categorie van voorzieningen zullen vervolgens de kostendragende factoren moeten worden bepaald, uitmondend in een bedrag per eenheid produkt. Dezelfde stappen zijn nodig bij een wettelijke voorzieningensomschrijving.

De aan het woord zijnde leden stelden voorts enige vragen over de overheveling van AWBZ-gelden naar de begroting. Naar onze mening komt het totale budget voor de jeugdhulpverlening door deze overheveling als zodanig niet onder druk te staan, omdat wij uitgaan van budgettaire neutraliteit. Budgettaire neutraliteit wil zeggen dat alle gelden die op dit moment aan AWBZ-gefinancierde voorzieningen worden besteed, inclusief eventuele uitbreiding daarvan, in een keer naar de begroting zullen worden overgebracht en onderdeel zullen uitmaken van de totale post jeugdhulpverlening. Het is een politieke keuze op welke wijze de ruimte die ontstaat bij het AWBZ-fonds zal worden benut en hoe de extra last op de rijksbegroting zal worden gedekt. Juridische complicaties doen zich daarbij niet voor. Wij hechten er overigens aan er nog eens op te wijzen dat AWBZ-financiering niet méér garantie op bekostiging van hulp biedt dan begrotingsfinanciering.

Het is immers de medewetgever in casu de Kamer die, in gemeen overleg met de Regering, komt tot een integrale afweging en prioriteitsstelling, als het gaat om de omvang van de te financieren voorzieningen. Daarom mag en kan er voor wat betreft de rol van het parlement naar ons oordeel geen onderscheid bestaan tussen enerzijds AWBZ-financiering en begrotingsfinanciering. Het is dan ook een misvatting dat slechts het feit dat men gebruik maakt van de AWBZ-financiering meer garantie geeft op continuïteit van de voorziening. Als deze gedachte reeds zou heersen, dan dient de medewetgever aan deze ongelijke behandeling van voorzieningen op het desbetreffende beleidsterrein, vanuit een politieke prioriteitsstelling, een einde te maken.

De aan het woord zijnde leden wilden graag vernemen hoe de voorzieningen die voornamelijk met jongvolwassenen werken, bekostigd moeten worden. Voorzieningen voor jongvolwassenen vallen onder de werksfeer van deze wet, voorzover zij zich richten tot jeugdigen in de zin van deze wet, dat wil zeggen minderjarigen, waarbij de jeugdhulpverlening niet rauwelijks behoeft te worden afgebroken bij het bereiken van de leeftijd van (binnenkort) 18 jaar. Voor zover een uitvoerder zich met name richt op oudere jongeren, zal daarvoor, voor zover nog niet aanwezig een andere bekostigingstitel moeten worden gevonden in het volwassenen-hulpverleningscircuit.

Op het punt van de doeluitkering ná decentralisatie, dat door de leden van de fracties van de P.v.d.A., de V.V.D. en D66 aan de orde werd

gesteld, gaan wij in het onderdeel planning en decentralisatie in. Wij betreuren dat ons betoog in de memorie van antwoord met betrekking tot het ene financieringssysteem de leden van de V.V.D.-fractie niet heeft kunnen overtuigen. Wij blijven van mening dat het mogelijk moet zijn een inhoudelijk zwaar geïndiceerde keuze, zonder veel nadelige consequenties te verwezenlijken, zeker nu wij uitgaan van budgettaire neutraliteit. In de memorie van antwoord hebben wij gesteld dat het kiezen van een oplossing betrokken zou kunnen worden bij de uitwerking van het rapport van de commissie Dekker. Wij hebben daarmee niet beoogd te stellen dat oplossing van de problemen uitsluitend in dat kader zou kunnen plaatsvinden. Aangezien de besluitvorming over het rapport nog in het ongewisse is, menen wij dat daarop, hoewel dit een niet onlogische werkwijze zou zijn, niet gewacht zou moeten worden.

Bij de werkzaamheden van de commissie Dekker ging het voornamelijk om de financiële beheersbaarheid van de kosten van de gezondheidszorg. De keuzes die daar worden gemaakt – nog eens ervan afgezien dat het rapport de jeugdhulpverlening buiten beschouwing laat – zijn dan ook niet in hoofdzaak gebaseerd op inhoudelijke samenhang tussen voorzieningen. Onze keuze voor begrotingsfinanciering voor alle jeugdhulpverleningsvoorzieningen is gemaakt op inhoudelijke gronden. Wij menen dan ook dat nu, op inhoudelijke gronden, over de ene financieringswijze zou moeten worden beslist, welke beslissing vervolgens een rol kan spelen in de discussies rond de Commissie Dekker.

Recht op jeugdhulpverlening

Het doet ons genoeg te constateren dat de leden van de fractie van D66 met ons van mening zijn dat praktische problemen een wettelijke formulering van het recht op hulpverlening in de weg staan. Juist omdat wij er desalniettemin aan hechten zo veel mogelijk te waarborgen dat een jeugdige de hulp krijgt die hij nodig heeft, hebben wij, zoals elders in deze memorie nog eens is beargumenteerd, gekozen voor een blijvende doeluitkering voor de jeugdhulpverlening. Daarmee is in elk geval de inzet van die middelen voor de jeugdhulpverlening verzekerd.

Positie van ouders

De leden van de C.D.A.-fractie benadrukten nog eens dat kinderen niet zonder de toestemming van hun ouders mogen worden opgenomen, tenzij de relatie dermate is verstoord dat er sprake is van een noodsituatie. Uit onze uiteenzetting in de memorie van antwoord (blz. 9) moge duidelijk zijn dat over dit punt tussen ons en de aan het woord zijnde leden geen verschil van mening bestaat. Artikel 280 van het Wetboek van Strafrecht bevat een regeling terzake van het verborgen houden van kinderen in noodsituaties als door deze leden bedoeld. Wij zijn van mening dat er geen aanleiding bestaat deze regeling thans opnieuw ter discussie te stellen.

De plaats van landelijke voorzieningen

De bepaling welke voorzieningen tot de landelijke voorzieningen worden gerekend, dit naar aanleiding van de opmerkingen terzake van de leden van de C.D.A.-fractie, geschiedt op basis van het in de wet opgenomen criterium (artikel 3), dat zij in verband met de spreiding van de doelgroep gericht zijn op jeugdigen uit het gehele land of grote delen daarvan. De vraag naar specifiek (sterk gespecialiseerd of een bepaalde denotatie) aanbod is bepalend voor het aantal en de omvang van de landelijke voorzieningen. Daarbij zal, zoals wij ook reeds in de memorie van antwoord hebben aangegeven, een belangrijk gegeven zijn de wijze waarop ouders mede gestalte willen geven aan en keuzes willen maken met betrekking tot de opvangsituatie van hun kind(eren).

De reikwijdte van de nieuwe wet (algemeen)

Naar aanleiding van onze opmerkingen over een functionele benadering van het veld van de jeugdhulpverlening vroegen de leden van de P.v.d.A.-fractie aan te geven hoe zo'n benadering er in concreto uit zal zien en wat de voor- en nadelen daarvan zouden zijn. Wij wijzen er de leden van de P.v.d.A.-fractie op, dat in het voorontwerp van wet van het kabinet een functionele benadering is neergelegd, waarin wij ons, als wij daarvoor zouden kiezen, in grote lijnen kunnen vinden.

De voordelen van een functionele benadering liggen op het gebied van de flexibiliteit, doch daarmee is tevens een groot nadeel aangeduid. De maximale reikwijdte in een functionele benadering wordt bepaald door de omschrijving van het begrip jeugdhulpverlening en de aanduiding van de verschillende functies. De daadwerkelijke reikwijdte wordt bepaald door het al dan niet bestaan van een andere wettelijke bekostigingsregeling. Dit betekent bij voorbeeld dat zolang de MKB's, MKT's en de jeugdsecties van de Riagg's bij algemene maatregel van bestuur als verstrekking op grond van de AWBZ zijn aangewezen of zodra zij opnieuw als zodanig zullen worden aangewezen, zij automatisch buiten de reikwijdte van de Wet op de jeugdhulpverlening vallen. Met andere woorden een algemene maatregel van bestuur op grond van een andere wet kan de reikwijdte van de Wet op de jeugdhulpverlening beperken. Met name dit aspect heeft ons – dit tevens in antwoord op een opmerking van de leden van de fractie van het C.D.A. – er van doen afzien op dit moment een functionele benadering te introduceren. Wij hechten er aan op dit moment wettelijk te verankeren welke voorzieningen met name op het terrein van de gezondheidszorg, onder de Wet op de jeugdhulpverlening moeten vallen.

Overigens wijzen wij er op dat voor de vraag of een voorziening onder de wet valt, niet maatgevend is de benaming welke in de bijlage bij het wetsvoorstel voorkomt, doch de omschrijving die daarachter is opgenomen. Dit betekent dat voor alle onder een bepaalde in de bijlage voorkomende benaming werkende voorzieningen getoetst moet worden of zij ook op die titel onder de wet vallen. Anderzijds zal ook van voorzieningen die onder een andere naam werken gezien moeten worden of zij niet in feite werkzaamheden verrichten waarop de wet van toepassing is. Ditzelfde moet gebeuren als wordt uitgegaan van een functionele benadering, omdat dan gezien moet worden of er sprake is van jeugdhulpverlening in de zin van de wettelijke definitie en of een of meer van de krachtens de wet omschreven functies worden uitgeoefend. Dit in antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de fractie van het C.D.A. gesteld in het onderdeel reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg.

In de richting van de leden van de fractie van D66 merken wij op dat de uitwerking van een functionele benadering inderdaad nadere regelgeving vereist, namelijk de vertaling van functies in concrete voorzieningen. Wij menen overigens niet dat dit extra bureaucratie met zich brengt.

De leden van de fractie van het C.D.A. stelden in dit onderdeel van de nadere memorie van antwoord nog een vraag over een brede erkenningsregeling voor alle voorzieningen. In de memorie van antwoord (blz. 16) hebben wij – zij het in enigszins ander verband – over de betekenis van het begrip erkenning een uitvoerige uiteenzetting gegeven. Wij menen met een verwijzing naar die passage te mogen volstaan.

De reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg

Wat de leden van de P.v.d.A.-fractie opmerkten ten aanzien van de reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg zien wij als een goede weergave van de afwegingen die wij hebben gemaakt en van de conclusies waartoe wij zijn gekomen. Overigens hebben niet alleen wij, evenals een

meerderheid van de Kamer, als centraal beleidsuitgangspunt gekozen voor een samenhangend aanbod van voorzieningen; ook de rapporten van de IWRV en de IWAPV maakten die keuze reeds.

De leden van de V.V.D.-fractie waren nog niet tevreden gesteld met onze argumentatie in de memorie van antwoord over de reikwijdte met betrekking tot de gezondheidszorg. Wij menen dat ons betoog met betrekking tot de plaats van de MKD's, MKT's en jeugdsecties van de Riagg's binnen het geheel van de jeugdhulpverlening niet de conclusie rechtvaardigt dat de huidige situatie gehandhaafd zou moeten worden. De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen in dit verband of wij echt geen mogelijkheid zien voor goede samenwerking en afstemming van jeugdhulpverleningsvoorzieningen en medische voorzieningen als deze in een andere wet worden geregeld.

Het gaat ons bij de keuze voor één plannings- en financieringssysteem niet om samenwerking tussen voorzieningen, maar om het kader waarbinnen voorzieningen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Juist het tegen elkaar afwegen van voorzieningen voorkomt dat los van elkaar tot stand komend aanbod, de vraag gaat bepalen. In dit opzicht zijn wij het geheel eens met de leden van de C.D.A.-fractie.

Het aanbrengen van dwarsverbanden tussen samenwerkingsverbanden en Riagg's – wat de leden van de V.V.D.-fractie als alternatief zagen voor wijziging van de financieringssystematiek – is naar ons oordeel geen alternatief, omdat dan van de door ons voorgestane afweging binnen het geheel van de jeugdhulpverlening geen sprake is. Iets anders is uiteraard dat het alle voorzieningen vrijstaat – naast samenwerking in het samenwerkingsverband – die samenwerkingsrelaties te handhaven of aan te gaan die zij in het belang van hun werk nuttig en nodig achten.

De leden van de C.D.A.-fractie onderkennen als probleem dat de Riagg-structuur, die nog pas kortgeleden tot stand is gekomen, nu weer een wijziging zou moeten ondergaan. Wij menen dat de wijziging in financiering de Riagg-structuur niet zal mogen en behoeven aan te tasten. Organisatorische veranderingen binnen de Riagg zijn geen consequentie van de omstandigheid dat de organisatie uit twee bronnen wordt gefinancierd. Wel leidt deze ertoe dat een toerekening van kosten aan de diverse onderdelen dient plaats te vinden, zoals dit nu bij voorbeeld ook het geval is bij gecombineerde gezinsverzorgings- en algemeen maatschappelijk werk instellingen. Alles afwegende, achten wij het eventueel optreden van veranderingen voor voorzieningen geen doorslaggevend bezwaar, omdat wij aan een samenhangend aanbod, mede in het belang van de hulpvragers, een hogere prioriteit toekennen.

In de memorie van antwoord hebben wij erkend dat de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken enerzijds een plaats hebben in de top van de jeugdhulpverlening, maar anderzijds grote raakvlakken hebben met de volksgezondheid. De erkenning van dit laatste is voor ons echter nog geen aanleiding geweest het wetsvoorstel thans op dit punt te wijzigen. De vraag van de leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. over de adviezen met betrekking tot de overheveling van de AWBZ-gefinancierde voorzieningen naar de begroting menen wij in het onderdeel financiering te hebben beantwoord.

Planning en decentralisatie

Met genoegen hebben wij er kennis van genomen dat de leden van de fracties van de P.v.d.A. en het C.D.A. van mening zijn dat decentralisatie slechts verantwoord mogelijk is, na een periode waarin de herspreiding en herordening van voorzieningen op centraal niveau is gerealiseerd. Het gaat er ons daarbij – dit in reactie op een opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie – niet om dat de provincies daartoe niet in staat zouden zijn, maar wij zien het garanderen van een goed gespreid patroon van voorzieningen van een bepaalde omvang als een rijksverantwoordelijkheid. Om

die reden ook wordt in het wetsvoorstel voorzien in een blijvende doeluitkering aan de provincie. Met deze doeluitkering moeten de provincies in staat zijn een genoegzaam aanbod aan jeugdhulpverlening te realiseren dat aansluit bij de specifieke behoeften die in de provincie bestaan.

Als een evenwichtige spreiding van voorzieningen over het land uitgedrukt in een budget per provincie een blijvende rijkstaak is, ligt het in de rede ook de maatregelen om daartoe te komen in rijkshand te leggen. Het gaat immers niet aan de verantwoordelijkheid voor een beleidsterrein over te dragen aan een ander overheidsniveau, zonder er eerst voor te hebben gezorgd dat het terrein goed geordend is.

Uit het uitgangspunt dat het aanbod moet aansluiten bij de specifieke behoeften in de provincie vloeit voort dat de provincie, ook in de periode van centraal beleid een belangrijke rol toekomt. Daarom voorziet het wetsvoorstel in een verplichting voor het Rijk met de provincies te overleggen over het beleid. Wij gaan er daarbij van uit dat daar waar niet de rijksverantwoordelijkheid in het gedrang komt, voorstellen van de provincies zullen worden gehonoreerd. Dit mede naar aanleiding van een opmerking van de leden van de fractie van D66. Wij menen dat de door ons gekozen periode van vier jaren voor de herspreiding en de herordening, niet wezenlijk zal kunnen worden bekort gezien de ingewikkelde problematiek en de ingrijpende financiële gevolgen van sluiting van voorzieningen. Ook het opstarten van nieuwe voorzieningen zal tijd kosten. De vooruitgang die tot nu toe op dit punt is geboekt is niet zodanig dat daarin aanleiding kan worden gevonden tot verkorting van de termijn over te gaan. Wij gaan er echter nog steeds van uit dat het kabinet niet zal wachten op het in werking treden van deze wet met het vorm geven aan de herspreiding en herordening. De keuze voor vier jaren komt derhalve niet voort uit een behoefte tot onderhandelen met het kabinet, dit in reactie op een opmerking van de leden van de V.V.D.-fractie, maar is het resultaat van een afweging tussen de wens zo snel mogelijk te decentraliseren en de wens dit verantwoord te doen. Hiermee is tevens de vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of de termijn van vier jaren niet te kort is, beantwoord. Wij zitten daarmee op één lijn met de leden van de fractie van D66.

Het is ons niet bekend in hoeverre het kabinet van de door ons voorgestane overgangstermijn een breekpunt zal maken. In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken wij op, dat herspreiding en herordening zodanig zijn verweven, dat deze in onderling verband, in één proces moeten plaatsvinden. Wij wijzen echter op de hiervoor beschreven rol van de provincies daarbij, die het mogelijk maakt dat maximaal rekening wordt gehouden met herordeningswensen van de provincies.

Aan het uitgangspunt dat de hulp in zo licht mogelijke vorm en zo dicht mogelijk bij de thuissituatie moet worden verleend, verbonden de leden van de C.D.A.-fractie de conclusie dat de overheidsverantwoordelijkheid daarvoor bij de gemeenten moet komen te liggen. Zij zien echter in dat de gemeente voor een aantal voorzieningen een te klein draagvlak biedt. Zij konden zich daarbij voorstellen dat de verantwoordelijkheid over verschillende overheidslagen gespreid zou worden. Ook wij menen dat de overheidsverantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening niet door elke gemeente gedragen kan worden, omdat het merendeel van de voorzieningen een bovengemeentelijk werkgebied zou moeten hebben. De meeste voorzieningen hebben een regionaal werkteerrein. Als men de bestuurlijke verantwoordelijkheid zo dicht mogelijk bij het voorzieningenniveau wil leggen, kan men denken aan samenwerkende gemeenten. Dit zou impliceren dat de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen dient te worden opgelegd. Dit zou gepaard gaan met zodanige hoge bestuurlijke lasten, dat wij daarvoor niet hebben gekozen. Het verdelen van de verantwoordelijkheid over de gemeenten en de provincies achten wij niet gewenst, omdat wij een samenhangend patroon van voorzieningen op regionaal niveau gewenst achten. Twee overheidslagen daarvoor

gezamenlijk verantwoordelijk laten zijn, brengt naar onze mening zodanige verticale afstemmingsproblemen met zich mee, dat wij ook deze oplossing niet hebben gekozen. Daarmee zij verklaard waarom wij de verantwoordelijkheid voor regionale voorzieningen bij de provincie hebben gelegd. Ook de door de leden van de fracties van het C.D.A. en de P.P.R. overwogen mogelijkheid van of verplichting tot doordecentralisatie, wijzen wij in verband met het hiervoor gestelde af. Omdat sommige gemeenten thans de verantwoordelijkheid hebben genomen tot financiering van jeugdhulpverleningsvoorzieningen hebben wij destijds in artikel 3, derde lid, van het wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen voor een voortzetting van die rol.

Ter geruststelling van de aan het woord zijnde leden wijzen wij erop dat de rol van de centrale overheid in het gedecentraliseerde systeem slechts beperkt is. Er wordt één doeluitkering zonder tussenschotten gegeven voor alle regionale voorzieningen. Welke voorzieningen de provincies uit deze doeluitkering willen financieren, maken de provincies zelf uit, binnen slechts zeer globaal geformuleerde wettelijke criteria (thans artikel 10, tweede lid). Wij menen hiermee het juiste midden gevonden te hebben tussen het volstrekt overlaten van de verantwoordelijkheid aan provincies – welke het gevolg zou zijn van overheveling van de middelen naar het Provinciefonds – en een louter centrale regie. Uit de door de leden van de C.D.A.-fractie gemaakte opmerking leiden wij overigens af, dat zij duidelijk kiezen voor decentralisatie na de herspreidings- en herordeningsperiode, hetgeen in ons voorstel – anders dan in het voorontwerp van het kabinet – is verankerd.

De leden van de P.v.d.A.-fractie nodigden ons uit de gedachten die wij in de memorie van antwoord hebben ontvouwd omtrent een vereenvoudiging van de planning in het wetsvoorstel neer te leggen. Mede omdat dit aansluit bij een meer algemeen levende opvatting inzake vereenvoudiging van planningsprocedures hebben wij dit in een nota van wijziging neergelegd. Zonder de terminologie plan en programma te introduceren, is duidelijk geformuleerd dat het deel van het plan dat op het eerste jaar betrekking heeft, concrete subsidiebeslissingen bevat, terwijl het plan voor de overige jaren beleidsvoornemens bevat.

Het wetsvoorstel blijft overigens onderscheid maken tussen «bedragen» (artikel 7, vierde lid) en «uitkeringen» (artikel 14). Met het begrip «bedrag» wordt bedoeld op een budget per regio voor de regionale voorzieningen en het samenwerkingsverband. De som van deze bedragen is de uitkering voor de provincie. Door het vaststellen van bedragen per regio beschikt de provincie over een indicatie van de door het Rijk wenselijk geachte omvang van het voorzieningenpatroon. Door de samenvoeging van de regio-bedragen tot één uitkering wordt aan de provincie enige ruimte gegeven tot het aanbrengen van verschuivingen, wat bij voorbeeld nodig kan zijn voor voorzieningen met een boven-regionale functie.

Naar onze mening zijn de bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheden, óók voor over het de termijnen van de planning betreft, sinds de eerste nota van wijziging behoorlijk geregeld, aangezien artikel 9, eerste lid, onder c (althans artikel 7, derde lid), bepaalt dat het rijksplan voor het tweede jaar waarop het betrekking heeft een opgave bevat van de bedragen die aan de provincies zullen worden verstrekt, waarmee zij een uitgangspunt voor hun planning hebben.

Op de redenen om ook na de overgangperiode te kiezen voor een doeluitkering zijn wij hiervoor reeds ingegaan. Wij constateren met genoegen dat de leden van de P.v.d.A.-fractie eveneens deze keuze maken. Wij hopen dat de leden van de fracties van de V.V.D. en D66 deze keuze zullen kunnen billijken.

Wij geven de leden van de P.v.d.A.-fractie toe dat ook een beleidsmatige herspreiding en herordering gebaseerd zal moeten zijn op een opvatting omtrent de meest wenselijk geachte verdeling van de beschikbare middelen over de provincies. Wat wij in de memorie van antwoord tot

uitdrukking hebben willen brengen is, dat wij niet nu al definitieve uitspraken willen doen over objectieve criteria. De gegevens die thans over de herkomst van de gebruikers van voorzieningen aanwezig zijn, geven wel enige indicatie over de bestaande behoefte, maar zijn zeker gekleurd door de aanbodzijde. Het in de wet opnemen van een meetlat op basis van die gegevens achten wij dan ook te riskant. Louter uitgaan van bevolkingcijfers, zou er anderzijds onvoldoende rekening mee houden dat er wel eens sprake zou kunnen zijn van provincies met een verzwaarde problematiek bij voorbeeld de provincies met veel verstedelijkt gebied. Vandaar dat wij in de memorie van antwoord hebben gesteld dat het ontwikkelen van criteria niet onmogelijk wordt geacht.

De leden van de fractie van de V.V.D. vroegen nog waarom een wettelijke regeling van het proces van decentralisatie nodig is. Hiervoor gaven wij al aan dat wij een wettelijke garantie willen creëren voor de aanwezigheid van jeugdhulpverlening van een behoorlijk kwalitatief niveau. De omvang van die garantie blijft uiteraard een zaak van de begrotingswetgever. Deze garantie ontbreekt bij decentralisatie langs de weg van louter overdracht van middelen aan het Provinciefonds, nog daargelaten dat dan ook geen taaktoedeling aan een bepaalde overheidslaag is gegarandeerd.

Behalve de hiervoor genoemde garantie, geeft het onderhavige wetsvoorstel de garantie dat per 1 januari 1992 het beleid ten aanzien van de regionale voorzieningen gedecentraliseerd zal zijn. Zonder wet is een dergelijke garantie niet gegeven. Het voorontwerp van het kabinet gaat uitsluitend uit van een rijksverantwoordelijkheid en biedt slechts in de toelichting de intentie tot decentralisatie van (een deel van) het terrein, waarbij het overigens de vraag is of de provincie daarbij een rol toebedeeld zal krijgen. Het voorontwerp zelf tendeeft immers in de richting van territoriale decentralisatie.

De leden van de P.P.R.-fractie vroegen of wij bereid zijn de provincies de komende jaren van verandering en verevening een meer prominente plaats te geven. Zoals wij al hebben gesteld zien wij de herordening en herspreiding als een taak voor de rijksoverheid. De provincies hebben in de overgangperiode een adviserende rol. Nogmaals zij gesteld, dit mede als reactie op opmerkingen van de leden van de fractie van D66, dat wij er op vertrouwen dat voorstellen van de provincies, die passen binnen het herspreidings- en herordeningsbeleid, zullen worden overgenomen. Met betrekking tot de door deze leden aan de orde gestelde positie van de vier grote steden merken wij het volgende op. Zoals wij in de memorie van antwoord reeds schetsten, roept een speciale positie voor de vier grote steden enige problemen op met name voor wat betreft de regionale aanpak. Deze regionale problematiek kan slechts worden opgelost door de totstandkoming van gemeenschappelijke regelingen daar waar de regio en de grote stad niet samenvallen. Dit brengt beleidslasten met zich mee. Wij achten deze echter niet zodanig dat wij, als een meerderheid van de Kamer de wens daartoe uitspreekt, bezwaar zouden hebben tegen een dienovereenkomstige aanpassing van het wetsvoorstel.

De overgangperiode

Op de vragen van de leden van de fracties van de C.D.A., P.v.d.A. en de V.V.D. over de termijn voor het centrale beleid en de criteria voor herspreiding en herordening menen wij in ons antwoord op soortgelijke vragen van andere fracties reeds te zijn ingegaan in het onderdeel planning en decentralisatie.

De angst van deze leden dat de beschikbare middelen de herspreiding zouden kunnen vertragen, delen wij niet als daar bezuinigd wordt, waar nu relatieve overcapaciteit is. Iets anders is, dat door bezuinigingen het perspectief van een voorzieningenpatroon dat bij de behoefte aansluit in het gedrang kan komen.

Ten aanzien van de voortschrijdende planning waar deze leden naar vroegen, merken wij op dat wij in de eerste nota van wijziging een voortschrijdende planning hebben geïntroduceerd. Het thans voorliggende planningssysteem brengt daarin geen wijziging.

Samenwerking

De leden van de C.D.A.-fractie vroegen ons opnieuw waarom wij de verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband voor plaatsingen afwijzen. Zij formuleerden voorts enkele vragen rond de functie van het jhat. De leden van de P.v.d.A.-fractie stelden enkele vragen over het gecompliceerde en zware karakter van de voorgeschreven wijze van samenwerking. Dit geeft ons aanleiding nog eens in te gaan op de functies van de verschillende samenwerkingsvormen.

In de eerste plaats is er het samenwerkingsverband van alle voorzieningen die in de regio werkzaam zijn. De taken van dit samenwerkingsverband zijn vooral van beleidsmatige aard. De bedoeling daarvan is, uitgaande van de bestaande voorzieningen, door samenwerking te komen tot een ideaal voorzieningenpatroon zonder overlappingsen en met zo weinig mogelijk lacunes. Dit laatste mondt uit in een adviestaak met betrekking tot de planning van regionale voorzieningen. Speciale commissies voor de primaire, secundaire en tertiaire hulpverlening behoeven er niet te zijn, maar kunnen op verzoek van de desbetreffende deelnemers komen. Deze commissies hebben slechts een taak binnen het samenwerkingsverband, als een bundeling van voorzieningen van dezelfde categorie. Het samenwerkingsverband – en dus ook de commissies daarbinnen – moeten los worden gezien van de in artikel 23 voorgeschreven samenwerking tussen uitvoerders van semi-residentiële en residentiële voorzieningen van secundaire hulpverlening in een regio. Deze samenwerking is gericht op individuele hulpverleningsgevallen. Een jeugdige waarvan is vastgesteld dat hij voor deze hulp in aanmerking komt, wordt aangemeld bij deze samenwerkenden die gezamenlijk bepalen in welke voorziening de jeugdige een plaats zal krijgen, welke specifieke deskundigheid aan hem zal worden geboden en door wie deze beschikbaar zal worden gesteld. Op de taak en de plaats van het jeugdhulpadviesteam zijn wij in de memorie van antwoord reeds uitvoerig ingegaan.

De vraag van de leden van de C.D.A.-fractie of het functioneren van het jhat als toetser van het plaatsingsbeleid van plaatsende instanties de onafhankelijkheid van deze instanties niet onder druk plaatst, moeten wij bevestigend beantwoorden. De toetsing van het plaatsingsbeleid heeft immers tot doel achteraf na te gaan of bij het plaatsingsbeleid de belangrijke wettelijke criteria «hulp in zo licht mogelijke vorm, zo dicht mogelijk bij huis en zo kort mogelijk» zijn nageleefd.

Teneinde deze criteria in de plaatsingspraktijk te verwezenlijken is gekozen voor een toetsing van de noodzaak tot plaatsing vooraf door plaatsende instanties. De toetsing achteraf van het beleid van deze instanties is het sluitstuk daarop. Dit is een bewuste keuze die naar onze mening aansluit bij de tot nu toe ook in de kamer gevoerde discussies. Wij betreuren het dat wij de leden van de V.V.D.-fractie op het punt van de afzonderlijke jhats niet hebben kunnen overtuigen.

De leden van de P.v.d.A.-fractie vroegen hoe tot de beperking van het aantal plaatsende instanties zal worden gekomen. In het wetsvoorstel is de mogelijkheid tot erkenning als plaatsende instantie – voor zover het uitvoerders van jeugdhulpverlening betreft – beperkt tot voorzieningen van ambulante hulpverlening. De (semi-)residentiële voorzieningen zijn uitgesloten om te voorkomen dat bij het beoordelen van de vraag welke vorm van hulpverlening aangewezen is te achten de bezettingsgraad een rol zou kunnen spelen. Een tweede toetssteen is de behoefte. Dit zal niet ertoe leiden dat er in elke regio een zelfde aantal plaatsende instanties zal

komen. Dit hangt mede af van de vraag naar jeugdhulpverlening en het in de regio werkzame aantal ambulante voorzieningen. Om voldoende ervaring met het werk in stand te houden zal een plaatsende instantie een redelijk aantal hulpvragen moeten beoordelen. In de memorie van antwoord hebben wij reeds onze bereidheid uitgesproken de provincies een rol toe te kennen bij de erkenning. Aangezien een meerderheid van de kamer die gedachte onderschrijft, hebben wij thans een daartoe strekkende wijziging in het wetsvoorstel aangebracht. Daarmee hebben wij afstand genomen van de vraag of verdere decentralisatie van deze bevoegdheid naar de samenwerkingsverbanden wenselijk is, waarop de leden van de V.V.D.-fractie zich nog bezinnen.

Het was de leden van de C.D.A.-fractie niet duidelijk waarom aan een samenwerkingsverband niet de opdracht gegeven zou kunnen worden om verspreiding en herordening in zijn regio tot stand te brengen. Zoals wij reeds eerder met instemming van deze leden hebben gesteld vereist het proces van herordening en verspreiding een centrale regie. Om dezelfde reden waarom wij voor die periode een provinciale planningstaak niet aangewezen achten, zien wij ook geen zinvolle taak voor het samenwerkingsverband, anders dan als adviseur van de provincie. Als deze leden hiermee impliciet de vraag bedoelden te stellen hoe wij denken over een planningstaak voor de samenwerkingsverbanden na de overgangperiode willen wij aangeven, dat wij tegen een dergelijke taak neerkomend op een keuze voor functionele decentralisatie, ernstige bedenkingen hebben. Wij menen dat het een overheidsverantwoordelijkheid is – politiek gecontroleerd – te bepalen welke voorzieningen in welke mate met overheidsmiddelen bekostigd zullen worden. Wij zijn het op dit punt dan ook van harte eens met de leden van de fractie van D66.

Ten aanzien van de door deze leden gemaakte opmerkingen over de regiovaststelling merken wij op, dat wij er van uitgaan dat de provinciale besturen bij de aanwijzing van de regio's zo veel mogelijk rekening houden met de inderdaad uiteenlopende grenzen van de reeds bestaande voor de jeugdhulpverlening relevante gebiedsindelingen. Met de leden van de P.v.d.A.-fractie hechten wij groot belang aan de consultatiefunctie bij het begin van het hulpverleningsproces. In het wetsvoorstel is deze inderdaad niet expliciet genoemd. Zij is echter het uitgangspunt van de gehele wettelijke regeling. Het jeugdhulpverleningsproces begint in feite bij de onderkenning van problemen. Dit kan op talloze plaatsen geschieden, bij voorbeeld door ouders, school, consultatiebureau, huisarts, politie, vertrouwensarts, «vindplaatsen» etc. Een van de taken van het samenwerkingsverband is het informeren van derden over de in de regio aanwezige voorzieningen. Derhalve zullen vindplaatsen beter dan thans het geval is op de hoogte zijn van de diverse mogelijkheden voor behandeling waarmee een adequate eerste verwijzing zoveel mogelijk gegarandeerd is. De eerste verwijzing zal altijd naar een ambulante voorziening zijn, immers zonder indicatie staat de weg naar (semi-)residentiële hulpverlening en pleegzorg niet open. Een vindplaats die van mening is dat (semi-)residentiële hulpverlening of pleegzorg nodig kan zijn, zal er ter voorkoming van doorverwijzing goed aan doen de jeugdige naar een erkende plaatsende instantie te verwijzen. Een ambulante voorziening zal bezien of de naar haar verwezen jeugdige, gezien zijn problemen, op haar hulp is aangewezen dan wel doorverwezen dient te worden. Dit zien wij als een consultatiefunctie.

De verhouding met Justitie

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fractie van het C.D.A. willen wij nogmaals uiteenzetten waarom wij voor een scheiding van hulp en recht hebben gekozen en hoe wij dit in het wetsvoorstel hebben neergelegd.

Het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Strafrecht bevatten de regelen inzake maatregelen van justitiële kindbescherming (waaronder de jeugdstraffen). Het BW regelt bovendien de raden voor de kindbescherming. Ons wetsvoorstel brengt daarin geen wijziging. In de Beginnenwet voor de kindbescherming zijn de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen geregeld, alsmede de justitie-inrichtingen (zowel die welke inmiddels onder de beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn gebracht, als die welke onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie zijn blijven ressorteren) en de (justitiële) pleegzorg.

In ons wetsvoorstel zijn omtrent al deze zaken regels gesteld. De gezinsvoogdij en voogdij-instellingen hebben tweërlei taken. De eerste houdt verband met de beperking van het ouderlijk gezag of de overdracht van dit gezag. Aan deze taak verandert het wetsvoorstel niets. De tweede taak ligt op het terrein van de uithuisplaatsing. Bij ondertoezichtstelling kan vrijwillige uithuisplaatsing nodig zijn. Als dit louter gebeurt op basis van instemming van zowel de ouders als de gezinsvoogd, vindt in de huidige situatie geen bekostiging plaats, niet door WVC, omdat dit niet wordt gezien als vrijwillige hulpverlening (er is immers sprake van een maatregel van kindbescherming) noch door Justitie, omdat de Beginnenwet daarvoor geen basis biedt. Dit leidt er toe dat er een rechterlijke beslissing tot uithuisplaatsing moet worden genomen (artikelen 262 en 263 Boek I BW). Dan bekostigt de Minister van Justitie de uithuisplaatsing in een pleeggezin via het bureau kinderrechter. Als het gaat om plaatsing in een semi-residentiële voorziening dan bekostigt het ministerie onder wiens verantwoordelijkheid de voorziening valt de plaatsing rechtstreeks aan de uitvoerder van de voorziening door subsidiëring van de exploitatie.

Bij ontzetting of ontheffing uit de ouderlijke macht wordt de voogdij in het algemeen opgedragen aan een voogdij-instelling. In nagenoeg alle gevallen zal de noodzaak bestaan de jeugdige uit huis te plaatsen. Plaatst de voogdij-instelling de jeugdige in een pleeggezin, dan ontvangt de instelling daarvoor subsidie van de Minister van Justitie, teneinde het pleeggezin te bekostigen. Gaat het kind naar een residentiële voorziening, dan betaalt weer de verantwoordelijke minister, dat wil zeggen veelal de Minister van WVC. Bij strafrechtelijke maatregelen betaalt de Minister van Justitie via het bureau kinderrechter de pleeggezinnen; plaatsingen in residentiële voorzieningen worden weer bekostigd door subsidiëring van de voorziening.

Waar wij spreken over de scheiding van hulp en recht, bedoelen wij dat de gezagskant van de taak van voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen valt onder de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. Gaat het om uithuisplaatsingen dan geschiedt in ons voorstel de bekostiging rechtstreeks aan een voorziening voor pleegzorg of een residentiële voorziening. Als wij de opvattingen van het kabinet goed begrijpen, wordt er van uit gegaan dat de uithuisplaatsing moet vallen onder de verantwoordelijkheid van de instelling die het gezag (mede)uitoefent en via haar bekostigd moet worden. Het kabinet is daarin echter niet consequent, omdat het voorontwerp dit slechts regelt voor de pleegzorg. De bijzondere verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie is immers zo uitgewerkt dat – even afgezien van de bijzondere positie van een klein aantal landelijke justitie-internaten – voor de pleegzorg wordt voorzien in een bekostiging door de Minister van Justitie via het bureau kinderrechter of aan de voogdij-instelling, terwijl voor de residentiële voorzieningen geen relatie wordt gelegd met deze instellingen. De verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wordt in de laatste gevallen waargemaakt door een voorrangregeling voor de plaatsing van Justitie-pupillen. Wij zijn naar ons idee consequenter en voeren de scheiding ook met betrekking tot de pleegzorg door en voorzien in lijn daarmee ook in voorrang voor justitie-pupillen bij pleegzorgplaatsingen.

Ten aanzien van de planning is het verschil met de huidige kabinetsopvatting, dat er een gezamenlijke verantwoordelijkheid bestaat voor alle jeugdhulpverleningsvoorzieningen, terwijl in het voorontwerp van het kabinet een klein aantal specifieke justitie-voorzieningen tot de uitsluitende verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie wordt gerekend.

Wij hebben met genoegen geconstateerd dat de leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat wij erin geslaagd zijn in het wetsvoorstel, met als uitgangspunt een integraal beleid voor alle hulpverleningsvoorzieningen, de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie te waarborgen.

Steunfunctie

Naar aanleiding van het betoog van de leden van de C.D.A.-fractie op het punt van de steunfunctie merken wij op, dat ook in onze gedachtengang de uitvoerder de verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de door hem geleverde hulp. De rijksverantwoordelijkheid ligt bij het – waar nodig – stellen van kwaliteitseisen en het toezien op de naleving daarvan. Wij gaan er van uit dat het ook op het terrein van de jeugdhulpverlening noodzakelijk is, structureel aandacht te besteden aan vernieuwing en kwaliteitsverbetering. Wij rekenen het tot een rijksverantwoordelijkheid vernieuwing en kwaliteitsverbetering te stimuleren. Een stimulans ontbreekt als de steunfunctie bekostigd moet worden uit de budgetten van de voorzieningen. Vandaar dat gekozen is voor een stimulans in de vorm van afzonderlijke bekostiging van de steunfunctie door de ministers. Uiteraard is het van belang dat de ontwikkeling van de steunfunctie geschiedt in nauwe relatie tot de ontwikkelingen in en de problemen van de hulpverlening. Wij zijn er dan ook van uitgegaan dat ook voor de steunfunctie zou moeten gelden dat zij aansluit bij de behoeften. Nu wij in het gewijzigde artikel 7, eerste lid, het behoeftecriterium voor het landelijk plan hebben geïntroduceerd, is dit als norm voor de planning expliciet gemaakt. Wij hechten er aan op te merken dat de belangenbehartiging en administratieve ondersteuning door ons niet tot de steunfunctie worden gerekend.

Deregulering en delegatie

De leden van de fractie van het C.D.A. vroegen hoe wij ons de uitvoering van de wet, zoals die gestalte dient te krijgen in algemene maatregelen van bestuur, voorstellen. In het wetsvoorstel zijn de doelstellingen van de gedelegeerde regelgeving en de onderwerpen waarop deze betrekking kan hebben concreet genoemd. Op dit punt bestaat er overigens geen verschil met het voorontwerp van het kabinet. Ons staat voor ogen dat de gedelegeerde regelgeving zal aansluiten bij de eisen die thans reeds op grond van de huidige regelgeving gelden.

De leden van de V.V.D.-fractie herhaalden hun verzoek aan te geven welke overwegingen ons gebracht hebben tot een wijziging van ons standpunt dat de jeugdhulpverlening onder de Welzijnswet diende te worden gebracht. In de door deze leden genoemde motie werd bewust opengelaten of de jeugdhulpverlening geregeld zou moeten worden bij afzonderlijke wet of in de Welzijnswet. Voorop stond de wens te komen tot een snelle wettelijke regeling van de jeugdhulpverlening met één uniform financieringssysteem. Bij de aanvaarding van die motie was de discussie over de Welzijnswet nog in volle gang. Daarbij werd een duidelijke relatie gelegd tussen de reikwijdte van die wet en het regulerend karakter ervan. Ook toen waren wij van oordeel dat op het terrein van de jeugdhulpverlening sprake zou moeten zijn van een blijvende doeluitkering en een aantal centrale regels over de inhoud van het werk (bij voorbeeld een plaatsingsregeling). Nu door aanvaarding van de Welzijnswet is vastgesteld dat voor de daaronder vallende voorzieningen het stellen van de centrale regels, die wij – en wij niet alleen – voor de jeugdhulpverlening wenselijk achten, niet mogelijk is, zien wij die wet niet langer als een mogelijk kader voor de regeling van de jeugdhulpverlening.

Artikel 2

Zoals hiervoor reeds is gesteld, hebben wij nog geen aanleiding gevonden in het wetsvoorstel een functionele benadering van het werkveld neer te leggen. Daarmee vervalt vooralsnog ook de noodzaak de door de leden van de P.v.d.A.-fractie gememoreerde wijzigingen in artikel 2 en enige andere artikelen aan te brengen.

Artikel 3

De leden van de P.v.d.A.-fractie meenden dat de volgorde van de landelijke voorzieningen en de overige, regionale voorzieningen in artikel 3 omgekeerd zou moeten zijn. De technische redenen voor de gekozen volgorde hebben wij in de memorie van antwoord uiteengezet. Overigens merken wij nogmaals op dat de beoordeling of een secundaire voorziening in verband met de spreiding van de doelgroep tot de landelijke voorzieningen behoort in het wetsvoorstel tot de verantwoordelijkheid van de ministers behoort. Wij hechten eraan te stellen dat het niet de bedoeling is dat deze bevoegdheid wordt gebruikt om voorzieningen aan de bevoegdheid van de provincies te onttrekken. Anderzijds zal reëel moeten worden beoordeeld of de specifieke problematiek of de denominatie van de doelgroep de instandhouding van een landelijke voorziening noodzakelijk maakt.

Artikel 7

De leden van de P.v.d.A. was opgevallen dat in artikel 7, eerste lid, geen kwalitatieve aanduiding voorkomt waarop het beleid is gericht. In artikel 7, eerste lid, hebben wij thans alsnog als norm voor de planning van landelijke voorzieningen en de steunfunctie opgenomen dat deze zo goed mogelijk moeten aansluiten bij de behoeften.

Artikel 26

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of het teneinde ongewenste functievermindering te vermijden niet verstandig zou zijn de toetsing van het plaatsingsbeleid in handen te leggen van een onafhankelijke inspectie in plaats van bij het jhat dat weer onder verantwoordelijkheid van het samenwerkingsverband valt.

Wij hebben gekozen voor een toetsing door een min of meer van het samenwerkingsverband onafhankelijk werkend orgaan, juist om ongewenste functievermenging te vermijden. Dat we deze functie niet helemaal hebben losgemaakt van het samenwerkingsverband heeft als reden dat wij het van belang achten dat de samenwerkende uitvoerders toch een zekere «over all» verantwoordelijkheid dragen voor het plaatsingsbeleid. Vandaar dat wij niet gekozen hebben voor een inspectie. Wij wijzen er in dit verband op dat het wetsvoorstel wel voorziet in toezicht ook ten aanzien van het plaatsingsbeleid. Ingevolge artikel 30e kan immers een erkenning ook worden ingetrokken zonder dat de toetsing van het jhat daartoe aanleiding geeft.

Artikel 28

Wij zijn het graag eens met de leden van de fractie van D66 die meenden dat een plaatsende instantie het gehele terrein moet kunnen overzien om verantwoord te kunnen plaatsen. Juist daarom kiezen wij voor een beperking van het aantal plaatsende instanties en hebben er niet voor gekozen alle participanten in het samenwerkingsverband plaatsingsbevoegdheid te verlenen. Omdat plaatsende instanties het hele hulpverleningsterrein moeten kunnen overzien, behoeft ons inziens consultatie van specifieke deskundigheid niet te worden voorgeschreven.

Artikel 36

De leden van de fracties van het C.D.A. en de V.V.D. zijn blijkens hun opmerkingen en vragen er niet van overtuigd dat de door ons voorgestelde regeling van het inzagerecht in deze vorm tot stand dient te komen. In de memorie van antwoord hebben wij uiteengezet waarom wij een ieder die mondig genoeg is om informatie over zichzelf te bevatten en te kunnen plaatsen, het recht op het kennisnemen van deze informatie hebben gegeven. Wij hebben daaraan geen leeftijdsgrens verbonden, omdat dit voor iedere jeugdige verschillend is en bovendien afhangt van de aard van de informatie. Wij hebben daarbij ook duidelijk gemaakt dat het niet zo is dat ieder klein kind, alles wat over hem staat genoteerd, zonder meer moet kunnen inzien. Dat een jeugdige die weet wat hij doet, zelf mag beslissen of zijn ouders inzage mogen krijgen in zijn gegevens, wordt ingegeven door de gedachte dat de vertrouwensrelatie die er tussen hulpverlener en jeugdige moet bestaan zou kunnen worden geschaad, als ouders informatie kunnen opeisen die de jeugdige niet aan hen kwijt wil. Het is de verantwoordelijkheid van de hulpverlener de jeugdige er op te wijzen, dat zijn ouders soms dingen moeten weten om oplossing van zijn problemen mogelijk te maken. Dit zal ertoe leiden dat de relatie van de jeugdige met zijn ouders in dat geval nadrukkelijk aan de orde komt, en er mogelijk toe kan leiden dat die relatie wordt verbeterd. Waar de problemen niet voortkomen uit een verstoorde relatie met de ouders, valt niet te verwachten dat de jeugdige van zijn veto-mogelijkheid gebruik zal maken. Wij zijn er ons van bewust dat het inzage recht een moeilijke materie is, waar men zeer verschillend over kan denken. Wij willen dan ook op dit punt een open discussie met de Kamer voeren. Indien blijkt dat wij op dit punt niet tot gezamenlijke conclusies kunnen komen, moet wellicht overwogen worden deze materie afzonderlijk en misschien in breder verband te regelen. Ten aanzien van het klachtrecht geldt hetzelfde. Het voorontwerp van het kabinet bevat een lichte regeling van het klachtrecht voor de niet-rijksinrichtingen. De hoofdlijnen daarvan ontmoeten bij ons geen bezwaren.

Artikel 38

In antwoord op een desbetreffende vraag van de leden van de P.v.d.A.-fractie merken wij op dat het de provincie niet vrij staat nieuwe initiatieven te bekostigen, die vallen buiten de in de bijlage opgenomen voorzieningen-omschrijvingen. Deze omschrijvingen zijn globaal en laten ruimte voor verschillende invullingen. Als de aan het woord zijnde leden als experiment zien het subsidiëren van een voorziening waarin op een andere wijze dan de gebruikelijke, doch binnen de eisen die de wet stelt, invulling wordt gegeven aan de omschrijving dan is het antwoord op hun vraag ontkennend.

Worrell
Haas-Berger