

Vergaderjaar 1987-1988

19 399

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

Nr. 16 Herdruk¹

EINDVERSLAG

Vastgesteld 3 november 1987

Met de beantwoording van de volgende vragen en opmerkingen die uit vier fracties bij de bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijn¹ werden ingeleverd, zal de openbare behandeling van dit voorstel voldoende zijn voorbereid.

¹ Samenstelling:

Leden: Haas-Berger (PvdA), Worrell (PvdA), Kraaijeveld-Wouters (CDA), Borgman (CDA), Niessen (PvdA), Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), De Pree (PvdA), Groenman (D66), Lankhorst (PPR), voorzitter, Oomen-Ruijten (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van der Heijden (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Laning-Boersema (CDA), Kamp (VVD), Dijkstal (VVD), Leijnse (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Huys (PvdA), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), Van de Camp (CDA), Netelenbos (PvdA).
Plv. leden: Kosto (PvdA), Melkert (PvdA), Frissen (CDA), Esselink (CDA), Van der Vlies (SGP), E. Terpstra (VVD), Van Otterloo (PvdA), Nuis (D66), Van Es (PSP), Koetje (CDA), Kombrink (PvdA), Schutte (GPV), Hermans (VVD), Hermes (CDA), Leerling (RPF), Franssen (VVD), Ter Veld (PvdA), De Leeuw (CDA), Van Gelder (PvdA), Kohnstamm (D66), Van der Burg (CDA), Weijers (CDA), Moor (PvdA).

² Herdruk in verband met verbetering ondertekening.

Inhoud	Blz.
Inleiding	3
Reikwijdte	3
De financiering	4
De plaats van landelijke voorzieningen	5
Planning en decentralisatie	5
Samenwerkingsverband	7
Inzagerecht	7
Klachtrecht	7
Justitie	7
Diverse opmerkingen	8
Artikel 7	8
Artikel 28	8
Artikelen 47 en 48	8

Inleiding

De leden van de C.D.A.-fractie hadden in de nadere memorie van antwoord kunnen constateren dat de indieners bereid zijn tot bijstelling van de Wet, indien de uitgangspunten samenhang, samenwerking, decentralisatie en op termijn eenheid van plannings- en financieringssysteem niet worden aangetast. Dit is wellicht de belangrijkste reden waarom voornoemde leden meenden dat de behandeling van het initiatiefvoorstel voortgang kan vinden.

Wel wilden deze leden over een aantal onderwerpen nog opmerkingen maken. Ook achtten zij op enkele punten amendering noodzakelijk.

De leden van de V.V.D.-fractie deelden het oordeel van de initiatiefnemers, dat niet onbepaald gewacht kan worden op de besluitvorming over de voorstellen van de commissie-Dekker, hoewel ook zij van mening zijn, dat wachten daarop een niet onlogische werkwijze zou zijn. Nu besluitvorming daarover op korte termijn te verwachten is, leek het de leden nu aan het woord beter een definitieve standpuntbepaling over de financieringsaspecten van het wetsvoorstel op te schorten. Indien de initiatiefnemers daar niet toe bereid zijn, bestaat het risico, dat een of meerdere fracties alleen al om die reden het wetsvoorstel niet kunnen steunen gegeven hun oordeel over de gewenste financieringssystematiek en andere aspecten van de gezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening.

Reikwijdte

In het tot nu toe gevoerde schriftelijke overleg hadden de leden van de C.D.A.-fractie duidelijk laten blijken dat hier één van de moeilijkste punten van het wetsvoorstel aan de orde is. Huns inziens dient zowel naar beneden als naar boven een begrenzing te worden aangebracht. De begrenzing naar «beneden», bij voorbeeld naar het sociaal-cultureel werk, de schoolgezondheidsdiensten en de preventie, roept weinig discussie op.

In feite is dit ook het geval voor de begrenzing naar «boven», zoals bij voorbeeld naar de ZIB's, tuchtcholen en de jeugdpsychiatrie.

Bij beleidskeuzes is geen rekenkundig model te hanteren. Tot het laatst is afweging nodig van «voors» en «tegens». Het is begrijpelijk dat degenen bij wie veranderingen optreden, bezwaar naar voren brengen, niet alleen vanwege de verandering, maar ook inhoudelijk. Voor de leden van de C.D.A.-fractie blijft het uitgangspunt dat zij hanteerden bij de nota's IWAV en IWRV: één regie van financiering en planning omdat de hulp aan de jeugdige niet belemmerd mag worden door plannings- en financieringsschotten.

Een voorziening dient overigens niet in de eerste plaats beoordeeld te worden op de financiering en organisatie, maar op de inhoud van het werk. Men zou kunnen zeggen dat het er niet toe doet wie betaalt, maar dat centraal staat de vraag of het een «nuttige, noodzakelijke voorziening» is die behouden moet blijven. Dat geldt dus ook voor MKD's en MKT's. De leden van de C.D.A.-fractie onderkenden dat deze voorzieningen op het gebied van de jeugdhulpverlening waardevol werk verrichten. Er zijn echter zeker overlappingen met andere voorzieningen en in feite is sprake van jeugdhulpverlening. De inhoudelijke bezwaren van de MKD's en MKT's betreffen vooral de verbreking van samenwerking binnen somatische en geestelijke gezondheidszorg. Dit bezwaar zou enerzijds op te vangen zijn, omdat ook binnen de jeugdhulpverlening een «team» van deskundigen een plaats krijgt en anderzijds door toekenning van de juiste functies.

Alvorens op de functies nader in te gaan, wilden genoemde leden nog enige opmerkingen maken over de RIAGG-jeugdsecties. Zij zijn helaas niet bij alle RIAGG's aanwezig maar vervullen als verwijzende, plaatsende en behandelende instelling een speciale rol binnen de jeugdhulpverlening.

Omdat deze leden zo hechten aan samenhang – wat ook gebleken is bij de overdracht van justitie-voorzieningen naar Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur kan huns inziens de scheiding moeilijk bij MKD's en MKT's aangebracht worden. Maar omdat RIAGG-jeugdsecties een onderdeel uitmaken van de totale RIAGG-organisatie, in tegenstelling tot MKD's en MKT's, is een andere oplossing denkbaar.

De oplossing zou gevonden kunnen worden in het stellen van een nieuwe eis aan de samenwerking, namelijk de eis dat samenhang in beleid tot stand gebracht wordt. In de praktijk zou dit betekenen, dat de werkplannen onderling en vooral in relatie tot de hulpvraag in bepaalde regio's op elkaar worden afgestemd. Het wetsvoorstel zou op dit punt geamendeerd moeten worden. Tevens is een wijziging nodig van het Besluit normen en algemene voorwaarden voor erkenning van regionale instellingen voor ambulante geestelijke gezondheidszorg. De leden die deze suggesties deden dachten daarbij aan een constructie van spiegelbepalingen in de wet jeugdhulpverlening en AWBZ-erkenning.

De indieners noemen de omschrijving achter de voorziening in de bijlage belangrijk, misschien wel belangrijker dan de naam van de voorziening. Dat deed de leden van de C.D.A.-fractie nog duidelijker kiezen voor een functionele indeling. Iedere voorziening kan immers op grond van de noodzakelijke en toegekende functie of functies een taak uitoefenen in de jeugdhulpverlening. Dit vraagt ordening in toedeling van functies in nauw overleg en zo mogelijk met behoefte-peilingen. Als dit tegelijk met herordening en herspreiding geschiedt, moet een vraagteken achter het jaartal 1992 worden gezet.

De leden van de CDA-fractie vroegen ook of naar de mening van de indieners bij de discussie over de gezondheidszorg (commissie-Dekker), de psycho-sociale zorg in het kader van jeugdhulpverlening een rol zal moeten spelen.

De leden van de V.V.D.-fractie hadden in het nader voorlopig verslag geschreven, dat zij erop rekenden, dat de initiatiefnemers de adviezen over de wenselijkheid van de onderbrenging van de MKD's en MKT's in een wet op de jeugdhulpverlening, die door de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gevraagd waren (zie Brief van 15 mei 1987, stuk 15 317 nr. 163), serieus zouden nemen. Zij hadden namelijk aangenomen, dat de initiatiefnemers bij hun standpunt over de wenselijkheid van samenhang in de jeugdhulpverlening nadrukkelijk de voor- en nadelen voor de MKD's en MKT's in de praktijk en de schadelijke effecten van de doorbreking van de samenhang in de gezondheidszorg zouden wegen. Het speet hen dat daarvan tot nu toe niets was gebleken. Ondanks de gestelde vragen was daaraan in de nadere memorie van antwoord nauwelijks aandacht geschonken. Nu de bedoelde adviezen uitgebracht zijn, nodigden zij de initiatiefnemers uit hun oordeel over deze adviezen te geven. Zij doelden daarbij met name op het Advies over de positie en de functie van MKD's en MKT's van het College voor Ziekenhuisvoorzieningen, van de Nationale Raad voor de Volksgezondheid en of van de Ziekenfondsraad.

De financiering

Als MKD's en MKT's onder de wet op de jeugdhulpverlening worden gebracht, zal er ruimte ontstaan in de AWBZ. De leden van de C.D.A.-fractie achtten dan premieverlaging mogelijk. Om de voorziening vrij zelfstandig te laten functioneren, is het stelsel van budget-financiering belangrijk. Duidelijk moet zijn welke functies de voorzieningen mogen uitoefenen en welke financiële vergoeding daar tegenover staat. Een complicerende factor voor de instellingen is, dat de functies die zij kunnen vervullen afhankelijk moeten zijn van de hulpvraag, de behoefte van jeugdigen. Dat vraagt een flexibilisering van het hulpaanbod. In het algemeen zal echter

een basis-aanbod van verscheidenheid nodig zijn om kennis, ervaring en ontwikkeling vast te houden.

De leden van de C.D.A.-fractie herhaalden nog eens dat de keuze tussen financiering van de voorzieningen via rijksbegroting of verzekering niet belangrijk is. Altijd dient een afweging gemaakt te worden in aanmerking genomen de juiste hulp en de behoefte aan hulp.

De leden van de C.D.A.-fractie bleven bezorgd over de positie van jongeren, die niet voor hun 18de jaar op een voorziening waren aangewezen. Zij dreigen een beetje tussen wal en schip te geraken.

De leden van de V.V.D.-fractie achtten het een goede gewoonte eerst dan een oordeel over een wetsvoorstel te geven als de consequenties daarvan kunnen worden voorzien. Ten einde tot één financieringssysteem te geraken, zoals de initiatiefnemers voorstellen, moeten de gelden voor de voorzieningen, die nu onder de AWBZ of de Ziekenfondswet vallen, overgeheveld worden naar de begroting van de rijksoverheid. Zowel in het voorlopig verslag als in het nader voorlopig verslag hadden de leden van de V.V.D.-fractie gevraagd aan te geven wat de consequenties daarvan zouden zijn. Zij meenden daarop geen antwoord te hebben gekregen. Ook de leden van de C.D.A.-fractie hadden over dit onderwerp belangrijke vragen in het nader voorlopig verslag gesteld, waarop evenmin duidelijke antwoorden waren gekomen.

De leden van de V.V.D.-fractie herhaalden derhalve hun dringende verzoek op deze kwestie in te gaan en met name de volgende vragen te beantwoorden:

Welke voorzieningen, omvat door het wetsvoorstel, vallen onder respectievelijk de AWBZ, de Ziekenfondswet dan wel een andere wet, waarbij de financiering uit verzekeringsgelden geschiedt?

Om welke bedragen gaat het per voorziening?

Is het de bedoeling, dat deze gelden volledig overgeheveld worden en, zo nee, om welke bedragen gaat het dan wel?

Op welke wijze denken de initiatiefnemers gelden, die op premiebasis zijn bijeengebracht naar de rijksbegroting over te hevelen?

Wat zijn de consequenties daarvan voor de respectievelijke werkgevers- en werknemerspremies?

Welke bestuurlijke en/of juridische stappen moeten worden ondernomen om deze gelden daadwerkelijk over te hevelen?

Hoeveel tijd zal daarvoor nodig zijn? Wat gebeurt er in de tussentijd?

Voorts waren de leden van de V.V.D.-fractie geïntrigeerd door de zin «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». Hoe moet naar het oordeel van de initiatiefnemers de bedoelde ruimte worden benut en hoe de extra last op de rijksbegroting gedekt?

De plaats van landelijke voorzieningen

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen naar aanleiding van het antwoord op vragen van de leden van de C.D.A.-fractie of de initiatiefnemers het wenselijk achten, dat er landelijke voorzieningen naar denominatie zijn. Zij waren van oordeel dat artikel 3 in die mogelijkheid niet voorziet.

Planning en decentralisatie

Voor herspreiding en herordening zijn de criteria, zo merkten de leden van de C.D.A.-fractie op, nog niet altijd even duidelijk. De wensen van de provincies mogen daarbij zeker een rol spelen, maar van doorslaggevende betekenis zal toch moeten zijn de relatie tussen behoefte, hulpvraag en ervaringscijfers (vooral ten aanzien van residentiële voorzieningen). Het is heel goed denkbaar dat het ene gebied of stad meer «hulpvraag» kent

dan het andere. Natuurlijk is een hulpvraag geen constante, maar een flexibele. Politiek, bestuurders en voorzieningen moeten zich dus flexibel opstellen.

Centrale regie van de planning is noodzakelijk maar daarmee zal een eigen verantwoordelijkheid van provincie ontstaan. De provincies kunnen daarbij zelf een verschuiving aanbrengen, afhankelijk van de hulpvraag.

De positie hiernaast van de gemeenten bleef de leden van de C.D.A.-fractie bezighouden. Gemeenten kunnen hun inziens taken uitoefenen, als zij daarvoor ook de nodige grootte en sterkte hebben.

Planning en de daaraan ten nauwste verbonden herspreiding en herordening moeten goed tot hun recht komen. Dit betekent dat de datum van 1992 geen hard gegeven mag zijn. De herspreiding moet zorgvuldig geschieden terwijl uiteraard de mogelijkheden tot financiering niet onbeperkt zijn.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen op welke wijze het wetsvoorstel aangepast zou worden, indien een meerderheid van de Kamer een speciale positie voor de vier grote steden zou wensen.

De leden van de fractie van D66 waren niet overtuigd door de argumenten van de indieners om na decentralisatie de middelen in de vorm van een doeluitkering naar de provincies te laten vloeien. De indieners wekken in de eerste plaats ten onrechte de suggestie dat een dergelijke doeluitkering een garantie tegen bezuinigingen is, terwijl er voorbeelden te over zijn waar het Rijk op doeluitkeringen bezuinigt. In de tweede plaats getuigt de argumentatie van de indieners van weinig vertrouwen in het vermogen van lagere overheden om deze verantwoordelijkheid aan te kunnen.

Zodra de herordening en herspreiding eenmaal zijn gerealiseerd, zouden de leden nu aan het woord de voorkeur geven aan toevoeging van de middelen aan provinciefonds en gemeentefonds.

De leden van de P.P.R.-fractie wilden nog terugkomen op de vierjarige overgangperiode. Zij bleven moeite houden met die termijn. Ook vroegen zij zich nog steeds af of de provincies tijdens de herspreiding en herordening geen grotere rol kunnen spelen. Is het niet mogelijk het IPO-welzijn meer bij het proces te betrekken en dat ook wettelijk vast te leggen? Waarom moet de centrale overheid herspreiden en herordenen, terwijl de gezamenlijke provincies dat mogelijkterwijs ook en beter kunnen?

De leden van de P.P.R.-fractie waren overigens zeer benieuwd naar de mogelijkheden die de initiatiefnemers zien voor herspreiding. In de nadere memorie van antwoord spreken zij van relatieve overcapaciteit. Kunnen zij aanduiden, waar zij die nog aanwezig achten? En vinden zij dan niet, dat de nu beschikbare middelen voor jeugdhulpverlening aan de krappe kant zijn om een kwalitatief en kwantitatief voldoende zorg te garanderen?

Willen de indieners nog eens ingaan op het eerder door de leden van de P.P.R.-fractie bepleite recht op hulpverlening? Kunnen de initiatiefnemers globaal aangeven welke financiële middelen zij noodzakelijk achten om de doelstellingen van de wet waar te maken? Waar ligt voor de initiatiefnemers het financiële minimum nodig om een Wet op de jeugdhulpverlening zinvol te doen zijn? Hoe kijken de indieners dan aan tegen de mogelijkheid dat hun wetsvoorstel de provincies eerst over vier jaar een eigen verantwoordelijkheid geeft, terwijl er voor die tijd, bij voorbeeld bij een nieuw regeerakkoord, verdere bezuinigingen kunnen zijn doorgevoerd? Op welke wijze en op welk tijdstip zullen de provincies moeten kunnen oordelen over de vraag of het verantwoord is met een bepaald budget een deel van de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening te kunnen dragen? Moeten de provincies daar nu reeds als het ware «ja» op zeggen zonder dat zij de financiële situatie van over vier jaar kennen, of ligt dat keuzemoment er eerst over vier jaar?

Samenwerkingsverband

Ook na de antwoorden op het Nader Voorlopig Verslag bleven de leden van de C.D.A.-fractie twijfels houden over het jeugdhulpadviesteam. In hun ogen wordt dit toch een college van «afstandelijke» hulpverleners, met weinig praktijkmensen, die dag en nacht met de jeugdigen optrekken. De onafhankelijkheid zal ook in dit geval zeer beperkt zijn. Wat te doen, als een instelling geen deskundigen wil leveren, vanwege beslag op tijd? Genoemde leden zouden dus het liefst werken met een flexibel jeugdhulpadviesteam.

Het plaatsingsbeleid zou in het samenwerkingsverband een vast onderwerp kunnen zijn. De leden van de C.D.A.-fractie zouden rapportage hierbij verplicht willen stellen.

Voorts rees bij de C.D.A.-fractie nog de vraag, wat te doen als geen overeenstemming over het behandelingsplan wordt bereikt. Wat als ouders of andere gezaghebbenden niet instemmen met het plan?

Inzagerecht

De leden van de C.D.A.-fractie waardeerden het dat de indieners de suggestie deden om het inzagerecht tegelijk met het patiëntenrecht te regelen. Toch gaven deze leden er de voorkeur aan dit onderwerp hier te regelen. Hier zal amendering dus zeker noodzakelijk zijn, omdat het wetsvoorstel het recht en de verantwoordelijkheid van ouders onvoldoende gestalte geeft. Hetzelfde geldt ten aanzien van jeugdigen waarvoor een kindbeschermingsmaatregel is genomen en die dus onder verantwoordelijkheid van Justitie vallen.

Klachtrecht

Het klachtrecht ten aanzien van Rijksinrichtingen is in het wetsvoorstel geregeld. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat het goed is het klachtrecht ook voor andere voorzieningen te regelen. De jeugdhulpverlening kent als bijzonderheid dat we te maken kunnen hebben met een klagende jeugdige én met een klager die met recht het gezag over de jeugdige uitoefent. De leden die hierop wezen betwijfelden of dit onderwerp voldoende bij het democratisch functioneren van instellingen tot zijn recht kan komen.

Justitie

De antwoorden van de indieners maakten het de leden van de C.D.A.-fractie duidelijk, dat ook de indieners waarde hechten aan de juiste beleving van de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie. De indieners zien in hun voorstel voldoende waarborgen opgenomen, maar toch ontkoppelt dit voorstel de gezagsvoorziening van de andere functies. Zulks leiden de leden van de C.D.A.-fractie af uit het ontworpen artikel 48 lid 2 en uit het ontbreken van een subsidiëringgarantie voor plaatsing in een residentiële voorziening of in een pleeggezin voor een (gezins-)voogdij-instelling als bedoeld in artikel 47. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de gezagsfunctie gekoppeld is en behoort te blijven aan het optreden van de in artikel 47 genoemde instellingen. Daartoe biedt het wetsvoorstel geen c.q. onvoldoende garanties, hetgeen deze leden als een onoverkomelijk gemis beoordeelden.

Deze leden waren met de indieners van mening, dat de voorrangsregel ten opzichte van residentiële plaatsingen aan de justitiële taakstelling recht doet. Zij constateerden echter dat deze justitiële taakuitoefening ten aanzien van pleeggezin-plaatsingen niet wordt gewaarborgd. Een financiële basisregeling om de voogdij-instellingen in staat te stellen om hun taak in dit opzicht te realiseren ontbreekt immers.

Ook zou de wet wat betreft residentiële voorzieningen die tot de verantwoordelijkheid van Justitie horen, moeten vastleggen dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor instandhouding en subsidiëring en aangeven waar deze inrichtingen voor dienen te worden gebruikt. Het enkele gegeven dat tuchtschoolstraffen in Rijksinrichtingen moeten worden uitgevoerd is onvoldoende.

Diverse opmerkingen

Kwaliteit, zo merkten de leden van de C.D.A.-fractie op, is niet alleen gebaseerd op formele regels van bijvoorbeeld groepsgrootte en soort personeel, maar kent ook een inhoudelijke kant. Zou in dit geval, ook een vorm van onafhankelijke inspectie geëigend zijn?

Nederland is naar de mening van de C.D.A.-fractie een «Multi coloured» samenleving. De wetgever zal daarmee als het gaat om kwaliteit, steunfunctie en soort voorziening gedegen rekening moeten houden. Menen de initiatiefnemers dit voldoende te hebben gedaan? Moet het niet in het kader van de kwaliteitseisen mogelijk zijn vertrouwensmensen in te schakelen, die kennis van de cultuur van etnische groeperingen hebben?

Artikel 7

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen nader uiteen te zetten wat doel en betekenis zijn van artikel 7 lid 2 b en de analoge formuleringen in artikel 10 lid 3 b en artikel 43 lid 3 b, zoals in de derde nota van wijziging geformuleerd.

Artikel 28

De leden van de D66-fractie onderschreven de stelling dat de plaatsende instanties het hele hulpverleningsterrein moeten kunnen overzien. Dit hoeft niet in te houden dat consultatie van specifieke deskundigheid in een aantal gevallen niet zeer gewenst, ja zelfs vereist, zou zijn.

Artikelen 47 en 48

De commissie verwijst naar opmerkingen uit de C.D.A.-fractie weergegeven in de paragraaf van dit verslag over de Justitie.

De voorzitter van de commissie,
Lankhorst

De griffier van de commissie,
De Beaufort