

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. 17

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 12 november 1987

Inleiding

Het doet ons als indieners van het wetsvoorstel genoegen dat de bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijn tot de conclusie is gekomen dat na beantwoording van een aantal in het Eindverslag opgenomen vragen en opmerkingen de openbare behandeling van ons wetsvoorstel voldoende zal zijn voorbereid. Dit geeft ons te meer aanleiding te trachten op de resterende vraagpunten zorgvuldig in te gaan. Tevens hebben wij in een Nota van wijziging enkele technische aanpassingen neergelegd.

De leden van de C.D.A.-fractie merkten nog op dat zij op enkele punten amendering noodzakelijk achten. Voorstellen daartoe zien wij met belangstelling tegemoet. Daar de aan het woord zijnde leden de door ons als wezenlijk beschouwde uitgangspunten van het wetsvoorstel onderschreven, vertrouwen wij erop dat over eventuele wijzigingsvoorstellen van hun kant in goed overleg gezamenlijke conclusies kunnen worden getrokken.

De leden van de V.V.D.-fractie meenden dat het beter zou zijn een definitieve standpuntbepaling over de financieringsaspecten van het wetsvoorstel op te schorten nu besluitvorming over de voorstellen van de Commissie Dekker, naar hun oordeel, op korte termijn te verwachten zou zijn. Het standpunt van het kabinet inzake de voorstellen van de Commissie Dekker heeft geen duidelijkheid gebracht omtrent de reikwijdte van het uit verzekeringsgelden te financieren voorzieningenpakket. Wij achten het dan ook niet gerechtvaardigd thans de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel, inclusief de financieringsaspecten voor zover die in het wetsvoorstel worden geregeld, daarop te doen wachten.

Reikwijdte

Met de leden van de C.D.A.-fractie zijn wij van oordeel dat een duidelijke afbakening van de werkings sfeer van het wetsvoorstel noodzakelijk is. Bij ons heeft voor de keuze van de reikwijdte de inhoud van de diverse werksoorten centraal gestaan. Wij hebben dan ook gekozen voor een reikwijdte die alle voorzieningen omvat die een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan het voorkomen, verminderen of opheffen van psychosociale problemen van jeugdigen. Voor een aantal voorzieningen brengt

dit wijziging in de financieringsbron met zich. Het wetsvoorstel beoogt geen inhoudelijke wijzigingen ten aanzien van de voorzieningen en tast evenmin de ook door ons van groot belang geachte diversiteit van de jeugdhulpverlening aan. Het is immers niet onze bedoeling met de veranderde financiering, de inhoud van de voorzieningen te wijzigen. Het specifieke karakter van de voorzieningen, die gekenmerkt worden door zeer sterke gezondheidszorg-aspecten zal behouden moeten blijven, hetgeen door specifieke kwaliteitseisen kan worden gewaarborgd (artikel 31).

De onderbrenging van de jeugdsecties van de Riaggs brengt weliswaar veranderingen mee in de financieel-technische sfeer (afzonderlijk deel van de begroting en exploitatierekening, met toedeling van overheadkosten). Wij gaan er echter van uit dat zij onderdeel zullen blijven uitmaken van de Riaggs zodat de met de vorming van de Riaggs bereikte samenhang van de ambulante geestelijke gezondheidszorg gehandhaafd zal blijven. Ook wij achten het een groot goed dat binnen de ene Riagg-organisatie de hulp aan de jeugdige en zijn ouders in onderling verband kan plaatsvinden en op elkaar kan worden afgestemd (bijvoorbeeld team-overleg). De veranderingen die de gewijzigde financiering met zich brengt, zijn – wij hebben dit ook al in de voorgaande stukken uiteengezet – dermate gering dat deze ons inziens geen belemmering behoeven te zijn voor de onderbrenging in dit wetsvoorstel. De winst (samenhang tussen jeugdhulpverleningsvoorzieningen) achten wij groter en van meer belang dan het eventuele verlies (organisatorische wijzigingen en de door sommigen gevreesde vermindering van samenhang met andere voorzieningen).

De aan het woord zijnde leden trokken uit het gehanteerde uitgangspunt «één regie van financiering en planning» ten aanzien van de Riagg-jeugdsecties een andere conclusie dan wij. Als wij de suggestie die deze leden deden, goed begrijpen, heeft deze met name betrekking op samenhang in de uitvoering van het werk. Onze keuze gaat verder. Wij hebben met name het oog op planning in één kader (substitutie-mogelijkheden) waarvoor het handhaven van AWBZ-financiering een belemmering is. Overigens is ook in ons wetsvoorstel gegarandeerd – maar dan rechtstreeks – dat samenhang in de uitvoering van het werk tot stand komt.

De leden van de C.D.A.-fractie kozen voor een functionele indeling. Wij blijven eraan hechten de reikwijdte van een wet op de jeugdverleing door de wetgever te doen vastleggen. Bij de behandeling van het wetsvoorstel zal de reikwijdte daarvan moeten worden vastgesteld en naar onze mening ook wettelijk worden vastgelegd. Dit standpunt laat overigens onverlet dat wij bereid zijn een meer functionele omschrijving in de bijlage te accepteren. Het al dan niet kiezen voor een functionele indeling nú heeft naar onze mening geen gevolg voor het proces van herordening en herspreiding. Een functionele benadering op dit moment zal immers moeten aansluiten bij de huidige voorzieningen. Ook bij de herordening en herspreiding zijn de huidige werkvormen uitgangspunt.

Tot slot merken wij op dat ons inziens, zeker gezien de bestaande onzekerheid met betrekking tot de besluitvorming over de voorstellen van de Commissie Dekker, de discussies over de wetgeving inzake de jeugdhulpverlening daarvan losgeweekt moeten en kunnen worden.

De leden van de V.V.D.-fractie nodigden ons uit ons oordeel te geven over de adviezen die aan het kabinet zijn uitgebracht over het kabinetsvoornemen de MKD's en MKT's onder een Wet op de jeugdhulpverlening te brengen en met begrotingsmiddelen te financieren.

De adviezen wijzen alle de voorgestelde koerswijziging af. Zij hanteren daarbij geen andere argumenten dan die welke wij reeds hebben betrokken bij onze afwegingen. Wij blijven bij ons oordeel dat de samenhang met jeugdhulpverleningsvoorzieningen het zwaarst moet wegen.

De financiering

De leden van de C.D.A.-fractie haakten voor wat betreft de overgang van AWBZ- naar begrotingsfinanciering in op één van de door ons terzake geschetste mogelijkheden. Alle door ons geschetste mogelijkheden betreffen maatregelen buiten de sfeer van het wetsvoorstel en gaan uit van handelen van de regering. Van verschillende zijde wordt echter om een oplossing nú gevraagd. Een voorlopige oplossing zou kunnen worden gevonden door het opnemen van een bepaling in het wetsvoorstel die voorziet in een jaarlijkse overboeking uit de Algemene Kas en het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten van de bedragen die thans op grond van de Ziekenfondswet en de AWBZ worden besteed voor de naar de Wet op de jeugdhulpverlening over te hevelen verzekeringsgefinancierde voorzieningen.

Wij gaan er daarbij van uit dat de regering door wijziging van de verstrekkingenbesluiten aan de desbetreffende voorzieningen het verstrekkingen karakter zal ontnemen. Deze oplossing verdient geen schoonheidsprijs, omdat premies op deze wijze in de algemene middelen vloeien. Het praktische voordeel is evenwel evident. Later kan een meer definitieve oplossing voor dit technische probleem worden gekozen. Nu in het kader van de besluitvorming rond de Commissie Dekker nog aan de orde zal komen, of en zo ja welke thans begrotingsgefinancierde voorzieningen onder de verzekerings sfeer gebracht zullen worden, licht het niet voor de hand, thans het probleem voor de jeugdhulpverlening, los daarvan op te lossen.

De opmerkingen die de aan het woord zijnde leden in dit verband nog maakten over budgetfinanciering en het aansluiten van het aanbod op de hulpvraag onderschrijven wij. Het wetsvoorstel is daarop geënt.

Anders dan de aan het woord zijnde leden zijn wij van mening dat de positie van (jong) volwassenen niet verslechtert tengevolge van dit wetsvoorstel. Ook nu staat jeugdhulpverlening niet onbeperkt open. Toegang tot justitiële hulp staat ook nu slechts open voor minderjarigen. Voor de vrijwillige hulpverlening gelden ook nu maximum-leeftijden voor de toegang. De vraag of volwassenen met psycho-sociale problemen voldoende hulp kunnen krijgen is weliswaar interessant, doch staat buiten de discussie over dit wetsvoorstel. Die discussie zal naar wij hopen spoedig kunnen plaatsvinden, maar wel in ander verband.

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen ons de vraag te beantwoorden welke voorzieningen het wetsvoorstel omvat die vallen onder respectievelijk de AWBZ, de Ziekenfondswet of een andere verzekeringswet. Het gaat voor wat betreft de Ziekenfondswet om het verblijf – gedurende het eerste jaar – in kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken en om poliklinieken daarvan. Onder de AWBZ valen de kinder- en jeugdpsychiatrische klinieken – voor zover het betreft het verblijf na een jaar –, de medische kindertehuizen, de medische kinderdagverblijven en de jeugdsecties van de Riaggs.

Blijkens het Financieel overzicht jeugdhulpverlening 1988 zullen aan de verschillende categorieën voorzieningen in 1987 en 1988 de volgende bedragen worden besteed.

	1987	1988
MKD's	95 milj.	102 milj.
MKT's	47 milj.	47 milj.
Jeugd-psych. klinieken	70 milj.	72 milj.

Voor de Riaggs wordt in het overzicht een bedrag genoemd van ± 350 miljoen gulden. Naar wij hebben begrepen, dient ± 20% van dit bedrag te worden toegerekend aan de jeugdsecties.

Het is inderdaad de bedoeling deze bedragen geheel over te hevelen naar de algemene middelen. Met betrekking tot de overige vragen verwijzen wij naar hetgeen wij hiervoor in antwoord op soortgelijke vragen van de leden van de C.D.A.-fractie opmerkten.

De plaats van landelijke voorzieningen

De vraag van de leden van de V.V.D.-fractie inzake de wenselijkheid van landelijke voorzieningen naar denominatie kunnen wij bevestigend beantwoorden in die zin dat wij aan groepen die – juist op het fundamentele punt van hulp aan jeugdigen – behoefte hebben aan een opvoeding in de sfeer van hun levensovertuiging de mogelijkheid daartoe willen bieden. Dit leidt slechts tot de bekostiging van landelijke voorzieningen als de spreiding van de doelgroep zodanig is dat voor die doelgroep geen regionale voorzieningen tot stand kunnen komen. Artikel 3 is in dit opzicht open geformuleerd en slaat zowel op dit soort voorzieningen als op voorzieningen met een anderszins specifiek aanbod.

Planning en decentralisatie

De opmerkingen van de leden van de C.D.A.-fractie zien wij als een ondersteuning van onze keuze gedurende een overgangstermijn te werken met een centrale regie en een adviserende rol van de provincies en daarna de planningstaak voor de regionale voorzieningen over te dragen aan de provincies, gekoppeld aan een blijvende specifieke uitkering. Wij handhaven ons standpunt ten aanzien van de positie van gemeenten. Wij menen dat het proces van herordening en herspreiding gebaat is met de uitoefening van enige tijdsdruk. Deze druk mag niet zo groot zijn dat zij contraproductief wordt. Vooralsnog menen wij dat decentralisatie per 1 januari 1992 in dit opzicht geen onverantwoorde keuze is. Wij zijn er inmiddels toe overgegaan een speciale regeling in het wetsvoorstel op te nemen voor de grote steden. Onze aanvankelijke bezwaren, die betrekking hadden op de positie van de randgemeenten hebben we ondervangen door te bepalen dat waar een grote gemeente samen met andere gemeenten één standaardregio vormt (te weten Rotterdam en Den Haag) zij slechts met een provincie wordt gelijk gesteld als zij met die andere gemeenten terzake een gemeenschappelijke regeling heeft getroffen. Deze oplossing hebben wij ontleend aan hetgeen het kabinet in het voorontwerp heeft neergelegd.

De leden van de fractie van D66 waren niet overtuigd door onze argumenten om na decentralisatie de middelen in de vorm van een doeluitkering naar de provincies te laten vloeien. Zij hadden de indruk gekregen dat wij meenden dat een dergelijke doeluitkering een **garantie** tegen bezuinigingen is. Wij betreuren dat onze uiteenzetting terzake in de nadere memorie van antwoord kennelijk onvoldoende inzicht heeft gegeven in de redenen die wij hebben voor het handhaven van een specifieke uitkering.

Wij kiezen voor een blijvende verantwoordelijkheid van de rijksoverheid voor de bepaling van de omvang van de middelen voor de jeugdhulpverlening en de verdeling daarvan over de provincies, omdat wij eraan hechten dat de wetgever bepaalt in hoeverre aan de behoefte aan jeugdhulpverlening tegemoet wordt gekomen. Een specifieke uitkering maakt het bovendien mogelijk dat flexibel wordt ingespeeld op mogelijke verschuivingen in de hulpvraag tussen provincies.

Wij hebben geenszins beoogd te stellen dat een specifieke uitkering een garantie tegen bezuinigingen zou zijn. Waar de wetgever jaarlijks bepaalt hoeveel geld er voor de bekostiging van de (regionale) voorzieningen van jeugdhulpverlening beschikbaar is, blijft de mogelijkheid van een bezuiniging op een specifieke uitkering evenzeer aanwezig als wanneer het zou gaan om een uitkering uit het Provinciefonds.

Op de termijn voor de overgangperiode, waarnaar de leden van de P.P.R.-fractie vroegen, zijn wij reeds ingegaan naar aanleiding van een vraag van de C.D.A.-fractie. De adviesrol van de provincies is in het wetsvoorstel verankerd in artikel 44, eerste lid, dat voorziet in overleg met de provinciale besturen. Waar wij in de nadere memorie van antwoord – dit naar aanleiding van een volgende vraag van deze leden – spraken over een relatieve overcapaciteit, doelden wij op een vergelijking van het voorzieningenpatroon in de desbetreffende provincies met dat in andere provincies. Daarmee hebben wij niet uitgesproken dat wij menen dat in enige provincie van een absolute overcapaciteit sprake zou zijn. Wij baseerden onze uitspraak terzake op de brief van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van 9 september 1987 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de bezuinigingstaakstelling 1988–1990.

De totale omvang van de middelen voor jeugdhulpverlening wordt door de begrotingswetgever jaarlijks vastgesteld; een discussie over de vraag of de nu beschikbare middelen al dan niet aan de krappe kant zijn, dient dan ook in dat kader plaats te vinden.

Ook de volgende vragen van deze leden, waarvan wij het belang onderkennen, zijn vragen die bij een begrotingsbehandeling thuishoren. Een absoluut minimum aan middelen zonder welke de wet niet kan functioneren valt niet aan te geven. Wij gaan ervan uit dat, nu kamerbreed groot belang aan de jeugdhulpverlening wordt gehecht, van een uitholling van het overheidsbudget geen sprake zal zijn. Wij achten het niet reëel te veronderstellen dat over vier jaren geen reële ruimte aan de provincies zal worden gegeven om de hen opgedragen taak naar behoren uit te voeren. De wetgever is het die bij de totstandkoming van de wet bepaalt of de provincies te zijner tijd de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening moeten dragen.

Samenwerkingsverband

Naar aanleiding van de opmerkingen die de leden van de C.D.A.-fractie maakten over het jeugdhulpadviesteam (jhat) merken wij het volgende op. Juist omdat een belangrijk onderdeel van de taak van het jhat is het toetsen van het plaatsingsbeleid van de erkende plaatsende instellingen, is gekozen voor een team van onafhankelijke werkende deskundigen. Omdat de leden van het jhat gerecruteerd worden uit het personeel van de samenwerkende voorzieningen, is – en dit is van belang voor hun consultatiefunctie in vastgelopen hulpverleningssituaties – er geen sprake van «afstandelijke» hulpverleners. Het samenwerkingsverband heeft tot taak een jhat te vormen; alle samenwerkenden zullen aan de totstandkoming daarvan moeten meewerken, hetgeen voor sommige voorzieningen betekent dat zij deskundigen moeten leveren. Wij gaan ervan uit dat hierover in het samenwerkingsverband overeenstemming zal kunnen worden bereikt. Tegenover de suggestie van deze leden dat de verslagen van de plaatsende instanties (artikel 30d) ook in het samenwerkingsverband aan de orde moeten komen, staan wij niet afwijzend.

Als ouders en hulpverleners geen overeenstemming bereiken over het behandelingsplan, kan vrijwillige hulpverlening niet plaatsvinden, omdat de ouders zich daartegen zullen verzetten.

Inzagerecht

De steun van de leden van de fractie van het C.D.A. voor onze keuze het inzagerecht in dit wetsvoorstel te regelen doet ons genoegen. Wij willen graag opnieuw uitspreken dat wij bereid zijn in goed overleg met de Kamer vast te stellen welke inhoud de regeling van het inzagerecht zou moeten hebben en het wetsvoorstel vervolgens dienovereenkomstig aan te passen. Ten einde een mogelijk misverstand weg te nemen wijzen wij er nog op dat de bepalingen over het inzagerecht zowel betrekking hebben op de vrijwillige als op de justitiële hulpverlening.

Klachtrecht

Hoewel ook wij belang hechten aan een klachtrechtregeling, hebben wij deze niet in het wetsvoorstel opgenomen omdat onze eerste optie nog steeds is, de totstandkoming van een integrale klachtrechtregeling voor het zorg- en welzijnsterrein. Als de Kamer in meerderheid een regeling op dit punt wenst – al dan niet vooruitlopend op een algemenere regeling – zullen wij ons daartegen echter niet verzetten.

Justitie

De leden van de C.D.A.-fractie constateren terecht dat in het wetsvoorstel de gezagsfunctie is losgekoppeld van de hulpverlening in de vorm van plaatsing in een pleeggezin of in een residentiële voorziening. Een subsidiëringsgarantie voor dergelijke plaatsingen bevat het wetsvoorstel inderdaad niet. Wij wijzen er overigens op dat het voorontwerp van het kabinet een dergelijke garantie ten aanzien van residentiële voorzieningen ook niet kent. De garantie voor justitieplaatsingen wordt in het kabinetvoorstel ten aanzien van residentiële voorzieningen gevonden in een opdracht bij de planning en in een voorrangsregeling. Wij hebben diezelfde keuze gemaakt, maar anders dan het kabinet ook doorgevoerd ten aanzien van de pleegzorg. De leden van de C.D.A.-fractie meenden dat de voorrang voor de residentiële plaatsingen recht doet aan de justitiële taakuitoefening. Wij zien niet waarom dat voor de pleegzorg anders zou liggen.

De aan het woord zijnde leden menen dat het wetsvoorstel moet vastleggen dat de Minister van Justitie verantwoordelijk is voor de instandhouding en subsidiëring van die instellingen die tot zijn verantwoordelijkheid zijn blijven behoren. Het wetsvoorstel gaat uit van gezamenlijke planning. De onder gezamenlijke verantwoordelijkheid bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels omtrent de bekostiging van landelijke voorzieningen (artikel 33), zullen naar ons inzicht zodanig kunnen worden ingericht, dat de bekostiging van deze voorzieningen door de Minister van Justitie zal geschieden.

Diverse opmerkingen

In de richting van de leden van de C.D.A.-fractie merken wij op dat in artikel 39 van het wetsvoorstel in toezicht is voorzien zonder dat daarvoor de term inspectie is gebruikt. De toezichthoudende taak heeft betrekking op de naleving van de gehele wet, waarbij een belangrijk aspect zal zijn het toezicht op de naleving van de kwaliteitseisen. Het wetsvoorstel bevat naast artikel 31 nog een kwalitatieve eis, die het mogelijk maakt, ook buiten de controle op de naleving van de formele regels om in globale zin de werkwijze van de voorzieningen te toetsen. Wij verwijzen in dit verband naar artikel 32, eerste lid, onder b, 2°. De verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de voorzieningen berust uiteraard in eerste instantie bij de uitvoerders. Deze zullen ook rekening moeten houden met de omstandigheid dat hulpverlening aan jeugdigen uit etnische groeperingen moet aansluiten bij hun culturele achtergrond.

Artikel 7

De leden van de V.V.D.-fractie vroegen nader uiteen te zetten wat doel en betekenis zijn van de bepaling dat in het plan bedragen moeten worden opgenomen ter bestrijding van financiële gevolgen van een vermindering van een subsidie. Vermindering van subsidie brengt kosten met zich mee, bij voorbeeld wachtgeld, kapitaalvernietiging wegens (gedeeltelijk) sluiten. Wij achten het op zijn plaats, dat de overheid in deze kosten kan subsidiëren. Een grondslag daarvoor is neergelegd in

artikel 33, tweede lid, onder g en artikel 34. Bij de planning moet rekening worden gehouden met het beslag dat deze subsidiëring legt op de beschikbare middelen.

Artikel 28

Uit de opmerking die de leden van de D66-fractie over dit artikel maakten, leiden wij af, dat wij hen overtuigd hebben met ons betoog in de Nadere memorie van antwoord terzake.

Worrell
Haas-Berger