

30 344 Wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering

Nota naar aanleiding van het verslag

Wij hebben met belangstelling kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport inzake het voorstel voor wijziging van de Wet op de jeugdzorg alsmede wijziging van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Wij constateren met genoegen dat de leden van de verschillende fracties het voorstel ondersteunen. Tegelijkertijd constateren wij dat deze leden nog een aantal vragen en opmerkingen bij het voorstel hebben. Graag gaan wij in op deze opmerkingen en vragen.

Onnodige bureaucratie

Leden van de CDA-fractie vroegen of de regering uiteen kan zetten of en zo ja, op welke gebieden voorstellen te verwachten zijn van het kabinet om de onnodige bureaucratie te verminderen.

Op 12 december jl. hebben wij u de tweede rapportage van de jeugdzorgbrigade aangeboden, waarbij wij hebben aangegeven welke acties wij zullen ondernemen om de door de brigade gesignaleerde knelpunten aan te pakken. Het onderhavige wetsvoorstel is niet het antwoord op de rapportage van de jeugdzorgbrigade, doch slechts een antwoord op één van de gesignaleerde knelpunten uit de eerste rapportage. De jeugdzorgbrigade zal in mei 2006 haar werkzaamheden afronden en een eindrapportage opleveren. Uiteraard zullen wij u op te hoogte stellen van de acties die wij naar aanleiding van de eindrapportage zullen ondernemen.

De leden van de fractie van de SP vroegen om een toelichting op gewenste en ongewenste bureaucratie in de jeugdzorg en hoe de overhead wordt teruggedrongen terwijl er voldoende controle moet zijn.

De regelgeving stelt een aantal eisen ten aanzien van de kwaliteit en zorgvuldigheid van de geboden jeugdzorg en eisen die een controle op de rechtmatige en de doelmatige besteding van overheidsmiddelen mogelijk moet maken. Dit leidt tot bureaucratische handelingen die echter in het belang van een goede jeugdzorg, de bescherming van de positie van de cliënt en controle noodzakelijk zijn. Onnodige regels en een inefficiënte naleving ervan leiden echter tot ongewenste bureaucratie.

De jeugdzorgbrigade signaleert de ongewenste bureaucratie in de jeugdzorg en doet aanbevelingen tot verbetering hiervan. Wij nemen de signalen serieus en zullen alle maatregelen nemen die nodig zijn om de ongewenste bureaucratie uit te bannen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of de regering bereid is om het onnodige dubbele onderzoek dat door verschillende instellingen in de jeugdzorgsector gedaan wordt, af te schaffen en op welke wijze daar invulling aan wordt gegeven.

Dubbel werk is inderdaad onwenselijk. Aan de aanpak van dubbele onderzoeken door het speciale onderwijs en de bureaus jeugdzorg respectievelijk door de jeugd-GGZ en de bureaus jeugdzorg wordt al gedurende enige tijd gewerkt in het traject Harmonisatie Indicatiestelling respectievelijk het traject Indicatiestelling jeugdigen met psychiatrische problematiek. Standaarden en protocollen voor de samenwerking komen in 2006 beschikbaar waarna zij landelijk geïmplementeerd kunnen worden. Binnen het programma "Beter Beschermd" wordt

op dit moment aan verdere afstemming van taken binnen de jeugdbeschermingsketen gewerkt. In het komende voorjaar zullen minimaal vijf proefprojecten starten die de doorlooptijden moeten verkorten. Ook worden afspraken gemaakt over de uit te voeren onderzoeken.

De leden van de fractie van de SP vroegen hoeveel jeugdigen voor wie ingevolge het onderhavige wetsvoorstel geen indicatie behoeft te worden gesteld na 1 januari 2006 nog zorg nodig hebben en dus opnieuw een indicatie moeten ondergaan. En of gegarandeerd kan worden dat deze indicaties ook daadwerkelijk voor 1 januari 2006 zijn afgerond.

Voor alle jeugdigen in de jeugdzorg geldt dat een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg maximaal een jaar geldig is. Daarna moet opnieuw bezien worden of de jeugdige of een andere cliënt in verband met een jeugdige met opgroei- of opvoedingsproblemen nog (jeugd)zorg nodig heeft en zo ja, welke. Herindicatie vindt uiteraard alleen plaats als nog zorg nodig lijkt. Is de zorg afgerond, dan behoeft uiteraard geen indicatie meer plaats te vinden.

Wij kunnen niet aangeven hoeveel jeugdigen uit de groep die vóór 1 januari 2005 reeds (jeugd)zorg kreeg ook na 1 januari 2006 nog (jeugd) zorg nodig hebben.

De bureaus jeugdzorg moesten er voor zorgen dat de indicaties voor 1 januari 2006 waren afgerond. Wij hebben geen signalen ontvangen dat dit niet gelukt is.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering zich ervan bewust is dat het aantal (algemene) aanmeldingen, de complexiteit van de hulpvragen en het aantal indicaties alsmaar zal toenemen. Tevens vroegen de leden van de fractie van de SP hoe het alsmaar toenemende aantal aanmeldingen op korte termijn geïndiceerd kan worden en vervolgens snel doorverwezen kan worden voor een passende behandeling.

De ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg hangt van een aantal factoren af, waaronder de demografische groei en de wijze waarop de gemeenten het jeugdbeleid vorm geven. Wij delen de conclusie van de leden van de SP-fractie niet dat nu al vaststaat dat het aantal aanmeldingen, de complexiteit van de hulpvragen en het aantal indicaties alsmaar zal toenemen. Wel zijn wij van mening dat de doorlooptijd bij de bureaus jeugdzorg verkort moet worden. Met IPO en MO-groep hebben wij daarom afgesproken dat het verkorten van de doorlooptijd prioriteit heeft. Hiervoor wordt het zogenaamde doorbraaktraject ingezet.

De leden van de SP-fractie vroegen of de regering van mening is dat het aantal aanmeldingen, indicaties, gewenste behandelingen en de toegekende financiën nog steeds in verhouding is met het huidige hulpverleningsaanbod.

Zoals u wij u in de Voortgangsrapportage van september 2005 hebben gemeld heeft dit kabinet in het hoofdlijnenakkoord extra geld beschikbaar gesteld om de capaciteit in de jeugdzorg te verhogen (oplopend van €11,7 mln. in 2004 tot structureel €39,4 mln. van 2007 af). Naar aanleiding van de toename van het aantal uithuisplaatsingen komt hier van 2006 af nog eens €33 mln bij. Voor een goede aansluiting tussen vraag en aanbod is ook noodzakelijk dat doelmatiger wordt gewerkt, waardoor er met een zelfde hoeveelheid geld meer jeugdigen in de jeugdzorg kunnen worden geholpen dan nu. In de Voortgangsrapportage hebben wij u geïnformeerd over de acties die van de kant van provincies en het IPO worden ondernomen om de doelmatigheid van de sector te vergroten.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts of de regering er nog steeds van overtuigd is dat de wachtlijsten in de jeugdzorg eind 2006 zijn opgelost en of de regering de mening deelt dat doorstroom alleen gerealiseerd kan worden als er voldoende capaciteit is.

Zoals hierboven is aangegeven zijn extra middelen beschikbaar gesteld om de capaciteit in de jeugdzorg zodanig te verhogen dat de wachtlijsten eind 2006 zullen zijn opgelost. De

provincies zijn hiervoor verantwoordelijk; met de provincies is afgesproken dat zij al het mogelijke doen om dit te realiseren.

De leden van de SP-fractie vroegen of het aantal kan worden genoemd van de niet geïndiceerde jeugdigen die gebruik maken van de ggz-zorg, hoe de indicatieprocedure voor deze groep straks zal verlopen en wie verantwoordelijk is voor deze indicaties.

Het is niet mogelijk om het aantal niet door een bureau jeugdzorg geïndiceerde jeugdigen te noemen. Wel weten we dat in het eerste kwartaal van 2005 9137 jeugdigen rechtstreeks door de (huis)arts verwezen zijn naar de jeugd-GGZ. Dat is 75% van de totale instroom in de jeugd-GGZ in die periode. De (huis)arts mag rechtstreeks verwijzen als er sprake is van evidente psychiatrische problematiek waarvoor een psychiatrische aanpak nodig is. In die gevallen is er dus geen indicatie van een bureau jeugdzorg nodig. Voor jeugdigen met opvoed- en opgroei-problematiek, met een combinatie van opvoed- en opgroei-problematiek en psychiatrische of voor wie het onduidelijk is wat de oorzaak van de problematiek is, geldt dat deze geen aanspraak hebben op AWBZ-zorg zonder een daartoe strekkende indicatie van een bureau jeugdzorg. Een huisarts die met een dergelijke jeugdige wordt geconfronteerd, mag deze niet verwijzen naar de jeugd-GGZ maar moet hem verwijzen naar het bureau jeugdzorg.

De leden van de SP-fractie vroegen voorts of de regering ervan overtuigd is dat de bureaus jeugdzorg goed uitgerust zijn om deze indicaties zo snel mogelijk te verrichten.

Op dit moment wordt het indicatieprotocol voor jeugdigen met psychiatrische problematiek in opdracht van het IPO ontwikkeld. Ik heb de provincies reeds geld ter beschikking gesteld om de medewerkers van het bureau jeugdzorg te scholen in het werken volgens dit protocol. Ik heb er vertrouwen in dat de bureaus jeugdzorg met dit protocol en de scholing voldoende uitgerust zullen zijn om deze indicaties zo snel mogelijk te verrichten.

Herstel van onvolkomenheden

De leden van de SP-fractie vroegen de regering hoe de procedure precies zal verlopen als de raad voor de kindbescherming een machtiging uitplaatsing verleent en of er garanties worden gegeven dat jongeren passende opvang of behandeling krijgen en niet ten onrechte in een justitiële jeugdinrichting worden geplaatst.

Het wetsvoorstel brengt geen wijziging aan in de procedure zoals deze nu is geregeld in artikel 261 van het Burgerlijk Wetboek. Het wetsvoorstel strekt er louter toe om er in te voorzien dat in het geval de raad voor de kindbescherming gebruik maakt van zijn bevoegdheid om aan de rechter een machtiging tot uithuisplaatsing te vragen *zonder* daarbij ook een indicatiebesluit van bureau jeugdzorg te overleggen er een aanspraak op jeugdzorg ontstaat als de rechter de machtiging verleent. De hoofdregel is immers dat er zonder een indicatiebesluit geen aanspraak op jeugdzorg is. Hiermee wordt een omissie hersteld. De raad zal uiteraard bij het verzoek om een machtiging uithuisplaatsing moeten motiveren waarom deze machtiging nodig is en voor welke verblijfplaats de machtiging wordt gevraagd. De rechter beoordeelt het verzoek en verleent zo nodig de machtiging. Deze wordt vervolgens ten uitvoer gelegd door het bureau jeugdzorg. Overigens zal deze procedure slechts in uitzonderingsgevallen worden gevolgd. In een normale situatie zal het bureau jeugdzorg een indicatiebesluit afgeven. Voor een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting is een bijzondere daartoe strekkende machtiging van de rechter nodig. De machtiging wordt alleen verleend indien zij vereist is wegens ernstige gedragsproblemen van de minderjarige.

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de Wet op de jeugdzorg geen wettelijke bepaling kent op grond waarvan een ouderbijdrage geheven kan worden voor kinderen die met een machtiging van de rechter uit huis en in een justitiële jeugdinrichting geplaatst zijn. Toch blijkt uit de memorie van toelichting bij de wijzigingswet dat een dergelijke bijdrage thans wel geïnd wordt. De leden van de PvdA-fractie vroegen op welke grondslag deze ouderbijdrage wordt geïnd nu enige wettelijke verplichting daartoe ontbreekt en welke gevolgen het ontbreken van een wettelijke grondslag heeft voor de periode vanaf de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg (1 januari 2005) al verrichte betalingen. De leden van de PvdA-fractie constateren terecht dat er op dit moment geen wettelijke grondslag is voor het innen van een ouderbijdrage indien een minderjarige op basis van een machtiging uithuisplaatsing in justitiële jeugdinrichting wordt geplaatst. Om dit te herstellen, is voorgesteld om deze grondslag met terugwerkende kracht in werking te laten treden. Voorgesteld wordt aan deze bepaling een terugwerkende kracht te verlenen tot 1 januari 2005 waardoor de reeds betaalde ouderbijdragen van 1 januari 2005 af tot aan inwerkingtreding van deze wet verschuldigd zijn betaald en niet door de ouders kunnen worden teruggevorderd.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat “bij de bijdrageplichtigen van geen bezwaar is gebleken en dat zij er kennelijk vanuit gaan dat de regeling niet is veranderd”. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of dit betekent dat alle ouders die voor 1 januari 2005 bijdrageplichtig waren vanaf 1 januari 2005 alle vorderingen betaald hebben. En indien dit niet het geval is kan worden toegelicht hoe wordt omgegaan met de niet betaalde vorderingen.

Zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting is tot op heden niet gebleken van enige wijziging in het betaalgedrag van ouders terzake van de ouderbijdrage door de ommissie in de wet. Dit betekent echter niet dat alle ouders betaald hebben. Er zijn ouders die zich verzetten tegen de gedwongen uithuisplaatsing en om die reden ook niet wensen te betalen. Het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen int in die gevallen de ouderbijdrage. Het aantal bezwaren tegen de inning van ouderbijdrage waarbij er sprake was van een plaatsing in een justitiële jeugdinrichting was in 2005 beperkt. In géén van die gevallen had de bezwaargrond te maken met het feit dat een wettelijke grondslag voor de ouderbijdrage ontbrak. Men was het eenvoudig niet eens met de justitiële zorg en de daaraan gekoppelde bijdrageplicht. Ook in verzetprocedures tegen het uitgevaardigde dwangbevel is nimmer het ontbreken van een wettelijke grondslag aangevoerd.

De PvdA-fractie geeft aan dat de aangedragen argumenten in de memorie van toelichting niet opgaan voor de ouders wier kind na 1 januari 2005 geplaatst is in een justitiële jeugdinrichting. Bekendheid met de eerdere wet gaat hier niet op en ook achten de leden van de PvdA-fractie het onwaarschijnlijk dat deze ouders op de hoogte waren van de memorie van toelichting bij de Wet op de jeugdzorg. Er wordt op gewezen dat artikel 4 van de Wet algemene bepalingen zich verzet tegen het invoeren van een wet met terugwerkende kracht. Hoewel deze leden onderkennen dat van deze bepaling bij wet in formele zin kan worden afgeweken, zijn zij van oordeel dat van die mogelijkheid niet dan in uiterste noodzaak gebruik mag worden gemaakt en dan nog alleen indien de rechtspositie van belanghebbenden niet wordt aangetast. Deze leden vragen of dit uitgangspunt wordt onderschreven.

Dit uitgangspunt wordt uiteraard onderschreven en wordt ook met zoveel woorden in de memorie van toelichting genoemd. In de toelichting bij artikel III is nadrukkelijk gesteld dat terugwerkende kracht van onderdeel C wordt voorgesteld “hoewel sprake is van een belastende regeling” (p.4 MvT). Vervolgens is uiteen gezet om welke redenen terugwerkende kracht, ondanks het feit dat het belastend is voor betrokkenen, toch noodzakelijk is. De Raad van State heeft geen aanleiding gezien om op dit punt een negatief advies uit te brengen.

Tenslotte zijn de leden van de PvdA-fractie van mening dat voor deze nieuwe bijdrageplichtigen niet geldt dat zij “niet in een slechtere positie geraken door de voorgestelde wetswijziging met terugwerkende kracht in te voeren” en vroegen om een toelichting op dit punt.

Ook voor de ouders wier kind na 1 januari 2005 in een justitiële jeugdinrichting is geplaatst, geldt dat zij door de voorgestelde bepaling niet in een slechtere positie worden geplaatst dan door de wetgever was bedoeld. Het was immers uitdrukkelijk de bedoeling om niets te wijzigen aan het systeem van de Wet op de jeugdhulpverlening waarin betaling van een ouderbijdrage voor plaatsing in een justitiële jeugdinrichting wel was geregeld.

De leden van de VVD-fractie hadden een vraag over de voorgenomen wijziging van artikel 71, eerste lid, onder e, krachtens welk artikel ouders geen ouderbijdrage verschuldigd zijn als het netto-inkomen van de jeugdige een bedrag van 226,89 euro per maand te boven gaat. De jeugdige betaalt dan zelf de eigen bijdrage. Bij een wijziging van de hoogte van de eigen bijdrage van de jeugdige, zoals in de Wet op de jeugdzorg is vastgelegd, dient volgens deze leden te worden afgewogen welk deel van het inkomen, als het gaat om inkomen uit arbeid, vrijgelaten zal moeten worden om deelname van de jeugdige aan het arbeidsproces te stimuleren. De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering die opvatting deelt.

De Wet op de jeugdzorg kent twee bijdragen: de ouderbijdrage die aan het Rijk wordt betaald en de eigen bijdrage van de jeugdige die aan de zorgaanbieder wordt betaald. De ouderbijdrage is gebaseerd op het besparingsprincipe: indien een jeugdige niet meer thuis woont, besparen de ouders een zeker bedrag. Dit bedrag wordt geheven in de vorm van de ouderbijdrage. De regeling van artikel 71 is ook op dit principe gebaseerd. Indien de jeugdige thuis woont en een bepaald inkomen heeft, wordt verondersteld dat hij een financiële bijdrage levert aan het huishouden (kostgeld). Indien deze jeugdige uit huis wordt geplaatst, valt deze bijdrage voor de ouders weg en dus verliezen de ouders reeds inkomsten. Om die reden wordt het niet als reëel beschouwd om alsdan een ouderbijdrage in rekening te brengen (‘dubbel betalen’). De regeling van artikel 71 heeft derhalve niets te maken met de hoogte van eigen bijdrage van de jeugdige en met welk deel van het inkomen de jeugdige zelf mag behouden. Op de hoogte van de eigen bijdrage heeft artikel 72 van het Uitvoeringsbesluit Wet op de jeugdzorg betrekking. Om deelname van de jeugdige aan het arbeidsproces te stimuleren, is ten opzichte van de regeling in de Wet op de jeugdhulpverlening een voor de jeugdige beduidend gunstiger regeling opgenomen (zie hoofdstuk 13 Nota van toelichting bij het Uitvoeringsbesluit Wjz).

Overigens heeft de jeugdzorgbrigade aanbevolen om deze regeling te heroverwegen. Wij hebben in eerder genoemde brief van 12 december jl. toegezegd dit te zullen doen.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom de regering het eenvoudiger wil maken het maandbedrag van 226,89 euro aan te passen, waarom het huidige gefixeerde bedrag niet voldoet en waarom de regering niet voorstelt het gefixeerde bedrag met deze wetswijziging aan te passen.

De aanpassing van het bedrag wordt op eenvoudiger, omdat een algemene maatregel van bestuur eenvoudiger is te wijzigen dan een bepaling in een formele wet. Het ligt in de bedoeling het bedrag regelmatig aan te passen aan de hand van de consumentenprijsindex. Dit is nu niet mogelijk zonder wetswijziging. In het Regeerakkoord 1998 heeft het kabinet besloten dat een aantal bijdragen – waaronder de ouderbijdragen – voortaan geïndexeerd moesten worden, hetgeen heeft geleid tot jaarlijkse indexering van de ouderbijdragen. Het inkomen van de jeugdige waarboven de ouders geen ouderbijdrage meer verschuldigd zijn, is destijds niet meegenomen.

De leden van de SP-fractie vroegen wat precies wordt bedoeld met het buiten invordering stellen van de betaling van de ouderbijdragen. Ook is het voor deze leden onduidelijk wat er mee wordt bedoeld dat de ouders geen ouderbijdrage verschuldigd zijn als het inkomen van de jeugdigen een bedrag van 226,89 euro per maand te boven gaat. Voorts vroegen de leden van de SP-fractie op welke wijze de hoogte van de eigen bijdrage dan wordt vastgesteld en wie dan wel verantwoordelijk is voor het betalen van de eigen bijdrage.

In bepaalde gevallen staat al direct vast dat de ouders de ouderbijdrage niet zullen kunnen betalen. Het is in die gevallen zinloos (of nodeloos kostenverhogend) om een procedure te starten om het bedrag alsnog te innen, bijvoorbeeld door het leggen van loonbeslag. De betaling van deze bijdrage wordt in die gevallen buiten invordering gesteld en zal dus niet geïnd worden. Het LBIO kent momenteel een beleidsregel in welke gevallen het LBIO ouderbijdragen buiten invordering stelt. De buiteninvorderingstelling heeft thans geen wettelijke grondslag, doch krijgt deze in het onderhavige wetsvoorstel. De huidige beleidsregels zullen ingevolge de voorgestelde wijziging vastgelegd worden in een algemene maatregel van bestuur.

De Wet op de jeugdzorg kent, zoals hiervoor reeds naar aanleiding van vergelijkbare vragen van de leden van de VVD-fractie is opgemerkt, twee bijdragen: de ouderbijdrage die aan het Rijk wordt betaald en de eigen bijdrage van de jeugdige die aan de zorgaanbieder wordt betaald. Deze twee bijdragen staan los van elkaar en de eigen bijdrage van de jeugdige komt ook niet ten goede aan het Rijk maar aan de zorgaanbieder waar de jeugdige verblijft. De ouders zijn echter geen ouderbijdrage meer verschuldigd indien het inkomen van de jeugdige boven het thans nog in de wet vastgelegde bedrag van 226,89 euro per maand uitkomt. Voor de achtergronden ('besparingsprincipe') van deze regeling wordt verwezen naar de beantwoording van de desbetreffende vragen van de leden van de VVD-fractie.

Met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt een nota van wijziging toegezonden die betrekking heeft op de overdracht van bevoegdheden van de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland op grond van de Wet op de jeugdzorg aan regionale openbare lichamen. Beide provincies hebben de taken die zij in de Wet op de jeugdhulpverlening hadden, op grond van artikel 20 van de Wet bestuur in verandering overgedragen aan de besturen van de regionaal openbaar lichamen van de samenwerkingsgebieden waarin Rotterdam en waarin 's-Gravenhage, onderscheidenlijk waarin Amsterdam is gelegen. Artikel 4, tweede lid van de Wet op de jeugdhulpverlening bepaalde dat in dat geval de samenwerkingsgebieden voor de toepassing van de Wet op de jeugdhulpverlening gelijkgesteld werden met een provincie. Nu de Wet op de jeugdhulpverlening is vervangen door de Wet op de jeugdzorg, die in plaats van jeugdhulpverlening, de jeugdzorg tot onderwerp heeft, moet te rekenen van het tijdstip van inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg de overdracht betrekking hebben op jeugdzorg en de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg. Een wijziging van de verschillende overdrachtsbesluiten brengt zoveel administratieve lasten mee dat in het voorgestelde artikel IIa de wijziging van het onderwerp van de besluiten bij wet wordt geregeld. Hiervoor is mede gekozen, omdat de grondslag van deze besluiten bij de inwerkingtreding van de Wijzigingswet Wgr-plus moet worden gewijzigd. De grondslag zal dan moeten zijn artikel 104 van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De wijziging van de grondslag wordt in het tweede lid van het voorgestelde artikel IIa geregeld.

De betrokken provinciale besturen hebben om de onderhavige regeling verzocht. Bij de nota van wijziging is bovendien de inwerkingtredingbepaling aangepast en verhelderd.