

**VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

\*0: EK

\*1: 2003-2004

\*2: 23

\*3: WordXP

\*4: 23ste vergadering

\*5: Dinsdag 6 april 2004

\*6: 10.00 uur

\*\*

**Voorzitter: Timmerman-Buck**

Tegenwoordig zijn 71 leden, te weten:

Van de Beeten, Bemelmans-Videc, Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Biermans, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Doesburg, Dölle, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Essers, Van Gennip, De Graaf, Hamel, Hessing, Van Heukelum, Hoekzema, Ten Hoeve, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije, Ketting, Klink, Koekkoek, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Lemstra, Van der Linden, Linthorst, Luijten, Maas-de Brouwer, Meindersma, Meulenbelt, Middel, Van Middelkoop, Nap-Borger, Noten, Van den Oosten, Pastoor, Platvoet, Pormes, Putters, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Rosenthal, Russell, Schouw, Schuurman, Schuyer, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Tan, Terpstra, Van Thijn, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Walsma, Werner, Westerveld, Witteman, Woldring en De Wolff,

en de heer Remkes, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Donner, minister van Justitie, de heer Veerman, minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en mevrouw Ross-Van Dorp, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

\*\*

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede, dat is ingekomen een bericht van verhindering van het lid:

Sylvester, wegens bezigheden elders.

\*\*

Dit bericht wordt voor kennisgeving aangenomen.

\*B

\*!Jeugdzorg\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) (28168).**

(Zie vergadering van 5 april 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Mevrouw de voorzitter. Ik wil de heer Hamel en de dames Soutendijk en Slagter graag complimenteren met hun maidenspeeches. Ik heb ze daar gisteren al mee gefeliciteerd. De speeches getuigden van grote betrokkenheid bij het onderwerp. Dat doet mij deugd, want alle betrokkenen in de jeugdzorg, ikzelf inclusief, hebben erg uitgezien naar het moment dat dit wetsvoorstel plenair kon worden behandeld. Om verschillende redenen heeft het wetgevingsproces helaas langer geduurd dan wenselijk. Snelle duidelijkheid over dit wetsvoorstel is van groot belang, ten eerste vanwege de zekerheid die dit het veld biedt en ten tweede om de beoogde vernieuwing van de jeugdzorg met kracht te kunnen voortzetten.

De jeugdzorg kent vele en grote problemen. De hulp is versnipperd, de wachttijden zijn te lang en ouders en kinderen worden soms van het kastje naar de muur gestuurd. Dat moet en dat kan beter. Dat is trouwens geen constatering van vandaag of gisteren, zo heeft ook uw Kamer gisteren gememoreerd. Vanaf 1994 is de vernieuwing van de jeugdzorg ter hand genomen. In het regeerakkoord van 1998 is vervolgens vastgesteld dat er een nieuwe wet nodig was die de bestaande Wet op de jeugdhulpverlening moest vervangen. Over die nieuwe wet, de wet op de jeugdzorg, hebben wij het vandaag.

De heer Van der Lans vroeg zich af hoe het mogelijk is dat een wetsvoorstel waaraan zo lang is gewerkt, met zoveel onvrede en onbehagen gepaard gaat. Misschien is dat toch niet zo heel verbazingwekkend, want de totstandkoming van het wetsvoorstel was ingewikkeld, daar wind ik geen doekjes om. De jeugdzorg is dan ook complex en bestaat uit verschillende sectoren met hun eigen belangen. In heel mooie uitgangspunten op papier kunnen mensen en groeperingen met eigen sectorale belangen zich nog wel vinden. Het wordt anders wanneer die uitgangspunten in een wetsvoorstel en in regels worden vastgelegd. Dan gaan emoties en soms ook statusverlies – er is gerefereerd aan de GGZ – een rol spelen. Bovendien staat de wet op de jeugdzorg niet op zichzelf. Zij maakt feitelijk deel uit van de gehele jeugdketen, waarin de verschillende overheden en betrokken instanties hun eigen verantwoordelijkheid hebben. Zo hebben de gemeenten op het gebied van preventie de eerste verantwoordelijkheid. Voor het goed werken van de gehele jeugdketen moeten alle schakels goed functioneren en goed in elkaar grijpen. Voor dat functioneren en in elkaar laten grijpen van die schakels is dit wetsvoorstel onmisbaar.

Ik wil daarmee overigens niet zeggen dat wij er nu al helemaal zijn. Ik deel deze opvatting met velen die hier gisteren hebben gesproken. Ik ben er wel van overtuigd dat wij erin zijn geslaagd om een grote en essentiële stap te zetten om de werking van de keten te verbeteren en om bruggen te bouwen, waardoor er voor de cliënt daadwerkelijk een betere situatie ontstaat. Ik ben dan ook verheugd, te constateren dat uw Kamer de hoofdpunten en doelen van het wetsvoorstel met ons deelt. Dat geldt overigens ook voor de Tweede Kamer, die het voorstel unaniem heeft aanvaard. Ik constateer echter ook dat er op onderdelen forse kritiek is. Ik vind het een uitdaging om alle zeilen bij te zetten om iedereen overtuigen. Ik ga graag de uitdaging aan om ook uw

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

Kamer zo ver te brengen dat zij het wetsvoorstel unaniem aanvaardt. Ik zal daartoe mijn uiterste best doen.

Ik licht graag nog eens toe in welke opzichten het wetsvoorstel beter is dan de Wet op de jeugdhulpverlening, dit ook in antwoord op de vraag van de CDA-fractie naar de meerwaarde van het wetsvoorstel. Op de vragen en kritiek ga ik daarna in. Uiteraard zal de minister zijn deel van de vragen voor zijn rekening nemen. Ten eerste waren er onder de Wet op de jeugdhulpverlening verschillende instanties die een hulpvraag beoordeelden. Ouders en kinderen met problemen wisten daardoor niet goed bij welke instantie zij moesten zijn. In het wetsvoorstel wordt geregeld dat er één loket is waar de cliënt terecht kan, een herkenbaar en onafhankelijk loket dat toegang geeft tot alle vormen van jeugdzorg. Dat loket is het Bureau Jeugdzorg. Dit bureau bepaalt of en zo ja welke hulp iemand nodig heeft. Dat kan variëren van geestelijke gezondheidszorg voor de jeugd tot en met plaatsing in een justitiële jeugdinstelling, en op termijn voor de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren. Dit maakt een integrale afweging van de problemen mogelijk. Het maakt vooral mogelijk dat de oplossingen voor de problemen jeugdzorgbreed kunnen worden gevonden.

Ten tweede heeft de jeugdzorg tot nu toe aanbodgericht gewerkt. Niet zozeer de behoefte van de cliënt, maar het bestaande aanbod bepaalde welke hulp werd geboden. Het nieuwe wetsvoorstel stelt de behoefte van de cliënt centraal, wat bijdraagt aan een goede zorgverlening. Ten derde wordt de positie van de cliënt door het wetsvoorstel versterkt, omdat hij aanspraak kan maken op jeugdzorg. Om dit recht te versterken, staat in het wetsvoorstel dat zorgaanbieders een acceptatieplicht hebben. Zij mogen dus geen cliënten afwijzen. Een dergelijke verplichting ontbreekt in de Wet op de jeugdhulpverlening. Ten vierde zorgt het wetsvoorstel voor meer samenhang in de jeugdzorg. Verschillende elementen dragen daaraan bij, zoals de brede en interdisciplinaire indicatiestelling door het Bureau Jeugdzorg. Ook zal het Bureau Jeugdzorg, als blijkt dat niet met één vorm van zorg kan worden volstaan, altijd nagaan of gezinscoaching nodig is. Het bureau zorgt er in overleg met de cliënt zonodig voor dat een coach wordt aangesteld. De verschillende hulpverleners moeten bovendien het hulpverleningsplan onderling afstemmen. Ook het verplichte overleg tussen provincies, gemeenten en zorgverzekeraars moet bijdragen aan integrale en samenhangende jeugdzorg in de provincie. Op die manier wordt bereikt dat een totaalaanbod aan jeugdzorg tot stand komt. Ten vijfde worden in het Bureau Jeugdzorg de Jeugdreclassering, de Jeugdbescherming en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling geïntegreerd. Dat heeft alles te maken met de indicatiestelling en de zorgverlening. Deze integratie van instanties zal de samenhang in de hulp aan ouders en kinderen bevorderen.

Samengevat verwacht ik dat de wet op de jeugdzorg een antwoord biedt op veel van de huidige problemen in de jeugdzorg. Het wetsvoorstel biedt meer garanties voor doelmatige, professionele en samenhangende jeugdzorg dan de huidige wet. Dat is weer een garantie voor betere hulp aan de cliënt. Alle betrokkenen werken inmiddels hard aan de invoering. In

op één na alle provincies en grootstedelijke regio's staat een Bureau Jeugdzorg, waarvan de Jeugdbescherming, Jeugdreclassering en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling deel uitmaken. De wet op de jeugdzorg geeft de Bureaus Jeugdzorg een wettelijke basis. Ik ben het overigens met de leden van verschillende fracties eens dat alleen een nieuwe wet niet voldoende is om de hulp aan de cliënt te verbeteren. Er moet ook beter zicht komen op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de zorg. Instellingen moeten in de praktijk beter gaan samenwerken. De uitvoering moet niet bureaucratisch ter hand worden genomen. Kortom, de jeugdzorg moet daadwerkelijk doeltreffender en doelmatiger gaan functioneren. Dreigende bureaucratie moet worden aangepakt. Ik kom daar straks nog uitgebreid op terug. Alle fracties hebben gewezen op het ontbreken van één financieringsstroom voor het aanbod van alle vormen van jeugdzorg. Zij gaan ervan uit dat het ontbreken van deze ene financieringsbron in het wetsvoorstel adequate en snelle hulp aan jongeren en hun ouders belemmert. Ik zie het ontbreken van één financieringsstroom voor al het aanbod aan jeugdzorg minder dan uw Kamer als een belemmering voor snelle en adequate hulp. Zoals ik al eerder zei, is een belangrijke toegevoegde waarde van het wetsvoorstel dat het Bureau Jeugdzorg zowel de indicatie stelt voor de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat, voor de jeugd-GGZ waarop aanspraak bestaat op grond van de AWBZ, voor civielrechtelijke plaatsingen in de justitiële jeugdinstellingen, als op termijn voor de jeugd-LVG. Zelfs als de cliënt op geen van deze vormen van hulp is aangewezen, zal het Bureau Jeugdzorg de cliënt zo nodig adviseren waar hij met zijn problemen terecht kan. Het Bureau Jeugdzorg kijkt dus naar alle problemen en geeft aan welke zorg nodig is, ongeacht wie de zorg betaalt. Noch in de AWBZ, noch in de Wet op de jeugdhulpverlening staat dat zorgaanbieders alleen zorg mogen leveren die alléén op grond van de AWBZ of alléén op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt bekostigd. Eén aanbieder kan dus alle zorg aanbieden die nodig is. Als er toch meer hulpverleners in het spel zijn, dan zijn zij op grond van de nieuwe wet verplicht het hulpverleningsplan onderling af te stemmen. De cliënt merkt dus niet uit welke bron de jeugdzorg wordt betaald.

Een goed voorbeeld waaruit blijkt dat de verschillende financieringsbronnen geen belemmering hoeven te vormen voor samenhangende hulp aan de cliënt, is Hulp aan Huis West-Overijssel. Dit is een samenwerkingsproject van instellingen binnen de sectoren jeugdhulpverlening, GGZ-jeugd, kinder- en jeugdpsychiatrie, GGZ-volwassenenzorg, vrouwenopvang en de LVG-sector voor jeugdigen en ouders. Voor het Bureau Jeugdzorg is wel sprake van één financieringsbron; de provincie is verantwoordelijk voor het toezicht op het bureau. De provincie ontvangt hiervoor één bedrag. Daarin is al het geld samengevoegd voor de toegang tot de verschillende vormen van jeugdzorg, voor de uitvoering van kindbeschermingsmaatregelen en voor de AMK's. In mijn ogen is met het wetsvoorstel een goede stap gezet in de richting van een eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg. Ik wil de uitvoering goed in de gaten houden om te bezien of het in de praktijk zo uitpakt als ik

voor ogen heb. De uitvoering zal dan ook nadrukkelijk een punt van evaluatie zijn. Zonder vooraf verwachtingen te wekken, ben ik bereid op het verzoek van de VVD-fractie in te gaan, een onderzoek uit te voeren naar de mogelijkheden om tot één financieringsbron te komen voor het aanbod aan jeugdzorg en daarbij te bezien of dat daadwerkelijk kan bijdragen aan een verbetering van de hulp aan jeugdigen en ouders.

De fracties van CDA, PvdA, VVD, GroenLinks en SP - ik zou bijna zeggen: bijna de hele Kamer - spraken gisteren hun zorgen uit over de bureaucratie. Ik deel die zorgen. Waar de hulp snel en zonder administratieve rompslomp kan, moet zij natuurlijk snel plaatsvinden. Dat er juist hierbij nog veel te winnen is, is duidelijk. Men kan van mij op dit punt actie verwachten. Maar ik wil direct de indruk wegnemen als zou de jeugdzorg vergeven zijn van de onnodige regels. Dat is niet zo. Bij de uitwerking van het wetsvoorstel is steeds gestreefd naar zo min mogelijk regels. Verschillende fracties vroegen naar de analyse van Actal. Sommige fracties meenden dat het wetsvoorstel tot meer administratieve lasten zou leiden. Eén fractie meende zelfs dat een toets door Actal niet had plaatsgevonden. Actal heeft bij de toetsing van het wetsvoorstel geconstateerd dat het minder administratieve lasten meebrengt dan de huidige Wet op de jeugdhulpverlening. Onze inzet is dat de bureaucratie er niet via de AMvB's alsnog insluipt.

Regels zijn niet altijd te vermijden en soms zelfs noodzakelijk. Ze dienen de rechtspositie van de cliënt en een zorgvuldige procedure. Ik zal dit uitleggen. Het Bureau Jeugdzorg heeft tot taak voor alle cliënten te bepalen of zij aanspraak kunnen maken op jeugdzorg. Omdat aan zo'n beslissing rechten kunnen worden ontleend, worden hoge eisen gesteld aan de zorgvuldigheid van een dergelijk besluit, niet alleen inhoudelijk, maar ook procedureel. Hulpverleners kunnen dat ervaren als bureaucratie. Ik vind echter dat deze werkwijze nodig is in een systeem met wettelijke aanspraken op zorg, zowel vanwege de cliënt, als vanwege beheersbaarheid van het systeem. De sector is met mij van mening dat regels nodig zijn voor een zorgvuldige procedure. Als de Kamer van mij verlangt dat ik deze werkwijze aanpak, die sommige woordvoerders als bureaucratie aanmerken, dan kan ik dat niet doen zonder dat dit van invloed is op het systeem van aanspraken en indicatiestelling. Als men doelt op bureaucratie, dan heeft men daarbij waarschijnlijk niet alleen de regelgeving, maar vooral ook het werk zelf voor ogen. Met name de heer Hamel refereerde daaraan zeer nadrukkelijk. Op welke manier het werk wordt gedaan, is de verantwoordelijkheid van de bureaus en de instellingen. In de beschrijving van de manier waarop de Bureaus Jeugdzorg hun werk zullen doen, is als uitgangspunt genomen dat de administratieve lasten tot een minimum beperkt moeten blijven. Zo hoeven zij in het kader van de beleidsinformatie alleen de gegevens te registreren die zij voor hun werk zelf nodig hebben of in ieder geval zouden moeten hebben.

Zoals ik heb aangegeven, zal ik actie ondernemen om de bureaucratie zo veel mogelijk te beperken. De komende jaren zal wat mij betreft het signaleren en aanpakken van bureaucratie een belangrijk onderdeel worden van de monitor die onder meer de doeltreffendheid

en doelmatigheid van de jeugdzorg moet verbeteren. In 2005 en 2006 wordt hierover halfjaarlijks gerapporteerd. Bij het opstellen van het nader rapport zal ik bezien in hoeverre het mogelijk is in de lagere regelgeving de administratieve verplichtingen nog verder terug te brengen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Gisteren hadden wij het erover dat de feitelijke contacttijd van professionals of hulpverleners in de sector in een aantal regionen nog maar 20% à 25% bedraagt van de totale werktijd; het feitelijke gegeven is volgens mij 17%. Dat zijn berichten die mij verontrusten. Of de regels nu terecht zijn of niet, de hulpverleners zijn dus voor het merendeel met dingen bezig die niet tot de kern van hun professionaliteit behoren. Is het een onderdeel van het actieprogramma om ook in de toekomst te bekijken of de verhouding naar normalere proporties kan toegroeien? Dat moet je onderzoeken, want pas dan merk je het op het niveau van de dagelijkse werkzaamheden. Je kunt het monitoren. Hooft het erbij?

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: De heer Van der Lans stelt een buitengewoon duidelijke vraag en het duidelijke antwoord dat ik kan geven is "ja". Het lijkt mij zeer zinvol om onder meer de werkwijze in de diverse Bureaus Jeugdzorg met elkaar te vergelijken. Wij zullen ook kijken naar benchmarking. Er moet een prikkel worden gegeven om de bureaus zo doelmatig mogelijk te laten werken met de grootst mogelijke klanttevredenheid, onder meer over contacten. Wij zullen bekijken hoe goed wij een en ander in kaart kunnen brengen en hoe wij de Bureaus Jeugdzorg de juiste prikkels kunnen geven om zo efficiënt mogelijk te werken en ook zo klantvriendelijk, want het gaat altijd om menselijke contacten. Een jeugdige is niet alleen maar een stapeltje papier.

Voorzitter. De heer Hamel heeft gevraagd of het Bureau Jeugdzorg niet een extra loket vormt. Ik deel die mening niet. Het zou niet zo moeten zijn. Het Bureau Jeugdzorg vervangt vele loketten. Uit gesprekken met het veld komt steeds naar voren hoe essentieel het is dat er één toegang is om de eerder gememoreerde problemen op te lossen inzake het van het kastje naar de muur gestuurd worden. Als gecombineerde zorg is geïndiceerd heeft het Bureau Jeugdzorg onder meer de taak erop toe te zien dat de zorg in samenhang wordt aangeboden. Het moet de cliënt ondersteunen bij het verkrijgen van de geïndiceerde zorg en moet het verloop van de zorg volgen. De taak van het Bureau Jeugdzorg is daarmee veel inhoudelijker dan een taak van het RIO. Specifiek aansluitend op de vraag van de heer Hamel van de PvdA-fractie zeg ik dat het uiteraard niet de bedoeling is dat binnen het Bureau Jeugdzorg verschillende loketten bestaan. Het is aan de bureaus de indicatiestelling zo te organiseren dat de cliënt zo snel mogelijk een goede indicatie krijgt, waarbij alle benodigde expertise betrokken is. Ik geef toe dat de realisatie van één loket niet altijd niet probleemloos verloopt. Je ziet dat bijvoorbeeld ook gebeuren bij huisartsenposten. Laatst was ik nog bij zo'n post. Daar zaten twee huisartsen achter het loket, maar zij hadden beiden nog hun eigen systeem en waren volstrekt niet geïntegreerd.

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

Het aardige is wel dat men er na enige tijd meestal achterkomt dat het op zijn minst doeltreffender en efficiënter is om een aantal taken te integreren. Mijn ambitie is echter dat het bureau jeugdzorg dat ene loket is waar het proces van de geïntegreerde aanpak gestuurd wordt. Er moet sprake zijn van een goede indicatie waarbij alle benodigde expertise is betrokken. Het moet niet zo zijn dat er weer allemaal afzonderlijke instanties komen te zitten achter dat ene loket.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Aangezien het hierbij ook gaat om huisartsenposten, moet ik wel even opspringen. De ervaring bij huisartsenposten leert dat er altijd erg veel behoefte is aan deskundige triage op grond waarvan direct aan de poort een onderscheid gemaakt kan worden tussen mensen die wel even kunnen wachten, en mensen die direct hulp nodig hebben. De moeilijkheid bij triage is dat je moet kiezen voor een bepaald deskundigheidsniveau. Wij maken ons er zorgen over hoe dat vorm zal krijgen binnen een bureau jeugdzorg. Op welk niveau zal daar die keuze gemaakt worden?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik kom daar zo op terug. De kwaliteit waar u over spreekt, moet uiteraard gewaarborgd zijn in het proces. Ik wilde alleen maar illustreren dat ik begrijp wat de heer Hamel bedoelt. Dat mag uiteindelijk echter absoluut niet de uitkomst van het proces zijn. Er moet toegewerkt worden naar een dynamisch proces. Ik geef toe dat het met het realiseren van één loket niet onmiddellijk allemaal gestroomlijnd zal verlopen, maar dat moet wel de ambitie zijn. Er zal ook streng op worden toegezien dat dit daadwerkelijk gebeurt bij de provincies, die dit uitvoeren.

De heer **Hamel** (PvdA): Dat ene loket komt er, maar het heeft een verplichtend karakter. Daarom denk ik net als mevrouw Slagter dat er na het eerste loket bijna automatisch andere loketten zullen komen. Ik heb gisteren al aangegeven dat ik geloof in dynamische processen, maar het formele karakter is nog een punt. Men moet namelijk langs een bureau jeugdzorg. Er had dus één loket voorkomen kunnen worden.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Het is een wens van de cliënten zelf om niet langer van het kastje naar de muur gestuurd te worden. In de huidige situatie met de Wet op de jeugdhulpverlening komt het regelmatig voor dat men, als na de intakeprocedure blijkt dat men bij de ene instelling niet op zijn plaats is, dan naar de volgende instelling moet. U kunt zich voorstellen dat dit als buitengewoon belastend wordt ervaren. Dat ene loket is dan ook nadrukkelijk een wens van de mensen zelf. Dat is een belangrijk signaal waar nu zo goed mogelijk invulling aan moet worden gegeven. Het mag namelijk niet zo zijn dat dit proces achter dat ene loket gewoon weer doorgaat. Er moet een integrale indicatiestelling plaatsvinden. Als ik naar de diverse bureaus jeugdzorg kijk, moet ik zeggen dat ik tevreden ben over de ontwikkelingen die daar op dit moment plaatsvinden, al zit er natuurlijk verschil in. De heer Van der Lans heeft gevraagd of een en ander goed gemonitord kan worden en of hier ook eisen aan gesteld worden. Ik vind dat wij goed moeten toezien op die

processen en die processen in beeld moeten brengen en met elkaar moeten vergelijken.

De VVD-fractie meent terecht dat de vraagsturing via de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg plaats dient te vinden. Zij constateert dat de indicatiestelling op dit moment in hoge mate aanbodgericht is. Wat daarvan zij, duidelijk moet zijn dat de indicatiestelling, zoals de Wet op de jeugdzorg deze regelt, moet uitgaan van de problemen van de cliënt. Het bureau jeugdzorg heeft als taak, de problemen in kaart te brengen en vast te stellen welke hulp nodig is. Op dit moment is de jeugdhulpverlening omschreven in voorzieningen. In de Wet op de jeugdzorg is dat niet meer het geval. Daar gaat het om functioneel omschreven aanspraken en niet meer om voorzieningen. Bij de inwerkingtreding van de wet zal het aanbod nog niet zijn afgestemd op de vraag. Dit mag er echter niet toe leiden dat de bureaus jeugdzorg zich blijven richten op het bestaande aanbod. Het bureau zal echt moeten nagaan wat de beste hulp voor de cliënt is. Wat vooralsnog wel zal moeten gebeuren, is dat het bureau niet alleen de meest aangewezen hulp indiceert, maar daarnaast een "next best"-oplossing opneemt die is afgestemd op het aanwezige aanbod. De hulp die als de beste optie wordt geïndiceerd, zal de basis moeten vormen voor de planning van de provincies. Die beste optie is immers de echte behoefte van de cliënt. Pas als het aanbod daarop is afgestemd, is er echt sprake van vraagsturing.

In het beeld dat mevrouw Kalsbeek schetst van een lineair proces over veel schijven, herken ik niet de indicatietaak van het bureau jeugdzorg en de daarmee samenhangende taken als hulp bij het tot gelding brengen van een aanspraak, het volgen van de zorg en het evalueren daarvan. De wet schrijft niet voor hoe deze taken moeten worden uitgevoerd en schrijft dus ook niet voor dat deze taken in stukjes moeten worden geknipt en moeten worden verdeeld over verschillende functionarissen. Een verantwoorde uitvoering van deze taken -- daartoe zijn de bureaus jeugdzorg volgens de wet verplicht -- brengt mee dat zo veel mogelijk door eenzelfde persoon en zo veel mogelijk met de cliënt samen de problemen in kaart worden gebracht en wordt gezocht naar oplossingen. Na de indicatiestelling wordt de cliënt op weg geholpen naar hulpverlening die inderdaad van buiten het bureau komt. Wij hebben immers indiceren en het verlenen van hulp gescheiden. Een indicatiebesluit vervalt, als het niet binnen een bepaalde termijn tot gelding is gebracht. De achtergrond van deze bepaling is dat na een bepaalde tijd opnieuw moet worden bekeken welke hulp nodig is. Door het tijdsverloop kan de hulpvraag veranderd zijn. Met andere woorden: de hulp zal altijd moeten plaatsvinden op basis van een actuele indicatie.

De PvdA-fractie vraagt zich af of binnen het bureau jeugdzorg voldoende ervaring en deskundigheid te realiseren is voor de indicatiestelling. Ook mevrouw Slagter heeft hiernaar gevraagd. Op dit moment werken binnen de bureaus jeugdzorg met name medewerkers met hulpverleningservaring in de jeugdhulpverlening. De Wet op de jeugdzorg biedt werknemers in de jeugdzorg de mogelijkheid, parttime bij het bureau jeugdzorg te werken en parttime bij een zorgaanbieder. Hiermee kan voorkomen worden dat binnen het bureau jeugdzorg onvoldoende zicht is op de hulpverleningspraktijk.

Hiervoor is dus geen experimenteerartikel nodig. Een verantwoorde uitvoering van de brede indicatietaak betekent dat de bureaus moeten beschikken over voldoende deskundigheid op het brede terrein van de jeugdzorg. Om deze reden is in artikel 6 van het Besluit kwaliteit opgenomen over welke deskundigheden men moet beschikken. Zo zal het bureau om de indicatietaak voor de jeugd-ggz naar behoren te kunnen uitvoeren, moeten beschikken over voldoende deskundigheid op dat terrein, zoals van psychologen, en zal het daaraan invulling moeten geven in het personeelsbeleid. Het inhuren van deskundigheid op het terrein van de jeugd-ggz mag niet leiden tot incidentele inschakeling. Men zal de deskundigheid in huis moeten halen door zelf deskundigen aan te stellen of men zal verbindingen moeten aangaan met ggz-instellingen, opdat men structureel een beroep kan doen op de daar aanwezige deskundigheid. Ik heb er daarom steeds bij de partijen op aangedrongen dat zij met de integratie van de toegang tot de jeugd-ggz met elkaar afspraken maken om de deskundigheid voor het indiceren voor de jeugd-ggz te waarborgen.

Indicatiesteller bij het bureau jeugdzorg is een nieuw beroep. Met de sector samen ben ik aan het bezien hoe middels opleiding en training de benodigde deskundigheid gerealiseerd kan worden. Dit punt is meegenomen in de afspraken over de inzet van de middelen ten behoeve van de kwaliteitsimpuls in de jeugdzorg.

Naast de zorgen over de benodigde deskundigheid binnen het bureau jeugdzorg om de integratie van de toegang tot de jeugd-ggz binnen het bureau jeugdzorg te realiseren, spreekt de CDA-fractie haar zorgen uit over het uitstel van de overheveling van de middelen ten behoeve van de toegang tot de jeugd-ggz. Onder mijn voorgangster, mevrouw Vliegthart, was reeds geregeld dat ten minste 7 mln euro vanuit de jeugd-ggz ingezet zou moeten worden in het bureau jeugdzorg, teneinde de integratie van de toegang tot de jeugd-ggz in het bureau jeugdzorg te realiseren. Hiervoor is het noodzakelijk dat partijen -- provincies, zorgkantoor, ggz en bureau jeugdzorg -- afspraken met elkaar maken over samenwerking en overheveling van middelen van het zorgkantoor naar de provincie, als blijkt dat het bureau jeugdzorg de toegangstaak al van de ggz heeft overgenomen of dit op korte termijn gaat doen. Uit een recente inventarisatie van het NIZW bij de bureaus jeugdzorg is gebleken dat hiervoor in de meeste regio's nog veel werk verricht moet worden. Ook blijken er in de verschillende regio's nog veel vragen te zijn over hoe de regelgeving in de praktijk vertaald moet worden. Ik ben daarom samen met IPO, de MOgroep, GGZ Nederland en Zorgverzekeraars Nederland een werkgroep gestart. Het doel van deze werkgroep is om ervoor te zorgen dat alle partijen per 1 januari volledig zijn voorbereid op het uitvoeren van hun nieuwe taken en dat daarvoor de benodigde afspraken op regionaal niveau gemaakt zijn. Bovenregionale knelpunten hierbij worden door de werkgroep aangepakt.

Indien er sprake is van ernstige opgroei- of opvoedproblematiek ontstaat een aanspraak op jeugdzorg. De CDA-fractie heeft gevraagd waarom dit criterium niet is opgenomen in de tekst van de wet. In de wettelijke

omschrijving van jeugdzorg ligt al besloten dat het moet gaan om hulp bij opgroei- of opvoedingsproblemen. Een aanspraak ingevolge de wet zal volgens het ontwerpbesluit jeugdzorgaanspraken slechts bestaan voor problemen die niet door het gezin zelf of met behulp van personen uit de directe omgeving of met behulp van andere zorg kunnen worden opgelost. Dit is de invulling die aan het begrip "ernstige problematiek" is gegeven.

Het realiseren van uniformiteit van indicatiestelling en het realiseren van eenheid van handelen op andere terreinen van het bureau jeugdzorg, zoals ambulante hulp, jeugdreclassering, gezinsvoogdij-instellingen en AMK vormen belangrijke aandachtspunten. In overleg met de bureaus jeugdzorg is een referentiewerkmodel ontwikkeld. In het referentiewerkmodel is de Wet op de jeugdzorg vertaald in werkprocessen. Op dit moment wordt gewerkt aan de implementatie van het referentiewerkmodel. Hiermee wordt eenheid van werkprocessen met betrekking tot indicatiestelling, ambulante hulp, jeugdreclassering, gezinsvoogdij en voogdij en AMK gerealiseerd.

Daarnaast wordt bij de uitvoering van de verschillende taken van het bureau jeugdzorg ook in methodische zin aan eenheid gewerkt. Bij de gezinsvoogdij wordt al langer gewerkt met het handboek De gezinsvoogd als jongleur. Om een verbetering van de professionele standaard in de jeugdreclassering tot stand te brengen, is gestart met de ontwikkeling van een methodisch handboek voor jeugdreclasseringmedewerkers. Ook de AMK's werken volgens een handelingsprotocol. In het kader van kwaliteitsbeleid zal gezamenlijk met de sector een traject worden gestart om tot uniforme inhoudelijke criteria voor indicatiestelling te komen.

De fracties van SP en GroenLinks hebben vragen gesteld over gezinscoaching. De vragen hadden betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling, de relatie met het bureau jeugdzorg en het casemanagement. Ik denk dat het goed is om nog eens te verhelderen wat de gezinscoach doet. Bij gezinscoaching gaat het om coördinatie van hulp aan gezinnen met meervoudige problematiek, die de greep kwijt zijn geraakt op hun eigen situatie en waarbij verschillende hulpverleningsinstanties zijn betrokken. Inderdaad zitten zij dicht op de huid van de betrokkenen, zoals de heer Van der Lans opmerkte: "outreaching" en in de leefwereld van mensen. Ik vind het daarom heel belangrijk dat de coach het vertrouwen heeft in het gezin. In de praktijk verrichten verschillende instanties gezinscoaching. Het gaat mij erom dat er daadwerkelijk een gezinscoach komt als dat noodzakelijk is, een systematische aanpak dus.

De vraag is hoe de verantwoordelijkheden dan liggen. Samen met de VNG heb ik vastgesteld dat gezinscoaching, coördinatie van zorg, een functie is die minimaal op lokaal niveau aanwezig moet zijn. Het algemeen maatschappelijk werk heeft hierin een belangrijke rol. De gemeenten Woerden en Eindhoven hebben deze keuze bijvoorbeeld al gemaakt. Deze regering heeft juist voor opvoedingsondersteuning en gezinscoaching onder gemeentelijke regie extra middelen beschikbaar gesteld. Gezinscoaching is geen exclusieve gemeentelijke verantwoordelijkheid. Al naar gelang de zwaarte en de aard van de problematiek zou ook de

geïndiceerde zorg deze functie moeten uitoefenen. Het bureau jeugdzorg kan hiervoor de indicatie stellen als onderdeel van de functie jeugdhulp. Ik vind gezinscoaching geen taak van het bureau jeugdzorg zelf. Het bureau heeft immers niet zelf de taak hulp te verlenen. Over de specifieke relatie tussen gezinsvoogd en gezinscoach zal minister Donner spreken.

De heer Van der Lans vroeg naar de mogelijkheid om te experimenteren met gezinscoaching. Ik kan hierover melden dat in de provincie Limburg inmiddels op verschillende locaties pilots lopen.

Die pilots zijn dermate interessant dat ik besloten heb de evaluatie daarvan te financieren. De pilots zullen meer inzicht moeten bieden in de precieze invulling van gezinscoaching. Het is een functie die in de praktijk steeds meer invulling krijgt.

De heer Van der Lans wees voorts op het belang van een vaste contactpersoon voor de cliënt en ik deel deze opvatting. Bij amendement is dit ook opgenomen in het wetsvoorstel als taak van het bureau jeugdzorg, artikel 13, lid 8. Deze vaste contactpersoon of casemanager heeft echter een andere functie dan de gezinscoach. De casemanager van het bureau jeugdzorg heeft de taak de cliënt bij te staan bij het tot gelding brengen van zijn aanspraak, te bevorderen dat een samenhangend hulpverleningsplan tot stand wordt gebracht, alsmede het volgen van de zorg en het adviseren van de cliënt na het beëindigen van de zorg. Er is dus wel één vast contactpersoon in het bureau jeugdzorg. De gezinscoach heeft de taak om gezinnen met grote, complexe problematiek intensief te begeleiden om weer greep te krijgen op de problematiek. Graag verwijs ik de Kamer naar de nadere memorie van antwoord, waarin wij uitgebreid zijn ingegaan op de relatie tussen gezinscoach en casemanager.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het is mij nog steeds niet helemaal duidelijk wiens behoefte nu bevredigd wordt. Is dat de behoefte van het gezin of van de hulpverleners daaromheen? In het verleden is mij gebleken dat hulpverleners zelf vaak ook op de vuist gingen als er heel veel problemen waren. Ik heb het gevoel dat er een partij zou moeten zijn die overzicht over die situatie heeft. Dan kom je toch weer op een niveau hoger terecht dan het niveau van de gemeentelijke voorzieningen.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik denk dat u daar gelijk in hebt. De casemanager is degene die voor afstemming tussen de hulpverleners moet zorgen. Op het moment dat er signalen binnenkomen bij het bureau jeugdzorg dat men met elkaar overhoop ligt, dan moet men aan tafel geroepen worden. De gezinscoach bevredigt de behoeften van het gezin. Ik denk dat u ook wel hebt gezien hoe het bij het Leger des Heils gaat. Voor het project 10 Voor Toekomst zijn er mooie video's over de manier waarop het in de praktijk gaat. Dan zie je dat het gezin zelf die behoefte ook uitspreekt. Men heeft behoefte aan dat steuntje in de rug, aan iemand die helpt alles in beeld te brengen. In de video die ik zag, zei iemand dat hij er behoefte aan had om de gastank bij het bureau jeugdzorg door de ramen te gooien. Dat had hij echter niet gedaan, omdat Betsie had gezegd dat hij dat beter niet kon doen. Dat is de realiteit van de

keukentafel. Het zou verschrikkelijk zijn als alle hulpverleners ruziemaken om de keukentafel. Dan heeft iedere hulpverlener een gezinscoach nodig.

Voorzitter. Verschillende woordvoerders hebben vragen gesteld over de relatie tussen de voorliggende voorzieningen en de jeugdzorg. Ik deel de opvattingen die de verschillende fracties hebben uitgesproken over het grote belang van preventie om verergering van de problematiek te voorkomen. Ik deel ook de opvatting van de woordvoerders van de fracties van de SGP en de ChristenUnie dat de ouders als eersten verantwoordelijk zijn voor de opvoeding van hun kinderen. Dat mogen wij niet vergeten. Met preventie kan de druk op de jeugdzorg worden gematigd. Ik zet dan ook fors in op versterking van het gemeentelijk jeugdbeleid, in de eerste plaats door samen met gemeenten en provincies te verduidelijken voor welke functies gemeenten verantwoordelijk zijn voorafgaand aan de jeugdzorg. Samen met VNG, IPO en de MOgroep heb ik in juni 2003 vastgesteld welke functies minimaal op lokaal niveau aanwezig moeten zijn. Dat zijn:

1. informatie aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien;
2. het signaleren van problemen door instellingen als jeugdgezondheidszorg en onderwijs;
3. toegang tot het gemeentelijk hulpaanbod, beoordeling en toeleiding, onder andere door de beschikbaarheid van een sociale kaart voor ouders, kinderen, jongeren en verwijzers;
4. pedagogische hulp, advisering en lichte hulpverlening, zoals het schoolmaatschappelijk werk of gewoon het maatschappelijk werk;
5. de coördinatie van zorg op lokaal niveau.

Dit zeg ik ook in antwoord op de vraag van de VVD-fractie naar duidelijkheid over de gemeentelijke taken. In de gesprekken die ik met afzonderlijke gemeenten voer, blijkt dat deze zich in de functies herkennen en die ook als hun verantwoordelijkheid zien. Ik denk dat er met deze verduidelijking een goede basis is voor afstemming tussen de provinciale jeugdzorg en het gemeentelijk jeugdbeleid, dit in antwoord op de vraag van de heer Van den Berg. Ik zal de provinciale beleidskaders ook hierop toetsen.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik begrijp die gemeentelijke functies, maar het ging steeds over wat bijna voorspelbaar is: de grens of de breuklijn die komt te lopen tussen gemeentelijke voorzieningen en provinciale. Zelfs in de memorie van antwoord wordt daarvan blijkgegeven. Daarin wordt al aangegeven wat de gemeentes nu niet goed doen en beter moeten gaan doen. Ik vroeg gisteren hoe als voor kinderen is geïndiceerd dat zij verdere hulp nodig hebben wordt bevorderd dat er niet als het ware een soort hindernis komt na het bureau Jeugdzorg. Ik heb niet het hele veld doorgekeken, maar wel geconstateerd dat er helaas op meerdere plaatsen problemen zijn. Uit organisatorische gronden ligt dat ook voor de hand. Hoe wordt dat probleem opgelost? Het lijkt mij wat weinig om op dit punt te zeggen dat het wel goed zal gaan of dat het wel naar elkaar toe zal groeien. Geld is vaak een heel belangrijke factor daarbij. Het gaat erom wie welke taken voor welk geld moet doen en hoe daarin wordt doorverwezen.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: De gemeenten hebben de functies die wij hebben omschreven erkend als taken waarvan het logisch is dat deze op gemeentelijk niveau worden uitgevoerd. Ik zou zeggen: het lijkt bijna het intrappen van een open deur. Stel, dat men het bureau Jeugdzorg kiest als eerste loket waar men naartoe gaat met een jeugdige en dat het erop lijkt dat er sprake is van een licht probleem dat door de voorzieningen van de gemeente zou kunnen worden opgelost, dan zal de ouders worden gevraagd of zij daar al naartoe zijn geweest. Het is de bedoeling dat de desbetreffende gemeente dan niet kan zeggen: daar doen wij niet aan of dit hebben wij niet. Het is niet de bedoeling dat de gemeente denkt dat het bureau Jeugdzorg de laagdrempelige toegang is voor alle mogelijke vormen van hulp aan jeugd. Die grenzen hebben wij goed proberen af te bakenen. Ik denk dat het ook van belang is voor de indicatiestellers, te weten dat als er een kind binnenkomt dit de plek is waar het moet zijn in het geval dat er sprake is van een complexe problematiek.

Daar waar op dit moment de uitvoering van de gemeentelijke taken nog niet helemaal op orde is, wat ook voorkomt, is het mogelijk om nog wat licht ambulante werk te blijven doen en afspraken tussen het bureau Jeugdzorg en de gemeente te maken, maar wel met respect voor de wederzijdse verantwoordelijkheid voor wat men voor de jeugdige kan betekenen. Het plaatje is nog niet perfect, maar wel is duidelijk waarop men elkaar moet aanspreken. En daarbij begint het, ook al omdat het helder is voor de jeugdige en de ouders, want anders ontstaat weer het kastje-naar-de-muur-probleem. Zoals gezegd, ben ik van zins er echt hard aan te werken dat de komende tijd zowel op gemeentelijk niveau als bij het bureau Jeugdzorg sterk de helderheid over het uitvoeren van die taken wordt benadrukt. Het moet niet alleen op papier zo zijn, maar ook in de praktijk.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Met het benoemen van de functies heeft men de organisatie nog niet rond. Dat is kennelijk nog een heel traject dat moet worden afgelegd. Iemand heeft gisteren de suggestie gedaan om de GGD daarin op lokaal niveau een spilfunctie te geven, zodat er als het ware een bouwwerk omheen kan worden gebouwd in plaats van dat iedereen maar een functie gaat vervullen. Wordt er gedacht aan het sturen van dat proces van vormgeving op lokaal niveau?

Het bureau Jeugdzorg participeert nu op lokaal niveau in heel veel samenwerkingsverbanden. Ik vind het zelf alarmerend dat niet duidelijk is wat de positie van het bureau daarin nu is. Ik weet niet of het klopt, maar ik heb begrepen dat het bureau zich in het noorden van het land terugtrekt en elders doorgaat. Op het scharnierpunt tussen geïndiceerde hulp en het lokale vlak lijkt mij een belangrijke rol weggelegd voor het bureau Jeugdzorg die verdergaat dan het nu nog maar even geven van ambulante hulp omdat de definitieve regeling daaromtrent nog niet rond is. Hoe staat de staatssecretaris daar tegenover? Het lijkt mij een heel slechte zaak als de vormgeving op lokaal niveau verdergaat, terwijl het bureau Jeugdzorg zich er helemaal uit terugtrekt.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Dat ben ik met u eens. Het is belangrijk dat de ketens sluiten en dat men zich niet

van elkaar terugtrekt. Dat laatste moet absoluut niet het gevolg zijn van het verhelderen van taken en verantwoordelijkheden. Men moet elkaar er wel op kunnen aanspreken. Helder moet zijn wie wat doet en wanneer de een aan de beurt is en wanneer de ander. In sommige gemeenten loopt het heel erg goed en in andere gemeenten ontbreekt het nog aan sommige voorzieningen, zodat men onvoldoende aanbod heeft. Wat de verduidelijking betreft van hoe het op lokaal niveau moet worden ingebed, wijs ik erop dat ik de Tweede Kamer heb toegezegd, deze maand te zullen komen met een ontwerp van Wet op de maatschappelijke ondersteuning, waarbij het ook gaat om prestatievelden op gemeentelijk niveau. Wat de sturingsfilosofie betreft, is het niet mijn ambitie om sterk te regelen op hóé het gebeurt, maar wel op het proces dát het gebeurt.

Het is gebruikelijk dat ik eerst de Tweede Kamer informeer over mijn plannen. Ik zou er meer over kunnen uitweiden, maar u moet er zich rekenschap van geven dat ik mij er zorgen over maak dat het allemaal een beetje blijft hangen. Onduidelijkheid over wie waarvoor verantwoordelijk is, is het allerslechtste, dus die verantwoordelijkheid moet helder zijn. Dat was het niet. Ik ben zelf zeer tevreden dat nu in ieder geval op papier sprake is van een heldere taakafbakening. Nu moeten wij met elkaar hard gaan werken aan de uitvoering.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Klopt de redenering van het bureau Jeugdzorg dat in pak 'm beet Den Helder zegt: wij kunnen niet meer meedoen, tenzij de gemeente iets betaalt? Kan het zeggen: er moet eerst geld komen voor wij iets doen? Is die redenering logisch of zegt u: dat moet helemaal niet kunnen, want die taak mag men wel degelijk uit eigen middelen financieren?

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: De gemeente kan wel de uitvoering van taken inhuren bij het bureau Jeugdzorg, maar kan natuurlijk niet bijvoorbeeld het schoolmaatschappelijk werk helemaal door het bureau laten financieren. Bij de afspraken over wie wat doet, zal helder moeten zijn in welk vakje de rekening moet worden gestopt. Bij sommige gemeenten bestond de misvatting dat het bureau Jeugdzorg de laagdrempelige voorziening is voor alle vormen van jeugdhulpverlening. Dat is nu net niet de bedoeling. U kunt zich voorstellen dat het niet de bedoeling is dat de rekening in het bakje van het bureau Jeugdzorg wordt gedeponereerd als wij de PxQ toekennen aan iedere jeugdige die op lokaal niveau met lichte problemen kampt die ook door de lokale voorzieningen zouden kunnen worden verholpen. Dat wil niet zeggen dat men niet van elkaars diensten gebruik kan maken. Ik denk dat dat heel goed af te stemmen is. Het geeft al aan dat men een heleboel samen kan, maar dat men wel met respect voor elkaars verantwoordelijkheden ook de helderheid naar de cliënt en de ouders moet weten te brengen. Laat ik het zo zeggen, van de samenwerking zal de cliënt geen last hebben, maar het lijkt mij op z'n minst noodzakelijk om verantwoordelijkheden helder te duiden.

Zowel de fractie van de PvdA als die van het CDA wees erop dat niet in alle gemeenten sprake is van een adequate uitvoering.

De heer Van den Berg vroeg mede namens de ChristenUnie-fractie of de genoemde functies nu in elke gemeente aanwezig zijn. Mijn beeld van de gemeenten is, zoals ik al schetste, zeer verschillend. Ik constateer dat er gemeenten zijn die op alle fronten een goed jeugdbeleid voeren en gemeenten die nog een flinke slag moeten maken. Enerzijds is dit soms afhankelijk van heel specifieke lokale situaties. Anderzijds hebben sommige gemeenten geheel andere prioriteiten gesteld. Om een goed beeld te krijgen laat ik op dit moment een onderzoek verrichten naar de situatie onder gemeenten. De resultaten daarvan komen nog voor deze zomer beschikbaar. Op basis daarvan zal ik in overleg met de VNG een ondersteuningstraject inrichten voor gemeenten. Daarnaast heeft het kabinet extra middelen beschikbaar gesteld voor het gemeentelijke preventieve jeugdbeleid, oplopend tot 15 mln euro vanaf 2007. Mij inschatting is dat daarmee een adequate uitvoering van het gemeentelijke jeugdbeleid mogelijk moet zijn. Ik zie nu of de gemeentelijke taken in een wettelijk kader moeten worden ondergebracht. Deze verkenning vindt natuurlijk mede plaats in relatie tot de motie van de Tweede-Kamerleden Çörüz en Kalsbeek. Aan de orde is daarbij ook de vraag of de voorgenomen Wet op de maatschappelijke ondersteuning hiervoor het geschikte kader kan bieden.

De CDA-fractie deed de suggestie om de GGD een cruciale rol toe te delen als ruggengraat voor de gemeentelijke voorzieningen. De GGD vervult inderdaad een zeer belangrijke functie in het lokale jeugdbeleid. De organisatie is laagdrempelig en speelt een belangrijke rol bij het opgroeien en opvoeden, maar het gaat mij wat ver om vanuit Den Haag voor te schrijven dat ook andere delen van het jeugdbeleid – bijvoorbeeld het jeugdmaatschappelijk werk – ondergebracht moeten worden bij de GGD. Dat laat ik graag over aan gemeenten die immers het beste kunnen beoordelen door welke organisatie het jeugdbeleid kan worden ingevuld. Ik acht niet uitgesloten dat men dan bij de GGD terecht komt.

Alle woordvoerders hebben vragen gesteld over de toereikendheid van de rijksmiddelen voor uitvoering van de wet. In de nadere memorie van antwoord staat een uitgebreid cijfermatig overzicht van de ontwikkeling van het beschikbare budget voor uitvoering van de wet. Het budget voor de provinciale jeugdzorg ontwikkelt zich van 921 mln euro in 2004 tot ruim 960 mln euro vanaf 2007. Tevens constateer ik dat het budget voor de jeugdhulpverlening de afgelopen jaren flink is gestegen. Voor de vorming van de bureaus jeugdzorg, de AMK's, uitbreiding capaciteit, verbetering arbeidsmarktpositie en verbetering pleegzorg is vanaf 1999 structureel ruim 100 mln euro ingezet, exclusief de jaarlijkse loonbijstelling. Daarom ben ik van mening dat de huidige uitgangspositie niet als achterstallig kan worden aangemerkt, zoals de woordvoerders van GroenLinks en de SP deden. Met de extra middelen die dit kabinet voor preventie en jeugdzorg beschikbaar stelt en door het doeltreffender en doelmatiger functioneren van de jeugdzorg is het op grond van bestaande inzichten verantwoord de Wet op de jeugdzorg in te voeren. Hierover is door het rijk en het IPO een bestuursakkoord gesloten.

Bedacht moet worden dat de huidige wachtlijsten op het moment van invoering van de wet nog niet zijn

verdwenen. Het financiële kader biedt wel ruimte om met inachtneming van de demografische groei de wachtlijstproblematiek de komende jaren terug te dringen. Rijk, provincies en grootstedelijke regio's hebben afgesproken, zich de komende jaren tot het uiterste te spannen om de jeugdzorg doelmatiger en doeltreffender te laten functioneren. Dat er mogelijkheden zijn om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de jeugdzorg te verbeteren, staat voor mij niet ter discussie. Ik wil enkele voorbeelden noemen. Kern van dit soort voorbeelden is dat een goede kwaliteit jeugdzorg zich terugverdiend. Allereerst blijkt de doorlooptijd voor de toegangsfunctie per cliënt tussen bureaus jeugdzorg sterk te verschillen. Deze doorlooptijd varieert tussen de 55 en 194 werkdagen. In de gezondheidszorg zijn goede ervaringen op gedaan met de doorbraakmethode waarmee de toegang- en doorlooptijd in een aantal ziekenhuizen sterk is verkort. Op dit moment wordt bekeken of deze methode ook bij de bureaus jeugdzorg kan worden toegepast. Daarnaast dienen zich in de jeugdzorg perspectiefvolle vernieuwingen aan, zoals de methode eigen kracht-conferentie. Daarbij wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de eigen veerkracht van het gezin en zijn omgeving, waardoor de inzet van zwaardere zorg voorkomen kan worden.

Het onderzoek waarnaar de fractie van GroenLinks verwijst, zegt inderdaad dat enerzijds de personele formatie op orde moet zijn om goede zorg te kunnen aanbieden en dat anderzijds de gemiddelde overheadkosten in de sector zo'n 20% kunnen worden teruggebracht. Rijk en IPO werken in 2004 gezamenlijk een monitor uit om de ontwikkeling van de vraag naar en de doelmatigheid van jeugdzorg te volgen om zo de wet binnen het financieel kader uit te kunnen voeren. Bij de inwerkingtreding van de wet zal een eerste rapportage plaatsvinden. Tot 1 januari 2007 zal elk halfjaar een rapportage worden uitgebracht.

Gevraagd is welke maatregelen overwogen worden als uit de monitor blijkt dat de wet ondanks alle inspanningen en extra geld niet binnen het financieel kader kan worden uitgevoerd. Op basis van de huidige inzichten verwacht ik niet dat het zover hoeft te komen. Daar is het bestuursakkoord ook op gericht. Rijk en provincies zullen zich maximaal inspannen om de wet met de beschikbare middelen uit te voeren. Kwaliteit van de zorg staat daarbij voorop. Eventuele nadere maatregelen mogen niet ten koste gaan van de kwaliteit. In het uiterste geval kunnen echter aanvullende maatregelen nodig zijn om de wet binnen het financieel kader te kunnen uitvoeren. Het gaat daarbij dan niet om het beperken van de huidige capaciteit -- die zal zelfs nog kunnen toenemen -- maar bijvoorbeeld om maatregelen om de groei van de vraag te beperken.

De VVD-fractie heeft het wetsvoorstel aan een aantal uitgangspunten getoetst en is, voordat zij van onze reactie kennis heeft genomen, al tot het oordeel gekomen dat zij niet kan instemmen met een wetsvoorstel zonder een horizonbepaling. Er valt nogal wat af te dingen op dit standpunt. Ik acht de stelligheid van de VVD-fractie nogal ongelukkig. Zij is van mening dat vraagsturing via de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg moet plaatsvinden en constateert dat de vraagsturing nu aanbodgericht is. De fractie leidt daaruit af dat de



## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

doelstelling van vraaggestuurde zorg niet is gehaald. De wet op basis waarvan de bureaus jeugdzorg vraaggestuurd moeten gaan indiceren, moet echter nog worden aangenomen. Het omslaproces om niet meer voor voorzieningen maar voor functies te gaan indiceren, moet in feite nog starten. Desondanks constateert de VVD-fractie dat het nog niet gerealiseerd is. Ik ben daarentegen van mening dat de nieuwe wet alle mogelijkheden biedt om indicaties af te geven die geënt zijn op de vraag van de cliënt.

De VVD-fractie is verder van mening dat de positie van de cliënt niet versterkt wordt omdat de wet ervan uitgaat dat de verschillende fasen in een hulpverleningsproces aan verschillende functionarissen worden toegewezen. Niets is minder waar. Dat schrijft de wet immers niet voor. De uitvoerders hebben de vrijheid om het werkproces zelf in te richten en desnoods alles door één functionaris te laten uitvoeren. De enige eis die de wet stelt, is dat indicatiestelling en zorgaanbod gescheiden zijn. Dat is een kernpunt waar ik niet van afstap.

De VVD-fractie stelt dat er geen extra geld is voor uitbreiding van de behandelcapaciteit. Ik wijs erop dat het kabinet extra middelen heeft ingezet om de behandelcapaciteit uit te breiden.

De fractie meent ten slotte ten onrechte dat in de recent ontwikkelde normprijzen niet voorzien is in middelen voor investeringen in ICT en registratie.

Kortom, ik vind het nogal wat van de VVD-fractie om op dergelijke gronden tegen het wetsvoorstel te stemmen, een wetsvoorstel waarmee zij op hoofdlijnen kan instemmen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De VVD-fractie kan natuurlijk voor zichzelf spreken. Wij hebben ons bij haar standpunt aangesloten maar hebben daarbij een andere redenering gevolgd. Het merkwaardige is dat de staatssecretaris daarop niet ingaat. Zij heeft in het begin van haar betoog een geschiedenis van 20 jaar heel kort samengevat. In 1994 is een aantal doelstellingen geformuleerd, onder andere vervat in het beroemde rapport Regie in de jeugdzorg. Een van die doelstellingen was één financieel kader voor de jeugdzorg. Dat verstaan wij onder het begrip "horizonbepaling". Daar willen wij naar toewerken. Het enige wat de staatssecretaris nu doet, is het toezeggen van een onderzoek, maar daar hebben wij niet om gevraagd. Wel willen wij weten waarom het in 1994 geformuleerde eindbeeld niet is gerealiseerd. Verder willen wij graag horen dat dat eindbeeld nog steeds geldt, bij voorkeur met datum erbij. Daarom heeft deze Kamer gisteren gevraagd en daarop moet de staatssecretaris reageren.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik heb al gezegd dat wij er nog niet zijn. Het is een dynamisch proces. Ik beschouw dit wetsvoorstel als een noodzakelijk en goed begin en ook daarom moet het absoluut wet worden. Minister Donner zal ingaan op de horizonbepaling en een eventueel experimenteel artikel. Misschien dat u eerst even naar hem moet luisteren alvorens u een conclusie trekt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Mag ik hieruit afleiden dat ook de staatssecretaris van mening is dat deze wet niet een eindstation maar een tussenstation is?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Je kunt nooit zeggen: dit is de wet en dat is het dus. Ik vind het een goed wetsvoorstel. Anders zou ik hier niet staan. Ik neem niet aan dat uw Kamer zegt dat zij dit wetsvoorstel eigenlijk gedooft, dat het eigenlijk maar niets is en dat ik wat haar betreft onmiddellijk moet beginnen met het schrijven van een nieuwe wet. Nogmaals, ik heb gezegd dat wij er nog niet zijn, want wij staan nog aan het begin van de implementatie en de uitvoering. Er moet nog heel veel gebeuren en ik heb u daarvoor zojuist een aantal toezeggingen gedaan. Ik verzeker u dat wij hier over vijf jaar of misschien zelfs eerder staan om te bezien of aan de maatschappelijke eisen wel voldoende tegemoet wordt gekomen. Dit is en blijft een proces dat niet zomaar kan worden afgerond met een wet. U mag echter van mij verwachten dat ik dit een goede wet vind; ik sta er dan ook achter.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): De staatssecretaris zegt dat dit een goede en dynamische wet is en spreekt over voortschrijdend inzicht. Daar zijn wij het natuurlijk allen over eens. Ik wijs er echter op dat bijvoorbeeld de jeugd-ggz nu niet bij het bureau jeugdzorg zit. Dit was wel de intentie. Ik vind dit een omissie, want daarmee krijgen wij een minder krachtig palet dan eigenlijk noodzakelijk is. Is de staatssecretaris het hiermee eens? Zo ja, dan is de volgende vraag hoe wij die omissie verwerken en langs welk tijdpad.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik denk dat dit wetsvoorstel nog niet alles bevat wat wij misschien in de toekomst willen realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verdergaande integratie van alle vormen van jeugdzorg en jeugdhulpverlening. Daar moet nog veel aan worden gedaan. Wij worden door de doelstellingen van de wet op zijn minst aangespoord om in de komende tijd te blijven werken aan verdere integratie en aan de realisatie van wat op dit moment nog niet direct kan worden gerealiseerd. De wet biedt daar alle mogelijkheden toe. Met dit wetsvoorstel wordt er geen punt gezet achter dit proces.

Mevrouw Slagter heeft bijvoorbeeld gevraagd naar de mogelijkheid van rechtstreekse verwijzing naar de jeugd-ggz. Dit is een logische consequentie van de huidige situatie. Er zijn mogelijkheden om die rechtstreekse verwijzing op een bepaalde manier in te vullen. Het uitgangspunt is en blijft dat de toegang tot de jeugd-ggz loopt via het bureau jeugdzorg. De achtergrond daarvan is dat alle mogelijke oplossingen van de problematiek van de cliënt via integrale indicatie zullen worden afgewogen. Die afweging is niet nodig voor een jeugdige waarvan eenvoudig kan worden vastgesteld dat hij leidt aan een ernstige psychische stoornis die onmiskenbaar jeugd-ggz noodzakelijk maakt. Huisartsen kunnen dit vaststellen. De beroepsgroep huisarts wordt dan ook aangewezen als beroepsgroep die rechtstreeks mag verwijzen naar de ggz.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Wij moeten dit helder stellen. Volgens mij zegt de staatssecretaris nu dat de wet

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

nog niet klaar is en dat er nog een uitbouw zal komen. Of bedoelt zij te zeggen dat de wet klaar is, maar dat het nog hapert aan de uitvoering? Ik denk dat er verschil is tussen beide.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Over het wetsvoorstel dat nu voorligt, nemen wij vandaag een beslissing. Voor de implementatie van de wet moeten nog heel wat stappen worden gezet voordat wij echt tevreden kunnen zijn. De verwachtingen zijn hoog gespannen; ik verwacht in ieder geval veel van deze wet. Dit wil niet zeggen dat wij achterover leunen en verwachten dat dit vanzelf zal gebeuren. Er moet echt nog heel hard worden gewerkt.

Er is heel specifiek gevraagd naar een horizonbepaling. De heer Donner zal hier uitgebreid op ingaan. Ik stel voor om zijn antwoord af te wachten en hier eventueel in tweede termijn op terug te komen.

De woordvoerder van de SGP-fractie heeft gevraagd naar de oorzaak van het tekort aan pleeggezinnen. Tot een paar jaar geleden was er inderdaad een groot tekort aan pleeggezinnen. Hiervoor werden verschillende oorzaken genoemd. Zo bleek uit onderzoek dat er onvoldoende bekendheid was met de pleegzorg. Daarnaast wees de Nederlandse Gezinsraad op de veranderingen in de maatschappij zoals de toename van het aantal tweeverdieners waardoor men minder snel kiest voor de zorg voor een pleegkind. Dit zou zowel een teruggang in inkomen als het ontbreken van een carrièreperspectief betekenen, zo werd wel gezegd. In 2002 is een landelijke beeldvormingcampagne gestart. Hierdoor is de bekendheid met pleegzorg toegenomen en is het aantal meldingen van pleegouders gestegen. Gelukkig maar. In Noord-Brabant wordt geëxperimenteerd met andere vormen van pleegzorg waarmee wordt gezocht naar een antwoord op de veranderingen in de maatschappij.

Op dit moment lijkt het knelpunt in de pleegzorg niet zozeer het tekort aan pleeggezinnen te zijn, als wel een uitputting van het budget van de instellingen om de werving, selectie en begeleiding van pleegouders te financieren. Ik wijs op de verantwoordelijkheid van de provincies die dit knelpunt kunnen oplossen met de extra middelen die het kabinet beschikbaar heeft gesteld. De provincies zijn verantwoordelijk voor de aansluiting van vraag en aanbod. Zij bepalen op basis van informatie over de hulpvraag van cliënten welke vorm van zorg wordt ingekocht. De provincies geven in de provinciale plannen aan op welke wijze zij dit zullen realiseren. Ik toets die provinciale plannen.

De pleegvergoeding is in 2001 structureel verhoogd en jaarlijks geïndexeerd. Ik heb geen aanwijzing dat de vergoeding te laag zou zijn en dat dit een belemmering zou zijn om pleegouder te worden.

De woordvoerder van de CDA-fractie heeft gevraagd in welke gevallen er geen indicatiestelling nodig is en verwijst naar signalen van de inspectie en de situatie waarin kinderen bij aanmelding reeds in een pleeggezin verblijven. Regel is dat er altijd een indicatiebesluit voorafgaand aan de hulpverlening noodzakelijk is. Op deze regel zijn twee uitzonderingen. Ten eerste is er de mogelijkheid onder voorwaarden van een rechtstreekse verwijzing door de huisarts naar de jeugd-ggz. Deze

doorverwijzing wordt gemeld aan het bureau jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg stelt in dat geval een indicatie achteraf. Ten tweede hoeft in een geval van crisis niet eerst een indicatiebesluit te worden genomen. Het op gang brengen van hulp heeft in dat geval prioriteit. Het bureau jeugdzorg moet dan wel binnen vier weken in een indicatiebesluit vaststellen welke hulp noodzakelijk is. Dit betreft dus geen indicatiebesluit achteraf, maar een situatie waarin geen indicatiebesluit noodzakelijk is en die maximaal vier weken mag duren.

De Inspectie Jeugdzorg heeft in haar rapport over pleegzorg geconstateerd dat in situaties waarin kinderen bij aanmelding reeds in een pleeggezin verblijven, de regels knellen. Dit heeft niet met de indicatiestelling te maken, maar met de situatie die daarna ontstaat. Het is in de huidige regelgeving niet duidelijk wie verantwoordelijk is voor het kind in het pleeggezin op het moment dat er wel een indicatiebesluit is genomen, maar de Raad voor de Kinderbescherming en een aanbieder van pleegzorg nog onderzoek moeten doen naar de geschiktheid van pleegouders. Dit wordt in de nieuwe regeling aangepast.

De heer Van den Berg vraagt ook naar de mogelijkheden te werken over de provinciegrenzen heen, waarbij hij zowel het oog heeft op mensen die net over een provinciegrens wonen als op landelijke voorzieningen. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat een cliënt zijn aanspraak tot gelding moet brengen bij een door de provincie gesubsidieerde zorgaanbieder. Voorzieningen die in de buurt van de grens van een provincie werkzaam zijn, zullen zich richten op cliënten in de provincie waar de voorziening gevestigd is en op die in de buurtprovincie. Niets staat aan dergelijke zorgaanbieders in de weg om bij alle provincies waaruit zij menen klanten te kunnen bedienen, subsidie aan te vragen en te krijgen. Goed aanbod in een grensstreek zal dus kunnen voorzien in de behoefte van cliënten uit verschillende provincies. Denkbaar is dat de provincies onderling afspreken dat de provincie waarin de voorziening ligt, ook namens de andere provincies subsidieert. De zorgaanbieder wordt dan formeel door de buurtprovincie gesubsidieerd, maar de zorgaanbieder heeft maar te maken met een subsidiënt.

Het wetsvoorstel kent een speciale regeling voor de landelijk werkende zorgaanbieders, dat wil zeggen zorgaanbieders die jeugdzorg bieden die zodanig gespecialiseerd is of vanuit een zodanig levensbeschouwelijke achtergrond wordt geboden dat, gezien de omvang van de doelgroep, niet verwacht mag worden dat iedere provincie subsidie verstrekt voor die doelgroep. Artikel 3, lid 7, bepaalt dat cliënten hun aanspraak op deze zorg tot gelding kunnen brengen bij een zorgaanbieder die door een provincie, en dus niet per sé door de provincie waar de jeugdige vandaan komt, wordt gesubsidieerd. De landelijk werkende zorgaanbieder hoeft dus maar met een provincie van doen te hebben. De provincie van herkomst moet wel een regeling treffen over de verrekening. De kosten van de aanspraak zijn immers in de uitkering aan de provincie van herkomst verwerkt.

De woordvoerder van de PvdA-fractie heeft gevraagd hoe de acceptatieplicht kan worden gerealiseerd als de kwaliteit van de indicatiestelling te wensen overlaat of als zorgaanbieders de indicatiestelling niet onderschrijven. Om tot een kwalitatief goede

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

indicatiestelling te komen is goed overleg tussen het bureau jeugdzorg en zorgaanbieder van belang. Bovendien laat het indicatiebesluit ruimte aan de zorgaanbieder om samen met de cliënt tot nadere concretisering van de hulp te komen in het hulpverleningsplan. Het zou in een enkel geval kunnen voorkomen dat het bureau jeugdzorg en een zorgaanbieder het niet met elkaar eens kunnen worden over het indicatiebesluit. Dan heeft het bureau jeugdzorg het laatste woord en moet de zorgaanbieder de cliënt ook wel accepteren.

Hieraan liggen ten grondslag de wens om een onafhankelijk en objectief indicatiebesluit af te geven, en de wens om te voorkomen dat moeilijk plaatsbare kinderen tussen wal en schip vallen. Een zorgaanbieder kan een cliënt niet weigeren op grond van de zwaarte van de problematiek en dient een antwoord te bieden op de hulpvraag van de cliënt op de wijze die door Bureau Jeugdzorg in hoofdlijnen is vastgesteld.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik zou graag weten wat een objectieve indicatiestelling is. Ik werk in de gezondheidszorg en zelfs daar bestaat dat begrip niet. Het is logisch dat men met wetenschappelijke methodes tot een indicatie komt, maar wat is nou dé onafhankelijke indicatie?

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Onafhankelijke indicatie wil zeggen indicatie onafhankelijk van de zorgaanbieder. In de oude situatie klopte je aan bij de zorgaanbieder zelf, want daar was het loket en vond de indicatiestelling plaats. Bij deze indicatiestelling wordt het totale zorgaanbod bekeken. Zij staat niet in direct verband met één specifieke zorgaanbieder.

De heer **Hamel** (PvdA): Wat is nu het grootste probleem in de zorg? Is dat het gegeven dat er nogal eens fouten zijn gemaakt omdat de hulpverlener op basis van eigen deskundigheid somatische probleemgevallen gewoon heeft overgeslagen? Of is het grote probleem het feit dat men in een instelling werkt? Dat laatste blijft dan gelden voor Bureau Jeugdzorg.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Het probleem is niet dat men bij een instelling werkt. Het is belangrijk dat een integrale afweging plaatsvindt, waarin meer partijen zijn betrokken dan alleen degenen die voor Bureau Jeugdzorg werken en ook anderen die bij de cliënt zijn betrokken vanuit het objectief van een andere instelling dus een plaats krijgen. Pas dan is een integrale afweging aan de orde, en dat is een voorwaarde voor de objectiviteit van de indicatiestelling.

De heer **Hamel** (PvdA): U probeert dus te zeggen: multidisciplinair is onafhankelijk?

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Ik zou zeggen, met onafhankelijke indicatiestelling wordt bedoeld: onafhankelijk van de zorg van één specifieke zorgaanbieder. En wat de objectiviteit betreft... Ik geef toe dat er altijd heel specifieke kennis, invalshoeken enzovoort mee gemeoid zijn, maar in ieder geval is de zorgaanbieder

niet meer op voorhand bekend als iemand ergens naar binnen loopt.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik kreeg ook de indruk dat multidisciplinair onafhankelijk betekende. Voor mij is het weer het typische verschil tussen theorie en praktijk. In theorie klopt het wel, maar voor mensen in de praktijk werkt het heel anders uit. Voor jeugdpsychiatrie kan bijvoorbeeld deskundigheid bij de jeugd-GGZ worden ingehuurd, maar vervolgens geeft de jeugd-GGZ toch eventueel weer de zorg... Ik denk dat het moeilijk blijft om die petten niet te verwarren. Misschien moet je juist benadrukken waar de valkuilen liggen en dat daarmee zorgvuldig moet worden omgegaan. Het lijkt me in de praktijk erg moeilijk uit te voeren.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Het zal niet altijd eenvoudig zijn, maar de vraag van de cliënt staat hier centraal en de instelling waar hij naartoe gaat, is niet op voorhand bepaald door het loket waar hij terecht komt. Soms is het echter duidelijk en eenduidig. Maar ook dan is het voor de cliënt goed dat onafhankelijk van de zorgaanbieder is vastgesteld dat hij, bijvoorbeeld, naar Bureau Jeugdzorg moet. Veel cliënten die niet onafhankelijk waren geïndiceerd, bleken in het verleden te vaak van het kastje naar de muur te worden gestuurd. Wij proberen dat hiermee zo veel mogelijk te vermijden.

De CDA-fractie vraagt naar de zorg voor jongeren die dicht tegen de leeftijd van 18 jaar aan zitten. Feitelijk wordt dan geen hulp meer geboden omdat het verplichtend karakter met de meerderjarigheid vervalt. Waarom is niet gewerkt aan een hulpverleningsmodel voor deze groep en dus een modaliteit tussen vrijwilligheid en straf? De in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid aan meerderjarigen tot 23 jaar hulp te blijven bieden, is zeker geen dode letter. In de residentiële voorzieningen, waaronder bijvoorbeeld kamertraining valt, is het aandeel achttienplussers ongeveer tien procent; dat is aanzienlijk. Ook in de ambulante jeugdzorg treffen we deze oudere jeugd aan, zij het in mindere mate. Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer kwam ook uitgebreid aan de orde de mogelijkheid om nog met jeugdzorg te beginnen als een jeugdige inmiddels 16 jaar is, zoals ik toen al zeik vind ik het onjuist als binnen de jeugdzorg niet ook wordt gezocht naar een voor deze jongeren passend aanbod. Dat de maatregel van kindbescherming eindigt bij het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd is geen reden om geen hulp op gang te brengen. Integendeel, alles moet erop zijn gericht om de jeugdigen zo te motiveren dat de hulp die misschien in een gedwongen kader is begonnen, als dat nodig is ook na het achttiende jaar wordt voortgezet.

Hiermee ben ik door de resterende vragen heen. Minister Donner zal ingaan op de andere zaken.

\*N

Minister **Donner**: Voorzitter. Ook ik spreek mijn waardering uit voor de drie "maagdentoespraken". Bij het onderwerp jeugdzorg is het eigenlijk ook gepast om het in die vorm te doen. In ieder van de doorwrochte toespraken klonk de eigen professe en deskundigheid van de

betrokkenen door. Dit is een waardige aanvulling op de discussie vanuit de Eerste Kamer; vanuit het veld zelf, het recht en de geneeskunde.

Hopelijk zullen wij binnenkort een belangrijke episode in de ontwikkeling van de jeugdzorg kunnen afsluiten. Sinds het standpunt van onze voorgangers in Regie in de jeugdzorg heeft het een decennium geduurd voordat dit voor de samenhang in de jeugdzorg noodzakelijke wetsvoorstel hier vandaag kan worden behandeld. Door velen is gewezen op het cyclische karakter van de discussie over de jeugdzorg en de duur daarvan. Dit onderstreept op zichzelf al dat een horizonbepaling die de werkingsduur van deze wet tot vier jaar zou beperken, in wezen neerkomt op een afgrondbepaling. Zelfs als er nu al een voorstel was, dan zou het immers weinig waarschijnlijk zijn dat het binnen vier jaar door beide Kamers der Staten-Generaal zou zijn behandeld. Dat betekent dat iedere beperking tot een tijdsduur van vier jaar onvermijdelijk zal betekenen dat wij aan het eind daarvan geen wettelijke regeling meer zullen hebben.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dat is wel een heel kromme redenering; je zou namelijk precies het omgekeerde kunnen zeggen. Ik wil er de volgende redenering tegenover stellen: juist omdat in al die tijd geen horizonbepaling in het proces was ingebouwd, is iedereen in staat geweest om alle kanten uit te floepen. Deze bewering lijkt mij empirisch veel gemakkelijker te bewijzen dan de redenering dat het nooit zal lukken, omdat het nooit gelukt is. Ik vind dat we dat van de regering niet moeten hebben.

Minister **Donner**: Men kan niet tegelijk zeggen dat het in die tijd alle kanten op is gefloept en dat de wet al is uitgevoerd voordat de wet er is. Kortom, het bewijst dat de wet voldoet aan de behoeften in de praktijk. Daarom is zij in hoge mate toegepast. Derhalve, als de wet niet wordt aanvaard, blijft de wettelijke regeling overeind.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Volgens mij is er enige spraakverwarring over "horizon". Voor mijn fractie is een horizon zeker geen afgrond, maar juist een edel doel of nobel streven. Ik denk dat de vraag van de GroenLinks-fractie vooral behelsde: wat is nu precies de ambitie en is die dezelfde als in eerdere fasen vastgelegd? Het verhaal van de horizonbepaling van de VVD-fractie duidt misschien meer op een afgrond, zeker met de constatering dat er na vier jaar geen wet meer zou zijn. Zoiets beoogt mijn fractie zeker niet.

Minister **Donner**: Ik kom hier straks op terug.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Het feit dat er twee demissionaire kabinetten zijn geweest, heeft ertoe geleid dat de wet er zo lang over heeft gedaan. De Kamer is echter wel in staat om binnen drie weken een aantal buitengewoon belangrijke besluiten te nemen en die te behandelen. Ik zie de gevreesde afgrond dus niet zo.

Minister **Donner**: In theorie ben ik het wel met u eens, maar in de praktijk blijken wij keer op keer op dezelfde vragen terug te komen. De afgelopen twintig, dertig jaar geven aan dat het in theorie wel mogelijk is om snel te besluiten, maar dat dit in de praktijk van de jeugdzorg minder waarschijnlijk is.

Mevrouw **Kalsbeek** (VVD): Ik heb de indruk dat daar op het ogenblik toch meer dynamiek is dan 30 jaar geleden. Het lijkt mij dat er wel iets kan gebeuren.

Minister **Donner**: Dat klopt. Die dynamiek is op gang gekomen doordat de praktijk zich al is gaan zetten naar het wetsvoorstel voordat het is aanvaard. De heer Hamel heeft daarop gewezen; hij acht het staatsrechtelijk minder fraai dat het wetsvoorstel feitelijk al tot wet is verheven. Dit wijst op de relativiteit. Aan de ene kant blijkt hieruit dat flexibiliteit ook binnen de wettelijke regelingen mogelijk is. De praktijk is namelijk de flexibiliteit en die beantwoordt in wezen aan de wet. Aan de andere kant bewijst het dat de wet niet bepalend is voor het aanbod. De wet is er vooral om het recht op zorg te regelen en om een aantal regelingen te treffen die er nu niet zijn.

De heer **Hamel** (PvdA): Dat laatste klopt, maar het gaat mij nu wat te vlug. Zoals ik gisteren heb gezegd, heeft het veld dit geaccepteerd omdat er druk werd uitgeoefend: "als u dit niet op deze manier doet, mist u dadelijk de boot". Ik betwijfel of het wetsvoorstel wel zo gewenst is door het veld of dat het de graadmeter is van de stand van zaken.

Minister **Donner**: Ik laat de motieven in het midden, maar het bewijst wel dat het wetsvoorstel kan werken. De heer Hamel stelt namelijk vast dat het al werkt.

Voorzitter. De staatssecretaris is van een aantal algemene aspecten naar meer specifieke vragen gegaan. Staat u mij toe dat ik na de meer specifieke vragen die aan mij zijn gesteld, uitkom bij een paar algemene opmerkingen over het wetsvoorstel. Dat geeft evenwicht en harmonie aan het geheel van de bijdrage van de regering. Ik zal achtereenvolgens ingaan op de justitiële jeugdinrichtingen, de financiering van de Jeugdbescherming en de Jeugdreclassering, het vreemdelingenbeleid, de toetsing door de kinderrechter, het behoud van de deskundigheid van de Bureaus Jeugdzorg en ten slotte op een aantal vragen over omgangshuizen en landelijk werkende instellingen. Zo is het een ieder duidelijk dat alle vragen aan de orde komen, al is dat wellicht niet op het moment dat men ze zou verwachten.

Mevrouw Soutendijk en mijnheer Van den Berg hebben gevraagd waarom het zo lang duurt voordat de civielrechtelijke plaatsingen in justitiële jeugdinrichtingen door de Bureaus Jeugdzorg kunnen worden geregeld. Uit de prognoses blijkt dat de capaciteit van de justitiële jeugdinrichtingen de komende jaren niet toereikend is. Met het oog daarop is een overgangsbepaling opgenomen voor de aanspraak op plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Op basis van de prognoses van de sanctiecapaciteit in combinatie met de realisatieduur van de nieuwbouw is in 2001 geconcludeerd dat in ieder geval niet vóór 2006 sprake kan zijn van een toereikende capaciteit. Om eerder

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

een aanspraak te vestigen zonder dat de voorzieningen beschikbaar zijn, zou alleen maar tot wachtlijsten leiden. Het zou de aanspraak tot een holle frase maken.

Wat de uithuisplaatsing betreft, bepaalt een selectiefunctionaris van het departement waar de jeugdige wordt geplaatst. Dit zal ook onder de nieuwe wet het geval zijn als het gaat om plaatsing in een justitiële jeugdinrichting. Voor een dergelijke plaatsing is een uitdrukkelijk daartoe strekkende machtiging van de kinderrechter vereist. Is de machtiging verstrekt, dan wordt de jongere aangemeld bij de selectiefunctionaris, die vervolgens besluit in welke inrichting een jongere wordt geplaatst. Daarbij neemt de selectiefunctionaris de aanwijzingen van het Bureau Jeugdzorg in acht.

Er zijn verschillende vragen gesteld over de samenplaatsing van jongeren op civielrechtelijke en strafrechtelijke titel in de justitiële jeugdinrichtingen. Dat onderwerp is al verschillende malen in zowel de Tweede Kamer als de Eerste Kamer aan de orde geweest, ten laatste bij de begrotingsbehandeling van het ministerie van Justitie. Ik heb toen gezegd dat ik dat onderwerp breder wil bekijken. De vraagstelling is wat de verschillende sectoren – de provinciale jeugdzorg, de geestelijke jeugdgezondheidszorg, de justitiële jeugdinrichtingen en de zorg voor de licht verstandelijk gehandicapten -- bijdragen aan het aanbod voor ernstig gedragsgestoorde jeugdigen. Het is niet een kwestie van de jeugdigen uit de justitiële jeugdinrichtingen zetten, want als er geen andere voorzieningen zijn, betekent dit dat ze op straat worden gezet. Dan wordt geen antwoord geboden op de problematiek waarmee het probleem is begonnen. Overleg hierover is reeds gestart. Ik hoop dat ik dit voorjaar met de resultaten van het onderzoek kan komen.

Ik heb toegezegd om vóór de zomer een plan van aanpak aan de Tweede Kamer voor te leggen. Er worden verschillende onderzoeken uitgevoerd: een wetenschappelijke evaluatie van de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen, een onderzoek naar de beleving van de samenplaatsing door ouders en jeugdigen zelf en een onderzoek naar de problematiek en de hulpvraag van jeugdigen en het daarbij passende zorgaanbod. Dat leidt tot een aantal voorstellen, waarover ik de Kamer voor de zomer hoop in te lichten. Ik wijs erop dat het enerzijds een noodgreep is, maar dat het anderzijds in een aantal gevallen gewoon een praktische oplossing is, omdat de strafrechtelijke kaders te beperkt zijn om de benodigde behandeling te geven. Derhalve wordt gekozen voor OTS, hoewel de feiten die daarvoor aanleiding zijn in wezen ook een strafrechtelijke reactie rechtvaardigen. De werkelijkheid is dus heel gevarieerd. Daarom kan ik uw Kamer in ieder geval niet toezeggen dat het probleem aan het einde van het jaar is opgelost. Dat zou betekenen dat Justitie de handen wast omdat het probleem is opgelost, maar de slachtoffers op straat staan.

Mevrouw Slagter heeft gevraagd naar de voordelen van de nieuwe financiering van de Jeugdreclassering. Die voordelen zijn gelegen in de verminderde administratieve lastendruk. Op dit moment wordt gewerkt aan een systematiek van nacalculatie. Er wordt gewerkt met voorschotten op basis van de voorlopige cijfers. Pas als de definitieve cijfers beschikbaar zijn, wordt er positief dan wel negatief

afgerekend. Daarbij geldt overigens een bandbreedte van 5% waarbinnen geen nacalculatie plaatsvindt. Met de wet op de jeugdzorg en de overdracht van de subsidieverantwoordelijkheid voor de Bureaus aan de provincies, worden de middelen van Justitie verwerkt in de doeluitkeringen. Om de administratieve lastendruk bij Rijk en provincies te beperken, wordt bij de doeluitkering niet gewerkt met nacalculatie. De omvang van de doeluitkering wordt direct bij het verstrekken ervan vastgesteld. Daarom is ervoor gekozen om in de financieringsrelatie tussen Rijk en provincies de ontwikkeling van een aantal maatregelen met een vertraging van twee jaar in de uitkering te verwerken. De financiering vindt plaats op basis van "T min 2". Met die systematiek wordt de financiering van het volume door het Rijk gegarandeerd. Dat betekent niet dat dezelfde methode moet worden toegepast bij subsidieverstrekking aan de Bureaus Jeugdzorg. De provincies hebben de verantwoordelijkheid om de subsidie af te stemmen op de behoeften van de Bureaus Jeugdzorg. Het gaat er dus met name om, de administratieve lasten te verwerken in de relatie tussen de provincie en het Rijk. Een financiering op basis van T min 2 is de enige manier om nacalculatie te vermijden.

De dames Slagter en Soutendijk en de heer Hamel hebben gevraagd naar de ratio van de bezuinigingen op de Jeugdreclassering en de Jeugdbescherming.

De ratio daarvan is de algemeen verslechterde economische en financiële situatie van 's Rijks financiën, zoals het kabinet-Balkenende 2 haar bij zijn aantreden vond voor de hele rijksoverheid. De noodzaak zal in 2005 onverminderd van kracht zijn, eventueel zelfs nog verscherpt. Ook de jeugdbescherming en -reclassering konden in dat kader niet worden ontzien. Afzien van bezuinigingen in die sector zou ertoe leiden dat op andere punten bij Justitie nog zwaarder bezuinigd moet worden en dat is mijns inziens niet verantwoord. In wezen is het een kwestie van begrotingsbeleid. Daarover is gediscussieerd bij de behandeling van de begroting, waarbij de vraag aan de orde was waar de bezuinigingen moesten worden aangebracht. Om de instellingen in de gelegenheid te stellen de kostenverlagende maatregelen voor te bereiden, heb ik anders dan in de andere sectoren de taakstellingen voor de jeugdbescherming en -reclassering pas in 2005 laten ingaan. Zoals eerder gemeld, zal dit voorjaar met de provincies en grootstedelijke regio's worden overlegd over de wijze waarop de taakstelling zal worden ingevuld. Invulling van de taakstelling mag er in geen geval toe leiden dat jongeren op de wachtlijst worden geplaatst.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik wil de problematiek inzake de begroting nu even buiten beschouwing laten. Aangegeven wordt hoeveel extra middelen naar de jeugdzorg gaan. In een ander compartiment verminderen de middelen. Het zijn dan andere bedragen. Zo was mijn vraag concreet.

Minister **Donner**: Dit betreft de systematiek die niet alleen daarbij, maar ook op andere terreinen wordt toegepast. Aan de ene kant wordt een taakstelling opgelegd. Die zal moeten worden gerealiseerd, gegeven de huidige situatie, uitgaande van de huidige aantallen. Vervolgens zijn er meer middelen bij gestegen aantallen. Dat is de enige

wijze waarop ervoor kan worden gezorgd dat geen sprake wordt van een vestzak-broekzakbeleid. Er moet voor worden gezorgd dat vanuit een bepaald uitgangspunt wel wordt voldaan aan de bezuinigingen. Dat betekent niet dat de verdere groei van de behoeften niet gefinancierd zou kunnen worden. Dat lijkt mij de meest verantwoorde wijze om het te doen.

De invulling van de efficiencyslag is in de eerste plaats een zaak van de instellingen zelf. In beginsel zijn er best verschillende mogelijkheden voor denkbaar. Instellingen kunnen bijvoorbeeld winst boeken door maatwerk per cliënt te leveren. Er moeten niet meer algemene voorzieningen worden geboden, maar bekeken moet worden waar het geld het meeste rendement bij biedt. Bij jeugdreclassering geldt nu bijvoorbeeld één vaste kostprijs en één vaste case load. Het is denkbaar om voor bepaalde soorten jeugdreclassering een hogere case load vast te stellen. Het toezicht op schoolverzuim, het tweede jaar van het toezicht op hulp en steun, en de begeleiding tijdens detentie zijn categorieën waarvoor de last niet overal hetzelfde is. Er is bij uitgegaan van gemiddelden. Daarbij kan wel degelijk nader worden gedetailleerd. Een andere mogelijkheid om vaak nog winst te halen is een betere planning van bezoeken aan cliënten. Instellingen kunnen ook besluiten de gezinsvoogd niet langer te belasten met administratieve taken. De huidige normen voor secretariële ondersteuning dateren van tien jaar geleden. Bij de huidige mate van automatisering is er nog een aanzienlijke ruimte om administratieve taken van de gezinsvoogden over te nemen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dit is niet mijn pakkie-an, maar van mensen die het kunnen weten heb ik begrepen dat sprake is van een forse groei van het aantal mensen bij de jeugdreclassering. Het zou gaan om tientallen procenten dit jaar. De verwachting is dat de groei doorgaat. Tegelijkertijd krimpen de middelen.

Minister **Donner**: Dat heb ik net uitgelegd.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Misschien begrijp ik het niet en moet u het nog een keer uitleggen.

Minister **Donner**: Daarom wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de taakstelling en anderzijds de uitbreiding van middelen. De heer Hamel wees er al op. De taakstelling moet worden gerealiseerd uitgaande van een gegeven verhouding van productie en kosten. Vervolgens zijn de extra middelen bedoeld voor de uitbreiding van de behoeften tegen de nieuwe kostprijzen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): In voor mij begrijpelijk Nederlands samengevat betekent dit dat als de groei volgend jaar doorgaat, het wat u betreft niet tot problemen leidt. Misschien is dat wel het geval voor de mensen die een en ander moeten verwerken.

Minister **Donner**: Wij hebben het nu over de komende begrotingen, die nog specifiek aan de orde komen. Rekening wordt gehouden met de uitbreiding van de behoeften. Ik verschil altijd van mening met het veld over de vraag of dat voldoende is.

Voorzitter. Ik kom nu op een aantal vragen die in het algemeen niet zozeer betrekking hebben op de financiering, maar op de jeugdreclassering. Mevrouw Soutendijk vroeg naar de aansturing van de jeugdreclassering. Zij zal weliswaar vallen onder het Bureau Jeugdzorg, maar moet wel de aanwijzingen van de Raad voor de Kinderbescherming in acht nemen. Wie bepaalt nu uiteindelijk de koers en de formatie? Het Bureau Jeugdzorg zal onder de nieuwe wet volledig verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de jeugdreclassering, dus ook voor de koers en de formatie. Het gebeurt onder aansturing door de provincies, want die zijn verantwoordelijk voor de doelmatige en doeltreffende uitvoering van de jeugdreclassering door de Bureaus Jeugdzorg. Welke formatie precies nodig is voor de uitvoering, hangt natuurlijk af van het aantal zaken waarin jeugdreclassering wordt opgelegd. Dat kan gebeuren door de Raad, door het openbaar ministerie of door de rechter. Daarnaast voert de Raad binnen het jeugdstrafrecht de individuele casusregie uit. Dat is de behandeling in de individuele gevallen. De aanwijzingsbevoegdheid van de Raad richting de jeugdreclassering binnen het Bureau Jeugdzorg moet daarom in wezen worden gezien als het sluitstuk van de casusregie. De Raad zal overigens zeer terughoudend gebruik maken van de bevoegdheid. Hij zal pas een formele aanwijzing geven aan het Bureau Jeugdzorg over de uitvoering van de jeugdreclassering indien het overleg met dit bureau over de gewenste uitvoering niet tot een bevredigende oplossing heeft geleid. Aan het niet in acht nemen van de aanwijzing door het Bureau Jeugdzorg is geen directe sanctie verbonden, maar provincie en het Rijk kunnen vervolgens ook aanwijzingen geven.

Het systeem van aanwijzingen geven kennen wij ook uit andere kaders. Zo heb ik bevoegdheden om aanwijzingen te geven aan het openbaar ministerie en heeft de minister van Financiën bevoegdheden om aanwijzingen te geven aan De Nederlandse Bank. Ze worden steeds gegeven om niet gebruikt te worden, behalve in uitzonderlijke gevallen. Dat is ook de praktijk. In deze kwesties van regie moet uiteindelijk één de laatste verantwoordelijkheid hebben, anders weten wij niet wie kan worden aangesproken. De zaak blijft dan vaak vastzitten in wederzijdse twisten over de verantwoordelijkheid en de bevoegdheid.

Mevrouw Slagter heeft gevraagd of ik meer wil investeren in een vergroting van de mogelijkheden voor intensieve begeleiding door de jeugdreclassering. Wij investeren al in die intensieve begeleiding. Met een intensieve vorm van begeleiding van de jeugdreclassering wil ik door het vergroten van de sociale integratie en het verbeteren van de persoonlijke vaardigheden proberen recidive te voorkomen. Op dit moment zijn er twee varianten, namelijk de intensieve trajectbegeleiding voor harde kernjongeren, de ITB-HK, en de ITB voor lichte criminele jongeren van twaalf tot achttien jaar die tot een etnische minderheid behoren, de ITB-CRIEM. Op dit ogenblik wordt een voorstel uitgewerkt om juist de laatste mogelijk te maken voor alle allochtone jongeren in heel Nederland. Nu is de begeleiding er slechts voor de jongeren in de grote steden. In die zin is sprake van een uitbreiding van de intensieve begeleiding.

Mevrouw Soutendijk vroeg mij of de reclassering wel een indicatie nodig heeft voor een hulpprogramma en of daarmee de slagvaardigheid van de jeugdreclassering niet in het geding komt. Verder vraagt zij of begeleiding door de jeugdreclassering uitgesproken door de strafrechter ook plaatsing in het DOC inhoudt. Ik vermoed dat "DOC" staat voor dagopleidingscentrum, maar ik weet het niet precies. Tevens vroeg zij wat in zo'n situatie voorgegaat.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn**(CDA): Het is geen dagopvangcentrum, maar een psychiatrische instelling waar kinderen kunnen worden opgenomen. Het is wel een residentiële instelling.

Minister **Donner**: Dan weet ik dat ook weer.

Ik kan verder nog meedelen dat voor de reguliere werkzaamheden van de jeugdreclassering geen indicatiestelling nodig is. Op dit moment maakt de jeugdreclassering, voor zover mij bekend, weinig gebruik van geïndiceerde jeugdzorg. Voor het hulpaanbod waarvoor op dit moment ook al een indicatiebesluit nodig is, bijvoorbeeld de intensieve ambulante programma's, kan best een indicatie worden gesteld zonder dat dit de slagvaardigheid van de jeugdreclassering aantast. Binnen het bureau jeugdzorg wordt via verschillende wegen toegeleid naar een indicatiestelling. Naast de vrijwillige ingang is er ook sprake van een gedwongen weg. Het is dus niet zo dat, als een jeugdreclasserder denkt dat een indicatie nodig is, de cliënt wordt aangemeld bij de vrijwillige poort en daar het hele proces opnieuw moet doorlopen. Ook hoeft de cliënt geen aanvraag te doen en kan het bureau jeugdzorg ambtshalve een indicatiebesluit nemen ingevolge artikel 7, lid 6, van de wet.

De mogelijkheid voor een strafrechter om een jeugdige in een -- in de oude terminologie -- jeugdzorgvoorziening te plaatsen, is onder de Wet op de jeugdzorg beperkt. Alleen de oplegging van een bijmaatregel die elders, dus niet in een justitiële jeugdinstelling, ten uitvoer wordt gelegd, wordt gelijkgesteld met een indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg. Dat wordt geregeld in artikel 3, derde lid, van de wet. Waar de rechter de jongere dus onder begeleiding van de jeugdreclassering stelt, kan hij niet tevens bepalen dat de jongere ook wordt geplaatst in een dagopleidingscentrum. Ik weet trouwens niet hoe dat zit met die andere voorziening. Eventueel kom ik daar in tweede termijn op terug. Het bureau jeugdzorg kan trouwens wel een indicatiebesluit geven voor een dagopleidingscentrum.

De CDA-fractie heeft verder geconstateerd dat het jammer is dat de ontschotting is doorgeschoten, nu de aparte organisatorische eenheden voor de jeugdreclassering en het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling zijn gesneuveld. Dat zou de toch al bureaucratische werkwijze van de bureaus jeugdzorg nog weer ingewikkelder maken. Ik kan niet anders dan vaststellen dat de ontschotting van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling en de jeugdreclassering bij amendement door de Tweede Kamer is doorgevoerd, ondanks een fel verweer mijnerzijds. In het

oorspronkelijke voorstel waren het AMK en de jeugdreclassering wel aparte organisatorische eenheden binnen het bureau jeugdzorg. Voor het omgaan met vertrouwelijke gegevens behoeft dat juridisch echter geen gevolgen te hebben. Niet alle medewerkers van het bureau mogen vrijelijk over cliëntgegevens beschikken die het AMK heeft verzameld. Verder brengt zowel de oude als de nieuwe situatie protocollering met zich. In dat opzicht wordt het nu dus niet bureaucratischer.

Ik kom op een aantal vragen van mevrouw Slagter. Deze betreffen in wezen meer het vreemdelingenbeleid. Zij heeft in het algemeen gevraagd hoe de eventuele beperking van de jeugdzorg voor personen die geen rechtmatig verblijf hebben, zich verdraagt met het VN-verdrag. Volgens mij is hier in de discussie uitvoerig op ingegaan. Dit betekent niet dat er geen jeugdzorg is, maar wel dat er beperkte jeugdzorg gegeven wordt omdat de jeugdzorg normaal gericht is op integratie en socialisatie in de Nederlandse samenleving. Voor personen die geen verblijfsrecht hebben, is dat dus ook geen logisch doel. Dat betekent niet dat, zolang zij binnen de Nederlandse rechtsmacht zijn -- dat wordt bepaald door het vreemdelingenrecht -- er geen jeugdzorg zou zijn, voor zover dat zinvol is voor hun situatie.

Mevrouw Slagter heeft ook gevraagd of ik bereid ben om het uitzetbeleid ten aanzien van jonge asielzoekers en het opsluiten van kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers in vreemdelingenbewaring te heroverwegen. Het uitzetbeleid van het kabinet is een aantal malen onderwerp van debat geweest, ook in deze Kamer. Tijdens de bespreking daarvan heeft de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie gezegd dat vreemdelingenbewaring wordt gezien als ultimum remedium. Zeker als er kinderen bij betrokken zijn, wordt gezocht naar mogelijkheden om de vreemdelingenbewaring te vermijden. Daarbij moet wel een onderscheid worden gemaakt tussen alleenstaande kinderen en kinderen die samen zijn met hun ouders. In het laatste geval wordt, indien overgegaan wordt tot vreemdelingenbewaring, aan de ouders zelf gevraagd of zij hun kinderen bij zich willen houden. In die zin is het dus een keuze van de ouders.

Voor dochters van uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers die het risico van besnijdenis lopen, bestaat een zelfstandige toegang tot het vreemdelingenrecht. Op die basis kunnen zij een verzoek tot verblijf indienen dat ook in dat licht beoordeeld zal worden. Wat dat betreft, is dit een andere casus. Het gaat hier evenwel in wezen om vragen rond het vreemdelingenbeleid. Het zou niet juist zijn, als de Wet op de jeugdzorg wijzigingen zou aanbrengen in het vreemdelingenbeleid. Het vreemdelingenbeleid biedt in dezen het kader en daarbinnen wordt, waar dat nodig is, jeugdzorg gegeven. De jeugdzorg kan vervolgens echter niet een zelfstandige grond voor verblijf opleveren. Anders krijgen wij een haasje-oversysteem tussen twee wetten.

Mevrouw Slagter heeft gesteld dat de rechten van kinderen die hier illegaal verblijven, niet in een AMvB, maar in de wet geregeld zouden moeten worden. De keuze voor een AMvB op dat punt betekent volgens haar dat die kinderen en eventueel hun ouders minder rechtsbescherming genieten dan andere kinderen. Het

koppelingsbeginsel van de Vreemdelingenwet 2000 brengt met zich dat de aanspraken van personen die hier illegaal verblijven, per definitie andere zijn dan van degenen die hier legaal verblijven. Aangezien het uit een oogpunt van wetgeving niet goed is om in dit wetsvoorstel weer te gaan afwijken van de Vreemdelingenwet 2000, is er gekozen voor beperkte rechten. Voor de flexibiliteit is het wenselijk om een en ander van geval tot geval te kunnen beoordelen. Om zo'n beoordeling op maat te kunnen maken, heb ik gekozen voor een AMvB. Een AMvB biedt namelijk meer flexibiliteit, zoals hier in de Kamer ook is bepleit, maar betekent niet een vermindering van rechtsbescherming. In beide gevallen is er sprake van dezelfde rechtsbescherming. Het gaat er alleen maar om welk mechanisme het eenvoudigste is om de rechten zo goed mogelijk aan te passen aan de situatie.

Mevrouw Slagter heeft voorts gevraagd of er werkelijk situaties geweest zijn waarin een illegaal in Nederland verblijvend ouderloos kind niet in een pleeggezin is geplaatst, omdat bij langdurige plaatsing uitzetting onmogelijk is. In het Besluit zorgaanspraken vreemdelingen is een bepaling opgenomen die inhoudt dat kinderen die hier illegaal verblijven, slechts aanspraak op plaatsing in een pleeggezin hebben indien dit in het belang van de ontwikkeling van de betrokken vreemdeling geboden is. Die bepaling is opgenomen omdat het na langdurige plaatsing in een pleeggezin niet ondenkbaar is dat op grond van het opgebouwde familieleven uitzetting vervolgens onmogelijk wordt. Dan krijg je de vreemde situatie dat in het kader van de jeugdzorg een maatregel voor langdurige plaatsing wordt genomen en dat daarmee toegang tot Nederland wordt verleend. Dat is op dit moment een reële situatie. Door deze bepaling wordt voorkomen dat twee wetten elkaar gaan versterken.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik begrijp dat wel, maar op mij maakt deze formulering de indruk dat het belang van deze natie belangrijker is dan het belang van het kind. Ik denk juist dat kinderen in zo'n situatie meer bescherming behoeven dan dit grote land. Maar goed, dat is mijn uitgangspunt en ik denk dat u een ander uitgangspunt hebt.

Minister **Donner**: Het uitgangspunt is dat het een algemeen belang is om jeugdzorg te geven, maar dat algemeen belang bepaalt dan ook in welke mate dat gedaan moet worden. Het algemeen belang is niet te versnipperen in een algemeen belang vreemdelingenrecht en een algemeen belang jeugdzorg. Het algemeen belang vergt een afweging van die verschillende dimensies: jeugdzorg en vreemdelingenrecht. Er is niets zo slecht als onduidelijkheid van het algemeen vreemdelingenbeleid en het ondergeschikt maken van het algemeen vreemdelingenbeleid in individuele gevallen. Dat leidt tot de situatie dat men hierheen komt en dan verder wel ziet wat er gebeurt. Het gevolg daarvan is dat mensen hier eindeloos zitten zonder uitzicht. Vervolgens moeten wij tot een uitzettingsbeleid komen, waarvan iedereen zegt dat het hard is. Dat is het gevolg van het ondergeschikt maken van het algemeen belang aan individuele belangen. Derhalve is het individuele belang gediend met dit beleid.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het ging over het individuele belang van kleine kinderen in pleeggezinnen. Dat is volgens mij altijd belangrijker.

Minister **Donner**: In die situatie geldt de regeling dat AMA's niet worden uitgezet als de opvang in het land van herkomst niet is geregeld. Om te voorkomen dat ouders hun kinderen hier eindeloos heen sturen om voor hen een verblijfsrecht te creëren, waarna zij zelf kunnen komen, hebben wij dit beleid nodig. De situatie van die kinderen is jammerlijker dan wanneer zij thuisblijven.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb een ander geval voor ogen. Ik doel op kleine kinderen. Ik wijs op de situatie van een drie- of vierjarig Hongaars kindje met een verdwenen drugsmoeder.

Minister **Donner**: In die situatie was de opvang van dat kind in Hongarije door familie verzekerd. Kortom, ook in die gevallen gaat het belang van het kind voor. Dat houdt niet in dat die opvang per definitie in Nederland moet zijn. Zeker voor kleine kinderen uit een Hongaars milieu is het te verkiezen dat de opvang in Hongarije plaatsvindt. In de praktijk is het beleid er wel degelijk op gericht om de verschillende belangen te wegen. Ik werp het verre van mij dat het belang van het individuele kind ondergeschikt wordt gemaakt aan het algemeen belang.

Voorzitter. Mevrouw Soutendijk vroeg om een toelichting op de toetsing door de kinderrechter van een indicatiebesluit en een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing. Zij vroeg of er drie varianten zijn met een andere toegang en een ander toetsingskader voor de kinderrechter. In wezen moeten twee categorieën worden onderscheiden. Dat zijn enerzijds de indicatiebesluiten voor vrijwillige jeugdzorg en anderzijds de indicatiebesluiten die aan een verzoek tot machtiging uithuisplaatsing ten grondslag liggen. Dat omvat ook de plaatsing in een JJI, de derde variant die mevrouw Soutendijk noemde.

Er is een verschil in de toetsing tussen die twee typen indicatiebesluiten. De eerste categorie is een besluit onder de Algemene wet bestuursrecht en wordt door de bestuursrechter in wezen marginaal getoetst. Dat is weliswaar de kinderrechter, maar die treedt dan op als bestuursrechter. De tweede categorie wordt inhoudelijk getoetst, omdat het gaat om machtigingen die op grond van het BW worden gevraagd en waarvoor het BW een inhoudelijk criterium geeft wanneer een minderjarige gedwongen uit huis wordt geplaatst. Daar zal de kinderrechter toetsen. De ingrijpendheid van de tweede maatregel rechtvaardigt ook het verschil in toetsing.

Mevrouw Soutendijk vroeg ook naar het behoud van de deskundigheid bij de bureaus jeugdzorg bij overdracht van de hulpverleningstaken. Ik wijs erop dat de Raad voor de kindbescherming alleen de zogenaamde intakefunctie overdraagt aan het bureau jeugdzorg. Dat is met andere woorden de eerste beoordeling van de vraag of er een noodzaak is om tot een kindbeschermingsmaatregel over te gaan. Het bureau jeugdzorg doet dat vanuit een integrale kijk op kinderen en wat zij nodig hebben. Een belangrijk winstpunt van de



nieuwe wet is juist die integrale kijk. Als het bureau jeugdzorg denkt dat een kinderschermingsmaatregel aan de orde is, stelt het de raad daarvan in kennis. Aan de overdracht van de intake is een traject van deskundigheidsbevordering voorafgegaan. De raad heeft veel geïnvesteerd in de zogenaamde omleiding, onder andere door medewerkers te detacheren en het geven van cursussen. Ook wordt de intakeoverdracht blijvend gemonitord. Verder zijn er op uitvoeringsniveau afspraken gemaakt tussen de raad en de bureaus over de kwaliteit van de samenwerking. Op die manier wordt het behoud van kennis op dit terrein bewaakt.

Verder vroeg mevrouw Soutendijk naar de status van omgangshuizen. Zij vroeg of die tot de gemeentelijke voorzieningen of tot de voorzieningen van de Wet op de jeugdzorg behoren. Het gaat hier om een nieuwe voorziening. In overleg met het ministerie van VWS is een overzicht gemaakt van de bestaande activiteiten op het gebied van omgangsbegeleiding en onder wiens verantwoordelijkheid dat gebeurt. Het blijkt dat het aanbod op dit moment in een aantal gevallen niet aansluit bij de formele taakomschrijving van de betrokken partijen. Onder de noemer omgangsbegeleiding wordt nu een divers aanbod gedaan aan cliënten met een uiteenlopende hulpvraag. Voordat besloten kan worden waar het onder valt, dient er duidelijkheid te komen over de aard van de hulpvraag, de effectiviteit en de inhoud van het aanbod en over de kenmerken van de cliënten. Pas dan kan de vraag worden beantwoord hoe daarin voorzien moet worden, hoe die voorziening gefinancierd moet worden en of die onder de Wet op de jeugdzorg valt of elders. Het geeft aan dat men niet enerzijds een wettelijke aanspraak op zorg kan geven als men niet anderzijds regelt wat dat omvat. Anders betekent het dat in iedere vraag moet worden voorzien op kosten van de overheid. Dan zullen wij eindeloos voortborduren op dit terrein. Wie kiest voor een wettelijk gewaarborgde zorgaanspraak, kiest voor regelgeving en afbakening van de inhoud van die zorg.

Er is een aantal vragen gesteld over de landelijk werkende instellingen. Mevrouw Soutendijk vroeg of het opgaan van de landelijk werkende instellingen in de bureaus jeugdzorg niet een stap te ver is. Als deze wet wordt aanvaard, zal in de komende maanden met nog meer elan worden gewerkt aan concrete afspraken met betrekking tot de landelijk werkende gezinsvoogdij-instellingen. Die afspraken moeten recht doen aan de bestuurlijke afspraken en aan de uitvoeringstechnische aspecten die verbonden zijn aan de bijzondere positie van de landelijk werkende instellingen na invoering van de Wet op de jeugdzorg.

Het is voor alle partijen van belang dat uiterlijk op 1 juni 2004 volledige duidelijkheid bestaat over de concrete vormgeving en de mate van inbedding van de gezinsvoogdijtaken van de landelijk werkende instellingen binnen de bureaus Jeugdzorg. De verantwoordelijkheden moeten helder zijn en geen ruimte voor interpretatieverschillen bieden. De Wet op de jeugdzorg legt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de jeugdzorg bij de provincie en bij het bureau Jeugdzorg van de provincie waarin de jongere zijn verblijfplaats heeft.

Mevrouw Soutendijk vroeg mij een positief oordeel te geven over het project "10" Voor Toekomst

plus. Dat staat voor de uitvoering van een intensieve vorm van gezinscoaching door een gezinsvoogd. Mevrouw Slagter vroeg in dat verband naar de relatie gezinscoach-gezinsvoogd. U hebt al gehoord hoe ik werd gewezen op dit antwoord naar aanleiding van de vragen van mevrouw Vos. Er is geen eenvoudige duidelijkheid te geven op die vragen. "10" Voor Toekomst van het Leger des Heils is een intensieve vorm van gezinscoaching en maakt de gezinscoach twaalf tot zestien uur per week beschikbaar voor het gezin.

De gezinscoach biedt op dat moment wat mag worden genoemd: intensieve opvoedhulp. De plus staat voor de uitvoering van dat programma door een gezinsvoogd. De wettelijke taak van een gezinsvoogd is primair om toezicht te houden op een minderjarige en ervoor te zorgen dat aan de minderjarige en zijn ouders hulp en steun wordt geboden, teneinde de bedreigende situatie voor het kind af te wenden. Dat is de formulering van artikel 257, Boek I van het Burgerlijk Wetboek. Hij moet dus verbetering bereiken in de bedreigde situatie waarin de gezinsvoogdijpupil verkeert. Dat doet hij door hulp en steun te geven aan het kind en de ouders, waarbij hij erop let dat de ouders zoveel mogelijk hun verantwoordelijkheid voor het kind kunnen houden. Ik ben er geen voorstander van om dat takenpakket van de gezinsvoogd te wijzigen en uit te breiden met het bieden van intensieve opvoedhulp. Reden daarvoor is dat wanneer een gezinsvoogd zijn toezichthoudende rol combineert met de rol van een gespecialiseerde hulpverlener de uitvoering van de hulpverlening ten koste kan gaan van de primaire taak van de toezichthouder. Het belang van de gezinsvoogdijpupil dreigt dan ondergeschikt te worden aan de ongestoorde voortzetting van het hulpverleningstraject met de ouders. Met andere woorden, als een gezinsvoogd specialistische hulp verleent, zal hij minder gespitst zijn op de belangen van zijn pupil. De gezinsvoogd kan uiteraard het aanbod van "10" Voor Toekomst inschakelen, zoals hij dat ook doet met andere vormen van specialistische hulpverlening. Ik ga ervan uit dat hiermee net zulke positieve resultaten zijn te bereiken als in een vrijwillige setting.

De heer Van den Berg vroeg mij ten slotte op dit punt: kan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen worden geregeld in een algemene maatregel van bestuur? Ik ben daar geen voorstander van. Ten eerste is daar geen wettelijke basis voor en ten tweede is de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bureaus Jeugdzorg en de landelijk werkende instellingen op dit moment helder. Het bureau Jeugdzorg is namelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van de maatregelen, ook als deze door een derde geschiedt. Dat laat onverlet dat ik gevoelig ben voor de zorg van zowel de MOgroep als de instellingen over de praktische invulling van die verantwoordelijkheidsverdeling. Ik zeg toe dat ik met de betrokkenen nader zal bespreken hoe dat zo nodig verder duidelijk kan worden gemaakt.

Mevrouw de voorzitter. Ik ben hiermee gekomen aan het einde van de beantwoording van de vragen die mij specifiek zijn gesteld en ga nu over tot de beantwoording van enkele algemene vragen, onder andere over de wetgeving. Ik beluisterde bij vele sprekers de behoefte aan

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

een experimenteerartikel. Ik weet niet wat hun precies voor ogen staat. Als dat artikel zou moeten inhouden dat er alsnog in deze wet bij novelle een breed experimenteerartikel zou moeten worden opgenomen, dan ben ik daar geen voorstander van. In de eerste plaats heb ik, zoals bekend, enige terughoudendheid om op deze wijze de Grondwet te schenden. In de tweede plaats meen ik dat er al een experimenteerartikel in de wet zit, te weten artikel 37, tweede lid.

De wet, zoals die nu in ontwerp voorligt, maakt experimenteren mogelijk. Op een aantal punten kan niet worden geëxperimenteerd. Als wij het hebben over de wettelijke aanspraak op zorg, dan is moeilijk voorstelbaar dat de wet een bepaling zou bevatten, inhoudende: dit is de aanspraak, maar u kunt die wijzigen als u daaraan behoefte hebt. Ook op het punt van het indicatiebesluit en de indicatiestelling valt moeilijk in te zien dat de wet zou voorzien in de mogelijkheid van experimenteren.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik heb het zeer algemeen verwoord en ik geloof dat door anderen ook een indicatie is gegeven dat het ging om het nogal rigide karakter van de wet. Er is duidelijk niet gesproken over het omschrijven van de aanspraak. Er is vooral gesproken over de werkwijze en de uitvoering. Het antwoord van de staatssecretaris heeft daar perfect op aangesloten, want daarvan was het uitgangspunt: de horizon zal altijd vijf jaar verder liggen dan het moment waarop wij praten en het volgen van de ontwikkelingen in de jeugdzorg is een jaarlijks proces.

In algemene termen heb ik een element als een experimenteerartikel genoemd, maar ik wil nu graag weten hoe binnen de wet uitzonderingsbepalingen mogelijk zijn, dus hoe kan worden toegestaan dat de wet als het ware kan meegroeien met de ontwikkeling in het veld. Dat is de vraag geweest.

Minister **Donner**: Dan hebben wij het in wezen over hetzelfde en niet over een bepaling in de wet zelf, inhoudende dat kan worden afgeweken van de wet. Dat is wat gebruikelijk wordt verstaan onder een experimenteerartikel. Dat is duidelijk niet uw bedoeling. U vraagt hoe het geheel mee kan evolueren met de behoefte in het veld. In alle eerlijkheid moet ik zeggen dat de wet in artikel 37, tweede lid, specifiek op het punt van het aanbod de mogelijkheid bevat om andere vormen van zorgaanbod onder vigeur van deze wet te financieren, als die bij AMvB zijn aangewezen. In de tweede plaats wordt ook bij de aansprakenbepaling aangegeven dat die nader wordt geregeld bij of krachtens AMvB. Dat biedt ook flexibiliteit om geleidelijk mee te ontwikkelen.

Velen hebben gesproken over het rigide karakter van de wet. Laten wij die eens doornemen. Hoofdstuk 3 gaat over de stichting van de bureaus Jeugdzorg. Dat regelt gewoon de eisen die daaraan worden gesteld. Daarvan kunnen wij toch niet zeggen dat ervan kan worden afgeweken in het belang van het kind. Daar hebben wij het dus niet over. Hoofdstuk 4 gaat over de aanbodbepaling. Daarin zit de variatie al. Hoofdstuk 5 betreft de planning van provincie en Rijk. Ook dat is niet rigide. Dat is gewoon een kwestie van: hoe zorg ik ervoor dat ik tijdig de voorzieningen heb die nodig zijn? Ook hierbij is dus

alleen sprake van een procedurele bepaling die meegroeit met de behoefte in het veld. Idem dito hoofdstuk 6, dat over de uitkeringen gaat. Daarin zit het al genoemde artikel 37. Hoofdstuk 7 gaat over de beleidsinformatie en hoofdstuk 8 over het toezicht. Hoofdstuk 9 gaat over de inzage en bewaring. Deze wet is niet rigide. Het gaat erom dat wij, omdat wij op dit terrein in wezen particuliere instellingen willen regelen, een aantal van deze regels nodig hebben om enkele centrale elementen te waarborgen die de rijksoverheid nodig acht al zij zegt: deze instellingen kunnen in aanmerking komen om zorg te verschaffen. Maar als het gaat over de inhoud, over nieuwe voorzieningen, over nieuwe mogelijkheden, bevat de wet de mogelijkheid om dan wel bij AMvB dan wel krachtens AMvB of op andere wijze mee te groeien met die bevoegdheden binnen de centrale randvoorwaarden als toezicht en klachtrecht en andere elementen die deze wet regelt.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik heb gewezen op het verplichtende karakter van de omschrijving van de bureaus jeugdzorg. Het lijkt mij echter dat het zeer gewenst is om daarvan op regionaal of lokaal niveau af te kunnen wijken.

Minister **Donner**: Er is er maar één per provincie. De bureaus jeugdzorg zijn niet bedoeld om een inhoudelijk aanbod te verzekeren, maar om als sleutel te functioneren. Dat zijn de kanalen waarlangs het geld zal stromen. De bureaus moeten waarborgen dat het geld op de juiste plaatsen terecht komt. Met het oog op de noodzakelijke flexibiliteit moet ik één onderdeel zelf in de hand hebben, want anders dreigt chaos. Iedereen kan dan immers met als argument "ik heb het beste met het kind voor" weer wat anders gaan doen. Ik zie dus niet dat in de bepalingen met betrekking tot de bureaus jeugdzorg een argument kan zijn gelegen om in het belang van het kind een afwijkend proces te volgen.

De heer **Hamel** (PvdA): Dat ene provinciale bureau krijgt een zeer dominante positie en je kunt eraan twijfelen of alle voorgeschreven procedures noodzakelijk zijn. Het aantal algemene maatregelen van bestuur is ook niet gering. De staatssecretaris heeft al gezegd dat zij de bureaucratie wil terugdringen en ik neem aan dat dat zal gebeuren.

Minister **Donner**: De wet houdt een vrij fundamentele verandering in. Dat rechtvaardigt dat vanaf het begin nauwkeurig wordt nagegaan of de wet niet te rigide is en niet te veel bureaucratie oplevert. Zodra er aanleiding voor is, zal ik niet aarzelen om met wijzigingen te komen. Het beginsel van de wet is dat via de bureaus jeugdzorg een centrale greep op de ontwikkelingen wordt gehouden. Het is niet aan de bureaus zelf om te beoordelen of zij zich aan de regels houden. Ik denk niet dat de wet zal leiden tot een rigide situatie en een papiermolen, maar vanaf het begin zal daarop worden gelet. Ik steun de staatssecretaris op dit punt, ook wat betreft haar inschatting dat dat niet zal gebeuren. De wet is met het oog op het terugdringen van bureaucratie een stap voorwaarts ten opzichte van de bestaande situatie. Als gekozen wordt voor een wettelijk gewaarborgde aanspraak op zorg, moet alleen al met het

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

oog op de noodzaak van toezicht op besteding van middelen de mogelijkheid bestaan om de tering naar de nering te zetten als de ontwikkelingen daarom vragen. Er moeten nu eenmaal regels zijn om ervoor te zorgen dat het geld op de goede plaats terecht komt. Dat is niet rigide. Dat zijn eisen die in een rechtsstaat aan dergelijke voorzieningen moeten worden gesteld.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): De minister zegt dat nauwkeurig zal worden nagegaan of de werking van de wet niet te rigide of te bureaucratisch is. Het lijkt mij dat hij wat dit betreft wat genuanceerder is dan de staatssecretaris. Dat stelt mij gerust. Kan worden toegezegd dat bijvoorbeeld twee jaar na inwerkingtreding van de wet de Kamer wordt geïnformeerd over de stand van zaken en dat zo nodig aanpassingen worden aangebracht met het oog op de noodzaak van eenduidige financiering en aansturing? Kunnen beide bewindslieden dat gebaar maken na alle zorgen en wensen die in deze Kamer zijn geuit?

Minister **Donner**: Het is de bedoeling om de ontwikkelingen te volgen en halfjaarlijks een monitor uit te voeren met betrekking tot een aantal punten waarover door de woordvoerders is gesproken. Ik zeg gaarne toe dat twee jaar na inwerkingtreding van de wet de Kamer hierover wordt ingelicht. Als blijkt dat er aanleiding is om de regelgeving aan te passen, zal dat zeker gebeuren. Dat doet niet af aan mijn stelling dat de wet niet rigide is omdat op veel punten de regelgeving vorm en inhoud krijgt krachtens algemene van maatregel van bestuur. Ik geef toe dat op dit punt het gevaar van overregulering dreigt, maar dat heeft alles te maken met de keuze voor 15 uniform werkende bureaus jeugdzorg. Dat leidt onvermijdelijk tot meer rigiditeit en regelgeving dan wanneer er sprake is van een grote mate van flexibiliteit en mogelijkheden om van de regels af te wijken. Wat betreft die keuze zit ik ergens in het midden.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Dat is een goede positie voor een minister! Als hij toezegt over twee jaar te rapporteren over de werking van de wet, is wellicht ook het probleem van de heer Hamel opgelost. Uit die rapportage zal dan ook kunnen blijken of er een experimenteerartikel in de wet moet worden opgenomen. Het lijkt mij dat op dit moment zo'n experimenteerartikel nog niet nodig is. Deelt de minister deze analyse?

Minister **Donner**: Ja. Een experimenteerartikel is, anders dan het tweede lid van artikel 37, niet echt nodig. Als blijkt dat dat wél het geval is, zal dat op dat moment overwogen moeten worden. Men moet de wet zien als een kanalisering van ontwikkelingen. De hoofdstukken van de wet kunnen worden beschouwd als strategische punten in een veld van wat in wezen particulier initiatief is. Het centrale punt daarin wordt gevormd door de bureaus jeugdzorg. Marktwerking op dit terrein is immers niet echt mogelijk. Om vraag en aanbod bij elkaar te krijgen, is het bureau jeugdzorg nodig en niet de markt. Dat laat onverlet dat in het aanbod een aantal marktmechanismen kunnen werken.

De heer **Hamel** (PvdA): Dat is precies mijn zorg over de marktwerking in de jeugdzorg en de onafhankelijke indicatie. Er moet zogenaamd een neutraal terrein zijn.

Ik wil echter nog een aanvullende vraag stellen. Ik heb gisteren ook gezegd dat er een aantal landelijke voorzieningen is dat door deze wet voor een deel in de knel kan komen. Verder heb ik gezegd dat er regio's zijn waarin het nu anders is georganiseerd. Ik vraag mij af of dit nu echt allemaal overhoop moet worden gegooid door de introductie van deze wet. Ik begrijp de minister wel, maar ik vraag om wat meer flexibiliteit en een heldere structuur. Ik ben het ermee eens dat je dit niet allebei flexibel kunt maken, maar juist de lokale en regionale initiatieven moeten beloond worden en moeten kunnen aansluiten op adequate zorg. Dit is de belangrijkste zorg van mijn fractie.

Minister **Donner**: Dit nu net de reden waarom wij in deze wet niet een gedeconcentreerde rijksvoorziening hebben voorzien, maar provinciale bureaus jeugdzorg. De provincies worden verantwoordelijk. Ik heb niemand horen zeggen dat een van de artikelen in deze wet overbodig is, ook niet die met betrekking tot de bureaus jeugdzorg. Binnen die grenzen kunnen de provincies echter variëren naar gelang hun bevoegdheden. De wettelijke bepalingen gelden een aantal fundamentele zaken als de vorm en de rechtspersoonlijkheid en inderdaad ook het centrale element van de indicatiestelling, maar die zijn dan ook wezenlijk om te kunnen komen tot een wettelijk vastgelegde aanspraak. De rechtszekerheid vergt dat de aanspraak op dit punt niet varieert van Groningen tot Zeeland of tot Limburg. Op andere punten hebben de provincies nu juist wel die ruimte binnen de wet.

Daarom zeg ik tegen de Kamer dat zij zich niet moeten laten afschrikken door de hoeveelheid woorden en bepalingen in de wet; zij moet zich richten op de essentie van de variatie en de experimenteer mogelijkheden. Die zit in het aanbod en de wijze waarop dit kan worden georganiseerd. Juist door te bepalen dat het bureau jeugdzorg niet zelf in het aanbod zal voorzien, maar daarvoor gebruik moet maken van andere instellingen, ontstaat er flexibiliteit, maar ook door de inzet van de gezinscoach.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik ben het ermee eens dat het gaat om het aanbod van de zorg. Het gaat er alleen om welke rol het bureau jeugdzorg in dat centrale geheel zal spelen. Er is namelijk maar een bureau dat in principe de opdracht verstrekt aan de aanbieders. Het feit dat er in sommige provincies maar een aanbieder is, levert een interessante driehoeksrelatie op tussen provincie, aanbieder en bureau jeugdzorg. In de gezondheidszorg wil iedereen nu juist af van die driehoeksrelatie, maar wij laten die nu in de jeugdzorg terugkomen. Daarom is de hoofdvraag welke monopolieposities er worden gecreëerd en welke mogelijkheden er zijn om daarvan af te wijzen.

Minister **Donner**: Je creëert een monopoliepositie voor het bureau jeugdzorg, omdat in deze sector een systeem van

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

vraag en aanbod niet kan werken. Ik heb te maken met minderjarigen en problemen die ten dele ontstaan doordat de ouders onvoldoende in de opvoeding voorzien. Derhalve is het ten principale onmogelijk om de vraag te definiëren. Wij proberen dit met de gezinscoach zo goed mogelijk te ondervangen en te stimuleren. De verschillende voorzieningen zijn juist gericht op het ondersteunen van de opvoeding, maar er is geen systeem met een gedefinieerde vraag die zich op rijkskosten kan richten op een aanbod. Er kan geen gebruik worden gemaakt van marktwerking om tot een werkzaam systeem te komen. De markt -- als ik die term hier mag gebruiken -- wordt in wezen vervangen door een regulator in de vorm van een bureau jeugdzorg.

Ik ben het ermee eens dat dit een experiment is, hoewel niet helemaal want er zijn wel enkele voorbeelden bekend. In het kader van de nota Regie binnen de jeugdzorg zijn alle mogelijkheden gezien en zijn er beslissingen genomen. Nu wordt ook met enige zorg nagedacht over de vraag of bijvoorbeeld de ggz onmiddellijk onder de werking van de wet moet worden gebracht. Deze beslissingen nemen wij nu echter nog niet. Wij wachten eerst af hoe de wet werkt.

Het centrale element van deze wet is hoe het coördinatieprobleem kan worden verholpen dat er nu nog iedere keer voor zorgt dat de zaken vastlopen en dat er ongelukken gebeuren omdat de bureaus met de rug naar elkaar toe staan. De bureaus zeggen nu dat de problemen in de tussengebieden ontstaan waar zij niet aan toekomen. Ons streven is erop gericht dat een instantie verantwoordelijk wordt voor het bijeenkomen van vraag en aanbod. Die instantie moet ervoor waken dat er een aanbod is, zonder dat het bureau zelf het aanbod gaat verzorgen. Op die manier kan worden voorkomen dat het aanbod meer bepalend wordt dan de vraag. Dit probeert deze wet te doen zonder dat er mogelijkheden zijn voor marktwerking. In die zin ben ik het geheel met de Kamer eens dat wij nu een stap zetten waarvan wij zo goed mogelijk hebben vastgesteld dat die verantwoord is, maar ook dat wij niet op voorhand zeker weten dat dit het nu helemaal is. Dit is geen eindbeeld, maar een stap die wij moeten zetten om verder te kunnen komen. Ik ben het volledig met de Kamer eens dat wij moeten bewaken hoe een en ander verloopt.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik vind het een rigide regel dat de bureaus jeugdzorg gemiddeld vijf licht ambulante gesprekken mogen voeren. Ik weet niet precies waar dit in de wet staat, maar ik vind dit een rare regel. Als dit ergens anders geregeld kan worden, vind ik dat dit moet worden toegestaan. Begrijp ik goed dat de flexibiliteit die ook de minister mogelijk acht, zo vertaald kan worden dat dit soort regels geen dwingend karakter hebben en dat in redelijk overleg met het veld een uitweg mag worden gezocht?

Minister **Donner**: Ik moet u bekennen dat ik de wet niet zo goed ken dat ik met volstrekte zekerheid durf te zeggen dat een dergelijke bepaling niet in de wet staat, maar ik acht het heel onwaarschijnlijk dat een dergelijke regeling in de wet is opgenomen. Ik weet wel waar het over gaat. Ik denk dat dit in de toelichting heeft gestaan. Het gaat erom dat ik

een benedengrens moet hebben om ervoor te kunnen zorgen dat de bewaking van het bureau jeugdzorg niet zal interfereren met het verzorgen van aanbod. Het is in deze sector, maar ook in andere sectoren keer op keer fout gegaan, doordat degene die regelt, ook het aanbod verzorgt en dan primair de eigen belangen als werkgever moet laten prevaleren.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Dit is nu juist zo rigide. Omdat die grens zo scherp moet worden getrokken, kan een ontwikkeling in de praktijk die ertoe noopt dat in een bepaalde regio licht ambulant werk snel en effectief op het bureau wordt verricht, worden belemmerd door die regel. Die rigiditeit is dan zo sterk dat dit niet kan. Dit is nu precies het probleem waarover wij het nu hebben.

Minister **Donner**: Het kan wel, want daarom is die uitzondering aangenomen op het beginsel dat er helemaal geen aanbod mag worden geleverd. Als het lichte hulp is -- de definitie is in dit verband vijf bezoeken -- is dit toegestaan. Over iedere grens die je trekt, kun je twisten en je kunt steeds grensgevallen aangeven waarvan het de vraag is of het wel redelijk is. Er moet op een gegeven moment een grens worden getrokken. Hetzelfde geldt bijvoorbeeld voor volwassenheid bij 18 jaar. Ik kan u voorbeelden geven dat het volstrekt nonsens is dat een jongere op 18 jaar volwassen wordt verklaard, maar de overheid heeft die grens nu eenmaal getrokken.

Het fundamentele beginsel is dat het reguleren, de functie van het bewaken dat er iets gebeurt, niet mag worden verward met het aanbod en ik heb niemand gehoord die daartegen bezwaar heeft. Eerder is gezegd dat de grens te rigide is en daarom is ervoor gekozen dat in lichte gevallen hulp mag worden verleend. Je kunt die lichte gevallen natuurlijk ook weer iedere keer oprekken tot je aan het einde constateert dat de bureaus alles doen. Ik krijg overigens net door dat het zelfs niet in een AMvB staat, maar in een bestuurlijke afspraak met de provincies, als afbakening van de vraag wat wel licht is en wat niet. Mijn gevoelens was dus gelukkig juist.

Ik kom bij de horizonbepaling. Gisteren deed de behandeling in de Kamer mij bij tijd en wijle denken aan verschillende bijbelboeken, met name aan Prediker, want ik zag dat er niets nieuws onder de zon was en alles is ijdelheid en het najagen van wind -- althans, zo klonken sommige kritieken. Mevrouw Kalsbeek deed mij denken aan het boek Daniël, aan de tekst op de muur "gewogen en te licht bevonden". Bij verschillende leden proefde ik een worsteling, want zij hadden gewogen. Nogmaals, ook het kabinet heeft overgewogen of we dit moeten doen. Als regering kunnen wij niet spreken van een waagstuk, maar het blijft een keuze die we moeten maken. Het gaat de laatste jaren zo moeizaam op het terrein van de jeugdzorg, omdat de jeugd een moeilijke invalshoek oplevert.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voordat u verdergaat, wil ik even inspringen op uw bijbelse aanhalingen. Onze zorg is namelijk dat we het beeld van Nebukadnezar gaan oproepen en dat het gaat omrollen. Vandaar dat we daarover praten.

Minister **Donner**: Dat klopt, maar daarvoor moet er eerst een externe factor zijn, zoals die kiezel die naar beneden kwam. Maar ik ben het eens met hetgeen waarop u wijst. Dit staat niet op lemen voeten, daarvoor is er te lang gediscussieerd over deze wet, over de verschillende mogelijkheden en de fundamentele problemen. Als je kiest voor jeugd als invalshoek, dan kies je in wezen voor een containerbegrip, met alle problemen die er zijn. In de Kamer is er al gewezen op het feit dat het grootste gedeelte van de jeugd geen problemen heeft. In die zin zou je in de wet Jeugdzorg ook onderwijs kunnen onderbrengen, en de kleuterzorg, en de consultatiebureaus, de medische zorg voor de jeugd. Iets dergelijks zouden wij met de volwassenenzorg kunnen doen, onder het motto "iedere burger is volwassen". Dit geeft de spanning aan die automatisch zit in wetgeving zoals deze: de wetgever heeft, vanuit verschillende invalshoeken en op basis van de problemen in verschillende sectoren, eerst afzonderlijke regelingen opgesteld, om vervolgens te constateren dat de instellingen die daarmee ontstaan, ieder worden geregeerd door de eigen invalshoek en organisatorische belangen. Dat probleem proberen we op te lossen met deze stap. Dat leidt onvermijdelijk tot spanningen. Als men een wettelijk gewaarborgde aanspraak op zorg wil hebben, dan zullen er regels nodig zijn, dan zal een indicatiestelling nodig zijn en een zekere bureaucratie onvermijdelijk. Je kunt je best doen om dat te minimaliseren, maar onvermijdelijk is dit wel. Als we voorzieningen willen die ook over de grenzen van gemeenten gaan en nagaan of gemeenten wel hun functie vervullen, dan kunnen we kiezen voor het rijksniveau, maar de Kamer heeft altijd gezegd dat zoiets niet vanuit Den Haag kan worden geregeld. Daarom is voor het provinciaal niveau gekozen, maar ook dat was een keuze tussen lokaal en Rijk, met als gevolg de vraag: hoe doe ik het met algemene landelijk werkende instellingen en lokale instellingen? Dit soort spanningen zijn inherent aan iedere organisatie van dit veld. Je lost dat probleem niet op door in deze wet een horizonbepaling op te nemen. Het is mij niet duidelijk wat mevrouw Kalsbeek hier bedoelde: zij had het over een termijn van vier jaar, waarbinnen andere voorstellen zouden moeten worden ingediend. Dat is in wezen hetzelfde als wat andere partijen hebben gevraagd, namelijk het bewaken van de voortgang op dit terrein en voorstellen doen als dat nodig is. Mevrouw Soutendijk verzocht mij om al na twee jaar te rapporteren, wat betekent dat de voorstellen er zeker zullen zijn als ze over vier jaar nodig zijn. Maar een horizonbepaling waarin de wetgever zegt dat hij nu een aanspraak op zorg regelt en dat over vier jaar, ongeacht wat de Kamers hebben gedaan, de wet vervalt en daarmee het recht op zorg, getuigt van een onverantwoordelijke wetgever. Dan moet je er gewoon niet aan beginnen. Maar dat zou betekenen dat de huidige situatie gewoon blijft bestaan. De Kamers zijn namelijk één in hun kritiek op hetgeen wordt voorgesteld, maar niet in hun alternatieven daarvoor. De situatie in den lande met betrekking tot de kritiek op deze wet is dat men zich verenigt in de kritiek, maar de alternatieven zijn meestal: meer geld, minder regels, laat ons maar onze gang gaan. Dat kunnen wij als wetgever niet doen.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Of het nu horizonbepaling of einddoel heet, maakt niet zoveel uit. Laten wij even teruggaan naar 1994, naar het rapport Regie in de jeugdzorg. Dat rapport meldde als einddoel, kort samengevat, de totstandkoming van deze wet, inclusief de jeugd-GGZ, de justitiële inrichtingen en de LVG-sector. Dat idee is in 1994 op tafel gelegd. Staat de minister daar nog steeds achter? Is hij bereid om te zeggen dat dit op termijn nog steeds zijn einddoel is? Is hij bereid om te zeggen dat hij de justitiële inrichtingen op termijn ziet opgaan in een wet op de jeugdzorg? Op die vraag moet hij gewoon ja of nee zeggen. Als hij er ja op zegt, zijn wij het eens. De minister zegt wel dat de Kamer verdeeld is in haar kritiek, maar over het punt dat er één kader moet komen en dat genoemde sectoren daarbij moeten horen, zijn wij het hier nu eens. Het enige wat wij willen, is dat dit doel boven de markt blijft hangen. Als de minister daar bevestigend op kan antwoorden, gaan wij daar de komende jaren aan werken. Dan zijn wij inderdaad een eind gevorderd. Als de minister zegt dat hij daar nog eens over moet nadenken, hebben wij een probleem.

Minister **Donner**: Ik heb gezegd dat ik achter het voorliggende wetsvoorstel sta, ook met de punten die er in de loop van de discussie uitgenomen zijn. De conclusie was dat het niet verantwoord was om die punten nu in het wetsvoorstel onder te brengen. Daaraan lagen geldige motieven ten grondslag die nu ten beoordeling liggen aan de Kamer. De heer Van der Lans zegt nog steeds het beeld van één grote koepel te hebben waar alles onder valt. Als dat mogelijk en nodig is, is dat ook het beeld dat ik heb. Hoe kan ik de bestaande coördinatieproblemen oplossen? De heer Van der Lans miskent dat de justitiële jeugdinrichtingen op dit moment een dubbele functie hebben; enerzijds in het kader van het strafrecht, en dat deel zal niet onder deze wet kunnen vallen, anderzijds in het kader van de civiele plaatsingen. De helft van de Kamer wil dat de civiele plaatsingen uit de justitiële jeugdinrichtingen gaan. Dan is er al geen reden meer om ze onder deze wet te brengen, want dan zijn ze beperkt tot de strafrechtelijke plaatsingen. Die keuze moet dus nog worden gemaakt.

Allereerst moet het grote probleem van de ondertoezichtstellingen en de civiele ondertoezichtstellingen in de justitiële jeugdinrichtingen worden opgelost door het scheppen van behandelplaatsen op dat terrein. Ik houd nog steeds vast aan het zoeken naar mogelijkheden om de financiering te verbeteren en naar oplossingen voor andere coördinatieproblemen die door deze wet niet worden opgelost. In die zin zijn wij het eens. Uw Kamer zou echter onder ogen moeten zien dat er nooit een eindbeeld in de jeugdzorg zal zijn. Men heeft op dit moment een beeld en men had in 1994 een beeld. Dat beeld codificeren wij nu met nadere discussies. Nu hebben wij weer een beeld dat wij mogelijk, als wij er nu aan zouden beginnen, over vijf jaar zullen codificeren. Op dat moment zullen er andere vragen en behoeften zijn.

Dit wetsvoorstel is niet bedoeld om een eindbeeld te codificeren, maar om een kader te scheppen waarbinnen ontwikkelingen mogelijk worden. Ik ben ten volle bereid om de punten van zorg te bewaken die in deze Kamer tot uitdrukking zijn gekomen. Die punten zullen halfjaarlijks

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

worden bewaakt. Over twee jaar zullen wij de Kamers rapporteren over de resultaten en uitkomsten en zo nodig verbeteringen in de wetgeving voorstellen. Dat gebeurt echter niet vanuit een bepaald einddoel. Ik vrees dat het einddoel weer is verschoven op het moment dat wij daarover praten. Het wordt dan hetzelfde verhaal als de snelle Achilles die de schildpad niet kon inhalen. Steeds als hij op het punt kwam dat hij oorspronkelijk bedoelde, was de schildpad alweer verder. Daarom zal in een dynamische wereld nooit met eindbeelden kunnen worden gewerkt. Dat is de menselijke conditie.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt van 12.50 uur tot 14.20 uur geschorst.

**De voorzitter:** Ik verzoek u te gaan staan.

Geachte medeleden. Op 2 maart jl. overleed het oud-lid van de Kamer de heer Koert Meuleman. Van 13 februari 1973 tot 10 januari 1981 was de heer Meuleman lid, tevens fractievoorzitter van de SGP. Hij bereikte de hoge leeftijd van 94 jaar. Als opvolger van de fractievoorzitter van de SGP, ir. C.N. van Dis, kon de heer Meuleman in 1973 al terugzien op een éérentwintigjarige loopbaan als wethouder van de toenmalige gemeente IJsselmuiden en op een vierjarig lidmaatschap van de Provinciale Staten van Overijssel. Van dat vertegenwoordigende orgaan bleef hij tijdens zijn Kamerlidmaatschap, maar ook nog zes jaar daarna, lid. In het gedenkboek dat de Staatkundig Gereformeerde Partij in 1993 uitgaf ter gelegenheid van haar vijfenzeventigjarig bestaan, wordt de heer Meuleman gekenschetst als een bescheiden en een waardig man. Hij was veehouder van beroep in het Overijsselse Wilsum, een buurtschap onder IJsselmuiden. Een gemeente- en provinciebestuurder die indruk maakte door zijn evenwichtig en gezaghebbend optreden.

Als lid van de Kamer viel de heer Meuleman op door zijn frequente deelname aan het debat. In tegenstelling tot zijn voorgangers, die zoals in het zojuist genoemde gedenkboek stond, "spaarzaamlijk" meededen aan de debatten, hooguit een keer of drie à vier per jaar, voerde de heer Meuleman zo'n vijftien tot twintig keer per jaar het woord. Dat had zeker ook te maken met de aard van de onderwerpen op de politieke agenda van de jaren zeventig en tachtig, en met de uitgesproken en principiële visie van de SGP daaromtrent. In twee debatten over wetsvoorstellen inzake abortus, in 1976 en 1981, sprak de heer Meuleman de individuele leden van de toenmalige Kamer op hun persoonlijk geweten aan en deed hij iedere senator de ernst van haar en zijn stem beseffen.

Aan het zeer werkzame leven van Koert Meuleman, dat zoveel jaren in het teken heeft gestaan van het dienen van het openbaar bestuur, is na 94 jaar een einde gekomen. Met respect gedenken wij onze oud-collega. Van harte hopen wij dat zijn kinderen, kleinkinderen en achterkleinkinderen naast hun verdriet over zijn overlijden, ook ruimte mogen vinden voor de vele goede herinneringen aan hun vader, hun grootvader en overgrootvader.

Ik verzoek u enkele ogenblikken in acht te nemen.

\*\*

(De aanwezigen nemen staande enige ogenblikken stilte in acht.)

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Landinrichtingswet en enige andere inrichtingswetten (positie van de Centrale Landinrichtingscommissie (28967)).**

**De voorzitter:** Ik heet minister Veerman van harte welkom.

\*\*

De algemene beraadslaging wordt geopend.

\*N

De heer **Rabbinge** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De PvdA-fractie zegt de minister van harte dank voor de wijze waarop hij in de memorie van antwoord op een aantal punten ingaat. Eigenlijk had ik het woord niet willen voeren. Toch is het van belang dat ik een aantal punten nog even aan de orde stel. Het voorstel voor de reparatiewet op nr. 28967, want dat is het in feite, is dringend nodig. Voorkomen moet namelijk worden dat vormfouten en procedurele fouten bepalend zullen zijn voor het tempo en het uiteindelijke resultaat van de landinrichting. Bovendien moet worden voorkomen dat de landinrichting erdoor kan worden gefrustreerd. Dit dient te worden ondervangen. Daarom is van belang wat collega Van de Beeten erover zal stellen. De minister moet het wetsvoorstel aanpassen of met een AMvB komen, waardoor wordt voorkomen dat wij een heilloze weg krijgen met velen die bezwaar aantekenen tegen een landinrichtingsvoorstel waar zij het vaak inhoudelijk misschien niet mee eens zijn. Dat zou kunnen gebeuren op grond van vormfouten en om procedurele argumenten. Daarom is het van belang om er aandacht aan te geven. Deregulering vindt nu plaats en heeft van harte onze instemming. Het moet goed gebeuren; wij moeten ervoor oppassen dat wij niet ondoordacht dereguleren. Dat kan er namelijk heel gemakkelijk toe leiden dat reparatiewetten moeten worden ingevoerd. Het dreigt ook hier te gebeuren. Deregulering moet verstandig en snel gebeuren, maar voorkomen moet worden dat een soort reparatiewetgeving moet worden ingevoerd zoals de onderhavige.

Dat brengt mij bij het punt dat wij in de inbreng inzake het wetsvoorstel aanhangig hebben gemaakt en dat breed wordt gedragen door de Kamer. Dat is dat er een duidelijk standpunt moet komen over stroomlijning en modernisering van het landinrichtingsinstrumentarium. Nederland speelt een belangrijke rol door met een adequaat en toegesneden landinrichtingsinstrumentarium vanuit de publieke sector hulp te bieden bij het vergroten

van de concurrentiekracht van de primaire sector. Zij dient op die manier echter ook andere maatschappelijke doelen te dienen. Het is dringend noodzakelijk. De wet inzake de inrichting van het landelijk gebied, in het normale spraakgebruik de WILG geheten, moet in een behoorlijk tempo worden geïntroduceerd. In de memorie van antwoord schrijft de minister dat die wet waarschijnlijk inderdaad dit jaar zal worden geëffectueerd en geïntroduceerd. Tegelijkertijd blijkt uit beschouwingen in zowel de Tweede Kamer als daarbuiten dat aan de wet veel dingen worden opgehangen. De wet zou daarom wellicht pas in 2007 worden geëffectueerd. Dat mag absoluut niet gebeuren. Het kan bovendien worden voorkomen door de wet niet te veel op te tuigen en er niet allerlei details in te regelen. In feite is sprake van een soort raamwet die bedoeld is om op adequate wijze in te spelen op ontwikkelingen die zich voordoen. Dat vergt een instrumentarium dat niet te gedetailleerd en niet te precies moet zijn; het moet er niet te veel op gericht zijn om alle uitzonderingen nog eens te benoemen. Een en ander is gewenst omdat de dynamiek in het landelijk gebied, de veranderde inzichten inzake de inrichting van het buitengebied, de aanpassing van het Europees instrumentarium en de nota Ruimte, waarvan de minister mede ondertekenaar is, vragen om een heel flexibel, maar ook krachtig instrument om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van een goed landelijk gebied. Dat moet op een zodanige manier gebeuren dat meer maatschappelijke doelen kunnen worden gediend.

Daarom hoop ik dat de minister mijn ongerustheid kan wegnemen, die ik waarschijnlijk namens de hele commissie uitspreek. De minister moet tempo houden. Hij moet een zodanig wetsvoorstel maken, dat er ruimte is voor een andere invulling. Dat voorstel moet niet zo kwetsbaar worden gemaakt dat wij diverse malen dreigen te worden geconfronteerd met allerlei procedurele zaken. Het gaat juist om inhoudelijk zo snel mogelijk een instrument te hebben dat is toegesneden op datgene waaraan wij in de nota Ruimte en op andere plekken dringend behoefte hebben. Ik zie de antwoorden van de minister met belangstelling tegemoet.

\*N

De heer **Van de Beeten**(CDA): Mevrouw de voorzitter. Dit wetsvoorstel is voorbereid door de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit. Alhoewel ik geen lid ben van deze commissie, voer ik vandaag namens de CDA-fractie het woord omdat er enkele juridische kwesties aan de orde zijn. Dat zal ik doen met de kortste bijdrage van mij aan een plenair debat tot dusverre. Ik kan trouwens beloven dat dit de kortste bijdrage zal blijven.

Het wetsvoorstel beoogt een reparatie uit te voeren, nadat de rechtbank in Groningen vaststelde dat de bevoegdheden van de Centrale landinrichtingscommissie zonder wettelijke grondslag waren gemandateerd aan haar secretaris. In afwachting van deze reparatiewet ligt een groot aantal landinrichtingen stil. Het wetsvoorstel zal ertoe leiden dat het mandaat van de secretaris met terugwerkende kracht een grondslag in de wet krijgt.

Laat ik vooropstellen dat deze vorm van terugwerkende kracht niet op principiële bezwaren stuit bij de CDA-fractie. Het wetsvoorstel als zodanig lijkt haar ook noodzakelijk om de hangende procedures weer op gang te brengen. Het geeft echter te denken dat het probleem zich heeft kunnen voordoen. De minister is doende met een omvangrijke operatie tot vermindering van regelgeving op het terrein van zijn departement. Dat is zeer lovenswaardig. De casus van de Centrale landinrichtingscommissie geeft ons echter wel reden tot zorg over de beleidsmatige en juridische controle op die operatie. De mandatering van de secretaris van de Centrale landinrichtingscommissie was immers ook onderdeel van een operatie die beoogde om regels te verminderen en bevoegdheden bij de provincies neer te leggen. De CDA-fractie vraagt de minister dan ook, de nodige zorg te besteden aan voorkoming van zulke problemen.

Dat klemt te meer, omdat ik geattendeerd ben op een ander juridisch probleem betreffende de kern van dit wetsvoorstel. Het voorstel legaliseert een mandaatsbesluit van de commissie, namelijk het besluit zoals dat genomen is op 22 maart 1996. Op dat moment was echter het lidmaatschap van de leden van de commissie, die benoemd waren bij Koninklijk Besluit van 6 december 1990, reeds geëindigd vanwege de ommekomst van de periode van vijf jaar waarvoor zij waren benoemd, terwijl het opvolgende benoemingsbesluit dateert van 19 juni 1996. Dit roept de vraag op wie er precies op 22 maart 1996 bijeen zijn geweest. Waren dat de leden van de oude commissie dan wel de leden van de nieuwe commissie? Je kunt je zelfs afvragen of er wel leden van een commissie bijeen zijn geweest.

Daarnaast verzetten de wetten van de logica zich tegen de gedachte dat er op 22 maart 1996 een rechtsgeldig besluit genomen kan zijn. De leden van de nieuwe commissie kunnen het niet geweest zijn, omdat het benoemings-KB pas na 22 maart 1996 is geslagen. Weliswaar heeft dat besluit terugwerkende kracht tot het einde van de vijfjaarsperiode van de bij Koninklijk Besluit van 6 december 1990 benoemde leden, maar dat neemt niet weg dat er per 22 maart 1996 geen mandaatsbesluit kan zijn genomen, tenzij de commissie in nieuwe samenstelling bijeengevoegd is voordat de leden waren benoemd. En ook dan is het ten minste twijfelachtig of zo'n besluit rechtsgeldig kan zijn genomen. De leden van de oude commissie kunnen niet rechtsgeldig een besluit hebben genomen, omdat hun lidmaatschap inmiddels was geëindigd.

Indien de minister straks, deus ex machina, antwoordt dat het de nieuwe leden van de commissie waren en dat wij er vanwege de terugwerkende kracht van het benoemings-KB maar van moeten uitgaan dat hun besluit rechtsgeldig was, staat de Kamer toch voor een lastige afweging. Ik zeg dat zonder ironie. Afgezien van de twijfel die de CDA-fractie heeft bij de staatsrechtelijke houdbaarheid van het standpunt, loopt de minister het risico dat in het vervolg van de aanhangige landinrichtingsprocedures de rechter oordeelt dat het mandaatsbesluit van 22 maart 1996 eenvoudigweg non-existent is. Deze reparatiewet zou dan een volslagen slag in de lucht worden en dan zouden alle procedures weer moeten wachten op een volgende reparatie.

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

De CDA-fractie pleit daarom -- ik begrijp dat zij daarin al op voorhand wordt gesteund door collega Rabbinge van de PvdA-fractie -- voor een gedegen en veilige aanpak. Indien het besluit van 22 maart 1996 is genomen door de commissie in oude samenstelling, zou een en ander gerepareerd kunnen worden door een nieuwe algemene maatregel van bestuur te nemen en daarin met terugwerkende kracht de oorspronkelijke benoemingsduur van de leden te verlengen tot en met 22 maart 1996. Indien de nieuwe commissie bijeengewoest is, verdient het aanbeveling om door middel van een novelle op het onderhavige wetsvoorstel het mandaat in deze reparatiewet zelf neer te leggen. Met belangstelling wachten wij de reactie van de minister af.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Het is mij een genoegen om vandaag namens de fracties van SGP en ChristenUnie voor de eerste maal van gedachten te mogen wisselen met deze minister van Hare Majesteits regering. Uiteraard hoop ik op een vruchtbare gedachtewisseling. Ik voeg hier evenwel onmiddellijk aan toe dat ik deze eerste keer bij voorkeur over een ander wetsvoorstel of een ander voornemen dan het voorliggende het woord gevoerd zou hebben. Wie zich als jurist meer dan oppervlakkig in de Landinrichtingswet verdiept en meer in het bijzonder in de procedure tot ruil- en herverkaveling, komt mede gelet op signalen uit de praktijk, tot merkwaardige constatering. Ik noem enkele voorbeelden.

1. Landinrichtingscommissies maken blijkbaar ook nu nog standaard bezwaar tegen hun eigen plan van toedeling. De gronden van bezwaar worden buiten de bezwaartermijn ingevuld, wat iedere andere belanghebbende op niet-ontvankelijkheid zou komen te staan.

2. Landinrichtingscommissies plegen een peildatum voor de toedeling vast te stellen. Toch worden plannen van toedeling goedgekeurd als daarin expliciet sommige latere grondtransacties wel en sommige andere niet worden meegenomen.

3. Het feit dat na rechterlijke sluiting van de lijst van geldelijke regelingen op grond van de artikelen 217, 218 en 223, lid 2, van de Landinrichtingswet de lijst in iedere ruilverkaveling door de ambtenaren van LNV, in samenwerking met het kadaster, wordt "bijgewerkt".

Het zijn stuk voor stuk verschijnselen waarbij men zich als jurist de wenkbrauwen frons. Echt verbazing heeft de uitspraak van de rechtbank Groningen van 11 februari 2003, die de aanleiding vormt voor dit wetsvoorstel, bij mij dan ook niet opgeroepen. Immers, bij wet van 20 juni 1996 -- Staatsblad 1996, nr. 333 -- is onder meer Titel 10.1 "Mandaat en delegatie" aan de Algemene wet bestuursrecht toegevoegd. Die wet was op 1 januari 1998, dus na een zeer ruime aanpassingstermijn, in werking getreden. Het mandaatbesluit dat door de rechtbank is gekritiseerd en dat op 11 maart 1996 zou zijn vastgesteld en op 28 juni 1996 in werking is getreden, is genomen op een moment dat het bestuursorgaan dat mandateerde, de CLC, al niet meer bestond, zo is mijn conclusie. Dat had toch de vraag moeten oproepen of men dan nog wel van een mandaat kan spreken.

Hier komt nog bij dat al veel eerder dan het moment waarop de wet van 20 juni 1996 werd vastgesteld, was afgeweken van het krachtens artikel 8, derde lid, geldende Besluit taak, werkwijze en samenstelling van de CLC. Daardoor ontbeerden de goedgekeurde plannen van toedeling voldoende juridische grondslag. Men zou zich de vraag moeten stellen hoe het zou behoren te gaan met de intussen afgeronde toedelingen. In al die gevallen is de termijn voor het indienen van bezwaren ruimschoots verstreken. Het spijt mij dat ik het zeggen moet, maar LNV had deze situatie nooit mogen laten ontstaan en die zeker niet jarenlang mogen laten voortbestaan. De CLC had nooit de facto mogen ophouden te bestaan voordat de wet gewijzigd werd.

Ter zijde en misschien ten overvloede merk ik nog wel op dat ik de uitspraak van de rechtbank Groningen niet op alle onderdelen wil volgen. Zo kan men op goede gronden betwijfelen of de richtlijnen voor het plan van toedeling, die zijn toegesneden op ieder plaatselijk landinrichtingsplan afzonderlijk, als algemeen verbindende voorschriften zijn te beschouwen.

Dit is door de rechtbank weliswaar aangenomen, maar in de uitspraak van de rechtbank Zwolle van 19 februari 2003 zijn die richtlijnen -- mijns inziens terecht -- dan ook als beleidsregels gekarakteriseerd.

Ik maak nu van het verleden de overstap naar het voorliggende wetsvoorstel. Minder dan zeven weken na de uitspraak van de rechtbank Groningen, op 31 maart 2003, bood het ministerie reeds een wetsvoorstel aan de Raad van State aan. Men wilde snel een einde maken aan de ontstane rechtsonzekerheid en -- vooral -- men wilde de opgetreden stagnatie in de landinrichting in Nederland opheffen die het gevolg was geweest van die uitspraak. De Raad van State meende niet positief over dat wetsvoorstel te kunnen adviseren. Men had bezwaren tegen de wijze waarop bij formele wet aan de reparatie vorm werd gegeven. Het departement had kennelijk getracht de breuk op het lichtst te helen, en de minister verstaat ongetwijfeld wat ik met deze uitdrukking bedoel.

Ook het aangepaste wetsvoorstel gaat, los van de toegevoegde elementen, uit van de gedachte dat slechts formele bevoegdheidsgebreken achteraf hersteld behoeven te worden. In de memorie van antwoord aan deze Kamer wordt naar aanleiding van vragen onzerzijds in het voorlopig verslag vrij apodictisch gesteld dat de geconstateerde formele gebreken geen materiële gebreken, laat staan materiële benadeling van belanghebbenden tot gevolg hebben gehad. De argumenten die ter onderbouwing van deze stelling worden aangevoerd, hebben mij niet echt kunnen overtuigen. Zij zijn te veel op veronderstellingen gebaseerd. Eigenlijk komt het standpunt van de regering erop neer dat het er weinig toe doet of de Centrale Landinrichtingscommissie nu wel of niet bestond. Dit wil er bij mij voorshands nog niet in. Voorlopig houd ik het erop dat gezien de brede samenstelling van de Centrale Landinrichtingscommissie de beoordeling van richtlijnen en de goedkeuring van het plan van toedeling a priori een meerwaarde heeft ten opzichte van de vaststelling door de gemandateerde secretaris. De samenstelling van de CLC stond er verder borg voor dat de overheidsvertegenwoordigers bij een



## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

voltallige commissie nooit een besluit konden doordrukken.

Het enig juiste alternatief voor dit deel van het wetsvoorstel, het eigenlijke reparatievoorstel, was mijns inziens dan ook geweest het opnieuw bijeen roepen van de Centrale Landinrichtingscommissie om alle door de secretaris genomen besluiten opnieuw vast te stellen. Dit alternatief is weloverwogen, maar ook bewust verworpen vanwege de vertraging die dat met zich mee zou brengen. De doelstelling om de landinrichting "weer vlot te trekken" -- ik citeer de woorden uit de memorie van antwoord -- is op zichzelf legitiem. Het is echter de vraag of de voortgang echt wordt gediend als er ook na dit wetsvoorstel twijfels bij belanghebbenden blijven bestaan over de rechtmatigheid van gevolgde procedures en genomen beslissingen. Ik sluit hier aan bij de hoofdlijn van het betoog van de heer Van der Beeten. Landinrichting is en blijft een zeer ingrijpend en zeer gecompliceerd instrument. Wil het kans van slagen hebben dan is daarvoor vertrouwen van de belanghebbende burgers en hun organisaties in de overheden een absolute voorwaarde voor medewerking. Heldere procedures en een adequate rechtsbescherming zijn daarvoor onmisbare elementen. In dit verband acht ik het voorstel om een deel van de werkzaamheden van de vroegere CLC over te hevelen naar de minister van LNV niet echt gelukkig. Ik begrijp uiteraard de redenen die daartoe geleid hebben, maar politieke overheden, dus ook deze minister, verkeren in een landinrichtingsproject te vaak in de positie van direct belanghebbende. Een onafhankelijk orgaan zou mijns inziens de positie van de CLC moeten overnemen.

Tot besluit geef ik nog een advies ten behoeve van de mogelijk toekomstige Wet inrichting landelijk gebied. Op grond van het huidige artikel 220a van de Landinrichtingswet is het bestuursprocesrecht van de Algemene wet bestuursrecht niet van toepassing op besluiten op grond van de Landinrichtingswet. Deze categorische uitzonderingspositie voor dit type besluiten ware in een nieuwe wet betreffende de landinrichting zo maximaal mogelijk terug te snoeien. Ik wacht met belangstelling de reactie van de minister af.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*N

**Minister Veerman:** Mevrouw de voorzitter. Ook ik was liever voor de eerste keer met een ander wetsvoorstel naar deze Kamer gekomen. Ik zeg dat in reactie op de opmerking van de heer Holdijk die dat terecht stelde. Wij proberen nu iets goed te maken wat in het verleden is blijven liggen.

De heer Rabbinge heeft gepleit voor meer zorgvuldigheid bij wetgeving en wetgevingsprocessen. Hoe kan dat ook anders in deze Kamer? Daar heeft hij volkomen gelijk in. Dat zullen wij ons ook zeer aantrekken. Hij stelt daarbij nog de voortgang en de invulling van de nieuwe landinrichtingswet, de WILG, aan de orde. Hij pleit ervoor om die wet een raamwet te laten worden en die wet niet te veel te voorzien van allerlei

parafernalia, waardoor de zaak zou kunnen worden opgehouden. Dat ben ik volledig met hem eens. Een nieuw, vereenvoudigd en flexibel landinrichtingsinstrument zal dus onderdeel uitmaken van het wetsvoorstel voor het landelijk gebied, de WILG. In de WILG wordt verder de programmering en de sturing van het gebiedsgerichte beleid voor het landelijke gebied verankerd en de financiering daarvan in de vorm van een inrichtingsbudget. Ik ben het dus volstrekt eens met de heer Rabbinge dat wij de gedachte van de raamwet centraal moeten blijven stellen. Ik verwacht dat wij met gemeenten en provincies nog voor de zomer knopen kunnen doorhakken en dan in de tweede helft van dit jaar met het wetsvoorstel bij de Raad van State komen. Zijn waarschuwing om de zaak niet tot 2007 uit te stellen is dus niet aan dovemansoren gericht.

Ik kom nu bij de bijdrage van de heer Holdijk. Ik memoreerde al dat ik hier liever met een ander wetsvoorstel had gestaan. De heer Holdijk stelt een aantal handelwijzen van de Landinrichtingscommissie aan de orde waarbij hij gebreken meent te kunnen vaststellen. Ik vat de signalen van de heer Holdijk serieus op en zal die nader betrekken bij de herziening van de Landinrichtingswet. De heer Holdijk vraagt naar de consequenties die dat heeft voor de afgeronde toedeling. Ik stel vast dat als gevolg van het nu aan de orde zijnde gebrek in dit geval niet kan worden gesteld dat belanghebbenden hun inhoudelijke bezwaren niet naar voren hebben kunnen brengen. Immers, de CLC is kaderstellend en de Landinrichtingscommissie is het gremium waar de individuele afweging wordt gemaakt en waar de rechtsgang volledig en onbelemmerd heeft opengestaan.

Ten slotte neem ik bij het voorbereiden van de wet gaarne de aanbeveling in overweging die de heer Holdijk over artikel 220a heeft gedaan om de uitzonderingspositie maximaal terug te snoeien.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

\*N

**De heer Van de Beeten (CDA):** Mevrouw de voorzitter. In de eerste plaats sluit ik mij aan bij de woorden die zijn gesproken door collega Rabbinge en collega Holdijk over het belang van een goede wetgeving waar het gaat om de Wet herindeling landelijk gebied. Ik beklemtoon dat het niet alleen van belang is om te kijken naar de bestuurlijke afwegingen die in het kader van die wet straks moeten worden gemaakt en de financiering, maar ook naar de rechtsbescherming. Een ordentelijk regelen daarvan is mijns inziens van groot belang, juist voor het verkrijgen van draagvlak voor belangrijke besluiten op dit gebied, zoals al door collega Holdijk is benadrukt. Wij zullen bij de wijziging van de Reconstructiewet met de minister weer te spreken komen over de rolverdeling tussen bestuursrechter en civiele rechter. Ik wil hem bij dit wetsvoorstel alvast onder de aandacht brengen het belang dat ook de CDA-fractie hecht aan een gedegen rol van de civiele rechter daarbij.

Dan nu het punt waarom het gaat. De minister zegt: het probleem is opgelost in artikel V van het wetsvoorstel. Dat is echter niet het geval en dat heeft te

maken met de omstandigheid, dat de tekst van artikel V het gevolg is van de advisering door de Raad van State, die niet wist dat het mandaatbesluit is genomen door een commissie die op dat moment qua samenstelling niet de bevoegdheid daartoe had, te weten, zoals blijkt ook nu uit de beantwoording van de minister, de commissie in nieuwe samenstelling. De Raad van State is ervan uitgegaan dat de commissie er was en zegt dan: wij adviseren u om in de wet de volgende tekst op te nemen. Die is nu in artikel V te vinden. In het tweede deel van die tekst worden als het ware de besluiten gelegaliseerd die “zijn genomen overeenkomstig het mandaatbesluit van de Centrale Landinrichtingscommissie, vastgesteld in haar vergadering van 22 maart 1996”. Met andere woorden, de tekst van de wet bouwt voort op een besluit waarvan wij net hebben moeten vaststellen dat het een non-existent-besluit is. Dat maakt het alleen maar erger voor de gemiddelde burger die wij zouden moeten proberen uit te leggen wat wij hier nu hebben gedaan. Ik denk dat het echt niet anders kan dan dat de minister zich nog eens beraadt op de vraag of deze reparatiewet niet moet worden gerepareerd.

\*N

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Dank namens onze fracties voor de reactie van de minister op onze inbreng in eerste termijn. Het geeft een stuk herkenning als de minister zegt: ik was hier ook graag met een ander wetsvoorstel binnengekomen dan wij thans behandelen.

In de eerste plaats wil ik mij net zoals ik in eerste termijn expliciet heb gedaan, ook in tweede termijn aansluiten bij de opmerking van de heer Van de Beeten die in de kern de stelling bevat dat een non-existent orgaan een mandaatbesluit heeft genomen. Mijn punt in eerste termijn was vooral dat de argumentatie van de minister mij tot hier toe niet had kunnen overtuigen, omdat daarbij wordt verondersteld dat het bestaan of niet-bestaan van die Centrale Landinrichtingscommissie eigenlijk totaal irrelevant is voor de besluiten die vervolgens in mandaat zijn genomen. Ik heb in eerste termijn betoogd dat ik mij voorstel dat de Centrale Landinrichtingscommissie terwege niet alleen bestaansrecht heeft, maar ook van inhoudelijke betekenis is, ook al is het niet in concrete individuele zaken. Ik heb in de stukken gelezen dat de minister betoogt dat er geen verschil is tussen de destijds functionerende Centrale Landinrichtingscommissie en de secretaris van die commissie, omdat de ambtelijke voorbereiding van al die beslissingen identiek verloopt. Ik ken het systeem uiteraard niet van binnenuit, maar wil het zonder meer op zijn gezag aannemen. Echter, ik kan mij niet voorstellen dat er een breed samengestelde centrale commissie zit die wat dat betreft naast de inhoudelijke ambtelijke voorbereidingen niets te betekenen heeft.

Dat wil er bij mij nog steeds niet in.

Met dit wetsvoorstel wordt niet alleen reparatie beoogd, maar ook het weer op gang brengen van de procedures. In eerste termijn heb ik dat een legitiem doel genoemd en daar blijf ik bij. Daarnaast heb ik betoogd dat de rechtsbescherming van belanghebbenden met het oog

op de voortgang van het proces van het grootste belang is. Er hoeft maar één serieuze bezwaarde of een lastpak te zijn en de beoogde voortgang wordt teniet gedaan. Daarom benadruk ik nogmaals het belang van een adequate rechtsbescherming.

Voorzitter. Wij vinden het erg lastig om tot een eindoordeel te komen. Door amendering in de Tweede Kamer, waar de minister niet zo enthousiast over was, is er sprake van een zekere tegemoetkoming aan eventuele benadeelden, zij het dat op hen een zware bewijslast rust. Als de stelling van de heer Van de Beeten opgaat – een stelling die ik tot de mijne heb gemaakt – kunnen wij in feite niet voor dit wetsvoorstel stemmen.

\*N

Minister **Veerman**: Voorzitter. Het is een lastige kwestie en het komt, zoals zo vaak, op de kleintjes aan. Ik stel allereerst vast dat de positie van de CLC niet moet worden verward met die van de Landinrichtingscommissie zelve. De CLC is kaderstellend en daarbinnen heeft de Landinrichtingscommissie haar uitvoeringsbevoegdheden. Naar mijn mening gaat het niet om de vraag of de commissie nu wel of niet een bevoegdheid had. Waarom zou een besluit van een achteraf benoemde commissie niet rechtsgeldig zijn? De essentie van terugwerkende kracht is toch dat het rechtsgevolg eerder ingaat? Of het mandaatsbesluit nu geldig is of niet, de daarna door de secretaris genomen besluiten worden rechtstreeks bevestigd door artikel 5. Naar mijn mening kan op deze manier in juridische zin worden gesproken van continuïteit van het bestaan van de CLC, ook al corresponderen de diverse data niet met elkaar.

Ik heb mij afgevraagd of de CLC weer bij elkaar zou moeten worden geroepen. Er ligt geruime tijd tussen het heden en het moment van ontbinding van de CLC en in die tijd zijn sommige commissieleden overleden. Er kan dus niet meer worden gesproken van een adequate samenstelling van de commissie. Dat zou de nodige vertraging met zich meebrengen en mede daarom heb ik het op deze wijze willen oplossen. Ik benadruk dat de secretarisbesluiten rechtsgeldig zijn en dat de rechtsbescherming van burgers, die immers betrekking had op de Landinrichtingscommissie en niet op de CLC, niet is gefrustreerd.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Naar mij blijkt wenst de CDA-fractie stemming over het wetsvoorstel. Die stemming zal plaatsvinden over twee weken.

Aan de orde is de behandeling van het wetsvoorstel: **Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet**

**kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) (blz. 5098-5112) (87); (5197) (90) (2002-2003).**

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**: Ik heet minister Remkes van harte welkom.

\*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Er was eens een Nederlands kanoteam. Een Nederlands en een Japans bedrijf daagden elkaar uit in een jaarlijks te houden kanorace, met in iedere kano 8 kanoërs. Allebei de teams gingen oefenen. En op de dag van de race waren beide teams op hun best.

De Japanners wonnen met een kilometer voorsprong. Na de nederlaag was het moreel van het Nederlandse team tot een dieptepunt gedaald. Het management van het Nederlandse bedrijf besloot dat er volgend jaar gewonnen moest worden. Daarom werd er een projectgroep opgericht om de problemen te onderzoeken. De projectgroep ontdekte na veel onderzoek dat bij het Japanse team 7 kanoërs roeiden en één de instructies gaf, terwijl bij het Nederlandse team 7 kanoërs de instructies gaven en één roeide. In deze crisissituatie gaf het management van het Nederlandse bedrijf een duidelijk bewijs van zijn leiderscapaciteiten: het huurde meteen een adviesbureau in om de structuur van het Nederlandse kanoteam te onderzoeken. Na vele maanden van hard werken, kwamen de experts tot de conclusie dat er in het Nederlandse kanoteam te veel mensen instructie gaven en te weinig mensen roeiden. Met behulp van het rapport van de experts werd besloten de structuur van het kanoteam te wijzigen. De wijziging hield in dat er nu 4 kanoërs instructies zouden geven, 2 kanoërs toezicht zouden houden, één kanoër hoofd van de toezichthouders zou zijn en één kanoër zou roeien. Bovendien werden er maatregelen genomen om die ene roeier te motiveren: "we moeten zijn werkgebied vergroten en hem meer verantwoordelijkheden geven." Het jaar erna won het Japanse team met twee kilometer voorsprong!

Het Nederlandse bedrijf ontsloeg de roeier onmiddellijk met als reden zijn slechte resultaten op het werk. Maar ondanks dat werd er een flinke bonus uitgekeerd aan de toezichthouders voor de grote inzet die het kanoteam had getoond. Het externe adviesbureau maakte een nieuwe analyse waarin naar voren kwam dat de juiste tactiek was gekozen, dat de motivatie goed was, maar dat het materieel verbeterd moest worden. Het Nederlandse bedrijf is nu bezig een nieuwe kano te ontwerpen.

Als deze vertelling geen enkele realiteit met de werkelijkheid had, zouden we er hartelijk om kunnen lachen en vervolgens kunnen overgaan tot de serieuze behandeling van het voorliggende wetsontwerp. Zo eenvoudig is het echter niet. Helaas zijn er meer overeenkomsten tussen de vertelling als metafoor en de werkelijkheid dan ons lief is. We zullen daar in onze bijdrage aan refereren.

Het belang van kwaliteitsbevordering rond rampenbestrijding is door de rampen van Enschede en Volendam terecht prominent op de politieke agenda gekomen, maar neemt nog in belang toe omdat -- helaas en

afschuwelijk genoeg -- ook in ons werelddeel terroristische aanslagen onderdeel van een dagelijkse werkelijkheid aan het worden zijn. Rampen van dit formaat doen een groot beroep op de kwaliteit van de uitvoering van de rampenbestrijding waarin disciplines met verschillende organisatiestructuren en verschillende culturen plotsklaps eensgezind moeten samenwerken. Wil dat resultaat opleveren, dan zal er vooral veel geoefend moeten worden, dan zal de nadruk op de uitvoering centraal moeten staan. Wat dat betreft maken wij ons grote zorgen over het voorliggende wetsvoorstel waarin de bestuurlijke drukte rond de verantwoordelijkheden en het toezicht zo groot dreigt te worden, dat het zicht op de uitvoering aan het verdwijnen is.

Op vragen betreffende dit punt is de minister in de memorie van antwoord uitvoerig ingegaan. Daarvoor hartelijk dank. Maar helaas moeten wij constateren dat de inhoud van het uitgebreide antwoord ons niet overtuigd heeft van het toezichtmodel zoals in dit wetsvoorstel op tafel ligt. We zullen onze bezwaren toelichten.

Er wordt onderkend dat ontwikkelingen op verschillende beleidsterreinen aanleiding zijn om de organisatie van het toezicht in het binnenlands bestuur fundamenteel te bezien. Daarvoor worden voornemens rond een klankbordgroep en workshops ontvouwd en wordt nu al aangekondigd dat die brede gedachtewisseling een flinke tijd nodig zal hebben. Het wordt zeer wel denkbaar geacht dat als gevolg van die brede gedachtewisseling -- een vergelijking met de projectgroep en adviesbureau van de kanorace komt bij ons op -- initiatieven tot wijziging genomen gaan worden.

Is de minister bezig om een voorzet te maken op basis waarvan deze brede gedachtewisseling kan plaatsvinden? Wat is de inzet, welke kant wil hij zelf op? Zonder richting is iedere brede gedachtewisseling immers tot mislukken gedoemd. En hoe zijn de eerste oriënterende gesprekken verlopen waarvan in de memorie van antwoord sprake is? Ook willen wij graag meer duidelijkheid over het tijdschema waarin de gedachtewisseling plaatsvindt en tot een afronding in beleidsvoorstellen zal komen. Waarom kiest de minister overigens voor een nieuwe brede gedachtewisseling, terwijl er een aantal goede adviezen bij hem op tafel liggen? Om te beginnen het advies van de Raad voor het Openbaar Bestuur "Veiligheid op niveau" gedateerd februari 2003 en tot op heden niet voorzien van een kabinetsstandpunt, terwijl in de Kaderwet adviescolleges geregeld is dat het kabinet binnen drie maanden met een standpunt dient te komen. Daarnaast liggen er adviezen van de VNG, de commissie-Brouwer, en het IPO, bij monde van Theo Toonen, op basis waarvan beide colleges met een gezamenlijk voorstel over de organisatie van het toezicht naar de minister gekomen zijn. Deze voorstellen proberen de dichtheid van toezichthoudende organen te verminderen, waardoor de verantwoordelijkheden duidelijker afgebakend kunnen worden. Immers, door te veel toezichthouders raken de verantwoordelijkheden maar al te vaak zoek, zo stelt Toonen in zijn advies.

Wij hadden graag de voorstellen in dit wetsvoorstel willen toetsen aan de langetermijnvisie van het kabinet en hebben daarom ook aangedrongen op behandeling van dit

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

wetsvoorstel, nadat het kabinetsstandpunt over het ROB-advies uitgebracht zou zijn. Wij betreuren het zeer dat dit niet mogelijk is gebleken. Wat zou er nu precies misgaan, wanneer de behandeling van dit wetsontwerp pas plaatsvond nadat er meer duidelijkheid was verkregen over de visie van het kabinet op langere termijn? Op veel plaatsen, zo niet alle, zijn regio en gemeenten er allang in geslaagd om zonder wet de bestuurlijke en territoriale congruentie te realiseren. Dat geen uitstel geduld kan worden komt ons dan ook enigszins gekunsteld over. Misschien kan de minister toch eens nader ingaan op de vraag wat er nu echt misgaat wanneer eerst het kabinetsstandpunt op het ROB-advies afgewacht? Kan hij eveneens aangeven hoe het daar nu mee staat?

In dit wetsvoorstel is voorzien in een stevige uitbreiding van het toezicht op provinciaal niveau, zonder dat dit vermindering van toezicht op een ander niveau tot gevolg heeft. Dat vinden wij onbegrijpelijk. Er wordt gesproken over twee vormen van bestuurlijk toezicht: de provincie enerzijds en de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, de IOOV, anderzijds. Het onderscheid tussen beide inspecties zou zijn dat de ene procedureel en de andere inhoudelijk van aard is. Het toezicht van de provincie is voornamelijk procedureel van aard, zo wordt gesteld op pagina twee van de memorie van antwoord; de IOOV is verantwoordelijk voor een inhoudelijke vorm van toezicht. Er wordt echter meteen aan toegevoegd: "natuurlijk kijkt zij ook of aan procedurele voorschriften is voldaan". Andere citaten: "Het college van Gedeputeerde Staten houdt toezicht op het gemeentelijk rampenplan, de Commissaris van de Koningin ziet toe op het gemeentelijke rampenbestrijdingsplan" en "Daarnaast krijgt de provincie de bevoegdheid om over de inhoud van de plannen aanwijzingen aan de gemeente te geven". Ik citeer nu uit de memorie van antwoord. Uit die citaten wordt duidelijk dat, als er al een onderscheid gemaakt zou moeten en kunnen worden tussen een procedureel en inhoudelijk toezicht -- waar wij ernstig aan twijfelen -- het onderscheid hier bepaald niet helder en eenduidig gemaakt is. Op de ene bladzijde staat dat het toezicht van de provincie procedureel van aard is en op de andere bladzijde wordt de provincie de bevoegdheid toegekend om over de inhoud van de plannen aanwijzing te geven. Dus niks alleen maar procedureel, ook inhoudelijk heeft de provincie een rol te vervullen. En de IOOV kijkt ook naar de procedurele voorschriften; daar wordt zelfs de toevoeging "natuurlijk" aan gekoppeld.

Om de verwarring nog wat te vergroten worden er binnen de provincie twee organen met verschillende bevoegdheden onderscheiden, die van de Commissaris der Koningin en die van het College van Gedeputeerde Staten, beide verantwoordelijk voor verschillende onderdelen van het toezicht op de rampenbestrijding.

Voor zover wij hebben begrepen, hebben de studies en analyses rond met name de ramp in Enschede ons geleerd dat het probleem vooral gelegen is in sectoraal georiënteerde inspectiediensten, die ieder verantwoordelijk zijn voor een klein deeltje. Niemand is dan echter voor het totaal verantwoordelijk. Daaruit zou toch op zijn minst de

les getrokken moeten worden dat er niet meer, maar minder toezichthoudende organen nodig zijn, en dat het vooral moet gaan om toezicht op de samenhang der onderdelen, dus om integraal toezicht en eenduidige verantwoordelijkheid. Waarom is die les niet getrokken?

Voor onze fractie is het duidelijk dat in eerste instantie de gemeente, operationeel verantwoordelijk is voor openbare orde en veiligheid en daardoor ook voor de rampenbestrijding. Daarbinnen is een bijzondere rol weggelegd voor de burgemeester. Voor het merendeel spelen de rampen zich af op lokaal niveau. Dat zal zo blijven en daarom ligt daar ook het zwaartepunt van de aansturing en het primaire toezicht. Op gemeentelijk schaalniveau heeft de burgemeester een specifieke bevoegdheid, evenals het college van B en W. De rol die de gemeenteraad speelt dan wel zal moeten spelen, is minder helder gedefinieerd in onze ogen. Zou het niet zinvol zijn om in de wet zelf de verantwoordingsplicht van het College van B en W en van de Burgemeester aan de gemeenteraad op te nemen? Dat vroegen wij aan de minister en hij antwoordde, dit niet nodig te vinden, omdat er een algemene verantwoordingsplicht is van het College en van de leden, zoals neergelegd in de gemeentewet. Dat is juist, maar wij zouden er de voorkeur aan hebben gegeven dat de positie van de gemeenteraad met betrekking tot rampenplannen en rampenbestrijding was versterkt, omdat dan in ieder geval gewaarborgd zou zijn dat de gemeenteraad op de hoogte wordt gesteld, ook al vraagt deze er zelf niet om. Wij achten dit vooral van belang omdat openbaarmaking van plannen, en discussie daarover, de betrokkenheid van burgers kan vergroten. Daardoor kunnen de bewustwording en de inzet van burgers met betrekking tot rampen worden versterkt. De inzet en de eigen verantwoordelijkheid van burgers bij rampen mogen en kunnen niet worden onderschat.

Af en toe doen zich rampen voor van bovenlokaal karakter. Het is niet onwaarschijnlijk dat rampen van bovenlokale aard zullen toenemen. Naast de rampen in Volendam en Enschede, die de directe aanleiding vormen voor het wetsvoorstel dat voorligt, valt te denken aan rampen als wateroverlast, besmettelijke dierziekten en terroristische aanslagen. De keuze om de operationele verantwoordelijkheid bij bovenlokale rampen regionaal aan te sturen, lijkt qua schaal een logische. Het laatste woord over de wijze van aansturing op regionaal niveau is echter nog niet gesproken. Het ROB-advies gaat hier nader op in met een niet-oninteressant model. Of het de 26 veiligheidsregio's moeten zijn waar dit wetsvoorstel van uitgaat, of dat het er op termijn minder kunnen zijn, moet in de praktijk blijken, maar de ruimte tot bijstelling moet er dan ook wel zijn.

De indeling van de veiligheidsregio's langs provinciegrenzen lijkt lang niet altijd de meest logische en kan leiden tot afstemmings- en afstandsproblemen zoals blijkt uit de stedendriehoek. De logica om Deventer in één regio met de IJssel/Vecht-regio onder te brengen, is ver te zoeken, maar de beslissing schijnt genomen te zijn. Wel ligt er nog een aantal aanvullende vragen en harde voorwaarden ter tafel, zoals wij begrijpen. Hoe denkt de minister daaraan tegemoet te komen? Er zijn ook tal van andere voorbeelden te noemen, zoals het voorbeeld dicht bij mij in de buurt: Hattem. Deze plaats is bijna voor alles

**VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

op Zwolle aangewezen. Een bovenlokale ramp zal zich naar alle waarschijnlijkheid voordoen op het grondgebied van Zwolle, bijvoorbeeld op het spoor -- de chloortrein rijdt nog steeds enkele keren per week door een dichtbevolkt gebied -- of op de A28, maar Hattem en Zwolle behoren ieder tot een andere veiligheidsregio en ieder tot een andere provincie. Het is dan ook van het grootste belang dat er, behalve regionale afstemming, afstemming tussen de verschillende regio's plaatsvindt. Daarbij gaat het niet alleen om de aansturing, maar vooral om de uitvoering. Wij hebben uit de memorie van antwoord opgemaakt dat dit ook een belangrijk aandachtspunt van de minister is.

Toezicht op provinciaal niveau, en wel door de Commissaris van de Koningin, komt ons logisch voor, maar dan wel met gelijktijdige afbouw van de rijksinspectie. Wij zouden ons goed kunnen voorstellen dat de rol van de Commissaris van de Koningin een rol is van portefeuillehouder namens GS, en dus niet als rijksorgaan. GS legen verantwoording af aan Provinciale Staten. Jaarlijks wordt een jaarverslag gemaakt voor Provinciale Staten en voor de minister.

Het is prima om kaders te stellen, bij te dragen aan criteria voor basisvereisten en op rijksniveau praktijktesten te ontwikkelen, maar laat het toezicht in belangrijke mate plaatsvinden door de Commissaris van de Koningin als portefeuillehouder namens het College van Gedeputeerde Staten, die daarover verslag uitbrengt aan de minister, onder nader te stellen randvoorwaarden.

Nog bij een ander punt willen wij kort stilstaan. Allereerst zijn wij verheugd dat de minister van VWS en de IGZ na aanvankelijke scepsis over de inzet van de brandweer bij spoedeisende medische zorg alsnog onder voorwaarden bereid zijn, daaraan hun medewerking te geven of het anders gezegd niet meer te verbieden, waarvan even sprake was.

Het merendeel van de rampen speelt zich af op lokaal niveau. Naast professionals spelen vrijwilligers een grote rol bij de bestrijding en nazorg van kleinere en grotere rampen. Op dit moment is de vrijwillige inzet bij politie, brandweer en het Rode Kruis nog sterk aanwezig. Hij staat echter onder druk, enerzijds door onrust over bijvoorbeeld de opschaling van de gemeentelijke brandweer naar een regionale brandweer, anderzijds door omstandigheden zoals de ARBO-wetgeving, werkgevers die niet meer zonder meer tijdens werktijd vrij willen geven, andere woon-werkverhoudingen en toenemende activiteiten in de vrije tijd.

In de memorie van antwoord onderkent de minister het belang van de inzet van vrijwilligers en verwijst hij naar een onderzoek dat in 1999 verricht is naar deze inzet. Uit dat onderzoek kwam een aantal conclusies naar voren, waarop actie is ondernomen. Wij verzoeken de minister met klem om het vraagstuk van de inzet van vrijwilligers serieus te nemen en het belang van een gemeentelijke brandweer met veel vrijwillige inzet blijvend mogelijk te maken door actief te bevorderen dat werkgevers een dergelijke vrijwillige inzet faciliteren, door te zorgen dat er breed geworven zal worden en door goede afspraken te maken over de rechtspositie van vrijwilligers. De inzet van vrijwilligers is verbonden met

gemeenschapszin, met draagvlak in de samenleving, met het oppakken van verantwoordelijkheden, allemaal zaken waar juist dit kabinet zich terecht erg druk over maakt.

Ten slotte: het geld. Er is gevraagd of de ter beschikking gestelde middelen voldoende zijn voor de uitvoering van de taken. Ook gemeenten en de verantwoordelijken binnen de veiligheidsregio's maken zich daar ernstig zorgen over. Ik citeer uit de brief d.d. 17 december 2003 van de Commissaris van de Koningin van de Provincie Utrecht aan de burgemeesters in de provincie: "Steeds zichtbaarder wordt dat er zeer veel werk moet worden verzet om tot een goede rampenbestrijdingsorganisatie te komen, terwijl de capaciteit bij brandweer, politie, GHOR en gemeenten niet in overeenstemming is met het te leveren werk. Inmiddels lijkt de werkvoorraad beperkt te worden tot de meest basale randvoorwaarden, maar zelfs voor die actiepunten blijkt het vrijwel onmogelijk capaciteit van de hulpverleningsdiensten (en dan vooral de brandweer) vrij te maken. Daarnaast hechten brandweer, politie en GHOR andere waarden aan de verschillende actiepunten, waardoor het vooral bij discussiëren over de prioriteitstelling in plaats van het daadwerkelijk uitvoeren van het werk, blijft."

Het komt ons voor dat met name voor de taken op regionaal niveau meer middelen nodig zijn en vrijgemaakt moeten worden, en dan niet om met elkaar te discussiëren, maar vooral om met elkaar te oefenen. Was het niet de oefening, die volgens het spreekwoord de kunst baarde? Voor het oefenen zullen meer middelen nodig zijn en wij stellen voor om die middelen ter beschikking te stellen en de dekking daarvoor te vinden in de afbouw van de overmaat aan landelijk toezicht. Overigens zullen gemeenten, regio's en provincies hun financiële prioriteitstelling ook moeten aanpassen, gelet op de urgentie van het veiligheidsvraagstuk en gelet op de gevoelens van angst en onrust bij de bevolking. Van beleid naar uitvoering!

Samengevat zal duidelijk zijn dat de fractie van de PvdA behalve instemming met de doeleinden van de voorliggende wet ook ernstige twijfels heeft over de verdeling van de verantwoordelijken met name betreffende het toezicht. De gelijkenis met de kanoërs kunnen wij maar niet kwijtraken. Als het al geen zeven kanoërs kunnen worden en één die instructie geeft, laten wij het dan vooral beperken tot zes kanoërs, één die instructie geeft en één die toezicht houdt.

Wij wachten met meer dan gewone belangstelling de antwoorden van de minister af, voordat wij ons definitief standpunt bepalen ten aanzien van de voorliggende wet.

\*N

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. De CDA-fractie is verheugd dat na en ten gevolge van helaas spraakmakende rampen de regelgeving over de rampenbestrijding en de voorbereiding daarvan op de helling is gezet en in dit wetsontwerp is bijeengebracht. In grote lijnen kan onze fractie zich vinden in de opdrachten die de wet geeft aan de verschillende overheidslagen en --

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

op één belangrijk onderwerp na -- ook in de uitwerking daarvan.

Dat ene onderwerp is de vormgeving van het toezicht van bestuursorganen op het beleid en het uitvoeringswerk van de andere bestuursorganen, waar het betreft de gemeentelijke en regionale rampenplannen.

In de schriftelijke voorbereiding hebben wij onze zorg daarover al uitgesproken. Ook hebben wij het gebrek aan inzichtelijkheid in het samenspel tussen de toezichthouders gememoreerd en gevraagd of er in een aantal gevallen geen dubbel toezicht is. De minister liet ons weten dat door de regeling in haar huidige vorm doublures in het toezicht van de provincies en de rijksinspectie worden voorkomen. Wij blijven daar vraagtekens bij zetten. Ik zal onze bedenkingen nog eens adstrueren.

In het voorlopig verslag schreven wij al dat de zinsnede in de memorie van toelichting, ik citeer: "De provincie kan in het kader van haar toezichthoudende taak rechtstreeks in de planvorming ingrijpen, de inspectie heeft over de gehele linie van de brandweerzorg en de rampenbestrijding een signalerende taak" ons niet vermocht te overtuigen van welke instantie nu precies welke bevoegdheden heeft. Het nadere antwoord van de minister heeft ons evenmin overtuigd. Om dat te staven rest dus niets anders dan dat antwoord nu op zijn merites te beoordelen. Welnu dan, de minister schrijft dat de provincie voornamelijk een procedurele vorm van toezicht houdt. Als je artikel 7 van het wetsontwerp in ogenschouw neemt, is er wel degelijk ook sprake van een vorm van inhoudelijk toezicht. Gedeputeerde Staten moeten er immers op toezien dat het rampenplan aan wettelijke eisen voldoet. Bovendien moeten zij beoordelen of het plan nog wel actueel is. Als het gemeentebestuur niet adequaat op de wensen van Gedeputeerde Staten ten aanzien hiervan reageert, kan laatstgenoemd college zelfs zelf het plan op kosten van de gemeente vaststellen.

In de toelichting in de memorie van antwoord op deze overneembevoegdheid neemt de minister alle twijfels over een inhoudelijke toetsing weg door te schrijven -- ik citeer: "Daarnaast krijgt de provincie de bevoegdheid om over de inhoud van de plannen aanwijzingen aan de gemeente te geven". Dit is derhalve onmiskenbaar een heldere tegenspraak. Wij lezen voorts dat de minister over de tweede toezichthouder, de inspectie, schrijft dat deze verantwoordelijk is voor een inhoudelijke vorm van toezicht. In de volgende zin wordt daar echter al aan toegevoegd -- ik citeer: "Natuurlijk kijkt ook zij of aan alle procedurele voorschriften is voldaan". Minister, het is toch niet vol te houden dat er geen doublures zijn? Via het aan de orde zijnde wetsontwerp is een nieuw artikel 19a in de Brandweerwet gecreëerd, waarin aan het bestuurlijk toezicht ook nog eens een extra dimensie is gegeven. Daarin staat immers letterlijk dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de voorbereiding op de rampenbestrijding door een aantal bestuursorganen toetst en dat nog wel in overeenstemming met onze ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Verkeer en Waterstaat en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dat is dus nog net niet de helft van

het hele kabinet! In de memorie van antwoord wordt wel uitgelegd dat het de bedoeling is om in een tijdsbestek van vier jaar iedere regio door te lichten op de voorbereiding van de rampenbestrijding, maar de wettekst waarover wij het vandaag hebben, zegt niets over de wijze van gezamenlijkheid, over de relatie tot het toezicht door de provincie, laat staan over de consequenties van dit gebrek aan coördinatie voor degenen die deze bestuurlijke drukte moeten ondergaan, dus de gemeenten en de regio's. Wij roepen daarbij nog eens herinnering dat ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in een brief van oktober vorig jaar aan de Eerste Kamer schreef dat in deze wet de toename van planfiguren, toezichtrelaties, bestuurlijke rapportages, inspectierapporten en dergelijke als overorganisatie en overregulering werd gekenschetst. Hetzelfde schreef zij eerder aan de Tweede Kamer.

Wij zijn bang dat deze bestuurlijke drukte tweewegbrengt dat door de toezichtsbomen het rampenbos niet of nauwelijks meer is te zien. Daarom vroegen wij de minister in de schriftelijke ronde om hierover alsnog meer helderheid te scheppen voor de toezichthouders en vooral voor de regio's en de gemeenten. Wij deden daarbij de suggestie om bijvoorbeeld bij Koninklijk Besluit een nadere en genuanceerdere invulling van de regelgeving tot stand te brengen met daarin een concretere scheiding en verdeling van verantwoordelijkheden en, waar mogelijk, met nadere regels voor samenspel en overleg tussen de toezichthouders. Nog concreter stelden wij voor om dat alsnog te doen overeenkomstig de manier waarop in het Besluit op de ruimtelijke ordening onder andere de toezichtsfiguren als uitvloeisel van de Wet op de ruimtelijke ordening worden uitgewerkt. De minister heeft daarop geantwoord van mening te zijn dat de verdeling van de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde verantwoordelijkheden aan duidelijkheid niets te wensen overlaat. Zij is in zijn ogen werkbaar voor de komende jaren. Hij voegde hier aan toe dat hij niet wilde vooruitlopen op een fundamenteel debat dat hij de komende jaren wil voeren over de organisatie van het binnenlands bestuur, zo die verantwoordelijkheden al anders kunnen worden belegd.

Wij zijn van oordeel dat de vraag naar een nuancering, verheldering en opheffing van doublures nauwelijks iets te maken heeft met de algemene verdeling van bevoegdheden in het binnenlands bestuur. Wij menen ook dat wij nog een keer omstandig hebben aangetoond dat er een te onoverzichtelijk en te onduidelijk geformuleerd en afgebakend toezichtsregime in de wet is opgenomen. Wij achten dat een ernstige tekortkoming, zo ernstig dat wij sterk betwijfelen dat dit wetsontwerp tot wet moet worden verheven. Daarom vragen wij de minister nog eens of hij niet bereid is om door middel van een nadere algemene maatregel van bestuur tot een helderder en meer afgewogen toezichtsregime te komen. Wij vroegen dit bij de schriftelijke behandeling ook al en wachten het antwoord van de minister op dit punt graag af.

Tot slot maken wij een opmerking over de territoriale congruentie die in dit wetsvoorstel dwingend wordt voorgeschreven. Als regel geldt dat de gebiedsindeling voor de brandweerregio's en de GHOR-regio's wordt afgestemd op de indeling van gemeenten in

politieregio's. Uitzonderingen zijn mogelijk -- ik citeer de memorie van toelichting -- maar dan moet wel duidelijk zijn aangetoond dat afwijking noodzakelijk is. Onze vraag is welke criteria de minister hanteert om uitzonderingen toe te staan; deze vraag wordt niet beantwoord door de wet of de toelichting bij de wet. Uiteraard is onze vraag ingegeven door de lopende studies op dit punt ten aanzien van bijvoorbeeld Mook en Middelaar, de Stedendriehoek, Hattem en Schiphol/Haarlemmermeer. Ten aanzien van enkele van deze knelpunten meldde de minister in een algemeen overleg in de Tweede Kamer op 25 februari van dit jaar dat er nog geen concrete beslissing was genomen. Ook ten aanzien van dit punt wachten wij de beantwoording door de minister met belangstelling af.

\*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De VVD-fractie heeft waardering voor de meer planmatige en multidisciplinaire aanpak bij de voorbereiding op en het oefenen voor een ramp, zoals neergelegd in het onderhavige wetsvoorstel. De rampen in Enschede en Volendam hebben immers de noodzaak aangetoond van een kwaliteitsslag in de voorbereiding op en de uitvoering van de rampenbestrijding. Daar komt vandaag de dag bij de voorbereiding op de beheersing van een ramp als gevolg van mogelijke terroristische aanslagen. De tekortkomingen tot nu toe worden door de regering duidelijk en naar het oordeel van onze fractie goed aangepakt met een verbeterde regelgeving voor en voorbereiding op rampenbestrijding. Mijn fractie dankt de minister voor zijn uitgebreide antwoord op het voorlopig verslag. Toch blijft er voor mijn fractie nog een aantal vragen en opmerkingen over.

Allereerst betreft dit de ingewikkeldheid van de processen in de veiligheidskolom. Er spelen vele verbeterprocessen, zoals bij de brandweer, de geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen(GHOR), het ambulancevervoer en de politie. Welke volgtijdigheid heeft de minister hier voor ogen om in ieder geval de rampenbestrijding op korte termijn de noodzakelijke kwaliteitsverbetering te doen ondergaan? In dit verband wijst mijn fractie op het advies van februari 2003 van de Raad voor het Openbaar Bestuur, "Veiligheid op niveau, een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's". De regering heeft in de Tweede Kamer toegezegd eind vorig jaar met een standpunt ten aanzien van dit advies te zullen komen. Het is inmiddels april 2004 en de dringende vraag is: kan de minister nu, in dit debat, in grote lijnen aangeven op welke wijze het ROB-advies een rol speelt bij de invoering van het voorliggende wetsvoorstel? Immers, zowel de bestuurlijke inbedding, als de wijze van financiering wordt in dit advies behandeld.

In het kader van een beoordeling van het beleid tot vermindering van de regelzucht en de bureaucratie, een majeur aandachtspunt van onze fractie, houden wij enige zorg over de buitengewoon complexe en omvangrijke besluitvormingsstructuur voor het vaststellen van het beheersplan en de organisatieplannen. Daarbij zijn verschillende bestuursorganen en alle gemeenteraden in de

regio betrokken, terwijl de provincie vervolgens een toetsende rol heeft, alsook de minister, middels de Inspectie openbare orde en veiligheid. Kan de minister aangeven op welke wijze meer helderheid in de verantwoordelijkheidstoedeling en in de samenwerking tussen de verschillende bestuurslagen kan worden aangebracht bij de praktische uitvoering van dat toezicht?

Nu uit de memorie van antwoord blijkt dat de minister de incongruentie in de regio rond Haarlemmermeer en Schiphol voorlopig accepteert met een nadrukkelijke eis tot verbetering van de kwaliteit, vragen wij ons af of deze "halve oplossing" verantwoord is. En hoe lang duurt voorlopig? Welke indeling heeft de minister voor ogen? En wat is de laatste stand met betrekking tot deze problematiek in de stedendriehoek Apeldoorn-Deventer-Zutphen? Mijn fractie vraagt dit mede naar aanleiding van de aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkszaken gerichte brief van de Stuurgroep congruentie stedendriehoek-IJssel-Vecht die in afschrift naar de woordvoerders van deze Kamer is gezonden.

Tot slot wil ik nog een reactie geven op wat in de memorie van antwoord naar aanleiding van de Dakota-ramp in september 1996 gesteld wordt over de overgang van de hulpverlening op zee naar de opvang van de slachtoffers op het land. Uit de memorie van antwoord blijkt dat deze minister deze problematiek opnieuw heeft opgepakt. Aangezien dit in het verleden kennelijk niet met succes is gebeurd, vragen wij de minister of hij dit gat in de rampenbestrijding zo snel mogelijk met wet- of regelgeving wil dichten. De vergadering wordt van 11.55 uur tot 16.05 uur geschorst.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) (28168).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Ik dank beide bewindslieden voor de antwoorden die zij vanochtend hebben gegeven op onze vele vragen bij dit wetsvoorstel. Het moet mij van het hart dat er vele goede intenties zijn en dat er hoop voor de toekomst is gegeven, maar wat betekent dat voor het heden en voor de uitvoering van de wet nu? De discussie is er steeds over gegaan dat er waarschijnlijk geen zaligmakend wetsvoorstel jeugdzorg is waarin de grote visie of het grote idee gestalte krijgt. Wij hebben geconstateerd dat de gedachten, de omstandigheden, het aanbod en de vraag welke mensen al dan niet door de hulpverlening worden behandeld steeds weer andere zullen zijn en dat dit door alle jaren heen zo zal blijven.

Daarom heb ik een experimenteerartikel genoemd dat in de wet zal worden opgenomen -- ik heb vanochtend gezegd dat het ook anders kan -- waardoor de wet zal kunnen meegroeien met de veranderende omstandigheden. Daarbij was een belangrijke vraag over welke onderdelen van de wet het ons ging. Dat was met name hoofdstuk 3 over het Bureau Jeugdzorg. Wij hebben in ieder geval goed gehoord dat de minister over twee jaar wil bekijken of een dergelijk experimenteerartikel noodzakelijk is en of het beter tegemoet zal kunnen komen aan de praktijk. Voor mijn fractie is nu de vraag, los van het experimenteerartikel, hoe concreet aan een aantal vrijheidsraden tegemoet kan worden gekomen.

Ik heb goed gehoord dat ook de regering vindt dat het zwaartepunt van de uitvoering van de wet op provinciaal niveau moet liggen en dat daar een zekere flexibiliteit moet bestaan om invulling te geven aan de jeugdhulpverlening. Ik heb het in het verlengde van de provincie uiteraard ook over het Bureau Jeugdzorg. De minister heeft ook gezegd dat, als er signalen zijn dat de wet te rigide of te bureaucratisch is, er voorstellen tot wijziging op het huidige wetsvoorstel zullen komen. Is er binnen de provincie voldoende ruimte? Kunnen de huidige uitvoeringsregels nog eens worden getoetst aan het uitgangspunt dat er niet te veel centraal wordt geregeld wat decentraal mogelijk is? Zullen bijvoorbeeld ook toekomstige maatregelen van bestuur aan dat element worden getoetst?

Een ander punt voor een experimenteerartikel betreft de bijzondere voorzieningen. Ik heb in dat verband De Glind genoemd. Helaas ligt het net over de grens van Utrecht in Gelderland. De provincies die het meest gebruikmaken van De Glind zijn Noord-Holland en Zuid-Holland; daarbij noem ik meteen de steden Amsterdam, Den Haag en Rotterdam. Geantwoord werd dat de huidige wet wel degelijk de mogelijkheid bood om dergelijke voorzieningen in stand te houden. Dat is juist, want formeel wordt het in artikel 3.7 geregeld; de bekostiging ervan wordt in artikel 37 geregeld. Het gaat nu toevallig over Gelderland. Ik heb aangegeven dat er vijf aanbieders zijn. Bieden zij gezamenlijk voldoende continuïteit om dergelijke voorzieningen in stand te houden? De omvang is niet supergroot. Dat wil zeggen dat er steeds een matig aanbod zal zijn dat druppelsgewijs binnenkomt. De jongeren blijven daar bijvoorbeeld twee tot vier jaar. Hoofdvraag is wat de regering bij de uitvoering van deze wet denkt te doen om deze voorzieningen een reële mogelijkheid te bieden om in stand te blijven. Er zijn meerdere voorbeelden hiervan te geven. Ik noem ze expres, want het gaat uitdrukkelijk om die voorzieningen die heel moeilijk plaatsbare kinderen uitzicht bieden op een beter leven.

Ik kom bij het Bureau Jeugdzorg en de indicatiestelling. De staatssecretaris heeft aangegeven aan dat het mogelijk is dat hulpverleners uit het veld participeren binnen het Bureau Jeugdzorg. Er zijn parttimers die voor het ene deel zijn aangesteld bij een hulpverlener en voor het andere deel bij het BJ. Er zou dus een wisselwerking zijn. Zij onderschreven ook het belang dat er kan zijn als de kennis vanuit het veld ook in Bureau Jeugdzorg zijn neerslag krijgt. Daarbij is ook weer de vraag of dat via

parttimers moet worden geregeld. Stel dat Bureau Jeugdzorg een afspraak maakt met hulpverlenende instellingen. Is er dan de mogelijkheid dat hulpverleners een halfjaar, bijvoorbeeld op detacheringsbasis, participeren in het bureau en daarna weer teruggaan naar de zorgaanbieder? Hierdoor blijft de kennis over de hulpverlening op het bureau op niveau. Verder komen er echt professionele indicatiestellingmensen. Als dat het enige is wat je doet, behoor je niet tot de gezondste beroepsgroep. De lol van het werk is dan echt niet zo groot. De kennis en ervaring is dan opgeslagen als wij willen komen tot integrale oordelen.

Ik heb meer elementen proberen aan te geven die niet zozeer liggen op het terrein van anders werken, als wel op de mogelijkheden op lokaal niveau om af te wijken van de regelgeving, waarbij wel degelijk recht wordt gedaan aan de bedoelingen van de wet.

Wat is de indicatiestelling die het Bureau Jeugdzorg afgeeft? Is het juist dat het bureau eigenlijk een indicatiestelling geeft die gericht is op de onderbouwing van de aanspraak en dat die nodig is om de werkelijke hulpverlening te kunnen financieren? Als dat zo is, zou het goed zijn als in een aantal gevallen een indicatiestelling achteraf kan worden gegeven. Ik denk aan een gemeentelijke sociale dienst of een schooladviesdienst die goede indicaties opstelt voor het probleem dat een bepaald kind heeft of het probleem in een bepaald gezin. Moet dan de hele indicatiestelling helemaal opnieuw worden gedaan bij Bureau Jeugdzorg of is er een reële mogelijkheid dat als er een goede relatie is tussen het bureau en de betrokken schooladviesdienst achteraf een indicatiestelling kan worden gegeven? Ik zeg dit, omdat het 21 weken wachten kan besparen. Mijn fractie hecht er sterk aan dat op dit gebied naar de praktijk wordt gekeken en dat de aansluiting tussen praktijk en theorie overeind blijft.

Ik kom op de relatie tussen gemeente en provincie. Het viel mij op dat de staatssecretaris nogal vanuit de provincie antwoord gaf over de gemeenten. Zij wist heel goed aan te geven welke functies de gemeente zou moeten hebben. Wij zijn het daarmee eens. Het scharnierpunt tussen provincie en gemeenten kwam echter wat minder aan bod. Ik kan mij voorstellen dat er duidelijke vragen moeten worden gesteld of in het jeugdzorgplan, dat elke vier jaar moet worden gemaakt, geen uitdrukkelijke ankerpunten moeten worden opgenomen waarop de gemeente duidelijk aanspraak kan hebben op Bureau Jeugdzorg. Ik bedoel het woord "aanspraak" niet zo letterlijk als wanneer ik het gebruik in relatie tot kinderen. Na het door de staatssecretaris toegezegde onderzoek moet duidelijk worden gemaakt dat er geen flessenhals komt tussen de gemeentelijke voorzieningen en die van de provincie, waardoor het gemeentelijk niveau wordt gefrustreerd en waardoor het Bureau Jeugdzorg een relatief autonome positie gaat innemen.

In de ogen van mijn fractie brengt de introductie van deze wet op voorhand meer bureaucratie dan er was. Er zal goed aan moeten worden getrokken om die bureaucratie wat meer terug te dringen. Mogen wij de antwoorden van de staatssecretaris zo begrijpen, dat zij nog eens kritisch naar de regelgeving wil kijken of het niet een onsje minder kan bij het voorschrijven van regels?



## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

Het viel op dat justitie een geheel aparte positie inneemt en dat de staatssecretaris steeds sprak over de integratie van hulpverleningsvormen. Mijn fractie vraagt om een toezegging dat er de komende jaren met een horizon -- niet als een steeds verschuivend perspectief, maar als een einddatum -- verdere stappen worden gezet om de GGZ, justitie en alle andere hulpverleningssectoren om te smeden tot een werkelijk integraal aanbod. Ik wil het vooral focussen op dat integrale aanbod, maar dat hoeft niet één instelling te betekenen. Bij justitie zie je onderdelen van de psychiatrie, maar het omgekeerde is ook het geval. Ook bij alle hulpverleninginstellingen zie je onderdelen van de psychiatrie en van justitie terugkomen. Wij willen een integraal aanbod, maar ik heb het dan niet over het screenen door bureau jeugdzorg. De zorgaanbieders moeten bezien hoe er tot een integraal aanbod kan worden gekomen.

De twijfel bij mijn fractie over het wetsvoorstel is groot. Dat heb ik ook in eerste termijn duidelijk naar voren gebracht. De beantwoording van de vragen en de zo mogelijk concrete toezeggingen zullen bij het eindoordeel van mijn fractie een cruciale rol spelen.

\*N

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Voorzitter. Ik dank de bewindslieden voor de uitgebreide beantwoording. De antwoorden getuigen van een groot vertrouwen bij de bewindslieden dat met deze wet de juiste richting met de jeugdzorg wordt ingeslagen. De antwoorden geven ook blijk van een realiteitszin, want in deze opzet gaat het om een nieuwe weg in de jeugdzorg. De minister van Justitie kwalificeerde bureau jeugdzorg vanmorgen als een noodzakelijk experiment in een stelsel dat de aanspraak op jeugdzorg creëert, omdat die in de ene provincie niet mag afwijken van die in de andere. Dat is voor onze fractie overtuigend. Dit stelt ons ook gerust als het gaat om de uniformiteit van de besluitvorming, waarover ik eerder sprak. Dat daarvoor werkmodellen en methodische handboeken nodig zijn, gelet op allerlei andere aspecten, zie ik als een uitvloeisel van het pakket aan regelgeving dat met deze wet meekomt. De minister van Justitie heeft toegezegd dat ook dat de komende twee jaar nauwkeurig wordt gevolgd, zodat duidelijk wordt wat noodzakelijk is en wat kan worden gemist. In dit kader is het wellicht toepasselijk niet te spreken van een stofkam, maar van een roskam dat door het regelgevingpakket moet worden gehaald. De komende twee jaar moet de regelgeving zo kritisch worden bekeken dat datgene wat kan worden gemist daadwerkelijk wordt geschrapt.

De bewindslieden hebben ook gezegd dat de toegangssleutel niet rigide mag en zal worden. Daar zijn wij het hartgrondig mee eens. Dit komt tegemoet aan wat mijn collega van de PvdA-fractie heeft gezegd over de ruimte die er moet zijn om ook via andere toegangswegen toegang te krijgen tot de jeugdzorg. De toezegging dat een aanpassing van de wet wordt voorgesteld als blijkt dat de regels te rigide zijn, acht ik winst. Het opnemen van een eindbepaling in de wet, zodat die over vier jaar verval, vind ik een voorbeeld van te grote rigiditeit. Gelet op de toezeggingen van de regering, maar ook vanuit het

perspectief van het belang van het kind vind ik dat een niet verantwoord weg.

Het gestelde dat het ontbreken van een financieringsbron adequate hulpverlening niet belemmert, omdat bureau jeugdzorg naar alle problemen kijkt en niet naar het zorgaanbod is naar mijn oordeel een te beperkte voorstelling van zaken. Naar mijn waarneming kunnen zorgaanbieders op dit moment nog niet alle hulp van elke categorie aanbieden. De financieringsbron is nog steeds medebepalend voor schaarste of ruimte in het zorgaanbod. Het onderzoek dat Justitie nu noodzakelijkerwijs gaat doen naar de zorg die in de justitiële sector wordt geboden, waardoor civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten samen worden gebracht, zou kunnen worden gemist als er een financieringsbron was geweest.

Het aanbod was dan op elkaar afgestemd. Er was dan een aanbod vanuit de jeugdpsychiatrie en vanuit de zwaardere categorie hulpverlening, zoals deze bij justitie wordt geboden. Jongeren met psychiatrische problemen zaten dan niet in de jeugdgevangenis.

Mijn fractie blijft dus voorstander van een ontwikkeling naar een stelsel met een eenduidige financiering en een eenduidige aansturing. We zien het als een handreiking van de staatssecretaris dat zij een onderzoek daarnaar heeft toegezegd. Mijn fractie verwacht wel dat een dergelijk stelsel over vier jaar in de wet kan worden ingevlochten. Ik heb deze verwachting neergelegd in een motie, die ik dadelijk zal indienen.

Mevrouw de voorzitter. Ik wil nog een paar puntjes op de i zetten naar aanleiding van de antwoorden die vanmorgen zijn gegeven. Het feit dat indicatiesteller een nieuw beroep is en dat deskundigheid vereist is die kan worden ingehuurd, is een realiteit. Dat mag zeker niet alleen beperkt worden tot inhuren van de kwaliteit uit de jeugd-GGZ-sector. Ik zou ervoor zijn om dat ook vanuit de jeugdhulpverleningssector mogelijk te maken. Ik dring er verder op aan om via beroepsopleiding te starten met een specialisatie voor mensen die de indicatiestelling moeten gaan verrichten.

Mevrouw de voorzitter. De antwoorden over de toereikendheid van het financiële kader zijn geruststellend. De staatssecretaris heeft nog eens expliciet uiteengezet dat eventuele maatregelen niet de kwaliteit en de capaciteit zullen betreffen. Dit stelt mijn fractie gerust. Zij heeft gezegd dat het bij eventueel te treffen maatregelen zal gaan om vraagbeperkende maatregelen. Ik vraag mij af of daarbij gedacht wordt aan het introduceren of verhogen van een eigen bijdrage. Ik wijs erop dat dit nu in jeugdhulpverleningsland als een drempel functioneert. Ik vind het alleen aanvaardbaar om kosten in rekening te brengen die via het besparingsmodel moeten worden vastgesteld.

Ik wil ook graag een opmerking maken naar aanleiding van de uiteenzetting over het in stand blijven van zorgaanbod over de provinciegrenzen heen. Die mogelijkheid zit in de wet. Ik ben ervan overtuigd dat daar zeker in de eerste jaren best mee toegekomen kan worden. Theoretisch klopt het model dat men voor de lange termijn afspraken kan en zal maken, maar de staatssecretaris moet het proces zorgvuldig blijven volgen. Dit hulpsegment is zeer specialistisch, gericht op meervoudige problematiek

**VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

en betreft vaak een levensbeschouwelijk aanbod. Ik vrees dat de ontwikkeling en investering in dit hulpsegment niet van een toereikend aanbod in één provincie kan leven en het zal moeten hebben van een aanbod van over de provinciegrenzen heen. Er moet zorgvuldig op worden toegezien dat dit aanbod er blijft en dat het zich mee blijft ontwikkelen met nieuwe normen die zich in het veld voordoen.

Mevrouw de voorzitter. De minister van Justitie heeft een onderzoek toegezegd naar de scheiding van de civielrechtelijk en strafrechtelijk geplaatsten. Hij heeft daarbij niet aangegeven wanneer dit onderzoek wordt afgerond en op welke wijze de uitkomsten van dit onderzoek zullen sporen met de bouwplannen van de justitiële jeugdinrichtingen. Ik heb alleen gehoord dat het onderzoek er niet toe zal leiden dat maatregelen voor het eind van 2004 geïmplementeerd kunnen worden. Kan de minister hier nog iets naders over zeggen?

Ik heb een opmerking gemaakt over de aansluiting van de jeugdzorg op de voorliggende voorzieningen. Ik heb daarbij als voorbeeld het omgangshuis genoemd. De uiteenzetting van de minister dat eerst moet worden vastgesteld waar de hulp thuishoort, illustreert de problematiek van de grensoverschrijdende vormen van zorg. De minister zegt dat eerst moet worden vastgesteld of de hulp zich richt op de ouder of het kind. Ik zou zeggen dat dit een pasklaar voorbeeld is van zorg die valt onder de Wet op de jeugdzorg, omdat het daar gaat over hulp die geboden kan worden aan de jeugdigen en de ouders.

Ik vraag mij dan af waar dat onderzoek nog voor nodig is. Naar mijn idee valt het onder de Wet op de jeugdzorg. Als nog onderzocht moet worden waar het onder valt, vraag ik mij af wanneer de resultaten van dat onderzoek kunnen worden verwacht.

Gisteren heb ik de suggestie gedaan om in het gemeentelijke voorzieningentraject in ieder geval één trekkende instantie aan te wijzen. Ik heb daarbij gewezen op de GGD. De staatssecretaris heeft aangegeven dat zij zover niet wil gaan, maar dat er via de Wet op de maatschappelijke ondersteuning op de een of andere manier toch een kader komt dat aan dat segment van de zorg sturing gaat geven. Ik blijf eraan hechten dat er bij de gemeentelijke voorzieningen op de een of andere wijze een voortrekker komt die ervoor zorgt dat de rest van het jeugdbeleid op gemeentelijk niveau op peil komt.

De minister heeft gezegd dat over de landelijk werkende gezinsvoogdij-instellingen op 1 juni 2004 duidelijkheid wordt gegeven. Ik heb echter niet gehoord waar die duidelijkheid zich op richt en welke keuze is gemaakt. Blijft de expertise van deze instellingen en het levensbeschouwelijke karakter dat zij aanbieden behouden bij de weg die op 1 juni van dit jaar wordt ingeslagen? Met de analyse van de minister van Justitie over de taak van de gezinsvoogdij en de gezinscoach ben ik het eigenlijk wel eens. De opvatting dat toezicht niet samengaat met hulp is een juiste weergave van de taak van de gezinsvoogd, als de gezinsvoogd maar signaleert dat een bepaald gezin behoefte heeft aan een gezinscoach en als die gezinscoach dan maar via een andere weg kan worden aangeboden.

Gisteren heb ik al aangegeven dat onze eindconclusie afhangt van de antwoorden die de

bewindslieden in dit debat geven. Ik moet zeggen dat die antwoorden op veel terreinen verhelderend zijn. Op sommige terreinen zijn nog vragen opengelaten. Dat betekent dat er nog wel wat wensen over zijn gebleven. Onze eindconclusie luidt in ieder geval dat de wet geschikt is om de jeugdzorg verder te ontwikkelen. Het kader waarbinnen dat moet gebeuren heb ik in een motie neergelegd. Deze motie is medeondertekend door de leden Hamel, Slagter, Van der Lans en Van den Berg.

\*M

De **voorzitter**: Door de leden Soutendijk-van Appeldoorn, Hamel, Slagter-Roukema, Van der Lans en Van den Berg wordt de volgende motie voorgesteld:

De Kamer,

gehoord de beraadslaging,

overwegende dat ook na de invoering van de Wet op de jeugdzorg ten behoeve van een doelmatige en kwalitatief goede jeugdzorg een eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg noodzakelijk is, opdat de regie in en de bekostiging van de jeugdzorg duidelijker wordt gestroomlijnd;

overwegende dat daarbij ook van belang is dat de samenhang en afstemming van de jeugdzorg met het lokale preventieve jeugdbeleid op orde zijn;

constaterende dat de Wet op de jeugdzorg zeer bureaucratisch van opzet is en nog steeds uitgaat van diverse naast elkaar lopende financieringsstromen voor de verschillende onderdelen van de jeugdzorg;

van mening dat de jeugdzorg nog duidelijk verbetering behoeft in het terugdringen van bureaucrativering, de eenduidige financiering en aansturing;

verzoekt de regering de Kamer binnen twee jaar te rapporteren over de mede door de provincies en grootstedelijke regio's bereikte voortgang in de organisatie en stroomlijning van de jeugdzorg en over de mede bij de provincies en grootstedelijke regio's opgedane ervaring bij de implementatie van de wet alsmede over de stand van zaken met betrekking tot de aanpassing van de Wet op de jeugdzorg ten aanzien van de eenduidige financiering en aansturing, opdat over 4 jaar de beoogde samenhang en doelmatigheid in de jeugdzorg ook daadwerkelijk zijn gerealiseerd,

en gaat over tot de orde van de dag.

Zij krijgt nr. F (28168).

\*\*

\*N

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Allereerst dank ik beide bewindslieden hartelijk voor hun uitgebreide toelichtingen. Voorzover ik dat kan nagaan, zijn bijna al mijn vragen beantwoord. Over dat feit was ik uiterst tevreden, niet over alle antwoorden. Daar kom ik zo meteen nog op.

Gisteren had ik het over een ei, maar wij hebben zojuist in een vergadering van de commissie voor LNV geconstateerd dat een ei een wonderbaarlijk product is waarin je in feite de hand van de schepper kunt zien. Het is immers een volmaakt product. Dit wetsvoorstel is nog geen volmaakt product, maar een couveusekindje.

Ondanks de lange draagtijd is het in de couveuse terechtgekomen. Wij hebben een aantal opmerkingen gemaakt waardoor dit kindje uiteindelijk mogelijk toch op zijn benen terecht zal komen, maar daar zal ik aan het eind op terugkomen. Er is dus nog wat zorg nodig. Er zijn ook nog wat onduidelijkheden; daar zal ik nu op ingaan.

Ik krijg van de staatssecretaris graag nog een toelichting op het onderzoek naar de financieringsstromen. Daarover is gesproken in het kader van een opmerking van de geachte afgevaardigde van de VVD. Wat is nu precies de opzet van het onderzoek, de opdracht, het doel en het streven en op welke termijn kunnen wij hierover een antwoord verwachten?

Het tweede punt dat ik wil inbrengen, is de bureaucratie. Ik ben erg blij dat de regering inziet dat met dit hele wetsvoorstel veel bureaucratie meekomt. De minister zei dat wij moeten waken voor een teveel aan voorschriften. Ik ben blij dat hij heeft toegezegd dat daar kritisch naar wordt gekeken. De kwalificering van mevrouw Soutendijk over de stofkam en de roskam sprak mij aan. Ik vraag mij af hoe er gemonitord wordt. Heeft Actal daar ook weer een rol in? In eerste instantie had ik al gevraagd naar de rol van de in het overleg met de Tweede Kamer genoemde deskundigencommissie. Ik wil dus nog iets duidelijker hebben hoe er gemonitord wordt. Wat moet ik mij overigens bij dat monitoren voorstellen? Wat wordt er vastgelegd en hoe breed of hoe smal gebeurt dat? Het gaat ook om de wachttijden, de wachtlijsten en het zorgaanbod. Wie bewaakt de monitor en hoe bureaucratisch wordt dat dan? Dat is natuurlijk altijd het spanningsveld.

Ik heb ook een vraag over de rechtstreekse verwijzing. Ik wil graag weten wanneer de AMvB hiervoor komt en hoe het dan gaat met de voorlichting aan de rechtstreekse verwijzers.

Wij hebben vanmorgen al gestoeid over de deskundigheid voor de onafhankelijke indicatie. De conclusie van de heer Hamel was dat "onafhankelijk" neerkomt op "multidisciplinair": hoe meer mensen er om de tafel zitten, hoe onafhankelijker het wordt. Ik betwijfel dat. Je kunt kiezen tussen enerzijds een schaap met vijf poten en een hoog deskundigheidsniveau en anderzijds vijf schapen die bij elkaar in een hok zitten met vijf meningen en vijf deskundigheidsterritoria, met het risico van tijdsverlies. Bedenk dan ook nog hoe ingewikkeld het soms is om vergaderingen te beleggen met allemaal parttimers; ook dat schiet vaak niet op. Mijn advies is daarom: zorg voor een snelle triage van een hoog niveau, waarbij gemakkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen spoed en "kan wel wachten" ofwel taken voor het

gemeentelijke niveau. Voor die triage heb je een hoog deskundigheidsniveau nodig. Ik ben benieuwd naar de reactie van de staatssecretaris daarop. Mijn conclusie is dat dit een nieuwe tak van sport zal zijn. Zojuist is al gezegd dat een indicatiesteller een nieuw beroep is. Daar moet aan gewerkt worden. Ik denk dat daarvoor kwaliteitseisen en een definitie van de opleidingseisen ontwikkeld moeten worden. Daarbij neem ik direct ook nog even mee dat de deskundigheid zeker ook medisch zou moeten zijn. Het is vaak best moeilijk om somatisch gedrag te onderscheiden van psychisch gedrag. Juist afwijkingen daarvan kunnen stoornissen in het gedrag veroorzaken die niet altijd makkelijk te duiden zijn.

Ik ben dan ook blij met de werkgroep die de knelpunten moet inventariseren en die advies geeft over het integreren van de jeugd-GGZ binnen de indicatietaak van het Bureau jeugdzorg.

Bij de gezinscoach is wat mij betreft de afbakening ten opzichte van de gezinsvoogd duidelijk geworden. Wij hebben vanochtend gesproken over de behoefte. Ik denk dat er ook hulpverleners zijn die hierbij een bepaalde behoefte hebben. Het kan soms zijn dat die hulp dwingend wordt opgelegd aan een gezin. Daarover wil ik graag de mening horen van de minister. Die zei vanochtend dat er aangesloten moet worden op de behoefte van het gezin. Juist gezinnen waarbij alles heel complex verloopt, hebben echter soms baat bij een wat directief opgelegde gezinscoach.

Bij de voorliggende voorzieningen is het afbakenen van de functies en de verschillende territoria te prijzen. Lastig is echter dat er competitie kan ontstaan. Wij willen echter graag een keten, een soort vloeiende lijn, met een goede onderlinge afstemming over wie wat moet doen. Helaas is iedere ketting zo sterk als zijn zwakste schakel. Mevrouw Soutendijk heeft gesproken van het scharnierpunt. Dat deed mij denken aan het kettinkje dat ik onlangs op het Binnenhof ben verloren omdat het slotje kapot was. Dat bracht mij in een weemoedige sfeer. In diverse gemeenten bestaan verschillende situaties. In mijn eigen dorp, waarin ook de heer Klaassen woont, is te zien dat kleine dorpen niet altijd in staat zijn om de voorliggende voorzieningen goed op poten te zetten. Ik vraag mij dan ook af of hierbij naar de mogelijkheid van samenwerking en taakdelegatie wordt gekeken. Ik wijs op het voorbeeld van het RIO, een vergelijking die overigens gedeeltelijk mank gaat. Het is heel belangrijk om samenwerking te steunen.

De toelichting van de minister over de justitiële jeugdinrichtingen was voor mij duidelijk. De bouw kan pas in het jaar 2006 voltooid worden. Het tekort aan behandelplaatsen is een taak voor meerdere partijen. Een en ander moet breed bekeken worden. Dat lijkt mij prima. Ook ik zie het plan van aanpak met belangstelling tegemoet. Is het jaar 2006 ook het moment waarop het plan van aanpak geëffectueerd is? Of mogen wij eerder een zekere oplossing zien van dit probleem?

Ik ben blij met de duidelijke toelichting van de minister op de marktwerking. Ik denk dat bij het definiëren en reguleren van de hulpvraag het Bureau Jeugdzorg een goede rol kan spelen. Het spreekt mij als huisarts aan. Het is ook van mijn rol. Ik denk dat daarbij niet krampachtig aan begrippen zoals aanbodgericht, vraaggestuurd en

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

marktwerking moet vastgehouden worden. Zij gaan dan een eigen leven leiden. Dat is niet goed.

De staatssecretaris heeft nog geen antwoord gegeven op de vraag naar het indiceren van mensen die reeds hulp ontvangen als de wet in werking treedt. Ik heb gelezen dat er binnen een half jaar een indicatiebesluit moet zijn. Om hoeveel indicatiebesluiten gaat het? Dat moet volgens mij extra druk op de poort geven. Wordt dit extra gefaciliteerd?

Ten aanzien van de jeugdreclassering het volgende. Mijn zoon heeft vandaag beleidsdag. Hij sms-te mij met de vraag hoe het bij ons gaat. Ik heb hem verzekerd dat ik bij deze minister een grote empathie voor de jeugdreclassering heb bespeurd. De minister ziet het belang van de jeugdreclassering in. Hij heeft begrip voor de problemen. Ik hoop dat de regels de uitvoering van een goede jeugdreclassering niet in de weg staan.

De VN-commissie inzake de rechten van het kind heeft kritiek geuit. Ik heb de minister geen specifieke reactie op die kritiek horen geven.

Het ging toch zowel over het uitvoeren van ons asielbeleid als over kindermishandeling? Kan de minister daarop nog kort reageren?

Een belangrijk punt vind ik het afwegen van de belangen van de natie tegen die van het kind dat zich niet kan verdedigen. Dit voert mij in gedachten terug naar mijn tijd als vertrouwensarts, waarin ik zo vaak heb ervaren dat kinderen in de knel het zo moeilijk kunnen hebben en dat ouders zoveel meer mogelijkheden hebben. Zij kunnen een advocaat nemen, maar een kind kan dat niet. Daarom vind ik dat wij daar heel duidelijk voor moeten opkomen.

De wet is een stap, maar geen eindpunt. Zij vormt een kader, waarbinnen ontwikkeling mogelijk is. Duidelijk is vastgesteld dat het eindbeeld niet is gehaald, te weten één financieringsstroom, een eenduidige aansturing en samenhang in het hulpaanbod. Wel is erkend, dat dit het streven is. Voor mij is dit een wenkende horizon en niet een wijkende horizon die als afgrond zou kunnen dienen. Onzes inziens maakt de wet experimenten mogelijk en de minister heeft dit volgens mij beaamd. De desbetreffende paragraaf gaat echter alleen over het financiële aspect. Ik neem aan dat wij dit zo ruim mogen uitleggen, dat de wet inhoudelijk kan meegroeien met de ontwikkeling in het veld. Gaandeweg komen knelpunten tevoorschijn en die zullen door monitoring naar boven komen. Wij moeten maar zo denken: een wet wordt niet voor de eeuwigheid gemaakt. Het gaat over het hier en nu en in het hier en nu is veel onvolkomen. Eventuele aanpassingen zien wij natuurlijk belangstellend tegemoet en wij nemen aan dat daar de periode van twee jaar voor staat die mevrouw Soutendijk ook heeft genoemd. Om die reden hebben wij ons aangesloten bij haar motie.

\*N

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik sluit mij aan bij die laatste woorden. In het hier en nu is nog veel onvolkomen, maar dat neemt niet weg dat de beide bewindslieden op een heel grondige wijze de vragen hebben beantwoord. Daarvoor zeg ik hun hartelijk dank. De beantwoording was ook niet volmaakt, want dan zou ik

hier niet staan. Ik heb nog een aantal dingen die ik met de bewindslieden wil delen.

Wat betreft de vraag of de rijksfinanciering voldoende is, ben ik gerustgesteld, omdat de staatssecretaris een heldere uitspraak heeft gedaan: als het om welke reden dan ook toch gaat knellen, dan zal dat niet ten koste gaan van de kwaliteit. Wij moeten dan bezien hoe wij het oplossen; misschien door beperking van de groei van de vraag.

Wat de eenduidige financiering betreft merk ik op dat onder meer daarvoor de motie is ingediend. Daar staat onze handtekening onder, dus daarover zal ik geen opmerking meer maken.

Sommige mensen die aan de rand van de provincie wonen, kunnen soms gemakkelijker in een andere provincie deskundige hulp krijgen. De minister zegt dat decentralisatie op dit punt mogelijk is, als er goede afspraken over worden gemaakt. Die afspraken kunnen worden gemaakt en dat heeft mij gerustgesteld. Ik kom zo meteen nog even terug op het punt van de landelijk werkende instellingen.

Ik heb de staatssecretaris enkele indringende vragen gesteld over de patiëntenrechten. Wij hebben een scala aan patiëntenrechten in wetten neergeslagen, maar dat werkt niet zo goed. Hoe gaat het nu in dit werkveld? Wat zijn de rechten van de cliënt en van de ouders in de jeugdzorg? Zelf vind ik dat de problematiek in dit veld nog complexer is dan in de gezondheidszorg. Er is sprake van onderlinge verdeeldheid en van versnippering van cliënten en hun organisaties. De inbreng is dus niet optimaal. Nu is er een particulier initiatief genomen om een platform in te stellen om hierover na te denken. Wat zijn de noodzakelijke randvoorwaarden om de patiëntenrechten tot gelding te brengen? Vindt de staatssecretaris dit een goed initiatief en wil zij dit steunen?

Dan nog iets over de landelijk werkende instellingen. De minister heeft gezegd dat zij een belangrijke taak vervullen, hetzij op het gebied van de levensbeschouwing, hetzij op het gebied van een heel gespecialiseerde vorm van behandeling. Toch begrijp ik dat er nog steeds een fors probleem is tussen de landelijk werkende voorzieningen en het bestuur van de branchecommissie van de bureaus jeugdzorg. Men komt daar kennelijk niet uit. Als ik het goed heb begrepen, heeft een van de belangrijkste knelpunten betrekking op de verantwoordelijkheidsverdeling. De bureaus vrezen zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk te worden gesteld voor zaken waarop zij niet volledig kunnen sturen. Dan heb je een dergelijk knelpunt. De vraag is of de huidige constructie -- ik zal het maar een hoofd-aannemer en een onderaannemer noemen -- wel goed zal werken in de toekomst. Daar bestaan twijfels over. Ik heb er zelf ook twijfels over. Is niet het gevaar aanwezig dat kinderen en hun ouders die speciale c.q. gespecialiseerde zorg nodig hebben en ook krijgen, deze in de toekomst wellicht niet meer kunnen krijgen dan wel houden? Voor de instroom zijn de landelijk werkende instellingen volledig afhankelijk van de bureaus jeugdzorg. Als ik het goed heb gelezen, heeft ook de Tweede Kamer de wens geuit dat de landelijk werkende instellingen zichtbaar, herkenbaar en laagdrempelig bereikbaar moeten blijven. Die wens wordt

dus politiek breed gedragen aan deze en gene zijde van het Binnenhof. Als ik het goed heb begrepen, staat de wet na aanvaarding toe dat bestuurlijke afspraken op een aantal onderdelen worden uitgewerkt, waaronder ook deze onderdelen. Als dat niet het geval is, dan hebben wij echt een probleem. Mogen bijvoorbeeld de bureaus jeugdzorg de bevoegdheden voor die speciale doelgroepen delegeren aan de landelijk werkende instellingen? Of moet deze mogelijkheid in ieder geval worden geschapen? De onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling moet worden weggenomen. Ik leg dat bij de bewindslieden neer. Het betreft het werkterrein van beide bewindslieden, zij zullen daar samen wel een oplossing voor voorhanden hebben. Als de wet na aanneming deze mogelijkheid niet biedt, dan moet er een AMvB komen of de wet moet alsnog worden gewijzigd; al vergt dat dan weer een lange procedure. Er moet hoe dan ook de komende tijd gewerkt kunnen worden.

Voorzitter. Er is veel gediscussieerd en er is indringend en bevlogen geantwoord. Dat vind ik een goede zaak. Het gaat immers om belangrijke problemen in de samenleving. Ik vind dat deze wet een aantal goede stappen zet. Wij zijn er nog lang niet, daar zijn wij het allemaal over eens, maar hiermee worden goede stappen gezet. Wij zullen onderweg best nog een keer over een balkje of een strootje struikelen, want die zijn er altijd in een dergelijk complex werkveld. Als wij er maar op een goede wijze uit komen en als maar in de komende jaren blijkt dat de wet een belangrijke stap is op weg naar goede voorzieningen. Wij hebben daar wel vertrouwen in, nu wij de beantwoording van de bewindslieden in eerste termijn hebben gehoord.

\*N

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft met zeer gemengde gevoelens kennis genomen van de antwoorden van de staatssecretaris en de minister. Volgens de minister is het niet mogelijk om binnen vier jaar met een nieuwe wet te komen. De huidige wet heeft echter bijna twee jaar vertraging opgelopen doordat twee kabinetten demissionair waren. Voorts heeft het ministerie twee maal zo veel tijd nodig gehad voor de beantwoording van de vragen van de Eerste Kamer dan de Kamer nodig had om die vragen te stellen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik begrijp niet waarom mevrouw Kalsbeek inbrengt dat het zo lang heeft geduurd doordat twee kabinetten demissionair zijn geweest. Bedoelt zij dat dit in de toekomst niet zal gebeuren? Het kan nog steeds zijn dat kabinetten demissionair worden. Het lijkt mij dus geen argument.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Ik meende dat de minister duidelijk had gemaakt dat het absoluut onmogelijk was om een dergelijke wet binnen zo korte tijd tot stand te brengen. Dat wilde ik weerleggen door te zeggen dat dit niet alleen kwam doordat de wet zo ingewikkeld was. De minister heeft de

suggestie gewekt dat de behandeling van dit wetsvoorstel veel tijd van de Kamers heeft geveegd, maar de VVD-fractie is van mening dat de minister de hand in eigen boezem dient te steken. De VVD-fractie oordeelt dat een nieuw wetsvoorstel gemakkelijk binnen vier jaar door de Eerste en de Tweede Kamer dient te kunnen komen. Indien de kritiekpunten van de VVD-fractie op de huidige wet in de nieuwe wet worden gehonoreerd, zal de minister van de VVD-fractie niets meer horen.

Wij scheppen enig behagen in het feit dat de staatssecretaris wil onderzoeken hoe te komen tot een enkele financieringsstroom. Overigens hoeft het penselen aan een horizon niet te wachten tot een dergelijk onderzoek is afgerond. Hoewel er op onderdelen al volgens de wet wordt gewerkt, blijkt er nog zeer veel overleg nodig te zijn tussen alle betrokkenen en de gemeenten en provincies. Daarvan hebben sommigen zo hun eigen belangen.

Het echte cliëntencontact blijkt slechts 20% van de werktijd in beslag te nemen. Dat levert dus een zeer lage productiviteit op. Wat doet de zorgaanbieder in de overige 80% van de werktijd? Dit percentage maakt volgens ons duidelijk dat er sprake moet zijn van veel bureaucratie en van gedetailleerde regelgeving.

Het argument dat de uitvoering pas kan worden bestudeerd na de invoering van de wet klopt volgens ons ook niet. Wat gebeurt er als de wet echt in werking treedt, als nu al problemen ontstaan waar men werkt als ware de wet in werking? De VVD-fractie vreest het ergste. De doelstelling dat de positie van de cliënt wordt versterkt, is in de visie van de staatssecretaris en de minister juist gebaat bij duidelijke protocollering om de rechtszekerheid te kunnen garanderen. Daarmee kunnen wij instemmen. Dit laat echter onverlet dat indicatie en zorgtoewijzing, gekoppeld aan functies, dus functionele aanspraken, gepaard gaan met veel bureaucratische verplichtingen, terwijl die drastisch moeten dalen. Hierdoor ontstaat precies onze kritiek op de relatie tussen het doel en het middel. Wij zijn niet overtuigd van de door de staatssecretaris aangevoerde elementen.

Wij hebben ook kritiek op de uitvoering. Over de gelden en het gebrek aan opvangplaatsen hebben wij de minister duidelijk horen zeggen dat pas in 2006 de ruimte in de civiele plaatsing adequaat zal zijn. Wij maken hieruit op dat tot 2006 jongeren in de kou blijven staan.

Ten slotte merk ik op dat wij menen dat de wet, die in de ogen van de staatssecretaris een goed begin is, ook een goed eind moet hebben en wel doordat er over vier jaar een nieuwe wet komt. Daarnaast hebben wij gevraagd; niet naar een afgrond na vier jaar. Ik wil deze Kamer niet vergelijken met de leeuwenkuil uit het Bijbelboek Daniël, maar vind wel dat de minister de juiste bijbeltekst heeft aangehaald om de beslissing van de VVD-fractie te kenmerken: gewogen en te licht bevonden.

\*N

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Ook ik zeg de beide bewindslieden dank voor hun uitvoerige antwoord. Ik vroeg gisteren om te dien aanzien het beste beentje voor te zetten en zij hebben in ieder geval daartoe

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

hun best gedaan. Het is wat anders of ik daarmee tevreden ben en dat is ook de reden waarom ik hier sta, want er zijn nog wel wat opmerkingen te maken.

Laat ik een opmerking in zijn algemeenheid maken die voor sector misschien wel van belang is. Als je als willekeurig toeschouwer hier op de tribune zou zitten, zou je denken dat het alleen maar slecht gaat in de jeugdzorg. Dat is natuurlijk niet het geval, want er wordt ontzettend hard gewerkt door heel veel professionals in buitengewoon moeilijke omstandigheden. Het is belangrijk om daaraan te refereren; heel veel gaat goed. Wij lezen in de kranten wat er misgaat, maar wij zijn inmiddels allemaal zo ervaren dat wij weten dat wat in de krant staat, niet een representatief beeld van de werkelijkheid is. Wij moeten niet vergeten dat er in deze sector met heel veel energie en professioneel enthousiasme in buitengewoon ingewikkelde omstandigheden gewerkt wordt. Het is goed dat dit een keer gezegd wordt van de mensen die dit werk doen, werk waar je voor moet kiezen en waarbij het loon niet zo is dat je daar aandelen of iets in die zin van kunt kopen. Deze mensen verdienen een wet die hun perspectief biedt en die een kader schept waarmee zij vertrouwen krijgen in de toekomst, een wet die hen verder kan helpen om er met collega's het beste van te maken. Daarom is het zo treurig dat in het veld, in ieder geval op de plekken waar ik ben geweest, dit gevoel niet aanwezig is en dat daar sprake is van een zekere scepsis en een zekere demoralisatie ten aanzien van al die wettelijke procedures: mensen hebben daar niet veel verwachtingen van.

Ik heb de beide bewindslieden gevraagd er een analyse van te maken hoe het nu komt dat wij vanaf 1985 - - volgens mevrouw Soutendijk; de motie in de Tweede Kamer -- respectievelijk 1994, het rapport Regie in de jeugdzorg, tot op dit moment in deze situatie beland zijn. Wat is er gebeurd waardoor de ambities die wij verschillende keren met z'n allen hebben vastgelegd, niet uiteindelijk in de wet terecht zijn gekomen? In mijn analyse is dat ook een reden voor het gevoel van demoralisatie in het veld.

Op dat punt vond ik de analyse van de beide bewindslieden buitengewoon zwak, ook al hebben zij er een hele nacht over kunnen doen om dat te bedenken. Immers, de staatssecretaris kwam niet veel verder dan de mededeling dat het complex is. Nu, daar heeft zij gelijk in, maar wij willen wel iets meer horen. De minister maakt het eigenlijk helemaal bont door te zeggen dat het een cyclus is, alsof het een soort natuurverschijnsel is waar wij in beland zijn. Dat is helemaal niet aan de orde. Het gaat om de eenvoudige vraag waarom bijvoorbeeld de jeugd-GGZ nu niet in deze wet is meegenomen. Daar moet toch een antwoord op komen, vooral ook als wij de ambitie hebben om dat in de toekomst wel te doen. Wat is er precies aan de hand geweest waardoor het heeft kunnen gebeuren dat betrokkenen nu niet meeliften in deze wet? Wat is er precies gebeurd, daar waar het gaat over de justitiële inrichtingen? Daar heeft de minister wel een aantal opmerkingen over gemaakt -- maar zijn die voldoende om te rechtvaardigen dat het nu niet in dit pakket meegaat? Ik vind dat ik daar geen adequaat antwoord op heb gekregen. De mededeling dat het complex is, is op zich wel een antwoord maar daar kan ik niet mee thuiskomen. Er staat ook weinig tegenover mijn

visie zoals ik die gisteren geprobeerd heb te schetsen, namelijk dat één van de problemen van de jeugdhulpverlening het gebrek aan professionele status is en dat de wet een injectie zou moeten betekenen om die status te verhogen, zodat er in die zin ook een perspectief kan zijn.

Op al die punten heb ik geen weerwoord van de beide bewindslieden gekregen. Dat is misschien niet toevallig, omdat ik denk dat als wij op dat punt een verhaal zouden houden, wij onszelf daarin moeten betrekken. Het betreft immers niet alleen een natuurverschijnsel, maar er is ook de rol van de politiek die de afgelopen tien jaar met de jeugdzorg bezig is geweest en die kennelijk niet in staat is geweest om de doelstellingen die wij met z'n allen op papier hebben gezet, daadwerkelijk in wetgevende arbeid om te zetten.

Kennelijk hebben wij die vorm van politieke doortastendheid niet kunnen opbrengen. Ik zou eigenlijk willen -- en had gehoopt dat het zou gebeuren -- dat wij dat vandaag wél hadden gedaan. Ik vraag de huidige regering dan ook of zij nog steeds staat achter de doelstellingen zoals die in 1994 zijn vastgelegd in het rapport "Regie op de jeugdzorg" en die later min of meer door het kabinet zijn overgenomen? Is de regering van plan om dat uit te voeren? Gebeurt er dan ook wat met de jeugd-GGZ? Ik vind de toezegging dat er onderzoek gedaan zal worden naar één financieringsstroom te weinig. Ik zit eerder te wachten op een masterplan waarin wordt aangegeven met welke stappen de toekomst van de jeugdzorg tegemoet getreden wordt. Het zou mij deugd zijn als er sprake was van méér ambitie in die richting.

Één angst bekwam mij bij het aanhoren van discussie. Als wij opmerkingen maken over de toekomst of de vrees uiten dat een wet misschien een beetje anders zal uitpakken dan voorzien, wordt er al gauw gesproken over monitoren. Minister Donner verzuchtte al dat dit een belabberd on-Nederlands woord is. Het wordt allemaal gevolgd. Ik vrees dat wij straks in een situatie belanden waarin alle instellingen iedere twee maanden gevraagd wordt om allerlei gegevens. Als dat gebeurt, voeden wij onze eigen bureaucratie. Ik heb daar gisteren al naar verwezen. Ik hoop niet dat het nauwlettend volgen van de implementatie van de wet leidt tot een nieuwe bureaucratische informatiestroom waarbij de instellingen om de zoveel maanden moeten rapporteren. Ik hoop dat de bewindslieden dit kunnen toezeggen. Ik wil een heel andere vorm van signaleren, desnoods met bureaucratiebrigades of gesprekken. Ik wil echt niet dat allerlei mensen formulieren moeten invullen die op het ministerie in de computer worden verwerkt. Dat is zinloze arbeid. Ik wil een actievere vorm van monitoring en geen eindeloze stroom van getallen.

De gezinscoach is een goede ontwikkelingen. Het kost echter zeer veel woorden om een en ander uit te leggen. Het is een ontwikkeling die nog vorm moet krijgen. Er worden pilots gehouden in Zuid-Limburg en ik zou het helemaal geen slecht idee vinden om dit ook in andere delen van het land te doen.

Het lokale niveau en de voorliggende voorzieningen zoals dat in het jargon heeft, zijn nog in ontwikkeling. Wij komen daarover nog te spreken. Ik zou het een mooi onderdeel vinden van zo'n masterplan. Wij

komen ook nog te spreken over de vraag, of dit wettelijk moet worden vastgelegd. Ik zou daar wél voor willen pleiten. Als wij op provinciaal niveau wél tot een structuur kunnen komen voor de geïndiceerde jeugdzorg, waarom kan er dan niet een soort basisformat in de gemeenten gelegd worden waarmee de basiskwaliteit op een of andere wijze geregeld? Anders slipt het de komende jaren weer een beetje weg. De gemeenten moeten echter wel de vrijheid hebben om daaraan invulling te geven.

Mijn fractie is er nog niet uit. Wij moeten de politieke ambitie hebben om de druk op de ketel te houden. Wij moeten de mensen van de jeugd-GGZ en de justitiële inrichtingen duidelijk maken dat zij de komende jaren niet weggelaten met hun voorzichtige poging om niet mee te doen.

Wij willen naar één financiering voor de jeugd-GGZ, de justitiële inrichtingen en de LVG-sector. Ik hoop dat de bewindslieden daarop nog nader kunnen ingaan in tweede termijn.

Wij hebben de handtekening gezet onder de motie, omdat die het kabinet oproept tot een aantal acties in die richting. Of wij ook de handtekening onder de wet zullen zetten, valt nog te bezien. Dat is afhankelijk van het antwoord van de regering.

\*N

De heer **Schouw** (D66): Voorzitter. Wat is dat nou weer, zie ik een aantal mensen denken. Ik sta hier om een verklaring te geven waarom wij niet hebben meegedaan aan de eerste termijn. Ik ben er vandaag veel over ondervraagd. Ik wil ook iets vertellen over het wetsvoorstel.

De verklaring voor het eerste is heel eenvoudig. Mijn collega Kohnstamm zou dit wetsvoorstel behandelen, maar gisteren om half zes schoot het in zijn rug en wij kregen het er niet uit voor zevenen. Wij hebben daarom de eerste termijn voorbij laten gaan. Maar wij wilden toch nog iets zeggen over dit belangrijke wetsvoorstel. Wij hebben het goed voorbereid en u heeft er ook recht op om te weten hoe de fractie van D66 en de Onafhankelijke Senaatsfractie denken over de Wet op de jeugdzorg.

Onze fracties onderschrijven de uitgangspunten van de wet volledig, als je de uitgangspunten tenminste opvat zoals ze in het advies van de Raad van State staan: de noodzaak van een eenduidige aansturing en financiering, regie op programmering, kwaliteit en beleidsinformatie alsmede de noodzaak van het bieden van maatwerk, minder versnippering en de ontwikkeling van aanbod- naar vraaggestuurde jeugdzorg. Als wij kijken wat de wet heeft opgeleverd, ziet mijn fractie een aantal verbeteringen en een aantal bedenkingen.

Er zijn drie verbeteringen, te weten de ontwikkeling van aanbodgerichte naar vraaggerichte jeugdzorg, de versterking van de positie van de cliënt en de introductie van de eenloketfunctie. Mijn fractie vindt het wel merkwaardig om dat ene loket een bureau te noemen. Als wij het woord "bureau" bespreken in onze fractie, moeten wij onmiddellijk denken aan alles wat Voskuil daarover heeft geschreven. Dat heeft toch veel met stroperigheid en bureaucratie te maken. Het is jammer dat

al die dingen die wij eigenlijk niet willen met deze wet wel worden geassocieerd met het begrip.

Er zijn ook bedenkingen. De eerste heeft betrekking op de betaalbaarheid van het recht op zorg. In de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op die betaalbaarheid, maar wij maken ons er toch zorgen over. Er wordt gesteld dat 8 à 10% meer cliënten binnen het bestaande budget kunnen worden behandeld. Dat wordt doelmatigheidswinst genoemd. Wij vinden de onderbouwing voor die doelmatigheidswinst ronduit zwak. Hoe reëel is dat? Zijn de budgetten toereikend om de vraag adequaat te kunnen beantwoorden? Wij willen graag weten of het kabinet onze zorgen deelt en wat het daaraan gaat doen.

De tweede bedenking heeft te maken met de robuustheid van de wet. Je kunt "robuustheid" positief en negatief uitleggen: stevigheid is positief, bureaucratie is negatief. De minister zegt dat de dingen nu eenmaal goed moeten worden geregeld in dit land. Hij heeft dat hoofdstukgewijs toegelicht. Ik constateer wel dat de branche, de mensen die ermee moeten werken, zegt dat de wet een knellend korset is en dat het voor hen heel moeilijk is om binnen dat korset te werken. De oplossing is, zoals ik heb mogen constateren uit de reactie van de bewindslieden, dat er een groei- en snoeimodel wordt geïntroduceerd: het inzicht in overbodige regelgeving groeit in de komende tijd en wij proberen die overbodige regelgeving te snoeien uit de huidige wet. Wij proberen tijdig bij te sturen, wat mij heel verstandig lijkt. De staatssecretaris heeft al aangegeven op welke momenten zij dat wil doen.

Een andere bedenking betreft de eenduidige financiering. Er is al veel over gezegd. Als mevrouw Soutendijk aan mij had gevraagd of ik haar motie had willen ondertekenen, dan had ik dat gedaan.

Onze fractie heeft zorgen over kwaliteitsontwikkeling, -bewaking en -toetsing van de bureaus. Wij constateren met elkaar dat sprake is van een taakverzwaring, van een veranderende manier van werken. Ook ten aanzien van het personeelsbeleid moeten dingen anders. Er moet een kwalificering komen. Kwaliteitsontwikkeling gaat niet vanzelf. Hoe zou de staatssecretaris dit willen stimuleren? Denkt zij aan benchmarks, aan certificering? Hoe regelen wij dit zonder dat er bureaucratie ontstaat? Kwaliteit krijg je niet vanzelf, daar zul je iets voor in gang moeten zetten. Het ligt op het pad van de staatssecretaris om dat te doen.

Ik kom tot een conclusie. Er zit wat licht tussen de wijze waarop het kabinet naar deze wet kijkt en de wijze waarop de fracties van D66 en de OSF tegen deze wet aankijken. De bewindslieden zeggen dat het een goede wet is. Zij hebben er goed over nagedacht en dit is het. Wij zeggen dat het eigenlijk anders had gemoeten, ook gezien de uitgangspunten en wensen die wij in 1994 hadden. Ik snap heel goed welk drama zou ontstaan als wij de wet zouden afstemmen. Ik sluit mij min of meer aan bij de opmerkingen van de heer Van der Lans. Als de ambities van dit kabinet voor de toekomstige jeugdzorg helder verwoord worden, is het denkbaar dat onze fracties leven met een groei- en snoeimodel van de voorliggende wet.

**VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

---

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): U spreekt van een drama dat zou ontstaan als tegen de wet zou worden gestemd. Wat zou dat drama eigenlijk zijn? Volgens mij hebben wij al vijf jaar geen goede wettelijke basis voor wat er aan de hand is. Misschien is er wel een drama nodig in de zin van een catharsis.

De heer **Schouw** (D66): Misschien is "drama" wel wat grotesk geformuleerd. Ik heb drie positieve dingen genoemd die deze wet in zich heeft. Het veld heeft echt geanticipeerd op deze wet. De provincies zijn ermee bezig. Wij hebben er met onze achterban over gesproken. Het is niet wat wij hebben gewild, maar er is veel in gang gezet. Het zou jammer zijn om dat weg te gooien. Dat zou het drama zijn, maar het is natuurlijk overkomelijk.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Men gaat gewoon door.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): De heer Schouw kan de motie natuurlijk alsnog medeondertekenen.

De heer **Schouw** (D66): Ik zal dat van harte doen.

\*M

De motie-Soutendijk-van Appeldoorn c.s. (28168, F) is in die zin gewijzigd dat zij thans ook door de heer Schouw wordt ondertekend.

\*\*

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging zal na de dinerpauze worden voortgezet, naar verwachting om 20.00 uur.

\*\*

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

\*B

\*!Rampenbestrijding\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Wijziging van de Brandweerwet 1985, de Wet rampen en zware ongevallen en de Wet geneeskundige hulpverlening bij rampen in verband met de bevordering van de kwaliteit van de rampenbestrijding door middel van een planmatige aanpak en de aanscherping van het provinciale toezicht en tot wijziging van de Wet ambulancevervoer (Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding) (28644).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Minister **Remkes**: Voorzitter. Het wetsvoorstel Kwaliteitsbevordering rampenbestrijding is een

belangrijke stap voorwaarts in de kwaliteitsverbetering van de organisatie van de rampenbestrijding. Het voorstel voert terug naar de verbeterpunten die zijn geformuleerd naar aanleiding van een aantal ernstige rampen en ongevallen. De vuurwerkramp in Enschede en de nieuwjaarsbrand in Volendam zijn daarvan de meest recente voorbeelden. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een juridische verankering van de resultaten van het Project geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen en die van het Project versterking brandweer. Ook in het licht van de actuele ontwikkelingen is dit wetsvoorstel van bijzondere betekenis. Ik ben dan ook blij dat de drie woordvoerders hebben aangegeven in hoofdlijnen, zij het voorzien van kanttekeningen, te kunnen instemmen met het wetsvoorstel.

We leven in een samenleving waarin meerdere risico's ons bedreigen. Zware industrie, vervoer van gevaarlijke stoffen, wateroverlast van regen en rivieren en de dreiging van terrorisme hebben steeds vaker gevolgen voor de veiligheid in ons land. Aan de ene kant moeten burgers en bestuurders zich bewust zijn van deze risico's. Anderzijds moeten de hulpverleningsdiensten zich goed voorbereiden op eventuele incidenten. Dit wetsvoorstel draagt daaraan bij. Met de Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding wordt gestreefd naar een verhoging van het risicobewustzijn bij burgers, bestuurders en hulpverleningsdiensten. Het bevat een aanscherping van de administratieve voorbereiding op de rampenbestrijding door een verbetering van de planvorming door gemeenten en regio's en een aanscherping van het toezicht daarop door de provincies en de Inspectie openbare orde en veiligheid. Verder voorziet de wet in een verbetering van de informatievoorziening over de voorbereiding op de rampenbestrijding aan de provincie en het Rijk door middel van de bestuurlijke rapportage en aan de burger door middel van de provinciale risicokaart. Tot slot bevat de wet de wettelijke verankering van de territoriale congruentie en van de uitkomsten van het project GHOR. Met het laatste project is onder meer de regionaal-geneeskundige functionaris geïntroduceerd.

Mevrouw Meindersma en de heer Hoekzema hebben gesproken over de relatie met het ROB-advies. De heer Hoekzema vroeg naar een agenda, terwijl mevrouw Meindersma eigenlijk suggereerde dat het beter zou zijn om het kabinetsstandpunt af te wachten. Ik heb altijd aangegeven dat uitstel van de behandeling van de WKR onwenselijk is. Ik vind dat nog steeds. Ik kan wel melden dat het kabinetsstandpunt naar verwachting zeer binnenkort zal worden aangeboden aan de Tweede Kamer en in afschrift zal gaan naar de Eerste Kamer. Er is aangegeven dat het kabinet drie maanden de tijd heeft om erop te reageren, maar het leek mij verstandig, gegeven de implicaties van het voorstel, om er iets meer tijd voor te nemen.

Ik heb daar achteraf gezien totaal geen spijt van. Er heeft in de afgelopen maanden uitgebreid overleg plaatsgevonden over dat advies met het operationele en bestuurlijke veld. Daarbij is duidelijk geworden dat de



regionale hulpverlening zich in een bepaalde richting ontwikkelt. Er zijn in de praktijk in de regio's al vele ontwikkelingen in gang gezet, waarbij in het kabinetsstandpunt in belangrijke mate zal worden aangesloten. Zonder vooruit te willen lopen op het kabinetsstandpunt dat de Kamer binnenkort zal ontvangen, kan ik wel aangeven in welke richting de betrokken partijen de veiligheidsregio's zich willen zien ontwikkelen. Ik licht er een paar kernpunten uit om duidelijk te maken dat de ontwikkelingen volstrekt niet haaks staan op wat in het aan de orde zijnde wetsvoorstel staat aangegeven.

Het ligt voor de hand dat het beheer van de brandweer verder wordt geregionaliseerd. Deze regionalisering vindt op vrijwillige basis her en der in het land al plaats. De brandweer werkt al dagelijks samen in regionaal verband. Men verleent elkaar bij het opleiden en oefenen onderlinge bijstand, terwijl de operationele uitrukgebieden vaak al gemeentegrensoverschrijdend zijn. Er zal in dit verband nadrukkelijk aandacht bestaan voor de betrokkenheid van parttime professionals -- in de volksmond de "vrijwilligers" zeg ik in de richting van mevrouw Meindertsma -- in het brandweerapparaat. Zij zijn een van de steunpilaren van de Nederlandse brandweer. Ook het aantal taken dat gemeenten in het kader van de rampenbeheersing regionaal organiseren, zal worden uitgebreid. Verder zal, zoals ik in de beleidsnota "Bewust veiliger" van oktober 2002 heb aangekondigd, de integratie van de besturen van de regionale brandweer en de GHOR daadwerkelijk vorm moeten krijgen. Soms is dat trouwens ook al het geval. Daarbij zal ook de samenwerking met het Regionaal college van politie nadrukkelijk aandacht krijgen.

De integratie van de besturen van brandweer en GHOR zal leiden tot een hulpverleningsbestuur. Dit bestuur moet voldoende doorzettingsmacht krijgen. Voorkomen moet worden dat in de toekomst de besluitvorming te afhankelijk wordt van de opvatting van een kleine minderheid van de deelnemende gemeenten. Het verleden heeft ons geleerd dat hierdoor belangrijke besluitvorming over landelijke of regionale beheersvragen te veel vertraging oploopt. Deze doorzettingsmacht is overigens niet alleen van belang bij de voorbereiding op rampen en crises, maar ook bij de voorbereiding van meer dagelijkse werkzaamheden zoals de grotere branden, incidenten en grootschalige evenementen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De minister had het zojuist over vergroting van de doorzettingsmacht. Dat is vrij abstract geredeneerd. Bedoelt hij dat in de hulpverleningsbesturen straks bij meerderheid besloten wordt?

Minister **Remkes**: Mijn primaire gedachten gaan daar wel naar uit, maar ik wil, zoals gezegd, niet geheel vooruitlopen op het kabinetsstandpunt.

Mevrouw de voorzitter. Er is ook aandacht gevraagd om de rol van de regio bij de advisering over de verlening van complexe vergunningen te vergroten. Gezien het complexer worden van de samenleving wordt ook de kennis die noodzakelijk is voor het verlenen van vergunningen specifiek. Om de juiste kennis te kunnen waarborgen is regionale bundeling van deze kennis

onontkoombaar. Ik zal hiertoe onder meer in overleg met mijn collega van VROM komen met maatregelen om deze adviesrol van de regio voldoende te verankeren. Als belangrijk onderdeel van de rampenbeheersing geldt de GHOR.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De vraag van de heer Hoekzema en de opmerkingen van de minister over een hulpverleningsbestuur op regionaal niveau zijn goed te volgen. Dat past ook in het beeld. De minister zegt echter uitdrukkelijk "met doorzettingsmacht".

Bij de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt toch altijd bij meerderheid besloten? Wat is dan het verschil tussen het begrip "doorzettingsmacht" dat de minister noemt en de WGR? Over de vraag of dat vrijwillig is of verplicht zullen wij het vast later hebben.

Minister **Remkes**: Het kabinetsstandpunt zal daarop een antwoord geven. Ik wil nu niet al te specifiek vooruitlopen op dat standpunt. Anders praat ik voor mijn beurt. Ik wil hiermee niet zeggen dat ik dat nooit doe, maar dat lijkt mij bij dit onderwerp, uit respect voor mijn collega's, toch niet zo geschikt.

Als belangrijk onderdeel van de rampenbeheersing geldt de GHOR. Deze pijler van de rampenbeheersing zal verder worden versterkt. Vooruitlopend op het advies dat de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de volksgezondheid hierover zullen uitbrengen, heb ik thans samen met mijn collega van VWS een aantal ontwikkelingen in gang gezet. Een belangrijke ontwikkeling is dat de minister van VWS voornemens is de GGD's te regionaliseren op de schaal van de veiligheidsregio. Ons doel is om een basisniveau te formuleren waaraan regio's moeten voldoen. Hoe aan dit niveau vorm wordt gegeven, ligt aan de gemeenten. Zij hebben daarbij de ruimte om maatwerk toe te passen.

Het uitgangspunt is dat de huidige financieringssystematiek hierbij wordt gehandhaafd. In het betoog van mevrouw Meindertsma constateerde ik toch een zekere innerlijke inconsistentie. Aan de ene kant vroeg zij om meer geld van het Rijk, maar aan de andere kant huldigde zij de stelling dat brandweer en rampenbestrijding primair lokaal en regionaal ingebedde taken dienen te zijn. Op zichzelf ben ik het met die stelling eens. De logische consequentie daarvan is echter dat ook de financiering primair lokaal en regionaal dient te zijn geregeld en geborgd.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Als ik een inconsistentie heb uitgesproken, wil ik dat tegenover de minister meteen toegeven, maar zover ben ik nog niet. In mijn verhaal heb ik betoogd dat gemeenten en regio's door de veranderingen die zich voordoen, enerzijds andere prioriteiten mogen leggen. Anderzijds nemen de taken en verplichtingen voor de gemeenten en regio's, onder andere door deze wet, zodanig toe dat vooral voor het oefenen meer geld nodig is. Ik citeerde daarbij een uitspraak van de commissaris van de koningin van Utrecht.

Minister **Remkes**: Het spitst zich toe op de plannenmakerij. Ik kom op dat specifieke element straks nog wel terug.

Voorzitter. Voor gemeenten betekent dit dat zij ervoor moeten zorgen dat het basisniveau van de regio ook financieel kan worden gerealiseerd. Het streven is om dit basisniveau medio 2006 te hebben bereikt. Daarvoor zal ten aanzien van de verplichte elementen nog dit jaar een aanvang worden gemaakt met het wetgevingstraject.

Het wetsvoorstel kent een aanscherping van het bestaande planvormingstelsel, evenals van het toezicht dat daarop wordt uitgeoefend. De gemeentelijke rampenplannen en rampenbestrijdingsplannen worden beter afgestemd op de in een gemeente aanwezige risico's door de opname van een inventarisatie en analyse van die risico's. Deze plannen moeten ook vaker worden geactualiseerd, namelijk ten minste eenmaal per vier jaar.

Overigens bleek mij gisteren bij een werkbezoek aan de regio Hollands-Midden dat dit in sommige regio's ook nu al een keer per vier jaar gebeurt. Dat relativert de stelling dat als gevolg hiervan veel indringender verplichtingen op de gemeenten en regio's afkomen.

Op regionaal niveau wordt het multidisciplinaire beheersplan geïntroduceerd. Daarin is het ambitieniveau van de politie, brandweer, GHOR en gemeentelijke diensten op het terrein van de rampenbestrijding beschreven.

Dit beheersplan geldt voor vier jaar en wordt door de regionale hulpverleningsdiensten ieder voor zich uitgewerkt in een organisatieplan.

Er worden overigens niet alleen nieuwe plannen geïntroduceerd. De met het project "Versterking brandweer" ingevoerde organisatieplannen -- dat zijn andere plannen dan de nieuwe, met het wetsvoorstel te introduceren plannen -- en de activiteiten- en invoeringsplannen komen te vervallen. Ook de jaarlijkse organisatieoverzichten van de regionale brandweer, genoemd in artikel 6 van de Brandweerwet, komen te vervallen. De administratieve verplichtingen van de regio's worden met dit wetsvoorstel dus niet noemenswaardig vergroot.

Er is wel eens gesuggereerd dat dit wetsvoorstel leidt tot planfixatie en een papieren werkelijkheid. Een wettelijk stelsel dat voorziet in een beter gedefinieerd proces van planvorming, rapportage en toezicht, is er juist op gericht om te voorkomen dat in de verschillende gemeentelijke en regionale plannen een papieren werkelijkheid wordt geschetst die niet overeenkomt met de feitelijke situatie. Een grondige voorbereiding van de rampenbestrijding is niet mogelijk zonder een goede beoordeling van de risicovolle situaties in de gemeente en in de regio, een beoordeling van de beschikbare en na te streven prestaties van de verschillende hulpverleningsdiensten, de afspraken over eventuele bijstand uit omliggende gemeenten en regio's en een beoordeling van het opleidings- en oefenniveau binnen een regio. De planvormingsystematiek dwingt gemeenten en regio's ertoe om deze punten systematisch uit te werken en de resultaten daarvan in plannen neer te leggen.

Planvorming is dus geen doel op zichzelf, maar een middel om het proces van het inventariseren van de aanwezige risico's en het bepalen hoe daarmee moet

worden omgegaan, te begeleiden. Door planvorming wordt de aandacht voor het voorkomen en beperken van de gevolgen van een ramp vergroot. Dat geldt ook voor de vraag hoe moet worden omgegaan met de inzet van de hulpverleningsdiensten. De structuur van de voorgestelde plannen en rapportages leidt tot een sluitende beleids- en beheerscyclus, waarmee de kwaliteit van de voorbereiding op de rampenbestrijding wordt verbeterd. Ik wil ook in dit verband benadrukken dat naast de nieuwe plannen ook plannen komen te vervallen.

Binnen het huidige systeem van de rampenbestrijding is sprake van gespreide verantwoordelijkheden. Zodoende kunnen alle betrokken partijen verantwoording dragen voor hun eigen inbreng. Het gevolg hiervan is wel dat geïnvesteerd moet worden in afstemming en coördinatie. De planvorming begint op gemeentelijk niveau. Het college van burgemeester en wethouders stelt een rampenplan vast op basis van een risico-inventarisatie en -analyse. Dit rampenplan bevat een overzicht van de risico's in de gemeente, waarvoor ten minste een rampenbestrijdingsplan moet worden vastgesteld. De burgemeester stelt deze rampenbestrijdingsplannen vast. De gemeenteraad zal bij de uitoefening van zijn controlerende taak de samenhang tussen de soorten plannen kunnen beoordelen. Het bestuur van de regionale brandweer is verantwoordelijk voor de vaststelling van het beheersplan. Dit gebeurt in overeenstemming met het bestuur van de GHOR-regio en het regionaal college van de politieregio. Het beheersplan is gebaseerd op de gemeentelijke risico-inventarisaties en -analyses zoals die zijn opgenomen in de rampenplannen van de deelnemende gemeenten. De regio dient dus rekening te houden met deze gemeentelijke plannen. Met betrekking tot de gemeentelijke en de regionale plannen zijn in het wetsvoorstel enkele specifieke afstemmingsverplichtingen, bijvoorbeeld met de calamiteitenplannen van waterbeheerders en plannen van omliggende regio's, en een verplichting tot het toezenden van de plannen aan de relevante andere betrokken bestuursorganen.

De provincie houdt toezicht op de samenhang tussen de verschillende plannen en kan desgewenst een aanwijzing geven. Kortom, degene die een plan bestuurlijk vaststelt, is er tevens verantwoordelijk voor dat het is afgestemd met andere betrokken instanties. Het wetsvoorstel bevat enkele voorzieningen om die afstemming te stimuleren.

Bij alledrie de woordvoerders bestaat het beeld dat de toezichtstructuur in het wetsvoorstel omvangrijk is en op onderdelen overlap kent. Klaarblijkelijk heeft de memorie van antwoord tot meer vertwijfeling geleid dan dat die antwoorden heeft gegeven. Ik sta er dan ook uitgebreid bij stil.

Het toezicht op de voorbereiding van de rampenbestrijding bestaat uit twee onderdelen. Enerzijds houdt de provincie toezicht op de plannen die gemeenten en regio's maken. Anderzijds houdt het Rijk, in casu de inspectie, toezicht op wat de operationele diensten feitelijk kunnen. Dat laatste noemen wij de algemene doorlichting. Ik verzeker de Kamer nogmaals dat tussen beide vormen van toezicht geen enkele overlap bestaat. Zij hebben een totaal verschillende insteek en zijn daarmee complementair.

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

De provincie is in de huidige wetgeving al verantwoordelijk voor het toezicht op de plannen die gemeenten maken ter voorbereiding op de rampenbestrijding. Zowel GS als de CdK hebben daarin nu al een rol. Dit wetsvoorstel introduceert een nieuw, regionaal beheersplan. Het toezicht hierop wordt, zoals te doen gebruikelijk bij samenwerkingsverbanden van gemeenten, ook neergelegd bij de provincie. Om te zorgen dat de gemeentelijke en regionale plannen landelijk ongeveer gelijk worden beoordeeld, worden in een algemene maatregel van bestuur criteria opgenomen aan de hand waarvan de provincie de plannen toetst. Als gemeenten of regio's verzuimen de benodigde plannen vast te stellen of als de kwaliteit onder de maat is, krijgt de provincie de bevoegdheid om een aanwijzing te geven en desnoods in de plaats van de gemeente of de regio te treden om de plannen te wijzigen en vast te stellen. Kortom, de provincie toetst uitsluitend of gemeenten en regio's hun plannen tijdig vaststellen en of deze kwalitatief in orde zijn.

Het bestaande toezicht van de inspectie wordt met dit wetsvoorstel uitgebreid met een periodieke, algemene doorlichting. Zij doet dat samen met andere rijksinspecties, waaronder de VROM-inspectie, de IGZ en de arbeidsinspectie. Tijdens deze doorlichting kijkt de inspectie naar de feitelijke organisatie van de rampenbestrijding en of deze voldoende is toegerust en voorbereid om een ramp te kunnen bestrijden. De inspectie inventariseert de organisatie van de meldkamer en de opschalingsprocedures en houdt vervolgens een onverwachte praktijktest, waarbij een acute ramp wordt gesimuleerd. Vervolgens wordt gekeken hoe het proces van melding en opschaling verloopt, met specifieke aandacht voor de leiding, de coördinatie en de operationele informatievoorziening direct na het ontstaan van een ramp. Bij de simulatie wordt uitgegaan van een ramptype dat overal in ons land kan plaatsvinden, zodat de resultaten van de praktijktest landelijk te vergelijken zijn. De inspectie onderzoekt dus waartoe de regio feitelijk in staat is en legt knelpunten daarin bloot. De pilots die de inspectie in de afgelopen maanden met de algemene doorlichting heeft gehouden, tonen nut en noodzaak daarvan duidelijk aan.

Samenvattend houdt de provincie toezicht op de totstandkoming van de verschillende gemeentelijke en regionale plannen. Zij kijkt of hetgeen in de plannen is beschreven in de praktijk wordt waargemaakt en of daarmee een adequaat veiligheidsniveau wordt bereikt. Het gaat dus om een toets van de operationele prestaties in de praktijk. Beide vormen van toezicht zijn onvergelijkbaar en onmisbaar. Zij vullen elkaar aan, en van overlap is geen sprake. Je zou kunnen zeggen dat de provincie toetst op consistentie en op de vraag of de wetgeving voldoende is nageleefd. In feite is het een papieren toets. Ik druk het nu wat denigrerend uit, maar zo is het niet bedoeld. De inspectie beoordeelt de kwaliteit en effectiviteit van het hele stelsel, dus met name op de praktijk.

De heer Pastoor dringt aan op een algemene maatregel van bestuur, waarin nadere regels worden gegeven voor het samenspel en het overleg tussen toezichthouders. Een dergelijke algemene maatregel van

bestuur is mijns inziens overbodig, omdat er geen overlap bestaat van toezicht dat door provincie en inspectie wordt uitgeoefend. Daarnaast komt er al een algemene maatregel van bestuur waarin de kwaliteitscriteria voor de gemeentelijke en regionale plannen worden vastgelegd. Die algemene maatregel van bestuur is leidraad voor de provinciale toetsing van de plannen. Uit die AMvB vloeit al voort dat het toezicht door de provincie zich tot die planmatige toets beperkt.

De algemene doorlichting geschiedt onder mijn verantwoordelijkheid. Op grond van het bepaalde in het nieuwe artikel 19a van de Brandweerwet wordt jaarlijks een werkprogramma aan de Tweede Kamer gezonden voor het daaropvolgende jaar. Zodoende is er bij het parlement zicht op de werkwijze van de inspectie en kan jaarlijks worden getoetst dat daarin geen overlap met andere vormen van toezicht ontstaat.

Voor een bijzondere algemene maatregel van bestuur zoals die door de heer Pastoor wordt gewenst, is in de wet geen afdoende wettelijke grondslag opgenomen. Op de korte termijn zou ik dan ook geen gevolg kunnen geven aan zijn verzoek, omdat dan eerst de wet dient te worden aangepast. Ik denk echter dat ik de heer Pastoor een heel eind tegemoet kan komen, want dit thema is natuurlijk ook in de Tweede Kamer aan de orde geweest. Om iedere schijn van overlap te voorkomen, is met IPO en inspectie afgesproken dat er protocollen zullen worden afgesproken waarin de exacte taakverdeling wordt vastgelegd. Op dit ogenblik wordt hieraan gewerkt en ik ben bereid om dit protocol voor het zomerreces aan de Eerste Kamer toe te zenden.

Ook is de vraag opgeworpen waarom de toezichtstructuur van de commissie-Brouwer niet is overgenomen. Welnu, die commissie maakt een andere keuze dan de regering. De commissie kiest voor een tweelagenstructuur, waarbij het rijk, in plaats van de provincie, rechtstreeks toezicht houdt op regio's en gemeenten. Het wetsvoorstel houdt volgens de commissie-Brouwer het risico in van de overlap waarop ik zojuist ben ingegaan en die naar mijn opvatting in dit stelsel niet aan de orde is. Ik zeg er ook bij dat voor het toezicht op de planvorming aansluiting is gezocht bij de bestaande toezichtstructuur. Toezicht op deze plannen door de provincie past in ons staatsbestel, waar gemeentelijke samenwerkingsverbanden regulier onder toezicht van de provincie staan. Daarnaast is inhoudelijke betrokkenheid van de provincies van belang, omdat zij zicht hebben op de lokale en regionale risicofactoren, dicht bij de lokale en regionale diensten staan en omdat de provincie een rol speelt in de daadwerkelijke rampenbestrijding.

Meer recentelijk is door de voorzitters van IPO en VNG de suggestie gedaan om het toezicht volledig op provinciaal niveau neer te leggen en bij de inspectie weg te halen. Mevrouw Meindersma refereerde hieraan en het is op zichzelf genomen een geweldige tournure geweest. Behalve dat die suggestie niet echt getuigt van consistentie ten opzichte van de eerdere uitlatingen van de VNG, acht ik het bijzonder onverstandig om aan die suggestie gehoor te geven. De redenen daarvoor zijn dezelfde als voor het niet volgen van de oorspronkelijke suggestie van de VNG. Dat heeft ook iets te maken met het rapport-Toonen getiteld "Toezicht in het binnenlands bestuur,

veiligheidsregio's en de Cdk". Dat rapport is overigens geen rapport van het IPO, maar is verschenen in opdracht van de Cdk's in augustus vorig jaar. Het door de heer Toonen uitgevoerde onderzoek richt zich niet alleen op de rol van de Cdk in de veiligheidsregio, maar ook op zijn mogelijke rol binnen het toezicht in breder verband. Het advies van Toonen bevat belangrijke onderdelen voor een discussie over de toezichtsrol van de Cdk in den brede. Mijn conclusie is dat de discussie over het rapport Toonen ook gediend is met een verbreding tot de organisatie van het toezicht in het algemeen, inclusief dus toezicht op provinciaal niveau.

Het rapport-Toonen is uitgebracht in opdracht van de Cdk's. Het IPO, de VNG en BZK waren er tot dusverre niet bij betrokken. Wil je deze discussie echter ordentelijk voeren, dan dient dat te geschieden met inbreng van alle betrokken partijen. Daarom heb ik in overleg met de Cdk's, IPO en VNG een procedure afgesproken die zal leiden tot inhoudelijke verdieping. Dit zal geschieden onder leiding van de Cdk in Groningen, de heer Alders, die bereid is gevonden, als procesbegeleider op te treden. Nadat een algemene visie op de organisatie van toezicht is uitgewerkt, kan deze worden vertaald naar het toezicht op de verschillende beleidsterreinen zoals de rampenbeheersing. Dat is wat mij betreft de goede volgorde. Mocht het ten gevolge van die discussie nodig blijken om met voorstellen te komen tot wijziging van deze wet, dan zal ik vanzelfsprekend niet aarzelen om dergelijke voorstellen te doen.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Kan de minister ons enig inzicht verschaffen in het tijdsbestek dat hiermee gemoeid is?

Minister **Remkes**: Het is niet mijn bedoeling dit op de lange baan te schuiven. Wat mij betreft, wordt die discussie dit jaar nog afgerond.

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): U zegt dat u dit jaar de discussie afrondt en daarmee naar de Tweede Kamer gaat?

Minister **Remkes**: De procedure die ik daarbij zal volgen, laat ik nog even in het midden. Het is mogelijk om met de resultaten van de discussie naar de Tweede Kamer te gaan, maar het is natuurlijk ook mogelijk om dat direct in de vorm van wetsvoorstellen te doen, alleen kost het dan wat meer tijd. Het gaat mij er in de kern om dat ik niet inbreuk wil doen op het huis van Thorbecke, maar dat dan die discussie dus in den brede meer ten principale gevoerd moet worden, met als mogelijkheid consequenties voor het wetsvoorstel nu. Dat lijkt mij uit een oogpunt van consistentie in ieder geval zeer aan te bevelen.

Ik kom op het thema territoriale congruentie. Met het wetsvoorstel wordt het beginsel verankerd dat de geografische grenzen van de brandweer in de Gooiregio identiek zijn en dezelfde schaal hebben als de politieregio's. Daarmee wordt een duidelijke stimulans gegeven aan de verschillende hulpverleningsregio's om met elkaar organisatorische samenwerkingsverbanden aan te gaan. Ook wordt de weg geëffend voor verdergaande bestuurlijke samenwerking.

Daarnaast zijn de regio's Zaanstreek, Waterland en Amsterdam en omstreken wat de GHOR betreft door de desbetreffende gemeenten bij één WGR-bestuur ondergebracht. De wet en het onderhavige besluit verzetten zich daar niet tegen. Een dergelijk samengevoegd bestuur neemt in die situatie wel de verplichtingen van twee regio's op zich. Dit betekent onder meer dat het desbetreffende GHOR-bestuur dient mee te werken aan de totstandkoming van de beheersplannen van beide brandweerregio's. Ter uitwerking daarvan dient het twee organisatieplannen vast te stellen.

Op grond van het wetsvoorstel kennen de brandweer en GHOR-regio's altijd een uniforme, territoriale indeling. In beginsel is deze indeling gelijk aan de verdeling van gemeenten in politieregio's, zoals is opgenomen in de bijlage bij de Politiewet 1993.

Deze territoriale congruentie is inmiddels in bijna heel Nederland gerealiseerd. De verdeling van gemeenten over regio's mag slechts van de politieregio-indeling afwijken, zo merk ik op aan het adres van de heer Pastoor, indien dat noodzakelijk is voor een doelmatig georganiseerde en gecoördineerde uitvoering van de werkzaamheden ter voorbereiding en uitvoering van de rampenbestrijding. Dit is ook slechts toegestaan, indien met die situatie het belang van de rampenbestrijding aantoonbaar beter gewaarborgd is en de bestuurlijke aansturing zowel in de voorbereidende als in de repressieve fase is gewaarborgd door middel van heldere, interregionale en interprovinciale afspraken. Dit betekent dat een afwijkende indeling zowel voor de brandweer als de geneeskundige hulpverlening voordelen met zich dient te brengen.

Thans is besloten om voor de indeling van enkele gemeenten een incongruentie ten opzichte van de politieregio-indeling voor een beperkte tijd te gedogen. Wat de indeling betreft van de gemeente Haarlemmermeer (Schiphol) is het volgende met gedeputeerde staten van Noord-Holland afgesproken. De huidige incongruente situatie rondom de gemeente Haarlemmermeer zal ik vooralsnog accepteren. Bij de evaluatie van het politiebestedel in 2005 wordt deze incongruentie expliciet bezien. Vervolgens kan het kabinet over de indeling een besluit nemen. Op dit moment ga ik ervan uit dat de gemeente Haarlemmermeer uiteindelijk bij de veiligheidsregio Amsterdam en omstreken ingedeeld zal worden.

De heer Hoekzema heeft gevraagd waarom dit niet op korte termijn mogelijk is. Mijn antwoord daarop is: omdat dit naar mijn opvatting, los van de evaluatie van het politiebestedel, waarbij ook de schaalgrootte aan de orde is, te ingrijpende consequenties zal hebben voor het korps Kennemerland.

De heer **Hoekzema** (VVD): Kan de minister iets specifieker zijn?

Minister **Remkes**: Dat zou namelijk toch een relatief stevige afkalving van het politiekorps tot gevolg hebben. Naar mijn opvatting is dat niet verantwoord. Dit zie ik in het licht van de afweging van effectuering op de korte

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

termijn en effectuering op de iets langere termijn. Bij dit laatste doel ik niet op de heel verre toekomst. Ik denk aan het moment waarop wij de resultaten van de evaluatie van het politiebesteding hebben. Die afweging heeft mij dus tot deze keuze gebracht.

De heer **Hoekzema** (VVD): Dat zou, kortom, ten koste gaan van de slagkracht van de politieregio?

Minister **Remkes**: Precies.

Voorzitter. Op termijn zal territoriale congruentie gerealiseerd moeten worden. In de tussentijd is het voor de veiligheidssituatie in het gebied van groot belang dat de regio's uitvoering geven aan een aantal urgente verbeterpunten uit het rapport van de inspectie. Ik heb de commissaris van de Koningin verzocht, mij te informeren over de voortgang in dezen.

Voor de gemeente Hattem heb ik analoog aan de gemeente Haarlemmermeer besloten, uitstel te verlenen tot na de evaluatie van het politiebesteding. Er kan congruentie op meer manieren verkregen worden.

Ik zal niet zeggen welke verschillende wegen naar Rome leiden; er zijn er in ieder geval meerdere. Ik ben met de verantwoordelijke regio's en provincies aan het overleggen om goede afspraken te maken over de financiën die nodig zijn om congruentie in de gemeente Deventer door te voeren. De bedoeling is dat de congruentie uiterlijk op 1 januari 2006 is gerealiseerd. Ik heb begrepen dat de Kamer een afschrift heeft gekregen van een brief aan mij over de stedendriehoek. Op basis van die brief heb ik de conclusie getrokken dat wij er met enige bestuurlijke goede wil over en weer uit moeten komen. Ik heb financieel in ieder geval mijn best gedaan.

De heer **Hoekzema** (VVD): Eerst zegt de minister dat hij er wel uitkomt met de andere partij. Daarna zegt hij dat hij zijn best heeft gedaan. Wat betekent dat?

Minister **Remkes**: Ik heb een laatste bod gedaan. Ik vermoed dat de regio een goede reden heeft om het te accepteren.

De heer **Hoekzema** (VVD): Gaat de provincie ook iets doen?

Minister **Remkes**: Tijdens een eerder bestuurlijk overleg heb ik dergelijke signalen wel ontvangen.

Ik overweeg om de gemeente Mook en Middelaar uitstel te verlenen tot na de evaluatie van het politiebesteding, analoog aan het uitstel dat ik heb verleend aan de gemeenten Haarlemmermeer en Hattem. Ik zal daarover contact opnemen met de verantwoordelijke besturen. Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat alle genoemde incongruenties op termijn tot het verleden behoren. Zoals gezegd, zullen de uitkomsten van de evaluatie van het politiebesteding hierbij worden betrokken.

Uit dit wetsvoorstel vloeien nieuwe taken voort voor met name de brandweer, de GHOR-regio's en de provincies. Aan deze organen is dan ook extra geld toegekend. De regio's hebben als extra taak het opstellen en bijhouden van het regionale beheersplan, van de organisatieplannen en van de bestuurlijke rapportage. De

hieraan verbonden werkzaamheden sluiten vaak aan bij al bestaande taken van de regio's. Voor deze taken zijn aan de regio's al financiële middelen beschikbaar gesteld: 38,5 mln naar aanleiding van de beleidsnota Rampenbestrijding en 27,6 mln structureel naar aanleiding van de rampen die zich hebben voltrokken in Enschede en Volendam. Deze middelen zijn voldoende voor de uitvoering van de taken die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Daar is onafhankelijk onderzoek naar gedaan. Dat onderzoek is aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarover bestaat geen verschil van inzicht met de regio's.

De taak van de provincies wordt zwaarder, doordat zij ook toezicht moeten houden op het beheersplan en de jaarlijkse bestuurlijke rapportage. De extra administratieve taken veroorzaken voornamelijk personele kosten. De provincies hebben nu al een toetsende en coördinerende rol ten aanzien van de rampenbestrijding en de voorbereiding daarop. Voor dit doel is in het kader van de impuls die in 1993 aan decentralisatie is gegeven, structureel geld overgeheveld naar het Provinciefonds. Voor de uit dit wetsvoorstel voortvloeiende taakverzwaring zijn in de afgelopen jaren aanvullende financiële middelen beschikbaar gesteld. Bovendien is in 2003 2,268 mln structureel extra in het Provinciefonds gestort.

In de afgelopen periode heeft het ministerie van verschillende gemeenten brieven ontvangen waarin wordt gevraagd om financiële compensatie voor de taken die in het wetsvoorstel worden genoemd. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten veranderen echter nauwelijks. Zij zijn op grond van de bestaande wetgeving al verantwoordelijk voor het hebben van een actueel rampenplan en actuele rampenbestrijdingsplannen. Het spreekt vanzelf dat deze plannen moeten zijn toegesneden op de in de gemeente aanwezige risico's en moeten zijn gebaseerd op de analyse van die risico's. Het wetsvoorstel legt in dat opzicht geen nieuwe verplichtingen op aan gemeenten. Het enige verschil met nu is dat de bestaande plannen eens in de vier jaar moeten worden geactualiseerd. Ik zei daar zojuist al iets over, namelijk dat dit in sommige praktijksituaties al gebeurt; ik kon dat gisteren nog vernemen. Dat is sowieso niet als taakverzwaring aan te merken. Om die reden worden aan gemeenten geen aanvullende financiële middelen ter beschikking gesteld.

Maar hoe gaat dat in de praktijk? Er is een gemeente die op een gegeven ogenblik aan de bel trekt en een brief stuurt aan de minister en deze brief ook in afschrift stuurt aan alle andere gemeenten. Dan is er een alert gemeenteraadslid in een belendende gemeente die deze brief leest en vervolgens bij zijn college van B en W aan de bel trekt en vraagt of het college van de eigen gemeente net zo flink wil zijn als het college van B en W van de gemeente die de brief al had gestuurd. Zo komt zo'n effect op gang; zo gaat de sneeuwbal rollen. Dat heeft echter weinig met feitelijke onderbouwing en feitelijke argumentatie te maken.

Op basis van de pilot in Zuid-Holland Zuid -- een pilot van onze inspectie samen met de regio --, de doorlichting in de regio's Gooi- en Vechtstreek en Friesland én het onderzoek naar de regionale indeling van Haarlemmermeer is een aantal fundamentele knelpunten geconstateerd. Dat zijn typisch de praktijksituaties waar

het inspectietoezicht zich op richt. De conclusies in het inspectierapport Melding en opschaling 2001 zijn hiermee nogmaals bevestigd. Op basis van de pilots zijn enkele knelpunten geconstateerd; de meeste knelpunten komen voort uit het huidige systeem van de rampenbestrijding. Het huidige beleid legt het accent op planvorming en te weinig op de resultaten van de bestrijding. Het risico hierbij is dat er te veel wordt uitgegaan van de gedachte dat als er een plan is, de processen ook volgens dat plan verlopen. Op operationeel gebied speelt het probleem van onvoldoende aandacht voor de praktijk van de opschaling, de effectiviteit van rampenbestrijdingsplannen en het realiteitsgehalte van de oefeningen. Het wetsvoorstel biedt het benodigde juridische kader voor verbeteringen in de rampenbestrijding en is daarmee een eerste stap in het wegwerken van de knelpunten.

Het realiseren van een wet en plannen is belangrijk, maar het gaat er uiteraard om de feitelijke bestrijding van rampen op een acceptabel niveau te brengen. Om dat doel te bereiken, zijn twee elementen van belang. Enerzijds moet het niveau resultaatgericht zijn beschreven en meetbaar zijn. Dat is nodig om als systeemverantwoordelijke minister en als regionale en gemeentelijke overheden te kunnen sturen op resultaat. Anderzijds moet sprake zijn van een effectief proces waarmee het vereiste niveau van voorbereiding binnen een redelijke termijn daadwerkelijk wordt bereikt en geborgd. De Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding voorziet in een basis daarvoor. In het regionale beheersplan zullen de regionale besturen het na te streven niveau vaststellen en verder voorziet de wet in een gesloten beleidscyclus om aandacht voor realisatie van dit niveau te borgen. Concreet denk ik aan de volgende maatregelen om te borgen dat de beoogde verbeteringen uit het wetsvoorstel gekoppeld worden aan het realiseren van inhoudelijke resultaten.

In de eerste plaats zal met de betrokken partners in het veld worden gewerkt aan de formulering van basisvereisten voor de rampenbeheersing. Deze basisvereisten hebben onder meer betrekking op de opschaling bij grootschalig optreden en acute rampen, het informatiemanagement en de communicatie, en de leiding en coördinatie ten tijde van de ramp. De multidisciplinaire referentiekaders zullen worden afgestemd op de basisvereisten. Vervolgens zullen deze basisvereisten voor de vaststelling worden getest en geïmplementeerd door de operationele hulpverleningsdiensten. Het gaat er niet om dat er weer een lijstje met vrijblijvende aanbevelingen wordt geformuleerd; het gaat erom dat die eisen daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd als de omstandigheden daarom vragen. Als sluitstuk zullen deze basiseisen op termijn juridisch worden verankerd. Er wordt naar gestreefd deze basisvereisten nog dit jaar gereed te hebben.

In de tweede plaats zal geïnvesteerd worden in de praktijkgerichtheid van de voorbereiding op de rampenbestrijding. Zo zal erop worden toegezien dat in de plannen van de regio's nadrukkelijk aandacht wordt besteed aan de implementatie daarvan en aan het testen van het resultaat onder praktijkcondities. Hetzelfde geldt voor het rijksbeleid. De mogelijkheden van pilots, proeftuinen en het testen van producten onder praktijkomstandigheden moeten beter worden benut. Op

basis van het doorlichtingsinstrument van de inspectie zullen praktijktesten worden ontwikkeld die door de regio's zelf uitgevoerd kunnen worden om het niveau van de operationele prestaties te kunnen meten. Voor de regionale en gemeentelijke overheden zijn die tests noodzakelijk om te kunnen sturen op resultaat.

Verder is het zaak het realiteitsgehalte van het oefenen te verhogen. Ik ben het in dat opzicht dan ook van harte eens met mevrouw Meindertsma. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen oefeningen gericht op het leereffect om kennis en vaardigheden op te doen én het onaangekondigd testen dat inzicht geeft in de prestaties die onder rampomstandigheden kunnen worden geleverd.

In de derde plaats zullen de activiteiten die de onderhavige wet van de decentrale overheden en hulpverleningsdiensten vraagt, intens ondersteund worden door mijn departement. Zo worden er modellen van de verschillende te maken plannen ontwikkeld, zullen per regio de voortgang en eventuele knelpunten in kaart worden gebracht en zullen daarover afspraken worden gemaakt om het gewenste eindresultaat te bereiken. De te bereiken inhoudelijke verbeteringen zullen daarbij wat mij betreft de hoogste prioriteit hebben, te beginnen met de implementatie van de basisvereisten. Het ministerie zal daarnaast actief bemiddelen in het uitwisselen van kennis en ervaring, zodat de beschikbare capaciteit optimaal wordt benut.

In de vierde plaats wordt bekeken hoe het functioneren van de meldkamers verder kan worden verbeterd. Met de co-locatie van de meldkamers is een belangrijke stap gezet. Er zal worden bezien hoe een technische koppeling tussen de meldkamers te realiseren is. Hierdoor kan in geval van grootschalige incidenten en rampen makkelijker samengewerkt worden met de meldkamers in naastgelegen regio's en kan onderling assistentie worden verleend. De interregionale samenwerking zal overigens in het algemeen een belangrijk aandachtspunt worden de komende tijd, mede naar aanleiding van het te verschijnen kabinetsstandpunt over het ROB-advies over de bestuurlijke inbedding van de veiligheidsrisico's. In dat kader wordt bezien hoe die samenwerking kan worden verbeterd.

Ik geef deze vier punten ook om heel concreet duidelijk te maken waar de kern van de toezichthoudende taken van de inspectie ligt en om aan te geven dat dit wezenlijk anders is dan het toezicht van de provincies. Ik heb ook niet de illusie dat de provincies deze vormen van praktijktoezicht op de hele korte termijn kunnen overnemen, nog even los van de schaalnadelen die daarmee geïntroduceerd zouden worden. Dat soort beelden moeten wij niet hebben.

Mevrouw Meindertsma heeft een vraag gesteld over de vrijwilligers. Ik deel haar zorg. Bij alle werkbezoeken die ik aan de regio's breng – ik heb er inmiddels 20 achter de rug, gisteren nog was ik in Hollands-Midden – wordt dit als een knelpunt genoemd. Het is dan ook van belang dat de inzet van vrijwilligers voor de brandweer en de rampenbestrijding gewaarborgd blijft. Dit punt heeft daarom niet alleen mijn aandacht, ik zal serieus zoeken naar oplossingen voor dit probleem. Hoewel ik mij realiseer dat voor de werving van vrijwilligers voor de brandweer lokale binding een groot

goed is, betekent dit niet dat regionalisering van de brandweer een onmogelijkheid is. Je kunt ook in personele zin een zekere knip aanbrengen, maar dat zal allemaal terugkomen in de reactie van het kabinet naar aanleiding van het ROB-advies. Het is ook een kwestie van het maken van goede afspraken. Dat geluid hoor ik zeer regelmatig terug tijdens mijn werkbezoeken.

De heer **Hoekzema** heeft een vraag gesteld over de land- en zeeregeling naar aanleiding van de Dakotaramp. Ik ben het met hem eens dat de afstemming tussen de hulpverlening op zee en de opvang van de slachtoffers op het land beter dient te worden georganiseerd. Het belangrijkste hierbij is een goede bevoegdheidsverdeling tussen de autoriteiten op zee en op het land inzake de rampenbestrijding. Er is een project gestart om de betrokken hulpverleners beter te laten samenwerken. Ik ben er namelijk nog niet van overtuigd dat de oplossing ligt in het maken van nieuwe wet- en regelgeving. Ik heb de heer **Hoekzema** er niet voor horen pleiten en dat beeld heb ik op dit moment ook nog niet. Ik ben van mening dat er in de huidige regelgeving voldoende aanknopingspunten zijn om het genoemde probleem op te lossen. Dat vereist dan wel de bereidheid om eruit te komen, departementaal en lokaal. Wij gaan er nu echt aan werken. Vanzelfsprekend zal over dit project afstemming plaatsvinden met het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de betrokken provincies.

De heer **Hoekzema** (VVD): Ik heb er begrip voor dat de minister dit niet direct in wet- en regelgeving wil vastleggen. Ik zie ook dat het waarschijnlijk niet hoeft. Hij zegt dat het meer projectmatig zal worden benaderd. Betekent dit in de praktijk dat hij samen met zijn collega van Verkeer en Waterstaat hiervoor oefenplannen zal realiseren? Het gaat met name om de wijze waarop men in de praktijk met elkaar werkt. Helaas moet ik uit ervaring spreken; u weet wat er in 1996 is gebeurd. De vraag is vooral hoe men deze zaken in de praktijk goed op elkaar afstemt, want het is in het verleden niet gelukt om er via regelgeving en bevoegdheidsregelingen afspraken over te maken.

Minister **Remkes**: Dat zal onderdeel van dat proces moeten zijn.

\*N

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Voorzitter. Ik dank de minister heel hartelijk voor zijn uitvoerige beantwoording van onze vragen en opmerkingen. De hoofdpunten kunnen worden samengevat in twee onderdelen, te weten de wijze waarop de regionale aansturing vorm krijgt en de wijze waarop het toezicht is georganiseerd. De minister is daarop ingegaan. Hij gaf aan niet te kunnen wachten met de behandeling van deze wet op het ROB-advies. Hij vond uitstel onwenselijk, maar gaf niet aan waarom hij dat precies onwenselijk vond. Men is al bezig met de organisatie en het loopt in een aantal gevallen al buitengewoon goed, aldus de minister. Het is mij niet helemaal duidelijk geworden wat er precies misgaat, wanneer wij wachten op het ROB-advies zodat wij meer

helderheid hebben over het kabinetsstandpunt over de vraagstukken betreffende het toezicht en de aansturing op regionaal niveau. De minister heeft wel enig inzicht gegeven in het kabinetsstandpunt, maar dat roept juist op tot een debat. Wij doen daar graag aan mee, niet in de laatste plaats omdat het nadenken over aansturing op regionaal niveau niet alleen bij dit beleidsdossier aan de orde is. De komende week heeft hij in de Tweede Kamer debatten over de integratie.

Wij zien hoe de commissie-Blok, maar ook de rapporten van politieke partijen aangeven dat het regionale niveau veel meer in de aandacht moet komen bij de verdeling van lusten en lasten en bij de samenwerking. Vanuit de verschillende beleidsdossiers moet de regionale aansturing zo totstandkomen, dat wij niet allemaal verschillende regio's krijgen, voor de ene beleidssector deze en voor de andere beleidssector die. Het moet wat meer op elkaar aansluiten. Wij hopen dat wij in deze Kamer in dat licht nog eens een debat kunnen voeren om te voorkomen dat onderdelen steeds in wetten terecht komen.

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw **Meindertsma** persisteert bij de uitwerking van het ROB-rapport door het kabinet. In mijn eerste termijn heb ik gevraagd naar de volgtijdelijkheid van het geheel. Uit het verleden hebben wij geleerd dat het bar noodzakelijk is om de rampenbestrijding in de praktijk operationeel goed te regelen. Is het betere dat mevrouw **Meindertsma** vraagt niet de vijand van het goede?

Mevrouw **Meindertsma** (PvdA): Ik denk dat men allang aan het werk is. Als het op lange termijn niet geregeld zou worden, dan heeft u gelijk, maar op dit moment wordt in de praktijk al gewerkt alsof de wet totstandgekomen is. Het zou af en toe zinvol zijn om te kijken hoe de praktijk zich ontwikkelt, om te bekijken hoe het in andere beleidsdossiers gaat, om te zien hoe het standpunt van de regering zich ontwikkelt. De minister heeft toegezegd dat, wanneer deze standpunten leiden tot wijzigingsvoorstellen voor deze wet, hij deze voorstellen ook zal indienen. Daarmee geeft hij aan dat herzieningen van invloed kunnen zijn. Soms vraag je je af of wetsontwikkeling zich ook niet eens wat anders kan voordoen: wat meer in de praktijk toetsen vóór afronding in daadwerkelijke wetten. Het betere is niet de vijand van het goede. Ik denk dat het betere gewoon tot stand had kunnen komen wanneer wij op het ROB-advies gewacht hadden.

De heer **Hoekzema** (VVD): Maar u hebt er geen bezwaar tegen dat het goede nu ontstaat?

De heer **Meindertsma** (PvdA): Wij zullen daar nog eens even in de fractie over spreken. Ik hoop dat wij op niet al te lange termijn kunnen doorpraten over dat regionale niveau. Het is zeer interessant dat er een hulpverleningsbestuur met doorzettingsmacht op regionaal niveau moet komen. Wat gaat dat precies betekenen voor de verschillende geledingen op regionaal niveau? Ik ben benieuwd hoe dat uitgewerkt wordt.

De minister heeft voor de derde keer de toezichtstructuur uitgelegd. Het zal aan mij liggen, maar ik snap het nog steeds niet. De provincie houdt toezicht op de

plannenmakerij en het Rijk houdt toezicht op de operationaliteit. De minister zegt dat daar geen overlap tussen zit. Alsof de inhoud van de plannen niet regelrecht te maken heeft met de mogelijkheid om het operationeel op een goede manier uit te voeren. Alsof de operationele doorlichting niet van invloed is op de kwaliteit van de plannen. Het zou niet best zijn als het niet zo zou zijn. De minister zegt dat de kwaliteit en de effectiviteit van de plannen getoetst worden vanuit het toezicht op rijksniveau. Ik mag toch hopen dat de kwaliteit en effectiviteit van de plannen ook wel degelijk getoetst worden op provinciaal en lokaal niveau. Het zou niet best zijn als dat van boven naar beneden gaat. Anders gezegd, de plannen moeten kwalitatief van dien aard zijn dat zij in de praktijk voldoen. Volgens dit model moet de provincie daarop toezicht houden. De toezichtstructuur van de provincie is in dit voorstel versterkt. Al met al leidt het wetsvoorstel tot meer toezicht en niet alleen tot ander toezicht. Wij wilden dat het in geen geval tot meer toezicht zou leiden. Het zou helder moeten worden wie verantwoordelijk is voor welk toezicht.

Wij zullen ongetwijfeld in de praktijk constateren hoe dit verder gaat uitwerken. Er moeten kaders komen. Er moeten voorwaarden komen. Het toezicht moet bij het Rijk blijven, maar het moet verminderen en niet voortdurend opstapelen. De minister gaf aan dat de algemene visie op de organisatie van het toezicht voor meerdere dossiers gaat ontstaan. Mocht dit aanleiding geven tot verandering en verheldering, dan wil hij daaraan werken. Hij heeft overigens naar aanleiding van de opmerkingen van de heer Pastoor toegezegd dat een aantal protocollen over de kwaliteitsborging ook naar deze Kamer zal worden gestuurd.

Ik wil niet te lang met de minister doorgaan over de kwestie van de financiën. De minister bagatelliseert de signalen die uit de praktijk naar voren komen enigszins, wanneer hij zegt dat als de een een brief schrijft, iedereen brieven gaat schrijven. Ik wijs nog eens op de samenvoeging van de meldkamers, het automatiseringssysteem, de inzet van de menskracht en het plannen maken voor meer oefeningen. In de periode dat ik in het lokale bestuur zat, werd er buitengewoon weinig geoefend. Wanneer er meer geoefend moet worden, is er meer inzet en uitwerking nodig. Dat kost aanmerkelijk meer.

De minister geeft ten slotte aan dat hij uitdrukkelijk praktijkgericht wil werken met praktijktesten. Ik vind dat de praktijktest niet alleen rekening moet houden met het oefenen met professionals vanuit verschillende culturen. Brandweer, politie en gezondheidszorg hebben compleet verschillende culturen en dat is buitengewoon ingewikkeld om deze op een goede manier tot een uitvoering te krijgen in de praktijk. Ik hoop dat de oefeningen zich zo ver zullen gaan uitstrekken dat er af en toe wordt geoefend samen met burgers en vrijwilligers. Ik denk dat het niet anders kan dan dat in de toekomst ook burgers betrokken worden bij de organisatie van hun eigen veiligheid en het oppakken van medeverantwoordelijkheid en inzet bij de rampen.

\*N

De heer **Pastoor** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik ben de minister zeer erkentelijk voor zijn uitvoerige beantwoording. Deze was zo uitvoerig dat hij meer dan twee keer de tijd nodig had voor zijn antwoord dan degenen die de vragen hebben gesteld en geformuleerd. Dat hoeft niet per definitie op een goede inhoud te wijzen, maar de minister heeft in dit geval buitengewoon indringend en duidelijk antwoord gegeven.

Dat betekent niet dat ik het op alle punten met hem eens ben. Ik zou het in eerste instantie over het toezicht willen hebben. De CDA-fractie heeft dit in de eerste ronde als belangrijkste element eruit gelicht en haar bedenkingen daarover geformuleerd. De minister zegt nog eens dat er een gespreide verantwoordelijkheid aanwezig is. We zijn het daar volkomen mee eens. Hij zegt verder dat er geïnvesteerd moet worden in afstemming en coördinatie. Wanneer je de lijn van de gespreide verantwoordelijkheid naar de regio's en de gemeenten leidt, ontstaat er een web van lijnen vanuit de toezichthouders. Dit zijn er drie, twee bij de provincie en de inspectie. Je kunt zelfs zeggen dat bij de inspectie opdeling plaatsvond in een aantal ministeries. Ik heb daaraan gerefereerd in eerste termijn. Een aantal lijnen van het web zal naar de regio's en de gemeenten leiden. Ik heb getracht uiteen te zetten dat de lijnen van het web elkaar soms op een wonderlijke manier kruisen, soms tot een dikkere draad verweven raken en dat niet geheel duidelijk is wat de functies van de verschillende draden van het web zijn, wanneer je dit tenminste relateert aan de tekst van de wet. Want daarvoor staan we hier. Wij hebben de wet hier te beoordelen.

Ik heb de minister eigenlijk niet voldoende of duidelijk horen weerleggen dat de wet die dubbels niet aangeeft. Ik heb gepoogd om aan de hand van wetsartikelen, de memorie van antwoord en de memorie van toelichting uiteen te zetten dat er wel dubbels zijn. Gelukkig heeft de minister nog wel tussen neus en lippen door gezegd dat de memorie van antwoord kennelijk niet erg veel duidelijkheid heeft verschaft en misschien zelfs het omgekeerde heeft gedaan. De bevlogen wijze waarop de minister de praktijk uiteenzet, geeft aanmerkelijk meer hoop. Nogmaals, wij zitten hier voor de beoordeling van de wet.

Ik vind het dan ook jammer dat de minister niet bereid is om een AMvB te nemen om webdraden te nuanceren en te verhelderen. De minister noemt hierbij als argument dat niet in de wet staat dat er een AMvB mag komen, maar dat is slechts een beperkt argument. Het is immers alleen een argument van tijd, en dat is op te lossen.

Hoewel ik de wetstekst op dat punt nog steeds niet goed vind, moet ik toch zeggen dat de minister ons duidelijk tegemoet is gekomen door te zeggen dat over die samenwerking wel protocollen verschijnen. Dat is een heldere toezegging, waarmee wij redelijk gelukkig zijn. Het antwoord vind ik dus eigenlijk niet afdoende, maar de invulling is wel zodanig dat wij daar vrede mee hebben.

Ik heb gevraagd naar de criteria die gelden bij de congruentieaspecten. De minister heeft twee dingen genoemd: een en ander moet aantoonbaar beter gewaarborgd zijn en een afwijkingmogelijkheid moet voordelen met zich brengen. Als ik deze criteria als openbaar bestuurder zou zien, zou ik ze eerlijk gezegd



## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

graag nader ingevuld willen zien, want ze zijn vrij vaag. Ik ben echter geneigd om de minister op dit moment het voordeel van de twijfel te geven.

Als laatste wil ik nog een punt noemen waarop ik in eerste instantie niet ben ingegaan: de vrijwilligheid. Ik wil graag onderstrepen wat de minister zegt. Ik ben erg verheugd over het feit dat hij zich zo duidelijk opstelt achter de vrijwilliger en de mogelijkheden daarvan. Zij zijn immers essentieel in het brandweerbestel.

\*N

De heer **Hoekzema** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De minister heeft bijzonder uitgebreid geantwoord. Daarvoor zeg ik hem zeer veel dank.

Naar mijn mening heeft hij goed duidelijk gemaakt dat er in feite twee soorten van toezicht zijn. Juist door mijn praktijkervaring uit het verleden ben ik er bijzonder blij mee dat hij op het operationele toezicht veel nadruk legt. Om dat operationele te kunnen laten werken, zijn echter een goede organisatorische planvorming en het samenstel daarvoor nodig. Op dat terrein heeft de krijgsmacht het wat makkelijker. Daar heb je één organisatie en één verantwoordelijke daarvoor. Hier is de verantwoordelijkheid geweldig verspreid. Je zult dus eerst goed de organisatie daarvan moeten regelen. Als er een ramp is -- ik aarzel om het te zeggen, maar dan heb je eigenlijk een oorlogssituatie -- moet je zaken zo geregeld hebben dat de uitvoeringsorganisaties perfect op elkaar zijn afgestemd en operationeel goed functioneren. Mevrouw Meindersma heeft het ook al gezegd: er zal dus buitengewoon veel geoefend moeten worden. De gerichtheid op de praktijk, die de minister heeft genoemd, en de toetsing op het resultaat spreken mijn fractie zeer aan.

De manier waarop de verdeling van het toezicht en het samenspel in het toezicht in deze nieuwe opzet vorm hebben gekregen, zal zich nog moeten uitkristalliseren.

Ik heb er begrip voor dat dat juist niet in een AMvB wordt gedaan, maar in protocollen, zodat je in de praktijk kunt bepalen hoe dat zich zet. Als de protocollen niet goed werken, is het altijd nog mogelijk om dat in een AMvB te regelen.

Ik ben blij dat de problematiek van de rampenbestrijding op zee die overgaat op hulpverlening op land, zeer projectgericht wordt aangepakt, want het is van het grootste belang dat dat niet blijft liggen, maar wordt opgepakt.

\*N

Minister **Remkes**: Mevrouw de voorzitter. Ik wil over een paar thema's nog iets zeggen, ten eerste over de vraag van mevrouw Meindersma over de relatie met het kabinetsstandpunt over de ROB: waarom wil de minister niet wachten? De eerste reden daarvoor is dat dit wetsvoorstel absoluut geen belemmering vormt voor de realisering van de voornemens zoals de ROB die aangeeft en evenmin voor het kabinetsstandpunt daarover. Dit wetsvoorstel is dus in feite alleen maar ondersteunend voor

de uitvoering van de aanbevelingen van de ROB. Om die reden hoeft er dus niet gewacht te worden.

De tweede reden is dat ik op de verschillende fronten graag wat beweging wil houden, want ik zou later niet onverhoopt het verwijt willen krijgen dat het allemaal in een slakkengangetje is gegaan. Als wij het ene proces echt op het andere laten wachten, is dat niet bevorderlijk voor het tempo.

Er is nog een derde punt. Natuurlijk zie ook ik op een breder terrein soms een aantal bewegingen inzake de regiovorming, maar ik vind het interessant dat mevrouw Meindersma integratie als voorbeeld noemde. Een discussie over regiovorming op dat terrein vind ik niet wenselijk, maar mijn opvattingen daarover zijn bekend. Deze Kamer komt voor de grootschalige regio's binnen afzienbare tijd ook nog te praten over de WGR+-regelingen. Als wij het laten afhangen van dat soort ontwikkelingen en dus bereid zijn om te accepteren dat het hele concept van de veiligheidsregio als gevolg van die ontwikkelingen weer op de schop zou gaan, zijn wij verder van huis. Dan zijn wij bezig om de lijnen die wij op het gebied van de veiligheid met elkaar willen realiseren, niet gerealiseerd te krijgen. Dat zijn voor mij enkele overwegingen om op dit front en ook op dat andere front te zeggen: vooruit!

Dan het thema van het toezicht. Ik heb geprobeerd om het karaktersverschil tussen het provinciale toezicht en het toezicht door de inspectie aan te geven. Ik heb ook niet voor niets aan het slot van mijn eerste termijn gerefereerd aan wat bijvoorbeeld zichtbaar is geworden bij de gezamenlijke pilot van de inspectie en de regio Zuid-Holland-Zuid. Met name op het punt van de operationaliteit is daaruit immers af te leiden dat er nog heel veel moet gebeuren en dat met name de inspectie daarop gefocust dient te zijn. Daar ligt dus nog een heel grote taak. Naar mijn stellige overtuiging kunnen de provincies dat onderdeel van het toezicht niet doen. Ik begrijp heel goed waarom bij de gemeenten af en toe de roep klinkt of het niet nog een tandje minder kan, maar onze inhoudelijke ambities en het dichterbij brengen daarvan zijn niet gebaat bij het al te zeer luisteren naar die roep.

Ik heb zo-even tegen de heer Pastoor gesproken over protocollen. Ik wil daarin een stap verder gaan. Ik wil geen stapeling en ik wil geen benadering van feitelijke dubbeling. Ik kan mij dan ook heel goed voorstellen dat wij eerst gaan werken met het protocol en vervolgens over een jaar of twee evalueren hoe het systeem werkt. De heer Hoekzema refereerde hieraan. Als blijkt dat in de praktijk zich de situaties voordoen waarvoor sommige woordvoerders bevreesd zijn, moet niet gearzeld worden om met wijzigingen van de wet te komen. Ik zal dat ook niet doen. Ik wil niet de indruk wekken dat het mij allemaal niet interesseert. Als ik daarmee mijn aanpak meer sluitend kan maken, ben ik daartoe graag bereid. Ik zie instemmend geknik in reactie hierop.

Er moet meer geoefend worden. In het verlengde van de lokale taak, de echte of de taken die uitgeoefend worden in verlengd lokaal bestuur, is er sprake van een primair gemeentelijke taak. De discussie over de rampenbestrijding heeft soms helaas wat weg van de discussie over het rioolbeheer: men ziet het niet en dus

deert het niet. Het heeft vaak een niet al te hoge financiële prioriteit. Ik neem ook met enige zorg waar dat naarmate Enschede en Volendam verder weg liggen in de tijd, het gevoel van urgentie bij sommige gemeentebestuurders wegzakt. Ik zeg tegen de VVD-fractie nadrukkelijk dat het om sommige gemeentebestuurders gaat. Financieel gezien en qua financiële prioritering zal het bij het gemeentebestuur flink tussen de oren moeten zitten dat het nodig is om aan deze taken voldoende prioriteit te geven, hoe ondankbaar dat soms ook is. Helaas is het nodig.

Tegen de heer Pastoor zeg ik nadrukkelijk dat het de bedoeling is dat de rijksinspecties ook met elkaar samenwerken. Juist om te voorkomen dat de ene dag inspectie zus zich bij het kantoor vervoegt en de andere dag inspectie zo. De nieuwe werkwijze zal bij deze en gene nog meer tussen de oren moeten gaan zitten. Dat is uitdrukkelijk de bedoeling.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik schors de vergadering tot acht uur voor de dinerpauze.

\*\*

De vergadering wordt van 19.00 uur tot 20.00 uur geschorst.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mee dat op 24 maart jl. de aanvullende geannoteerde agenda met bijlagen is ontvangen van de JBZ-Raad van 30 maart 2004. Bij deze aanvullende geannoteerde agenda werden twee ontwerpbeschikkingen aangeboden, geagendeerd onder 2i en 2j, welke als koninkrijk bindend zijn aangemerkt. Het betreft een ontwerpbeschikking houdende opneming in het Gemeenschappelijk Handboek van een bepaling betreffende doelgerichte grenscontroles op begeleide minderjarigen en een ontwerpbeschikking tot wijziging van het Gemeenschappelijk Handboek. Op 26 maart jl. werd instemming onthouden wegens het te laat aanbieden van deze ontwerpbeschikkingen. De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft zich heden beraden over deze ontwerpbeschikkingen en adviseert de Kamer in te stemmen.

Voorts heeft de Eerste kamer op 1 april jl. een brief ontvangen van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, waarin zij instemming vraagt ten aanzien van een ontwerpberichtlijn van de Raad betreffende de verblijfstitel die in ruil voor samenwerking met de bevoegde autoriteiten wordt afgegeven aan onderdanen van derde landen, die het slachtoffer zijn van mensenhandel of hulp hebben gekregen bij illegale immigratie. De bijzondere commissie voor de JBZ-Raad heeft deze ontwerpberichtlijn besproken en wenst nog enkele vragen voor te leggen aan de minister. De commissie adviseert de Kamer derhalve instemming te onthouden.

Ik stel de Kamer voor, deze adviezen te volgen.

\*\*

Aldus wordt besloten.

\*B

\*!VOETTEKST\*!

Aan de orde is de voortzetting van de behandeling van:  
**- het wetsvoorstel Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg) (28168).**

De beraadslaging wordt hervat.

\*N

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Voorzitter. De heer Hamel heeft ons gevraagd hoe er op een aantal concrete punten vrijheidsgraden kunnen worden gerealiseerd, ook zonder experimenteel artikel. Hij gaf aan dat er bijvoorbeeld al heel wat winst kan worden geboekt als het bureau jeugdzorg gebruik kan maken van het werk dat lokale voorzieningen al hebben gedaan om de problemen te verduidelijken. Dit lijkt mij een uitstekende werkwijze, die niet alleen de doelmatige inzet van het bureau jeugdzorg bevordert, maar ook klantvriendelijk is, omdat de cliënt niet opnieuw zijn hele verhaal hoeft te vertellen en het proces hoeft te doorlopen. Belangrijk is wel dat het bureau jeugdzorg zelf de indicatie stelt. Het bureau kan daarbij gebruik maken van de informatie die bijvoorbeeld het algemeen maatschappelijk werk al heeft verzameld. Een van de bureaus waar dit soort goede initiatieven is genomen, is het bureau jeugdzorg in Utrecht, zo heb ik begrepen. Dit bureau heeft het AMW in Woerden zo getraind, dat de eerste gesprekken op dezelfde manier worden gevoerd als het bureau jeugdzorg doet. Mocht het AMW op enig moment vaststellen dat toch jeugdzorg, waarop aanspraak bestaat, nodig is, dan draagt het AMW de gegevens over aan het bureau jeugdzorg, dat vervolgens de indicatie stelt. Dit bespaart tijd en menskracht en het is zeer klantvriendelijk. Ik zal bezien hoe deze werkwijze breder onder de aandacht kan worden gebracht.

De heer Hamel heeft ook gewezen op het project jeugdorp De Glind. Ik ben daar ook geweest en ik draag het zelf ook een warm hart toe. Het gaat hierbij om een specialistisch aanbod, waarvan ook andere provincies gebruik maken. Dit blijft onder de nieuwe wet gewoon mogelijk. De heer Hamel vroeg zich af, of de continuïteit van dergelijk specialistisch aanbod verzekerd is. Ook mevrouw Soutendijk heeft hierover haar zorg uitgesproken. Welnu, naar mijn oordeel hoeft niet te worden gevreesd voor de continuïteit van dergelijk aanbod. De provincie heeft de taak, te voorzien in het aanbod waarvoor wordt geïndiceerd, ook als het gaat om specialistische vormen van zorg. Uit oogpunt van doeltreffendheid en doelmatigheid is het voor de provincie interessanter om dergelijk zorgaanbod bij een daartoe gespecialiseerde zorgaanbieder buiten de eigen provincie te subsidiëren, dan voor een dergelijk specialistisch aanbod binnen de provincie een structureel aanbod in stand te houden of tot stand te brengen. Vragers en aanbieders van dergelijke gespecialiseerde zorg zullen elkaar in de toekomst zeker weten te vinden. Ook De Glind is heel zelfverzekerd in het uitdragen van de kwaliteit van het eigen aanbod.

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

Ik denk daarom zeker dat dit aanbod onder de aandacht wordt gebracht. Mensen kennen het ook en het vindt zeer veel waardering. Ik ben daar niet zo bezorgd over.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik begrijp het, maar het lijkt mij toch een sprong in het duister. Ik kan mij voorstellen dat provincies er veel baat bij hebben dat De Glind pars pro toto staat voor dit soort instellingen. Het is echter geen garantie voor continuïteit als elke provincie een stukje ervan doet. Ik kan mij goed voorstellen dat de staatssecretaris bijvoorbeeld met het IPO overlegt over een aantal landelijke functies die er nu zijn, maar die in een overgangperiode tussen de molenstenen van het nieuwe vermalen dreigen te worden. Kan de staatssecretaris ervoor zorgen dat er in ieder geval de garantie komt dat zij de eerstkomende twee jaar kunnen doorgaan? Neemt u De Glind als voorbeeld. Daar zijn acht provincies dan wel grote steden bij betrokken. Ik zie vooral de eerste periode als probleem. Dan is iedere provincie nog aan het zoeken welke zorgaanbieders zij al dan niet wil toelaten. Mijn zorg is dat dit soort voorzieningen deze eerste periode moeten overleven.

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Ik begrijp de zorg van de heer Hamel. Het lijkt mij goed om deze zorg onder de aandacht te brengen in het bestuurlijk overleg dat wij hebben. Dan kunnen wij ook bij het monitoren van de knelpunten kijken of er daadwerkelijk aanbod in de knel dreigt te komen. Ik wil wel duidelijk stellen dat wij geen instellingen overeind houden die noodlijdend zijn omdat zij in een aanbod voorzien waar geen vraag naar bestaat. Ik kan mij voorstellen dat het probleem dat de heer Hamel signaleert elders ook aan de orde is. Het lijkt mij goed om dit in het bestuurlijk overleg te bespreken.

De heer Hamel vroeg eveneens in dit verband of medewerkers die werken bij een zorgaanbieder gedetacheerd kunnen worden bij bureau jeugdzorg. Het bureau jeugdzorg heeft tamelijk veel vrijheid in het op peil houden van de deskundigheid van het personeel. Het ontwerpbesluit kwaliteit bureaus jeugdzorg heeft als uitgangspunt dat medewerkers op basis van hun arbeidsovereenkomst bij het bureau jeugdzorg werkzaam zijn. Een uitzondering wordt gemaakt voor specialistische functies, voor tijdelijke functies en voor werkers in de jeugd-GGZ. Ik heb even gekeken en denk inderdaad dat de detachering van specialistische deskundigen mogelijk is. Dit in antwoord op de vragen van de CDA-fracties.

Gevraagd is ook naar dubbelfuncties. Het is mogelijk dat medewerkers zowel een dienstverband hebben met bureau jeugdzorg als met een zorgaanbieder. Medewerkers van bureau jeugdzorg kunnen eveneens worden gedetacheerd bij een zorgaanbieder. Dat zal hetzelfde effect hebben. Het gaat om een regeling bij AMvB en niet bij wet. Mocht blijken dat de eis van het dienstverband belemmeringen oplevert, dan kan en zal de maatregel op dit punt ook worden aangepast.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik heb een vraag op dit punt voor de helderheid. Het ging voor een deel om de uitwisseling tussen het veld en het bureau. Als ik de staatssecretaris goed begrijp, zegt zij dat detachering sowieso kan;

detacheren is niet voorbehouden aan de GGZ, maar kan ook vanuit andere sectoren bevorderd worden. Klopt dit?

Mijn tweede vraag betreft de tijdelijkheid. Kan ik dit ook zo lezen dat mensen bijvoorbeeld voor een half jaar door een zorgaanbieder bij bureau jeugdzorg tewerk worden gesteld?

Staatssecretaris **Ross-Van Dorp**: Het lijkt mij zinnig dat wij ten aanzien van de deskundigheid en de problemen waaraan de heer Hamel refereert, gaandeweg kijken of de eisen die nu aan de dienst worden gesteld belemmeringen opwerpen en of eventueel op dit punt aanpassingen noodzakelijk zijn. Ik hecht eraan ook in het veld en in de bureaus jeugdzorg te bezien of er aanpassingen nodig zouden zijn.

De heer Hamel wees ook op het belang van een goede schakeling tussen het gemeentelijk jeugdbeleid en het bureau jeugdzorg. Hij wees op het probleem dat gemeenten nu ervaren met het bureau jeugdzorg als mogelijke flessenhals. Ik deel zijn mening dat de huidige flessenhals, als daar al sprake van zou zijn, niet goed is voor een goede schakeling. Wachttijden moeten zo snel mogelijk worden teruggedrongen. In de nadere memorie van antwoord ben ik uitgebreid ingegaan op de initiatieven terzake en de afspraken die ik daarover met de provincies heb gemaakt. Overigens kan een goed preventief jeugdbeleid ook voorkomen dat er een flessenhals ontstaat. De druk op de jeugdzorg kan er immers door worden gematigd.

Het is echter wel een punt dat wij heel goed in de gaten moeten houden. Er is mij gevraagd om erop toe te zien dat zoiets niet ontstaat. Ook dat zullen wij bij deze monitoring betrekken. Immers, het gaat daarbij ook over de aansluiting van de schakels.

De heer **Hamel** (PvdA): In het provinciale jeugdzorgplan kunnen natuurlijk ook uitstekend afspraken worden gemaakt over de wijze waarop er naar dit soort voorzieningen wordt gekeken. Ik ben het er dus zeer mee eens dat het aantal wachtenden voor het bureau gemonitord wordt. Dit geldt ook voor de provincie ten opzichte van de gemeentes in die zin dat de provincie niet afwacht wat de gemeentes doen. De provincie dient dus actief aan te geven hoe zij de relatie met de gemeentes vorm denkt te geven.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik zal dit meenemen naar het IPO. Dit lijkt mij zeker een aandachtspunt. Immers, het zal voor de provincies zeer wenselijk zijn dat dit onderdeel zoveel mogelijk geconcretiseerd wordt en dat ook dit in het overleg met de gemeenten onderwerp van gesprek is. Een van die onderwerpen is de vraag of de taken nog op het juiste niveau liggen. Ik doel hierbij op de juiste toepassing van het subsidiariteitsprincipe. Ik denk ook aan de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is, alsook de vraag of iedereen zijn verantwoordelijkheid wel op zich neemt.

Mevrouw Slagter vroeg in dit verband of men bij de gemeente c.q. op kleine schaal wel voldoende toegerust is. Het lijkt mij goed om voor de ondersteuning van het beleid zeker te kijken naar de kleine schaal om na te gaan of gemeenten van elkaars expertise gebruik zouden kunnen

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

maken. De kleine schaal heeft als voordeel dat de feed back voor bestuurders vaak heel direct is: je kunt de supermarkt niet binnenkomen of je wordt al aangesproken op de werking van het beleid. Als het echter gaat om de beleidskracht, kan het gebeuren dat een ambtenaar slechts een halve dag de tijd heeft om zich met een aantal toch belangrijke zaken bezig te houden. Die problematiek doet zich straks waarschijnlijk voor bij de behandeling van de wet inzake de maatschappelijke ondersteuning. Ook daarbij rijst de gedachte om kleine gemeenten actief te ondersteunen bij het formuleren en het maken van beleid.

Voorzitter. Alle woordvoerders hebben nogmaals gepleit voor een voortvarende aanpak van de bureaucratie. Daaraan is wel de voorwaarde verbonden dat de monitoring hiervan geen nieuwe bureaucratie mag opleveren. Er is gevraagd om deze monitoring vooral te richten op het signaleren van goede voorbeelden uit de praktijk en het breed verspreiden daarvan. De heer Van der Lans heeft in dit verband gezegd dat er heel goede dingen gebeuren. Inderdaad is het niet allemaal kommer en kwel; de mensen werken hard met vaak heel goede intenties, wat ook goede resultaten heeft.

De goede voorbeelden moeten overigens niet als een soort vuurpijl in de lucht blijven hangen om daarna te doven. Wij moeten dus proberen om op het lichtnet van het jeugdbeleid aan te sluiten. Ik kan hier heel kort over zijn: de wens van de Kamer is mij uit het hart gegrepen. Ik heb al aangegeven dat ik actie ga nemen. Zo wil ik inzicht en geen papiermassa. Ik denk aan een soort actiebrigade. Er is over de roskam gesproken. Ik weet hoe dat gaat: paarden worden er heel mooi glanzend van. Een glanzende bureaucratie lijkt mij niet direct het doel. Die actiebrigade kan volgens mij goede voorbeelden verspreiden en bureaucratie uitbannen. Er moet dus een soort dynamiek uitgaan van het Bureau jeugdzorg, als men daar binnenkomt. Men moet niet de indruk hebben dat men daar een halve dag papieren moet uitpluizen en nasuffelen.

De opmerkingen hierover beschouw ik dan ook als een ondersteuning van mijn voornemen. Ik wil dit onderdeel ook graag uitwerken.

De heer Hamel heeft gevraagd of ik bereid ben om de lagere regelgeving onder de Wet op de jeugdzorg nog eens kritisch te bezien uit een oogpunt van bureaucratie. In eerste termijn heb ik reeds aangegeven dat ik daar zeker toe bereid ben.

Voorzitter. Ik meen dat mevrouw Slagter heeft gevraagd of ik een snelle triage kan garanderen bij aanmelding bij het Bureau jeugdzorg. Op die manier kunnen spoedgevallen er direct uit gefilterd worden, evenals cliënten die terugverwezen dienen te worden naar lokale voorzieningen. Uit de metingen van de task force wachtlijsten jeugdzorg blijkt dat alle bureaus jeugdzorg de werkprocessen hebben ingericht met als doel dat bij aanmelding onmiddellijk kan worden ingeschat of er sprake is van een crisissituatie.

Als dit het geval is, wordt hiernaar gehandeld. De bureaus jeugdzorg zijn daarvoor voldoende deskundig. Ook wordt direct na de aanmelding geschat of een vraag thuishoort bij de lokale voorzieningen. Het is inderdaad zeer belangrijk dat iemand na binnenkomst zo snel mogelijk duidelijkheid krijgt. Dit blijft dus een punt van aandacht.

De CDA-fractie vindt dat er een beroepsopleiding tot indicatiesteller bij een bureau jeugdzorg moet komen. Een aantal Kamerleden heeft ook gesproken over de kwaliteit van de indicatiestelling. Zoals gezegd, ben ik in gesprek met de sector over opleidingen en trainingen tot het beroep van indicatiesteller. Een beroepsopleiding is daarvan een onderdeel.

Mevrouw Soutendijk heeft mij gevraagd of ik het verhogen van de ouderbijdrage in overweging zou nemen indien nadere maatregelen noodzakelijk blijken te zijn als de wet niet binnen het financiële kader kan worden uitgevoerd. Ik denk niet in de eerste plaats aan het verhogen van de ouderbijdrage. Ik ben het wel met mevrouw Soutendijk eens dat dit een drempelverhogende werking zou hebben. Als ik nadere maatregelen moet treffen, zal ik maken dat schaarse middelen worden ingezet voor cliënten die de zorg het hardste nodig hebben.

Mevrouw Slagter van de fractie van de SP heeft gevraagd of gezinscoaching met dwang kan worden opgelegd, gezien het feit dat een gezinscoach het vertrouwen van het gezin moet genieten. Waar gezinscoaching nodig is, gaat de voorkeur natuurlijk uit naar instemming en vrijwilligheid, al dan niet met enige drang. Met de juiste inzet en vasthoudendheid kan zeer veel worden bereikt. Van dwang is slechts sprake indien de kinderrechter de minderjarige onder toezicht heeft gesteld. De gezinsvoogd kan de ouders van de minderjarige dan namelijk een aanwijzing geven. Daaraan geven de ouders in de regel gevolg.

Mevrouw Slagter heeft ook gevraagd wanneer het AMvB met betrekking tot de rechtstreekse verwijzing kwam en wanneer voorlichting hierover aan de verwijzers werd gegeven. Deze AMvB zal naar verwachting deze zomer tegelijkertijd met de andere AMvB's in het Staatsblad worden gepubliceerd. Na de publicatie zal ik de verwijzers informeren en met de betreffende koepels overleggen hoe daarover het beste voorlichting kan worden gegeven. Mevrouw Slagter heeft mij ook gevraagd of de noodzaak tot indicering van cliënten die al hulp ontvangen binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet, geen grote druk oplevert voor de bureaus jeugdzorg. De Wet op de jeugdzorg kent een overgangsbepaling voor cliënten die nu gebruikmaken van een voorziening voor jeugdhulpverlening. Deze cliënten moeten binnen een half jaar na inwerkingtreding van de wet worden geïndiceerd. Ik kan niet zeggen om hoeveel cliënten het gaat. De bureaus jeugdzorg hebben op grond van hun huidige werkwijze al een indicatieproces met cliënten doorlopen. Het maken van indicatiebesluiten kan dus voor deze groep worden afgehandeld zonder dat deze cliënten een uitgebreid indicatietraject dienen te doorlopen. De extra druk op de bureaus zal dan naar verwachting ook niet zo groot zijn.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Hoef ik het alleen maar te zien als een administratieve handeling?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ja, het is een administratieve handeling.

De heer Schouw heeft gevraagd of de beoogde doelmatigheidswinst van 8 tot 10% mogelijk is. In de eerste termijn heb ik opgemerkt dat ik zeker weet dat er

mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid zijn. Zo kan de doorlooptijd bij de bureaus jeugdzorg flink worden verkort, de zorg worden vernieuwd door middel van toepassing van een eigen krachtconferentie en overheadkosten worden verminderd. Die zijn ook niet gering, al constateren wij dat soms wel erg breed wordt uitgemeten hoe hoog die zijn.

Mevrouw Slagter heeft mij gevraagd welk doel en welke aanpak precies worden beoogd in het onderzoek naar een enkele financieringsstroom voor het aanbod aan jeugdzorg. De belangrijkste vraag in dat onderzoek is naar mijn mening welke aanvullende bijdrage een enkele financieringsstroom voor al het aanbod aan jeugdzorg levert aan jeugdigen en hun ouders. Om hen gaat het ons uiteindelijk. Wij zitten hier niet alleen maar om een enkele financieringsstroom in het leven te roepen; die financieringsstroom moet ergens toe dienen. Ik kan nog niet zeggen hoe het onderzoek er precies uit zal zien. Ik ben wel van mening dat het onderzoek niet moet worden beperkt tot een theoretische beschouwing over artikelen in de rijksbegroting en de zorgnota. Ik vind dat op het niveau van de werkvloer moet worden bestudeerd wat de voor- en nadelen van een enkele financieringsbron zijn. Op dat niveau moet ermee worden gewerkt; daar moet het ertoe doen. Het zal duidelijk zijn dat de voorbereiding en invoering van een dergelijk onderzoek tijd vergt.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): In mijn optiek gaan wij terug in de tijd. Moet ik hieruit opmaken dat de doelen die wij ons in 1994 hebben gesteld, opnieuw moeten worden onderzocht? Als dat zo is, gaan wij de verkeerde kant op naar mijn idee.

Wij zitten te wachten op de implementatie van die doelstellingen en niet op het antwoord op de vraag of het nog wel mogelijk is. Immers, dan zijn wij eigenlijk aan het onderzoeken of het standpunt van 1994 nog wel het standpunt is dat de regering heeft. Ik wil juist horen dat de regering dit standpunt nog steeds heeft en dus de ambitie heeft om tot de realisatie daarvan te komen.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik begrijp de heer Van der Lans heel goed. Laten wij vaststellen dat wij niet meer in 1994 leven, maar dat de doelstelling ook in 1994 was dat één financieringsstroom zou moeten leiden tot een betere jeugdzorg voor de jeugdigen en ook tot een positief resultaat voor de ouders. Dat was de bedoeling. Wij zijn toen volgens mij ook niet bezig geweest louter een financieringsstroom om de financieringsstroom te organiseren. Dat was niet de intentie. Wij zitten nu tien jaar later en in de tussentijd is het een en ander gebeurd. Als ik bijvoorbeeld kijk naar de GGZ, dan ligt de afspraak al vast dat de GGZ daar waar het de behandeling betreft, overgeheveld zal worden naar het nieuwe basisstelsel. Dat zal ook de jeugdigen betreffen die in de GGZ behandeld worden. Daar gaat ongeveer 1,8 mld in om. Door dat feit is het mijns inziens al noodzakelijk om het volgende te bezien: als wij één financieringsstroom zouden willen organiseren, hoe gaat dit dan in het licht van de ontwikkelingen die de afgelopen tien jaar hebben plaatsgevonden? Wat betreft die ene financieringsstroom ben ik het er niet mee oneens dat dit buitengewoon handig zou kunnen zijn, maar ik vind dat wij wel moeten kijken

tegen welke obstakels je op zou lopen, als je dat wilt realiseren. Als je obstakels op je weg tegenkomt, moeten wij een zeker realisme aan de dag leggen en kijken hoe wij daarmee om zouden willen gaan. Dat is wat ik beoog te zeggen: het is niet om de financieringsstroom te doen, maar om de jeugdigen en de jeugdhulpverlening.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Mag ik het zo samenvatten dat de ambitie nog steeds dezelfde als in 1994, maar dat u wilt kijken welke kuilen er inmiddels in de weg zijn gekomen die u daarbij moet omzeilen, terwijl het verder nog recht overeind staat en door u wordt nagestreefd?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ja, ik denk dat zoveel mogelijk vereenvoudiging geboden is, daar waar dit kan. Dat is de ambitie en wat mij betreft moeten wij dat inventariseren. Het zal enige tijd kosten om dat goed te doen. Dat hebben wij niet binnen een paar weken liggen, maar het dient wel zo snel mogelijk te zijn. Ik kijk even naar de minister en ik kijk ook even vragend naar boven, want ik weet niet of wij al een moment hebben toegezegd waarop de Kamer dit ongeveer zou kunnen verwachten. Immers, een dergelijk onderzoek vraagt wel enige tijd, maar het zou misschien aardig zijn als ik de Kamer dit wat nauwkeuriger zou kunnen zeggen.

De heer **Hamel** (PvdA): Het gaat ons er hier niet zozeer om waar het geld vandaan komt, maar wel gaat het erom dat de financieringsstroom ertoe leidt dat er bijvoorbeeld binnen een provincie ook voldoende opnamecapaciteit in de kinder- en jeugdpsychiatrie is. Daar zouden verzekeraars anders over kunnen beslissen in het kader van de AWBZ. Ik denk dat het er hier om gaat dat de capaciteit op dat moment niet van die kant alleen wordt bepaald, maar er ook van de kant van de provincie, het bureau jeugdzorg, invloed op kan worden uitgeoefend.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Voorzitter. Ik denk dat de heer Hamel hier een goede overdenking geeft, als ik kijk naar wat wij allemaal wenselijk zouden vinden. Als het daarbij gaat om voldoende capaciteit, kan ik alleen maar zeggen dat dit buitengewoon plezierig zou kunnen zijn. Als ik kijk naar de huidige situatie, naar hoe de financieringsstromen nu lopen, en als ik zie dat de GGZ voor een gedeelte in de basisverzekering terecht zal komen, dan kan ik mij ook voorstellen dat het niet te realiseren is dat er één financieringsstroom komt. Dat het echter zo goed en zo praktisch mogelijk moet en dat het voor de jeugdigen meerwaarde moet opleveren, dáár zijn wij het volgens mij allemaal over eens. Enig praktisch realisme wil ik hier derhalve wel aan de dag leggen.

De heer **Hamel** (PvdA): Ik gaf geen overpeinzing weer; ik gaf een concreet voorbeeld waar u antwoord op gaf.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Zo is het.

Voorzitter. Ik denk dat ik hiermee aan het einde ben gekomen van de beantwoording voor zover ik die voor mijn rekening wilde nemen.

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Staatssecretaris, u keek zo-even verlangend omhoog, naar de minister en naar iedereen, daar waar het betrof het kunnen verbinden van een termijn aan de toezegging. Misschien kunt u daar straks nog op terugkomen, wellicht na enig overleg, want ik zou het op prijs stellen, met het oog op onze controlerende functie, als wij iets van een termijn mogen vernemen.

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Dat zal ik zeker doen.

Voorzitter. Ik zie dat ik nog een vraag van de heer Van den Berg heb te beantwoorden inzake cliëntenraden. Ik ben mij ervan bewust dat er vaak sprake is van versnippering, waardoor het voor de cliëntenraden soms lastig is hun rol goed te vervullen. Ik zal samen met de provincies overleggen, hoe die versnippering het best kan worden tegengegaan. Ook is het vaak moeilijk om te weten te komen hoe de cliënten de hulp ervaren en welke ondersteuning zij verwachten.

Ik zal ook bekijken of er door een samenbundeling van krachten efficiencywinst kan worden geboekt. Het lijkt mij namelijk niet erg zinvol om elke kleine identiteit afzonderlijk te gaan ondersteunen. Juist uit het elkaar opzoeken en het delen van elkaars krachten, valt ontzettend veel voordeel te halen. Ik weet niet of de heer Van den Berg hier een andere richting zou willen voorstellen.

De heer **Van den Berg** (SGP): Ik heb begrepen dat er een platform opgericht is. Dat zou ondersteuning moeten krijgen. Ik ben ontzettend bang dat het erg lang zal duren als de staatssecretaris met de provincies gaat praten over deze zaak. Kent de staatssecretaris het platform?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ja, dat platform is er en verdient ondersteuning. Ik meen echter ook dat het verstandig is om een en ander met de provincies te bekijken.

De heer **Van den Berg** (SGP): Dan is het én, én?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Inderdaad.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): De staatssecretaris heeft in de Tweede Kamer gesproken over een deskundigencommissie en nu spreekt zij over een brigade. Is dat hetzelfde? Is deze brigade al geïnstalleerd en zijn de "brigadiertjes" reeds aan het werk?

Staatssecretaris **Ross-van Dorp**: Ik heb gedacht over de manier waarop een goede monitoring kan plaatsvinden zonder dat dit onttaardt in een bureaucratisch geheel. Er moet een bepaalde dynamiek van uitgaan. Ik meen dat een groep mensen die zich niet alleen bezighoudt met het papier maar ook kijkt naar de goede voorbeelden, iets meer invulling geeft aan de gedachte van deze Kamer over het eraan toe zou moeten gaan. Ik probeer daarop te preluderen. Die brigade is er nog niet, maar als de Kamer het een goed idee vindt, ben ik graag bereid om die brigade heel spoedig vorm te geven.

\*N

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. Ik dank de Kamer voor de vriendelijke woorden naar aanleiding van het antwoord van de regering in eerste termijn. Ik ben blij te kunnen vaststellen dat het ons gelukt is een aantal zaken duidelijker te maken. Er zijn nog een paar vragen waarop ik graag eerst inga voordat ik kom aan een paar fundamentele punten die blijkens de opmerkingen bepalend zijn.

Mevrouw Soutendijk vroeg mij, of het onderzoek naar de omgangshuizen nu echt nodig is. Naar haar mening vallen de omgangshuizen gewoon onder de WIZ en dat vergt geen onderzoek.

Ik moet vaststellen dat wat onder de titel "omgangshuizen" gaat, een heel divers aanbod biedt en dat vormt nu juist het probleem. Als dit valt onder de definitie van de Wet op de jeugdzorg, is de implicatie dat men anders dan nu het geval is, via de bureaus jeugdzorg naar zo'n omgangshuis verwezen moet worden. Nu is het een proces dat onder de normale omgang valt.

De vraag is welke hulpverlening hier wordt geboden, wat de effectiviteit van het aanbod is en hoe in dat licht de positionering en de financiering moeten zijn. Is de overheid hiervoor verantwoordelijk en moet het door haar worden gefinancierd? Of wordt hier voorzien in een behoefte en moeten de kosten eventueel door betrokkenen worden gedekt? Het is niet zonder meer zonneklaar dat deze hulpvraag onder de Wet op de jeugdzorg valt. Ik meen dan ook dat er terecht naar wordt gekeken. Ik verwacht dat wij dat in de toekomst bij nieuwe vormen van hulpverlening zullen tegenkomen en dat het steeds zal moeten worden bepaald. De aanspraak op jeugdzorg betekent niet dat de rijksoverheid in iedere zorg moet voorzien. Wanneer er een hulpaanbod is, volgt er meestal ook een hulpvraag. Dat betekent echter niet dat die door de overheid moet worden gefinancierd. Die vraag zullen wij steeds moeten bestuderen.

Mij is verweten dat ik niet heb aangegeven wanneer de resultaten van de onderzoeken over de civiele plaatsingen in de JJI's beschikbaar zijn. Ik dacht dat ik dat in eerste termijn wel had gedaan. Ik heb aangegeven dat die onderzoeken nu lopen en eind mei klaar zullen zijn. Daarom hoop ik voor de zomer bij de Kamer te kunnen komen met het plan van aanpak. Dan zal moeten blijken op welke termijn dat kan worden geïmplementeerd. Het is voor iedereen duidelijk dat de vraag is hoe de behandelplaatsen moeten worden gefinancierd, of de middelen daarvoor aanwezig zijn en zo ja, waar. Het is een misvatting dat het probleem met één financieringsbron opgelost zou zijn. Nee, het fundamentele probleem is dat ik in wezen gescheiden voorzieningen moet hebben. Geconstateerd werd dat er geen voorziening was voor de crisisopvang, zeker niet voor de piekbelasting. Men heeft toen geconcludeerd dat de crisisopvang eventueel in de JJI's kan plaatsvinden. Dat systeem ging vervolgens harder lopen dan werd verwacht. Dat wordt niet eenvoudig opgelost door die voorzieningen weer te scheiden, want dat vergt dat er elders plaats moet worden gemaakt. Wij moeten ons ook realiseren dat de consequentie van zo'n oplossing kan zijn dat het totaal duurder is dan de huidige oplossing, omdat ik twee voorzieningen op een potentiële piekbelasting moet inrichten. Daarbij komt dat, als de civiele plaatsingen niet meer in de JJI's plaatsvinden, er

helemaal geen reden meer is om de JJI's onder het Bureau Jeugdzorg en onder de Wet op de jeugdzorg te brengen. Als de voorzieningen worden gescheiden, is er geen argument meer voor één financieringsbron. Dit geeft de complexiteit van de vragen aan.

Ik wil nu nog niet ingaan op de vragen van mevrouw Slagter en mevrouw Kalsbeek of het zeker is dat het probleem per 2006 is opgelost. Dat zal uit het plan van aanpak moeten blijken, want daarin kan worden aangegeven wat er nodig is om het probleem op te lossen. Wees ervan verzekerd dat het punt de aandacht heeft. Ik heb vanavond, voordat ik hier kwam, nog vergaderd over de voortgang van het proces. Men heeft een probleem, te weten de crisisopvang, dat men zeer gelukkig op een manier meent te kunnen oplossen, maar daarmee is het volgende probleem geschapen. Dat bevestigt mijn conclusie dat eindbeelden niet van deze wereld zijn en dat het altijd hozen aan een lekke boot blijft.

Er is gevraagd naar mijn keuze inzake de landelijke instellingen per 1 juli. Het is duidelijk dat ik vasthoud aan de hoofdlijn van de afspraken die wij in het bestuurlijk overleg hebben gemaakt, te weten een overgangperiode van vier jaar, waarin de inpassing van de landelijk werkende instellingen nader vorm kan krijgen. Na vier jaar zal een evaluatie plaatsvinden op basis waarvan nadere stappen kunnen worden gezet. In wezen gaat het om hetzelfde probleem als bij De Glind aan de orde was. Het is ook een kwestie van het aanbod dat geboden wordt en de effectiviteit daarvan. Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat in de overgangperiode door het wegvallen de vraag de voorziening wegvalt. Op langere termijn zal het zich, net als bij het andere aanbod van zorg, moeten rechtvaardigen door de kwaliteit van het aanbod. Anders zijn wij in wezen een systeem van aanbodfinanciering in stand aan het houden.

Ik zeg toe dat ik de ontwikkeling zal volgen, ook opdat de cliënten niet worden geconfronteerd met een beperking in het aanbod van gezinsvoogden van de verschillende denominaties. De toestroom moet worden gegarandeerd. Daarvoor biedt de wet de financiële garanties. De positie van de landelijk werkende instellingen staat niet ter discussie. Wel legt het Burgerlijk Wetboek de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de voorgedij voortaan bij de bureaus jeugdzorg. Die verantwoordelijkheid kan niet gedelegeerd worden. Een en ander betekent dat er concreet op 1 juli 2004 duidelijkheid moet zijn over de invulling van de constructie hoofdaannemer-onderaannemer per landelijk werkende instelling. Dat betekent dat er bindende landelijke afspraken moeten worden gemaakt over de nadere verdeling van verantwoordelijkheden. Ik ben mij ervan bewust dat dat nou net een van de punten van discussie is. Het wordt met deze wet vastgezet, omdat wij anders naast de provinciale bureaus jeugdzorg ook landelijke bureaus jeugdzorg per denominatie krijgen, en dan zou het systeem onhanteerbaar worden. Het is een kwestie van overleg. De wet biedt op dit punt wel de mogelijkheid om de bevoegdheden rond de uitvoering van de gezinsvoogdij te mandateren. Daarover zijn al bestuurlijke afspraken gemaakt. Ik hoop dat al doende de praktijk en de vorm zich zullen zetten.

Andere punten waarover nog nadere afspraken gemaakt moeten worden zijn de routing van de financiering naar de landelijk werkende instellingen via een of meer provincies, de stroom van cliënten van de bureaus jeugdzorg en de behandeling van klachten. Mevrouw Slagter heeft naar mijn mening gevraagd over de conclusies en aanbevelingen van de VN-kinderrechtencomité, in het bijzonder ten aanzien van asiel en kindermishandeling. Er is een constructieve dialoog met het comité geweest. Door het comité zijn aanbevelingen gedaan op het terrein van de jeugdzorg, onder andere betreffende kindermishandeling en de wachtlijsten. Het kabinet zal op het geheel van de aanbevelingen reageren. Een van de aanbevelingen van het comité was het zo snel mogelijk in werking doen treden en uitvoeren van de wet op de jeugdzorg. Met die aanbeveling ben ik op dit moment bezig; ik hoop dat de Kamer daaraan zal meewerken. De meeste punten waar het comité mee kwam, waren punten van kritiek. Ze betroffen niet alleen het vreemdelingenbeleid, maar ook het euthanasiebeleid, het onderwijs en de meeste andere onderdelen van het Nederlandse beleid.

Ik ben mij ervan bewust dat dit niet alle zorg wegneemt. Ik heb dat ook in eerste termijn al aangegeven. Dat is terecht. De regering zet met de invoering van deze wet een stap. Zij vindt in volle overtuiging dat zij deze stap moet nemen, zonder dat zij echt weet of zij alles onder controle heeft. Dat zou vreemd zijn bij een terrein zoals dit. De heer Hamel vroeg mij de bevestiging van de inzet om het zwaartepunt op het niveau van de provincies te leggen, ook op het punt van de bureaucratie. Er is ook ons veel aan gelegen om dat te realiseren. Als er signalen zijn dat er een te exuberante papiermolen op gang gebracht wordt, dan moeten we daar maatregelen tegen nemen. Dat staat los van de termijn van twee jaar. Dat is een kwestie van voortdurend bewaken. De staatssecretaris heeft duidelijk gemaakt wat het mechanisme op dat punt zal zijn.

De regering heeft wel degelijk de intentie om de wet zo goed mogelijk te plooiën naar de behoefte van de praktijk en het veld. Er zal gekeken worden in hoeverre daar flexibiliteit mogelijk is. Het gaat ons er vooral om, de ontwikkeling op een aantal punten vast te zetten.

De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Ik wil daar graag een concrete vraag over stellen. De minister somt een aantal elementen op die redelijk overeenkomen met de gedachten in mijn fractie. De vraag is alleen wanneer we er echt naar gaan kijken. Wanneer gaan we kijken in hoeverre de verantwoordelijkheden naar het niveau van de provincie zijn gebracht? Doen we dat over twee jaar? Wordt op dat moment dan ook geëvalueerd of deze ontwikkeling zich zover als mogelijk heeft doorgezet?

Minister **Donner**: De brigades van de staatssecretaris zijn er al bijna.

De heer **Hamel** (PvdA): We juichen dat toe. In Amsterdam heten ze geloof ik "tjigers". Het gaat nu om de verantwoordelijkheden naar provinciaal niveau brengen. Een aantal van de AMvB's wijst uit dat er wel degelijk een aantal verantwoordelijkheden naar een lager niveau of de

## **VOLLEDIG ONGECORRIGEERD STENOGRAM EERSTE KAMER, niet voor citaten en niet voor correcties. Aan deze tekst kan geen enkel recht ontleend worden.**

provincie kan worden gebracht. De minister zegt toe dat hij daarnaar wil kijken. Heb ik dat goed begrepen?

Minister **Donner**: We halen nu twee zaken door elkaar. Het ene punt is de bureaucratie. Op het andere punt wil ik terugkomen in het kader van de motie die is ingediend. Dat is de vraag wat de ervaringen over twee jaar zijn. De vraag of er binnen de AMvB's meer ruimte te vinden is voor de provincies of dat men te rigide in het pak wordt gezet door het Rijk, zal bij uitstek in het kader van de uitvoering van de motie gezien moeten worden. Wij realiseren ons ten volle de punten van zorg die hier in deze Kamer aan de orde zijn gekomen. Ik heb het dan over de bureaucratie, de regulering, de problematiek van de financiering voor de verschillende onderdelen van de jeugdzorg en de kwestie van samenhang. Wij zouden de Kamer graag toezeggen dat wij inderdaad binnen twee jaar zullen rapporteren, als de Kamer het met ons eens is dat dit betekent twee jaar na inwerkingtreding van de wet. Ik wil daarmee geenszins een stemming over de motie overbodig maken. We moeten de ervaring opdoen over de praktijk. Het moet dan gaan over de vraag wat de ervaring is, welke voortgang er is in de organisatie en de stroomlijning in de jeugdzorg, hoe de verdeling op provinciaal en rijksniveau is en hoe dat aansluit. De verschillende punten van zorg die in dit debat aan de orde zijn gekomen, zullen meegenomen moeten worden en goed in de gaten gehouden. Het is de bedoeling om hierover binnen twee jaar te rapporteren, met de doelstelling om eventuele knelpunten die daarbij blijken, binnen vier jaar zo goed mogelijk op te lossen. Dat kunnen bijvoorbeeld punten van wetgeving zijn. Ik heb al aangegeven wat op sommige punten de problemen van wetgeving zijn. Of die geheel binnen vier jaar kunnen worden opgelost, is een ander punt. Het is niet de intentie om te constateren dat er knelpunten zijn om vervolgens nog een hele tijd door te gaan met die knelpunten, maar wel om te bekijken hoe die binnen vier jaar kunnen worden opgelost. Tegelijkertijd hoop ik dat de Kamer ervan verzekerd is dat wij er niet van uitgaan dat wij vervolgens binnen die vier jaar de hemel hebben gerealiseerd en dat er na die vier jaar geen problemen meer zijn in de jeugdzorg. Want die zullen er zijn. De problematiek zal doorgaan en er zullen nieuwe vragen opkomen. Dit is echter een eerste stap. In die zin willen wij dat gaarne omarmen.

Ik kom nog op de doelstellingen van 1994.

De heer **Hamel**(PvdA): Ik ga ervan uit dat de brigades niet alleen knelpunten signaleren, maar ook aangeven hoe de bureaucratie kan worden vermindert.

Minister **Donner**: Dat geef ik ook aan. Zo lees ik het tweede deel van het dictum. We signaleren de knelpunten opdat we die binnen vier jaar ook opgelost kunnen hebben. Als de formatie tussentijds wat langer duurt, moeten wij even bekijken hoe dat verwerkt kan worden.

Dan kom ik op het punt waar de heer Van der Lans op hamert. Ik verwelkom de motie omdat zij duidelijk aangeeft wat op dit moment de doelstellingen zijn, namelijk samenhang en doelmatigheid. De financieringsstromen staan in dat kader. Ik heb er een probleem mee om te zeggen dat de regering de doelstelling

van 1994 omarmt, want dan gaan wij achteruit leven. Wij leven nu, in 2004, tien jaar na 1994. Wij bezien nu welke doelstellingen wij vier jaar na de inwerkingtreding willen bereiken. Er zijn een aantal zorgen gezien vanuit het oogpunt van samenhang en doelmatigheid. Ik zou daar de doelstelling kwaliteit aan willen toevoegen als een doelstelling die met het systeem moet worden gerealiseerd.

Is er nou een analyse gemaakt van het verleden? Ik moet eerlijk zeggen dat de overheidsorganisatie meer bezig is met de analyse van de toekomst. Dat heet beleid. De analyse van het verleden laten wij over aan de universiteiten, want dat heet wetenschap.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik hoef hier niet uit te leggen dat dit niet altijd even verstandig is, want daarvoor hebben wij de heer Rosenthal.

Wij hebben al vaak gerefereerd aan het jaar 1994. Dat is een belangrijk jaar omdat het een richting geeft aan de sectoren die nu niet meedoen. Er zijn natuurlijk nieuwe ontwikkelingen. De staatssecretaris zei het heel mooi: zij staat nog overeind, maar om die doelstelling alsnog te bereiken moeten we bekijken welke valkuilen er nog zijn. De minister maakt het ingewikkelder, want hij spreekt zich niet uit over de sectoren die potentieel onder het wettelijk regime zoals wij ons dat toen voorstelden, zouden moeten vallen. Deelt de minister de gedachte dat het gaat om de jeugd-GGZ, de justitiële inrichtingen en de LVG-sector? Gelet op de problemen die daar sindsdien zijn gekomen, is misschien een kleine koerswijziging gerechtvaardigd, maar dan moet de minister toch eventjes het verleden induiken. Staat die doelstelling nog steeds overeind?

Minister **Donner**: Ik spreek over samenhang en doelmatigheid omdat dat de juiste formulering is. Ik ben net ingegaan op het punt van mevrouw Soutendijk over de justitiële jeugdinrichting en de ondertoezichtstelling. Als er een scheiding komt tussen de civiele ondertoezichtstelling en de strafrechtelijke ondertoezichtstelling, is het niet meer de bedoeling om het penitentiaire deel onder de Wet op de jeugdzorg te brengen. Dat valt dan immers onder een totaal ander regime en onder totaal andere verantwoordelijkheden. Wij moeten derhalve meegaan met de ontwikkelingen. De heer Van der Lans spreekt over de GGZ en de jeugd-GGZ. Een van de ontwikkelingen in de sfeer van de zorg op dit moment is dat de kwalen waarbij het om behandeling gaat, onder de algemene verzekering gebracht zullen worden. Dan zal de financiering dus niet in één stroom vanuit het Rijk kunnen komen.

Kortom: ik zit op dit veld met voortdurende ontwikkelingen waarmee ik rekening moet houden. Centraal blijft staan het doel van de samenhang tussen de verschillende voorzieningen en het voorkómen van het langs elkaar werken. Juist doordat wij op dit moment met dit wetsvoorstel bijvoorbeeld de aanspraken op zorg wettelijk vastleggen, wordt de ene financieringsstroom meer ondergeschikt. In 1994 was de financieringsstroom nog het belangrijkste sturingsmechanisme voor de overheid. Daardoor werd het van belang om die ene stroom te realiseren. Waar wij nu dat zelfde doel op andere wijze realiseren, wordt die ene stroom minder van belang en kunnen wij weer rekening houden met andere



ontwikkelingen in het veld. Daarom is het juist om te zeggen dat de doelstelling wordt gevormd door samenhang en doelmatigheid, zoals de Kamer die aangeeft. Nogmaals: ik zou daar kwaliteit aan willen toevoegen. De overige elementen zijn ondergeschikt aan die drie elementen.

De vraag van de heer Hamel over de integratie betreft in wezen een ander traject. Hij vroeg hoe de strafrechtelijke poot, de GGZ-poot en de jeugdzorgpoot bij elkaar kunnen worden gebracht. Ik heb tijdens de begrotingsbehandelingen al aangegeven dat ik zowel op het terrein van veelplegers als op het terrein van de jeugdcriminaliteit wil komen tot andere vormen, die het mogelijk maken om een meer op de cliënt gericht systeem te ontwikkelen, waarin die verschillende voorzieningen naast elkaar kunnen staan. Op dit moment realiseren wij dat voor een deel al in het arrondissementaal jeugdberaad: daar ligt de regie in gevallen waarin de jeugdige in aanraking komt met het strafrecht. Dat is een nog minder vergaande vorm. De harde kern van de jeugdcriminaliteit zou ik nog breder willen inpassen in een regievoering waar ook het bureau jeugdzorg onderdeel van uitmaakt; ik heb het vanochtend over de intensieve trajectbegeleiding gehad. Dat is echter een andere ontwikkeling. Ik moet niet willen kiezen tussen het systeem van de jeugdzorg en die andere benadering. De jeugdzorg omvat immers een veel grotere groep die niet in aanraking komt met het strafrecht. Wij zullen derhalve op dit terrein blijven zitten met bepaalde fragmenteringen, omdat "jeugd" een te brede noemer is om alles daaronder te brengen. De in de motie aangegeven formulering is wat dat betreft de juiste. Als wij het daarover eens zijn, zijn dat ook doelstellingen voor de toekomst, waarnaar gewerkt kan worden. Je kunt zeggen dat dat de bijstelling is van wat ons in 1994 voor ogen stond.

Zojuist werd aan de staatssecretaris gevraagd wanneer het onderzoek naar die ene financieringsstroom is afgerond. Dat onderzoek kan in wezen afgerond zijn binnen twee jaar. Dat lijkt mij dus bij uitstek een punt waarover conform de motie in die rapportage gerapporteerd kan worden. Dat kan dan meegenomen worden met de vraag hoe wij verder gaan ontwikkelen.

Ik wil toch een poging doen om in te gaan op de door mevrouw Kalsbeek genoemde en door haar te licht bevonden punten. Ik hoop dat wij beiden in de beantwoording van vandaag duidelijk hebben gemaakt dat er juist voorzien is in een aantal punten die zij als "te licht bevonden" kwalificeert. Zij stelt terecht dat de indicatiestelling vaak in hoge mate aanbodgericht is. Het doel van deze wet is om door de aanspraken op zorg en door de scheiding van het bureau jeugdzorg en het aanbod van voorzieningen het probleem weg te nemen. Dat zijn de voorzieningen die ook nodig zijn.

Er is gezegd dat het voorstel niet voldoet aan het principe van deregulering en vermindering van bureaucratie. De staatssecretaris heeft al aangegeven dat over het wetsvoorstel een advies van Actal is gegeven. De conclusie was dat de wet tot minder bureaucratie zal leiden. De eerlijkheid vergt om toe te geven dat volgens Actal bureau jeugdzorg niet behoort tot het bedrijfsleven. Die lasten zijn dan ook niet meegerekend. Ik heb al aangegeven dat voor de oplossing van het probleem, realisering van vraagsturing zonder marktwerking, het

bureau jeugdzorg nodig is. Tot op zekere hoogte zal dat met bureaucratie gepaard gaan. Die bureaucratie zit nu even hard op de verschillende plaatsen waar momenteel indicatiestelling nodig is. In antwoord op een vraag van de heer Hamer heeft de staatssecretaris al aangegeven dat op tal van deze plaatsen de bureaucratie in de voorfase afgedekt kan worden. Daarnaast zijn voorzieningen getroffen om de bureaucratieontwikkeling onder controle te houden. Ook op dat punt wordt het nodige gedaan, afgezien van de roskam, om aan de zorg op het punt van regulering en bureaucratie tegemoet te komen.

Er is ook gesteld dat de bureaucratiewinst ontbreekt. Mevrouw Ross heeft al aangegeven dat er extra middelen bij komen. De doelmatigheidswinst moet ook bij de indicatiestelling worden bereikt. Dat idee spreekt aan. Niet elke indicatiestelling vergt overigens een multidisciplinaire toets. In het Besluit kwaliteit bureau jeugdzorg is opgenomen dat een besluit alleen dan multidisciplinair genomen moet worden indien de problematiek dat vergt. Er is ruimte voor de instellingen om daaraan invulling te geven en te beslissen of een besluit multidisciplinair genomen moet worden. Als duidelijk is wat er aan de hand is, hoeft het besluit alleen nog voorgelegd te worden aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper. Dat kan snel worden afgewikkeld.

Mevrouw Ross is ingegaan op de problematiek tussen de bureaus en de gemeenten. Er zal een ondersteuningstraject ontwikkeld worden op dat punt. In het licht van de knelpunten wordt gekeken hoe goede voorbeelden gerealiseerd kunnen worden en hoe in de bestuurlijke afspraken verwerkt kan worden welke functies er moeten zijn. Voor een belangrijk deel zal een en ander in de Wet op de maatschappelijke opvang geregeld moeten worden.

Een van de belangrijkste kritiekpunten is het ontbreken van een financieringsstroom. Ik heb net aangegeven dat in deze opzet die ene financieringsstroom minder van belang is. Een van de eerste redenen waarom besloten werd om de GGZ niet in het traject mee te nemen, was dat die voor een deel AWBZ-gefinancierd is. In de toekomst moet het uit de algemene verzekering gefinancierd worden. Omdat die in ontwikkeling was, leek het niet verstandig om deze wet op te houden totdat de financiering geregeld is. Wij proberen de samenhang te realiseren. Misschien zal dat niet via de financiering plaatsvinden.

Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat deze financieringsstroom minder essentieel is in deze opzet. De vragen die er omheen spelen, zijn complexer.

Ik wijs op het dictum van de ingediende motie.

Gegeven alle punten waaraan wij tegemoet kunnen komen, levert het dictum van de motie ook voor de VVD-fractie een beter resultaat op dan een novelle, waarop de wet nog zou moeten wachten, waarin staat dat er over vier jaar geen wet meer is. De Kamer spreekt nu uit dat over twee jaar moet worden bezien waar de problemen liggen, teneinde op dezelfde termijn van vier jaar de oplossing van de problemen te hebben gerealiseerd of de voorstellen daartoe te hebben gedaan. De regering zegt dit toe. Men heeft er belang bij om in de rapportage de knelpunten aan te geven, omdat men met de wet verder moet werken. Op dat

moment is duidelijk wat wij willen wijzigen en dan is er een gereede kans dat de wetgeving ook daadwerkelijk snel kan worden gerealiseerd. Als wij nu zouden zeggen: Wij nemen dit wetsvoorstel voor vier jaar aan, maar over vier jaar moet er een nieuw wetsvoorstel liggen, ben ik bang dat wij de eerste vier jaar nodig zullen hebben om erachter te komen wat men anders wil, omdat wij nu niet weten waaraan wij moeten werken. Ook uit die optiek denk ik dat het doel van het voorstel voor een horizonbepaling gerealiseerd wordt met de aanvaarding van de motie en de toezegging van het kabinet om daaraan te voldoen. Ik hoop dat wij inderdaad de stap kunnen zetten om deze wet in werking te zetten, daarmee te gaan werken en te bezien waar de knelpunten liggen. Wij zijn dan in ieder geval een stap verder gekomen in het proces om de zaak te verbeteren.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): Ik kan het betoog van de minister geheel volgen, maar ik zou het willen omdraaien. Ik zou juist zeggen dat ons verzoek om een nieuw wetsvoorstel over vier jaar precies hetgeen is waarom in de motie wordt gevraagd. De motie geeft alleen een sterkere impuls om dat wetsvoorstel dan ook in te dienen. Ik neem aan dat wat u belooft, ook zal volgen, maar wij vinden dat het effect sterker is als wij vragen of het wetsvoorstel er over vier jaar kan liggen.

Minister **Donner**: Met de motie wordt bereikt wat u gisteren formuleerde, namelijk het waarborgen dat er over vier jaar voorstellen liggen. Wat u met een horizonbepaling wilt realiseren, betekent in de eerste plaats dat de wet voorlopig niet in werking zal treden en dat de horizonbepaling juist opgenomen moet worden. Ik vrees dat wij onherroepelijk zullen vastlopen in een tegenstelling tussen de Eerste Kamer en de Tweede Kamer, omdat dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer met algemene stemmen is aanvaard en men geen horizonbepaling zal willen. Omdat de zekerheid wordt gegeven dat de wet na vier jaar zal vervallen, zal de praktijk een andere zijn. Men zal zich willen indekken tegen de situatie dat de wet vervalt. Derhalve heb ik ook na twee jaar geen reëel beeld van de problemen die zich voordoen bij de werking van deze wet en staan wij over vier jaar met precies dezelfde vragen en onzekerheden. Afgezien daarvan denk ik dat de wetgever niet kan zeggen: wij nemen deze weg, maar over vier jaar is er niets meer en beginnen wij opnieuw. Dan dwingt de eerlijkheid mij te zeggen dat men tegen moet stemmen.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oije** (VVD): U hebt aangegeven dat er in die periode van twee jaar een monitoring zal worden uitgevoerd en dat er dan een evaluatie beschikbaar is. Ik neem aan dat dit hoe dan ook het geval zou zijn geweest, ook als u de motie niet had overgenomen. Daarom hebben wij gezegd: als dit toch gebeurt, kan er over vier jaar een nieuw wetsvoorstel liggen. Dat is een punt waar wij aan vasthouden.

Minister **Donner**: Maar ik zeg u ook toe dat, als uit de rapportage over twee jaar blijkt dat er een wetsvoorstel nodig is, dit er over vier jaar zal liggen. Dan kom ik in wezen bij de analyse van het verleden waar u om vroeg. Wij hebben in Nederland een systeem, en dat

is voor een deel in deze wet vastgelegd, van overleg met andere partijen waardoor draagvlak gebouwd moet worden. Dat heet politiek. Die politiek zet zich voort in beide Kamers van de Staten-Generaal. In dat proces krijgt men wat anders eruit. Het einde is dat men niet zeker kan zijn dat de wet er vier jaar later ligt. Wat u wilt bereiken, wordt bereikt. Als u desondanks aan uw eis wilt vasthouden, dan is dat iets anders. Het lijkt mij het meest waardig als deze wet met algemene stemmen in de Tweede Kamer en met algemene stemmen in de Eerste Kamer wordt aanvaard. Daarvoor zou ik willen pleiten.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Nu de minister aan het einde van zijn betoog is gekomen, wil ik ook voor de mensen die hier aanwezig zijn mijn slotoverwegingen kenbaar maken. Ik kan daar een derde termijn voor vragen, maar dit is waarschijnlijk makkelijker. De minister heeft weliswaar de onvergeeflijke fout gemaakt, te zeggen dat de overheid niet leert. Dat zou op zichzelf al een reden zijn om de regering een enorme afstraffing te geven, want daar kan de minister echt niet mee naar buiten komen. Toch heeft hij mijn fractie, voor zover aanwezig, ervan weten te overtuigen dat wij onze steun aan dit wetsvoorstel moeten geven.

De beraadslaging wordt gesloten.

De **voorzitter**: Ik dank de regering voor de beantwoording in tweede termijn.

Mij blijkt dat de VVD-fractie stemming wenst. Ik stel voor, deze stemming vanwege het reces niet volgende week te houden, maar de week daarop, op de dinsdag na de lunchpauze. Ik deel aan de Kamer mee dat de minister van Justitie dan niet aanwezig kan zijn in verband met verplichtingen in het buitenland.

\*\*

Daartoe wordt besloten.

Sluiting: 21.10 uur