

# 22ste vergadering

Maandag 5 april 2004

Aanvang 19.00 uur

## Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 45 leden, te weten:

Van den Berg, Bierman-Beukema toe Water, Broekers-Knol, Van den Broek-Laman Trip, Van Dalen-Schiphorst, Dees, Doek, Van Driel, Dupuis, Eigeman, Van Gennip, Hamel, Van Heukelum, Hoekzema, Holdijk, Jurgens, Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye, Ketting, Koekkoek, Kox, Van der Lans, Van Leeuwen, Leijnse, Linthorst, Maas-de Brouwer, Meindertsma, Meulenbelt, Nap-Borger, Noten, Pastoor, Van Raak, Rabbinge, De Rijk, Russell, Slagter-Roukema, Soutendijk-van Appeldoorn, Swenker, Tan, Terpstra, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Walsma, Westerveld en Woldring,

en de heer Donner, minister van Justitie, en mevrouw Ross-van Dorp, staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Kohnstamm, wegens ziekte, ook morgen;

Witteveen, wegens verblijf buitenslands, ook morgen;

Van Thijn, in verband met een Joodse feestdag;

Schuurman, wegens bezigheden elders.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

De **voorzitter**: De ingekomen stukken staan op een lijst die in de zaal ter inzage ligt. Op die lijst heb ik voorstellen gedaan over de wijze van behandeling. Als aan het einde van de vergadering daartegen geen bezwaren zijn ingekomen, neem ik aan dat de Kamer zich met de voorstellen heeft verenigd.

(Deze lijst is, met de lijst van besluiten, opgenomen aan het einde van deze editie.)

De **voorzitter**: Aangezien voor verschillende verdragen die ter stilzwijgende goedkeuring zijn voorgelegd en algemene maatregelen van bestuur die zijn voorgehangen en gedrukt onder de nrs. 29418, 29423 (R1749), 29424, 29425, 29429 (R1750), 29443 en 29456 de termijn is verstreken, stel ik vast dat wat deze Kamer betreft aan uitdrukkelijke goedkeuring van deze verdragen en algemene maatregelen van bestuur geen behoefte bestaat.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Zeevaartbemanningswet in verband met de invoering van tuchtspraak (28803);**

- **Wijziging van onder meer de Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek in verband met de aanscherping van een aantal voorschriften betreffende de bekostiging van het beroepsonderwijs en het hoger onderwijs (28817);**

- **Goedkeuring van de op 21 december 2001 te Genève totstandgekomen wijziging van artikel 1 van het op 10 oktober**

**1980 te Genève totstandgekomen Verdrag inzake het verbod of de beperking van het gebruik van bepaalde conventionele wapens die geacht kunnen worden buitensporig leed te veroorzaken of een niet-onderscheidende werking te hebben (29024) (Trb. 2002, 169);**

- **Wijziging van de Warenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet 1962, de Diergeneesmiddelenwet en de Wet op de economische delicten, teneinde deze af te stemmen op verordening (EG) nr. 178/2002 (29317);**

- **Regels in verband met de deelname van onderdanen van nieuwe lidstaten van de Europese Unie aan de verkiezing van de leden van het Europees Parlement op 10 juni 2004 (Tijdelijke spoedwet verkiezingen Europees Parlement 2004) (29360).**

Deze wetsvoorstellen worden zonder beraadslaging en zonder stemming aangenomen.

---

Aan de orde is 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 **voorzitter**: Ik heet de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS van harte welkom vanavond in dit huis.

Ik wijs de leden erop dat de drie eerste sprekers hun maidenspeech houden. Ik zou de leden willen verzoeken om de gebruikelijke gelukwensen na de derde spreker gezamenlijk aan de drie sprekers over te brengen.

## Voorzitter

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Hamel** (PvdA): Voorzitter. Meer dan twintig jaar geleden mocht ik in deze Kamer de Kamerleden Haas-Berger en Roethof helpen bij de verdediging van het initiatiefwetsvoorstel tot aanvulling van artikel 280 Wetboek van Strafrecht. Hoewel het over weggelopen kinderen ging, was het hoofdonderwerp van debat het matig functioneren van de jeugdhulpverlening. Toen ging het ook al om niet adequaat op de vraag inspelende hulpverlening, het tussen wal en schip geraken van de moeilijk plaatsbare kinderen, het niet goed doorverwijzen en de slechte samenwerking tussen zorginstellingen. Het was ook een tijd van verandering, waar de hulpverlening geen antwoord op had. Niet voor niets speelden toen twee pas opgerichte stichtingen, te weten Release en de Jongerenadviescentra, een hoofdrol.

Ik noem dit, omdat we kunnen constateren dat er in die ruim twintig jaar nog steeds weinig wezenlijks is veranderd. De problemen van toen, destijds verwoord in het rapport van de commissie-Mik, zijn voor een groot deel de problemen van nu. Alle ingrepen, dikwijls van overheidswege geïnitieerd, om de hulpverlening te verbeteren, zoals wetgeving, het wijzigen van de subsidievoorwaarden, het steeds verder opschalen van organisaties en de vele reorganisaties die daarvan het gevolg zijn geweest, hebben niet geleid tot een reductie van de problemen. Een bevestiging daarvan vormt het recente overleg over de jeugdzorg tussen de Tweede Kamer en de staatssecretaris Ross en minister Donner. De vraag kan gesteld worden, of al die bestuurlijke en organisatorische ingrepen geen blijk zijn van een zekere onmacht om de jongerenproblematiek op te lossen.

De vraag naar het ene loket, waardoor alles ineens beter zal gaan, zoals dat in deze wet is geregeld, doet daar ook weer sterk aan denken. Onmacht is meestal niet zo'n goede raadgever, zeker niet als je het hanteert als leidraad bij wetgeving. De neiging bestaat dan om een bepaald aspect, waarin de oorzaak van het falen wordt gezocht, sterk te beklemtonen of om zaken te regelen die niet centraal zijn te regelen. Ook

wil dan weleens de verantwoordelijkheid worden neergelegd bij de controleur die aan de verantwoordelijkheid geen inhoud kan geven, en niet bij de uitvoerder die dat wel kan.

Gelet op de povere resultaten van de inspanningen van opeenvolgende kabinetten gedurende de afgelopen dertig jaar meent mijn fractie dat de overheid zich met een zekere terughoudendheid en bescheidenheid op het gebied van de jeugdhulpverlening moet opstellen. Het gaat om een kwetsbare sector. Kwetsbaar, niet alleen omdat het om kinderen gaat, om hulpverlening die opereert op het snijvlak van gezin en samenleving en interfereert in de relatie tussen ouders en kind, maar ook door de veelzijdigheid van de problematiek. Ook kwetsbaar, omdat het voor het merendeel om zeer betrokken medewerkers gaat, die op microniveau opereren en daardoor nogal eens minder oog hebben voor het macrogebeuren. Door het laatste kan het gebeuren dat instellingen in tien jaar vier ingrijpende reorganisaties achter de rug hebben, waarbij de hulpverleners telkens met een geheel nieuw management werden opgepadeld. Fusies van instellingen die noodzakelijk geacht werden om de kwaliteitsslag te maken ter verbetering van het management. Kwaliteitsslagen die hun verankering moeten vinden in een door managers en leidinggevenden groots opgezette besturingsfilosofie voor de organisatie, maar niet voor de hulpverlening.

Een ander voorbeeld is dat van kwaliteitsslagen met hoogdravende termen, waarin men stelt dat men meer aandacht zou willen besteden aan de biologische, genetische, somatische en pathologische aspecten van de problematiek, terwijl alleen al aan de somatische aspecten geen inhoud wordt gegeven. Het is de vraag wat dit allemaal betekent voor de hulpverlening. Bij mijn rondgang door het veld kwam ik niet veel vrolijks tegen. Medewerkers die licht apathisch waren en voor wie de wet niet meer of minder was dan de legitimatie voor de zoveelste reorganisatie. Dat het wetsvoorstel nog moest worden aangenomen, werd niet relevant geacht. Er was immers al vier jaar lang op gehamerd dat de wet in zou gaan op 1 januari 2004.

Overigens is het voor de beoordeeling aantrekkelijk en gemakkelijk dat het wetsvoorstel al grotendeels is

geïmplementeerd. Maar dat een wetsvoorstel feitelijk al tot wet is verheven voordat de behandeling in beide Kamers is afgerond, acht mijn fractie staatsrechtelijk minder fraai; zij meent dat dit geen verdere navolging verdient. Ik zou hier graag een reactie van de beide bewindslieden op horen.

Ik noem deze aspecten, omdat het onderhavige wetsvoorstel een sterk bestuurlijk karakter draagt en verhoudingen tussen overheden onderling en tussen overheid en instellingen regelt, maar grotendeels voorbij gaat aan de hulpverlening zelf. Laat ik duidelijk zijn. Mijn fractie onderschrijft de doelstellingen van dit wetsvoorstel van harte. Zij acht het van groot belang dat het recht op jeugdzorg wordt vastgelegd in de wet, en dat daarop een wettelijk gegarandeerde aanspraak komt. Nog meer steunt mijn fractie de doelstelling dat ieder kind zo snel mogelijk de zorg krijgt die het nodig heeft. Dat geldt vooral voor wat wel de pingpongkinderen of de moeilijk plaatsbaren worden genoemd. Mijn fractie heeft echter ernstige twijfels of deze doelstellingen met deze wet zijn te realiseren en of dit op een effectieve wijze zal gebeuren. Dat is een belangrijke vraag in deze tijden, waarin de middelen schaars zijn en iedere euro telt. Is het bijvoorbeeld effectief om in de wet voor te schrijven hoe de hulpverlening wordt georganiseerd? Is het effectief dat de overheid voorschrijft hoe mensen op microniveau moeten werken en samenwerken? Ik zou dit, in tegenstelling tot management by walking around, management by law willen noemen. Het is de vraag of het werkt en of daarmee niet verantwoordelijkheden worden weggenomen waar die juist behoren te liggen.

Als je wilt dat mensen samenwerken, moeten die zelf de mogelijkheid krijgen daar een modus voor te vinden. Als wij willen dat de zorg beter gaat functioneren, moeten wij de mensen die deze zorg daadwerkelijk verlenen, meer vertrouwen en ruimte geven om inhoud te geven aan hun verantwoordelijkheid; een verantwoordelijkheid waar zij dan ook op kunnen worden afgerekend. Samenhang ontstaat niet door deze met regelgeving af te dwingen. Het tegendeel is zelfs waar, want men zal op zoek gaan naar gaten in de regelgeving om onder de dwang uit te kunnen komen. Samenhang zal

## Hamel

wel tot stand komen als men daar gemeenschappelijk belang bij heeft. Leg bijvoorbeeld boetes op aan de samenwerkende instellingen als er meer dan een bepaald aantal niet te plaatsen kinderen zijn of als een bepaalde wachttijd wordt overschreden. Dat schept helderheid en voorspelbaar bedrag. Dat geldt niet voor het geven van een aanwijzing als in de artikelen 16 en 17 van het wetsontwerp, waarvan het corrigerend effect kan worden betwijfeld. Kwaliteitsverbetering in de publieke sector is de komende jaren niet afhankelijk van mensen die nieuwe regels maken, maar van mensen die bestaande regels op een goede en creatieve manier uitvoeren.

Per organisatie, per regio zijn de omstandigheden anders en zullen de mogelijkheden variëren. Dit centraal voorschrijven leidt per definitie tot bureaucratie, want uitzonderingen bepalen immers de omvang van het aantal regels. Organisaties worden daardoor in een keurslijf van de wet opgesloten, waar ze zich altijd aan zullen proberen te ontworstelen. Een helder voorbeeld van management by law is bureau jeugdzorg. Het doel van het instellen van een bureau jeugdzorg is het creëren van één loket, een soort voordeur voor alle zorgaanbieders, dat herkenbaar en laagdrempelig is. Echter, gezien de manier waarop bureau jeugdzorg is ingericht, rijst de vraag of het niet slechts een loket extra is. Een loket waarachter weer vele loketten schuil gaan, want door het instellen van een bureau jeugdzorg zal de diversiteit aan problemen niet afnemen. Alle daarvoor vereiste deskundigheid is niet in één overzichtelijk team onder te brengen.

De toevoeging van het nieuwe loket bureau jeugdzorg aan de reeds bestaande loketten van de zorgaanbieders, zal leiden tot een langer tijdsverloop tussen de intake en het verlenen van zorg. Zo zal een kind bijvoorbeeld eerst bij de schooladviesdienst worden gediagnosticeerd, met een wachttijd van twee weken, daarna worden verwezen naar een bureau jeugdzorg met een wachttijd van vijf dagen voor een vervolggesprek en met een gemiddelde wachttijd voor de indicatiestelling van 106 dagen ofwel 21 weken en dan naar een zorgaanbieder waar de wachttijd in de eerste helft van 2003 al snel 60 dagen bedroeg. Al met al zijn er dan dus zo'n 36 weken

verstreken voor een kind daadwerkelijk geholpen wordt.

In de nadere memorie van antwoord wordt aangegeven dat het bij een indicatiestelling niet gaat om een "verwijsindicatie", maar om een reële indicatie. Dat betekent dus dat er een volledige anamnese moet zijn uitgevoerd en dat de betrokken medewerkers bij bureau jeugdzorg een complete indicatie maken. Deze indicatie is verplichtend voor de zorgaanbieders. Ik deel de vrees van de zorgaanbieders dat de mogelijkheid groot is dat zij moeten werken met indicatiestellingen die kwalitatief niet goed zijn of die zij niet onderschrijven. Nu wordt in de nadere memorie van antwoord aangegeven dat er natuurlijk overleg over kan plaatsvinden en dat dit zou kunnen leiden tot een andere indicatie. Maar mochten hulpverlener en bureau jeugdzorg daar niet uitkomen, dan heeft toch bureau jeugdzorg het laatste woord. Ook al staat de hulpverlener niet achter de indicatiestelling, vanwege de acceptatieplicht dient hij er toch mee te werken, want er is geen ruimte om ervan af te wijken. De enige mogelijkheid om hier iets tegen te ondernemen, is het laten verrichten van een herindicatie door bureau jeugdzorg. Dit kost echter weer tijd en niet te vergeten moeite voor de jeugdige die ondertussen zijn motivatie kan verliezen. Hoe kan die acceptatieplicht dan toch gerealiseerd worden, is de vraag.

Het is uiterst ingewikkeld voor een hulpverlener om te werken met een indicatie die hij of zij zelf niet onderschrijft. Het is daarom te voorzien dat een hulpverlener in dergelijke gevallen eenvoudigweg aan de indicatiestelling gaat rommelen. De praktijk is nu al anders dan deze volgens de wet zou moeten zijn en er wordt op een aantal plaatsen nu al tussen bureau jeugdzorg en aanbieders gemeenschappelijk gewerkt aan de indicatiestelling. Dat sluit ook beter aan op de belangrijke rol die het BJ zou kunnen spelen voor hen die de weg in de jeugdzorg niet kennen of de weg daarin zijn kwijtgeraakt. Wij betwisten dus niet de rol die het BJ bij de indicatiestelling kan spelen, maar wel het verplichtende karakter ervan.

Om de onafhankelijke positie van het bureau jeugdzorg te accentueren, wordt ook steeds gesproken over een onafhankelijke indicatie. Ik vraag

me oprecht af wat dat is. Wil dat zeggen dat iemand, als hij of zij bij het bureau jeugdzorg werkt, een onafhankelijke indicatie kan stellen en zo ja, is zo'n indicatie dan adequaat? Of wordt bedoeld op het feit dat een hulpverlener gemakkelijk wordt misleid door zijn eigen deskundigheid, waardoor de oorzaak van het probleem vooral vanuit de eigen optiek wordt verklaard en dit niet onafhankelijk is? De bril van de deskundige bepaalt immers grotendeels welke kwaal er geconstateerd wordt. Geldt dit dan niet voor de deskundige die werkt bij het bureau jeugdzorg?

Een andere vraag is of er voor de indicatiestelling voldoende ervaring en deskundigheid te realiseren is binnen het BJ. Kiest de echte hulpverlener er wel voor om alleen indicaties te stellen zonder daadwerkelijk hulp te verlenen? De stelling in de nadere memorie van antwoord dat indiceren ook hulpverlening is en dus stimulerend, stelt mijn fractie op dit punt niet gerust.

Twijfel kan bestaan over de deskundigheid op het terrein van de GGZ. De relatie tussen het bureau jeugdzorg en de GGZ wordt in vele gevallen onderhouden door een gezondheidszorgpsycholoog. Kenmerkend voor kinder- en jeugdpsychiatrie is juist dat er als een integraal onderdeel van de intake ook naar de somatische kant wordt gekeken. Dat is nu juist niet de deskundigheid van de psycholoog. Ook is een extra belasting te verwachten bij het bureau jeugdzorg, aangezien alle kinderen zich onder deze wet bij het bureau kunnen melden voor hulpverlening. Nu zijn er nog afzonderlijke doelgroepen, bijvoorbeeld kinderen met een geestelijke handicap of een psychiatrische aandoening. Onder de Wet op de jeugdzorg zullen ze allen langs het bureau jeugdzorg moeten.

Daardoor neemt niet alleen het aantal formulieren dat de hulpverleners zullen moeten gaan invullen toe, maar het eist ook meer deskundigheid van het intake team, omdat dit over meer kennis van meer verschillende problemen moet beschikken. Een vraag van mijn fractie is hierbij of de wet niet te veel gericht is op de hulpverlening die tot nu toe niet goed verloopt en te weinig oog heeft voor de hulpverlening die wel goed verloopt. Waarom is niet binnen de AWBZ een regeling getroffen waarmee de jeugd-GGZ als

## Hamel

een integraal onderdeel is opgenomen in de jeugdhulpverlening of waardoor de justitiële gelden onderdeel uitmaken van de financiering van de jeugdzorg? Of wachten ook de bewindslieden het promotieonderzoek af naar het antwoord op de vraag hoe het komt dat de gedeelde financiering al twintig jaar als grootste probleem wordt gesignaleerd door vele commissies en geleerden, maar dat de financiering bij elk voorstel van elkaar opeenvolgende kabinetten nooit daadwerkelijk wordt aangepakt? Waarom kan niet op regeringsniveau worden gerealiseerd wat wel van het veld wordt verwacht?

Kortom, wij zijn zeer bezorgd over de sleutelpositie van het bureau jeugdzorg in het veld, de kwaliteit van de bezetting van het bureau en daarmee de aansluiting op de preventieve zorg en de zorgaanbieders. Zal het concentreren van zoveel functies in het bureau niet leiden tot een te grote kwetsbaarheid van de jeugdhulpverlening?

De Wet op de jeugdhulpverlening werd vijf jaar na de introductie al niet meer serieus genomen. Zes jaar na de introductie werd de discussie over een nieuwe wet al gestart. Sommigen vragen zich af of de houdbaarheidsdatum van dit wetsvoorstel niet al verlopen is. Wat hiervan ook waar mag zijn, er kan in ieder geval geconstateerd worden dat de onderhavige wetgeving sterk tijdsgebonden is. Dan denk ik aan nieuwe vormen van hulpverlening, andere prioriteitsstelling, verandering van de omstandigheden, andere accenten bij de hulpverlening en de organisatie van de hulpverlening en financiering.

Alle voorgaande punten zouden voor mijn fractie aanzienlijk minder zwaar wegen als er een reële mogelijkheid zou zijn om voor alternatieven te kiezen. Het is daarom dat mijn fractie een experimenteerartikel in dit wetsvoorstel zo node mist, een experimenteerartikel, of een mogelijkheid om de ministeriële ontheffing van bepaalde artikelen uit de wet te krijgen als dat een adequate of doelmatige hulpverlening ten goede komt. Zou het wetsontwerp hierdoor niet een minder rigide karakter krijgen en zou de wet hierdoor niet beter kunnen meegroeiën met de ontwikkelingen in het veld? Hierdoor kan ook voorkomen worden dat aan projecten zoals Jeugdorp De Glind,

waar zeer moeilijk plaatsbare kinderen daadwerkelijk worden geholpen, onbedoeld een einde komt, alleen maar omdat dit project niet binnen de regels van de nieuwe wet past. De provincie Drenthe zou de op dit moment goed lopende hulpverlening niet behoeven te reorganiseren. Een ander voorbeeld van een mogelijk experiment is dat aanbieders met bureau jeugdzorg samenwerken bij de indicatiestelling, of dat via roulatie medewerkers uit het veld werkzaam zijn bij bureau jeugdzorg. Het oogluikend toestaan van het omzeilen van de verplichting tot indicatiestelling op grond van het uitgangspunt dat bij een crisissituatie hulp geboden moet worden op basis van gezond verstand in plaats van op basis van een indicatiestelling, zoals dat onlangs in het overleg met de Tweede Kamer werd gesuggereerd, lijkt ons te leiden tot uitholling van de wet. De wet zal door een experimenteerbaarheid een meer stimulerend karakter krijgen, want initiatieven die tot een effectievere zorg leiden, kunnen dan worden beloofd. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt dan waar zij hoort.

Experimenten kunnen ook betrekking hebben op het terugdringen van de bureaucratie of het realiseren van één financieringsstroom waarmee departementen van hun koudwatervrees kunnen worden bevrijd dat de hulpverlening dan niet effectief zou zijn. Mijn fractie vermag niet in te zien wat daartegen is. Immers, de beslissing of al dan niet mag worden afgeweken, ligt bij de minister. Graag hoor ik een reactie van de bewindslieden op dit punt.

Dan kom ik nu op het onderwerp kwaliteit. In de nadere memorie van antwoord wordt het onderwerp kwaliteit afgedaan met de opmerking dat de hulpverleners het juiste diploma moeten hebben. Wij vinden dat wat kort door de bocht. Bij kwaliteit spelen toch ook begrippen zoals ervaring en continuïteit een belangrijke rol? Wat wordt bijvoorbeeld gedaan aan deskundigheidsbevordering om hulpverlening aan allochtone kinderen mogelijk te maken? Is er voldoende aandacht voor een goede anamnese? Wordt er voldoende aandacht besteed aan supervisie? De meest pijnlijke voorbeelden van hoe het mis kan gaan in de jeugdzorg kunnen daarmee immers worden voorkomen. En wat te denken van de kloof

die is ontstaan tussen de hulpverleners en de managers? Bij de voorbereiding van de behandeling van het wetsontwerp werd steeds gerefereerd aan de MO-groep, als ik het zo zeggen mag, de club van de managers. Ik weet uit ervaring hoe moeilijk het is om de mening van de beroepsorganisaties in dit veld te horen, maar die is toch niet onbelangrijk als wij met een nieuwe opzet van de jeugdzorg aan de slag gaan?

In de afgelopen jaren is het begrip "kwaliteit" vooral geïnterpreteerd als "samenhang". Het heeft geleid tot vele reorganisaties en meestal tot de vorming van grote tot zeer grote werkverbanden. Het is de vraag of deze accentuering van samenhang tot kwaliteitsverbetering heeft geleid. In naam van de samenhang zijn veel deskundigheid en specifieke werkvormen verloren gegaan en is vervlakkings opgetreden. Een voorbeeld hiervan is de therapeutische gezinsverpleging. Dat is toch een specifieke vorm van pleegzorg met een specifieke doelgroep, maar die is nu ook al teruggebracht naar de gewone pleegzorg. De GGZ-sector heeft tot nu toe redelijk weerstand weten te bieden aan deze vervlakkings, maar is dan ook mikpunt van de kritiek, kritiek overigens die nogal eens meer uit onbegrip voortkomt dan uit kennis. Om misverstanden te voorkomen: mijn fractie vindt wel dat de jeugd-GGZ een integraal onderdeel moet uitmaken van de jeugdzorg.

Voor één onderdeel van kwaliteit is heel veel aandacht geweest. Dat was de kwaliteit van management. Daarom moesten de grotere instellingen er komen. Het resultaat daarvan is: grotere instellingen met meer management. Maar of de kwaliteit van de zorg ermee gediend is, is nog maar de vraag.

Gelet op het specifieke doel en karakter van de jeugdzorg zal deze vorm van zorg toch altijd enigszins aanbodgericht blijven. Marktwerving veronderstelt een bewuste vrager, die weet wat hij wil. In de jeugdzorg is er in veel gevallen bij kind of ouder geen probleeminzicht, laat staan dat men weet welke hulp men het beste kan gebruiken. Van de mogelijkheid om te shoppen bij verschillende instellingen, om daarmee de aanbieders scherp te houden, is in de jeugdzorg dus geen sprake.

## Hamel

In het wetsvoorstel wordt in beperkte mate marktwerking geïntroduceerd om de aanbodgerichte zorg om te buigen tot vraaggerichte zorg. Marktwerking moet als stimulans dienen om verschillende zorgaanbieders ertoe te brengen nieuwe, betere vormen van zorg te ontwikkelen.

Mijn fractie heeft ernstige twijfels of marktwerking effectief is op het terrein van de jeugdzorg. Voor goede hulpverlening is eerder de vraag of de juiste professie op het juiste moment bij de hulpverlening is betrokken. Marktprikkels zouden daar weleens averechts kunnen werken. Bovendien is er sprake van omvangrijke organisaties. In sommige provincies is er zelfs maar één aanbieder. Daarom is het zeer de vraag hoe die prikkels bij een hulpverlener terechtkomen.

Verder is de vraag hoe de acceptatieplicht zich verhoudt tot marktwerking. Je kunt zeggen dat de prijzen kennelijk niet hoog genoeg zijn, want dan zou men niets liever hebben dan de moeilijke kinderen, en dan zou de acceptatieplicht overbodig zijn. Marktwerking kan er ook toe leiden dat makkelijke kinderen juist voorrang krijgen. In de memorie van antwoord wordt gesteld dat de marktwerking zeer beperkt is. Is het dan niet veel duidelijker om de marktwerking als ordeningsprincipe geheel te schrappen en de uitvoering van de wet daaraan aan te passen?

Door de keuze om de tweedelijns-jeugdzorg onder verantwoordelijkheid van de provincie te brengen zal de breuklijn in de zorg lopen tussen gemeentelijke circuits en die op het niveau van de provincie. Voorspelbaar is dat zich dan problemen gaan voordoen. In de nadere memorie van antwoord worden al enige verwijten aan gemeentes gemaakt. In het veld is al duidelijk waarneembaar dat de gemeentelijke circuits menen geen toegang te hebben tot bureau jeugdzorg. Bureau jeugdzorg uit op zijn beurt twijfels over het functioneren van de gemeentelijke voorzieningen. Voor snelle hulpverlening en voldoende continuïteit is goede aansluiting essentieel.

Om de belangrijke rol van de eerstelijnszorg naar behoren te kunnen blijven verrichten, door vroegtijdige signalering en secundaire preventie, moet men niet vastlopen op een lange wachtlijst. Ook scholen raken daardoor snel

gedemotiveerd, terwijl zij een belangrijk aanhechtingspunt zijn voor de jeugdzorg. Afwezigheid en gedrag in de klas worden direct opgemerkt.

Als voorbeeld van competitie tussen beide noem ik Apeldoorn, waar een goed systeem van samenwerking tussen scholen in het voortgezet onderwijs bestaat op het terrein van de jeugdzorg. In dat systeem valt geen enkel kind buiten de boot. De aansluiting die wordt gezocht met bureau jeugdzorg, wordt al lange tijd afgehouden. Het is een typisch voorbeeld van een goed functionerend samenwerkingsverband dat geen toegang krijgt tot bureau jeugdzorg, terwijl het bureau de probleemkinderen op een presenteerblaadje aangereikt krijgt, geïndiceerd en wel. Als men bedenkt dat een van de taken van bureau jeugdzorg is de aansluiting van het onderwijs op het zorgnetwerk, kan men alleen maar concluderen dat het bureau jeugdzorg ook voordat het een wettelijke basis heeft, niet naar behoren functioneert.

In de nadere memorie van antwoord staat dat de administratieve lasten niet toenemen. Wij vragen ons af of er niet een te beperkte opvatting wordt gehanteerd van wat administratieve lasten zijn. Het ligt voor de hand dat daaronder moet worden verstaan de toename van het aantal te vervullen formaliteiten en de afname van de tijd die beschikbaar is voor daadwerkelijke hulpverlening. De introductie van dit wetsvoorstel levert al meer bureaucratie op. Het is dan ook een wat gratuite opmerking dat de implementatie in het teken staat van het voorkomen van "ongewenste bureaucratische uitvoering", wat dit ook moge betekenen. Mijn fractie leeft nog steeds in de veronderstelling dat dit kabinet de bureaucratie krachtig zou terugdringen. Is dit streven nu al omgebogen naar het voorkomen van ongewenste bureaucratische uitvoering?

Terwijl het wetsvoorstel nog niet geheel in uitvoering is, is van meerdere kanten aangegeven dat de administratieve lasten nu al zijn toegenomen. Kijk alleen maar eens naar wie met wie moet afstemmen en wie wie gaat controleren! Uit het wetsvoorstel zelf volgen aanwijzingen van het Rijk aan de provincie en van de provincie aan de stichting en aan de zorgaanbieders, die hun oorsprong vinden in de artikelen 39 en 41 van het wetsvoorstel.

Formulieren moeten echter nog worden ontwikkeld en ingevuld en protocollen, plannen en verslagen moeten nog worden geschreven. De vraag is: had dat niet wat terughoudender gekund?

Dat de vorm van verstrekking in een besluit zal moeten worden gedefinieerd, ligt voor de hand. Maar had daarmee niet kunnen worden volstaan? Kan het niet aan de provincie zelf zijn, als verantwoordelijke voor de jeugdzorg, om binnen de kaders en doelstellingen van deze wet daaraan handen en voeten te geven? Wat moeten wij toch met het aanmeldingsformulier, de screeningsrapportage, het hulpverleningsplan ± dat elk half jaar vernieuwd moet worden ± de rapportage ouderbegeleiding, de tussentijdse evaluatie, de eindevaluatie en alle rapporten van ingeschakelde instanties, zoals het psychologisch onderzoek?

Misschien kan bij de bureaus op het departement van VWS worden gevraagd hoe dat ook weer is gegaan met de Wet tarieven gezondheidszorg en de budgettering. Je kunt immers wel vastleggen hoe het zou moeten lopen, maar het is goed daarbij ook altijd te bedenken welke nieuwe regelgeving dat zal oproepen indien het niet goed loopt of als de wil daartoe niet bestaat. En dat laatste zal met name het geval zijn als er geen logische samenhang aanwezig is.

Hulpverleners zullen vooral bezig zijn met het invullen van formulieren om vast te leggen wie wat voor wie, hoe en wanneer doet, het samenstellen van dossiers, het houden van groepsbesprekingen etc. Alle papierwerk komt de daadwerkelijke jeugdhulp niet ten goede. De "face to face"-tijd die de hulpverleners voor een kind hebben, wordt minder. De wachttijden worden eveneens verlengd doordat de overdracht van gegevens naar verschillende hulpverleners veel tijd kost.

Ik kom te spreken over de financiën. In het wetsvoorstel wordt het recht op zorg vastgelegd. Een recht op zorg veronderstelt dat er voldoende middelen zijn om de noodzakelijke hulpverlening te financieren. Mijn fractie heeft er begrip voor als die middelen niet in een keer volledig ter beschikking zijn, omdat een precieze inschatting van de benodigde middelen niet te maken is en het over het algemeen zinloos is om geld te verstrekken als

## Hamel

er onvoldoende capaciteit is. Het ligt echter anders als er wel voldoende plaatsen of hulpverleners zijn. Tevens constateren wij dat er wel wordt gesproken over extra middelen die beschikbaar zullen worden gesteld, maar de vermindering van middelen die al is doorgevoerd, is niet vermeld. Dat is een vermindering door middel van de bezuinigingen die door justitie worden geëffectueerd, de efficiencykorting die is opgelegd in 2003 en het effect van het bevriezen van de overheidsbijdrage aan arbeidskosten terwijl er hogere kosten zijn voor lonen en pensioenpremies. Het feit dat er beschikbare capaciteit is, wordt schrijnender als wij zien dat de wachtlijsten het afgelopen jaar alleen maar langer zijn geworden. Het werkt ook niet stimulerend als wordt aangegeven dat, willen de ramingen voor de noodzakelijke middelen kloppen, er nog een doelmatigheids-winst moet worden gerealiseerd van 10%.

Wij betwijfelen ten eerste of dit realistisch is en vrezen dat de pessimisten die zeggen dat het recht op zorg een recht is om op de wachtlijst te staan, gelijk krijgen. Iedere vraaggerichtheid zal in de kiem worden gesmoord en voor zorgvernieuwing en "outreaching" werken zal geen tijd zijn. Elk model waarbij keuze mogelijk is en waarbij kan worden gekeken naar nieuwe zorgvormen, valt of staat met voldoende aanbod. Wachtlijsten kunnen alle elementen van deze wet tenietdoen. Een kind heeft niets aan een recht op zorg als hij dat via de rechter moet afdwingen en vervolgens opnieuw terecht komt bij de zorgaanbieder die eerder hebben aangegeven die zorg niet te kunnen leveren. Als dan vervolgens "tweedekezezorg" wordt geboden bij gebrek aan beter en daarvoor gekeken wordt naar de zorgaanbieder die wel ruimte heeft voor het kind, zijn wij weer terug bij af: aanbodgerichte jeugdzorg. Wij moeten er simpelweg voor zorgen dat er voldoende adequate hulpverlening bestaat, want hulp die er niet is, kan niet worden afgedwongen via het recht op zorg.

De tekorten spelen niet alleen het kind parten. Het is ook zeer frustrerend werken voor de hulpverlener in het veld die  $\pm$  tegen beter weten in  $\pm$  graag hulp wil bieden en nu zelfs een recht op zorg geformuleerd ziet, maar die deze

hulp niet of niet voldoende kan bieden. Het feit dat het recht afdwingbaar is, voegt daaraan niets toe. Het recht op zorg is een belofte vanuit de overheid, waarvan nu al duidelijk is dat zij zich daaraan niet zal kunnen houden en dat is een slechte zaak voor de geloofwaardigheid van die overheid.

Met goede hulpverlening aan jongeren is een wereld te winnen. Voor jongeren kan adequate hulpverlening een gewonnen leven betekenen. In de jeugdzorg is daarom ook elke euro besteed aan adequate hulpverlening een daalder waard. Voor onze samenleving is dit van essentieel belang. Al meer dan twintig jaar lang proberen wij een stelsel te ontwikkelen dat recht doet aan de problemen die zich in de jeugdzorg voordoen en al die tijd zonder veel succes. Laat duidelijk zijn dat mijn fractie grote waarde hecht aan het wettelijk inhoud geven aan het recht op zorg voor jongeren. Dit wetsvoorstel biedt daartoe de mogelijkheid. Mijn fractie heeft echter twijfels over de effectiviteit en doelmatigheid van het wetsvoorstel. Het gaat daarbij vooral om de bepalingen met betrekking tot de uitvoering van de zorg. Die bepalingen hebben een te rigide karakter, bieden te weinig mogelijkheden tot eigen initiatief of het inspelen op veranderingen en vergen een te bureaucratische aanpak. Daarom acht mijn fractie het van belang dat er een mogelijkheid komt om bij ministerieel besluit ontheffing te verlenen van bepalingen in deze wet indien dit een effectieve en doelmatige uitvoering van de zorg ten goede komt. Mede om de aansluiting tussen de wet en de hulpverlening te kunnen bevorderen, hecht zij er belang aan dat binnen twee jaar wordt gerapporteerd over de voortgang van de implementatie van de wet, de problemen die zich daarbij voordoen en de mate waarin de met de wet beoogde doelstellingen worden gerealiseerd.

De **voorzitter**: Mijnheer Hamel, van harte gefeliciteerd. Het is opvallend dat vanavond bij het debat over de Wet op de jeugdzorg de eerste sprekers hun maidenspeech in dit huis houden. Omdat u de eerste spreker bent, mag ik u als eerste feliciteren met uw optreden hier in de plenaire vergadering van de Senaat. Het onderwerp van vanavond, de Wet op de jeugdzorg,

zal u zeer aan het hart gaan, gezien uw achtergrond in de gezondheidszorg en uw opleiding in de theoretische en medische sociologie. U hebt uw inzichten vanavond helder doen blijken.

U was docent aan de Academie voor sociale en culturele arbeid te Groningen in de jaren zeventig. Politieke ervaring hebt u zes jaar lang opgedaan aan "de overkant", als medewerker van de PvdA-fractie. Ook bent u voorzitter geweest van de PvdA-afdeling Westerborg. Inmiddels bekleedt u al een groot aantal jaren het voorzitterschap van de raad van bestuur van het Academische Ziekenhuis Groningen. U zegt zelf in een interview: "een van de leukst denkbare banen". Afgezien van het lidmaatschap van de Eerste Kamer, mag ik daaraan toevoegen. In het kader van uw huidige hoofdfunctie pleit u er al een aantal jaren voor particuliere initiatieven door reguliere zorginstellingen toe te staan met het oog op de Europese Unie, de arbeidsmarkt en de rijkere wordende ouderen, een ontwikkeling die voorzichtig op gang komt. Vanaf 2002 bent u tevens voorzitter van de Vereniging van Academische Ziekenhuizen.

Zoals u zelf zegt: uw leven is redelijk getekend door de gezondheidszorg, maar u hebt ook een aantal geheel andere maatschappelijke velden, zoals sociale zaken, bouw- en infrastructuur en het bank- en verzekeringswezen goed leren kennen. Kortom, u beschikt over een combinatie van kennis en ervaring waarvan u niet alleen in uw werkzaamheden als Kamerlid, maar waarvan ongetwijfeld ook de Kamer veel profijt zal hebben. Ik wens u graag heel veel succes met uw werkzaamheden hier!

□

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Het feit dat ik mijn maidenspeech in het kader van dit wetsvoorstel mag houden, vervult mij met gemengde gevoelens. Enerzijds zijn mijn gevoelens positief, omdat de ontwikkelingen in de jeugdzorg mij al vanaf 1986, bij mijn aantreden als lid van de Tweede Kamer, na aan het hart liggen. Anderzijds ben ik toch ook wat teleurgesteld omdat het nu zoveel jaren later niet loopt zoals het eigenlijk zou moeten lopen. Als je in het veld hoort dat je als jeugdige

## Soutendijk-van Appeldoorn

beter eenabri kunt vernielen dan een ondertoezichtstelling krijgen, omdat je na die vernieling sneller wordt geholpen, dan is er toch echt wat aan de hand in jeugdhulpverleningsland. Toch is die uitspraak illustratief voor de moeilijke toestand in dat jeugdhulpverleningsland. Preventie en hulpverlening in een zo vroeg mogelijk stadium zijn al jaren het uitgangspunt, maar het blijkt in de praktijk vaak niet zo te werken. Het jeugdprobleem ziek jarenlang door en uiteindelijk komt het tot een strafrechtelijke reactie die vervolgens sneller en zekerder kan komen dan een civielrechtelijke of een zelfs nog eerdere vorm van hulpverlening. Er is dus alle aanleiding om het jeugdhulpverleningsbeleid, en dus het functioneren van de Wet op de jeugdhulpverlening, eind jaren negentig weer eens aan een kritische beschouwing te onderwerpen.

De Wet op de jeugdhulpverlening is er in 1989 gekomen op basis van grondige analyses van de situatie in de jeugdhulpverlening en de jeugdbescherming. Collega Hamel wees daar al op. Eenduidig signaal van al die analyses was dat jeugdhulpverlening zo kort mogelijk, zo licht mogelijk, zo nabij mogelijk en zo tijdig mogelijk moet worden geboden, dat vrijwillige hulpverlening altijd de voorkeur heeft boven justitie en dat de verkokering op uitvoeringsniveau moet worden opgeheven.

Aan die wet lag een motie van de Kamer van 22 oktober 1985 ten grondslag. Daarin sprak de Kamer uit dat het handhaven van de bestaande financieringssystemen en de gewijzigde Beginselenwet voor de kindbescherming niet overtuigend was. In die motie verzocht de Kamer de regering, een wetsvoorstel in te dienen met een uniform systeem van planning en begrotingsfinanciering van de jeugdhulpverlening en de Beginselenwet voor de kindbescherming in te trekken.

Wie schetst onze verbazing dat naar de mening van de partijen die het tweede kabinet-Kok zouden gaan vormen het grootste probleem met de Wet op de jeugdhulpverlening nu juist weer was dat er onvoldoende mogelijkheden in de wetgeving waren voor een eenduidige aansturing en financiering van de jeugdzorg. Daarom sprak men af dat er een nieuwe Wet op de jeugdzorg zou komen. Het ontwerp daarvoor werd in 2001 door de staatssecreta-

rissen Vliegheart en Kalsbeek ingediend. Zoals valt te lezen in de memorie van toelichting zal de wet het recht op, de toegang tot en de bekostiging van de jeugdzorg regelen. Bij nauwkeurige beschouwing blijkt dat de ontwerp-Wet op de jeugdzorg een recht op jeugdzorg introduceert voor de sector jeugdhulpverlening. Dat kan een verbetering zijn van de positie van jeugdigen, mits er een toereikend aanbod van zorg is. Verder wordt in de wet de toegang tot de jeugdhulpverlening, de jeugdbescherming, de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten tezamen gebracht in 15 nieuw op te richten bureaus voor jeugdzorg. Het toegangsmechanisme wordt de zogenaamde onafhankelijke en objectieve indicatiestelling. Dat mechanisme vormt tevens de basis voor de bekostiging.

Goed beschouwd komt het grote punt, de uniforme planning en financiering voor het achterliggende zorgaanbod, weer niet tot stand. De financiering blijft gescheiden met verschillende wettelijke regimes en verschillende planningsorganen. Het Rijk, de zorgkantoren, de provincies, de grootstedelijke regio's, de gemeenten, tenminste 18 tot 20 spelers blijven op de een of andere manier beleidsverantwoordelijk. Overall houden drie inspecties toezicht op de kwaliteit. Dan is toch de vraag gerechtvaardigd waar die ene aansturing zit? Zeker, er zijn argumenten voor deze keuzes: de ontwikkelingen in de AWBZ en de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie. En zeker, de wet verplicht tot overleg tussen al die spelers op het veld van de jeugdhulpverlening en de wet kent tal van plannings- en uitvoeringscycli die op elkaar worden afgestemd. Maar hoe je het ook wendt of keert, de eindverantwoordelijkheid is en blijft verdeeld. Daardoor houdt vergelijkbare hulpverlening een aparte staat, ontbreekt een integrale afweging van de keuzes en is er niet één bestuursorgaan aanspreekbaar als eindverantwoordelijke.

Die beperkte opzet heeft de Raad van State al vraagtekens doen zetten bij de opportuniteit van het wetsvoorstel. De CDA-fractie vindt het een gemiste kans dat met het ontwikkelen van een nieuwe structuur, rekeninghoudend met de ervaringen en het karakter van de

jeugdzorg, de eenduidige financieringsstructuur en aansturing niet tot uitgangspunt van deze wet zijn gekozen. In de huidige opzet gaat de wet langs de kern van het probleem heen. De implementatie van de wet zal echter wel veel energie van het veld vragen; energie die niet gebruikt kan worden voor de zo dringend noodzakelijke aanpak van de jeugdproblematiek.

Dan kan de vraag worden gesteld of zo'n scherpe, eigenlijk negatieve analyse wel kan leiden tot een positief oordeel over dit wetsvoorstel. De CDA-fractie laat haar eindoordeel afhangen van het antwoord op de vraag of datgene wat met dit wetsvoorstel wordt ingezet, een bijdrage kan leveren aan een wezenlijke verbetering van de jeugdzorg en of met dit voorstel een brug kan worden geslagen naar de benodigde eenduidige aansturing en financiering ter verbetering van de kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdzorg. Ik ga ervan uit dat de bewindslieden ook nog steeds uitgaan van dit einddoel.

Ik zal in mijn bijdrage nu ingaan op een aantal aspecten van het wetsvoorstel. In de eerste plaats op de verhouding tussen de jeugdvoorzieningen en de voorliggende voorzieningen. Jeugdzorg is ondersteuning van en hulp aan jeugdigen, hun ouders, stiefouders en anderen, die een jeugdige als behorende tot hun gezin verzorgen en opvoeden, bij opgroei- of opvoedingsproblemen. Een terecht brede definitie die niet alleen de jeugdige, maar ook diens ouders een recht op hulp geeft. Aangezien jeugdzorg/jeugdbeleid versnipperd is en vooralsnog ook versnipperd zal blijven over tal van terreinen, is daarbij zowel voor de hulpvragers ± ouders en hun kinderen ± als voor de planners een duidelijke afbakening tussen en aansluiting van de lokale en de provinciale jeugdzorg van belang. De definitie van de wet vormt naar onze mening geen duidelijk onderscheidend criterium. Volgens de toelichting en de nota naar aanleiding van het verslag is het de bedoeling alleen bij ernstige problematiek een aanspraak op grond van de wet te doen ontstaan. Dan ligt de vraag voor de hand waarom dit criterium niet is opgenomen in de tekst van de wet.

Aan de hand van een voorbeeld wil ik duidelijk maken waartoe dit dilemma kan leiden. Er functioneert

## Soutendijk-van Appeldoorn

inmiddels in ons land een aantal omgangshuizen. Dit zijn goede en nuttige initiatieven die het gat opvullen dat mede is ontstaan nu de raden voor de kinderscherming ± justitie dus ± geen hulp meer mogen bieden. Omgangshuizen vormen een belangrijk hulpmiddel in echtscheidingsituaties om begeleide vormen van omgang te bieden, want omgang ± dat weten wij allemaal ± is een probleem maar ook ontzettend belangrijk. Die hulp is noodzakelijk en belangrijk, niet alleen omdat het een verdragrechtelijke en wettelijke verplichting is om omgang met de gescheiden ouder te hebben, maar het is ook in het belang van een evenwichtige ontwikkeling van de jongere. Er zijn nu zo'n acht van die huizen die het gat moeten opvullen dat is ontstaan door het wegvallen van de hulp door de raden voor de kinderscherming. Dit haalt het nog niet bij de hulp die via de raden kon worden geboden; toen was er een min of meer landelijk dekkend hulpaanbod. Nu rijst de vraag of omgang een probleem is dat onder de WJZ valt of dat omgangshuizen tot de gemeentelijke voorzieningen behoren. Welke actor in het speelveld van al die organisaties die verantwoordelijk zijn voor de een of andere vorm van jeugdbeleid is nu verantwoordelijk voor het stimuleren van deze mogelijkheden zodat begeleide omgang overal beschikbaar komt? Zijn dat de provincies, blijft het justitie of zijn het de gemeenten?

Een punt van zorg blijft dat er lang niet overal lokale jeugdvoorzieningen zijn en dat er ook nog lang niet altijd gemeentelijke samenwerkingsverbanden op het terrein van jeugdbeleid en jeugdvoorzieningen zijn. Inmiddels zijn de lokale voorzieningen wel in kaart gebracht ± dit is een geruststellende wetenschap ± maar daarmee zijn zij er nog niet. Mijn fractie mist een duidelijk richtinggevende visie waaruit blijkt waar in de gemeenten nu de primaire verantwoordelijkheid ligt voor deze lichtste vorm van hulp. Ik zou zeker voor de jongeren van 0 tot 12 jaar denken aan de GGD. Op basis van die keuze zou een belangrijke rol plus de formatie en financiering moeten worden toebedeeld aan die organisatie als ruggengraat van de gemeentelijke jeugdvoorzieningen. Ik hoor graag de visie van de staatssecretaris op die eerste verantwoordelijkheidsvraag, de keuze

die zij maakt en onze aansporing om in ieder geval een richtinggevende keuze te maken.

Ik weet wel dat de wet de provincies een overlegplichting met de gemeenten geeft en dat zij op basis daarvan verwachten meer druk en kracht te kunnen uitoefenen op de ontwikkeling van de lokale voorzieningen, maar wij vrezen dat het geïntroduceerde overlegmiddel te beperkt is. Daarom vinden wij dat er op de een of andere manier richtinggevende keuzes moeten kunnen worden gemaakt, ook door de staatssecretaris.

Ik had mij voorgenomen, een opmerking te maken over het leeftijds criterium in de wet. Ik laat dit criterium nu voor wat het is, maar ik wil wel gezegd hebben dat de ruimte die in de wet wordt geboden om jeugdigen tot 23 jaar hulp te bieden, een dode letter blijft, omdat op die leeftijd nu eenmaal geen enkele hulp meer kan worden aangeboden. Deze groep is immers meerderjarig en dat betekent dat er geen mogelijkheden zijn om de maatregel een verplichtend karakter te geven. Waarom is niet gekozen voor een hulpverleningsmodel in een modaliteit tussen vrijwilligheid en straf voor jong volwassenen?

Het staat buiten kijf dat de kwaliteit van de jeugdzorg centraal moet staan. Jeugdzorg betekent immers vrijwillige of onvrijwillige inmenging in de opvoeding. Die zorg moet in alle fasen een verantwoord kwaliteitsniveau hebben en passen bij de hulpvraag. Het is een goede zaak dat het ook zo in de wet is geformuleerd. Dit uitgangspunt komt echter onder druk te staan als jongeren met een heel verschillende hulpvraag noodgedwongen samen in één inrichting moeten worden geplaatst, zoals nu het geval is. Een heel erg in het oog springend probleem in dit verband is het tekort aan gesloten behandelplaatsen voor civielrechtelijke jeugdigen. Ik denk dan aan jeugdigen met hechtingsstoornissen of seksuele ontwikkelingsproblemen, want deze jongeren worden noodgedwongen met strafrechtelijk geplaatsten in gesloten opvangplaatsen geplaatst. Als de plaatsing ten einde loopt, blijkt er vaak geen behandeling mogelijk te zijn geweest en komt de problematiek met de jongere in alle hevigheid op dezelfde manier terug in de maatschappij. Dat is een onverantwoorde gang van zaken. De

minister zal het daar ook wel mee eens kunnen zijn.

Een en ander is het gevolg van het niet-functioneren van het criterium dat de hulp in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden aangeboden en van de ontoereikende samenhang tussen planning en aansturing. Biedt de Wet op de jeugdzorg een toereikend kader om enerzijds de bestaande problemen op te lossen en anderzijds toekomstige problemen te voorkomen?

Ik vraag verder aandacht voor de overdracht van de hulpverleningstaken van de raden voor de kinderscherming. In de jaren tachtig hebben de raden, vanwege ontoereikende kwaliteit en vermindering van bevoegdheden, zware kritiek te verduren gehad. Dat heeft geleid tot ingrijpende processen van kwaliteitsverbetering. De resultaten daarvan zijn aanzienlijk en de behaalde kwaliteitsslag mag dan ook onder geen beding verloren gaan bij de overdracht van deze hulpverleningstaken naar het bureau jeugdzorg. Is de minister bereid om te verzekeren dat de opgedane ervaring en de verworven deskundigheid van de raden voor de kinderscherming bij de overdracht van een deel van hun taken naar de bureaus jeugdzorg behouden blijven?

Als gevolg van de ontschotting zijn de afzonderlijke organisatorische eenheden van de disciplines jeugdreclassering en algemeen meldpunt kindermishandeling gesneuveld. Ik betreur dat, maar omdat gedane zaken geen keer nemen, zal ik er verder geen woorden aan wijden. Het moet mij echter wel van het hart dat de jeugdreclassering een betrekkelijk slagvaardige organisatie was. De nieuwe positionering van de jeugdreclassering onder het bureau jeugdzorg houdt in dat men de aanwijzingen van de raden voor de kinderscherming moet volgen. Overigens is dat terecht, gelet op de speciale verantwoordelijkheid van justitie voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Een en ander betekent echter ook dat er twee stuurmannen aan het roer van deze organisatie komen te staan. Dat roept de vraag op wie uiteindelijk de koers, de aansturing en de formatie bepaalt.

Bij een bezoek aan het bureau jeugdzorg in Den Haag vernam ik dat de jeugdreclassering onder omstandigheden een indicatie van



## Soutendijk-van Appeldoorn

het bureau jeugdzorg nodig heeft als zij een hulpprogramma aan wil bieden aan een jeugdige. Een indicatie kost echter tijd, aangezien de wachttijd voor een indicatiestelling gemiddeld 21 weken bedraagt. Het is dan ook de vraag of in zo'n situatie voortvarend kan worden gewerkt als bijvoorbeeld in het kader van een voorwaardelijke veroordeling een vorm van begeleiding wordt opgelegd. Past een dergelijke lange wachttijd wel bij een geloofwaardig lik-op-stuk-beleid? Als een strafrechter uitspreekt dat begeleiding door de jeugdreclassering noodzakelijk is, ook als dat plaatsing in een instelling als het DOK inhoudt, dan is het wel de vraag wat er in die situatie voor gaat. Is dat de indicatie van de strafrechter of de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg? Hoezo eenduidige aansturing? Hoezo eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling?

Bureau jeugdzorg wordt de spil in de jeugdzorg. Het biedt ambulante hulp en speelt een rol in de gezinsvoogdij, de jeugdreclassering en het algemeen meldpunt kindermishandeling. Het levert onder omstandigheden de casemanager en wordt onafhankelijk indicatiesteller. Het wordt een registratieorgaan voor de zorgvraag en een registratiekantoor voor financiële zaken, waarop de hele beleidsplanning en bekostiging wordt gebaseerd. Het gehele jeugdzorggebouw komt als het ware te rusten op het fundament dat bureau jeugdzorg moet bieden. Dat legt een grote verantwoordelijkheid bij bureau jeugdzorg en vereist dat het goed functioneert. Daarvoor zijn de provincies verantwoordelijk en aanspreekbaar. Dat eist kennis van zaken en commitment. Ik zie wel dat daar hard aan wordt gewerkt maar het loopt soms nog erg stroef. Het belang van de hulpvragende jeugdige eist echter dat tijdens veranderingsprocessen het werk verantwoord en kwalitatief goed doorgaat. Het is nog niet te zeggen of die fricties een gevolg zijn van de onbekendheid in de provincie met de jeugdzorg of dat er meer fundamentele problemen aan ten grondslag liggen. Ik dring erop aan dat dit punt nauwkeurig in de gaten wordt gehouden en over twee jaar in de rapportages betrokken wordt.

Voor de toegang tot de jeugdzorg is een onafhankelijke indicatiestelling door bureau jeugdzorg vereist. Bureau jeugdzorg wordt daarmee de

enige instantie die oorzaak en remedie van de problemen van jongeren aangeeft. Hoe onafhankelijk "onafhankelijk" zal zijn, moet nog maar blijken. Men zal op de een of andere manier deskundigheid uit het veld moeten halen. Er zit in elk geval een aantal vreemde aspecten in de voorschriften ten aanzien van de indicatiestelling. Neem bijvoorbeeld de voorwaarde dat de zorg binnen een aangegeven termijn gerealiseerd moet zijn op straffe van verval van de aanspraak. Dat is een gevaarlijke valkuil, want bij een tekort aan plaatsen zal de aanspraak al gauw vervallen. Verder geldt dat dezelfde problematiek tot een andere indicatie kan leiden. Ook dat is een vreemd element in de indicatiestelling. Het is mij niet duidelijk hoe dat valt te rijmen met de systematiek van onafhankelijkheid en vraaggestuurde hulp?

Merkwaardig is ook dat indien de jongere of de ouders het niet eens zijn met de indicatie, een tweede beoordeling mogelijk is. Ook die wordt echter door datzelfde bureau jeugdzorg uitgevoerd. Er is daar immers maar één van in de provincie. De enige handreiking die naar de jongere en de ouders wordt gedaan, is dat een tweede beoordeling door een andere medewerker van het bureau wordt gedaan. Weliswaar staat uiteindelijk een beroep op de kinderrechter open, maar het toetsingskader daarbij is de Algemene wet bestuursrecht, die alleen de mogelijkheid van een marginale toets in plaats van een inhoudelijke toets biedt. Dat is ook weer een probleem.

Het indicatiebesluit heeft een zware status want het opent de deur naar de jeugdzorg. Het komt daar aan op kwaliteit, op snelheid en op een heldere afbakening van uitzonderingen. Aan de indicatiecommissie van bureau jeugdzorg worden geen minimumkwaliteits-eisen gesteld. Er wordt zelfs niet geëist dat van de commissie in elk geval een gedragswetenschapper deel uitmaakt. In de schriftelijke gedachteswisseling heb ik er een en andermaal op gewezen dat dit gegeven ons ongewenst voorkomt. Wat de reden is van die terughoudendheid ten aanzien van de kwaliteit is mij niet duidelijk geworden. Zijn het financiële overwegingen? De stelling van de regering dat deskundigheid werkende weg moet worden

gevonden en van buitenaf kan worden ingehuurd, stelt mij niet gerust. Werkende weg ervaring opdoen doet geen recht aan de zwaarte van de gevolgen van de indicatie en deskundigheid inhuren is een zeer tijdrovende maar ook kostbare oplossing. Bij krappe financiën zal men dat tot het uiterste beperken.

De eis dat elk indicatiebesluit apart nog eens wordt voorgelegd aan een gekwalificeerde gedragswetenschapper moet kennelijk een zekere borging vormen voor de kwaliteit van het indicatiebesluit, maar het blijft de CDA-fractie ongewenst en onbegrijpelijk voorkomen dat aan een besluit dat zo cruciaal is voor de hulpzoekende op deze wijze invulling wordt gegeven. De leden die een indicatiebesluit voor een jeugd-GGZ geven, moeten wel voldoen aan de eisen die de Wet BIG stelt, waarbij zelfs de aantekening "indicatiebevoegd" vereist is. Als die eis niet aan de leden van de indicatiecommissie van het bureau jeugdzorg wordt gesteld, hoe kan dan integratie met de indicatiestellers van de jeugd-GGZ totstandkomen. Ik dring er daarom wederom op aan om kwaliteit voorop te stellen, invulling te geven aan de voorziene ministeriële regeling en te komen met opleidingseisen. Wellicht is het in de toekomst nodig om te komen met een wet beroepen in de jeugdzorg.

Wij zijn tevreden over het feit dat deze staatssecretaris een bedrag van 25 mln heeft toegezegd voor de financiering van de indicatietaak voor de jeugd-GGZ. De wet is echter niet op 1 januari 2004 in werking getreden. Een aantal provincies is echter al wel met deze indicatietaak aan de slag gegaan. Is inmiddels een oplossing gevonden voor het daardoor ontstane probleem?

Een ander probleem betreft de uniformiteit van de besluiten van het BJJ. 15 verschillende bureaus jeugdzorg betekent 15 GVI's, 15 JR's, 15 AMK's en 15 indicatiecommissies. Dat vraagt om een efficiënt mechanisme dat ervoor zorgt dat er geen sprake is van 15 verschillende manieren van werken of 15 verschillende indicatiebesluiten. Een jeugdige in Den Haag moet toch niet op een andere manier geholpen worden dan een jeugdige in Groningen? De wet zet in op protocollering. Dat komt mij echter voor als een papieren tijger.

## Soutendijk-van Appeldoorn

De onderwijsvoorzieningen en aanvullende voorzieningen van gehandicapte kinderen bijvoorbeeld kennen een landelijke toezichtscommissie indicatiestelling. Kan een dergelijke toezichthoudende structuur ook in deze sector worden toegepast?

Of BJJ een verbetering kan brengen ten opzichte van het huidige stelsel zal niet alleen afhangen van de geboden kwaliteit maar ook van de snelheid waarmee de indicatie, de toegang en de hulp worden gerealiseerd. Op dit moment zijn de signalen niet echt gunstig. Het aantal wachtenden op een indicatie van BJJ is in de periode 1 juli 2002 - 1 juli 2003 gestegen van 2431 naar 4166. De gemiddelde doorlooptijd van een indicatiestelling van BJJ is 21 weken. Dat is zorgwekkend voor jeugdigen en hun ouders die vroegtijdig en dringend hulp nodig hebben.

Ook de wachttijden bij het AMK zijn onevenredig lang. Serieuze signalen moeten leiden tot het onmiddellijk in gang zetten van hulp. Ik neem aan dat de nieuwe gegevens ook tamelijk teleurstellend zijn voor de bewindslieden. Hebben zij inmiddels zicht op de oorzaken en moeten er extra inspanningen worden verricht om het oplopen van de wachttijden terug te dringen?

Soms is een indicatiestelling nodig en soms niet. Voor crisisplaatsen bijvoorbeeld is terecht geen indicatiestelling nodig. Ook de huisarts blijft bevoegd een indicatie af te geven, los van BJJ. Mijn fractie vindt het terecht dat buiten BJJ om hulp geboden kan worden. Toch is er recent weer enige onduidelijkheid ontstaan over de vraag wanneer er al dan niet een indicatie is vereist, met name in de sfeer van de pleegzorg. Als jongeren en hun ouders zelf een pleeggezin vinden, is dan een indicatiestelling achteraf toegestaan?

Verder is er onduidelijkheid ontstaan over de vraag of wel of geen indicatiestelling noodzakelijk is voor licht ambulante hulp die snel moet worden geboden om een probleemsituatie te kunnen aanpakken.

Ik begrijp dat er ten aanzien van de systematiek en de toets door de kinderrechter drie varianten zijn. Kan de minister van Justitie het verschil aangeven tussen de machtiging zoals wij die nu kennen, de machtiging tot uitvoering zoals die in de wet wordt geïntroduceerd en de toets die de kinderrechter krijgt op basis van de

Algemene wet bestuursrecht in het kader van artikel 5, lid 5? Wat is het verschil tussen die criteria?

Ik kom toe aan het financiële kader. In de gedachteswisseling met deze Kamer is daarover nogal wat onduidelijkheid ontstaan. In de nadere memorie van antwoord heeft de regering een en ander rechtgezet. Duidelijk is geworden dat de wet uitsluitend op basis van de aangeduide rijksmiddelen kan worden uitgevoerd, en dat dat ook een realistische grondslag is. Daartoe ligt er een niet vrijblijvend bestuursakkoord, en is er commitment van provincies en van zorgaanbieders. Dat driepartijencommitment stelt ons in ieder geval gerust, en zeker ook de toezegging en de garantie van de bewindslieden dat een groei in de vraag tot een maximum van 8 tot 10% binnen het financiële kader kan worden opgevangen, en dat als dat niet mogelijk blijkt te zijn, de voorstellen die dan worden gedaan om de financiële problemen het hoofd te bieden in ieder geval het primaire proces, de kwaliteit en de aantallen plaatsen, dus datgene wat de directe hulp aan de jeugdigen treft, niet zullen treffen. Naar mijn idee zal men het dan moeten zoeken in het management en de overhead.

De voorziene kortingen op de jeugdbeschermings- en jeugd-reclasseringstaken baren mij enige zorgen, omdat de jeugdreclassering jaarlijks 10% meer cliënten krijgt, terwijl het aantal OTS'en jaarlijks met 5% stijgt. Ook de lengte van de OTS is het afgelopen jaar van 32 naar 40 maanden gestegen. Dat verhoudt zich moeilijk met de voorziene kortingen. Gezinsvoogden zien een kind vaak op dit moment maar één keer per maand, en soms nog minder. De discussie over de maximale case load, het maximum aantal contacturen van gezinsvoogden, wordt al heel lang gevoerd, maar heeft nog altijd niet geleid tot conclusies en maatregelen. Mijn fractie vindt dat het nu eens tijd wordt om keuzes te maken en deze relatief eenvoudige vorm van ondersteuning de ruimte te geven die het nodig heeft om echt effectief te kunnen functioneren.

De provincies krijgen de mooie, doch moeilijke taak om de planning en de aansturing van de jeugdzorg gestalte te geven. Vraag voor ons is ik gaf het al eerder aan is of het mogelijk is, die taak gestalte te geven indien justitie- en AWBZ-

instellingen buiten planning en aansturing blijven. Ik weet dat de meeste provincies zeer gemotiveerd en gedreven bezig zijn om die taak vorm te geven, maar het is tot nu toe niet eenvoudig gebleken om de zorgvraag goed en beleidsmatig te vertalen. Ter illustratie van dat probleem wil ik even kort terugblikken. In januari 1987 werd een groot deel van de particuliere kindbeschermingsinrichtingen door Justitie overgedragen aan VWS. Dat was een uitvloeisel van het regeerakkoord van 1986-1990. Daarbij kreeg VWS circa 8400 plaatsen in inrichtingen en tehuizen. Justitie hield zo'n 700 gesloten plaatsen over voor intensieve behandeling. In de jaren tachtig ontstond een voorkeur voor goedkoper ambulant werken, kwam de Wet op de jeugdhulpverlening en werden beleidsbeslissingen bij de provincies gelegd. Het gevolg: op grote schaal ombouw van dure, zwaardere capaciteit naar goedkopere, lichtere capaciteit, zoals opvoedingsondersteuning. Daardoor daalde het aantal inrichtingsplaatsen tot ruim 6800. Was dit verantwoord? Terugkijkend op het huidige capaciteitsprobleem luidt mijn conclusie: nee. Tegen die achtergrond vraag je je af, of dat een staaltje van planning is wat ons in de toekomst ook te wachten staat.

De planning luidt dat Justitie nog een aantal plaatsen voor justitiële capaciteit moet bijbouwen. Die capaciteit zal in de loop van de komende jaren oplopen naar 2400 plaatsen, en misschien nog wel meer. Hoe zal het stelsel van jeugdhulpverlening dat aantal naar behoefte op peil houden na een eventuele decentralisatie? Hoe zal de planning en de aansturing ten aanzien van deze instellingen gaan verlopen? Ik wil het voorstel doen dat de overdracht niet in 2006, maar in 2007 plaatsvindt en dat wij na de inwerkingtreding van de wet twee jaar de tijd nemen om te kijken in hoeverre de provincies erin geslaagd zijn om de planning en de kwaliteit van de jeugdzorg op peil te houden en gestalte te geven. Als dat naar tevredenheid is verlopen, kan dan worden overgegaan tot de overdracht en de decentralisatie van deze justitiële jeugdinrichtingen.

Een ander punt betreft de zorg over de jeugdvoorzieningen voor de meervoudige, zwaardere problematiek en de levensbeschouwelijke

## Soutendijk-van Appeldoorn

voorzieningen. In de wet zit het mechanisme dat provincies die zorg bij elkaar kunnen inkopen. Ik maak mij echter ernstige zorgen of met dat inkoopstelsel de investering in de ontwikkeling van deze nieuwe en de huidige specialistische voorzieningen wel verzekerd zal zijn. Als dat niet gebeurt, zullen er nog meer jongeren op een niet geschikte plaats moeten worden geplaatst en dat is niet wenselijk.

Ik wil nu iets zeggen over de bij derde nota van wijziging geïntroduceerde outreachende hulp en de gezinscoach. Wij vinden dat waardevolle aanvullingen en mogelijkheden. Met name de mogelijkheid dat een gezinsvoogd als gezinscoach kan optreden, spreekt ons aan. De projecten die door het Leger des Heils, in de vorm van 10 voor Toekomst, zijn gedraaid, geven aanwijzingen dat gezinscoachen in multiprobleemgezinnen een zinvolle en waardevolle rol kunnen spelen. Het is nu tijd om die vrijwillige setting om te zetten naar een meer verplichtende setting. Dat wordt voorgesteld in het plan 10 voor Toekomst Plus. Ik wil de minister van Justitie vragen of hij net zo enthousiast is over deze aanpak en of hij de mogelijkheden ziet om deze aanpak de komende jaren te financieren.

De decentralisatie van de landelijk werkende voorzieningen levert nogal wat hoofdbreken op. In eerste instantie was men er uit, maar vervolgens zijn er toch weer problemen ontstaan. De CDA-fractie hecht aan het behoud van de expertise die deze instellingen hebben. Het betreft een groot aantal, zeker 4000, pupillen en het gaat vaak om op levensbeschouwelijke basis functionerende voorzieningen. Wij vinden dat de overgang naar bureau jeugdzorg er niet toe mag leiden dat deze voorzieningen geheel verdwijnen. Bovendien vinden wij het een goede aanvulling op de nuanciering van de monopoliepositie van bureau jeugdzorg. Ik wil het scenario, waarbij de landelijk werkende voorzieningen gedurende vier jaar hun activiteiten in de vorm van een onderaannemerschap bij bureau jeugdzorg blijven voortzetten, omarmen en nog niet overgaan tot het nu al decentraliseren van deze landelijke voorzieningen. Ik heb begrepen dat de Wet op de jeugdzorg daarvoor de ruimte biedt. Deze voorzieningen nu al op laten

gaan in bureau jeugdzorg is voor ons een stap te ver.

Ten slotte wil ik ingaan op de vraag naar ons eindoordeel over de Wet op de jeugdzorg. Gelet op de kanttekeningen en de kritische opmerkingen is de vraag reëel of de wet in werking kan treden op de door de regering thans beoogde datum van 1 januari 2005. Ook de Raad van State was niet zonder reden zeer kritisch. Feit is dat zonder de Wet op de jeugdzorg een aantal zaken zonder wettelijke grondslag blijven. Zwaar weegt voor ons de verdere ontwikkeling van de jeugdzorg, in samenhang met de bureaus jeugdzorg. Ons voorlopig oordeel over de opzet van de bureaus jeugdzorg is dat zij een positieve bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van de jeugdzorg, mits de bureaucratie kan worden ingeperkt en de monopoliepositie kan worden gerelativeerd. Ons voorlopige antwoord zou dus bevestigend kunnen luiden, mits de wet niet als een eindstation maar slechts als een tussenstation wordt gezien, er tussentijds gerapporteerd wordt en de overdracht en de decentralisatie van de justitiële jeugdinstellingen als een schakel worden gebruikt in die tussenstap. Een tussenstap en een tussenstation naar een volgende stap op weg naar een uiteindelijk doelmatige en kwalitatief goede jeugdzorg, waarvoor nu eenmaal in onze visie een eenduidige financiering en aansturing onmisbaar is.

Het antwoord van de bewindslieden zal doorslaggevend zijn voor het uiteindelijke oordeel van de CDA-fractie.

De **voorzitter**: Mevrouw Soutendijk. Het Binnenhof was voor u, zoals u zelf memoreerde, al bekend terrein toen u vorig jaar gekozen werd tot lid van deze Kamer. U maakte immers van 1986 tot 1998 deel uit van de CDA-fractie in de Tweede Kamer. U hebt u in die dertien jaar aan de "overkant" binnen de justitieportefeuille vooral beziggehouden met wetgeving en beleid voor vrouwen, jongeren, ouderen en minderheden. U maakte in diverse interviews in die tijd duidelijk dat die beleidsterreinen u vooral boeiden vanuit de naar uw mening centrale opdracht van de overheid: de bescherming van de zwakkeren en degenen die zich in achterstandssituaties bevinden. Uit een aantal

van uw vroegere en huidige nevenfuncties blijkt dat ook de gezondheidszorg uw warme belangstelling en aandacht heeft. U weet zich klaarblijkelijk betrokken bij de positie van mensen die zorg en verzorging nodig hebben. Zowel uw voorzitterschap van de stichting Custodia in Eindhoven als het voorzitterschap van de cliëntenraad van het Catharina-ziekenhuis in dezelfde stad, getuigen daarvan.

U neemt inmiddels in uw huidige functie van rechter bij de rechtbank in Rotterdam van nabij waar of en hoe wetten, zoals die ook deze Kamer passeren, in de maatschappij hun beslag krijgen. In uw zojuist uitgesproken maidenspeech gaf u daarvan blijk. Mede door uw komst is het aantal praktiserende juristen in de Senaat gelukkig weer gestegen. Om die reden feliciteer ik niet alleen u maar ook de Kamer.

U zei zojuist hier met gemengde gevoelens te staan. Dat moge zo zijn, in ieder geval geldt dat niet voor ons ten aanzien van uw komst hier. Van harte proficiat en veel succes met uw werk!

Ik geef nu het woord aan nummer drie in de rij, mevrouw Slagter-Roukema, die eveneens haar maidenspeech zal houden.

□

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Voorzitter. Ik wil allereerst mijn collegae Soutendijk en Hamel complimenteren met hun verhaal. Hun ei is al gelegd. Ik leg het mijne er graag bij. Ik kan nu al constateren dat wij het over vele dingen eens zijn. Wij delen zeer veel zorgen ten aanzien van dit wetsvoorstel.

Voorzitter. Sinds ik van 1987 tot 1991 coördinator van het Bureau vertrouwensarts van Groningen en Drenthe was, is er veel veranderd binnen de jeugdzorg. Er werd in die tijd onder leiding van het Bureau vertrouwensarts veel met hulpverleners over gezinnen gepraat, maar er werd weinig met meldingen naar het gezin zelf gedaan. Ik kreeg vaak de indruk dat eerder de angst hoe ouders zouden reageren op de veelal anonieme melding dan de ambitie om een kind te beschermen, de overhand had. Gefrustreerd door de onmachtigheid en overigens ook de ondoorzichtigheid van het bureau voor melders en publiek ± je meldde maar wat daarna gebeurde was volstrekt onduidelijk ± hield ik het na

## Slagter-Roukema

vier jaar voor gezien. Ik verwachtte dat ik in mijn dagelijkse werk als huisarts veel directer iets aan signalering en preventie van kindermishandeling zou kunnen doen. Nait souzen maar doun, was in die tijd mijn uitgangspunt.

Dat ik vandaag na dertien jaar op deze plaats toch weer praat over jeugdzorg, had ik toen niet kunnen vermoeden. Jeugdzorg moet je doen. Ik denk daar nog steeds zo over.

We behandelen vandaag in deze Kamer de Wet op de jeugdzorg. Deze wet werd op 24 juni 2003 in de Tweede Kamer aangenomen en wordt pas negen maanden later in deze Kamer besproken. In de voorbereiding voor de plenaire behandeling bleken twee inbreng-rondes amper voldoende om alle onduidelijkheden weg te nemen. Dat we vandaag, nog weer vier weken vertraagd, wel aan de plenaire behandeling toe zijn, betekent geenszins dat deze wet een voldragen kind is geworden. Mijn fractie heeft nog steeds grote zorgen over de levensvatbaarheid van deze wet.

Volgens de kernindicatoren wachtlijsten jeugdzorg werden in het eerste halfjaar van 2003 26.318 jongeren van 0 tot 18 jaar aangemeld bij een bureau jeugdzorg. Dat is 0,74% van het totale aantal van 3.573.319 jongeren van die leeftijd. Met heel veel jonge mensen gaat het dus wel goed. Zij zijn van voor hun geboorte gewenst, hebben een jeugd vol liefde en krijgen kansen in overvloed. Onze samenleving mag daar trots op zijn! Maar wat als een kind niet is gewenst, ongewenst gedrag vertoont of niet voldoet aan de verwachtingen van de ouders? Dan heeft het kind recht op jeugdzorg, want de Wet op de jeugdzorg regelt het recht op jeugdzorg voor de jeugdige en zijn stiefouders, pleegouders, eigen ouders of verzorgers en legt de verantwoordelijkheid, de zorgplicht, bij de provincies.

De toegang tot de jeugdzorg wordt geregeld via één loket, het bureau jeugdzorg. Dit bureau dient doelmatig, doeltreffend en cliënt-gericht te werken. De geïntegreerde zorg moet zo dichtbij mogelijk, zo kort en zo snel mogelijk in de minst ingrijpende vorm worden geformuleerd en geleverd. Het aanbod dient de vraag te volgen. De financiering zou eenduidig moeten zijn en op basis van het indicatiebesluit en het

benodigde zorgaanbod, de zogenaamde "p maal q"-formule, tot stand moeten komen. De verantwoordelijkheid, het toezicht en de aansturing dienen helder te zijn. De wachtlijsten en de wachttijden dienen vastgelegd en bestreden te worden. Er zal een samenhangend pakket voor jeugdzorg komen op lokaal, provinciaal en landelijk niveau.

Het recht op jeugdzorg staat echter op gespannen voet met budgettering en kostenbeheersing. Wie moet het zeggen als een aanspraak niet verwezenlijkt kan worden, dat er geen geld is en dat het recht een loos recht is? Hoe kan vraagsturing echt van de grond komen als het budget vaststaat? Met het bureau jeugdzorg lijkt een knooppunt van wachttijden en wachtlijsten te ontstaan. Er is één voordeel: het is nu in ieder geval inzichtelijk. De wet die nu voorligt, is een compromis en geeft de indruk dat Haagse beleidsmakers zonder veel kennis van de dagelijkse praktijk getracht hebben een kilo aardappelen in een pondzak te stoppen. De wet wordt door het veld dan ook als een knellend korset ervaren. Zij gaat, zoals mijn collega Soutendijk al verwoordde, langs de kern van het probleem.

De hele wet wekt de indruk dat de praktische uitvoerbaarheid ervan ver af staat van de dagelijkse realiteit. Wat hebben kinderen en jongeren in problemen nu aan deze wet? Wordt de hulp hier beter van? Komt er meer hulp? Is het makkelijker om hulp te krijgen? Het staat vast dat er veel problemen zijn. Elke dag is er wel iets over te lezen in de krant of te zien op tv. Alles duidt op toenemende problemen, op een grotere vraag, naar ook nogal eens zwaardere hulp, op meer complexe problemen en een groot tekort aan capaciteit. De wachtlijsten dijen maar uit. In een week heb ik een heel mapje met krantenknipsels vergaard. Er wordt veel over geschreven en er wordt veel over nagedacht. Zal deze wet dat allemaal beter maken? Mijn fractie denkt van niet.

Voor ik verderga, wil ik benoemen wat mijn fractie wel goed vindt aan deze wet. Ik zal ook meteen wat bezwaren noemen, waar ik dan later weer op terugkom.

De wet introduceert het recht op jeugdzorg voor jeugdigen en hun ouders. Dat vinden wij een goede zaak, hoewel wij ook vinden dat dit

sinds de ratificatie van het VN-verdrag inzake de rechten van het kind door de Nederlandse regering in 1995 ook niet meer dan logisch is. Ernstige bezwaren hebben wij tegen het feit dat voor kinderen en hun ouders die illegaal in Nederland verblijven en voor de AMA's, de minderjarige asielzoekers, het recht op jeugdzorg wordt ingeperkt. Wij vinden het een goede zaak dat de provincie de zorgplicht krijgt. De jeugdige weet dan in ieder geval hij zijn recht kan halen. Dat de diagnostiek aan de poort zorgvuldig een eenduidig gebeurt, vinden wij prima. Dat het gevaar levensgroot is dat dit een enorme toename van papierwerk met zich zal brengen, vinden wij echter slecht. Wij vrezen dat de beoogde organisatie een toename van de wachttijden voor de poort en na de poort met zich zal brengen als na de indicatie op het geïntegreerde hulpaanbod gewacht moet worden.

Ook het streven naar een samenhangend hulpaanbod juichen wij toe waarbij de verschillende gefinancierde jeugdhulpverleningsinstanties nauw met elkaar dienen samen te werken. Dat de financieringsstromen niet geïntegreerd zijn, vinden wij een gemiste kans. Dat nu al duidelijk is dat het totale budget ontoereikend zal zijn, vinden wij ronduit slecht.

Wij vinden het een goede zaak dat gemeenten meer werk moeten maken van de voorliggende voorzieningen. Zowel op het gebied van welzijn als op het preventieve vlak valt nog veel winst te behalen. Het is prima dat de Vereniging van Nederlandse gemeenten, het Interprovinciaal overleg, de Maatschappelijke ondernemersgroep en het Rijk al praten over functies, taakverdeling en taakpakketten. Het is wel zorgelijk dat veel gemeenten nog niet zo ver zijn en bovendien de kennis en financiën missen om een en ander goed op poten te zetten.

Met de integratie van de opvolger van het Bureau vertrouwensarts en het Algemeen meldpunt kindermishandeling binnen het bureau jeugdzorg wordt de mogelijkheid geschapen om met alle beschikbare kennis een kind te beschermen en ouders en kind hulp te bieden. Ouders kunnen verplicht worden hulp te accepteren, maar ook bij het AMK nemen de wachtlijsten toe. Wie maakt dan de keus welke wachtlijst eerst aangepakt moet worden?

## Slagter-Roukema

Met deze wet wordt gekozen voor een structuur die weinig flexibiliteit in zich heeft. Ik denk dat hiermee voorbij wordt gegaan aan een van de belangrijkste kenmerken van jongeren in ontwikkeling, namelijk dat zij in ontwikkeling zijn en dat er daarom een dynamische diagnostiek en een dynamisch, outreachend hulpaanbod moet zijn.

Dat betekent dat er voortdurend bij de poort aandacht moet zijn voor de ernst, langdurigheid en consequenties van problemen, dat er een snelle triage moet zijn en dat het mogelijk moet zijn om alvast de vinger aan de pols te houden, als iemand op de wachtlijst staat. Of je dat nu licht ambuland noemt of anders, in de jeugdzorg heeft men meer aan ruimte om met ervaring en compassie aan het werk te gaan dan aan nog meer regels en voorschriften.

Uit de speeches voor mij is gebleken dat meerdere partijen in deze Kamer vinden dat de inhoud en de randvoorwaarden van de inrichting van het stelsel van jeugdzorg onderwerp van gesprek moeten blijven, waarbij er ruimte moet zijn voor experimenten. In die zin beschouwen wij deze wet als een overgangswet. Ook dringen wij erop aan dat er voortvarend werk wordt gemaakt van de ontschotting van de financieringsstromen. De jeugdzorg lijkt ons gebaat bij één stelsel, één financieringsstroom en eenduidige aansturing. Tot zover mijn algemene opmerkingen.

Ik zal nu een aantal onderwerpen wat specifiek behandelen en wat vragen stellen aan de minister en de staatssecretaris; allereerst over het VN-verdrag inzake de rechten van het kind. Hoewel dit verdrag volstrekt duidelijk is, als het gaat om het recht op jeugdzorg voor alle kinderen die in Nederland verblijven, die "zich binnen de rechtsbevoegdheid van de verdragssluitende staat bevinden", is dit recht in de Wet op de jeugdzorg onder verwijzing naar de Vreemdelingenwet ingeperkt voor bepaalde groepen kinderen en hun ouders, namelijk kinderen van illegalen en minderjarige asielzoekers.

Zijn de minister en de staatssecretaris op de hoogte van het rapport van januari van de VN-commissie, die in ons land onderzoek deed naar de implementatie van het verdrag, en van de constatering dat Nederland het verdrag niet goed naleeft? De commissie heeft vooral kritiek op

het Nederlandse jeugdbeleid, meer specifiek op de aanpak van kindermishandeling en de schending van de rechten van het kind, als het gaat om ons asielbeleid. Willen de minister en de staatssecretaris commentaar geven op de kritiek van de VN-commissie?

De SP deelt de kritiek. Zeker jonge kinderen kunnen zelf niet kiezen voor de situatie waarin zij met hun ouders leven. Bij algemene maatregel van bestuur is de zorg voor de genoemde groepen nog enigszins omschreven, maar naar onze mening moeten wezenlijke rechten niet in een AMvB, maar in de wet worden geregeld. De keuze voor een AMvB betekent dat deze kinderen en hun eventuele ouders minder rechtsbescherming genieten dan andere kinderen.

Ook maken wij bezwaar tegen de inhoud van de AMvB, als het gaat om de beperking van de duur van het indicatiebesluit, een herbeoordeling na een halfjaar in plaats van een jaar, behandeling zo mogelijk op het terrein van het opvangcentrum en hulp alleen voor kinderen en niet voor de ouders, en alleen bij uitzondering plaatsing in een pleeggezin. Bij dit laatste punt concludeer ik dat het belang van een enkel kind moet wijken voor het belang van de natie. Zijn er werkelijk situaties geweest waarbij een illegaal in Nederland verblijvend, ouderloos kind niet in een pleeggezin is geplaatst, omdat bij langdurige plaatsing uitzetting onmogelijk is? Eerlijk gezegd ging deze logica mij boven de pet. Ik verzoek de minister dan ook om een reactie.

De VN-commissie heeft naast deze kritiek op het jeugdbeleid ook kritiek op ons net geaccordeerde uitzetbeleid, voor zover het jongeren betreft. Jonge asielzoekers op straat zetten mag niet. Ook zet de commissie grote vraagtekens bij het opsluiten van kinderen van uitgeprocedeerde asielzoekers in de vreemdelingenbewaring. Is de minister bereid het beleid in dezen te herzien in het licht van de kritiek van de Verenigde Naties?

Een laatste punt in dit verband betreft het voorkomen van genitale verminking van in ons land geboren dochters van uitgeprocedeerde Somalische asielzoekers. Zij dreigen toch uitgezet te worden tenzij hun ouders kunnen aantonen dat zij een reëel risico lopen in Somalië alsnog besneden te moeten worden. In

Somalië ondergaat ook nu nog naar schatting 98% van de meisjes de ingreep in een of andere vorm. Mijns inziens is niet te bewijzen dat het risico reëel is. Aan de andere kant lijkt uitproberen ook geen optie. Genitale verminking is niet te herstellen. Als huisarts heb ik de verwoesting gezien die deze ingreep aanricht, zowel in een leven als aan een lijf. Ik verzoek de minister om een reactie, hoewel ik besef dat deze vraag ook deels op het terrein van de minister voor Vreemdelingenzaken ligt.

Ook de Nederlandse kinderrechters hebben kritiek op het huidige beleid. In een manifest geven zij aan dat zij zich ernstig zorgen maken over de langdurige en ernstige verwaarlozing van overheidsplichten als het gaat om voldoende behandelplaatsen voor gedragsgestoorde jeugdigen. Terwijl het aantal jeugdcellen wordt uitgebreid, wordt er bezuinigd op het aantal behandelplaatsen en worden kinderen in crisissituaties en zonder strafrechtelijke veroordeling samen met criminele jongeren in justitiële jeugdinstellingen geplaatst. In een notaoverleg met de Tweede Kamer op 9 februari heeft de minister van Justitie aangegeven dat hij zo snel mogelijk, maar in ieder geval voor de zomer, met conclusies zal komen ten aanzien van de wijze waarop dit structurele probleem zou kunnen worden opgelost. Graag verneem ik van de minister hoe ver hij is met het oplossen van dit probleem. Ook wil ik graag een toezegging van de minister dat er voor het eind van het jaar een scheiding heeft plaatsgevonden tussen de civielrechtelijke plaatsingen in het kader van een crisis en plaatsingen van jeugdigen met een strafblad, met voldoende behandelplaatsen en een toereikende financiering. Als wij niet bereid zijn te investeren, kennen wij Nederland over 10 jaar niet terug, aldus de kinderrechters. De SP deelt hun zorg. Ik overweeg dan ook in tweede termijn over deze kwestie een motie in te dienen.

Dan kom ik op de spraakverwarring rond het begrip "gezinscoaches". Collega Soutendijk heeft hier ook al over gesproken. De discussie hierover blijft onhelder. Vallen zij nu wel onder het bureau jeugdzorg? Kan het ook de gezinsvoogd zijn die in een opgelegd kader is toegevoegd en die dan ook in een vrijwillig kader wat doet? Of moeten

## Slagter-Roukema

zij via de gemeenten komen en drukken zij op het gemeentelijke budget? Kan dat dan in dat laatste geval ook in het indicatiebesluit bindend worden opgelegd? Als de deskundige op het gebied van de intake en de diagnostiek ± en dat moet het bureau jeugdzorg toch zijn ± een gezinscoach nodig vindt en dat vastlegt in het indicatiebesluit, dan moet deze er gewoon komen. Dat mag dan niet afhankelijk mag zijn van de vraag, uit welk gremium hij afkomstig is en op welke loonlijst hij staat. Juist bij complexe gezinsproblematiek is het van eminent belang dat er een duidelijke coördinator is die aan het gezin bij de les houdt. Aan ook het hulpverlenersveld bestuurt. Ik herinner mij goed uit mijn vertrouwensartstijd dat niet zelden een gezin met een complexe problematiek ook een kring van elkaar in de weg zittende hulpverleners om zich heen had verzameld, waarbij het volstrekt onduidelijk was wie nu het aanspreekpunt was. Daar zou de gezinscoach toch het antwoord op moeten zijn! Wil de staatssecretaris deze kennelijk ingewikkelde materie nog eens toelichten?

Volgens de staatssecretaris zal de voorliggende wet geen toename van het papierwerk veroorzaken. Ondanks haar geruststellende woorden betwijfelt mijn fractie dat. Met de voorgeschreven verplichting tot een helder, door vaak meerdere deskundigen gemotiveerd indicatiebesluit, dat ook nog het stempel van een gekwalificeerde gedragswetenschapper behoeft, de verplichting tot een uitgeschreven hulpverleningsplan en de verplichting tot registreren ± wat dan allemaal? ± zal de bureaucratie toenemen. Dat is de papieren tijger die een eigen leven gaat leiden, aldus collega Soutendijk. Het doet mij als huisarts sterk denken aan de zondvloed van vragen die op ons afkwam bij de instelling van de regionale indicatieorganen. Voorheen voldeed één telefoontje of één A4'tje en nadien moesten acht of meer blaadjes worden ingevuld met soms volstrekt onzinnige vragen. Het is niet verwonderlijk dat onlangs nog J.F. Hoek in een artikel in Medisch Contact, nummer 3 van dit jaar, voorstelde om de RIO's maar weer op te heffen. Zijns inziens zal dit alle betrokkenen ten goede komen, want uit zijn onderzoek en uit onderzoek van de Consumentenbond blijkt dat

de RIO onnodige bureaucratie en ontevreden patiënten heeft opgeleverd. De hele procedure staat een snelle plaatsing of hulpverlening in de weg. In het overleg met de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris aangegeven externe deskundigen te willen vragen nog eens naar de administratieve lastendruk te kijken. Kennelijk twijfelt zij toch aan de conclusies van de Adviescommissie terugdringing administratieve lasten. Kan zij een en ander nog eens toelichten en vertellen wanneer de rapportage klaar is?

Als huisarts en rechtstreeks verwijzer naar de jeugdgeestelijke gezondheidszorg ben ik natuurlijk benieuwd wanneer ik rechtstreeks zal kunnen verwijzen. Tot nu toe is het mij niet gelukt de tekst van de betreffende AMvB te achterhalen. Kan de staatssecretaris vertellen wanneer deze beschikbaar is en hoe zij mijn beroepsgroep gaat informeren? Huisartsen achten zich bevoegd en bekwaam om indicaties voor kinder- en jeugdpsychiatrie te stellen. Zij schrijven vaak in overleg met de kinderpsychiater medicatie voor en vormen voor ouders van kinderen met een psychiatrische aandoening veelal het aanspreekpunt. Welk voordeel staat de staatssecretaris voor ogen als zij stelt dat rechtstreeks verwijzen in de toekomst alleen bij ernstige psychische ± welke? ± stoornissen is toegestaan en dat de verwijzer, in casu de huisarts, dit moet melden bij het bureau jeugdzorg? Ik vrees dat deze verplichting bij veel van mijn collegae op onbegrip en verzet zal stuiten. Graag krijg ik dus een toelichting en een uitleg.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat alle jeugdigen die ten tijde van de inwerkingtreding van de wet op de wachtlijst staan binnen een halfjaar over een indicatiebesluit moeten beschikken dat hen het recht op jeugdzorg verschaft. Kan de staatssecretaris aangeven om hoeveel besluiten het zal gaan en is het mogelijk dat zij het met ons eens dat dit een extra druk op de wachtlijsten voor de poort zal geven? Is zij van plan deze operatie extra te faciliteren?

Ik maak nog enige opmerkingen over de jeugdreclassering. Omdat mijn zoon in Groningen werkzaam is als jeugdreclasserder hoor ik nog weleens wat over de dagelijkse gang van zaken en de frustraties waar je op dit gebied tegen bestand moet zijn. Allereerst is het eigenlijk

verbazingwekkend dat een onderwerp als veiligheid en criminaliteit en dan in het bijzonder jeugdcriminaliteit, dat tijdens de verkiezingen door vrijwel alle politieke partijen als belangrijk item benoemd werd, toch weer belast gaat worden met bezuinigingen. Er is momenteel sprake van een groeibudget. Dat wil zeggen dat iedere cliënt die erbij komt ook gefinancierd wordt. De bedoeling is echter dat deze financiering verandert in een budget dat werkt met een peildatum. Eens per jaar zal gekeken worden hoeveel cliënten er zijn en hierop wordt het budget berekend voor het aankomende jaar. In Groningen was in 2003 sprake van een groei van 31% van het aantal cliënten van de jeugdreclassering. Dat is dus veel meer dan de 10% die ik eerder hoorde noemen. Uitbreiding van de formatie kan altijd pas na een jaar plaatsvinden en dat betekent een toename van de caseload. Hetzelfde geldt overigens voor de gezinsvoogdij. Veelal wordt een caseload gehanteerd van 22 cliënten met een meervoudige problematiek.

Veel hulpverleningsinstellingen zien allerlei contra-indicaties voor opname van deze jongeren: ze gebruiken drugs, ze zijn te oud, de gedragsproblematiek is te heftig en er zijn wachtlijsten. Het gevolg is dat jongeren te lang thuiszitten en niet kunnen doorstromen naar de hulpverlening die zij eigenlijk nodig hebben, maar wel allerlei on gepaste activiteiten kunnen ondernemen. Eigenlijk hebben deze jongeren intensieve begeleiding of uithuisplaatsing nodig. Als dat niet gerealiseerd kan worden, moet de jeugdreclasseringswerker deze taak op zich nemen. Wie anders? Bij een caseload, die met de voorgenomen verandering van financiering eerder zal toenemen dan afnemen, is dit erg lastig. Als je ergens veel tijd voor neemt, betekent dit dat je die tijd bij een andere cliënt vandaan moet halen. Ik vraag de minister bij dezen, de ratio van de bezuinigingen op de Jeugdreclassering nog eens toe te lichten. Wat zijn de voordelen van de nieuwe financiering? Wil hij investeren in meer mogelijkheden van begeleiding door de Jeugdreclassering, zodat die zich kan richten op intensieve begeleiding van de jongeren die delicten plegen? Hierbij zullen een verhoging van de caseload en een verhoging van de

## Slagter-Roukema

contactfrequentie moeten kunnen plaatsvinden.

Voorzitter. De staatssecretaris heeft meerdere malen uitgesproken dat zij verwachtte, dat in de Jeugdzorg nog veel winst zou zijn te halen uit doelmatigheid. Kan zij deze uitspraak onderbouwen?

De SP-fractie vraagt zich af, evenals trouwens de PvdA-fractie voor mij heeft gedaan, hoe de staatssecretaris er bij komt dat marktwerking van de grond zal komen op een terrein waar zoveel schaarste heerst aan zorgaanbieders, aan behandelplaatsen, aan deskundigheid, gewoon aan menskracht en geld, en waar zoveel problemen zijn. Wij denken ± en bevinden ons daarbij in goed gezelschap, want ook de minister van Economische Zaken heeft dat onlangs gezegd ± dat de regering zich moet bezinnen op marktwerking. De heer Brinkhorst heeft gezegd: Wij zijn in een herijkingfase, jarenlang ging het om een terugtrekkende overheid, wat ons betreft is die tijd voorbij. Deelt de staatssecretaris, en overigens ook de minister van Justitie, de mening van de heer Brinkhorst? Wij vinden het wrang dat juist op het gebied van de Jeugdzorg de mantra van marktwerking een onderwerp is. Juist op dit terrein, in dit dossier dient de overheid haar verantwoordelijkheid te erkennen en daarnaar te handelen. De Jeugdzorg verdient dat, de werkers verdienen dat en de jeugdigen hebben er recht op.

Ik rond af. Nogmaals ± ik zei het al aan het begin van mijn betoog ± het gaat gelukkig goed met heel veel van onze jongeren, met onze kinderen en met onze kleinkinderen. Daarmee mogen wij onszelf complimenteren, en natuurlijk alle ouders en alle werkers in de jeugdzorg. En wij mogen ook de overheid complimenteren met de zorg die wordt geboden. Maar precies daarom zijn wij het verplicht om aan de jongeren die het een stuk minder gaat, de recht te doen. Met deze nieuwe Wet op de jeugdzorg geven wij de samenleving die garantie helaas zeker nog niet voldoende, terwijl dat wel had moeten en volgens ons ook had gekund. Het zou mij een lief ding waard zijn als in de loop van het debat van vandaag en morgen die garanties alsnog te voorschijn komen. Volgens mij wil een meerderheid van deze Kamer eigenlijk meer dan de regering tot nu toe heeft geboden.

Meneer de minister, mevrouw de staatssecretaris, natuurlijk heb ik begrip voor uw budgettaire problemen, maar te weinig zorg en bescherming bieden aan jonge mensen is toch ook voor u verkeerde zuinigheid? Ik ben erg benieuwd naar uw reactie morgenochtend. U mag er nog een nachtje over slapen. Slaap lekker!

De **voorzitter**: Mevrouw Slagter, het oud-Hollandse gezegde "driemaal is scheepsrecht" is wel bijzonder van toepassing op uw maidenspeech. U zou immers al op 8 maart jongstleden bij de behandeling van dit wetsvoorstel hier voor het eerst het woord voeren. Toen dat debat niet door kon gaan, zou de behandeling van de VROM-begroting op 16 maart de gelegenheid zijn waarbij u uw eerste rede zou uitspreken. Dat ik u uiteindelijk vandaag toch bij de behandeling van de ontwerp-Wet op de jeugdzorg mag feliciteren met uw maidenspeech wijst niet alleen op een zekere dynamiek en onvoorspelbaarheid van onze Kameragenda, maar zeker ook op uw brede kennis van en belangstelling voor de onderwerpen die hier aan de orde zijn.

Toen u vorig jaar voor de keuze stond om voor de SP lid te worden van de Tweede Kamer dan wel om later in het jaar voor de SP toe te treden tot deze Kamer hebt u weloverwogen gekozen voor de Senaat, want u wilde, zoals u zelf in een interview opmerkte, ook huisarts blijven. Met gedrevenheid, zo heb ik begrepen, oefent u dat prachtige beroep sinds 1981 uit. Het is in dit verband vermeldenswaard dat u met uw toetreden deze Kamer voor het eerst sinds 1960 weer een praktiserend huisarts in haar gelederen hebt bezorgd.

U hebt voor de Kamer buitengewoon relevante praktijkervaring als huisarts, verpleeghuisarts en vertrouwensarts. Daarnaast hebt u in de afgelopen jaren een niet geringe hoeveelheid bestuurlijke knowhow en ervaring in de sector volksgezondheid opgebouwd die waardevol zal zijn voor uw functioneren hier. Zonder uitputtend te willen zijn, noem ik hier uw voorzitterschap van het afdelingsbestuur van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunde, het voorzitterschap van de Districts Huisartsenvereniging Groningen en het voorzitterschap

van de Landelijke Huisartsenvereniging.

Mevrouw Slagter, u hebt ± dat is zojuist gebleken ± het vermogen om vanuit uw deskundigheid en zelfs de deskundigheid aanwezig in uw familie, met name bij uw zoon, in heldere bewoordingen wetsvoorstellen kritisch te doordenken. Daarmee mogen wij ons als Kamer verrijkt weten.

Van harte gefeliciteerd en veel succes!

Ik geef de Kamer de gelegenheid om niet alleen mevrouw Slagter-Roukema te feliciteren, maar ook de heer Hamel en mevrouw Soutendijk-van Appeldoorn die ik beiden vraag zich bij mevrouw Slagter te voegen.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

□

De heer **Van den Berg** (SGP): Voorzitter. Ik voel mij nu wij weer een huisarts in ons midden hebben, toch iets veiliger. Als de bloeddruk iets stijgt of de kans op interrupties toeneemt en je wat zenuwachtig wordt, is het goed dat er deskundige hulp voorhanden is als het je allemaal te veel zou worden.

Voorzitter. Ik spreek mede namens de fractie van de ChristenUnie. Juist de toegenomen wachtlijsten in de jeugdzorg drukken ons met de neus op de feiten: er zijn maatregelen nodig om het belang van de jeugdigen met problemen en hun ouders zou goed mogelijk te dienen. Onze fracties zijn wel zo nuchter dat wij niet verwachten dat nieuwe regels als zodanig de problemen oplossen. Toch moet er iets gebeuren, maar de gedetailleerdheid van het voorliggende wetsvoorstel geeft ons wel een beetje het gevoel dat het wetsvoorstel weleens negatief zou kunnen uitwerken. Overigens sluit ik mij aan bij de vraag van de heer Hamel naar de ruimte voor experimenten.

De verantwoordelijkheid voor de planning en de financiering van de jeugdhulpverlening ligt sinds de Wet op de jeugdhulpverlening van 1989 bij de provincies. Al in 1994 verscheen het regeringsstandpunt Regie in de jeugdzorg waarin de contouren en uitgangspunten voor het ontwikkelingsproces voor een vernieuwende jeugdzorg zijn beschreven. Dit regeringsstandpunt werd ingegeven door de grote

## Van den Berg

versnippering en ondoorzichtigheid van de jeugdzorg. Er waren veel verschillende instellingen, voorzieningen, sectoren en circuits waardoor de samenhang voor de cliënt te wensen overliet. De toegang tot de jeugdzorg was in de praktijk niet eenduidig. Indicatiestelling en zorgtoewijzing verschilden per sector en de jeugdigen met problemen op het grensvlak van twee of meer sectoren vielen tussen wal en schip.

Het doel van regie in de jeugdzorg was een ontwikkelingsproces "van onderop" in gang te zetten. Zo is er in de afgelopen jaren met voortvarendheid gewerkt aan de vorming van één toegang tot de jeugdzorg, alsmede aan het aanbrengen van samenhang in het aanbod en de aansluiting van de jeugdzorg op het lokale jeugdbeleid. Er gingen zich echter problemen voordoen die de grenzen van het traject regie in de jeugdzorg duidelijk aantoonde. Praktijk en wettelijke regelingen bleken niet meer te sporen en zelfs te botsen. De bestaande wet- en regelgeving vormde een belemmering voor de zo noodzakelijke vernieuwing van de jeugdzorg. Ook de versnipperde aansturing beperkte de beoogde samenhang en afstemming. Het stelsel was te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht en de inrichting bood te weinig aansluiting op het lokale jeugdbeleid.

Het was het regeerakkoord van het voorvorige kabinet dat al beoogde verdere vernieuwing te stimuleren en de verworvenheden vast te houden door te komen met een Wet op de jeugdzorg. De Tweede Kamer stelde in 2000 het Landelijk beleidskader Wet op de jeugdzorg vast. Dit beleidskader bevatte een visie op jeugdzorg en keuzes die gemaakt zijn voor een aantal hoofdpunten zoals reikwijdte van de wet, de afbakening van het begrip jeugdzorg en het recht op jeugdzorg. Het begrip vraagsturing staat centraal in het beoogde stelsel van de jeugdzorg. Op het niveau van de casuïstiek komt dit tot uitdrukking door de introductie van het recht op jeugdzorg. Dat wil zeggen dat jeugdigen en ouders een wettelijke aanspraak krijgen op het ontvangen van geïndiceerde jeugdzorg. Op beleidsmatig niveau moet vraagsturing vertaald worden naar planning van de inhoud en de omvang van het aanbod op basis van beleidsinformatie. Vanuit de indicatiestelling, welke de individuele

aanspraken op zorg vaststelt, zou dan op geaggregeerd niveau informatie voorhanden komen over de bestaande vraag en het daarvoor benodigde aanbod. Hiervoor is gekozen om meer sturingsmogelijkheden te krijgen op het jeugdzorgstelsel. Dit vereist wel een eenduidige en inzichtelijke registratie van relevante gegevens. Dat is de reden dat ik graag van de staatssecretaris hoor of deze gegevens nu voorhanden zijn.

Op basis van het beleidskader is op 9 april 2001 het Landelijk Implementatieprogramma WJZ vastgesteld. In de achterliggende jaren is er dan ook heel veel werk verzet. De WJZ legt een grote verantwoordelijkheid bij de provincies, zo constateren wij met anderen. Zij zullen net als de veldpartijen grote inspanningen moeten plegen. Het is terecht dat de regering een grote inspanning vraagt van alle betrokkenen. De vraag is echter wel of het allemaal waargemaakt kan worden.

De WJZ verankert het recht op jeugdzorg. Dat is een goede zaak. Een recht op deze zorg noodzaak echter ook tot een adequaat financieel kader. Vooral op dit punt hebben de SGP en de ChristenUnie hun twijfels. Naar onze mening bevat de WJZ onvoldoende waarborgen voor een gezond en adequaat financieel kader in de toekomst. Dit klemt te meer in het licht van de sterk toegenomen wachtlijsten in de jeugdzorg. Het uitgangspunt van de WJZ is dat de uitvoering uitsluitend plaatsvindt op basis van rijksmiddelen. Zien wij het goed dat er dus geen extra middelen gevraagd zullen worden van provincies of grootstedelijke regio's om deze wet integraal uit te voeren? Uiteraard geldt dit zowel in directe als in indirecte zin ± zo voegen wij er waarschuwend aan toe ± via bijvoorbeeld een verlaging van de uitkering van het Provinciefonds. Je zou dan met de ene hand wat weggeven en het met de andere terugnemen. Omdat het niet ondenkbaar is dat dit gebeurt, krijg ik graag helderheid op dit punt.

Om onze zorgen te illustreren citeer ik de volgende passage uit de nadere memorie van antwoord: "Het Rijk heeft de verantwoordelijkheid voor het functioneren van het stelsel van jeugdzorg, zowel beleidsmatig als financieel." Tot zover is er voor ons geen enkel probleem. Het vervolg luidt echter: "De provincies

en grootstedelijke regio's zijn op grond van het wetsvoorstel, binnen het kader dat door het Rijk is vastgesteld, volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de provinciale jeugdzorg, zowel beleidsmatig als financieel." Bovendien is in de memorie van antwoord te lezen dat een cliënt zich eventueel tot de rechter kan wenden om nakoming te vorderen van zijn provincie, zodat de provincie, los van de hoogte van de rijksmiddelen, hoe dan ook moet presteren.

Het zal de bewindslieden niet verbazen dat de financiering er voor onze fracties niet duidelijker op is geworden. Het is onze conclusie dat in één adem zowel het Rijk als de provincies beleidsmatig en financieel volledig verantwoordelijk worden gesteld. Hoe zit het echter precies? Natuurlijk zijn wij het er van harte mee eens dat de provincies moeten zorgen voor goede kwaliteit en dat ze efficiënt moeten werken. Zij moeten hier echter wel de mogelijkheden voor hebben. Aan de ene kant worden zij financieel strak ingekaderd, maar aan de andere kant worden zij beleidsmatig volledig verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van het recht op jeugdzorg. Graag hoor ik goede garanties dat de provincies hiervan niet de dupe zullen worden en zeker niet de jeugdige zelf. Wie beoordeelt overigens of de provincies efficiënt genoeg werken? En aan de hand van welke criteria wordt dit beoordeeld? Elders staat: "Pas wanneer uit de monitor blijkt dat de betrokken partijen al het mogelijke hebben gedaan om het voorstel van de Wet op de jeugdzorg binnen het financiële kader uit te voeren, maar hierin niet slagen, is de vraag aan de orde of er maatregelen genomen moet worden." Ook deze dreigende woorden geven onze fracties de nodige zorg voor de toekomst. In dit verband vragen wij aandacht voor de steeds langer wordende wachtlijsten in de jeugdzorg, zowel voor indicatie als voor plaatsing, om daadwerkelijk hulp te krijgen. Op welke manier wordt in de monitoring van doelmatigheid de mate waarin provincies slagen om de wachtlijsten weg te werken meegenomen?

Het Rijk heeft met het IPO een bestuursakkoord gesloten, maar onze fracties hebben grote moeite met het bestuursakkoord omdat het recht op zorg en de financiering door het Rijk lijken te botsen. De bewindslieden



## Van den Berg

stellen dat zij de Tweede Kamer zullen inlichten als de budgetten ontoereikend zijn; de afweging lijkt dus vooral gelegd te worden bij de Tweede Kamer, bij het parlement. Waar blijft de verantwoordelijkheid van de bewindslieden op dit terrein? Zijn zij met onze fracties van mening dat zij allereerst verantwoordelijk zijn voor een evenwichtig kader? Waar blijft het recht op jeugdzorg als een Tweede Kamer of het parlement in voorkomende gevallen geen extra budget beschikbaar stelt? Een door de bewindslieden gekozen oplossing is in dat geval om te komen met maatregelen, via wet of algemene maatregel van bestuur, om de kosten van de wet in overeenstemming te brengen met de beschikbare rijksmiddelen. Kan de staatssecretaris nog eens helder uitleggen wat de consequenties hiervan zijn als de middelen ontoereikend zijn? Aan welke maatregelen moet dan gedacht worden?

Ook na jarenlange experimenten is nog veel onzeker. Nog steeds is onvoldoende zeker of alles realiseerbaar is. Terecht worden de ontwikkeling van de vraag naar jeugdzorg en de doelmatigheid intensief gevolgd door middel van een door de ministeries en het IPO te ontwikkelen monitor. Graag horen wij van de staatssecretaris of het tijdstip van medio 2004 om te komen met de eerste inzichten wordt gehaald. Voor een goede uitvoering van de wet is het volgens onze fracties veel te onzeker dat er pas in 2005 nadere verduidelijking wordt gegeven over de wijze waarop de WJZ vanaf 2007 structureel zal worden gefinancierd, zodat pas dan zowel vraagfinanciering als een beheersbare ontwikkeling kunnen worden meegenomen.

Onze fracties vragen graag aandacht voor de problemen bij decentralisering. Wij vragen ons af of de relatie tussen de provinciale financiering en de mogelijkheden om te werken over de provinciegrens heen problemen geven. In de eerste plaats betreft het de territoriale beperkingen voor mensen die net over de provinciegrens wonen maar vanwege de afstand gemakkelijker gebruik kunnen maken van voorzieningen in een andere provincie. In de tweede plaats geldt dit voor de landelijk werkende instellingen. Juist bij de krappe financiële situatie van provincies, die nu reeds duidelijk is, kunnen de afspraken met andere

provincies over beide punten in de knel komen. Ik hoor graag op welke wijze gewaarborgd wordt dat deze knelpunten zich in de praktijk niet voordoen en op welke manier zij zo nodig kunnen worden opgelost.

Onze fracties zijn blij met de uitzonderingspositie van de landelijk werkende instellingen voor ambulante jeugdhulpverlening en jeugdbescherming. Juist als het gaat om problemen rond opvoeding van kinderen en gedrag van jeugdigen, is identiteit van groot belang. Het Joods Maatschappelijk Werk, de Stichting Gereformeerd Jeugd welzijn, de Willem Schrikker Stichting en de ambulante jeugdbescherming van het Leger des Heils hadden en hebben naar onze mening een belangrijke toegevoegde waarde voor de jeugdzorg. De bureaus jeugdzorg zijn immers geen pure indicatieorganen maar doen ook aan hulpverlening. Deze landelijk werkende organisaties aan de voorkant van het stelsel zijn van blijvende betekenis. Hun verantwoordelijkheid zal worden afgeleid van de bureaus jeugdzorg. Onze fracties benadrukken dat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bureaus jeugdzorg en de landelijk werkende inrichtingen goed geregeld moet worden. Wij pleiten voor een wettelijke regeling. Als dat niet mogelijk is of te veel tijd kost, moet er een AMvB komen. Wij willen graag een duidelijke toezegging van de minister.

De SGP en de ChristenUnie vinden het van het grootste belang dat de jeugdzorg naadloos aansluit op het lokale jeugdbeleid. Binnen de VNG zijn er voor de taak van de gemeenten al afspraken gemaakt. Wij twijfelen er niet aan dat de gemeenten deze taken willen uitvoeren en cooperatief zullen zijn richting provincies. Die verhouding moet immers uitstekend zijn om allerlei problemen te voorkomen. Het is dan ook goed dat de wet de regie voor de jeugdzorg neerlegt bij de provincies. De mogelijkheid om tot een goede afstemming te komen tussen provinciaal jeugdzorgbeleid en gemeentelijk jeugd welzijnsbeleid, krijgt hiermee een belangrijke impuls. Dat is heel goed voor kinderen met (dreigende) problemen.

Vervolgens geldt wel de vraag, of de provincie voldoende mogelijkheden heeft om op te treden als er geen goede afstemming komt. Bij wie ligt dan de verantwoordelijkheid

om ervoor te zorgen dat er geen groter zorggat ontstaat?

Uit de voorgenomen maatregelen kan naar onze mening worden afgeleid dat volgens de regering de gemeenten hun taak op het terrein van de jeugd nu onvoldoende waarnemen. Voor een goede aansluiting tussen gemeentelijk en provinciaal beleid moet de taak van de gemeente wel duidelijk zijn. Zijn de door de regering genoemde vijf minimale functies nu in elke gemeente aanwezig? En bieden deze functies voldoende garantie voor een goede afstemming op het provinciale beleid?

Gedeeltelijk verwijst de regering bij deze problematiek naar de nog te ontwikkelen wet maatschappelijke zorg. Op allerlei beleidsterrein wordt daar zeer veelvuldig naar verwezen. Maar de contouren van die wet zijn nog niet bekend. Dat maakt meteen duidelijk dat het bij de behandeling van dit wetsvoorstel onmogelijk is, te beoordelen of er in de toekomst een goede aansluiting zal zijn. Als de WJZ in werking treedt, krijgen de provincies de verantwoording over de gezinsvoogdij en de jeugd-reclassering. Waarom is er nog zo'n lange termijn te gaan voordat door het bureau jeugdzorg ook voor civielrechtelijke plaatsingen een zorgaanspraak kan worden gevestigd bij justitie de jeugdinrichtingen?

Een (tijdelijke) opvang in een pleeggezin biedt jongeren de mogelijkheid om in zo gewoon mogelijke gezinssituatie op te groeien. Dat is een belangrijk hulpmiddel in de jeugdzorg. Het verontrust onze fracties dan ook dat er al jaren een groot tekort aan pleeggezinnen is. Onduidelijk is waar de precieze oorzaak ligt. Zijn het de vele bureaucratistische regels waaraan moet worden voldaan, of is het de onbekendheid met deze mogelijkheid? Wij hebben de indruk dat de regering op dit punt te veel wijst naar de provincies. Ligt er geen landelijke verantwoordelijkheid om de provinciale plannen op het punt van de pleegzorg kritisch te toetsen? Er kunnen ook financiële belemmeringen zijn die mensen ervan weerhouden kinderen in hun gezin op te nemen. Wordt er onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van een fiscale tegemoetkoming in de kosten? Dat zou immers positief kunnen werken!

Patiente rechten hebben gelukkig in ons land hun wettelijke veranke-

## Van den Berg

ring gekregen in diverse wetten. Toch is het niet mogelijk gebleken, deze rechten optimaal te laten functioneren. Op verschillende terreinen is dat niet goed. Onze zorg is dat dit ook zal gelden voor de cliënt, alsmede de ouders in de jeugdzorg. De problematiek in de jeugdzorg is namelijk erg complex. Door de onderlinge verdeeldheid en versnippering van cliënten en hun organisaties is hun inbreng naar onze mening verre van optimaal. Een noodzakelijke randvoorwaarde is dat men ook over voldoende financiële middelen moet kunnen beschikken. Wij brengen deze problematiek met name onder de aandacht van de staatssecretaris, omdat er wat landelijke initiatieven zijn om te komen tot verbetering hiervan. Wij vernemen graag wat zij daarvan vindt en wat de financiële mogelijkheden zijn om een en ander te realiseren.

De problematiek van zo'n 15% van onze jongeren is er niet bij gebaat als alleen de symptomen worden bestreden. Dat geldt ook voor de jongeren die gelukkig niet tot die 15% behoren. Natuurlijk is het te kort door de bocht om alle jeugdproblemen terug te voeren op bijvoorbeeld opvoedingsproblemen. Maar het is wel zo dat een goede gezinssituatie geborgenheid biedt. Daar vindt immers de overdracht van waarden en normen plaats. Helaas blijkt in nogal wat gezinnen ook uit onderzoek dat er geen veiligheid en geborgenheid zijn te vinden. Het komt steeds vaker voor in onze jachtige maatschappij dat de aandacht voor elkaar en voor de kinderen afneemt, en dat is niet goed. Als de televisie uren aanstaat, er lang wordt geïnternet of als de ouders hun maatschappelijke carrière boven hun gezin plaatsen, verliezen gezinsleden immers het zo noodzakelijke contact met elkaar. Wij zien het dan ook als een belangrijke taak van de overheid ± ik spreek daar de totale overheid op aan ± om niet een individualistisch, maar een gezinsvriendelijk beleid te voeren, om zo mogelijk problemen te voorkomen.

Wij wachten de beantwoording met belangstelling af.



Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft de totstandkoming van de Wet

op de jeugdzorg de afgelopen jaren met belangstelling gevolgd. De ontstaansgeschiedenis heeft een lange reeks van jaren in beslag genomen, een geschiedenis waarbij ik hier vandaag niet stil wil staan, omdat naar mijn mening deze Kamer geen collegezaal is, en geen toneel voor mediavoordrachten. Bovendien ben ik ervan overtuigd dat alle leden die hier vandaag over dit onderwerp spreken uitstekend op de hoogte zijn van hetgeen zich de afgelopen jaren heeft afgespeeld op het gebied van de jeugdhulpverlening c.q. de jeugdzorg. Dat hebt u de afgelopen uren kunnen constateren aan de kwaliteit van de inbreng van de leden van deze Kamer.

Door alles wat er de laatste maanden met de jeugdzorg is misgegaan, wordt weleens uit het oog verloren dat het met 80 tot 85% van de jeugd gewoon goed gaat. De VVD heeft zich altijd ingezet voor die ongeveer 20% waarmee het niet goed gaat. Dankzij een aantal VVD-ministers is er de laatste jaren extra geld gekomen voor jeugdzorg en jeugdhulpverlening.

In onze inbreng en onze nadere inbreng in de commissie hebben wij ons kritisch uitgelaten over een aantal punten met betrekking tot deze wet. De antwoorden van de staatssecretaris hebben ons niet op alle punten kunnen overtuigen. De VVD-fractie heeft de wet getoetst aan de doelstellingen. Enerzijds menen wij dat de doelstelling van de wet, een samenhangend aanbod aan jeugdzorg te realiseren waarin de behoefte centraal staat, niet is gerealiseerd. Er wordt wel een samenhangend aanbod gedaan, maar meestal staat daarin niet de behoefte centraal. De wet wil vraagsturing in de jeugdzorg introduceren, maar daarnaast het proces en de uitvoering beheersen, plannen, zekerstellen en continueren. Dit veroorzaakt een grote spanning tussen enerzijds vraaggericht werken, dat wil zeggen de cliënt volgen, improviseren en bijsturen, en anderzijds tot in detail beschreven functies en plichten van functionarissen.

Verder zijn wij van mening dat de vraagsturing via de indicatiestelling van het bureau jeugdzorg plaats dient te vinden. Maar juist die indicatiestelling is in hoge mate aanbodgericht, ondanks het feit dat het om een onafhankelijke indicatiestelling gaat. Het bestaande aanbod

van de instellingen bepaalt de vraag, het is niet de vraag van de cliënt die het aanbod bepaalt. De vraag van de cliënt wordt door bureau jeugdzorg vertaald naar bestaand aanbod. Wij zijn dan ook van mening dat de doelstelling, het introduceren van vraaggestuurde zorg, niet is gehaald.

De VVD-fractie heeft de wet getoetst aan de doelstelling "versterking van de positie van de cliënt" en meent dat de versterking van de positie van de cliënt in de voorgestelde uitvoering van de wet niet tot zijn recht komt. De wet gaat er ten onrechte van uit dat het hulpverleningsproces een lineair proces is dat verloopt van aanmelding, intake, diagnose, indicatiestelling, zorgtoewijzing, zorguitvoering naar evaluatie. Deze fasen worden in de wet ter wille van de onafhankelijkheid aan verschillende functionarissen van verschillende instellingen toegewezen; zoveel functies, zoveel functionarissen. Die functionarissen moeten vervolgens de uitgedifferentieerde taken, functies, weer met elkaar verbinden door onder een centrale regie te gaan samenwerken, casemanagement. Doel van het geheel is het proces beheersbaar te maken, maar intussen gaat de uitvoering van de hulpverlening over zeer veel schijven, hetgeen de bureaucratie vergroot. Al deze functionarissen moeten (schriftelijk) geïntegreerd worden en moeten zelf (schriftelijk) informeren, rapporteren en registreren. Er wordt op deze manier veel over de cliënt gecommuniceerd, maar weinig met de cliënt. De VVD krijgt de indruk dat de procesbeheersing belangrijker is dan de persoon van de cliënt.

De VVD-fractie heeft de wet getoetst op de relatie tussen doel en middel. Wij menen dat de wet niet voldoet aan het principe van deregulering, gezien als vermindering van bureaucratiesingering. Wat is vastgelegd in algemene maatregelen van bestuur zal de bureaucratiesingering alleen maar in de hand werken. Zoals ik hiervoor heb betoogd bij de doelstellingen: er is geen sprake van versterking van de positie van de cliënt. De algemene maatregel van bestuur "Ontwerpbesluit kwaliteit en werkwijze bureau jeugdzorg" bevat 41 artikelen, negen pagina's, waarvoor een nota van toelichting nodig is van 17 pagina's.

De VVD-fractie heeft de wet getoetst op de uitvoering. Met

## Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye

betrekking tot het proces van indicatiestelling en zorgtoewijzing menen wij enerzijds dat de staatssecretaris ervan uitgaat dat er doelmatigheidswinst behaald kan worden door met de beschikbare middelen meer cliënten te helpen. Op papier is deze redenering wellicht juist, maar zij houdt geen rekening met de dynamiek van de jeugdzorg, met de verhoogde problematiek van de doelgroep en met bijvoorbeeld de (on)mogelijkheden van door- of uitplaatsing. Het gebrek aan opvangplaatsen ± waardoor jeugdigen "op de verkeerde plek", al dan niet voorlopig, terecht komen ± kan alleen door uitbreiding van de behandelcapaciteit en daar is in principe geen extra geld meer voor, tenzij het beschikbare geld op een andere wijze verdeeld wordt. Recentelijk hebben ook de kinderrechtshouders hun nood geklaagd over het feit dat er niet genoeg behandel-mogelijkheden/behandelplaatsen zijn voor jongeren met gedragsproblemen, zowel in het stadium voordat zij met de kinderrechtshouder in aanraking komen, als in het stadium daarna.

Anderzijds menen wij dat wel doelmatigheidswinst te behalen zou zijn bij de indicatiestelling. Volgens de wet is geïndiceerde zorg die zorg, die door een multidisciplinair team nodig geacht wordt. Lang niet elke geïndiceerde zorg vergt echter een dergelijke multidisciplinaire toetsing. Vaak is al volstrekt duidelijk wat er aan de hand is en wat de gewenste hulp moet zijn. De casemanager moet vanuit zijn deskundigheid uitmaken of een multidisciplinaire toetsing nodig is om tot verantwoorde zorgtoewijzing te komen. In vele gevallen is de multidisciplinaire toetsing een overkill, een onnodige verspilling van tijd en geld, die bovendien vertragend werkt voor de cliënt.

Voorzitter. Ik kom bij de uitvoering met betrekking tot het traject van de gemeente. Enerzijds wordt er door de staatssecretaris van uitgegaan dat er een relatie is van lokaal beleid en jeugdzorg. Het is echter volstrekt niet duidelijk welke taken de gemeenten geacht worden uit te voeren en of zij daarvoor voldoende middelen beschikbaar hebben. Zoals het er nu naar uitziet, wordt er bij de doeluitkering aan de provincies van uitgegaan dat de gemeenten de voorliggende taken zullen uitvoeren. Anderzijds zal er afstemming nodig

zijn met de komende Wet op de maatschappelijke zorg. Dat is al eerder genoemd. Het zou aanbeveling verdienen consultatiebureaus en schoolartsdiensten te versterken ten aanzien van vroegsignalering van problemen. Ook de rol van het onderwijs ten aanzien van preventie zou veel duidelijker moeten zijn. Wij vinden dat de uitvoering op dit punt niet realistisch is.

De VVD heeft de wet getoetst op de financieringsmethodiek en de financiële consequenties. Bij de ontstaansgeschiedenis van de wet is het van meet af aan de bedoeling geweest dat de verkokering in de jeugdzorg zou worden opgeheven. Een financieel kader zou in werking moeten treden, waarin de opneemfinanciering van Justitie, de AWBZ-gelden ter financiering van zorgaanbieders GGZ en licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de doeluitkering jeugdzorg zouden samenkomen. De bekostiging zou cliëntvolgend moeten worden. Het feit dat de verkokering door het ontbreken van een financieringsstroom nog steeds het geval is, heeft mede tot gevolg dat een aantal doelstellingen naar wij menen niet gerealiseerd is. De VVD-fractie vindt dit een ernstige omissie.

Het blijkt dat, ook al was de wet per 1 januari 2004 in werking getreden, de voorgestelde "p maal q"-systematiek op zijn vroegst in 2007 ingevoerd kan worden. Tot die tijd zullen de instellingen nog gefinancierd worden op basis van normharmonisatie, een star systeem met achterhaalde kostprijzen. Wij menen dat er veel meer onderzoek nodig zal zijn om te kunnen komen tot een vaststelling van reële tarieven. In de normprijs is ook niet voorzien in middelen voor de kosten van investeringen in ICT, registratieprogramma's en dergelijke, waar grote behoefte aan is. Investeringen in dergelijke hulpmiddelen zouden zowel de doelmatigheid als de doeltreffendheid van het werk verhogen. Doordat de ontschotting niet is uitgevoerd, is het in sommige gevallen van zorgtoewijzing een vertragende factor, als moet worden uitgezocht c.q. veiliggesteld welke financiering mogelijk of van toepassing is. Dit werkt vertragend voor de cliënt, maar is ook inefficiënt voor de toewijzer.

Mevrouw de voorzitter. De bovengenoemde punten wegen voor de VVD-fractie zwaar in haar

beoordeling van de Wet op de jeugdzorg. Wij menen dat er een andere wet zou moeten voorliggen. Wij verzoeken de minister en de staatssecretaris een horizonbepaling in de wet op te nemen, waarin wordt aangegeven dat de wet voor vier jaar geldig is. Na afloop van deze periode zal een nieuwe wet moeten volgen, waarin bovengenoemde punten zijn veranderd.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): U hebt het over een horizonbepaling, een tijdelijke wet. Ik zou graag willen dat u ook commentaar geeft op het idee om binnen de huidige wet de mogelijkheid van experimenten op te nemen, een experimenteerartikel. Ik vind daar niets van terug in uw verhaal. Dit is door de andere partijen wel genoemd.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Ik heb gehoord dat dit genoemd is. Wij menen dat het experimenteerartikel wel iets zou toevoegen, maar dat daarmee de problemen die wij met de wet hebben, niet afdoende kunnen worden opgelost. Wij menen dat een horizonbepaling waarin een grens wordt gezet en een belofte wordt gedaan voor een nieuwe wet, meer kracht zal hebben om datgene tot stand te brengen wat mevrouw Slagter en wij willen.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Mevrouw Kalsbeek doelt echt op een aanpassing van de wet, op een novelle?

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Voor de horizonbepaling is het een aanpassing, maar onze bedoeling is dat er dan een nieuwe wet komt.

Op andere hoofdpunten kunnen wij instemmen met de voorliggende wet, zoals de vorming van het bureau jeugdzorg en de hergroeperingen van de zorginstellingen. Het feit dat gezinsvoogdij is gedecentraliseerd heeft ook onze instemming.

Wij willen dan ook een aantal voorstellen ter verbetering aangeven.

Ons eerste voorstel is, zoals men kan begrijpen, het realiseren van een financieringsstroom. De reeds jarenlang ingezette vernieuwing van de jeugdzorg kan pas tot volle ontplooiing komen als er een stelsel

## Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye

is met één financieringsstroom. Wij menen dat de staatssecretaris een onderzoek zou dienen te doen naar de mogelijkheden om één financieel kader voor de jeugdzorg in te stellen, zodat de verkokering wordt opgeheven. Of dit begrotingsgefinancierd dan wel premiegefinancierd zou moeten zijn, dient juist in het onderzoek aan de orde te komen. Wij menen dat de bekostiging cliëntvolgend moet worden. De komende periode van implementatie en invoering van de Wet op de jeugdzorg kan dan gelden als een overgangperiode naar een ander model van directe vraagfinanciering. Daarin ligt de sturing zoveel mogelijk bij de cliënt en komt de zorg tot stand tussen cliënt en zorgaanbieder. Een verzekeraar zou als financier kunnen optreden. De overheid staat daarbij borg voor kwaliteit en rechtszekerheid.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Het zal waarschijnlijk juist in de jeugdzorg erg moeilijk zijn om de cliënt te laten aangeven wat hij nodig heeft. Dat zullen immers vaak kinderen zijn. Dat is overigens ook door een van de andere sprekers opgemerkt. Hoe staat de fractie van de VVD daartegenover?

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Wij kunnen ons voorstellen dat dit inderdaad moeilijk is. Wij vinden echter dat de mogelijkheid om de kinderen een keuze te geven, bijvoorbeeld voor het volgen van de eigenkrachtconferentie, nu te klein is. Zo'n dergelijke keuze zou veel uitdrukkelijker gegeven moeten worden.

Mevrouw **Slagter-Roukema** (SP): Ik heb zelf het gevoel dat de eigenkrachtconferenties wel een heel erg zware nadruk krijgen binnen de jeugdzorg. Hoe kijkt mevrouw Kalsbeek daartegenaan?

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Ik zal daar nog iets over zeggen.

Dan kom ik op de deregulering. Het kunnen inspelen op de behoeften van ouders en kinderen, de gewenste snelheid van handelen en het bieden van oplossingen aan individuele en maatschappelijke problemen vragen ruimte voor ondernemerschap, flexibiliteit, ontschotting en

ontbureaucratisering en ruimte voor de bureaus jeugdzorg om waar nodig hulp te kunnen bieden. Hier past geen zware overheidssturing. In de voorliggende wet wordt gewerkt vanuit de gedachte dat de rijksoverheid in onderhandeling met de provincies vaststelt welk aanbod van jeugdzorg per provincie moet worden geleverd en tegen welke prijs. Dit staat haaks op de ontwikkeling naar vraagsturing, is inflexibel en beperkt de ruimte voor instellingen om in te spelen op plaatselijke omstandigheden en een veranderende vraag. Een voorbeeld hiervan kan het standaard aanbieden van de eigenkrachtconferentie zijn, indien dit van toepassing is. Wij stellen het wel op prijs dat de staatssecretaris al extra geld voor de eigenkrachtconferenties heeft uitgetrokken.

Wij menen dat, als er over vier jaar echte vraagsturing moet zijn, in de komende periode de ambtelijke inzet en vooral de provinciaal-ambtelijke inzet, op alle niveaus gericht moet zijn op de introductie van het toekomstige stelsel van vraagsturing.

De VVD-fractie beseft dat het indienen van een novelle met een horizonbepaling een traject is dat tijd kost. Wij menen echter dat, nu de wet toch pas op 1 januari 2005 in werking kan treden, de minister en de staatssecretaris hier voldoende tijd voor hebben.

De VVD realiseert zich het belang van deze wet. Dat is de reden dat wij de wet intensief hebben getoetst aan de doelstellingen, de doel/middelrelatie, de uitvoering, de financiële methodiek en de financiële consequenties. Wij zijn van mening dat de wet op al deze punten tekortschiet. Het invoegen van de horizonbepaling verbetert de wet niet, maar geeft wel de mogelijkheid om met een beter wetsvoorstel te komen. De horizonbepaling laat onverlet dat het voorstel voor een nieuwe wet ook ruim voor 1 januari 2009 kan worden ingediend.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): U zegt dat het voorstel ruim voor 2009 kan worden ingediend, maar eerder sprak u over een onderzoek dat nog moet worden gedaan om vast te stellen of het stelsel uit de begroting of uit premies moet worden gefinancierd. Deze wet is in 2001 ingediend en wij zijn nu in 2004 bezig met de behandeling. Is de aanname dat de

wet ruim voor 1 januari 2009 kan worden ingediend, dan niet wat optimistisch? Als die termijn niet wordt gehaald, is de consequentie van een horizonbepaling dat de wet vervalt, dat wij zonder zitten.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Dat ben ik met u eens. Mijn reden om te zeggen dat er ook voor 1 januari 2009 een andere wet kan worden ingediend, is om de staatssecretaris de ruimte te geven om dat op een eerder moment te doen, als zij daar al mee bezig is. Ik ben het met u eens dat een risico is dat er geen wet is, als die datum niet wordt gehaald, maar ik neem aan dat dit niet de bedoeling van de staatssecretaris zal zijn.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Hoe realistisch is het, als wij nu nog een onderzoek moeten doen naar de vraag of het stelsel uit de begroting of uit premies wordt gefinancierd? Op basis van de uitkomst van dat onderzoek moeten wij werken aan een wet die op 1 januari 2009 in werking moet treden, want dan vervalt volgens uw systeem deze wet.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): De vraag op welke wijze het gefinancierd moet worden, zou eigenlijk al jaren geleden gesteld moeten zijn. Wij hebben toen allemaal afgesproken dat er één financieringsstroom zou zijn. Het lijkt mij logisch dat al jaren geleden onderzocht had moeten worden van welke financieringsstroom dat zou moeten komen. Ik zeg alleen maar welke mogelijkheden er zijn voor de financiering.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): Als hadden komt, is hebben te laat. Dat hebben wij niet gedaan.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Nee, dat is juist zo jammer.

Mevrouw **Soutendijk-van Appeldoorn** (CDA): U zegt dat wij eerst nog onderzoek doen, maar in de tussentijd vervalt de wet in 2009.

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye**

## Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye

(VVD): Wellicht zijn er al gegevens over, dat weet ik niet. Er is verder nooit over gesproken. Als je zegt dat er iets anders moet komen, vind ik dat je ook moet zeggen hoe het eruit zou moeten zien. Dat is alleen een suggestie, want ik heb er verder geen diepgaand inzicht in.

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Ik ben het helemaal met mevrouw Kalsbeek eens dat het doen van onderzoek niet zoveel tijd hoeft te kosten. In essentie zit er een politieke keuze achter de financiering. Je kunt onderzoeken wat je wilt, maar die keuze zal je moeten maken.

Mevrouw Kalsbeek zegt dat er een novelle moet komen, omdat zij niet tevreden is. Ik wil graag een beetje haar politieke nieren proeven. Hoe hard is deze voorwaarde voor haar?

Mevrouw **Kalsbeek-Schimmelpenninck van der Oye** (VVD): Daarmee wou ik juist mijn betoog besluiten. Als de minister en de staatssecretaris besluiten, de horizonbepaling niet in de wet op te nemen, zal de VVD-fractie tegen de aanneming van de Wet op de jeugdzorg stemmen. Wij zien dan ook met buitengewone belangstelling het antwoord van de minister en van de staatssecretaris tegemoet.

□

De heer **Van der Lans** (GroenLinks): Voorzitter. Zonder mevrouw Kalsbeek en de heer Van den Berg tekort te willen doen, moet ik zeggen dat het buitengewoon moeilijk is om op dit late tijdstip na zulke voortreffelijke maidenspeeches hier nog het woord te moeten voeren. Men kan zich immers in alle rede afvragen wat ik nog daaraan toe te voegen heb. Ik heb echter nog een paar punten.

Het is eigenlijk heel erg jammer dat de interessante betogen die hier vanavond gehouden zijn, niet met interrupties onderbroken kunnen worden, omdat dat nu eenmaal niet mag bij maidenspeeches. Er zou nog heel veel kunnen worden gevraagd over het experimenteerartikel en over de bestuurlijke aansturing. Dat moeten wij dan maar morgen doen. Ik weet dat de regels in dit huis heilig zijn, maar het zou een suggestie kunnen zijn om een maidenspeech pas echt een maidenspeech te noemen als die geïnterrumpieerd is. Dan ben je immers pas helemaal bij de les.

Maar goed, een dergelijke wijziging zal ik wel niet meer meemaken.

Ik sla maar meteen mijn eerste punt over. Dat schiet op! Het was een beetje een zuur punt, want ik wilde met dat punt nog even ingaan op de geschiedenis en op de reden waarom wij hier nu pas staan. De schriftelijke weergave van mijn betoog is echter verspreid en kan ook aan de ambtenaren die boven zitten en die ongetwijfeld ook verantwoordelijkheid voor de gang van zaken rond dit wetsvoorstel dragen, worden meegegeven. Dan is de boodschap overgekomen. Dat hebben wij dan gehad. Bovendien blijkt vanavond eigenlijk hoe goed het is dat wij rustig de tijd hebben kunnen nemen voor dit wetsvoorstel. Dat is de kwaliteit van de behandeling alleen maar ten goede gekomen. Dit zou wellicht een les voor de toekomst kunnen zijn. Wij moeten ons niet al te zeer laten opjagen door een mededeling van de regering dat een bepaald wetsvoorstel voor een bepaald tijdstip moet worden aangenomen, maar wij moeten daar onze eigen tijdsplanning tegenover zetten, omdat wij dan echt tot heel verstandige dingen in staat zijn. Hoewel, dat moet morgen nog maar blijken!

Wij moeten vanavond eigenlijk de volgende vraag beantwoorden: hoe is het mogelijk dat een wet waar zo lang aan gewerkt is, met zo veel onbehagen en onvrede wordt bejegend. De mensen die ik erover gesproken heb, heffen vaak de handen in de lucht en zeggen: er is van alles mis mee, maar doe het nu maar, want dan kunnen wij verder. Dat is eigenlijk de heersende toestand in het veld van de jeugdzorg. Dat is na tien jaar overleg en discussie natuurlijk een bizarre constatering. Ik moet mevrouw Soutendijk nageven dat het zelfs nog veel langer aan de gang is, want zij haalde een motie uit 1985 boven water.

Ik schreef in 1982 mijn eerste stukje als journalist voor het Welzijnsweekblad. Ik werd toen gestuurd naar een persconferentie van de Interdepartementale werkgroep residentie en jeugdhulpverlening. Dat was er nog maar één, want er waren er twee. De naam van de andere werkgroep ben ik vergeten. Ik kwam na afloop thuis en zei tegen mijn toenmalige partner dat ik er niets van begreep. Ik heb inmiddels wel door dat wij toen over

dezelfde problemen spraken als wij nu nog steeds doen. Dat is een wrange constatering. Iedereen in dit land vindt de zorg voor jeugdigen van cruciaal belang en iedereen vindt dat preventie, opvoedingsproblemen, opvoedingsondersteuning en jeugdhulpverlening optimaal georganiseerd moeten worden. Wij hebben daar zelfs een soort consensus over neergelegd in rapporten. Toch moeten wij constateren dat wij het in de praktijk niet goed voor elkaar krijgen. Als wij het gaan organiseren, begint het bouwwerk nog voordat het definitief wordt opgeleverd, aan alle kanten te lekken, te wringen en te kraken. Hoe kan dat? Ik hoor graag morgen van de staatssecretaris een politieke analyse. Hoe kijkt zij terug op zo'n wetgevingsproces? Wat is in haar ogen mis gegaan?

Daarbij gaat het niet alleen om geld. Natuurlijk is geld van niet geringe betekenis, maar het is toch te oppervlakkig om daar alle problemen met betrekking tot de jeugdzorg toe te reduceren. Ik denk dat de problemen in ieder geval ook bij de politiek zelf gezocht moeten worden. Het in de praktijk brengen van wat er bijvoorbeeld in 1994 werd opgeschreven, vraagt om politiek doorzettingsvermogen en een helder richtingsgevoel. Als ik de afgelopen tien jaar van politieke bemoeienis overzie, dan ben ik daar niet direct van onder de indruk en betwijfel ik of die eigenschappen ook getaleerd zijn. Wij hebben de neiging om veel te veel mee te buigen en wij blinken uit in technocratische gedachtengangen. Wij durven bepaalde problemen niet goed onder ogen te zien en verliezen daardoor het einddoel nog weleens uit het oog. Dat vertaalt zich in deze wet die mede daardoor een hoog "op hoop van zegen"-karakter heeft gekregen. Daarom is het goed als wij ons nog eens de vraag stellen wat wij willen en waar wij heen willen. Dat eindbeeld, of zo men wil ideaalbeeld, zou ik graag nog eens geformuleerd willen zien, zodat duidelijk wordt in welk perspectief wij deze wet moeten zien. Daarbij is het voor mijn fractie zonneklaar dat wij deze wet niet als een eindstation, maar als een tussenhalte moeten zien.

Ik zal verder niet uitweiden over de financiering, want ik sluit mij aan bij de opmerkingen van collega Slagter. Zij zei dat men probeert een kilo aardappels in een pond te

stoppen. Dat lukt niet en dat levert allerlei problemen op. Dat is dus een zwakke basis om dit wettelijke construct neer te leggen.

Wat mij vooral zorgen baart, is de redenering van de staatssecretaris dat er nog 10% winst te boeken is door doelmatiger te werken. Ik moet zeggen dat ik die melodie een beetje beu word. Deze plaat wordt immers al jaren stuk gedraaid. Bepaalde middelen moeten gecompenseerd worden door hogere doelmatigheid en productiviteit, want ± zo wil het beleidsverhaal steevast ± er kan veel doelmatiger gewerkt worden. Als je gaat bezuinigen, is dat het standaardrefrein dat je uit de tas kunt toveren. Is dat nu echt zo? Tot wanneer is die redenering eigenlijk nog vol te houden? Op welk moment leidt het tot een onverantwoord financieel knijpen? Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat de leiding van voorzieningen niet anders kan dan door het aantal pedagogisch medewerkers op een groep kinderen te verlagen van twee tot één. Dat is inderdaad goedkoper, maar de vraag is of het nog wel verantwoord is. Het lijkt mij dat intenties voor doelmatigheidsverbetering gekoppeld moeten worden aan minimale kwaliteitseisen, omdat anders het risico groot wordt dat men er op verschillende plaatsen in de jeugdzorg doorheen zakt. Dat lijkt mij niet de bedoeling te zijn.

Nu heb ik begrepen dat er inmiddels een onderzoek is onder leiding van mevrouw Van de Vondervoort naar een nieuw stelsel van financiering van het jeugdzorgaanbod. Ik verneem graag van de staatssecretaris hoe zij hiermee omgaat, omdat in dit rapport de stelling wordt ingenomen dat efficiencywinst alleen kan als de personele formatie op orde is gebracht. Dat wil zeggen dat het achterstallige onderhoud van de laatste jaren wordt opgeheven. Dan schiet het niet echt op, want dat is eerder een aanzienlijke kostenpost dan een kostenreductie. Ik krijg daar graag een reactie op.

Ik keer terug naar de vraag hoe het mogelijk is dat de intenties die wij in 1994 hebben neergelegd in het rapport Regie in de jeugdzorg maar zo "halfbakken" terugkeren in deze wet. Het idee was immers om tot een integrale voorziening te komen, waarin alle afzonderlijke instellingen en financieringsstromen onder één

regie gebracht zouden worden. Alle sprekers hebben gezegd dat dit een na te streven doel is. Dat is dus niet gelukt. Allerlei deelsectoren hebben zich aan dat proces weten te onttrekken: de jeugd-GGZ en de justitiële inrichtingen doen bijvoorbeeld niet mee. De vraag die wij moeten beantwoorden, is hoe dat kan. Dit punt heb ik gemist in de betogen van mijn voorgangers. Het lijkt mij zinvol om daar een ander antwoord op te zoeken dan de gebruikelijke redenering dat het ingewikkeld is en dat het meer tijd vergt.

Ik denk dat het probleem een ander is. De weigerachtigheid van andere sectoren heeft naar mijn idee te maken met het feit dat de jeugdzorg en de jeugdhulpverlening professioneel gesproken een zeer lage status heeft. Het is, om maar eens een voorbeeld te noemen, geen aantrekkelijk professioneel eindstation voor de kinderpsychiater in dienst van een Riagg. Sterker nog, het is in zijn of haar ogen een stap terug. Precies om die reden heeft een aantal vertegenwoordigers uit de kinderpsychiatrie na het verschijnen van het rapport Regie in de jeugdzorg een bezoek gebracht aan de toenmalige staatssecretaris, Terpstra. Deze delegatie heeft de staatssecretaris, uiteraard in diplomatieke bewoordingen, te verstaan gegeven dat zij niet van plan was om ook maar enigszins medewerking te verlenen aan deze operatie. Sterker, als het toch doorging, zouden zij hun werk op een andere plek gaan doen, bijvoorbeeld door het onder te brengen in algemene ziekenhuizen, dus op een plek waar de politiek er minder greep op heeft. De belangenorganisatie GGZ-Nederland heeft dit melodietje driftig mee gefloten en met succes, want het resultaat is dat de jeugd-GGZ buiten de Wet op de jeugdzorg blijft. Ik ben over de andere sectoren minder goed geïnformeerd, maar het zal mij niet verbazen als daar vergelijkbare overwegingen gelden, zo van: Justitie is alleen maar Justitie als er Justitie op staat en niet als er iets anders op staat. Overheveling naar de "provinciale" jeugdzorg wordt gezien als een ernstige degradatie. Ik overdrijf een beetje, maar het wordt gezien als een overplaatsing naar het Siberië van de zorg- en hulpverlening.

Of deze obstructie terecht is of niet, is eigenlijk niet eens zo belangrijk. Veel belangrijker is hoe je met die weerstand omgaat en naar mijn mening is het juist op dat punt de afgelopen jaren behoorlijk misgegaan. Ik denk dat die weerstand alleen kan worden overwonnen door de jeugdzorg als een professioneel aantrekkelijk perspectief te organiseren en daar professioneel enthousiasme te mobiliseren. Dat is ± ik wees daar al op ± een kwestie van politiek leiderschap, van sturen en dirigeren en op bepaalde momenten de poot stijf houden. Op dat punt is het de afgelopen jaren van Terpstra via Vliegthart tot wellicht deze staatssecretaris, maar zij kan haar leven nog beter, misgegaan. Zij hebben de druk vanuit de aanpalende professionele velden niet kunnen weerstaan en zijn toen met het wetsvoorstel gaan schipperen.

En dat is naar mijn mening precies wat het huidige ongemak en het onbehagen met deze wet veroorzaakt, want daardoor is het niet de Wet op de jeugdzorg geworden die de jeugdverlening er bovenop helpt, aan professioneel aanzien laat winnen en tot een echt volwaardige, kwalitatief hoogstaande tak van zorg maakt. De wet geeft niet die stoot tot samenwerking en kwaliteitsverbetering die nu nodig is, maar trekt zich vooral terug op zoiets technocratisch als indicatiestelling. Feitelijk blijft daardoor toch te veel alles bij het oude. Het bureau jeugdzorg is, zeker op papier, eigenlijk toch niet meer dan een soort jeugd-RIO, en absoluut niet die sterke organisatorische spil waar omheen de jeugdzorg soepel moet gaan draaien.

De vraag die wij de staatssecretaris en eigenlijk ook onszelf als politiek orgaan moeten stellen, is: hoe komen wij hier nu nog in godsnaam uit. Of misschien heeft God er niks mee te maken. Het eerste is, dat wij deze wet dan onmogelijk als eindstation kunnen zien. De wet is een tussenhalte op de weg naar de doelen, zoals die in 1994 in het rapport Regie in de jeugdzorg zijn opgesteld. Wat dat betreft, ben ik het eens met mijn collega van de VVD die zegt dat er echt iets moet gebeuren om dat in de wet op te nemen. Het is in dit weerbarstige veld vol met weerstand en obstructievermogen de enige manier om iedereen zich te laten

realiseren dat er bijvoorbeeld over vier of vijf jaar iets nieuws moet komen dat ons echt een stap dichterbij ons doel brengt.

Dat is ~~de~~ ~~aan~~. Het tweede wat je moet doen, is de sector zelf meer ruimte geven om de professionele kwaliteit te verbeteren. Dat is ruimte om te ontwikkelen. De heer Hamel heeft dat al onder woorden gebracht, veel beter dan ik dat kan. Dat regel je dus niet in Den Haag. Met andere woorden, maak pilots en experimenten mogelijk die er bijvoorbeeld voor zorgen dat de interactie tussen het eerste contact en de specialistische hulp veel intelligenter wordt georganiseerd of samenwerkingsvormen mogelijk maakt tussen het bureau jeugdzorg en zorgaanbieders, zeker als er wachtlijsten voor deze laatste zijn. Schrap de betweterige regel dat de bureaus jeugdzorg in het uiterste geval gemiddeld vijf hulpverleningsgesprekken binnen zes maanden mogen doen. Dat is een politiek-boekhoudkundige aanpak die niet meer van deze tijd is. Als wij willen dereguleren, laten wij daar dan mee beginnen. Alsof wij in Den Haag kunnen bepalen dat er gemiddeld vijf gesprekken in zes maanden mogelijk zijn! Misschien moeten er wel combinaties komen van contacten met case managers van het bureau jeugdzorg en de kinderpsychiater, maar laten wij daar in godsnaam geen gedetailleerde regels voor voorschrijven. Dat soort zaken ontwikkelen lijkt mij het werk van professionals.

Geef dus de ruimte om te ontwikkelen en maak afspraken over hoe professionals en voorzieningen zich daarover kunnen verantwoorden. Zorg, in plaats van de indicatiestelling te protocolleren liever voor een adequate bureaucratietoets waardoor het moeilijker wordt om in papier ten onder te gaan. Zorg ervoor dat geldstromen flexibel kunnen worden ingezet. Zorg dat verschillende professionele competenties elkaar gaan opzoeken en versterken; iets wat overigens op dit moment in het land op verschillende plaatsen al gebeurt en waartoe deze wet niet echt een verdere stimulans is. Laat het politieke bestuur hanteerbare prestatieafspraken maken of neem de suggestie van de heer Hamel over om met boetes en prikkels te gaan werken op voor iedereen acceptabele doelstellingen.

Als die aanpak dominant wordt, wordt het pas echt leuk in de jeugdzorg. Dan is er ook wat te managen en dan kunnen professionals hun werk doen. Maar dan moet die boekhoudkundige of technocratische aanpak waarin wij onszelf nu gevangen houden sterk worden gerelativeerd, want die zorgt ervoor dat de intake stiekem toch nog even over wordt gedaan, dat overal formuleren voor moeten worden ingevuld en dat de enige overwinnaar van deze operatie de bureaucratie is. En daar moeten wij juist van weg wil deze sector professioneel interessant worden. Ik vrees dat wij als wij echt persoonsvolgend gaan financieren, tegelijkertijd investeren in de bureaucratie, want dit betekent dat op iedere koerswijziging van die persoon door de verzekeraar of door de instituties zal worden gereageerd met een nieuwe indicatiestelling. Dan kun je helemaal niet meer flexibel opereren, doordat iedereen bang is dat het geld de verkeerde kant opgaat. Misschien moeten wij juist terug komen op het idee dat de financiering vanuit de cliënt zou kunnen gaan. Naar mijn idee zou dit best weleens de geheime en tot nu toe ondoorzichtige motor kunnen zijn achter heel veel bureaucratische procedures die de sector nu nog domineren.

Als de heer Hamel dit met zijn opmerkingen over een experimenteerartikel ook allemaal voor ogen heeft, krijgt hij de steun van mijn fractie. Ik proef in deze wet vooral verkramping en al helemaal geen vertrouwen in de sector zelf. Goede indicatie als hoofdtaak van het bureau jeugdzorg, snelle doorverwijzing, soepele plaatsing in vervolgvoorzieningen, dit is een technocratisch model en iedereen voelt dat het knelt, zeker in tijden van schaarse financiering, terwijl een betere kwaliteit, productieve samenwerking en een goede regie eigenlijk de insteek zouden moeten zijn. Daar zijn wij helaas nog niet aan toegekomen. Dit is na bijna 20 jaar een gemiste kans.

Het zal duidelijk zijn dat ik niet vrolijk word van dit wetsvoorstel. Ik begrijp het ongenoegen erover, maar ik begrijp ook de berusting dat wij dit maar moeten aannemen om weer een stapje verder te komen. Ik denk dat dit laatste alleen zou kunnen als de politici tegelijkertijd hun verantwoordelijkheid nemen en het veld laten weten dat wij er nog lang

niet zijn en dat de  $\pm$  pakweg  $\pm$  komende vier jaar een tussenfase zijn om alsnog die kwalitatieve sprong voorwaarts te maken die ons tien jaar of vijftien jaar of misschien wel twintig jaar geleden voor ogen stond. In die sprong voorwaarts zal ook het ontbreken van helderheid over de zogenaamde voorliggende voorzieningen moeten worden opgelost. Welbeschouwd werken wij nu immers een heel vreemde figuur af: wij regelen de aanspraak op de geïndiceerde jeugdzorg, maar het hele traject daarvoor, de preventiefase, de opvoedingsondersteuning, de begeleiding via school, via de GGD, via het maatschappelijk werk, al dat soort zaken is niet geregeld. Daarmee zetten wij een jeugdzorgstelsel op de rails dat in de tweede lijn niet alleen in de flank gehandicapt is  $\pm$  omdat niet iedereen mee doet  $\pm$  maar dat in de eerste lijn op een locale ondergrond van los zand is gebouwd.

Die verantwoordelijkheid moeten gemeenten maar voor hun rekening nemen, zo is het officiële verhaal. Er is al overleg met de VNG, maar daarmee is er eigenlijk nog niets geregeld. Sterker, de verscheidenheid is groot. In de ene stad speelt het bureau jeugdzorg wel in deze voorzieningen een belangrijke rol en wil het dat blijven doen, op andere plaatsen trekt het bureau zich onder verwijzing naar deze wet terug: wij mogen het niet meer doen, klinkt het dan, alleen als de gemeente betaalt, en in de volgende stad is er eigenlijk niets geregeld en moet alles nog opgebouwd worden, maar daar ontbreekt dan weer een duidelijke regie.

Dit is dus niet goed. Als wij een coherent stelsel van jeugdzorg willen maken, moet het regisserend vermogen van het bureau jeugdzorg zich ook tot het locale niveau kunnen uitstrekken. Dan moeten de bureaus in die ontwikkelingen een rol spelen en dan moet het duidelijk zijn wat wij minimaal in elke gemeente voor voorzieningen en menskracht noodzakelijk achten. Ik sluit mij in dit opzicht aan bij de opmerkingen van mevrouw Soutendijk. Nu kent het bureau jeugdzorg wel een locale adviesfunctie, maar wat nu de kracht of het sturend vermogen daarvan is, blijft voor mij  $\pm$  en voor het veld  $\pm$  vooralsnog onduidelijk. Mij zijn in ieder geval alarmerende berichten ter ore gekomen over terugtrekkende bewegingen van het bureau

jeugdzorg uit lokale samenwerkingsverbanden. Dit lijkt mij op dit moment een verkeerde ontwikkeling.

Voor mijn partij hoort het adequaat regelen van deze voorliggende lokale voorzieningen bij het programma van eisen dat de komende jaren nog bereikt zou moeten worden. Wij zijn ± ik zei het al ± er een voorstander van om deze wet als tijdelijk te betitelen, als een tussenstation op weg naar de eindhalte. Bij al die zaken die de komende jaren nog geregeld moeten worden, horen ook de lokale voorzieningen en die moeten in de nieuwe wet ook een wettelijke basis krijgen. Als daarvoor wordt gekozen, kan er wellicht tegelijkertijd ook duidelijkheid worden geschapen over de plaats en de functie van de gezinscoach. Ik ben zelf een groot voorstander van hulpverlening die dicht op de huid van de betrokkene zit, die "outreaching" is, opereert in de leefwereld van mensen en dus zo ver mogelijk weg blijft van kantoren en spreekkamers. Ik heb daar onlangs een boek over mogen publiceren. Ik bedank het ministerie bij dezen nogmaals voor haar financiële steun aan dit boek.

Het professionele werkterrein voor jeugdzorg, geïndiceerd of niet, ligt in principe bij de mensen thuis. Ik zeg dit met nadruk, omdat het de afgelopen decennia nog weleens andersom is geweest. Niet de thuissituatie was het vertrekpunt, maar de spreekkamer of het kantoor. Ik constateer in de jeugdzorg een duidelijke trend om weer naar buiten te trekken en erop af te gaan. Ik denk dat daar ook de professionele meerwaarde van een aparte jeugdzorg ligt. Deze professionele trend moet dan ook centraal komen te staan in de nieuwe vormgeving van het bureau jeugdzorg en op alle manieren worden ondersteund, niet in de laatste plaats omdat de professionals veel kwetsbaarder worden. Er is namelijk geen sector waar fysieke bedreigingen in zo sterke mate aan de orde van de dag zijn. Dat is in ieder geval iets wat mij in de bezoeken die ik de afgelopen maanden heb afgelegd, is bijgebleven. Dat vraagt dus heel erg veel van de professionaliteit van de betrokkenen, die in de vormgeving van de jeugdzorg veel centraler moet komen te staan.

De gezinscoach is een uitdrukking van die trend. Hij is in zekere zin een Roermonds product, voortgekomen

uit de tragedie van de weifelende jeugdhulpverlening in deze stad. De gezinscoach was een initiatief om dat tegen te gaan. Het zou een goede zaak zijn om de discussies over de gezinscoach, de vaste hulpverlener en de casemanager tot de essentie terug te brengen, namelijk tot het uitgangspunt dat iemand of een gezin, die in contact staat met de jeugdzorg, altijd een vast aanspreekpunt heeft. Of dat geïndiceerde of niet-geïndiceerde hulp is, doet er daarbij niet zo heel veel toe. Een dergelijk aanspreekpunt kan geen telefoonnummer zijn: het moet een mens van vlees en bloed zijn, die niet terughoudend is maar zelf contact zoekt en houdt. Dat zou het principe moeten zijn. Er moet altijd iemand aanspreekbaar en verantwoordelijk zijn voor het zicht op de cliënt. Dit heeft allemaal niets met vraaggerichtheid te maken, want het moet een organisatorisch principe zijn waar de jeugdzorg omheen wordt gebouwd.

Als de staatssecretaris deze redenering wil overnemen, moet er nog veel gebeuren. Zoals de zaken er nu voorstaan, is de positie van de gezinscoach namelijk nog tamelijk onduidelijk. Het heeft nog te veel het karakter van een beetje een goed idee, maar eigenlijk een losse flodder, afgeschoten onder druk van de omstandigheden. Het gevolg is dat het in het organisatorische geweld alle kanten op dreigt te schieten en dat is geen goede zaak.

Ik maak mij met alle andere woordvoerders zorgen over de toename van de bureaucratie. Rapportage is in deze sector een onvermijdelijk kwaad en ook dossiers zijn natuurlijk noodzakelijk. Het is echter toch schrikken om te moeten horen dat de echte contacttijd van hulpverleners vaak nog minder dan 20% van hun werktijd bedraagt. Als dat percentage juist is, blijkt daaruit wel dat er iets wezenlijks mis is. Wellicht moeten wij besluiten om als norm te stellen dat dit percentage minstens 50 moet bedragen. Wij zijn tegenwoordig zo gespist op normen, dat het mij in ieder geval een goede zaak lijkt om dit te normeren.

Ik ben bezorgd dat deze wet geen einde zal maken aan de bureaucratie, sterker nog: de formulierenwoede zou door de indicatiestelling, de overdrachten en de controles zelfs nog weleens toe kunnen nemen. Wij mogen namelijk niet vergeten dat de onafhankelijke indicatiestelling elders

in de zorg veel bureaucratische vertraging en rompslomp heeft veroorzaakt. Met de RIO's is in nogal wat opzichten een nieuw bureaucratisch monster gebaard. Het probleem is dat de financiers van de zorg, in casu de overheden, deze bureaucratie eigenlijk vergroten door allerlei monitorings- en evaluatieprocessen en de neiging om elk uur tot in de minuut te laten verantwoorden. Zo creëren wij dus zelf de situatie die wij zeggen te willen vermijden. Er is maar één manier om uit deze paradox te ontsnappen namelijk het vergroten van de vrijheid van professionele instellingen om hun werk te doen en het zoeken naar totaal andere verantwoordingsvormen. De raad van maatschappelijke ontwikkeling heeft in het rapport Bevrijdende kaders daarover interessante dingen opgemerkt. Het zou goed zijn als ook in deze sector, naast die andere sectoren, meer met deze gedachtegang geëxperimenteerd zou worden.

Ik ben er niet van overtuigd dat het ministerie in dit opzicht het licht heeft gezien. In de eerste memorie van antwoord werd beweerd dat de Actal de voorstellen getoetst had, maar in de nadere memorie van antwoord moest erkend worden dat er helemaal geen toetsing was geweest en dat de Actal geen opmerkingen had gemaakt. Navraag bij de Actal leerde mij dat er eigenlijk überhaupt geen contact is geweest. De jeugdzorg is een "Actal-vreemde" sector. Op zich is daar niets mis mee want het gaat om een heel andere tak van bedrijvigheid, maar het zou aardig zijn als het ministerie zelf een actieprogramma had om de bureaucratie in de jeugdzorg tegen te gaan. Daar heb ik echter nog maar weinig over vernomen. Wij horen daar morgen hopelijk meer over.

Mijn laatste punt sla ik over want dat gaat over jeugdigen die in een jeugdinstelling zijn opgesloten maar geen delict hebben gepleegd. Ik sluit mij volledig aan bij de opmerkingen die daarover gemaakt zijn en kom tot een definitieve afronding. Mijn fractie zit met een ingewikkeld dilemma. Mijn fractie wil een jeugdzorg die niet naar alle kanten toe lekt en een goed lokaal fundament heeft. Dat is veel meer dan deze wet te bieden heeft, hetgeen reden is om een stem aan dit voorstel te onthouden. Als deze wet er echter niet komt, dan vallen wij nog verder terug in de tijd en dan hebben wij niks. Dat is ook



## Van der Lans

niet bedoeling, zo houdt het veld ons voor. Als deze wet in het perspectief komt te staan van een vervolg, van een nieuw doel en van hernieuwde ambitie en als de regering daar morgen overtuigend blijk van geeft, dan zal mijn fractie het wetsvoorstel steunen. Als de toekomst daarentegen in het vage blijft, dan rest mijn fractie weinig anders dan nee te zeggen. Als ik goed naar mijn collega's geluisterd heb, dan is dit niet alleen het dilemma van mijn fractie, maar zo ongeveer van de gehele Kamer. De bewindslieden zullen morgen met een ijzersterk en toekomstgericht verhaal moeten komen om ons te overtuigen. Ik wens de bewindslieden een goede nachtrust toe, hoewel die misschien vanwege de waslijst aan vragen die wij hebben afgevuurd in het gedrang komt. Zij zullen hun nachtrust nodig hebben om morgen uitgeslapen te verschijnen om hun beste beentje voor te zetten.

De beraadslaging wordt geschorst.

Sluiting 22.08 uur

## Besluiten en ingekomen stukken

### Lijst van besluiten

De voorzitter heeft na overleg met het College van senioren besloten om:

a. de plenaire behandeling van de volgende wetsvoorstellen te doen plaatsvinden op:

19/20 april 2004

Wijziging van de Telecommunicatiewet en enkele andere wetten in verband met de implementatie van een nieuw Europees geharmoniseerd regelgevingskader voor elektronische communicatienetwerken en -diensten en de nieuwe dienstenrichtlijn van de Commissie van de Europese Gemeenschappen (28851);  
27 april 2004

Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (XII) voor het jaar 2004 (29200 XII);

Vaststelling van de begrotingsstaat voor het Infrastructuurfonds voor het jaar 2004 (29200 A).

### Lijst van ingekomen stukken, met de door de voorzitter ter zake gedane voorstellen:

1. de volgende door de Tweede Kamer der Staten-Generaal aangenomen wetsvoorstellen:

Goedkeuring van het op 25 juni 1998 te Aarhus totstandgekomen Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (28834);

Regeling van de inwerkingtreding van het Legkippenbesluit 2003 (28968).

Deze wetsvoorstellen zullen in handen worden gesteld van de desbetreffende commissies;

2. de volgende regeringsmissives:

een, van de minister van Buitenlandse Zaken, ten geleide van het op 27 november 2002 te Den Haag totstandgekomen verdrag inzake de bevordering en de wederzijdse bescherming van investeringen tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Kazachstan (Trb. 2003, 18), ten geleide van een toelichtende nota bij dit verdrag (griffiennr. 131321);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 8 oktober 2002 te Brussel totstandgekomen Protocol tot consolidatie van het Internationaal Verdrag tot samenwerking in het belang van de veiligheid van de luchtvaart "EUROCONTROL" (griffiennr. 131316);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 9 juli 2002 te 's-Gravenhage totstandgekomen verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Cyprus (Trb. 2002, 138), alsmede een toelichtende nota bij het verdrag (griffiennr. 131371);

een, van alsvoren, inzake rapportage over stand van zaken parlementaire goedkeuring verdragen (griffiennr. 131372);

een, van alsvoren, ten geleide van het op 1 december 2003 te San José totstandgekomen verdrag tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de Republiek Costa Rica inzake de controle van socialezekerheidsuitkeringen (Trb. 2004, 18), alsmede een toelichtende nota bij het verdrag (griffiennr. 131391);

een, van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten

geleide van de geannoteerde agenda van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 22-23 maart 2004 (griffiennr. 131303);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de Raad Algemene Zaken en Externe Betrekkingen van 22-23 maart 2004 (griffiennr. 131303.1);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de bijeenkomst van de Europese Raad die op 25 en 26 maart 2004 te Brussel plaatsvond (griffiennr. 131386);

een, van de staatssecretaris voor Europese Zaken, ten geleide van vijf fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake andere Belasting op dividend van natuurlijke personen in de interne markt (griffiennr. 131027.9);

een, van alsvoren, ten geleide van drie fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake onder andere ongeveragde commerciële communicatie of "spam" (griffiennr. 131027.10);

een, van alsvoren, ten geleide van zeven fiches die werden opgesteld door de Werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen inzake onder andere visbestanden in het westelijke en centrale deel van de Stille Oceaan (griffiennr. 131027.11);

een, van de minister van Justitie en de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ten geleide van de geannoteerde agenda plus documenten van de JBZ-Raad van 30 maart 2004 (griffiennr. 131300);

een, van alsvoren, ten geleide van het verslag van de JBZ-Raad van 19 februari 2004 (griffiennr. 131086.2);

een, van alsvoren, ten geleide van een aanvulling op de geannoteerde agenda plus documenten van de JBZ-Raad van 30 maart 2004 (griffiennr. 131355);

een, van de minister van Justitie, inzake aanvulling op geannoteerde agenda plus documenten JBZ-Raad van 30 maart 2004 (griffiennr. 131355.1);

een, van alsvoren, ten geleide van het jaarplan van de Raad voor de rechtspraak 2004 (griffiennr. 131375);

een, van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, ten geleide van het advies van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken over de eenmalige regeling (griffiennr. 131331);

een, van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijks-