

Vergaderjaar 2008–2009

31 977

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 27 februari 2009 en het nader rapport d.d. 8 juni 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Jeugd en Gezin. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 30 december 2008, no. 08.003755, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Jeugd en Gezin, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van gemeentelijke Centra voor Jeugd en Gezin, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe Centra voor Jeugd en Gezin een wettelijke basis te bieden. De gemeenten krijgen op grond van dit wetsvoorstel drie taken. Allereerst dient het college van burgemeester en wethouders (het college) zorg te dragen voor de organisatie van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Ten tweede draagt het college er zorg voor dat alle betrokken partijen op het terrein van jeugdigen effectief met elkaar samenwerken. Het college voert de regie en ziet erop toe dat er sluitende afspraken gemaakt worden tussen instanties die hulp of zorg verlenen. Ten slotte krijgt de burgemeester de bevoegdheid om in een individueel geval de instelling aan te wijzen die met de coördinatie van de zorg wordt belast.

De Raad van State maakt opmerkingen over de verhouding van dit wetsvoorstel met andere beleidsontwikkelingen binnen de jeugdzorg, over de doelstellingen van het wetsvoorstel en over de bevoegdheden van de gemeenten. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 30 december 2008, nr. 08.003755, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 27 februari 2009, nr. W13.08.0583/I, bied ik U hierbij aan.

1. Context

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin niet de enige beleidsontwikkeling is in het domein van de organisatie van de jeugdzorg. Zo functioneren er in steeds meer gemeenten Zorg- en adviesteams (ZAT's). ZAT's zijn multidisciplinaire teams die aansluiten bij de leerlingenzorg van het onderwijs. Ook wordt er in een groeiend aantal gemeenten gewerkt met het zogeheten Veiligheidshuis, waarin verscheidene

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

organisaties samenwerken die zich bezighouden met opsporing, vervolging, berechting en hulpverlening van onder meer jongeren. Het voornemen is dat er eind 2009 een landelijk dekkend netwerk functioneert, met circa 40 vestigingen.¹

Daarnaast neemt het kabinet maatregelen ter ondersteuning van de ketensamenwerking in de jeugdgezondheidszorg. Zo is onlangs ingediend het wetsvoorstel inzake de verwijzingsindex voor risicjongeren, dat voorziet in een landelijk meldingssysteem.² Ook moeten eind 2009 alle instellingen in de jeugdgezondheidszorg werken met het Elektronisch Kinddossier (EKD) en krijgt ieder kind dat in Nederland wordt geboren een eigen EKD jeugdgezondheidszorg.³ Voorts ligt thans in de Tweede Kamer het wetsvoorstel Maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast, dat de bevoegdheid geeft aan de burgemeester om eerder in te grijpen bij ernstige overlast, onder meer door een gebiedsverbod op te leggen.⁴ Verder is er thans bij de Raad aanhangig het wetsvoorstel ter bestrijding van de onderwijsachterstanden. In dit voorstel krijgt het college van burgemeester en wethouders de regierol in de voorschoolse educatie en de bevoegdheid om aanwijzingen te geven aan de bevoegde gezagsorganen van scholen en kindercentra.⁵ Ten slotte dient in dit verband genoemd te worden het kabinetsvoorstel om de burgemeester via de Raad voor de kindbescherming toegang te geven tot de kinderrechtster om opvoedingsondersteuning af te kunnen dwingen.⁶

De toelichting maakt niet inzichtelijk hoe dit onderhavige wetsvoorstel zich verhoudt tot de hierboven genoemde ontwikkelingen. Evenmin is duidelijk hoe in dit bredere verband de samenwerking in de jeugdzorg op langere termijn zal worden bevorderd.

De Raad adviseert in de toelichting uiteen te zetten hoe de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin zich verhoudt tot andere ontwikkelingen in het beleid.

1. Context

De Raad van State signaleert diverse beleidsontwikkelingen en maatregelen die verband houden met het onderhavige wetsvoorstel en adviseert in de toelichting in te gaan op de relatie tussen deze ontwikkelingen en de vorming van Centra voor Jeugd en Gezin. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

2. Nut en noodzaak

Blijkens de toelichting is het doel van het wetsvoorstel om een landelijk netwerk van laagdrempelige Centra voor Jeugd en Gezin op te zetten, waar ouders, jeugdigen en kinderen terecht kunnen voor alle mogelijke (hulp-)vragen over opvoeden en opgroeien. Met de inrichting van dit netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin wordt tevens beoogd om de bureaucratie in de jeugd- en gezinszorg te doen afnemen, aldus de toelichting.⁷ Belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat altijd duidelijk moet zijn welke instantie binnen de gehele jeugdketen verantwoordelijk is voor de coördinatie van de zorg aan een jeugdige en diens gezin.⁸

In de toelichting wordt niet ingegaan op de vraag op welke wijze de invoering van de Centra zal bijdragen aan het tegengaan van de negatieve effecten van bureaucratie. In een toespraak heeft de Minister naar voren gebracht dat de gedachte is dat de bundeling van krachten en de coördinatie van de zorg voor jeugd en gezin binnen één Centrum zullen leiden tot betere samenwerking en afstemming tussen bestaande instanties en diensten, waardoor jongeren en ouders direct de juiste hulp kan worden geboden.⁹

Het voorgaande laat onverlet dat met de Centra voor Jeugd en Gezin opnieuw een actor aan het complexe jeugdveld wordt toegevoegd. Dit punt verdient extra aandacht, zeker gelet op de bedragen die gemoeid zijn met de realisering van de Centra; zo blijkt uit de toelichting dat de middelen die aan de gemeenten beschikbaar worden gesteld structureel 200 miljoen euro per jaar zullen zijn.¹⁰

Om de negatieve effecten van bureaucratie tegen te gaan, ligt het, in het algemeen, meer in de rede om de taken op een doelmatige manier onder te brengen bij een kleiner aantal instanties, dan om nieuwe instanties in het leven

¹ Kamerstukken II 2008/09, 29 270, nr. 26.

² Kamerstukken II 2008/09, 31 855, nr. 2 en 3.

³ Kamerstukken I 2008/09, 31 316, H.

⁴ Kamerstukken II 2007/08, 31 467, nr. 2 en 3.

⁵ Wijziging van de Wet kinderopvang, de Wet op het onderwijstoezicht, de Wet op het primair onderwijs en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het onderwijsachterstandenbeleid, W05.090006.

⁶ Kamerstukken II 2008/09, 28 684, nr. 190.

⁷ Memorie van toelichting, Algemeen, § 2. Centra voor Jeugd en Gezin.

⁸ Memorie van toelichting, Algemeen, § 3. Gemeentelijke regierol op niet-vrijblijvende samenwerking, Coördinatie van de zorg: één gezin, één plan.

⁹ Toespraak minister «In elke gemeente een Centrum voor Jeugd en Gezin», 15 juni 2007.

¹⁰ Memorie van toelichting, Algemeen, § 5. Financiering.

te roepen. Dit kan wederom neerkomen op nieuwe regels, procedures en schakels, waar de burger juist weer in kan verdwalen, en welke een doelmatig gebruik van middelen eerder in de weg staan dan bevorderen.

Het is de Raad voorts opgevallen dat de doelen en uitgangspunten van het wetsvoorstel vrijwel overeenkomen met de uitgangspunten van de Wet op de Jeugdzorg, die op 1 januari 2005 in werking is getreden. Uit de toelichting op de Wet op de Jeugdzorg blijkt dat ermee beoogd was: minder bureaucratie en meer vraaggericht werken. Ook moest er één herkenbaar, laagdrempelig en bekend punt komen waar iedereen terecht kan met problemen of dreigende problemen in de opvoeding van jeugdigen. Dit werd het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau moest er daarnaast op toezien dat de gemaakte afspraken over de afstemming werden vastgelegd in een hulpverleningsplan en dat die afspraken door de aanbieders ook daadwerkelijk werden nagekomen.¹ De toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel gaat niet in op de overeenkomsten in uitgangspunten en doelstellingen van beide organisaties. Nu de Bureaus Jeugdzorg inmiddels zijn opgericht en functioneren, rijst de vraag hoe de Centra voor Jeugd en Gezin zich zullen verhouden tot de Bureaus Jeugdzorg. Een analyse van de huidige (samenwerkings-)praktijk in het jeugdveld, waarvan de uitkomsten de onderbouwing zouden vormen voor maatregelen om de preventieve ondersteuning te versterken en (daarbij) samenwerking tussen hulpverleners af te dwingen, ontbreekt echter.

Overigens stelt de Raad vast dat, blijkens de tussenrapportage van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, bijna een kwart van de gemeenten op dit moment al beschikt over één of meer Centra voor Jeugd en Gezin.² Ongeveer 85 procent van de gemeenten in Nederland is bezig met de ontwikkeling en vormgeving van de Centra, aldus de Minister in het algemeen overleg van 21 januari 2009.³ Dit is ook niet verwonderlijk gezien het feit dat een tijdelijke regeling ten behoeve van centra voor jeugd en gezin al vanaf 1 januari 2008 van kracht is.⁴ Deze ministeriële regeling komt, afgezien van de bepaling betreffende de bevoegdheid van de burgemeester om een instantie aan te wijzen die belast wordt met de coördinatie van de zorg, vrijwel geheel overeen met het onderhavige wetsvoorstel. De Raad begrijpt dat er behoefte kan bestaan om snel tot uitvoering van beleid over te gaan, en dat daarbij gebruik gemaakt wordt van een tijdelijk ministeriële regeling. De Raad is echter tevens van oordeel dat, anders dan in de onderhavige situatie, in het vervolg de koninklijke weg – een wetswijziging – verre de voorkeur verdient. Anders verliest het wetgevingstraject en evenzo de adviserende taak van de Raad, aan betekenis.

De Raad adviseert, in het licht van het vorenstaande, het wetsvoorstel nader te bezien en in de toelichting in te gaan op nut en noodzaak van het voorstel.

2. Nut en noodzaak

Met de invoering van de Centra voor Jeugd en Gezin wordt niet een nieuwe instantie in het leven geroepen in het jeugdveld. Een Centrum voor Jeugd en Gezin is te zien als een bundeling van bestaande voorzieningen, zodat de noodzakelijke samenwerking tussen de verschillende instanties gemakkelijker en beter tot stand kan komen.

Bij de totstandkoming van de Wet op de jeugdzorg is uitvoerig stilgestaan bij de precieze rol van het Bureau jeugdzorg. Het uitgangspunt was dat het Bureau jeugdzorg als enige en onafhankelijke toegang tot de zwaardere vormen van jeugdzorg zou functioneren, zowel in een vrijwillig als in een justitieel kader. Het Bureau jeugdzorg kreeg als belangrijkste taak het analyseren van de problemen van een jeugdige en indiceren welke vorm van jeugdzorg voor die jeugdige het meest geschikt was: derhalve geen hulpverlenende instelling maar een indicatiestellende instelling. Daarbij moest het een laagdrempelig punt zijn waar iedereen terecht kon met problemen of dreigende problemen in de opvoeding. Overigens heeft het kabinet tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel al het belang van lokale voorzieningen in de jeugdketen benadrukt. In de nota naar aanleiding van het nader verslag is aangegeven dat het algemeen en preventief jeugdbeleid, waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn, een eerste en belangrijke schakel

¹ Memorie van toelichting op de Wet op de Jeugdzorg, kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr. 3, Hoofdstuk 4. Het zorgaanbod, § 4.2. De zorgaanbieders.

² Vereniging van Nederlandse gemeenten, Monitoring van het Bestuursakkoord, Tussenrapportage, januari 2009.

³ Kamerstukken II 2008/09, 31 001, nr. 65.

⁴ Regeling van de Minister voor Jeugd en Gezin van 9 januari 2008, nr. DJB/APJB-2 821 052, houdende regels voor het verstrekken van specifieke uitkeringen ten behoeve van de centra voor jeugd en gezin (Tijdelijke regeling CJG) Staatscourant 15 januari 2008, nr. 10, blz. 14 e.v.

vormt in de jeugdketen. In de afgelopen jaren is de functie van laagdrempelig inlooppunt van het Bureau jeugdzorg meer op de achtergrond geraakt en is het zwaartepunt nog meer bij de indicatiestelling komen te liggen.

Daarnaast kwam bij opvoedingsproblemen het accent te liggen op *ernstige* opvoedingsproblemen. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt met een bundeling van de jeugdgezondheidszorg en de maatschappelijke dienstverlening ten behoeve van jongeren de preventieve zorg binnen het gemeentelijke domein te versterken. De memorie van toelichting is in deze zin aangevuld.

De tijdelijke ministeriële regeling waaraan de Raad van State refereert dient als de basis op grond waarvan gemeenten van rijkswege een financiële bijdrage ontvangen voor het realiseren van de Centra voor Jeugd en Gezin, zoals tussen Rijk en VNG is overeengekomen in het bestuursakkoord «Samen aan de slag» van 4 juni 2007. Deze regeling vervalt met ingang van 1 januari 2012. Het voornemen is om vanaf dat moment, als sprake is van een landelijke dekking van Centra voor Jeugd en Gezin, deze middelen structureel toe te voegen aan het gemeentefonds.

3. Bevoegdheden van gemeenten

a. Het college krijgt met dit wetsvoorstel de verplichting tot het opzetten van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Daarnaast krijgt het college de plicht om zorg te dragen voor de totstandkoming van sluitende afspraken met alle instanties op het jeugdterrein. Op grond van het voorgestelde artikel 2c, tweede lid, worden de instellingen tevens verplicht om mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken en aan de nakoming daarvan. De toelichting merkt in dit verband op dat de wederkerigheid van verantwoordelijkheden hierbij voorop staat.¹

Onduidelijk blijft echter op welke wijze het college de instellingen tot samenwerking kan verplichten. Gemeenten hebben op grond van de huidige wetgeving geen bevoegdheid om onderwijsinstellingen, provinciale jeugdzorginstellingen en gezondheidsinstellingen te dwingen tot het maken van afspraken.²

De Raad adviseert in de toelichting op bovenstaande in te gaan.

b. Indien instellingen knelpunten in de coördinatie van de zorg in een individueel geval niet kunnen oplossen bepaalt het voorgestelde artikel 2e dat de burgemeester de bevoegdheid heeft om een instelling aan te wijzen en te belasten met deze coördinatie. In de toelichting wordt hierover gesteld: «Als andere betrokken professionals onvoldoende meewerken, ontslaat dat de coördinator van de zorg niet van zijn verplichtingen: hij draagt de eindverantwoordelijkheid en zorgt dat de jeugdige of het gezin niet tussen wal en schip valt.» Ook wordt in de toelichting benadrukt dat de plicht tot samenwerken onverkort geldt als er sprake is van een door de burgemeester opgelegde zorgcoördinatie.³

De Raad constateert allereerst dat de toelichting niet ingaat op de vraag waarom de burgemeester deze bevoegdheid krijgt, en niet het college. Nu de burgemeester op grond van dit wetsvoorstel geen andere bevoegdheden krijgt toebedeeld en de aard van deze bevoegdheid bovendien niet past bij de bevoegdheden die de burgemeester thans heeft op het terrein van de openbare orde en crisisinterventie, ligt het voor de hand ook deze bevoegdheid aan het college toe te kennen.

De Raad merkt voorts op dat de voorgestelde bevoegdheid van de burgemeester om een instantie aan te wijzen die wordt belast met het coördineren van zorg niet per definitie met zich brengt dat de overige instanties, inclusief andere overheden, de gemaakte afspraken of aanwijzingen zullen nakomen. De Raad is van oordeel dat het voorgestelde artikel 2e dient te bepalen dat het college niet alleen de instantie die belast wordt met de zorg aanwijst, maar tevens kan bepalen dat in een dergelijke situatie de andere instanties de coördinerende rol van de als zodanig aangewezen instelling zullen moeten aanvaarden.

De Raad adviseert in de toelichting op bovenstaande in te gaan en het voorgestelde artikel 2e aan te passen.

¹ Memorie van toelichting, Algemeen, § 3. Gemeentelijke regierol op niet-vrijblijvende samenwerking.

² Zie ook het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, 11 januari 2008, kenmerknummer BAOZW/U200800024.

³ Memorie van toelichting, Algemeen, § 3. Gemeentelijke regierol op niet-vrijblijvende samenwerking, Coördinatie van de zorg: één gezin, één plan.

3. Bevoegdheden van gemeenten

a. De instellingen zijn verplicht om mee te werken aan de totstandkoming van de afspraken en de nakoming ervan. Het college van burgemeester en wethouders kan de instellingen niet dwingen tot samenwerking. Het uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat partijen bereid zijn tot samenwerking, waarbij de gemeente optreedt als «aanjager» van het samenwerkingsproces. Daarnaast zien de inspecties, bedoeld in artikel 47a van het voorstel, erop toe dat de instellingen zich houden aan de gemaakte afspraken. De memorie van toelichting is op dit punt verder verduidelijkt.

b. Het advies van de Raad van State om de aanwijzingsbevoegdheid bij het college van burgemeester en wethouders neer te leggen in plaats van bij de burgemeester is niet overgenomen. Het betreft hier inderdaad niet het terrein van openbare orde en crisisbestrijding, maar het zal wel vaak gaan om een situatie waarin snel ingegrepen moet worden. In een dergelijk geval kan een burgemeester sneller opereren dan een college.

Voor het geval dat tot het toepassen van bedoelde aanwijzingsbevoegdheid wordt overgegaan, adviseert de Raad dat de gemeente tevens kan bepalen dat de andere instanties de coördinerende rol van de aangewezen instantie zullen moeten aanvaarden. De Raad geeft evenwel niet aan hoe deze aanvaarding moet worden uitgewerkt.

Het regelen hiervan zou inhouden dat er geen sprake meer zou zijn van een coördinerende taak, maar van het opleggen van dwingende maatregelen. Dat is niet gewenst. De potentiële juridische consequenties daarvan zouden veelomvattend zijn, aangezien allerlei partijen betrokken zijn bij dit proces. Opdat een dergelijk dwangelement echt effect zou hebben, zou precies moeten worden geregeld wat de aanvaarding van de coördinatie van de zorg inhoudt en welke (eventuele) aanwijzingen van de coördinerende instantie door de andere instellingen zouden moeten worden opgevolgd. Een dusdanige juridisering is in het onderhavige geval niet proportioneel. Met andere woorden: met de voorgestelde aanwijzingsbevoegdheid moet in alle redelijkheid kunnen worden volstaan om in dergelijke situaties tot een oplossing te komen.

4. De doelgroep

a. *Uit de toelichting blijkt dat het Centrum een laagdrempelig inlooppunt in de buurt moet worden, een plek waar in een vertrouwde omgeving vragen gesteld en gesprekken gevoerd kunnen worden.¹ Voorts meldt de toelichting dat de kring van instellingen en dienstverleners waarmee afspraken gemaakt dienen te worden zeer wijd is; zo omvat hij onder meer ook de politie, het Openbaar Ministerie en het Halt-bureau.²*

De Raad merkt op dat omvang en diversiteit van de kring van verbonden instellingen en dienstverleners op gespannen voet staan met het uitgangspunt dat de Centra een laagdrempelig inlooppunt moet worden, waar alle ouders, jeugdigen en kinderen met alle mogelijke vragen over opvoeden en opgroeien en voor hulp terecht kunnen. Indien de Centra geassocieerd worden met politie en justitie zullen sommige ouders en kinderen – en dan met name degene in problematische situaties – niet snel geneigd zijn daarheen te gaan met hun vragen.

De Raad adviseert in de toelichting een uiteenzetting te geven over de verhouding van de kring van samenwerkende instanties en het uitgangspunt dat de Centra laagdrempelige inlooppunten moeten worden, waar eenieder terecht kan.

b. *De doelgroep van het Centrum voor Jeugd en Gezin bestaat uit alle jeugdigen tot 23 jaar te beginnen vanaf de prenatale fase, en hun ouders.³ Onderzoek naar de ervaringen met laagdrempelige ondersteuning aan gezinnen en jongeren in vier Europese landen wijst uit dat de instellingen in deze landen zich beperken tot ouders met jonge kinderen.⁴ Ook uit het onderzoek van het Nederlands Jeugdinstituut van juni 2008 blijkt dat de reeds functionerende Centra voor Jeugd en Gezin relatief weinig aandacht hebben voor de categorie twaalfplussers. De onderzoekers menen dat een Centrum*

¹ Memorie van toelichting, Algemeen,

§ 2. Centra voor Jeugd en Gezin.

² Memorie van toelichting, Algemeen,
§ 3. Gemeentelijke regierol op niet-vrijblijvende samenwerking.

³ Memorie van toelichting, Algemeen,
§ 2. Centra voor Jeugd en Gezin.

⁴ Prinsen, B. en Prakken, J., (2007) Kansen en dilemma's, Jeugd en Co Kennis, jaargang 1, nummer 2, p. 35 e.v.

voor alle jeugdigen van – 9 maanden tot 23 jaar niet even laagdrempelig toegankelijk kan zijn voor zulk uiteenlopende doelgroepen als zwangere vrouwen, ouders met jonge kinderen, twaalf- of achttienplussers en risicogroepen.¹

De Raad acht het een vrijwel onmogelijke opgave om de doelgroep over de volle breedte – dus vanaf de prenatale fase tot en met jong volwassenen – te bereiken.

De Raad adviseert in de toelichting nader in te gaan op de werking van het Centrum voor de volledige doelgroep in de praktijk, waarbij ook aandacht dient te worden besteed aan de ervaringen in het buitenland. De Raad adviseert zo nodig de doelgroep te beperken tot ouders met jonge kinderen.

4. De doelgroep

a. Het wetsvoorstel kent twee gemeentelijke verplichtingen. De eerste is om te zorgen voor het organiseren van een Centrum voor Jeugd en Gezin. Deze dienen een laagdrempelig inlooppunt te vormen, waar ouders en jeugdigen met alle mogelijke vragen op het gebied van opvoeden en opgroeien terecht kunnen. De tweede is te zorgen voor de regie over het lokale jeugdbeleid, waarbij ook instanties als politie en Openbaar Ministerie worden betrokken. Het laagdrempelige karakter van het inlooppunt verdraagt, zoals de Raad terecht opmerkt, inderdaad geen associatie met instanties als politie en Openbaar Ministerie. Om deze reden verdient gezamenlijke huisvesting van een Centrum voor Jeugd en Gezin en een Veiligheidshuis dan ook geen aanbeveling, evenmin als het onderbrengen van bijvoorbeeld een Advies- en meldpunt kindermishandeling in het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het in het kader van de regietaak maken van afspraken met politie en Openbaar Ministerie impliceert evenwel niet dat bovenbedoelde associatie gaat plaatsvinden.

b. De doelgroep van de Centra voor Jeugd en Gezin omvat in beginsel alle jeugdigen tot 23 jaar en hun ouders. Doordat de jeugdgezondheidszorg altijd onderdeel uitmaakt van een Centrum voor Jeugd en Gezin, zullen veel vragen afkomstig zijn van ouders met jonge kinderen. Een Centrum voor Jeugd en Gezin behoeft de verschillende categorieën binnen de doelgroep niet op dezelfde wijze en met eenzelfde intensiteit te benaderen. In sommige Centra voor Jeugd en Gezin zijn veel vragen afkomstig van ouders met puberende jongeren. Daarnaast zullen vanuit een Centrum voor Jeugd en Gezin de jongeren zelf wellicht op andere plaatsen en met gebruik van internet worden opgezocht. Ook zal er vaak gerichte aandacht zijn voor risicogroepen.

5. Wet op de Jeugdzorg of Wet maatschappelijke ondersteuning?

De inrichting van Centra voor Jeugd en Gezin wordt geregeld in de Wet op de Jeugdzorg (Wjz). De Wjz regelt thans de verantwoordelijkheden van het Rijk en de provincies op het terrein van de jeugdzorg. Door de verantwoordelijkheden van de gemeenten op het terrein van de lokale jeugdzorg ook in deze wet op te nemen wordt de wet verbreed.

De Raad constateert dat de toelichting geen motivering geeft voor de keuze om de inrichting van de Centra voor Jeugd en Gezin te regelen in de Wjz. In een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 16 november 2007 licht de Minister zijn keuze wel toe. «Door het verankeren van de inrichtingsplicht voor de Centra voor Jeugd en Gezin in de Wet op de jeugdzorg wordt een verbinding gelegd met de taken die de gemeente reeds zijn opgedragen in het kader van de Wcpv en de Wmo. De taken op grond van de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv)² en de Wmo blijven zo verder ongewijzigd. Op die manier worden de verantwoordelijkheden van alle overheden op het terrein van Jeugd als een logisch drieluik onder één wet ondergebracht.» In de brief geeft de Minister aan dat de Wmo onvoldoende mogelijkheden biedt om de gemeentelijke verantwoordelijkheid voor het inrichten van een Centrum voor Jeugd en Gezin te borgen. Een belangrijk nadeel van de Wcpv is volgens de Minister de primaire focus op de publieke gezondheidszorg.

¹ Nederlands Jeugdinstituut, Twaalfplussers in het Centrum voor Jeugd&Gezin – een analyse van het aanbod, Utrecht juni 2008.

² De Wcpv is thans gewijzigd in de Wet publieke gezondheid.

De Raad merkt op dat gemeenten thans al een aantal taken vervullen op het gebied van preventief jeugdbeleid op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) en de Wet publieke gezondheid. De Wet publieke

gezondheid stelt de randvoorwaarden voor de uitvoering van de jeugd-gezondheidszorg door de consultatiebureaus en GGD'en. De Wmo verplicht de gemeenten om de vijf functies voor het gemeentelijke jeugdbeleid benoemd in het zogeheten «prestatieveld 2» van de Wmo te realiseren. Deze functies zijn:

- signaleren,
- informatie en advies,
- licht pedagogische hulp,
- toeleiding naar (geïndiceerde) hulp,
- zorgcoördinatie.¹

Het onderhavige wetsvoorstel is een uitwerking van deze vijf functies.

De Raad adviseert in de toelichting op het bovenstaande in te gaan, en daarbij tevens aandacht te besteden aan de langer termijn visie op de jeugdzorg.

5. Wet op de jeugdzorg of Wet maatschappelijke ondersteuning?

De memorie van toelichting is aangepast in die zin dat is aangegeven waarom de Wet op de jeugdzorg is verkozen om de Centra voor Jeugd en Gezin te regelen.

In de memorie van toelichting is geen lange termijn visie op de jeugdzorg opgenomen. Op dit moment vindt een evaluatie van de Wet op de jeugdzorg plaats, die in het najaar van 2009 zal worden afgerond. Daarna zal een kabinetsstandpunt worden voorbereid. Het is niet zinvol om thans, daarop vooruitlopend, uitspraken te doen over de lange termijn.

6. De samenwerkende instanties

Het voorgestelde artikel 2c bepaalt dat de gemeenten afspraken maken met de bij algemene maatregel van bestuur nader aan te wijzen instellingen en overige dienstverleners die behoren tot de domeinen gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, werk en inkomen en openbare orde en veiligheid.

De gevolgde methode – omschrijving van brede beleidsterreinen – leidt er toe dat de reikwijdte van het voorstel niet nauwkeurig is bepaald.

De Raad merkt allereerst op dat de begrippen instelling en dienstverlener onduidelijk zijn en nadere bepaling behoeven. Verder meent de Raad op dat de reikwijdte van een wet zoveel mogelijk in die wet zelf geregeld dient te worden. Hij adviseert om de instellingen in de wet aan te wijzen en deze aanwijzing niet te delegeren naar algemene maatregel van bestuur.

6. De samenwerkende instanties

De in het voorstel genoemde domeinen waarbinnen de instellingen en overige dienstverleners werkzaam zijn en waarmee het college van burgemeester en wethouders afspraken moet maken, zijn breed omschreven. Dat is ook nodig. De jeugdketen is nu eenmaal zeer breed. Daarbinnen zullen via de algemene maatregel van bestuur de instellingen en overige dienstverleners wel nader worden aangewezen. Een nadere afbakening van de begrippen instellingen en dienstverleners is niet goed te geven. Welke instellingen en dienstverleners zullen worden aangewezen, kan variëren. Alleen al op het punt van de naamgeving zal dat naar verwachting regelmatig het geval zijn. Een beschrijving van de instellingen en dienstverleners op het niveau van de wet zou telkens tot aanpassing van de wet moeten leiden. Dat is niet gewenst. Ook het gevolg van de aanwijzing, namelijk het maken van afspraken, is niet dusdanig ingrijpend in juridische zin dat een dergelijke aanwijzing niet bij algemene maatregel van bestuur kan worden afgedaan.

7. Verwerking adviezen

In de toelichting ontbreekt een reactie van de regering op de ingewonnen adviezen.

De Raad adviseert de adviezen alsnog in de toelichting te bespreken en zo nodig het voorstel aan te passen.

¹ Memorie van toelichting op de Wmo, kamerstukken II 2004/05, 31 131, nr. 3, Artikelsge-wijze toelichting, Artikel 1, eerste lid, onder g, onderdeel 2°.

7. Verwerking adviezen

In de memorie van toelichting is een bespreking op hoofdlijnen van de adviezen opgenomen.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Afstemming met het bij Koninklijke boodschap van 6 februari 2009 ingediende voorstel tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijfsindex risico's jeugdigen (31 855).

Deze afstemming heeft geleid tot enige aanpassingen in het wetsvoorstel. In de eerste plaats is er voor gekozen om de artikelen in artikel I, onderdeel B, te vernummeren. Dit is gedaan omdat de artikelen van dit wetsvoorstel in de Wet op de jeugdzorg zullen voorafgaan aan de artikelen met betrekking tot de verwijfsindex. In de tweede plaats zijn een aantal begrippen congruent gemaakt met het wetsvoorstel verwijfsindex risico's jeugdigen. Gelijk aan laatstgenoemd voorstel wordt in het onderhavige voorstel nu de term «instantie» gebruikt in plaats van «instellingen en overige dienstverleners» en wordt «politie en justitie» gebruikt in plaats van «openbare orde en veiligheid». In artikel 1c, tweede lid, tweede volzin, is bovendien de zinsnede «het beheer» toegevoegd.

Verder zijn drie romeinse artikelen ingevoegd. Deze voorzien in de situatie dat het wetsvoorstel verwijfsindex risico's jeugdigen eerder, respectievelijk later in werking treedt dan het onderhavige wetsvoorstel.

9. De redactionele kanttekeningen zijn alle overgenomen.

10. Overig.

- De aanhef en considerans zijn aangepast om beide nieuwe taken van de gemeente (het organiseren van CJG's en de regierol over de jeugdketen) beter zichtbaar te maken.
- In artikel 1c, tweede lid, is voor alle duidelijkheid toegevoegd dat de afspraken schriftelijk dienen te worden gemaakt en zonodig op regionaal niveau. De memorie van toelichting is tevens overeenkomstig aangepast.
- Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om artikel 70 en artikel 71, eerste lid, onderdeel e, te doen vervallen. Hiermee wordt de eigen bijdrage in de kosten van de zorg voor een jeugdige met eigen inkomsten geschrapt. De berekening en inning van de eigen bijdrage is arbeidsintensief voor de zorgaanbieders, terwijl, gelet op de beperkte omvang van gevraagde de bijdrage, de kosten niet opwegen tegen de baten. In de praktijk blijkt dan ook dat zorgaanbieders vaak geen uitvoering geven aan het artikel. De memorie van toelichting is tevens overeenkomstig aangepast.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W13.08.0583/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- In Artikel I, onderdeel B, artikel 2b, artikel 2c, eerste lid, artikel 2d alsmede in Artikel I, onderdeel F, artikel 47a, vierde lid, «Burgemeester en wethouders» vervangen door: Het college van burgemeester en wethouders.
- In Artikel I, onderdeel B, Artikel 2b, tweede lid, onderdeel a, «bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder g, 2^o,» vervangen door: bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel g, onder 2^o.
- In Artikel I, onderdeel B, Artikel 2c, eerste lid, na «bedoeld in artikel 2b» toevoegen: , tweede lid.
- In Artikel I, onderdeel B, Artikel 2c, tweede lid, «genoemd» vervangen door: genoemde.
- In Artikel I, onderdeel B, Artikel 2c, derde lid, de verwijzing naar het gebruik van de verwijfsindex risicojongeren vermijden, nu dit wetsvoorstel nog niet tot wet is verheven.