

De minister voor Jeugd en Gezin
De heer Mr. A. Rouvoet

Postbus 16166

2500 BD Den Haag

Datum	Uw kenmerk	Ons kenmerk
27 oktober 2009	JZ/GZ 2939429	2009-0000595830

Inlichtingen bij	Doorkiesnummer
G.A. van Nijendaal/K.R. Veldhuijzen	070 - 426 7232/7234

Bijlagen

Onderwerp
Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar
gemeenten inzake de jeugdzorg

Geachte heer Rouvoet,

1.

Inleiding en samenvatting

Bij brief 30 juni jl. verzoekt u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) 'te adviseren op welke wijze provincies in staat gesteld kunnen worden om in te grijpen, indien vanuit gemeenten een bovengemiddeld beroep op de jeugdzorg wordt gedaan.' Bij deze voldoen de Raden aan uw verzoek.

Samenvatting

De vraag die aan de Raden is voorgelegd is hoe het beste invulling kan worden gegeven aan de mogelijkheid van een ingrijpingsbevoegdheid (generiek of specifiek) van provincies naar gemeenten. Deze vraag is gebaseerd op de stelling dat onvoldoende preventieve jeugdzorg bij gemeenten leidt tot een groter beroep op de provinciale jeugdzorg.

De jeugdzorgketen bestaat uit verschillende actoren met uiteenlopende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die onder verschillende bekostigingssystemen vallen. Er is sprake van een keten waarbij zwakke onderlinge relaties het doelmatig functioneren van de jeugdzorg belemmeren. De Raden interpreteren als achterliggende vraag bij de

adviesaanvraag hoe een afwenteling van kosten van de ene ketenpartner op de andere kan worden ondervangen.

De Raden erkennen dat een ontoereikend aanbod van preventieve lokale jeugdzorg één van de oorzaken is van een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg. De Raden zijn echter van oordeel dat er geen enkelvoudige causale relatie kan worden vastgesteld tussen een ontoereikend aanbod van preventieve lokale jeugdzorg en een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg. Een belangrijke oorzaak is gelegen in de werking van de Wet op de jeugdzorg en de organisatie van de jeugdzorgketen. Zo is er in de huidige situatie onvoldoende systematische analyse en terugkoppeling vanuit de Bureaus Jeugdzorg naar gemeenten over de instroom bij de provinciale jeugdzorg.

In combinatie met het ontbreken van een prikkel voor gemeenten om de meest (kosten)effectieve oplossing aan te bieden, draagt deze systematiek bij aan de grote vraag naar provinciale jeugdzorg.

Daarnaast signaleren de Raden dat vanwege het nagenoeg ontbreken van een terugleidingskader vanuit de jeugdzorg naar gemeentelijke (preventieve) lichte vormen van zorg, bijvoorbeeld in de vorm van begeleiding of maatschappelijk werk, er een schakel in de keten ontbreekt, die bevordert dat jeugdigen na behandeling in de jeugdzorg, duurzaam kunnen gaan functioneren in de eigen omgeving. De Raden veronderstellen dat preventief zorgaanbod aan 'uit de jeugdzorg terugkerende jeugdigen' bijdraagt aan voorkomen van een herhaald beroep op zware vormen van zorg op kosten van provincies.

Bij de vraag naar de mogelijkheden tot ingrijpen door de provincies gaat het in eerste aanleg om de vraag of een provinciale aanwijzingsbevoegdheid juridisch mogelijk is. Strikt genomen is een aanwijzingsbevoegdheid juridisch mogelijk, zij het dat hiervoor een ingrijpende aanpassing van zowel de Wet op de jeugdzorg als van de Wet maatschappelijke ondersteuning nodig is. Een wettelijke provinciale aanwijzingsbevoegdheid zou naar het oordeel van de Raden binnen het huidige stelsel van de jeugdzorg slechts zeer marginaal bijdragen aan de oplossing van de problemen, nog afgezien van de vraag of dit past binnen de wettelijke kaders en de praktische toepasbaarheid van het te ontwikkelen instrument.

De Raden achten een wettelijk verankerde provinciale aanwijzingsbevoegdheid jegens de gemeenten disproportioneel en daarmee ongewenst. In de optiek van de Raden leidt een provinciale aanwijzingsbevoegdheid tot extra bestuurslasten en -kosten zonder dat dit bijdraagt aan een snellere of adequater hulp aan jeugdigen. De recente

ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen is juist gericht op het verminderen van interbestuurlijke toezichts- en aanwijzingsrelaties. Zowel de invulling van het prestatieveld jeugd van de Wmo, de opbouw van de Centra voor jeugd en gezin (CJG's), als de provinciale jeugdzorg zijn volop in ontwikkeling. Binnen de bestaande wettelijke kaders dienen provincies met de gemeenten te komen tot een gezamenlijk gedragen doelstelling en overeenstemming over de wijze waarop een ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid bijdraagt aan de zorg voor jeugdigen.

De gemeenten hebben de plicht zorg te dragen voor een voldoende preventief aanbod. In de eerste plaats in het belang van het welzijn van de jeugdigen zelf, maar ook omdat dit uiteindelijk de meest (kosten)effectieve aanpak is.

Het is aan de provincies om vanuit hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg gemeenten daarbij te ondersteunen, hen te stimuleren en zonedig aan te spreken op hun taak. Dit in het belang van de jeugdigen voor wie snelle en adequate hulp zeer belangrijk is.

Naar het oordeel van de Raden draagt het optuigen van een juridisch instrument voor het beslechten van een interbestuurlijk dispuut over het al dan niet verwaarlozen van taken, niet bij aan het oplossen van de talrijke problemen binnen de jeugdzorgketen.

2.

Probleemstelling en afbakening

De adviesaanvraag komt voort uit de constatering in het rapport Financiering Provinciale Jeugdzorg (het rapport-Kaiser) en het advies van de Commissie Financiering Jeugdzorg (CFJ) dat onvoldoende preventieve jeugdzorg bij gemeenten leidt tot een groter beroep op de provinciale jeugdzorg. Een bovengemiddeld beroep op de jeugdzorg leidt tot provinciale uitgaven waar in de verdeling van de middelen voor de jeugdzorg naar de provincies geen rekening mee wordt gehouden.¹ Provincies ondervinden op deze wijze de financiële gevolgen van een kwantitatief en kwalitatief niet adequate uitvoering van de preventieve jeugdzorg door gemeenten. Dit is niet alleen een financieel-bestuurlijk probleem, een goede uitvoering van de preventieve jeugdzorg is eerst en vooral in het belang van jeugdigen en gezinnen met (lichte) opgroei- en opvoedproblemen.

De jeugdzorg staat volop in de politiek-bestuurlijke belangstelling. Er is een constante stroom van rapportages waarin een groot aantal problemen wordt

¹ Er is nog geen sprake van een objectieve verdeling daar wordt wel stapsgewijs aan gewerkt.

gesignaleerd rond de zorg voor jeugdigen. Die problemen betreffen niet alleen de sterk stijgende vraag naar zorg en het voortbestaan van wachtlijsten, maar ook de kosten van de jeugdzorg, (beleids)verkokering, complexiteit in het zorgaanbod, lange toeleidingstrajecten en uitval in zorgtrajecten. Ook worden genoemd een gebrek aan samenhang en samenwerking met belendende beleidsterreinen als het onderwijs en onvoldoende beschikbaarheid van opvoedingsondersteuning. Andere voorbeelden van gesignaleerde problemen zijn de gebreken in de ketenaanpak, lacunes in bevoegdheden, de complexe bekostigingsstructuur en de toerusting van overheden waar het hun (regie)rol betreft. In deze opsomming past ook het in de adviesaanvraag gesignaleerde probleem.

De hiervoor geschetste problemen maken het voor de Raden onontkoombaar om deze ogenschijnlijk beperkte adviesaanvraag naar de juridische mogelijkheden voor een provinciale aanwijzingsbevoegdheid in een iets breder perspectief te plaatsen. De Raden gaan bij de beantwoording van de adviesaanvraag in eerste aanleg uit van de bestaande kaders van het jeugdzorgbestel; de adviesaanvraag komt immers voort uit vragen die de huidige systematiek oproept. De Raden achten het niet opportuun om tijdens de thans lopende evaluatie van de Wet op de jeugdzorg vooruit te lopen op de uitkomsten van deze evaluatie, door nieuwe vergezichten of ingrijpende stelselwijzigingen te betrekken bij de beantwoording van de adviesaanvraag.

Uitwerking van de adviesaanvraag

Schetst hoofdstuk 1 een beeld van de adviesaanvraag, hoofdstuk 2 gaat in op de probleemstelling. Hoofdstuk 3 beschrijft de bestaande verdeling van taken en middelen op het terrein van de jeugdzorg. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag of er sprake is van een eenduidige relatie tussen de tekortschietende preventieve lokale jeugdzorg en een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg. In hoofdstuk 5 worden de juridische mogelijkheden voor een provinciale bevoegdheid tot ingrijpen gewogen. Hoofdstuk 6 gaat in op andere mogelijkheden binnen het huidige stelsel van jeugdzorg om de mogelijke effecten van een bovengemiddeld beroep vanuit de gemeenten op de provinciale jeugdzorg op een andere wijze te ondervangen. In hoofdstuk 7 wordt in een slotbeschouwing de conclusies in het perspectief geplaatst van de bestaande ketenverantwoordelijkheid in de jeugdzorg en de mogelijke toekomstige ontwikkelingen.

3.

Schets van het beleidsterrein

De verantwoordelijkheden in de jeugdzorg zijn op verschillende bestuurlijke niveaus belegd. Gemeenten zijn op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), prestatieveld 'jeugd', verantwoordelijk voor preventie, opvoedingsondersteuning en lichte vormen van zorg. Provincies zijn op grond van de Wet op de Jeugdzorg (Wjz) verantwoordelijk voor de zorg voor jeugdigen met een indicatie. De drie grootstedelijke regio's rondom Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, zijn in de Wet op de jeugdzorg gelijkgesteld met de provincies. De taken en verantwoordelijkheden van gemeenten en provincies liggen in elkaars verlengde. De totale doeluitkering (Bureau jeugdzorg en zorgaanbod bedraagt ruim 1,0 mld euro, voor de Brede Doel Uitkering (BDU) CJG voor de gemeenten is 289 mln euro beschikbaar, samen gaat het dus om ruim 1,3 mld euro.² Daarbij is nog geen rekening gehouden met de eigen middelen die provincies en gemeenten inzetten. Daarnaast gaat er nog zo'n 400 mln euro om in de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en 200 mln. in de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (jeugd-LVG). Deze zijn deels AWBZ gefinancierd.³

Gemeentelijk aandeel jeugdzorg

Het gemeentelijk zorgaanbod op het terrein van de jeugdzorg heeft voornamelijk een preventief karakter. Dit met het oogmerk om vroegtijdige interventie- en opvoedingshulp te kunnen bieden om daarmee onder andere zwaardere zorg te voorkomen. De preventieve jeugdzorg omvat een breed aanbod dat bestaat uit advies en informatie, vroegsignalering, toeleiding naar en uitvoering van lichte pedagogische hulp, maar ook de coördinatie van lokale zorg. De coördinatie van zorg is van belang omdat een adequate vorm van zorg aan jeugdigen en gezinnen immers niet zelden leidt tot inzet van een breed scala van andere algemene gemeentelijke zorg- en begeleidingsdisciplines, variërend van schoolverzuimaanpak tot arbeidsmarkttoeleiding en maatschappelijke ondersteuning van ouders/verzorgers, danwel de meer specifieke inzet van gezinscoaches en interventieteams. Een groot deel van deze taken behoort tot het algemene takenpakket van de gemeenten een ander deel maakt deel uit van het basismodel voor de Centra voor Jeugd en Gezin.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk XVII, nr. 2.

³ In de evaluatie naar de Wet op de jeugdzorg Wjz in 2009, zal doorzettingsmacht, één loket, één financieringsstroom (incl. jeugd-LVG en jeugd-GGZ) worden meegenomen. De Commissie Financiering Jeugdzorg heeft er overigens voor gepleit te komen tot een budget onder regie van de provincies.

De Centra voor Jeugd en Gezin zijn nog volop in ontwikkeling en kenmerken zich op dit moment door een veelvoud aan verschijningsvormen en werkwijzen. Het ontbreekt op dit moment aan een goed inzicht in de werking en ontwikkeling van de Centra voor Jeugd en Gezin. Er is ook nog geen sprake is van een landelijk dekkend netwerk van CJG's. Onlangs is een wetsvoorstel naar de Kamer gezonden, dat beoogt gemeentelijke taken op het gebied van de CJG's en de gemeentelijke regie op een 'sluitende jeugdketen' in de Wet op de Jeugdzorg vast te leggen. Kern van het voorstel betreft:

- 1) Het realiseren van sluitende afspraken tussen partijen uit de jeugdketen;
- 2) Het tot stand brengen van 'één gezin, één plan' door middel van zorgcoördinatie.

In het Bestuursakkoord Rijk-gemeenten (2007) is afgesproken dat in 2012 elke gemeente over een Centrum voor Jeugd en Gezin beschikt. Het Rijk stelt daar middels een Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin 289 miljoen euro per jaar voor beschikbaar. Het ligt in de bedoeling deze middelen na een evaluatie over te hevelen naar het gemeentefonds. In het Bestuursakkoord is ook aangekondigd dat het kabinet een besluit zal nemen of delen van de ambulante jeugdzorg die nu door provincies wordt aangeboden, naar de gemeenten kunnen worden overgeheveld.

Het provinciaal aandeel jeugdzorg

De provinciale jeugdzorg omvat ambulante jeugdhulpverlening, dagbehandeling, residentiële zorg en pleegzorg. De toegang tot deze zorg verloopt via het Bureau Jeugdzorg. Het Bureau Jeugdzorg stelt de diagnose en bepaalt de daarbij passende hulp en geeft indicaties daarvoor af.⁴ De provincies ontvangen een doeluitkering voor het Bureau Jeugdzorg en voor het provinciaal geïndiceerde hulpaanbod. De omvang van de beschikbare middelen voor de provinciale jeugdzorg bedragen ruim 1,0 miljard euro, waarvan ruim 885 miljoen euro voor het jeugdzorgaanbod. De huidige verdeelsystematiek voor het provinciale jeugdzorgaanbod houdt nog onvoldoende rekening met de geobjectiverde zorgvraag per provincie/stadsregio. Er is sprake van een historische verdeling die stap voor stap aanpassing ondervindt door meer rekening te houden met zogenaamde 'gewogen jeugdigen'.⁵

⁴ Het Bureau Jeugdzorg is ook verantwoordelijk voor de indicatiestelling die via de jeugdbescherming/jeugdreclassering en bijbehorende rechterlijke uitspraken binnenkomt.

⁵ De Commissie Financiering Jeugdzorg heeft zich uitgesproken voor een objectieve verdeling op basis van geobjectiverde kenmerken die de vraag naar jeugdzorg verklaren.

De huidige verdeelsystematiek voor het provinciale jeugdzorgaanbod is gebaseerd op het aantal jeugdigen per regio met een opslag voor potentiële probleemjongeren.

Eind 2009 zal een evaluatie van de Wet op de jeugdzorg worden uitgebracht.

4.

Omvang en aard van een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg

De grond voor de adviesaanvraag is dat als gevolg van onvoldoende beschikbaarheid, bereikbaarheid en kwaliteit van het voorliggende gemeentelijk jeugdzorgaanbod, de provincies met hogere uitgaven worden geconfronteerd. Voorafgaand aan de beantwoording van de adviesaanvraag moet echter de vraag worden beantwoord of er sprake is van een eenduidige en enkelvoudige relatie tussen een tekortschietende preventieve lokale jeugdzorg en een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg.

De voorzieningen in de lokale preventieve jeugdzorg dienen – als de eerste schakel in de keten - er voor te zorgen dat er geen onnodig beroep op zwaardere zorg wordt gedaan. Er blijkt slechts een indirecte getalsmatige onderbouwing voor het probleem te vinden door het aantal aanmeldingen bij Bureau Jeugdzorg dat niet wordt geaccepteerd in ogenschouw te nemen. In 2007 ging het om totaal 32% van de voorgelegde vragen, waarvan 1% werd doorgeleid naar de Raad voor de Kinderbescherming. Naar het oordeel van de Raden is dit een signaal dat het voorliggend aanbod aan preventieve jeugdzorg mogelijk onvoldoende is.

De Raden wijzen in dit verband op andere mogelijke verklaringen voor de bovenmatige toestroom naar de provinciale jeugdzorg. De aanmelding en afwijzing bij het Bureau Jeugdzorg wordt mogelijk ook beïnvloed door het onvoldoende aanbod van andere zorgvoorzieningen voor jeugdigen zoals de jeugd-LVG en jeugd-GGZ. Het voorleggen van een indicatie aan Bureau Jeugdzorg maakt soms ook onderdeel uit van het proces om duidelijkheid te verkrijgen over de aard van benodigde zorg. De criteria voor indicaties zijn daarbij overigens voor interpretatie vatbaar.

Er is in de huidige situatie nog onvoldoende systematische analyse en terugkoppeling vanuit de Bureaus Jeugdzorg over de instroom bij de jeugdzorg naar de gemeenten. De zorgketen is zo georganiseerd, dat van onvoldoende preventief optreden of onterecht doorverwijzen geen prikkel of signaal uitgaat naar de verantwoordelijke gemeente.

Bedacht moet worden dat in de Wet op de jeugdzorg wel het recht op geïndiceerde jeugdzorg is vastgelegd, maar dat er geen aanspraak bestaat op

de lichtere vormen van niet-geïndiceerde zorg die voor rekening komt van de gemeenten. Hierdoor wordt onbedoeld een zekere ‘opwaartse druk’ naar zwaardere zorg teweeggebracht. In combinatie met het ontbreken van een prikkel voor gemeenten om de meest kosteneffectieve oplossing aan te bieden, draagt deze systematiek bij aan de grote vraag naar provinciale jeugdzorg. Gegeven het vastgestelde budget voor jeugdzorg per provincie draaien de provincies op voor de extra kosten die daardoor ontstaan.

Het is overigens ook voorstelbaar dat juist een pro-actief gemeentelijk preventiebeleid met een laagdrempelig karakter en een nauwgezette monitoring van risicogroepen leidt tot een hogere vraag naar provinciale jeugdzorg.

Er is onvoldoende inzicht in de werking van de keten om een eenduidige en enkelvoudige causale relatie vast te stellen tussen een ontoereikend aanbod van preventieve lokale jeugdzorg en een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg. Het is in elk geval zeker niet de enige oorzaak. Het is daarom van belang inzicht te verwerven in de oorzaken van de sterke stijging van het beroep op jeugdzorg omdat dat dit inzicht bij kan dragen aan de oplossingen voor de verschillende problemen in de zorgketen. Dit alles neemt niet weg dat de Raden erkennen dat een ontoereikend aanbod van preventieve lokale jeugdzorg één van de oorzaken is van een bovenmatig beroep op de provinciale jeugdzorg.

5. De juridische mogelijkheden van een provinciale bevoegdheid tot ingrijpen

De adviesaanvraag is gericht op het scheppen van de mogelijkheid van een ingrijpingsbevoegdheid (generiek of specifiek) van provincies naar gemeenten, zoals naar aanleiding van ‘Kaiser’ is overeengekomen. Geconcludeerd wordt dat een bevoegdheid tot ingrijpen van de provincie op basis van de algemene taakverwaarlozingsregeling juridisch niet mogelijk is. De algemene taakverwaarlozingsregeling heeft immers slechts betrekking op situaties waarin een gemeente een besluit dat zij op grond van de wet dient te nemen, niet neemt. De wetgever is niet bevoegd een algemene regeling te treffen voor zogeheten lichte taakverwaarlozing in de autonome sfeer wat zou neerkomen op ingrijpen vanwege het niet of niet naar behoren uitvoeren van de overgelaten bevoegdheden tot regeling en bestuur van de huishouding.⁶ Het wettelijk kader voor de uitvoering van de preventieve taken van gemeenten met betrekking tot jeugd op basis van de Wet

⁶ Zie Memorie van toelichting bij concept voorstel tot wijziging van de Provinciewet, de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht (Wet revitalisering generiek toezicht); www.minbzk.nl

maatschappelijke ondersteuning (Wmo) stelt slechts dat de gemeente een plan dient te maken waarin zij doelstellingen, te bereiken resultaten en de wijze waarop zij die denkt te bereiken neerlegt (art. 3 Wmo).

Om toch uitvoering te kunnen geven aan de bestuurlijke afspraak tussen de minister van Jeugd en Gezin en het IPO om de provincies een mogelijkheid te geven in te grijpen bij gemeenten, indien het gemeentelijke preventieve jeugdbeleid of de uitvoering daarvan leidt tot een aantoonbaar hoger beroep op de provinciale jeugdzorg, is het de vraag of een wettelijke provinciale aanwijzingsbevoegdheid zodanig kan worden vormgegeven dat hiermee het probleem kan worden ondervangen.

In de adviesaanvraag wordt gewezen op de aanwijzingsbevoegdheid die de minister heeft op grond van de Wet op de jeugdzorg naar de provincies. Deze bevoegdheid houdt in dat de minister *'de provinciebesturen een aanwijzing kan geven met betrekking tot het provinciale beleidskader of het uitvoeringsprogramma, voor zover dit niet in overeenstemming is met de wet of het landelijke beleidskader, of, voor zover dit nodig is, voor de uitvoering van het provinciale beleidskader of het uitvoeringsprogramma'* (art. 33 Wjz).

Van belang hierbij is dat er een landelijk normerend beleidskader voor de provincies geldt. De aanwijzingsbevoegdheid ligt in het verlengde van de bekostigingsrelatie tussen het Rijk en de provincies. De minister mag van provincies verlangen dat zij de door hem ter beschikking gestelde middelen aanwenden op een wijze die in overeenstemming is met het landelijke beleid. De huidige praktijk leert overigens dat de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid een moeilijk te effectueren middel is. Een ministeriële aanwijzing is een *ultimum remedium* dat vooral uiting geeft aan een patstelling tussen de minister en de betreffende provincie. De aanwijzing leidt daarmee nog niet automatisch tot een oplossing van het geconstateerde gebrek.

Het provinciale beleidskader wordt eenmaal in de vier jaar vastgesteld na overleg met onder andere gemeenten. In het provinciaal beleidskader worden onder meer afspraken gemaakt over de inzet van de gemeenten bij vroegsignalering van problemen en het voorzien in lichte preventieve vormen van jeugdzorg (art. 30 lid 2 Wjz). Het provinciale beleidskader jeugdzorg behoeft goedkeuring van de minister. De Wet op de jeugdzorg bevat echter geen bepaling waarin gemeenten verplicht worden het lokale preventieve jeugdbeleid vast te leggen in een lokaal beleidskader. Ook bestaat er geen op de wet gebaseerde formele bekostigingsrelatie tussen de provincies en de gemeenten inzake de jeugdzorg. In de praktijk overigens faciliteren sommige provincies de gemeenten soms wel in deze taak.

Om een aanwijzingsbevoegdheid van de provincie op het terrein van de preventieve jeugdzorg mogelijk te maken, zouden zowel de Wet op de jeugdzorg als de Wet maatschappelijke ondersteuning moeten worden aangepast.

- Wijziging van de Wet op de jeugdzorg

In de Wet op de jeugdzorg zouden de gemeenten verplicht kunnen worden het lokaal jeugdbeleid in een beleidskader en uitvoeringsprogramma vast te leggen. Conform de bepalingen die gelden voor het provinciale beleidskader zou moeten worden bepaald dat het lokale beleidskader is afgestemd op het provinciale beleidskader. Als sluitstuk kan de verplichting worden opgelegd het lokale preventieve jeugdbeleid ter goedkeuring aan de provincie voor te leggen. Dit vergt een duidelijke omschrijving van de voorwaarden inclusief procedurele waarborgen.

- Wijziging van de Wet op de maatschappelijke ondersteuning

Het scheppen van een aanwijzingsbevoegdheid op het terrein van de preventieve jeugdzorg vergt ook een wijziging van de Wmo. Het gemeentelijk preventieve jeugdbeleid is van één van de negen taakvelden uit de Wmo waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. De Wmo bevat slechts een beschrijving van taakvelden. Gemeenten zijn verplicht in een Wmo-plan alleen aan te geven wat de doelstellingen zijn en hoe zij die denken te bereiken (art. 3 Wmo). De Wmo kent geen normstelling of besluitverplichting en gemeenten zijn autonoom in zowel het maken van het beleid als in de uitvoering ervan.

Binnen de Wmo zou voor het onderdeel van de preventieve jeugdzorg expliciet een verplichting moeten worden opgenomen dat hiervoor nadere afstemming met het provinciale jeugdbeleid is vereist. Bij het niet voldoen aan deze bepaling kan de provincie dan een aanwijzing geven aan de gemeente. De verhouding provincie-gemeenten is daarmee gelijkgeschakeld met de verhouding Rijk-provincies. De provinciale aanwijzingsbevoegdheid zou hetzelfde karakter krijgen als die van het rijk naar de provincies. Dit zou in feite betekenen dat het gemeentelijke preventieve jeugdzorgaanbod onder het regime van de Wet op de jeugdzorg worden gebracht.

Een aandachtspunt bij het wettelijk verankeren van de aanwijzingsbevoegdheid is de positie van de drie stadsregio's ten opzichte van de inliggende gemeenten; die stadsregio's hebben immers overeenkomstige taken als provincies maar komen tevens voort uit die gemeenten.

Strikt genomen is een aanwijzingsbevoegdheid juridisch mogelijk, zij het dat hiervoor een ingrijpende aanpassing van de betrokken wet- en regelgeving

nodig is. Naast aanpassing van de genoemde wetten, moeten ook waarborgen, normen en procedures worden vastgelegd waarin wordt vastgelegd wanneer en onder welke voorwaarden een aanwijzing geoorloofd is. Het is de vraag of de meerwaarde van een dergelijke goedkeuringsbevoegdheid deze ingrijpende wijzigingen in de bestaande wetten regelgeving rechtvaardigt.

De Raden hebben grote bedenkingen bij de wenselijkheid van een provinciale aanwijzingsbevoegdheid. Zij motiveren dat als volgt:

1. Een provinciale aanwijzingsbevoegdheid staat haaks op de grondslagen van de Wmo. De Wmo gaat uit van een sturingsfilosofie waarbij gemeenten integraal verantwoordelijk zijn voor het brede lokale zorgaanbod. Eén van de prestatievelden is 'jeugd'. De Wmo benadrukt de rol van de gemeenten als eerste overheid voor de burgers op het terrein van de zorg. Voor zover er bij lokaal jeugdbeleid op grond van de Wmo al sprake is van een medebewindstaak, betreft het hier een wel heel lichte vorm van medebewind, die bewust heel veel vrijheidsgraden aan gemeenten laat. Een wettelijke aanwijzingsbevoegdheid van de provincies betekent dat provincies mede verantwoordelijk worden voor het gemeentelijk voorzieningenniveau of taakvervulling op het terrein van de jeugdzorg. De benodigde wijziging in de Wmo leidt juist tot een wezenlijke verandering van het karakter van deze wet, waarbij het maken van lokale afwegingen nu een leidend principe is.
2. Gelet op de ontwikkelingen in de interbestuurlijke verhoudingen zoals onder andere tot uitdrukking komend in het concept wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht, is het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid niet passend.⁷ Specifieke toezichtinstrumenten uit bijzondere wetten, zoals aanwijzingen en goedkeuring vooraf, worden zoveel mogelijk afgeschaft. De generieke instrumenten uit de Gemeentewet en de Algemene wet bestuursrecht (taakverwaarlozing en schorsing & vernietiging) blijven als enige toezichtinstrumenten over en worden vereenvoudigd. Een provinciale aanwijzingsbevoegdheid past misschien nog wel naar de letter, maar niet in de geest van de richting waarin de interbestuurlijke betrekkingen zich ontwikkelen. Deze zijn gericht op het terugdringen van toezichtsvormen onder een gelijktijdige vergroting van het onderlinge vertrouwen, en op het versterken van het vertrouwen in de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden.

⁷<http://www.minbzk.nl/asp/download.aspx?file=/contents/pages/100567/consultatieversiewetrgt.pdf>

3. Het creëren van een provinciale aanwijzingsbevoegdheid vergroot de juridisch-bestuurlijke bureaucratie zonder dat het een wezenlijke bijdrage levert aan de oplossing van het probleem, het verlenen van zorg aan kwetsbare jeugdigen. Zoals uit de praktijk van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid ten opzichte van de provincies blijkt, staat het dreigen met het toepassen ervan synoniem met het vaststellen dat er een interbestuurlijke patstelling is ontstaan. Een aanwijzing draagt niet bij aan een betere zorgverlening aan jongeren.
4. Het vaststellen van een causale relatie tussen een bovenmatig beroep uit een gemeente op de provinciale jeugdzorg en het tekortschieten van de preventieve jeugdzorg in een gemeente is niet eenduidig. Het SCP constateert dat het niet mogelijk is de ontwikkeling van de vraag naar provinciale jeugdzorg van een voldoende inhoudelijke verklaring te voorzien. Gezien het feit dat het SCP geen mogelijkheden ziet de vraag naar jeugdzorg op provinciaal niveau te verklaren, lijkt het niet aannemelijk dat provincies dit wel zouden kunnen op het niveau van individuele gemeenten. Waar op provinciaal niveau nog enigszins sprake is van de ‘wet van de grote getallen’ waardoor uitschieters naar boven en naar beneden elkaar enigszins opheffen, leidt dit op de kleinere gemeentelijke schaal al snel tot het gevaar dat toevalstreffers het beeld zullen bepalen.
5. Waar de ministeriële bevoegdheid nog gebaseerd is op een bekostigingsrelatie tussen het Rijk en de provincie, ontbreekt die tussen de provincie en de gemeenten. Gemeenten bekostigen de uitgaven voor de preventieve jeugdzorg deels uit de autonome middelen en deels uit een rijksbijdrage. De gemeenten zijn in hoge mate vrij in de besteding van de beschikbare middelen.

Dit alles leidt tot de conclusie dat, hoewel een provinciale aanwijzingsbevoegdheid juridisch mogelijk is, de Raden deze als ongewenst van de hand wijzen. In de optiek van de Raden leidt het mogelijk maken van een provinciale aanwijzingsbevoegdheid tot extra bestuurslasten en -kosten. De ontwikkeling van de interbestuurlijke verhoudingen is juist gericht op het verminderen van interbestuurlijke toezichts- en aanwijzingsrelaties. Ook leidt het instrument niet tot snellere of adequater hulp aan jeugdigen.

Een derde overweging is dat zowel de uitvoering van de Wmo, de opbouw van de CJG's, als de provinciale jeugdzorg nog in ontwikkeling zijn. De Raden zijn van oordeel dat voor die ontwikkeling ruimte moet zijn voordat een besluit over vergaande mogelijkheden tot ingrijpen wordt ingevoerd.

Ten tijde van de afspraken die voortkwamen uit het rapport van de commissie-Kaiser waren deze ontwikkelingen nog niet in beeld, respectievelijk nog niet gaande.

6.

Andere mogelijkheden binnen het huidige stelsel van jeugdzorg om de mogelijke effecten van een bovengemiddeld beroep vanuit de gemeenten op de provinciale jeugdzorg te ondervangen

In de huidige verdeling van taken in de jeugdzorgketen ontbreekt het vooral aan een helder omlinjnde gezamenlijk gedragen doelstelling in het jeugdbeleid en overeenstemming over de daarvoor benodigde inzet van alle betrokken actoren. Dit is naar het oordeel van de Raden het achterliggende probleem waar de nu voorliggende adviesaanvraag uit voortkomt. Van primair belang is daarom dat alle betrokkenen bij de jeugdzorg handelen vanuit een gezamenlijk gedragen doelstelling en er een eenduidig beeld is van de wijze waarop een ieder vanuit zijn verantwoordelijkheid daaraan bijdraagt.

De provincies dienen uit hoofde van hun regietaak op het terrein van de jeugdzorg met gemeenten te komen tot een wederzijdse afstemming over de inzet en betrokkenheid bij het bieden van de voor jeugdige meest doelmatige en effectieve vorm van zorg (art. 30 lid 2 sub b Wjz). Dit kan ook taakstellend gebeuren. In gezonde bestuurlijke verhoudingen moeten betrokken overheden elkaar kunnen aanspreken op de resultaten zonder de dreiging van een aanwijzing. De provincies zullen meer energie moeten steken in een systematische analyse en terugkoppeling naar de gemeenten over de toekenningscriteria en de reden van afwijzing van indicaties door het Bureau Jeugdzorg. Dit draagt bij aan het inzicht van de verantwoordelijke gemeente. Een bestuurlijke competentiestrijd is niet in het belang van een effectieve en doelmatige zorg aan jeugdigen.

De Raden zijn van oordeel dat positieve *incentives* vanuit de provincies naar verwachting effectiever werken dan de dreiging van een aanwijzing. De provincies vervullen niet alleen een provinciale steunfunctie voor de Wmo; ook binnen de provinciale jeugdzorg bestaat de mogelijkheid om op een gerichte wijze gemeenten te ondersteunen bij het vormgeven van hun preventie-activiteiten.

Gemeenten beschikken over de (financiële) middelen om invulling te geven aan hun preventieve taakveld van de jeugdzorg (voornamelijk via de Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin). Het is aan gemeenten om de verantwoordelijkheid die zij voor hun jeugdige inwoners hebben, te vertalen in een adequaat preventief zorgaanbod. De ontwikkeling van de Centra voor

Jeugd en Gezin en de grote beleidsvrijheid die de Wmo gemeenten biedt, geeft gemeenten alle ruimte om deze verantwoordelijkheid te nemen, maar ook de morele plicht om deze waar te maken.

De Raden pleiten ervoor om de in gang gezette ontwikkelingen zoals de inrichting van CJG's en de verbreding van de regierol van gemeenten, onder andere in de richting van het onderwijs, eerst een kans te geven. Dat laat onverlet dat in dit proces wel meer aandacht voor een doelgerichte aanpak mag komen en gemeentelijke beleidsvrijheid geen vrijbrief is voor vrijblijvendheid; het gaat om kwetsbare inwoners voor wie tijdige zorg in veel gevallen grotere problemen in hun toekomst voorkomt. Het is aan de provincies vanuit hun verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg gemeenten daarbij te ondersteunen, te stimuleren en zonedig op aan te spreken. Dit in het belang van de jeugdigen.

De Raden vragen aandacht voor het nagenoeg ontbreken van een terugleidend kader, vooral voor die jeugdigen die zware vormen van zorg ontvingen vanuit het provinciaal kader. Wanneer zij zijn uitbehandeld is het voorstelbaar dat zij behoefte hebben aan lichte zorg en begeleiding van gemeentewege, opdat zij met die ondersteuning in staat zijn 'het gewone leven' weer op te pakken.

7.

Slotbeschouwing

De Raden stellen vast dat de jeugdzorgketen bestaat uit een groot aantal actoren met uiteenlopende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden die onder verschillende bekostigingssystemen vallen. De Raden constateren dat sprake is van een keten waarbij zwakke onderlinge relaties het doelmatig functioneren van de jeugdzorg onder druk zetten. Het achterliggende vraagstuk is hoe een afwenteling van kosten van de ene ketenpartner op de andere is te ondervangen.

Vooropgesteld zij dat het zo veel mogelijk hulp bieden aan een kind in de eigen omgeving, in overeenstemming met de meest recente inzichten rond het welzijn van kinderen, de voorkeur verdient. In algemene zin zijn de baten van preventief beleid echter niet eenvoudig kwantificeerbaar, ze zijn hooguit indicatief en in vergelijkende zin achteraf te reconstrueren in vergelijkend onderzoek. Bestuurlijk en financieel vallen de effecten van het preventiebeleid ook niet toe aan de gemeenten die hiervoor verantwoordelijk zijn. De voordelen vallen toe aan het rijk of de provincie. Van deze omstandigheid gaat geen automatische prikkel uit om efficiënt en pro-actief lokaal

jeugdpreventiebeleid te ontwikkelen of dat duurzaam te blijven uitvoeren.

Het voorkomen van afwenteling van kosten vergt binnen het huidige stelsel van jeugdzorg vooral bestuurlijke afstemming tussen provincies en gemeenten. De voortdurende maatschappelijke aandacht en de grote betrokkenheid van bestuurders op alle niveaus biedt perspectief op een constructieve dialoog ten behoeve van de kwetsbare groep waarvoor men in gezamenlijkheid verantwoordelijkheid draagt.

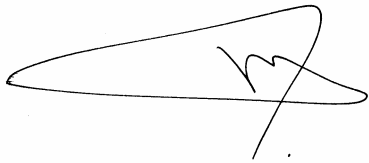
De gewenste aanwijzingsbevoegdheid van de provincies gaat voorbij aan de werkelijke problemen in de keten van de jeugdzorg. De huidige problemen van onder andere de oplopende provinciale kosten en de wachtlijsten in de jeugdzorg zijn maar ten dele zijn toe te schrijven aan het gebrekkige preventieve zorgaanbod (zie hoofdstuk 4). Een provinciale aanwijzingsbevoegdheid binnen het huidige stelsel van de jeugdzorg zou slechts zeer marginaal bijdragen aan de oplossing van de problemen, nog afgezien van de vraag of dit past binnen de wettelijke kaders en de praktische toepasbaarheid. Overigens is het ook de vraag of het verhogen van de provinciale budgetten voor de jeugdzorg wel de meest doelmatige oplossing is van het vraagstuk. Voor complexe problemen volstaan enkelvoudige oplossingen op onderdelen van de beleidsketen niet.

Het afwentelingsvraagstuk is inherent aan de huidige verdeling van de verantwoordelijkheden binnen de keten van de jeugdzorg. Het ondervangen van afwenteling van kosten kan door het beperken van het aantal ketenpartners, bijvoorbeeld door één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het gehele aanbod van jeugdzorg. Door het in één hand leggen van de afweging worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg. Een andere optie binnen het huidige stelsel is het inbouwen van een financiële prikkel inbouwen door gemeenten een bijdrage te vragen voor aanmeldingen bij het Bureau Jeugdzorg. Binnen het beschikbare budget hebben gemeenten dan een financieel belang bij het voorkomen van onterechte doorverwijzingen. In het licht van de algemene zorgtaak van gemeenten ligt het voor de hand de rol van de gemeenten op het terrein van de lichte ambulante jeugdzorg te versterken.

De Raden wensen echter niet vooruit te lopen op de uitkomsten van de evaluatie van de jeugdzorg. In de evaluatie wordt de werking van het gehele jeugdzorgstelsel onderzocht en wijzigingen in het jeugdzorgstelsel zijn beter te doordenken wanneer de resultaten van de

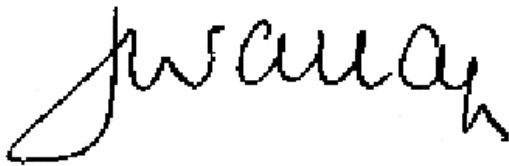
evaluatie voorhanden zijn. Gezien de grote diversiteit aan problemen in de jeugdzorg lijkt de noodzaak van een stroomlijning van de jeugdzorgketen echter onvermijdelijk. De Raden zijn bereid u bij het uitwerken daarvan van advies te dienen.

De voorzitter van de Raad voor de financiële verhoudingen,

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, sweeping loop followed by a vertical line and a horizontal stroke.

Mr. M.A.P. van Haersma Buma

De voorzitter van de Raad voor het openbaar bestuur,

A handwritten signature in black ink, featuring a large, stylized 'J' followed by several loops and a horizontal stroke.

Drs. J. Wallage

De secretaris,

A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized 'B' followed by several horizontal strokes.

Dr. C.J.M. Breed

