

Vergaderjaar 1999–2000

**26 826**

## **Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening in verband met de gelijkstelling van stadsregio's met een provincie**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **ALGEMEEN**

Vanaf 1 juli 1994 is de Kaderwet bestuur in verandering (Kaderwet) gefaseerd in werking getreden. Per 1 juli 1995 is bij die wet voor het terrein van de jeugdhulpverlening de gelijkstelling van de grootstedelijke regio's Amsterdam, Rotterdam en 's-Gravenhage met de provincie komen te vervallen. Tengevolge daarvan werden de provincies, in casu Noord-Holland en Zuid-Holland, verantwoordelijk voor de planning en bekostiging van de regionale voorzieningen voor de jeugdhulpverlening. De Kaderwet maakt het mogelijk om taken en bevoegdheden o.a. op het terrein van de jeugdhulpverlening over te dragen aan de zeven in die wet genoemde samenwerkingsgebieden (regionaal openbare lichamen: ROL), waaronder die waarin bovengenoemde steden liggen. Deze overdracht is in de praktijk ook geschied. Deze overdracht van taken en bevoegdheden creeërt echter niet een – voor het verschaffen van de doeluitkering vereiste – rechtstreekse relatie tussen het Rijk en de ROL's. Het gevolg daarvan is dat het verstrekken van gelden door het Rijk aan de betreffende ROL's zonder tussenkomst van de provincie – hetgeen na de wetwijziging van 1994 praktijk bleef – een wettelijke basis ontbeert. De Algemene Rekenkamer heeft hier aandacht voor gevraagd.

Het onderhavige wetsvoorstel beoogt te komen tot een tijdelijke reparatie van de oorspronkelijke (gelijkstellings)situatie. Daarmee wordt de thans reeds bestaande situatie (tijdelijk) gecodificeerd. Het tijdelijk karakter van deze wetwijziging is ingegeven vanuit de wens om daarmee niet vooruit te lopen op de uitkomsten van de evaluatie van de Kaderwet en evenmin op de voorgenomen Wet op de jeugdzorg.

#### **1. De periode tot aan de Kaderwet bestuur in verandering**

Ingevolge artikel 4 van de Wet op de jeugdhulpverlening (Wjhv) wijzen de provinciale besturen gebieden aan die voor de toepassing van de wet als regio worden aangemerkt. Alleen gebieden die samenvallen met één of meer samenwerkingsgebieden als bedoeld in artikel 2 van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) kunnen als regio worden aangemerkt.

Tot aan 1992 voorzag de Wjhv er in dat de vier grote gemeenten

(Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht) te zamen met de gemeenten waarmee zij een samenwerkingsgebied als bedoeld in artikel 2 van de Wgr vormden, voor de toepassing van de Wjvh gelijkgesteld werden met een provincie. De gemeente Utrecht heeft van deze wettelijke mogelijkheid nooit gebruik gemaakt.

Met de wet van 14 februari 1992 tot wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening met betrekking tot de regio-indeling rond de vier grote gemeenten (Stb. 115) werd daarnaast de mogelijkheid geopend dat taken en bevoegdheden werden toebedeeld aan een kleiner samenwerkingsverband van gemeenten rond de vier grote steden dan het samenwerkingsverband op grond van artikel 2 van de Wgr. Ook dit kleinere samenwerkingsverband werd met een provincie gelijkgesteld.

In de praktijk was namelijk gebleken dat het hanteren van de regio-indeling, bedoeld in artikel 2 Wgr, op problemen stuitte. Het op voldoende wijze behartigen van de jeugdhulpverleningsbelangen maakte het noodzakelijk te kunnen beschikken over de mogelijkheid de grenzen van het samenwerkingsgebied aan te passen. Daarbij werd aangesloten bij de ruimte die in de artikelen 5 en 7 van de Wgr bestond om tot afwijking van de gebiedsindeling te komen.

Wel was vereist dat alle gemeenten in het samenwerkingsgebied, bedoeld in artikel 2 Wgr, daarom verzochten. Bovendien moest worden aangetoond dat de aard van het belang (i.c. het jeugdhulpverleningsbelang) of de schaal waarop dat gebeurde voor het samenwerkingsgebied een bijzondere aanleiding opleverde tot afwijking van de indeling van artikel 2 Wgr (kamerstukken II 1990/91, 22 165, nr. 3, blz. 1 tot en met 3; 1991/1992, 22 165, nr. 5, blz. 3/4).

Met de wetwijziging van 1992 werd overigens niet vooruitgelopen op de bestuurlijke ontwikkelingen in het algemeen en meer in het bijzonder in de regio's rond de grote steden. Uitdrukkelijk is aangegeven dat indien ontwikkelingen in het kader van de bestuurlijke vernieuwing in de toekomst daartoe aanleiding zouden geven de Wjvh op dit punt gewijzigd zou worden.

Aanpassing van artikel 4 was geboden, omdat met ingang van 1 januari 1992 het grootste gedeelte van de jeugdhulpverlening is gedecentraliseerd naar de provincies en de grootstedelijke regio's, die met een provincie gelijkgesteld waren. Met ingang van die datum dienden derhalve de verantwoordelijke besturen de belangen van de jeugdhulpverlening, die samenhangen met de planning en financiering van voorzieningen, ook zelf te kunnen behartigen (kamerstukken II 1991/92, 22 165, nr 5, blz. 1 tot en met 4).

## **2. De periode na inwerkingtreding van de Kaderwet bestuur in verandering**

Vanaf 1 juli 1994 is de Kaderwet gefaseerd in werking getreden. Ingevolge artikel 54 van die wet is artikel 4 van de Wjvh komen te luiden zoals dit nu geldt. De wijziging van artikel 4 Wjvh, inwerking getreden met ingang van 1 juli 1995 betekende dat per die datum de mogelijkheid van gelijkstelling van de grootstedelijke regio's met een provincie kwam te vervallen. De Kaderwet, die van toepassing is op een zevental samenwerkingsgebieden, waaronder die rond de steden Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht, beoogt de totstandkoming van een slagvaardig regionaal bestuur fasegewijs te bevorderen. In de praktijk was gebleken dat met name in stedelijke gebieden bovenlokale vraagstukken niet op een samenhangende wijze tot een oplossing gebracht konden worden. De gemeenten in de in de wet aangegeven samenwerkingsgebieden moeten allereerst voorzien in een gemeenschappelijke regeling op basis van de Wgr waarbij een regionaal openbaar lichaam wordt ingesteld.

Daarbij is een aantal bepalingen opgenomen waarmee deze gemeenschappelijke regeling en de Wgr zijn ontdaan van elementen van vrijwilligheid en vrijblijvendheid. Daarnaast worden aan de gemeenschappelijke regeling eisen gesteld ondermeer ten aanzien van het door het regionaal openbaar lichaam uit te oefenen takenpakket.

Dit minimumpakket aan taken en bevoegdheden heeft betrekking op beleidsinhoudelijke knelpunten, welke op regionaal niveau aanpak behoeven, zoals die zich onder meer voordoen op het terrein van de ruimtelijke ordening, de volkshuisvesting, het verkeer en vervoer, het milieu en de economische ontwikkeling.

Deze taken en bevoegdheden moeten worden overgedragen aan het regionaal openbaar lichaam. Voorzover de Kaderwet geen uitdrukkelijke melding maakt van een aan het openbaar lichaam toegekende bevoegdheid en taak is die verplichting er niet. Wel is in artikel 20 van de Kaderwet voorzien in de mogelijkheid dat provincies zelf taken en bevoegdheden van de provincie aan het regionaal openbaar lichaam overdragen. Daarbij is artikel 107 van de Provinciewet van overeenkomstige toepassing verklaard.

### **3. De gevolgen van de Kaderwet bestuur in verandering voor de jeugdhulpverlening**

Door de wijziging van de Wjvh in de Kaderwet, waarbij het tweede en derde lid van artikel 4 zijn komen te vervallen en niet is voorzien in een expliciete overdracht van de provinciale taken in het kader van de jeugdhulpverlening, zijn in beginsel de provincies verantwoordelijk voor planning en bekostiging van de regionale voorzieningen van jeugdhulpverlening, tenzij zij op grond van artikel 20 van de Kaderwet er de voorkeur aan geven de taken ten aanzien van deze voorzieningen aan het regionaal openbaar lichaam over te dragen. Uitdrukkelijk is, onder verwijzing naar het tijdelijke karakter van de wetswijziging van 1992, geopteerd voor deze aanpassing, omdat het niet de bedoeling was een bestuurlijke uitzonderingssituatie te laten bestaan voor de Wjvh.

De Wjvh zou op deze wijze dezelfde bestuurlijke mogelijkheden kennen zoals die op tal van andere terreinen van toepassing zijn. Dat zou allereerst een verruiming van de mogelijkheden van verdergaande decentralisatie betekenen, omdat de Kaderwet op een groter aantal samenwerkingsgebieden betrekking heeft dan de in de Wjvh tot dan toe genoemde.

Bovendien werden voor de drie stedelijke gebieden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) die op dat moment op basis van artikel 4 over de provinciale status voor wat betreft de jeugdhulpverlening beschikten, geen bestuurlijke wijzigingen voorzien. Het lag immers voor de hand dat de provincie aan de regionale openbare lichamen waarin deze steden waren gelegen, de desbetreffende bevoegdheden zouden overdragen (kamerstukken II 1992/93, 23 048, nr. 3, blz. 90 en nr. 7, blz. 130/131). Inderdaad heeft de bestaande situatie zich voortgezet en is het regionaal openbaar lichaam verantwoordelijk gebleven voor de uitvoering van de jeugdhulpverlening. Daarbij moesten echter wel de bestaande regio-grenzen van de jeugdhulpverlening worden aangepast aan de bij de Kaderwet passende algemene bestuurlijke indeling. De Kaderwet kent immers niet de mogelijkheid van de kleinere samenwerkingsgebieden. Deze aanpassing bracht voor de jeugdhulpverlening met zich mee dat in ieder geval de bestuurlijke autoriteit opnieuw formeel moest worden aangewezen. Daarnaast diende ook de herschikking voor de doeleitkering jeugdhulpverlening tussen de betreffende provincie en het nieuw te vormen regionaal bestuur plaats te vinden (kamerstukken II 1993/94, 23 048, nr. 13, blz. 82).

In aansluiting op artikel 54 van de Kaderwet, dat met ingang van 1 juli 1995 in werking is getreden, hebben de provinciale staten van de provincies van Noord-Holland en Zuid-Holland hun bevoegdheden in het kader van de jeugdhulpverlening overgedragen aan de onderscheidene regionale openbare lichamen.

Voor het grootstedelijke gebied Amsterdam was de behartiging van de taak van de jeugdhulpverlening overgegaan naar het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA). Bij besluit van Provinciale Staten van Noord-Holland van 2 september 1996 is dan ook aan het algemeen bestuur van het ROA, voor het grondgebied van de daaraan deelnemende gemeenten, en tot uiterlijk het einde van de fase van het bestaan van het regionaal openbaar lichaam, bedoeld in de Kaderwet, de bevoegdheid tot het plannen en bekostigen van de regionale voorzieningen voor jeugdhulpverlening overgedragen. Er behoefde in dit geval geen aanpassing van regiogrenzen plaats te vinden, zodat volstaan kon worden met de overdracht van bevoegdheden. Omdat het een formalisering betrof van de actuele feitelijke situatie waren er aan de overdracht ook geen financiële en personele consequenties verbonden.

De overdracht van de taken en bevoegdheden van de grootstedelijke gebieden Rotterdam en Den Haag lag enigszins gecompliceerder, omdat in deze gevallen wel sprake was van gewijzigde regiogrenzen. Bij besluit van Provinciale Staten van Zuid-Holland van 31 maart 1995, nummer 4359 zijn de bevoegdheden aan het regionaal openbaar lichaam (hierna: ROL) Stadsregio Rotterdam, respectievelijk ROL Stadsgewest Haaglanden overgedragen. Voor Rotterdam waren de taken gedeeltelijk afkomstig van het grootstedelijk gebied Rotterdam, gedeeltelijk berustten zij bij het provinciaal bestuur. Een soortgelijke situatie deed zich voor met betrekking tot Den Haag.

De overdracht van de provinciale taken en bevoegdheden had betrekking op instellingen jeugdhulpverlening die gevestigd waren (en ook nu nog gevestigd zijn) in gemeenten die met ingang van 1 juli 1995 behoren tot de ROL-regio, maar die nooit behoord hebben tot de grootstedelijke regio's.

Voorts is voorzien in het overgaan van de doeluitkeringen van de provincie en het grootstedelijke gebied naar de ROL-regio en is overeenstemming bereikt over de personele consequenties. Tenslotte is voldaan aan de vereisten van artikel 107 van de Provinciewet.

Hoewel artikel 20 van de Kaderwet de mogelijkheid biedt het uitoefenen van taken en bevoegdheden door een regionaal openbaar lichaam mogelijk te maken, betekent dit niet dat daarmee ook deze nieuwe stadsregio's met een provincie gelijkgesteld zijn. Met het overdragen van bevoegdheden en taken op het terrein van de jeugdhulpverlening met de daarbij behorende middelen door de provincie is dan ook niet een rechtstreekse relatie tussen het Rijk en de stadsregio's gecreëerd. Steeds is de tussenkomst van provinciale staten vereist. Dit leidt ertoe dat het verstrekken van gelden door het Rijk aan stadsregio's zonder tussenkomst van de provincie – hetgeen ook na de wetswijziging van 1995 praktijk bleef – een wettelijke basis ontbeert.

De Algemene Rekenkamer heeft hierop in zijn Rechtmatigheidsonderzoek 1997 (kamerstukken II 1997/98, 26 100, nrs. 1–2, blz. 284) gewezen, om welke reden hij heeft aangedrongen op een expliciete gelijkstelling in de wet.

Ter uitvoering van de Wjvh vindt regelmatig overleg plaats tussen de verschillende overheden, te weten het Rijk enerzijds en het Interprovinciaal Overleg en de grote steden anderzijds. Laatstgenoemden nemen in dat overleg een zelfstandige positie in, die zij willen behouden.

Om vorengenoemde redenen dient in gelijkstelling te worden voorzien, waartoe het wetsvoorstel strekt.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I, onderdeel A**

Aan de bestaande tekst van artikel 4 is een nieuw tweede lid toegevoegd, waarin de gelijkstelling van de samenwerkingsgebieden rond de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Den Haag (artikel 2, onderdelen a, b en c, van de Kaderwet) met de provincie is neergelegd.

Van deze gelijkstelling is alleen sprake indien de provincie overeenkomstig artikel 20 van de Kaderwet haar bevoegdheden en taken in het kader van de jeugdhulpverlening heeft overgedragen aan het bestuur van het openbaar regionaal lichaam van dat samenwerkingsgebied. Daarbij moet ook zijn voldaan aan de vereisten van artikel 107 van de Provinciewet.

De samenwerkingsgebieden waarop deze gelijkstelling betrekking heeft zijn expliciet genoemd, omdat alleen deze gebieden met provincies waren gelijkgesteld. Bovendien doet de hier bedoelde overdracht van bevoegdheden zich op dit moment alleen in die stadsregio's voor, terwijl het niet in de bedoeling ligt deze gelijkstelling uit te breiden tot andere in de Kaderwet genoemde samenwerkingsgebieden, zolang nog geen definitieve beslissingen zijn genomen omtrent bestuurlijke vernieuwingen. Door aan te sluiten bij artikel 20 van de Kaderwet heeft de wetswijziging op dit punt in de voorgestelde vorm een tijdelijk karakter. De Kaderwet moet immers nog geëvalueerd worden, op welke evaluatie niet reeds thans moet worden vooruit gelopen. Na de evaluatie zal worden bezien of voor de jeugdhulpverlening op dit punt regelgeving noodzakelijk is. Door de gekozen formulering hebben wijzigingen van de Kaderwet immers ook gevolgen voor de Wjvh.

Evenmin wordt vooruitgelopen op de uitkomsten van de nog te voeren discussie in het kader van de nieuwe Wet op de jeugdzorg (kamerstukken II 1998/99, 26 211 nr. 4).

Met deze gelijkstelling wordt uitsluitend bereikt dat de stadsregio's Amsterdam, Rotterdam en Den Haag rechtstreeks in aanmerking blijven komen voor een jaarlijkse specifieke uitkering ter bestrijding van de door hen te maken kosten voor jeugdhulpverlening (artikel 13 Wjvh). Op deze wijze wordt voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de tot op heden bestaande praktijk en wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer.

### **Artikel I, onderdeel B**

De regeling van de gelijkstelling in artikel 4 heeft ook gevolgen voor artikel 55 in die zin dat ook in laatstgenoemd artikel sprake zal moeten zijn van een samenwerkingsgebied dat ingevolge artikel 4, tweede lid, gelijkgesteld is met een provincie.

De nieuwe tekst van onderdeel b van het eerste lid is om die reden aangepast. Inhoudelijk gezien wordt geen wijziging aangebracht.

### **Artikel II**

Aan het wetsvoorstel is terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 1999. Hiermee wordt in ieder geval over het lopende jaar aan het verstrekken van gelden door het Rijk aan het Regionaal Orgaan Amsterdam, het Regionaal Openbaar Lichaam Stadsregio Rotterdam en het Regionaal Openbaar Lichaam Stadsgewest Haaglanden een wettelijke basis verstrekt. Daarmee wordt de bestaande onwenselijk geachte situatie tot een minimum teruggebracht.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,  
A. M. Vliegthart