

Kenmerk	W13.04.0211/III
Datum advies	10 september 2004
Vindplaats	Bijvoegsel Staatscourant 11 januari 2005, nr 7

Volledige tekst

Ontwerpbesluit houdende regeling van uitkeringen aan provincies op grond van de Wet op de jeugdzorg (Tijdelijk besluit uitkeringen jeugdzorg), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 1 juni 2004, no.04.002111, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regeling van uitkeringen aan provincies op grond van de Wet op de jeugdzorg (Tijdelijk besluit uitkeringen jeugdzorg), met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit strekt ertoe regels te stellen ten aanzien van de door het Rijk aan de provincie te verstrekken uitkeringen ten behoeve van in het bijzonder de door bureau jeugdzorg uit te oefenen taken en de door de zorgaanbieders te verlenen jeugdzorg en geeft daarmee uitvoering aan artikel 39 van de Wet op de jeugdzorg (WJZ). Het betreft een tijdelijke regeling voor een periode van twee jaar tot 1 januari 2007. In deze periode wordt verder gewerkt aan de ontwikkeling en invoering van een nieuwe financieringssystematiek. Op basis van onder andere de inzichten die tijdens dit proces verkregen worden zal een nieuw besluit tot stand worden gebracht.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt opmerkingen met betrekking tot de inhoud en berekening van de uitkering, de overgangsperiode naar de WJZ en enige andere opmerkingen. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Inhoud en berekening van de uitkering

a. De uitkering bureau jeugdzorg is onder meer samengesteld uit een bedrag voor de justitiële taken (de uitvoering van de voogdij, gezinsvoogdij en de jeugdreclassering), bedoeld in artikel 10, eerste lid, onderdelen a tot en met d, WJZ. De middelen (afkomstig van de begroting van Justitie) worden verwerkt in een doeluitkering. Bij het bepalen van de hoogte wordt uitgegaan van het aantal gerealiseerde maatregelen in het tweede jaar, voorafgaande aan het jaar waarvoor de uitkering wordt verstrekt (t-2). *(zie noot 1)*

Uit de toelichting bij het ontwerpbesluit blijkt dat hiervoor gekozen is omdat in het kader van het beperken van de administratieve lastendruk nacalculatie niet meer plaatsvindt. Het direct bij de verstrekking vaststellen van de uitkering kan alleen indien men beschikt over daarvoor noodzakelijke gegevens. De cijfers over het lopende jaar zijn echter nog niet beschikbaar, wel die van het jaar daarvoor.

De voorgestelde financieringssystematiek kan (ingrijpende) gevolgen hebben voor de provincies. Uitgangspunt is dat de subsidiëring van de bureaus jeugdzorg volledig de

verantwoordelijkheid wordt van de provincies en de grootstedelijke regio's. Weliswaar bestaat op grond van artikel 3, eerste lid, de mogelijkheid de uitkering voor het bureau jeugdzorg aan te passen als duidelijk is dat zich een sterk afwijkende ontwikkeling voordoet van de behoefte aan deze taken en aannemelijk is dat deze ontwikkeling zich ook in het jaar waarop de uitkering betrekking heeft zal voordoen. Dit is echter beperkt tot de (extra) gelden voorzover deze in de begroting ter beschikking zijn gesteld.

Gelet op het feit dat rechterlijke uitspraken over maatregelen van kindbescherming en in het kader van de jeugdreclassering altijd moeten worden uitgevoerd, bezuinigingen op gezinsvoogdij en jeugdreclassering zijn aangekondigd, en de recentelijk gesignaleerde problemen rond de opvang van gedragsgestoorde jongeren (die tijdelijk worden opgevangen in gesloten justitiële inrichtingen) om een adequate oplossing vragen (zie noot 2), moet betwijfeld worden of de provincies aan hun taakstelling kunnen voldoen. Een "gedateerd" budget voor de justitiële taken lijkt zich hiermee in ieder geval niet goed te verdragen. De Raad geeft in overweging nader te bezien op welke wijze zoveel mogelijk kan worden aangesloten bij de in 2004 (respectievelijk 2005 voor de bepaling van de hoogte van de uitkering voor 2006) gerealiseerde maatregelen. In ieder geval dient in de toelichting te worden besproken hoe in de zich voordoende financiële problematiek zal worden voorzien.

b. In de brief van de bewindslieden op de reactie van het Interprovinciaal Overleg van 22 maart 2004 (zie noot 3) wordt met betrekking tot de financiering van deze taken opgemerkt dat ten behoeve van de overgang naar de WJZ voor de bepaling van de doeluitkering bureau jeugdzorg voor 2005, gerekend zal worden met het aantal justitiële maatregelen dat ten grondslag ligt aan de subsidieverlening voor 2004.

Het is niet duidelijk of hiermee bedoeld wordt uitvoering te geven aan artikel 2 of dat sprake is van een bijzondere afwijkende berekening gedurende één jaar. In het laatste geval heeft het ontwerpbesluit aanvulling.

c. Op grond van artikel 37, eerste lid, aanhef en onder a, van de wet is de door de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie te verstrekken uitkering behalve voor de door de stichting ingevolge de wet uit te voeren taken ook bestemd voor de vertrouwenspersoon voor de cliënten van de stichting en voor de uitvoering van experimenten of de steunfunctie met betrekking tot de stichting.

Het betreft hier echter geen taken van de stichting, maar van de provincie. Voor de vertrouwenspersoon is dit met zoveel woorden neergelegd in artikel 57 van de wet.

Dit betekent dat artikel 2, eerste lid, onderdeel b, zodanig moeten worden aangepast dat de uitkering ook betrekking heeft op de door de provincie uit te voeren taken. Op deze wijze wordt ook voorkomen dat de aanduiding "uitkering bureau jeugdzorg" tot verwarring leidt. Verder zal ook de toelichting aangevuld moeten worden.

Artikel 37, eerste lid, onder b, WJZ bevat een soortgelijke bepaling voor de uitkering zorgaanbod. De uitkering heeft in dit geval niet alleen betrekking op de door de zorgaanbieders te verlenen jeugdzorg, maar is ook ten behoeve van de vertrouwenspersoon voor de cliënten van de zorgaanbieders, ten behoeve van de uitvoering van experimenten of de steunfunctie met betrekking tot deze jeugdzorg, ten behoeve van cliëntenorganisaties, en ten behoeve van het verwerken en verstrekken van gegevens. Aangezien de toelichting hiervan geen melding maakt, geeft de Raad in overweging deze aan te vullen.

2. De overgangsfase

a. In artikel 2, eerste lid, onderdeel a, wordt uitgegaan van het aantal minderjarigen voor wie de stichting in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de uitkering wordt

verstrekt één of meer taken heeft uitgevoerd.

Uitgaande van de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit op 1 januari 2005 (gelijktijdig met de WJZ) is het jaar 2003 derhalve bepalend. In dat jaar (en dat geldt ook voor 2004) bestond de stichting in juridische zin nog niet, ook al oefende de stichting in oprichting wel al taken uit vooruitlopend op de wet.

De Raad adviseert in het ontwerpbesluit een zodanige formulering te kiezen dat problemen op dit punt worden voorkomen.

b. Ingevolge artikel 6, eerste lid, wordt een aanvraag van de uitkering bureau jeugdzorg en van de uitkering zorgaanbod gedaan door toezending van het ontwerp van het uitvoeringsprogramma, bedoeld in artikel 32, eerste lid, WJZ.

Gedeputeerde staten stellen dit uitvoeringsprogramma jaarlijks voor 1 december vast. Voor het jaar waarin de WJZ in werking treedt (beoogde datum: 1 januari 2005) kan artikel 32 nog geen toepassing vinden. Daarom voorziet artikel 107 van de wet in een overgangsregel. Het provinciale uitvoeringsprogramma moet voor de eerste keer uiterlijk twee maanden na de inwerkingtreding worden vastgesteld. Verder bepaalt het tweede lid van artikel 107 dat bij regeling van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie de inhoud van het provinciale uitvoeringsprogramma wordt geregeld. (zie noot 4)

Artikel 6, eerste lid, van het ontwerpbesluit houdt met deze overgangsfase onvoldoende rekening, nu voor het jaar 2005 zowel op het punt van het tijdstip van indiening als het vaststellend orgaan een afwijkende regel geldt.

Eenzelfde opmerking geldt ook voor het vaststellen van de uitkering door de minister, bedoeld in artikel 8.

De Raad adviseert het ontwerpbesluit aan te vullen.

3. Overige opmerkingen

a. Artikel 3, derde lid, opent de mogelijkheid tot het aangeven van de factoren die een rol kunnen spelen bij het vaststellen van een eventuele verhoging dan wel verlaging van uitkering.

De toelichting geeft een herhaling van de tekst, maar verschaft geen inzicht op dit punt.

Mede gelet op het feit dat sprake is van een niet onbelangrijk onderdeel verdient het aanbeveling de toelichting inhoudelijk aan te vullen.

b. Artikel 4, vierde lid, verschaft de mogelijkheid de uitkering zorgaanbod te verminderen, indien deze niet geheel nodig is om te voorzien in de behoefte. Daarbij wordt uitgegaan van de behoefte aan activiteiten zoals deze zich heeft voorgedaan in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarop de uitkering betrekking heeft (bij inwerkingtreding derhalve 2003).

Bij het bepalen van de hoogte van de uitkering wordt het jaar voorafgaand aan de inwerkingtreding als maatstaf genomen (derhalve 2004).

In afwijking van hetgeen de artikelen 2, eerste lid, onderdeel a, en 3, tweede lid, op overeenkomstige wijze regelen voor het bepalen van de hoogte van de uitkering bureau jeugdzorg en het verminderen daarvan, geeft artikel 4 op dit punt blijk van een inconsistentie, nu wordt uitgegaan van twee verschillende jaren.

De Raad geeft in overweging in ieder geval de toelichting aan te vullen en zonodig de tekst van het ontwerpbesluit aan te passen.

c. Artikel 7 geeft regels voor de verantwoording van de uitkeringen en het onderzoek door de accountant in dat kader. De accountant rapporteert over zijn bevindingen in de verklaring omtrent de getrouwheid.

Naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de accountantsverklaring die op grond van de Provinciewet bij de provinciale jaarrekening wordt afgegeven een verklaring omtrent de getrouwheid is en niet een verklaring van rechtmatigheid, is in de nota naar aanleiding van het nader verslag bij de wet (zie noot 5) opgemerkt dat het Rijk hogere eisen gaat stellen aan de financiële verantwoording van de besteding van de doeluitkeringen door de provincies. Daarom zal het Rijk voor zijn oordeel over de rechtmatigheid van deze bestedingen niet meer steunen op de verklaring omtrent de getrouwheid die de accountant op grond van de Provinciewet bij de provinciale jaarrekening afgeeft. In plaats daarvan zal het Rijk in de financiële algemene maatregel van bestuur op grond van de wet voorschriften opnemen die ervoor moeten zorgen dat de financiële verantwoording door de provincie zekerheid biedt over de rechtmatigheid van de besteding van de doeluitkeringen.

Nu in artikel 7, vierde lid, van het ontwerpbesluit opnieuw sprake is van de verklaring omtrent de getrouwheid, waaromtrent de ministers regels kunnen stellen, is niet zonder meer duidelijk of hiermee uitvoering is gegeven aan het vorengenoemde voornemen en tegemoetgekomen is aan de opmerkingen van de Algemene Rekenkamer.

In ieder geval behoeft naar het oordeel van de Raad de toelichting aanvulling en zo nodig dient het ontwerpbesluit aangepast te worden.

d. Ingevolge artikel 8, eerste lid, stellen de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie de uitkeringen vast binnen 13 weken na ontvangst van de aanvraag.

De toelichting op dit artikel stelt dat, gelet op de uiterste datum van indiening van de aanvraag op 1 oktober, met deze termijn wordt gerealiseerd dat voor de aanvang van het begrotingsjaar duidelijkheid bestaat over de hoogte van de uitkering.

Artikel 32, eerste lid, WJZ schrijft voor dat gedeputeerde staten jaarlijks voor 1 december het uitvoeringsprogramma jeugdzorg vaststellen. Toepassing van artikel 8, eerste lid, van het ontwerpbesluit zou ertoe leiden dat gedeputeerde staten bij het vaststellen van hun uitvoeringsprogramma voor 1 december geen zekerheid hebben over de hoogte van de door de ministers vast te stellen uitkering, omdat deze tot het einde van dat jaar de gelegenheid hebben daarover definitief te beslissen. Het provinciale uitvoeringsprogramma heeft dan in feite een voorlopige status.

Aangezien dit niet de bedoeling kan zijn, komt het de Raad aangewezen voor artikel 8, eerste lid, aan te passen.

e. Artikel 12 geeft voorschriften voor het geval dat sprake is van de verlening van een uitkering. Ingevolge het eerste lid wordt het bedrag van de uitkering vermeld. Op grond van het tweede lid zijn de artikelen 4:48 en 4:50 van de Algemene wet bestuursrecht van overeenkomstige toepassing, hetgeen betekent dat intrekking en wijziging van de verlening van de uitkering mogelijk is zolang vaststelling nog niet heeft plaatsgevonden.

Nu artikel 8 bepaalt dat de uitkering direct wordt vastgesteld, dus zonder daaraan voorafgaande verlening, is niet duidelijk om welke reden aan artikel 12, eerste en tweede lid, behoefte bestaat.

De Raad geeft in overweging in ieder geval de toelichting aan te vullen en zo nodig het ontwerpbesluit aan te passen.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het

vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De Vice-President van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no.W13.04.0211/III met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 4, derde lid, "de nodige gelden" wijzigen in: de benodigde gelden.

Nader rapport (reactie op het advies) van 14 december 2004

De Raad van State heeft een aantal opmerkingen.

1. Inhoud en berekening van de uitkering

a. De bepaling dat de uitkering bureau jeugdzorg voor zover deze betrekking heeft op de uitvoering van de voogdij, de gezinsvoogdij en de jeugdreclassering gebaseerd zal zijn op het aantal gerealiseerde maatregelen in het tweede jaar voorafgaand aan het jaar waarvoor de uitkering wordt verstrekt (t-2), is gehandhaafd. In dit systeem worden immers alle gerealiseerde maatregelen, zij het met enige vertraging, ook daadwerkelijk door het Rijk vergoed.

Een verhoging van de uitkering op grond van artikel 3 als zich een sterk afwijkende groei in de aantallen maatregelen voordoet, betekent voor dit onderdeel van de uitkering dan ook alleen dat de provincie niet behoeft voor te financieren. Wij verwachten niet dat zich op dit punt problemen zullen voordoen.

b. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is een overgangsregeling opgenomen waarin de afwijkende grondslag van de uitkering bureau jeugdzorg voor 2005 is opgenomen.

c. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 4 aangepast in die zin dat expliciet wordt vermeld uit welke elementen het bedrag dat de provincie voor het zorgaanbod ontving op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening is opgebouwd. Artikel 3 is niet aangepast omdat het bij de uitkering bureau jeugdzorg, met uitzondering van de justitiële taken van het bureau jeugdzorg gaat om het verschil tussen de uitkering voor een provincie op grond van artikel 13 van de Wet op de jeugdhulpverlening en de uitkering zorgaanbod. Er is derhalve geen sprake van een uitkering die de som is van bedragen voor verschillende elementen van de subsidiërende taak van de provincie. De Wet op de jeugdzorg regelt in artikel 37, eerste lid waarvoor de uitkeringen kunnen worden gebruikt. De toelichting op dit punt is aangepast.

2. De overgangsfase

a. Nu een overgangsbepaling is opgenomen (zie punt 1, onder b, is aanpassing van artikel 2, eerste lid, onder a, zoals deze door de Raad wordt gesuggereerd niet meer nodig. In de overgangsbepaling is met de door de Raad gemaakte opmerking rekening gehouden.

b. Bij Besluit van 20 augustus 2004 (Stb. 420) zijn de artikelen 1 en 2, alsmede Hoofdstuk V en artikel 107, tweede en derde lid, van de Wet op de jeugdzorg in werking getreden met ingang van 1 september 2004. Dit brengt mee dat er geen behoefte bestaat aan de in artikel 107, eerste lid, vervatte regeling. Het ligt in verband hiermee in de bedoeling dit artikellid niet in werking te laten treden.

3. Overige opmerkingen

a. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de toelichting aangepast.

b. De inconsistentie in de tekst is naar aanleiding van de opmerking van de Raad weggenomen.

c. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is artikel 7, derde lid, aangepast. Het gaat inderdaad om een verklaring, waarin zowel een oordeel over de getrouwheid als de rechtmatigheid moet worden gegeven. In het vierde lid is thans sprake van een ministeriële regeling met betrekking tot de verklaring, bedoeld in het derde lid. In die ministeriële regeling zal worden aangegeven dat het zowel gaat om getrouwheid als om rechtmatigheid.

d. De Raad constateert terecht dat gedeputeerde staten bij het vaststellen van hun uitvoeringsprogramma geen zekerheid hebben over de hoogte van de door de ministers vast te stellen uitkeringen. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is gezocht naar andere mogelijkheden. Deze zijn echter niet gevonden. Het verder naar voren halen van het uitvoeringsprogramma betekent immers dat de daarin vertaalde behoefte aan activiteiten van het bureau jeugdzorg en van zorgaanbieders, steeds minder betrouwbaar wordt. De gekozen termijnen sluiten bovendien het beste aan bij de begrotingscycli op provinciaal en Rijksniveau.

e. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad zijn het eerste en het tweede lid van artikel 12 geschrapt.

4. De redactionele kanttekening van de Raad is verwerkt.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt onderdeel d van artikel 1 te schrappen. Het voorstel van Wet tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg (herstel van enige onvolkomenheden) maakt dit onderdeel overbodig.

Verder is gebleken dat de regeling van de verdeling van de extra gelden voor het zorgaanbod over de provincies zich beter leent voor een circulaire die een wat meer beschrijvende tekst mogelijk maakt.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister van Justitie, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

(1) Artikel 2, eerste lid, onder a. Bij de inwerkingtreding van het ontwerpbesluit op 1 januari 2005 zijn derhalve de cijfers van 2003 uitgangspunt.

(2) Zie onder meer Brief van het Interprovinciaal Overleg van 24 juni 2004, kenmerk 40088/04, inzake Reactie op conceptbrief aan Tweede Kamer der Staten-Generaal over justitiële jeugdinrichtingen, en voorts <http://www.ipo.nl/>.

(3) Kenmerk DJB/JZ-2458577, als bijlage 7 toegevoegd aan de toelichting bij het ontwerpbesluit.

(4) Zie Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr.6, blz.20.

(5) Kamerstukken II 2001/02, 28 168, nr.8, blz.25.