

Vergaderjaar 1998–1999

26 341

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening (financiële verantwoording)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

De Wet op de jeugdhulpverlening (hierna te noemen: de wet) kent als belangrijke doelstelling het bevorderen van een samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening van goede kwaliteit die is afgestemd op de behoefte. Als uitgangspunt in dat verband geldt, dat een op elkaar afgestemd patroon van voorzieningen dat aansluit bij de behoeften, het best kan worden gerealiseerd onder verantwoordelijkheid van de overheid die zo dicht mogelijk bij de uitvoering staat. Om die reden is het beleid ten aanzien van de jeugdhulpverlening in verregaande mate gedecentraliseerd naar de provincies en de grootstedelijke regio's (hierna te noemen: provincies). De wet kent als planningsstelsel dat de provincies moeten voorzien in een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening, evenwichtig opgebouwd uit de volgende typen – ambulante, pleegzorg, semi-residentieel en residentieel – met voldoende ruimte voor justitiële plaatsing en voortgezette hulpverlening. De provincies hebben derhalve een grote mate van beleidsvrijheid. Deze beleidsvrijheid en de verantwoordelijkheid van de provincies komt onder andere tot uitdrukking door de ruimte die gedeputeerde en provinciale staten gelaten is, om via het provinciale besluitvormingsproces zelf invulling te geven aan welke van de vier typen jeugdhulpverlening binnen wettelijk vastgestelde kaders zij de uitkering willen besteden. Ook kunnen de provincies gedurende de uitvoering wijzigingen aanbrengen en doorvoeren in het jaarlijks, telkens voor vier jaren, opgestelde provinciale plan. De provincies zijn met andere woorden gebonden de gelden te besteden aan jeugdhulpverlening. Besturing van rijkswege is slechts mogelijk met het oog op het waarborgen van een voldoende aanbod van justitiële plaatsen en voortgezette hulpverlening (artikel 10, tweede lid).

Ingevolge het eerste lid van artikel 13 van de wet wordt aan de provincies jaarlijks een specifieke uitkering verstrekt ter bestrijding van de door hen te maken kosten voor jeugdhulpverlening. Met de keuze voor het instrument van de specifieke uitkering heeft de wetgever tot uitdrukking willen brengen dat het Rijk verantwoordelijk blijft voor de bepaling van de omvang van de middelen voor de jeugdhulpverlening en de verdeling daarvan over de provincies. De specifieke uitkering vanuit het Rijk

waarborgt dat de provincies een bepaald bedrag besteden aan jeugdhulpverlening, welke waarborg bij decentralisatie langs de weg van louter overdracht van middelen aan het provinciefonds verloren zou gaan.

De financiële verantwoordingsstructuur tussen het Rijk en de provincies en de wijze waarop de controle moet plaatsvinden is thans neergelegd in het derde tot en met het zesde lid van artikel 13 van de wet.

Ingevolge het vierde lid moet van de zijde van het provinciaal bestuur een accountantsverklaring worden overgelegd, waaruit blijkt in hoeverre de gelden zijn besteed dan wel gereserveerd voor het daartoe bestemde doel. Voorzover niet uit die verklaring blijkt dat een bepaald bedrag is besteed of gereserveerd dan wel de reservering meer bedraagt dan een in de wet genoemd percentage wordt het bedrag ingevolge het vijfde lid teruggevorderd. Het gebruik van enkel de provinciale accountantsverklaring door het Rijk kan onduidelijkheid met zich brengen over de aansluiting van de ministeriële verantwoordelijkheid op het provinciale verantwoordings- en controleproces. De verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de middelen voor de jeugdhulpverlening verdient daarom in de wet verduidelijking.

De voorgestelde verduidelijking in de wet is door de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reeds toegezegd in het kader van het MDW-traject «Toetsing Specifieke Uitkeringen» naar aanleiding van het kabinetsstandpunt inzake het rapport «Single Audit specifieke uitkeringen van het Rijk aan mede-overheden naar verlaging van beheerslasten», ook wel aangehaald als het rapport Griffioen. Daarin wordt onder meer gesteld: «Er kunnen zich inderdaad situaties voordoen waarin het niet mogelijk of wenselijk is een specifieke uitkering in het gemeentefonds of provinciefonds op te nemen, terwijl dat op grond van de verantwoordelijkheidsverdeling wel in de rede zou liggen. Aan de verantwoordelijkheidsverdeling kan in deze gevallen recht worden gedaan door de controle van en informatieverschaffing aan het rijk zoveel mogelijk af te stemmen op de reeds op gemeentelijk en provinciaal niveau bestaande controlemechanismen. De recht- en doelmatigheid van de uitgaven is in dat geval een verantwoordelijkheid van gemeenten en provincies zelf» (kamerstukken II, 1997/1998, 24 036, nr. 72, blz. 4). De Tweede Kamer gaf groen licht voor (de uitwerking van) deze lijn.

Bij een scheiding van verantwoordelijkheden en een verregaande decentralisatie van de verantwoordelijkheid voor het beleid zoals neergelegd in de wet past het om – in de lijn van het rapport «Griffioen» – de financiële verantwoording af te laten leggen via het provinciale verantwoordings- en controleproces.

Een consequente benadering van deze lijn betekent, dat voor de verantwoording en controle door het Rijk op de rechtmatigheid van de besteding van de middelen door de provincies aansluiting dient te worden gezocht op het verantwoordings- en controleproces op het provinciaal niveau.

Onder het begrip «besteding» wordt in dit verband verstaan de lasten inzake de – in het, binnen de wettelijke kaders tot stand gekomen, provinciaal plan genoemde – typen jeugdhulpverlening, zoals die blijken uit de provinciale jaarrekening.

Overeenkomstig het kabinetsbeleid inzake het rapport «Griffioen» wordt bij die aansluiting zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de bestaande regelgeving. Voor informatie aan het Rijk over de besteding van de specifieke middelen is daarom aangesloten op de bestaande financiële informatiestromen tussen Rijk en provinciale overheden, neergelegd in artikel 22 van de Financiële Verhoudingswet juncto artikel 10 van het

Besluit financiële verhouding. Hierin is geregeld dat het provincie- en het gemeentebestuur aan Onze Minister wie het aangaat, informatie verstrekken zoals die omtrent de toepassing van de regeling van een specifieke uitkering zijn opgenomen in de stukken, bedoeld in artikel 190, en in het verslag, bedoeld in artikel 201, tweede lid, van de Provinciewet. In het onderhavige geval betekent dit, dat de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie op grond van deze bepalingen de jaarrekening, het jaarverslag en het bijbehorende accountantsverslag van de provinciale overheden als informatiebron kan beschouwen voor de financiële verantwoording door de provincies. Met het oog daarop dienen het huidige derde tot en met het zesde lid van artikel 13 te worden vervangen door een tweetal nieuwe leden (het derde en het vierde lid). Het onderhavige wetsvoorstel strekt daartoe.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Artikel 13, derde lid

Met het nieuwe derde lid wordt de aansluiting op de provinciale jaarrekening gerealiseerd.

Daarmee wordt de reikwijdte van de verantwoordelijkheid van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie verduidelijkt. De verantwoordelijkheid van de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie inzake de controle op de rechtmatige besteding van de uitkering voor de jeugdhulpverlening verandert niet, maar blijft beperkt tot het kunnen vaststellen van de minimale omvang van de middelen voor de jeugdhulpverlening, de verdeling daarvan over de provincies en het kunnen vaststellen van de rechtmatigheid van de besteding door de provincies.

Voor wat betreft de financiële verantwoording houdt dit in dat de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie zich er van moeten kunnen vergewissen dat de provincies de gelden daadwerkelijk aan jeugdhulpverlening hebben uitgegeven. Het democratisch gecontroleerde verantwoordings- en controleproces biedt voldoende waarborgen om zekerheid over de bestedingsmiddelen in enig jaar te kunnen verkrijgen. Denkbaar is dat op provinciaal niveau onrechtmatigheid in de besteding van de middelen voor de jeugdhulpverlening kan optreden dan wel dat er sprake kan zijn van onzekerheid in de besteding daarvan.

Om in deze gevallen, vanuit een beheersverantwoordelijkheid voor de begrotingsmiddelen, de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie tijdig in staat te stellen zich een beeld te vormen dan wel het Parlement te informeren over de rechtmatigheid van de provinciale besteding van de middelen, wordt in aanvulling op de reguliere informatiestroom richting Rijk, het provinciebestuur verplicht de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie zo spoedig mogelijk schriftelijk op de hoogte te brengen van afwijkingen in de besteding van de specifieke uitkering. In het voorgestelde derde lid wordt dit tot uitdrukking gebracht.

Door nadrukkelijk in de wet het verantwoordings- en controleproces op het provinciale niveau te laten, wordt tevens tegemoet gekomen aan de onduidelijkheid die volgens de Algemene Rekenkamer bestaat over de verantwoordelijkheid voor de rechtmatige besteding van de middelen voor de jeugdhulpverlening. In het Algemeen Overleg van 17 juni 1998 naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer «Rapport bij de financiële verantwoording van het Ministerie van VWS 1997» zegde de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport toe de wet op dit punt

te zullen verduidelijken. De Minister sprak in dat overleg haar voornemen uit «om in het kader van de financiële verantwoording direct aan te sluiten bij de provinciale rekening. Daarmee wordt de verantwoordelijkheid van het provinciaal bestuur voor de besteding van de middelen benadrukt, want dan staat er in de wet dat de provincies daarvoor financiële verantwoording moeten afleggen. Tegelijkertijd wordt op deze manier de scheiding tussen de verantwoordelijkheden onderstreept» (kamerstukken II, 1997/98, 26 025, nr. 32). De Tweede Kamer reageerde instemmend hierop.

Artikel 13, vierde lid

In het licht van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals neergelegd in de wet, en in het verlengde daarvan, de verantwoordelijkheid van de provincie voor haar financiële beheer, is het provinciaal bestuur verplicht om naast de melding van de in het derde lid bedoelde afwijkingen tevens aan te geven welke maatregelen hij onderneemt dan wel zal ondernemen om in een rechtmatige besteding van de specifieke uitkering te voorzien. Naast het toezicht op grond van artikel 219 van de Provinciewet kunnen de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie in het Bestuurlijk Overleg, waarin bestuurlijke afspraken tussen het Rijk en de provincies worden gemaakt, de voornemens van de provincies in dezen monitoren. Indien van provinciewege niet wordt overgegaan tot het effectueren van die maatregelen, kunnen de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie in het uiterste geval daaraan consequenties verbinden door de toekomstige verdeling van de specifieke middelen voor de jeugdhulpverlening over de provincies aan te passen. Een provincie kan dus in een volgende subsidieperiode worden gekort met het niet rechtmatig bestede bedrag, dan wel met het bedrag waaromtrent de onzekerheid is blijven bestaan, met dien verstande echter dat dit, voorzover het de provincie betreft, niet kan en mag afdoen aan een genoegzaam aanbod van jeugdhulpverlening ten behoeve van jeugdigen ten aanzien van wie een maatregel van justitiële kinderscherming is toegepast alsmede ten aanzien van jeugdigen voor wie voortzetting van hulp als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, 3, van de wet noodzakelijk is.

Artikel II

Aan het wetsvoorstel is terugwerkende kracht verleend tot en met 1 januari 1999.

Dit biedt de mogelijkheid om de nieuwe bepalingen reeds op de jaarrekeningen van 1998 van toepassing te doen zijn.

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

De Minister van Justitie a.i.,
A. Peper