

Vergaderjaar 2001–2002

28 168

Regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 21 november 2001 en het nader rapport d.d. 14 december 2001, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de staatssecretaris van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juli 2001, no. 01.003470, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot regeling van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (Wet op de jeugdzorg).

Het wetsvoorstel beoogt een nieuwe regeling te geven van de aanspraak op, de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg. In paragraaf 1.1 van het algemeen deel van de memorie van toelichting wordt gesteld dat in 1998 in het regeerakkoord is vastgelegd dat er een Wet op de jeugdzorg moet komen die de Wet op de jeugdhulpverlening (WJHV) vervangt. Vervolgens wordt opgemerkt dat de WJHV onvoldoende mogelijkheden biedt voor een eenduidige aansturing en financiering en dat voorts een nieuwe wet nodig is om alle met het ontwikkelingsproces Regie in de jeugdzorg geboekte vooruitgang op het terrein van de toegang, zorgprogrammering, beleidsinformatie en het kwaliteitsbeleid te verankeren.

Ten slotte wordt melding gemaakt van de noodzaak van vernieuwing gelet op de samenhang die er moest komen in het aanbod van jeugdzorg, op maat van de hulpvraag van jeugdigen en hun ouders, de versnippering over te veel instellingen, onvoldoende vraag gestuurde zorg, en een niet eenduidige toegang.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd de vermelde problematiek te onderwerpen. Bij de Raad van State is de vraag gerezen of met deze Wet op de jeugdzorg de gesignaleerde problemen tot het verleden zullen behoren. Hij is van oordeel dat noch uit het wetsvoorstel zelf noch uit de memorie van toelichting voldoende blijkt, dat met het nieuw voorgestelde stelsel de knelpunten in de jeugdzorg zullen zijn opgelost en nieuwe zich niet zullen voordoen. Tot de bij de Raad bestaande twijfel heeft bijgedragen het feit dat over de reikwijdte van de aanspraak op jeugdzorg geen duidelijkheid kan worden verkregen, omdat deze eerst inhoud zal krijgen in de regelingen ter uitvoering van deze wet. Daarenboven is het zeer de vraag, mede door het ontbreken van een duidelijke financieringsstructuur voor de gehele jeugdzorg, of wezenlijke verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie zullen optreden. De Raad zet dan ook vraagtekens bij de opportuniteit van het

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.

wetsvoorstel. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen en niet in deze vorm ware in te dienen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 17 juli 2001, no. 01.003470, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 21 november 2001, nr. 01.003470, bied ik U aan.

De Raad heeft een aantal bezwaren waarop hieronder puntsgewijs wordt ingegaan.

1. Probleemanalyse

Het is het college opgevallen dat het vanzelfsprekend wordt geacht dat een nieuwe wet de oplossing betekent voor de gesignaleerde tekortkomingen, zonder dat evenwel een heldere analyse wordt gegeven van de WJHV en de aan die wet klevende gebreken tegen de achtergrond van de in de jeugdzorg zich voordoende problemen. In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting wordt gewezen op het ontbreken in de WJHV van eenduidige aansturing en financiering. Verder wordt in paragraaf 1.4 van de memorie van toelichting onder meer gesteld dat het wettelijk kader van de WJHV onvoldoende ruimte biedt voor de realisering van het ingezette beleid ten aanzien van de toegang tot de jeugdzorg, de modularisering van het zorgaanbod, de beleidsinformatie en de kwaliteit van toegang en aanbod. Verder zou door de versnipperde aansturing en financiering de beoogde samenhang en afstemming niet of niet volledig worden bereikt. Het jeugdzorgstelsel is te veel aanbodgericht in plaats van vraaggericht, aldus de memorie van toelichting.

De indruk wordt gewekt dat de Wet op de jeugdzorg geheel nieuwe doelstellingen zal verwezenlijken, die de WJHV niet zou kennen. Dit moet echter worden betwijfeld. Zo was het bevorderen van een samenhangend aanbod van jeugdhulpverlening van goede kwaliteit, afgestemd op de behoefte en evenwichtig opgebouwd uit verschillende typen jeugdhulpverlening reeds één van de uitgangspunten van de WJHV. De Raad mist in de memorie van toelichting een overzicht en analyse van de tekortkomingen waardoor in de praktijk de doelstellingen van de WJHV kennelijk niet konden worden gerealiseerd.

Een analyse van de op dit moment zich voordoende problemen is ook onmisbaar om te kunnen beoordelen of het nu voorliggende wetsvoorstel wel een afdoend antwoord geeft op de diverse vragen. Voorkomen moet immers worden dat volstaan wordt met een cosmetische operatie, zonder dat daadwerkelijk iets gaat veranderen in de jeugdzorg.

De Raad geeft in overweging deze analyse alsnog te maken.

1. Probleemanalyse

De Raad meent dat in de memorie van toelichting onvoldoende is aangegeven dat het wetsvoorstel een oplossing betekent voor de problemen in de jeugdzorg. Daarbij zal duidelijk gemaakt moeten worden dat de Wet op de jeugdhulpverlening zodanige gebreken kent, dat de problemen niet, dan met het wetsvoorstel kunnen worden opgelost. Dit klemt te meer nu de doelstellingen van het wetsvoorstel overeenkomen met die ten grondslag liggen aan de Wet op de jeugdhulpverlening.

De tekortkomingen van de Wet op de jeugdhulpverlening en de uitvoering daarvan in de praktijk zijn in de memorie van toelichting genoegzaam beschreven. Door verplaatsing van de paragraaf die op de Wet op de jeugdhulpverlening betrekking heeft, krijgt het onderwerp meer aandacht. In verband met de opmerkingen van de Raad is aan de memorie van toelichting een passage toegevoegd, waarin wordt samengevat dat het instrumentarium van het wetsvoorstel een oplossing voor de problemen zal bieden. Het gaat met het wetsvoorstel overigens niet alleen om het oplossen van problemen die uit de Wet op de jeugdhulpverlening voortvloeien; het is evenzeer, zo niet meer nog, het neerzetten van een stelsel waarmee adequaat kan worden ingespeeld op problemen van jeugdigen en ouders.

2. Aanspraak op jeugdzorg

Met de aanspraak op jeugdzorg (een recht op jeugdzorg) wordt een nieuw element geïntroduceerd. De regeling is ontleend aan de wijze waarop in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) de aanspraken zijn geregeld.

Thans bestaat binnen de verzekeringsgefinancierde AWBZ-zorg al een recht op geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-GGZ) en een recht op zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen. Voorts bestaat reeds het recht van de jeugdige op bescherming tegen verwaarlozing, mishandeling en misbruik, zoals deze door de jeugdbeschermingsmaatregelen van het Burgerlijk Wetboek wordt gegeven.

Een recht op jeugdhulpverlening, waaronder moet worden verstaan (intensieve) ambulante hulp in de gezinssituatie en dag- en nachthulpverlening in een pleeggezin of in een tehuis, bestaat op dit moment niet.

De aanspraak op jeugdzorg zoals deze in het wetsvoorstel wordt geformuleerd, omvat alleen de laatstgenoemde hulpverlening met uitsluiting van die welke bestaat op grond van de AWBZ en de Beginselenwet justitiële inrichtingen (artikel 3, eerste lid).

Bij de Raad is de vraag gerezen hoe deze aanspraak gerealiseerd moet worden. In de paragrafen 2.2 en 2.3 van de memorie van toelichting wordt volstaan met de schets van de in die gevallen te volgen procedure. Zo wordt opgemerkt dat wanneer de jeugdige zijn aanspraak niet tot gelding kan brengen omdat de jeugdzorg waarop hij een aanspraak heeft niet voorhanden is, hij uiteindelijk zelfs via de rechter, bij de provincie, of als het om een justitiële jeugdinrichting gaat bij de Minister van Justitie, zijn aanspraak kan afdwingen.

Uit de memorie van toelichting wordt evenwel niet duidelijk hoe een aanspraak op jeugdzorg kan worden afgedwongen indien er te weinig plaatsen zijn. Mede gelet op de op dit punt bestaande jurisprudentie is dan ook niet gegarandeerd dat iedere jeugdige die behoefte heeft aan jeugdzorg deze ook daadwerkelijk binnen redelijke termijn zal ontvangen. Het moet dan ook niet worden uitgesloten dat hij met het indicatiebesluit, waaruit de aanspraak blijkt, alleen maar het recht krijgt om op (een hogere plaats op) een wachtlijst te worden geplaatst of dat realisering ten koste gaat van een andere cliënt. Verwezenlijking van een aanspraak op jeugdzorg is immers alleen mogelijk, indien voldoende middelen ter beschikking worden gesteld, voldoende voorzieningen voorhanden zijn en voldoende gekwalificeerd personeel beschikbaar is.

In zoverre het betreft de aanspraak op jeugdzorg in gesloten justitiële jeugdinrichtingen op grond van het nieuwe artikel 11a van de Beginselenwet justitiële inrichtingen (artikel 77, onderdeel D), is reeds op dit moment duidelijk dat deze niet voor 1 januari 2006 kan worden geëffectueerd. Dit blijkt uit artikel 108, tweede lid, van het wetsvoorstel.

Gelet op het vorenstaande adviseert de Raad dit onderdeel te heroverwegen.

2. Aanspraak op jeugdzorg

De Raad vraagt zich af hoe de aanspraken die op grond van het wetsvoorstel gevestigd gaan worden, gerealiseerd moeten worden. De Raad acht de in de memorie van toelichting gegeven schets van de in die gevallen te volgen procedure onvoldoende, omdat niet duidelijk is hoe de aanspraak kan worden afgedwongen als er onvoldoende aanbod is.

Het wetsvoorstel voorziet in een systeem dat voldoende waarborgen bevat voor de aansluiting van het aanbod aan jeugdzorg waarop ingevolge het wetsvoorstel aanspraak zal bestaan, op de vraag. Het provinciale beleidskader, waarin de hoofdlijnen van het beleid zullen worden neergelegd, zal geënt zijn op gegevens van het bureau jeugdzorg, dat volledig inzicht heeft in de vraag naar die jeugdzorg en de ontwikkelingen in die vraag. Het daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma is daarvan een concretisering en biedt de mogelijkheid snel in te spelen op nieuwe ontwikkelingen. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het aan de provincie beschikbaar stellen van voldoende middelen voor het realiseren van de aanspraken op jeugdzorg door de provincie. Dit neemt niet weg dat er individuele gevallen kunnen zijn, waarin de aanspraak niet onmiddellijk tot gelding kan worden gebracht. Wel brengt het voorgenomen systeem van modulaire opbouw van de aanspraak mee dat de inzet van het beschikbare aanbod veel flexibeler is dan het voorzieningengebonden aanbod van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Eventuele structurele tekorten aan gekwalificeerd personeel als belemmering voor het tot gelding brengen van een aanspraak zullen, door middel van arbeidsmarktbeleid, opgelost moeten worden.

De hiervoor opgenomen lijn van het wetsvoorstel blijkt uit diverse passages in de memorie van toelichting. De opmerkingen van de Raad hebben ertoe geleid

een samenvattende passage in vorenstaande zin als paragraaf 2.2.4. aan de memorie van toelichting is toegevoegd.

3. Wijziging taakuitoefening door provincies

In de WJHV is de verantwoordelijkheid voor het overgrote deel van de voorzieningen van jeugdhulpverlening reeds neergelegd bij het provinciaal bestuur.

In dit opzicht brengt het wetsvoorstel geen wezenlijke verandering. Wel krijgen de provinciebesturen de verantwoordelijkheid voor de bureaus jeugdzorg, waaronder de uitvoering van maatregelen van kindbescherming en jeugdreclassering (artikel 6, eerste lid, onderdelen a tot en met d). Omdat in veel provincies reeds bureaus jeugdzorg zijn totstandgekomen, waarmee de provinciebesturen bemoeienis hebben is, voorzover het de laatstgenoemde justitiële taken betreft (die op dit moment nog onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie vallen), sprake van een verzwaring van het takenpakket.

In paragraaf 6.2 van de memorie van toelichting wordt daarover opgemerkt dat op dit moment hierover nog geen financiële gegevens kunnen worden verstrekt.

Daarnaast krijgen de provinciebesturen als verantwoordelijk voor planning en financiering van de bureaus jeugdzorg een zwaardere rol in het stelsel waar het betreft het realiseren van de aansluiting van vraag op aanbod op basis van modules.

Deze gewijzigde structuur heeft ertoe geleid dat in het wetsvoorstel het instrument van planning door de provinciebesturen zwaar is aangezet. Provinciebesturen dienen eenmaal in de vier jaar een provinciaal beleidskader jeugdzorg vast te stellen en jaarlijks een uitvoeringsprogramma. In verband met de afstemming van het aanbod op de behoefte en gelet op de noodzakelijke samenhang binnen de jeugdzorg zal het provinciaal bestuur met zeer veel instanties overleg moeten voeren.

In het kader van de financiering zullen de provinciebesturen zo nodig moeten onderhandelen met de bureaus voor jeugdzorg en de zorgaanbieders om een passende prijs af te spreken (paragraaf 6.5 van de memorie van toelichting). Nog afgezien van de vraag of binnen de provinciebesturen de hiervoor vereiste deskundigheid aanwezig is, lijkt het waarschijnlijk dat hiervoor extra kosten gemaakt moeten worden.

Hoewel hierover in het voortraject afspraken zijn gemaakt, dient naar het oordeel van het college aangegeven te worden in hoeverre aan deze veel zwaardere taak door de provinciebesturen binnen de hen ter beschikking staande budgettaire kaders uitvoering kan worden gegeven dan wel op welke wijze hierin anderszins zal worden voorzien. Hierbij verzoekt de Raad aandacht te geven aan het bepaalde in de artikelen 105, derde lid, en 108, vijfde lid, van de Provinciewet.

3. Wijziging taakuitoefening door de provincies

De Raad wijst in verband met de wijziging van de taak van de provincie op de artikelen 105, derde lid, en 108, vijfde lid, van de Provinciewet. Deze artikelen bepalen dat het Rijk moet voorzien in de kosten van de uitvoering van medebewindstaken en dat in de toelichting bij een wetsvoorstel waarin medebewindstaken worden gegeven of uitgebreid, aangegeven moet worden hoe in de bekostiging daarvan wordt voorzien.

Het wetsvoorstel brengt mogelijk een verzwaring van de provinciale taken mee. In de memorie van toelichting (paragraaf 6.2) was reeds aangegeven dat er onvoldoende kwantitatieve gegevens zijn om een reële inschatting te maken van de financiële gevolgen van de wijziging van de provinciale taak. Onduidelijk is nog of, en zo ja in hoeverre, de wijziging van de taak leidt tot een toename van de kosten. In het bestuurlijk overleg met het Interprovinciaal Overleg (IPO) in januari 2002 wordt afgesproken hoe tot vaststelling van de eventuele financiële gevolgen gekomen wordt en hoe de besluitvorming hierover zal plaatsvinden. Hierbij zal een zodanig tijdspad gekozen worden, dat een en ander tijdig zijn beslag kan krijgen.

De memorie van toelichting is op dit punt geactualiseerd.

4. Financiering

a. Voor de financiering van de taken wordt de vorm gekozen van een tweetal doeluitkeringen, te weten een doeluitkering voor de subsidiëring van het

bureau jeugdzorg en een doeluitkering voor de subsidiëring van het aanbod jeugdzorg. De gekozen systematiek is in overeenstemming met hetgeen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal is toegezegd in de notitie met een nadere uitwerking van de financiële aspecten van het Beleidskader Jeugdzorg 2001–2004.¹

In die notitie is geconcludeerd dat het in verband met de verschillen in de op dit moment bestaande financieringsstelsels (AWBZ-financiering en begrotings-financiering) niet mogelijk is een keuze te doen voor het ene of het andere stelsel. In dat verband is gewezen op het verzekeringskarakter, budgettaire kaders, centrale of decentrale sturing en recht op zorg. Dit heeft ertoe geleid dat de enige weg waarlangs nu voortgang kan worden geboekt gelegen is in het verder stimuleren van de binnen de verschillende sectoren in gang gezette ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen zijn gericht op inhoudelijke vernieuwing. Daarnaast zijn de financieringssystemen zelf in verandering. Het kabinet is van mening dat de inhoudelijke vernieuwingen voorrang moeten krijgen boven discussies over financieringsstelsels. De financiering is wat dat betreft volgend op de inhoud, aldus genoemde notitie.

Allereerst rechtvaardigt dit de opvatting dat het nu voorliggende wetsvoorstel zeer waarschijnlijk een tijdelijke oplossing (zij het voor een aantal jaren) zal blijken te zijn. Voorts betwijfelt de Raad of het wel aangaat, de financiering los te koppelen van de inhoud. Voor dit moment is het wellicht de meest aangewezen optie, maar dit laat onverlet dat hierover een fundamenteel standpunt moet worden ingenomen.

De loskoppeling leidt ertoe dat ook afbreuk wordt gedaan aan de gedachte dat een voldragen Wet op de jeugdzorg in het leven wordt geroepen, nu reeds bij de aanvang de beperking moet worden aangebracht dat het hier niet betreft de totale jeugdzorg. Immers, de vormen van jeugdzorg die vallen onder de AWBZ en de Beginselenwet justitiële inrichtingen, hebben alleen regeling gevonden in de nieuwe wet voorzover het de toegang betreft. De complexiteit van het stelsel neemt daardoor dan ook zeker niet af.

Eén financieringstructuur is mede van belang om te kunnen zekerstellen dat het wetsvoorstel zal beantwoorden aan het gestelde doel, te weten het verschaffen van jeugdzorg aan iedere jeugdige die daaraan behoefte heeft. In dat licht heeft het college twijfels over de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de geldende WJHV.

Het college acht het wenselijk het voorstel ook in dit licht opnieuw te bezien.

b. Ingevolge artikel 36, eerste lid, wordt door de verwijzing naar artikel 4:34 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) geregeld dat een subsidie ten laste van een nog niet vastgestelde of goedgekeurde begroting kan worden verleend onder de voorwaarde dat voldoende gelden ter beschikking worden gesteld.

Hoewel een bepaling van deze strekking niet ongebruikelijk is, dient de vraag beantwoord te worden of in gevallen van subsidieverlening bedoeld in artikel 33 een bepaling van deze strekking tot de mogelijkheden behoort. Ingevolge het tweede lid van artikel 4:34 Awb kan deze voorwaarde namelijk niet worden gesteld voorzover zulks voortvloeit uit het wettelijk voorschrift waarop de subsidie berust. Dit kan bijvoorbeeld blijken uit het feit dat de subsidie moet worden verleend indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan (openeinde-regeling). Er behoort dan geen begrotingsvoorbehoud te worden opgenomen. Derhalve dient de vraag beantwoord te worden of de regeling van de aanspraak op jeugdzorg zoals neergelegd in dit wetsvoorstel begrepen kan worden onder artikel 4:34 Awb.

In paragraaf 6.3.1 van de memorie van toelichting wordt in het kader van de opeisbaarheid van de wettelijke aanspraak op zorg gesteld dat indien claims niet kunnen worden gehonoreerd omdat de doeluitkering ontoereikend is, met het Rijk zal worden gesproken over de omvang van de doeluitkering. Voorts wordt in paragraaf 6.3.2 (slot) opgemerkt dat budgetaanpassing als gevolg van een niet te beheersen prijsstijging voorkomen moet worden, maar dat een budgetaanpassing op basis van een verandering in de vraag naar zorg noodzakelijk is.

Uit de combinatie van beide passages meent de Raad te mogen opmaken dat in beginsel aanspraken zullen worden gehonoreerd, behoudens bijzondere niet voorziene omstandigheden.

Gelet op het vorenstaande kan artikel 36, eerste lid, in zoverre dit betrekking heeft op artikel 33, niet als juist worden aangemerkt. Bovendien lijkt het uit

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 410, nr. 4.

artikel 36 voortvloeiende begrotingsvoorbehoud op gespannen voet te staan met de beoogde aanspraak op jeugdzorg. Heroverweging van deze bepaling is gewenst.

c. In paragraaf 6.4 van de memorie van toelichting wordt met betrekking tot de financiering door het Rijk melding gemaakt van de mogelijkheid van flexbudgetten, zodat provinciebesturen voldoende ruimte hebben om fluctuaties in de vraag te kunnen opvangen. Onder flexbudget wordt de mogelijkheid verstaan dat van de doeluitkering een gedeelte niet meteen wordt uitgegeven, maar opzij wordt gelegd om gedurende het jaar te kunnen inspelen op niet te voorziene gebeurtenissen en ontwikkelingen. Aan het slot van paragraaf 6.5 wordt opgemerkt dat de provinciebesturen een beperkt deel van de door het Rijk beschikbaar gestelde doeluitkering van het zorgaanbod als flexbudget kunnen inzetten.

Hoewel deze vorm niet onlogisch voorkomt, zeker nu de provinciebesturen verantwoordelijk worden voor het beschikbaar stellen van voldoende zorg, is het de Raad niet duidelijk hoe dit tot uitdrukking is gebracht in het wetsvoorstel. Het verstrekken van bijdragen aan de provincie is immers gebaseerd op het door de provinciebesturen zelf aangeleverde uitvoeringsprogramma, waarin de activiteiten een financiële vertaling krijgen in subsidiebedragen voor de uitvoering daarvan (artikel 28, tweede lid). Een reserveringsmogelijkheid zoals hier bedoeld, kan uit artikel 33 niet worden afgeleid. Het artikel behoeft aanvulling.

4. Financiering

a. De Raad is van mening dat een voorstel van Wet op de jeugdzorg die niet de gehele jeugdzorg omvat, afbreuk doet aan de gedachte dat een voldragen Wet op de jeugdzorg in het leven wordt geroepen.

De Raad meent dat één financieringstructuur mede van belang is om te bereiken dat aan iedere jeugdige die daaraan behoefte heeft jeugdzorg wordt verschaft. De Raad heeft in dit licht twijfels over de meerwaarde van het wetsvoorstel ten opzichte van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Wij hebben er bewust voor gekozen binnen de jeugdzorg drie financieringsstromen te handhaven.

Naar onze mening staat het ontbreken van één financieringstructuur voor de jeugdzorg niet in de weg aan het verschaffen van jeugdzorg aan ieder jeugdige die daaraan behoefte heeft. Er zal immers met betrekking tot de gehele jeugdzorg, met uitzondering van onder andere de jeugdzorg waarop de Welzijnswet 1994 en de Wet collectieve preventie volksgezondheid van toepassing is, sprake zijn van een wettelijke aanspraak. De ene toegang tot alle vormen van jeugdzorg met uitzondering van de lokale jeugdzorg, garandeert dat de verschillende financieringsbronnen niet in de weg staan aan een op de behoefte van de cliënt toegespitst aanbod. Het maakt voor de belanghebbenden niet uit wie de zorg waarop aanspraak bestaat, financiert. Immers de cliënt heeft dankzij de ene toegang aanspraak op de jeugdzorg die hij nodig heeft.

Het wetsvoorstel voorziet bovendien in bepalingen die bewerkstelligen dat de vraag naar jeugdzorg aan de orde komt, ongeacht de achterliggende financiering. Het wetsvoorstel verplicht immers de provincies, ten behoeve van de samenhang binnen de gehele jeugdzorg, in het beleidskader een overzicht op te nemen van de wijze waarop de verantwoordelijken voor de andere aanspraken van plan zijn in de behoefte aan die jeugdzorg te voorzien.

Daaraan gaat wettelijk voorgeschreven overleg vooraf. Dit samenstel aan maatregelen biedt naar onze mening voldoende waarborgen voor een samenhangend aanbod van jeugdzorg ongeacht de financieringsbron. De keuze de verschillende financieringsstromen te handhaven is mede ingegeven door de behoefte niet vooruit te lopen op de uitkomsten van de lopende discussie over de modernisering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten.

De toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad aangevuld met vorenstaande passage (paragraaf 6.1).

b. Het advies van de Raad is voor ons aanleiding geweest tot schrapping van het begrotingsvoorbehoud in het eerste lid van artikel 36, voor zover het de doeluitkering betreft. Bij nadere overweging vinden wij een begrotings-

voorbewoud niet passen in een wettelijk systeem dat ervan uitgaat dat de provinciale uitvoeringsprogramma's een reëel beeld geven van de vraag naar de desbetreffende jeugdzorg en de kosten die daarmee gepaard gaan. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het aan de provincie beschikbaar stellen van voldoende middelen voor het realiseren van de aanspraken op jeugdzorg door de provincie. Een begrotingsvoorbewoud dat impliceert dat de medewetgever op dit punt andere keuzen kan maken, past niet bij het voorgestelde wettelijke systeem.

c. De Raad van State meent dat artikel 33 aanvulling behoeft om de flexbudgetten, waarvan in de memorie van toelichting sprake is, mogelijk te maken. Artikel 33 geeft aan voor welke doeleinden de provincie de uitkering mag aanwenden. De passage in de memorie van toelichting over flexbudgetten is bedoeld als een aansporing aan de provincie niet het gehele budget al aan het begin van het jaar te besteden aan het verstrekken van subsidies, maar rekening te houden met de omstandigheid dat er in de loop van het subsidiejaar aanspraken blijken te bestaan die niet binnen de aan het bureau jeugdzorg of aan de zorgaanbieders verstrekte subsidies kunnen worden gehonoreerd.

Omdat de flexbudgetten altijd besteed zullen worden voor subsidiëring van één van de in artikel 33 genoemde bestemmingen, achten wij aanpassing van het wetsvoorstel niet nodig.

5. Aansturing door het Rijk

Zoals hiervoor reeds aan de orde gekomen is met het wetsvoorstel beoogd niet alleen in een «eenduidige» financiering te voorzien, maar ook de aansturing te verbeteren.

In paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de Ministers van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Justitie verantwoordelijk zijn voor het doeltreffend en doelmatig functioneren van het stelsel als geheel. In dat kader zijn zij verantwoordelijk voor de wettelijke kaders, de financiële randvoorwaarden en het landelijk beleidskader. Toezicht, verantwoordingsprocedures en een aanwijzingsbevoegdheid zijn de instrumenten die passen bij de verantwoordelijkheid voor het stelsel.

a. Ingevolge artikel 43 van het wetsvoorstel is de Inspectie jeugdzorg belast met het toezicht op de naleving met betrekking tot de kwaliteit van de bureaus jeugdzorg en van de justitiële inrichtingen (voorzover het toezicht niet is toegewezen aan de Raad voor de strafrechtstoepassing en jeugdbescherming) en met de jeugdzorg waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat. In hoofdstuk 10 van de memorie van toelichting wordt in dit verband opgemerkt dat, hoewel het wetsvoorstel op dit punt niet veel afwijkt van het huidige toezichtsarrangement, bij de invulling ervan rekening is gehouden met de aandachtspunten die in de kabinetsvisie over toezicht zijn geformuleerd mede naar aanleiding van onder meer het rapport van de commissie-Borghouts «Vertrouwen in onafhankelijkheid». ¹ Zoveel mogelijk is aangesloten bij de in de kabinetsvisie neergelegde principes van onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van de toezichthouders.

Afgezien van hetgeen in artikel 43, achtste lid, dat gelijkluidend is aan het geldende artikel 54, zesde lid, WJHV, is neergelegd, wordt niet expliciet ingegaan op alle in het rapport aan de orde gestelde toezichtvereisten. Het verdient aanbeveling in de memorie van toelichting een overzicht te geven van de verschillen tussen het oude en het nieuwe stelsel, en uiteen te zetten in hoeverre dit voortvloeit uit genoemd kabinetsstandpunt.

b. In de toelichting op artikel 43 wordt voorts gesteld dat ten aanzien van de bevoegdheden van de inspectie geen wijzigingen worden voorgesteld ten opzichte van in de WJHV. Hoewel het bestaande toezichtstelsel als uitgangspunt is genomen, kan niet worden geconcludeerd dat de «omzetting» naar het nieuwe regime van toezicht op bureaus jeugdzorg, op jeugdzorg waarop ingevolge deze wet aanspraak bestaat en op justitiële inrichtingen geen gevolgen zal hebben voor de inspectie. De Inspectie Jeugdhulpverlening en Jeugdbescherming wijst in haar advies (bladzijde 2) erop dat de nieuwe wet uitbreiding van taken, nieuwe bevoegdheden en inbedding in andere bestuurlijke verhoudingen met zich

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 831, nr. 1.

brengt. Daarbij wijst zij ook op de financiële gevolgen van de uitoefening van de toezichtstaken.

Mede in het licht van de nieuwe sturings- en verantwoordingsystematiek, waarbij provinciebesturen verantwoordelijk zijn voor het stimuleren van de handhaving van de kwaliteit (memorie van toelichting, hoofdstuk 10) dient naar het oordeel van het college in de memorie van toelichting ruimer aandacht besteed te worden aan de gevolgen van dit wetsvoorstel voor de Inspectie jeugdzorg.

In dit verband dient ook ingegaan te worden op de uitbreiding in de taak van de inspectie, bestaande uit het onderzoeken van de kwaliteit in algemene zin van de raad voor de kindbescherming, vermeld in artikel 43, eerste lid, onderdeel a, slot. In het overeenkomstige artikel 54 WJHV is immers geen toezichtstaak met betrekking tot de raad voor de kindbescherming opgenomen.

5. Aansturing door het Rijk

a. De Raad is van oordeel dat in de memorie van toelichting expliciet ingegaan zal moeten worden op de in het kabinetsstandpunt over het rapport van de commissie Borghouts «Vertrouwen in onafhankelijkheid» aan de orde gestelde toezichtvereisten en dat het aanbeveling verdient in de memorie van toelichting de verschillen tussen het oude en het nieuwe stelsel uiteen te zetten en daarbij aan te geven in hoeverre dit voortvloeit uit voornoemd kabinetsstandpunt.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad is de memorie van toelichting uitgebreid met een passage, waarin wordt aangegeven welke de verschillen zijn en dat diepgaander getoetst zal worden in hoeverre het toezichtsarangement aansluit bij de principes van het kabinetsstandpunt.

b. De Raad meent dat er in de toelichting op artikel 43 ten onrechte van wordt uitgegaan dat ten aanzien van de bevoegdheden van de inspectie geen wijzigingen worden voorgesteld ten opzichte van de Wet op de jeugdhulpverlening.

Ten aanzien van de aard van de bevoegdheden worden, afgezien van de mogelijkheid tot het geven van een bevel, geen wijzigingen voorgesteld. In één opzicht wordt een uitbreiding van het werkterrein van de inspectie voorgesteld; de inspectie zal ingevolge het wetsvoorstel ook toezicht uitoefenen op de raad voor de kindbescherming. Zij zal daarbij over dezelfde bevoegdheden beschikken als voor haar toezichthoudende taak voor de rest van het terrein van de jeugdzorg.

De inbedding van de inspectie is in het wetsvoorstel enigszins anders dan in de Wet op de jeugdhulpverlening. Voor zover het gaat om de kwaliteit van de bureaus jeugdzorg en de jeugdzorg waarop het wetsvoorstel een aanspraak vestigt, zal de inspectie slechts onderzoeken verrichten op verzoek van de provincie. Het Rijk kan, anders dan nu, in die gevallen geen onderzoeken meer laten doen. De inspectie zal in deze gevallen de aanwijzingen van de provincie in acht moeten nemen. Onder de vigeur van de Wet op de jeugdhulpverlening kunnen provincies de inspectie om een onderzoek verzoeken. In het jaarplan van de inspectie wordt rekening gehouden met de wensen van de provincies op dit punt, terwijl aan verzoeken om een onderzoek in verband met een calamiteit altijd gehoor wordt gegeven. Daarom zal er, naar het zich laat aanzien, feitelijk niet veel veranderen.

Een en ander is in de toelichting op artikel 43 opgenomen.

6. Medezeggenschap

De artikelen 53 tot en met 61 regelen de medezeggenschap. Met één uitzondering wat betreft de pleegouder, die in het kader van de wet een jeugdige pleegzorg biedt, is de regeling overgenomen van de WJHV (artikelen 45a tot en met 45j). Omdat reeds nu geconstateerd kan worden dat aan opnemings van pleegouders in een cliëntenraad geen behoefte bestaat, heeft op dit punt een aanpassing plaatsgevonden. Voor het overige worden de resultaten van de evaluatie van de regeling met betrekking tot de medezeggenschap afgewacht, alvorens nu reeds wijzigingen voor te stellen (memorie van toelichting, paragraaf 11.2.2 en artikelsgewijs).

De Raad adviseert na te gaan in hoeverre een afzonderlijke regeling (zoals nu opgenomen in de WJHV) nog nodig is en of niet zou kunnen worden volstaan met hetgeen de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen op dit

moment regelt. Deze wet geeft regels voor de medezeggenschap van de cliënten van uit collectieve middelen gefinancierde instellingen op het terrein van de maatschappelijke zorg en gezondheidszorg. Hieronder vallen de instellingen op grond van de Ziekenfondswet, de AWBZ en de Welzijnswet 1994. De regeling is vrijwel identiek aan de artikelen van de WJHV en de nu voorgestelde artikelen van de Wet op de jeugdzorg, behoudens een enkele uitzondering (die mede verband houdt met het specifieke van de jeugdzorg). De Raad adviseert de regeling aan te passen; in ieder geval ware in de toelichting aan het voorgaande aandacht te geven.

6. Medezeggenschap

De Raad adviseert na te gaan of met betrekking tot de medezeggenschap niet kan worden volstaan met hetgeen de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen op dit moment regelt, aangezien die regeling vrijwel identiek is aan de op dit punt voorgestelde regeling.

De regeling van de Wet op de jeugdhulpverlening komt weliswaar op hoofdlijnen overeen met die van de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen, maar verschilt daarvan op een aantal punten. Zo verschilt bijvoorbeeld het cliëntbegrip en is er slechts sprake van adviesrecht en niet van instemmingsrecht.

De verschillen zijn zodanig dat wij het niet opportuun vinden de medezeggenschap in de jeugdzorg op dit moment onder te brengen in de Wet medezeggenschap cliënten zorginstellingen. De Raad raakt met zijn opmerking wel aan een punt dat wordt meegenomen bij de beslissingen die naar aanleiding van de evaluatie genomen zullen worden. Daarbij zullen de afwegingen die destijds ten grondslag lagen aan de keuze voor een specifieke wettelijk regeling uiteraard worden betrokken.

7. Klachtrecht

Evenals bij de medezeggenschap is bij het klachtrecht volstaan met het overnemen van hetgeen de WJHV op dit moment regelt in de artikelen 46 tot en met 52. Ook voor dit onderdeel worden nog geen wijzigingen doorgevoerd voordat de evaluatie is afgerond.

Hoewel de regeling van het klachtrecht veel overeenkomst vertoont met die welke geldt voor de zorgsector, te weten de Wet klachtrecht cliënten zorgsector, is in de WJHV tevens voorzien in de mogelijkheid van «hoger beroep» bij een provinciale klachtencommissie.

De klachtenprocedure in de WJHV zou na vijf jaar worden geëvalueerd om te bezien of de extra waarborgen van de twee instanties na die periode nog nodig zouden zijn. De vraag of hoger beroep moet worden gehandhaafd klemmt temeer, nu ook niet zonder duidelijke motivering voorbijgegaan kan worden aan de klachtregeling van hoofdstuk 9 Awb.

In aanmerking genomen dat de stichting, die een bureau jeugdzorg in stand moet houden (artikel 4), op basis van de in het wetsvoorstel aan haar opgedragen taken en toegekende bevoegdheden zal moeten worden aangemerkt als bestuursorgaan¹, geeft het college in overweging in ieder geval te bezien in hoeverre aanvullende regels (dat wil zeggen in aanvulling op hoofdstuk 9 Awb) op dit punt nodig zijn. Terughoudendheid is hier in beginsel wel geboden.

Daarbij zal ook rekening moeten worden gehouden met de bijzondere positie van de zorgaanbieders in zoverre deze niet zonder meer kunnen worden aangemerkt als bestuursorgaan, waarop de Awb van toepassing is.

7. Klachtrecht

Ten aanzien van het klachtrecht vraagt de Raad zich eveneens af of er een aparte regeling nodig is naast de Wet klachtrecht cliënten zorgsector.

Ook ten aanzien van het klachtrecht zijn er verschillen met de Wet klachtrecht cliënten zorgsector. Zo verschilt ook hier het cliëntbegrip en is een wezenlijk verschil dat er is voorzien in een beroepsmogelijkheid bij de provinciale klachtencommissie. Ten aanzien van het klachtrechtrecht geldt hetzelfde als hiervoor is opgemerkt met betrekking tot medezeggenschap.

Wat betreft de bureaus jeugdzorg stelt de Raad voorts de vraag waarom voorbij is gegaan aan de regeling van hoofdstuk 9 van de Awb.

Ten aanzien van de toepasselijkheid van hoofdstuk 9 van de Awb op de bureaus jeugdzorg merken wij het volgende op.

¹ Zie ook het aanmerken van de indicatiestelling als besluit (artikel 5, vierde lid).

Het terrein dat wordt bestreken door de Wet op de jeugdhulpverlening is vooralsnog uitgezonderd van de inwerkingtreding van hoofdstuk 9 van de Awb. In het verlengde van het inwerkingtredingsregime van hoofdstuk 9 Awb ten aanzien van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt nu in het wetsvoorstel uitdrukkelijk bepaald dat hoofdstuk 9 van de Awb tot een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip niet van toepassing is op klachten over bureaus jeugdzorg en zorgaanbieders. Het specifieke klachtrecht van de Wet op de jeugdhulpverlening is overigens voor een groot deel geënt op hoofdstuk 9 van de Awb. We beogen geen wijziging in de klachtregeling aan te brengen.

8. Planning

In het kader van de beschouwing van de sturingsinstrumenten met betrekking tot het aanbod van de jeugdzorg wordt in de memorie van toelichting ingegaan op het instrument van de planning (artikelen 26 tot en met 32).

In dat verband wordt opgemerkt (paragraaf 5.1) dat de provinciebesturen de verantwoordelijkheid hebben voor de totstandkoming en uitvoering van het provinciale beleidskader jeugdzorg, waaraan, zo wordt gesteld, rechtsgevolgen zijn verbonden. Hoewel dit aspect in de memorie van toelichting niet verder wordt geëxpliciteerd en in het wetsvoorstel evenmin deze rechtsgevolgen zijn te vinden, zou uit het vervolg kunnen worden opgemaakt dat het Rijk hierop kan sturen door enerzijds de vereiste goedkeuring en de eventueel te geven aanwijzingen (artikelen 27, vierde lid, 29 en paragraaf 5.2 van de memorie van toelichting) en anderzijds door het beschikbaar stellen van de gelden die de provincies nodig hebben om de jeugdzorg te kunnen bieden, waarop de cliënten aanspraak hebben.

Zowel de benodigde jeugdzorg als de daarbijbehorende gelden zullen moeten worden vastgelegd in het provinciale beleidskader en nader uitgewerkt in het uitvoeringsprogramma, die om die reden dan ook een belangrijke schakel lijken te vormen.

De Raad wijst erop, dat de aanwijzingsbevoegdheid, voor zover deze betrekking heeft op de wijze van uitvoering van het beleidskader op het uitvoeringsprogramma, op gespannen voet staat met de medebewindstaak van het provinciale bestuur. De bevoegdheid van gedeputeerde staten tot de uitvoering van provinciale taken zou op deze wijze kunnen worden doorbroken, hetgeen niet in overeenstemming moet worden geacht met de competentie van de minister ten aanzien van decentrale overheden. De Raad adviseert artikel 29 aan te passen.

Uit het wetsvoorstel wordt voorts niet duidelijk welke gevolgen het Rijk verbindt aan het niet nakomen van de in het uitvoeringsprogramma opgenomen overzichten met betrekking tot het verlenen van jeugdzorg. Indien beoogd is onjuiste nakoming te laten resulteren in intrekking of terugvordering van verleende subsidies, dan dient hierin uitdrukkelijk voorzien te worden. De artikelen 35 en 36 bevatten op dit punt wel voorschriften, maar leggen geen relatie met het instrument van de planning.

Mede tegen de achtergrond van de vereiste aansturing door het Rijk dient naar het oordeel van de Raad in de memorie van toelichting ingegaan te worden op de werking en de doeltreffendheid van het planningsinstrument en zo nodig dienen in de wet de beoogde rechtsgevolgen inzichtelijk gemaakt te worden.

8. Planning

De Raad vraagt zich naar aanleiding van een opmerking in de memorie van toelichting over de relatie tussen de regiovisie en het provinciale beleidskader af, welke rechtsgevolgen verbonden zijn aan het provinciale beleidskader.

De opmerking van de Raad is een gevolg van een ongelukkige formulering.

Anders dan de oorspronkelijke toelichting aangaf heeft het provinciale beleidskader geen rechtsgevolgen. Het verschil met de regiovisie is dat het provinciale beleidskader minder vrijblijvend is dan de regiovisie omdat in het wetsvoorstel is vastgelegd dat het beleidskader de basis is voor het provinciale uitvoeringsprogramma. De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Raad aangepast.

De Raad wijst erop dat de aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de wijze waarop het beleidskader of het uitvoeringsprogramma wordt uitgevoerd, op gespannen voet staat met de medebewindstaak van het provinciale bestuur.

De aanwijzingsbevoegdheid met betrekking tot de uitvoering van het provinciale beleidskader of het uitvoeringsprogramma achten wij een noodzakelijk sluitstuk van de verantwoordelijkheid van het Rijk voor de

omvang van het bureau jeugdzorg en voor een aanbod dat aansluit bij de behoefte aan zorg. Het planningsinstrumentarium op provinciaal niveau moet waarborgen dat er een bureau jeugdzorg functioneert dat de wettelijke taken genoegzaam uitvoert en dat het aanbod aansluit op de vraag. Om van rijkswege te garanderen dat het beleid niet blijft steken in de goede bedoelingen van plannen is invloed van het Rijk noodzakelijk. Het geven van een aanwijzing is in dit verband een beter instrument dan het verminderen of terugvorderen van een uitkering. Dit laatste instrument, dat overigens wel blijft bestaan, is immers repressief. De tekst van het wetsvoorstel suggereert wellicht een verdergaande inmenging in het provinciale beleid dan is bedoeld. De tekst is dan ook aangepast in die zin dat duidelijk wordt dat het alleen gaat om de uitvoering van het eigen, in het provinciale beleidskader of uitvoeringsprogramma, vastgelegde beleid van de provincie.

9. Beleidsinformatie

In het wetsvoorstel is bepaald dat er ten behoeve van de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de jeugdzorg gegevens worden verzameld (artikel 41). Voor zover hier sprake is van (gevoelige) persoonsgegevens dient voldaan te worden aan de vereisten in de Wet bescherming persoonsgegevens en in het bijzonder de artikelen 8, 9, 21 en 23.

Artikel 41, vierde lid, maakt het mogelijk te bepalen dat bij algemene maatregel van bestuur de persoonsgegevens voor andere doelen kunnen worden verwerkt dan die, bedoeld in het eerste lid. Hiermee wordt afbreuk gedaan aan het vereiste dat sprake moet zijn van een zwaarwegend algemeen belang en dat dit bij de wet bepaald wordt. Het formuleren van bedoelde belangen bij algemene maatregel van bestuur verdraagt zich hiermee niet. Het is dan ook onvoldoende dat, zoals de memorie van toelichting stelt, de algemene maatregel van bestuur binnen de grenzen van de Wet bescherming persoonsgegevens moet blijven.

Het college geeft in overweging het wetsvoorstel op dit onderdeel aan te passen. In dit verband dient ook in de memorie van toelichting aangegeven te worden in hoeverre het advies van de Registratiekamer, dat op 29 mei 2001 over het wetsvoorstel is uitgebracht, in het wetsvoorstel is verwerkt.

9. Beleidsinformatie

De Raad heeft bezwaren tegen het voorgestelde vierde lid van artikel 41, dat de mogelijkheid biedt bij algemene maatregel van bestuur doeleinden aan te wijzen waarvoor persoonsgegevens kunnen worden verzameld. Het voorgestelde artikellid zou een te ver gaande delegatie inhouden. Bij nadere overweging bieden de eerste drie leden van artikel 41 reeds voldoende grondslag voor het verwerken van persoonsgegevens, zodat het voorgestelde vierde lid kan worden geschrapt, zodat niet meer behoefte te worden ingegaan op het door de Raad gemaakte bezwaar.

De regeling is na schrapping van voornoemd artikellid, geheel in overeenstemming met het advies van de Registratiekamer.

10. Delegatie

Het wetsvoorstel bevat op een aantal belangrijke onderdelen de mogelijkheid nadere regels te stellen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

a. Dit betreft allereerst aard, inhoud en omvang van de jeugdzorg waarop aanspraak bestaat (artikel 3, eerste lid). Het ligt blijkens paragraaf 2.2.1 van de memorie van toelichting in de bedoeling de jeugdzorg in homogene eenheden (modules) bij algemene maatregel van bestuur te omschrijven, waarbij gedacht moet worden aan: crisisopvang, intramurale opvoeding en verzorging en/of behandeling, therapeutische gezinsverpleging, pleegzorg, begeleid wonen en dagbehandeling, omgezet in modules.

Gelet op de belangrijke rol die deze aanspraak in het wetsvoorstel vervult, kan niet volstaan worden met vaststellen van de reikwijdte op niveau van een algemene maatregel van bestuur. Deze dient in de wet aangegeven te worden. Het vorenstaande is ook van toepassing met betrekking tot artikel 68, eerste lid, in het kader van het heffen van een ouderbijdrage.

b. De bezwaren bij de gekozen opzet klemmen temeer, nu deze ook betrekking heeft op de indicatiestelling door de stichting die een bureau jeugdzorg instandhoudt (artikel 5, eerste lid). De stichting moet vaststellen op welke

modules jeugdzorg een cliënt is aangewezen en legt dit vast in een besluit (artikelen 3, derde lid, en 5, vierde lid). Ook dit onderdeel vormt een essentieel element van het wetsvoorstel, omdat een cliënt alleen met een indicatiestelling zijn aanspraak op jeugdzorg tot gelding kan brengen. Op grond van het vierde lid kunnen nadere regels worden gesteld omtrent aard, inhoud, omvang, duur en urgentie. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk hoe aan verdere uitwerking vorm zal worden gegeven, maar daarnaast is ook hier sprake van een zo belangrijk onderdeel dat concretisering op wetsniveau niet mag ontbreken.

c. Hetzelfde geldt ook met betrekking tot de ingevolge artikel 5, tweede lid, aanhef en onderdeel b, bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen vormen van geestelijke gezondheidszorg of zorg voor verstandelijk gehandicapten waarop ingevolge de AWBZ aanspraak bestaat. De indicatiestelling door de stichting heeft immers niet alleen betrekking op de jeugdzorg waarop ingevolge het wetsvoorstel aanspraak bestaat, maar ook op de jeugd-GGZ en de zorg voor verstandelijk gehandicapte jeugdigen. Ook dit betreft een zodanig belangrijk onderdeel van het wetsvoorstel dat de wet duidelijkheid moet bieden.

d. Ten slotte dient melding gemaakt te worden van artikel 33, tweede lid. Ingevolge dat artikellid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur andere dan de in het eerste lid genoemde activiteiten worden aangewezen waarvoor de subsidie bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, kan worden aangewend. Blijkens de memorie van toelichting wordt een bepaling van die strekking nodig geoordeeld om te voorkomen dat de wet op dit punt verstarrend gaat werken.

Allereerst is het de Raad opgevallen dat op deze wijze afbreuk wordt gedaan aan het limitatieve karakter dat is toegekend aan het eerste lid. Belangrijker acht hij evenwel dat het toekennen van een wettelijke grondslag aan subsidiëring ingevolge artikel 4:23 Awb met zich brengt dat het wettelijk voorschrift dient te regelen voor welke activiteiten subsidie kan worden verstrekt. Daarbij is weliswaar delegatie mogelijk, maar het betreft dan precisering van de in globale zin omschreven of aangeduide activiteiten. De nu gekozen opzet voldoet hieraan echter niet, omdat ten aanzien van de activiteiten enige inhoudelijke aanduiding op wetsniveau ontbreekt.

Het college is van oordeel dat in vorengenoemde gevallen sprake is van ontoelaatbare delegatie, nu door de gemaakte keuze om de hoofdelementen niet in de wet neer te leggen afbreuk wordt gedaan aan het primaat van de wetgever.

10. Delegatie

a. De Raad is van mening dat voor het in het leven roepen van de aanspraak op grond van de voorgestelde Wet op de jeugdzorg niet volstaan kan worden met het vaststellen ervan op niveau van een algemene maatregel van bestuur. Het wetsvoorstel gaat uit van een modulair systeem. Dit houdt in dat de aard, inhoud en omvang van de desbetreffende jeugdzorg wettelijk wordt geregeld zonder dat daarbij wordt aangegeven wie de zorg levert en waar die zorg wordt geleverd. Dit systeem biedt de mogelijkheid doelmatiger in te spelen op de behoefte van de cliënt. Het op wetsniveau regelen van de modules zou die mogelijkheid beperken. De inhoud van modules en de modules zelf zijn immers in de tijd aan verandering onderhevig. Bovendien is werken met modules op de voorgestane wijze nieuw voor de jeugdzorg, waardoor vooralsnog de noodzaak zal bestaan flexibel in te spelen op nieuwe inzichten. Daarom is er voor gekozen de aanspraak nader uit te werken bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Overigens blijken uit het wetsvoorstel wel de contouren van de jeugdzorg waarop het wetsvoorstel een aanspraak gaat vestigen. De definitie van jeugdzorg, de wetenschap dat aanspraken op grond van de AWBZ en de Beginselenwet justitiële jeugdinrichtingen afzonderlijk zijn geregeld en het feit dat de jeugdzorg waarop een aanspraak wordt gevestigd voor het overgrote deel reeds in het kader van de Wet op de jeugdhulpverlening wordt verleend, bieden voldoende beeld van wat de aanspraken gaan omvatten en – net zo belangrijk – wat ze niet gaan omvatten. In wetsvoorstel is bovendien voorzien in de nodige waarborgen voor betrokkenheid van de medewetgever.

Een passage in vorenstaande zin is aan de memorie van toelichting toegevoegd.

Met betrekking tot de regeling van de bijdragen in de kosten van jeugdzorg is in verband met de opmerking van de Raad, thans op wetsniveau aangegeven dat de bijdrageplicht uitsluitend zal gelden voor die vormen van jeugdzorg die verzorging of verblijf inhouden.

b. De bezwaren die de Raad heeft tegen regeling van de aanspraak bij algemene maatregel van bestuur, klemmen naar zijn oordeel te meer nu ook de inhoud van het indicatiebesluit bij algemene maatregel van bestuur wordt geregeld. Overigens verplicht artikel 5, vierde lid, niet tot het stellen van regels, maar maakt het stellen ervan slechts mogelijk.

Met de Raad zijn wij van oordeel dat het stellen van de indicatie door het bureau jeugdzorg een essentieel element is van het wetsvoorstel. Immers, de aanspraak van de cliënt is afhankelijk gesteld van een daartoe strekkend indicatiebesluit. Er zijn verschillende redenen om eisen te stellen met betrekking tot het indicatiebesluit. Zo achten wij het van belang dat elk van de vijftien bureaus jeugdzorg op een zelfde wijze invulling geven aan (de totstandkoming van) het indicatiebesluit. Een helder indicatiebesluit en een inzichtelijk proces om daartoe te komen geeft zowel de nodige duidelijkheid aan de cliënt, als aan de zorgaanbieder, die op basis van dat besluit moet komen tot een daarop geënt hulpverleningsplan. Voorts is uniformiteit van belang voor de geaggregeerde beleidsinformatie voor de provincies en het Rijk die zal worden afgeleid uit de indicatiebesluiten. Ten slotte biedt een algemeen geldende regeling op dit punt een toetsingskader voor de inspectie bij de beoordeling van de kwaliteit van de kerntaak van de bureaus. In verband met het vorenstaande is het wetsvoorstel gewijzigd in die zin dat de algemene maatregel niet meer facultatief is. Ook de formulering is aangepast in die zin dat concreter wordt aangegeven wat in een indicatiebesluit dat aanspraak geeft, dient te worden opgenomen en dat wij nadere regels zullen stellen over de inhoud en regels kunnen stellen omtrent de wijze van totstandkoming daarvan.

De voorgestelde wijze van indicatiestelling is nieuw voor de jeugdzorg. Dit brengt mee dat de regeling flexibel zal moeten zijn, omdat zij regelmatig aan de praktijk zal moeten worden getoetst en zo spoedig als mogelijk aangepast.

c. Ook de aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de vormen van geestelijke gezondheidszorg of zorg voor verstandelijk gehandicapten waarop ingevolge de AWBZ aanspraak bestaat waarvoor het bureau jeugdzorg de indicatie verricht, acht de Raad een te ver gaande delegatie.

Aangezien het bij het aangeven van de terreinen gaat om een keuze uit bij algemene maatregel van bestuur geregelde AWBZ aanspraken (Besluit zorgaanspraken bijzondere ziektekostenverzekering) zal de keuze ook op het niveau van een algemene maatregel van bestuur gemaakt moeten worden. De memorie van toelichting geeft overigens naar ons oordeel een duidelijk inzicht op dit punt.

d. Ten slotte meent de Raad dat de delegatiebepaling van artikel 33, tweede lid, in strijd is met artikel 4:23 van de Awb. Dat artikel brengt met zich mee dat het wettelijk voorschrift dient te regelen voor welke activiteiten subsidie wordt verstrekt. Delegatie is slechts mogelijk als het gaat om een precisering van een in de wet aangegeven doel.

De Raad verwijst naar artikel 4:23, welk artikel, zoals hiervoor reeds is aangegeven, niet van toepassing is op de in artikel 33 van het wetsvoorstel bedoelde subsidies (uitkeringen). De strekking van het artikellid is aan te geven dat de uitkering ook gebruikt mag worden voor andere activiteiten op het terrein van de jeugdzorg, mits deze bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Hoewel dit in juridisch opzicht dus niet strikt nodig is het wetsvoorstel zodanig gewijzigd dat duidelijk wordt gemaakt dat het gaat dat de activiteiten verband dienen te houden met jeugdzorg, is dit met zoveel woorden in de tekst van het artikellid tot uitdrukking gebracht.

11. Overgangsrecht

De in artikel 102 voorgestelde overgangsbepaling bewerkstelligt dat op het tijdstip waarop de Wet op de jeugdzorg in werking treedt alle taken en bevoegdheden die thans door de voogdij- en gezinsvoogdij-instellingen worden uitgeoefend van rechtswege overgaan op de stichting die een bureau jeugdzorg instandhoudt.

In het wetsvoorstel is geen artikel opgenomen waarin de overgang van het personeel werkzaam bij de genoemde instellingen naar de stichting geregeld is. Ook in de memorie van toelichting is hieraan geen aandacht besteed. Dit geldt eveneens voor het personeel bij andere instellingen en voorzieningen onder de geldende WJHV die zullen overgaan naar de stichting.

De Raad adviseert hierin te voorzien en in ieder geval de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

11. Overgangsrecht

De Raad mist in de wet een regeling van de overgang van het personeel van instellingen naar de stichting die een bureau jeugdzorg in stand houdt. De Raad adviseert in een wettelijke regeling te voorzien en in ieder geval aan dit onderwerp aandacht te besteden in de memorie van toelichting. Wij vinden met de Raad dat een zorgvuldige overgang van personeel naar de bureaus jeugdzorg een belangrijk aandachtspunt voor het beleid is. In het implementatietraject is dit een belangrijk aandachtspunt. Er is voorsnog geen aanleiding te veronderstellen dat een wettelijke bepaling nodig is. In de memorie van toelichting is aandacht aan dit onderwerp besteed.

12. Zelfstandige leesbaarheid

Ondanks het feit dat het wetsvoorstel voortborduurde op de WJHV verdient het aanbeveling het uitgangspunt te hanteren dat de memorie van toelichting zelfstandig leesbaar moet zijn. Vermelding dat bepaalde begrippen ontleend zijn aan die wet en om die reden geen toelichting behoeven (artikel 1) is dan ook niet voldoende.

12. Zelfstandige leesbaarheid

Aan het verzoek van de Raad te voorzien in een toelichting op die onderdelen van het wetsvoorstel die niet zijn toegelicht omdat zij zijn ontleend aan de Wet op de jeugdhulpverlening is tegemoetgekomen.

Artikelsgewijs

13. Artikel 3

a. Ingevolge artikel 3, eerste lid, hebben cliënten – behoudens niet rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen – aanspraak op jeugdzorg.

Behoudens de aanspraak op jeugdzorg ingevolge het derde lid, zal het niet de bedoeling zijn dat een in detentie verblijvende jeugdige de mogelijkheid heeft beroep te doen op vrijwillige jeugdzorg. Het verdient naar het oordeel van het college aanbeveling in artikel 3 duidelijker tot uitdrukking te brengen dat deze categorie jeugdigen niet in aanmerking zal komen voor jeugdzorg.

b. Ingevolge artikel 3, eerste lid, hebben rechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen aanspraak op jeugdzorg. Daarbij is aangesloten bij hetgeen de Vreemdelingenwet 2000 (VW 2000) in de artikelen 10 en 11 bepaalt, te weten de koppeling van aanspraak aan rechtmatig verblijf.

Op grond van het zevende lid van artikel 3 is de mogelijkheid gegeven de aanspraken ingevolge het wetsvoorstel te beperken in die gevallen dat de aard, de plaats of de verwachte duur van het verblijf daartoe aanleiding geeft. De in dit kader geformuleerde mogelijkheid is in overeenstemming met artikel 11, eerste lid, van de VW 2000.

Anders lijkt dit te liggen met de in het achtste lid van artikel 3 geformuleerde mogelijkheid de aanspraken geheel of gedeeltelijk uit te breiden. Weliswaar geeft artikel 10, tweede lid, van de VW 2000 de mogelijkheid af te wijken van het uitgangspunt van de vereiste koppeling tussen aanspraak en het rechtmatig verblijf, maar dit is uitdrukkelijk beperkt tot het terrein van het onderwijs, de verlening van medische zorg, de voorkoming van inbreuken op de volksgezondheid, en de rechtsbijstand aan de vreemdeling. De aanspraak op jeugdzorg kan niet zonder meer worden aangemerkt als een verbijzondering van één van de genoemde aspecten. Zou hieraan behoefte bestaan dan lijkt

aanpassing van de VW 2000 de meest geëigende weg. Daarbij is het echter onvoldoende om, zoals de toelichting stelt, op te merken dat jeugdigen die in de COA-opvang verblijven, in ieder geval over elementaire vormen van jeugdzorg moeten kunnen beschikken, tenzij moet worden aangenomen dat hiertoe op grond van internationaalrechtelijk of Europeesrechtelijk verband verplichtingen bestaan. Een keuze zoals voorgesteld vereist een meer dragende motivering. Bovendien heeft de voorgestelde keuze ook gevolgen voor de financiering van deze jeugdzorg. Ten slotte lijkt het ook nodig tot uitdrukking te brengen dat de toekenning van aanspraken geen recht geeft op rechtmatig verblijf, zoals artikel 10, derde lid, VW 2000 aangeeft. Heroverweging van dit artikelonderdeel komt de Raad aangewezen voor.

13. Artikel 3

a. Anders dan de Raad lijkt te veronderstellen heeft artikel 3, derde lid, laatste volzin, geen betrekking op de tenuitvoerlegging van de straf jeugddetentie in een justitiële jeugdinrichting. Het gaat hierbij om de in dat artikellid genoemde beslissingen waarbij in het kader van het strafrecht jeugdzorg, waarop ingevolge het wetsvoorstel aanspraak bestaat, als voorwaarde bij een voorwaardelijke veroordeling tot een straf wordt gesteld of als maatregel wordt opgelegd. Een daartoe strekkend indicatiebesluit van het bureau jeugdzorg is voorwaarde voor het tot gelding brengen van een aanspraak. Het derde lid bepaalt als uitzondering op deze regel dat een door de strafrechter opgelegde maatregel die een aanspraak inhoudt met een indicatiebesluit wordt gelijkgesteld. Ook beslissingen van de selectiefunctionaris tot deelname aan een scholings- en trainingsprogramma en beslissingen van de directeur van een justitiële jeugdinrichting tot proefverlof, worden met een indicatiebesluit gelijkgesteld.

De opmerking van de Raad heeft geleid tot verduidelijking van de toelichting op dit punt.

b. Het voorgestelde achtste lid is niet bedoeld als verbijzondering van de terreinen van artikel 10, tweede lid, van de Vreemdelingenwet 2000, doch beoogt een uitbreiding daarvan. Er is niet voor gekozen deze uitbreiding aan te brengen in de Vreemdelingenwet 2000, omdat het daar gaat om uitbreiding met algemeen geformuleerde beleidsterreinen. De uitbreiding die met het wetsvoorstel wordt beoogd is echter beperkt tot aanspraken op jeugdzorg die het wetsvoorstel vestigt. Daarom is de voorkeur gegeven aan een bepaling in het wetsvoorstel.

Daarmee is tevens bereikt dat de hoofdregel en de uitzondering daarop in dezelfde wet zijn opgenomen.

De tekst van het artikellid is verduidelijkt. De Raad wijst er terecht op dat de gemaakte keuze meebrengt dat een bepaling zoals opgenomen in artikel 10, derde lid, van de Vreemdelingenwet 2000 dan niet kan worden gemist. Het wetsvoorstel is in vorengenoemde zin aangepast.

14. Artikel 9

Ingevolge het zevende lid worden omtrent een aantal onderwerpen nadere voorschriften voorgeschreven. Met betrekking tot de bij het fungeren als advies- en meldpunt kindermishandeling te hanteren werkwijze is dit eveneens de bedoeling. De tekst van het artikellid, dat overeenkomt met artikel 34b van de WJHV, zoals gewijzigd in verband met de advies- en meldpunten kindermishandeling¹, en de toelichting wijken onderling op het punt van de formulering af. In het artikellid is sprake van een verplichting, in de toelichting van een mogelijkheid. Deze inconsistentie dient weggenomen te worden.

14. Artikel 9

De toelichting en de tekst van de wet zijn, door aanpassing van de toelichting met elkaar in overeenstemming gebracht.

15. Artikel 17

In de toelichting met betrekking tot artikel 17 is geen afzonderlijke aandacht besteed aan het derde lid. In dit verband kan verwezen worden naar artikel 9, derde lid.

¹ Kamerstukken II 2000/01, 27 842.

15. Artikel 17

Een toelichting op het derde lid is opgenomen.

16. Artikel 21

In het algemeen gedeelte van de toelichting (paragraaf 4.4) wordt in afwijking van de tekst van artikel 21, tweede lid, gesteld dat bij algemene maatregel van bestuur opleidingseisen kunnen worden gesteld, terwijl subdelegatie wordt mogelijk gemaakt.

Tekst en toelichting dienen zorgvuldig op elkaar afgesteld te worden.

16. Artikel 21

Het algemeen gedeelte van de toelichting is aangepast aan de tekst van de wet.

17. Artikel 33

In artikel 33 van het wetsvoorstel worden de twee doeluitkeringen geregeld, die het Rijk verstrekt aan de provincies en de grootstedelijke regio's. In de toelichting op artikel 30 wordt opgemerkt dat de Awb deze doeluitkeringen onder subsidies rekent.

Ingevolge artikel 4:21, derde lid, Awb vallen specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies niet onder de subsidietitel. Wel bestaat de mogelijkheid te bepalen dat in afwijking van artikel 4:21, derde lid, Awb titel 4.2 van die wet van toepassing is op de hier bedoelde uitkeringen.¹

Het college geeft in overweging artikel 33 in vorenbedoelde zin aan te vullen dan wel in de toelichting aan te geven waarom hieraan geen behoefte bestaat.

17. Artikel 33

Terecht constateert de Raad dat ingevolge artikel 4:21, derde lid, van de Awb de subsidietitel van die wet niet van toepassing is op subsidies als bedoeld in artikel 33 van het wetsvoorstel. Het wetsvoorstel beoogt geen uitzondering te maken op deze algemeen geldende wettelijke regeling. Naar ons oordeel behoeft het volgen van een wettelijk voorschrift geen toelichting.

Het enkele feit dat een afwijking mogelijk is brengt niet mee dat moet worden toegelicht waarom van die mogelijkheid geen gebruik wordt gemaakt.

Uit de opmerkingen van de Raad zou kunnen worden afgeleid, dat het gebruik van het begrip subsidie de indruk wekt dat wij de subsidietitel van de Awb van toepassing willen doen zijn. Het wetsvoorstel is in verband hiermee gewijzigd in die zin dat thans gesproken wordt van een uitkering.

18. Artikel 34

Het verstrekken van subsidies aan provincies ten behoeve van de uitvoering van experimenten of van steunfuncties wordt zowel in artikel 33, eerste lid, als in artikel 34, eerste lid, mogelijk gemaakt. In de toelichting op laatstgenoemd artikelonderdeel wordt opgemerkt dat hier sprake is van het rechtstreeks subsidiëren van door de provincie uit te doen voeren experimenten of steunfuncties.

Nu het blijkt de formulering van artikel 33, eerste lid, onderdeel a, ook mogelijk is aan de provincie subsidie te verstrekken voor dit doel, is zonder nadere toelichting het bedoelde onderscheid niet duidelijk.

De toelichting behoeft aanvulling.

18. Artikel 34

Omdat het verschil tussen artikel 33, eerste lid, onder a, en artikel 34, eerste lid, onvoldoende is toegelicht, is voorzien in een toelichting op eerstgenoemd artikellid.

19. Artikel 35

Aangezien in artikel 34, vierde lid, reeds de mogelijkheid tot nadere regeling bij algemene maatregel van bestuur is voorzien in zoverre het de daar bedoelde voogdij-instellingen betreft, dient de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 35, tweede lid, beperkt te blijven tot artikel 34, eerste lid.

19. Artikel 35

Het tweede lid bevat inderdaad een te ruime verwijzing. Verwezen dient slechts te worden naar artikel 34, eerste lid. Het wetsvoorstel is aangepast.

¹ Zie bijvoorbeeld artikel 75 van de Wet personenvervoer 2000.

20. Artikel 37

In artikel 37, tweede lid, is in afwijking van hetgeen de toelichting terzake opmerkt, geen melding gemaakt van het verstrekken van gegevens bedoeld in artikel 40. De inconsistentie dient opgeheven te worden.

20. Artikel 37

De tekst van het wetsvoorstel is in overeenstemming gebracht met de toelichting.

21. Artikel 42

De toelichting dient meer inhoudelijk in te gaan op de in dit artikel bedoelde situaties.

21. Artikel 42

De toelichting op dit artikel is uitgebreid.

22. Transponeringstabel

Het zou de duidelijkheid ten goede komen indien aan de memorie van toelichting een overzicht zou worden toegevoegd waarin werd aangegeven op welke wijze de WJHV is overgenomen in de nieuwe Wet op de jeugdzorg.

22. Transponeringstabel

Naar het oordeel van de Raad zou het de duidelijkheid ten goede komen indien aan de memorie van toelichting een overzicht zou worden toegevoegd, waarin werd aangegeven op welke wijze de Wet op de jeugdhulpverlening is overgenomen in de Wet op de jeugdzorg.

Naar ons oordeel zou een transponeringstabel ten onrechte de indruk wekken dat het wetsvoorstel in belangrijke mate is overgenomen uit de Wet op de jeugdzorg. Dit is echter slechts op onderdelen het geval. Ten aanzien van deze onderdelen (klachtrecht, medezeggenschap, bijdrage in de kosten en het inzagerecht, alsmede het verwerken van persoonsgegevens door het bureau jeugdzorg voor de functie advies- en meldpunt kindermishandeling) is in de memorie van toelichting verwezen naar de desbetreffende bepalingen van de Wet op de jeugdhulpverlening.

23. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

23. Met de redactionele opmerkingen van de Raad is rekening gehouden.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt enige technische aanpassingen in het wetsvoorstel aan te brengen. In de memorie van toelichting is een paragraaf 4.5. ingevoegd, waarin wordt ingegaan op de mogelijke veranderingen in de administratieve lasten.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aldus te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

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

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

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 21 november 2001, no. W13.01.0328/III, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 9 uitsplitsen in meerdere artikelen en leden. Voorts de redactie van het eerste lid, de eerste volzin, beter doen aansluiten bij de redactie van artikel 4, tweede lid, eerste volzin.
- Artikelen 9, vierde lid, slot, en 21, eerste lid, slot, zoveel mogelijk gelijk-luidend formuleren.
- In artikel 12, eerste en tweede lid, de verwijzing naar artikel 8 wijzigen in: 9.
- In artikel 29 «de provincies» wijzigen in: de provinciale besturen.
- In artikel 46, vierde lid, de verwijzing naar artikel 36 van de Wet bescherming persoonsgegevens wijzigen in: artikel 39 van die genoemde wet.
- In artikel 63, zesde lid, de verwijzing naar artikel 61 wijzigen in: artikel 62.
- Bij de wijziging in artikel 100 dient rekening gehouden te worden met het reeds in dit onderdeel van de bijlage bij de Algemene wet bestuursrecht aangebrachte tweede lid (Stb. 2000, 505).
- Aanwijzing 219 van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.
- De Wet collectieve preventie aanduiden als Wet collectieve preventie volksgezondheid.
- In de toelichting op artikel 1 de laatste twee alinea's van een afzonderlijk opschrift voorzien.