



Advies Raad van State inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp

Nader Rapport

8 november 2016
988424-152926-WJZ
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet, houdende wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 14 juli 2016, no. 2016001302, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 augustus 2016, no. W13.16.0196/III, bied ik U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State (de Afdeling) adviseert het wetsvoorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar heeft opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen van het Besluit Jeugdwet in het onderhavige wetsvoorstel. Zij adviseert deze niet op te nemen in dit wetsvoorstel, maar in een wijziging van het Besluit Jeugdwet. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de inhoud van het voorgestelde overgangsrecht.

1. Wijziging van het Besluit Jeugdwet

De Afdeling merkt op dat het schrappen van paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet tot onduidelijkheid kan leiden over de status van de geschrapte paragraaf, omdat daarmee bij wet een paragraaf geschrapt wordt uit een algemene maatregel van bestuur. Volgens de Afdeling zou beargumenteerd kunnen worden dat opnemng van nieuwe regels in de vrijgekomen paragraaf (indien daar in de toekomst toe zou worden overgegaan) slechts bij wet kan geschieden, nu de schrapping ook bij wet geschiedt.

Terecht merkt de Afdeling op dat het uitgangspunt is dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde (zie ook Aanwijzing 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar)). Daarover zij het volgende opgemerkt.

Als een delegatiegrondslag wordt geschrapt, is de heersende leer dat de bepalingen die daaraan uitvoering geven van rechtswege vervallen. Paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet is gebaseerd op een delegatiegrondslag die met het schrappen van paragraaf 8.2 van de Jeugdwet komt te vervallen (zie artikel 8.2.1, vierde lid, van de Jeugdwet). Dat paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet in het wetsvoorstel wordt geschrapt, geschiedt dan ook alleen duidelijkheidshalve. Immers, ook zonder deze uitdrukkelijke schrapping zou deze paragraaf reeds van rechtswege komen te vervallen door het schrappen van paragraaf 8.2 van de Jeugdwet. Dit is vergelijkbaar met het intrekken van een complete wet: de daarop gebaseerde uitvoeringsregelingen behoeven niet uitdrukkelijk te worden ingetrokken (zie ook de toelichting bij Aanwijzing 243 Ar). In het onderhavige geval gaat het om een *deel* van een uitvoeringsregeling en acht ik het vanwege de duidelijkheid wèl van belang de lagere regelgeving uitdrukkelijk te laten vervallen. Het schrappen van paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet heeft dus geen constitutief maar een declaratoir karakter.

Overigens kan in het onderhavige geval een parallel worden getrokken met Aanwijzing 241, tweede lid, Ar. Volgens die aanwijzing is intrekking van een lagere regeling door een hogere regeling toelaatbaar als er geen nieuwe lagere regeling voor in de plaats komt. Bij het onderhavige wetsvoorstel doet zich een vergelijkbare situatie voor, met dien verstande dat het niet gaat om een gehele



regeling maar om een paragraaf uit een lagere regeling. De Ar regelen deze materie niet expliciet, maar deze benadering ligt in het verlengde van de gedachte die aan Aanwijzing 241, tweede lid, ten grondslag ligt. Daarom kan geconstateerd worden dat Aanwijzing 223, waarin staat dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde, ziet op *wijzigingen*. Nu is het schrappen van een paragraaf formeel uiteraard een wijziging, maar ook blijkens de toelichting op Aanwijzing 223 heeft men in die aanwijzing het oog op wijzigingen die nieuwe bepalingen scheppen (zie in de toelichting de formulering 'aldus gewijzigde bepaling'). Dat is in het onderhavige wetsvoorstel niet het geval, want met dit wetsvoorstel komt er voor paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet niets in de plaats.

Volgens de Afdeling zou beargumenteerd kunnen worden dat de opnemings van nieuwe regels in de vrijgekomen paragraaf slechts bij wet kan geschieden nu de schrapping van de paragraaf ook bij wet geschiedt. Deze opinie deel ik om verschillende redenen niet. Ten eerste betekent het schrappen van paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet dat er niets meer is; er is ook geen 'vrijgekomen paragraaf'. Indien in de toekomst een nieuwe paragraaf 8.1 in het Besluit Jeugdwet zou moeten worden opgenomen, dan kan dat bij algemene maatregel van bestuur geschieden (uiteraard voor zover daarvoor een deugdelijke delegatiegrondslag bestaat). Er is geen grond voor de stelling dat het feit dat de oude paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet bij wet is geschrapt, betekent dat het opstellen van een nieuwe paragraaf 8.1 bij wet zou moeten gebeuren. Ten slotte zien de voorbeelden waar de Afdeling ter onderbouwing van haar stelling naar verwijst in noot 7 van het advies, op andere situaties, namelijk op gevallen waarin daadwerkelijk een wijziging werd doorgevoerd en er dus nieuwe bepalingen werden geschapen, terwijl het bij het onderhavige geval enkel gaat om het integraal schrappen van een paragraaf.

Gelet op het bovenstaande bestaat er geen bezwaar om de bepalingen uit het Besluit Jeugdwet, die gebaseerd zijn op de te schrappen delegatiegrondslag uit de Jeugdwet, te laten vervallen via dit wetsvoorstel. Een en ander is verduidelijkt in de toelichting bij artikel II, waarbij ook het belang van de duidelijkheid die hiermee wordt geboden is geëxpliciteerd.

2. Overgangsrecht

a. Vaststelling ouderbijdrage

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over de termijn voor het vaststellen van de ouderbijdrage nadat het CAK de daarvoor benodigde gegevens heeft ontvangen van de gemeente, is artikel V, tweede lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel gewijzigd. De meeste gemeenten hebben de betreffende gegevens over verschuldigde ouderbijdragen voor jeugdhulp met verblijf over 2015 al in het voorjaar van 2016 aangeleverd bij het CAK. Voor zover de gegevens later of in het geheel nog niet zijn aangeleverd, regelt de onderhavige bepaling dat het CAK nog slechts drie maanden na de inwerkingtreding van deze wet bevoegd is om ouderbijdragen vast te stellen. Dit betekent dat na drie maanden na inwerkingtreding van deze wet geen ouderbijdragen meer kunnen worden vastgesteld.

b. Kennisgeving omstandigheid herziening of beroep op de hardheidsclausule

In verband met de opmerking van de Afdeling over de termijn waarbinnen het CAK een ouderbijdrage eventueel nog kan herzien en om te voorkomen dat ouders worden benadeeld, is artikel V, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel gewijzigd. Onderdeel c regelt nu dat het CAK tot uiterlijk zes weken na de vaststelling van een ouderbijdrage in kennis kan worden gesteld van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage (zoals een beroep op een hardheidsclausule). Deze termijn sluit aan bij de zes weken termijn waarbinnen een belanghebbende op grond van de Algemene wet bestuursrecht in bezwaar kan gaan tegen een besluit. Tevens is in onderdeel c nu geregeld dat het CAK vervolgens zes weken de tijd heeft om op basis van die in kennisstelling de ouderbijdrage te herzien.

De redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen.

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, 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,
M.J. van Rijn.*



Advies Raad van State

No. W13.16.0196/III
's-Gravenhage, 19 augustus 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 14 juli 2016, no.2016001302, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf af te schaffen en daartoe onder andere de Jeugdwet te wijzigen. Voorafgaand aan dit wetsvoorstel is de hoogte van de ouderbijdrage reeds op nihil gesteld.¹

De Afdeling adviseert het wetsvoorstel te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal maar heeft opmerkingen over de voorgestelde wijzigingen van het Besluit Jeugdwet in het onderhavige wetsvoorstel. Zij adviseert deze niet op te nemen in dit wetsvoorstel, maar in een wijziging van het Besluit Jeugdwet. Voorts maakt de Afdeling opmerkingen over de inhoud van het voorgestelde overgangsrecht.

1. Wijziging van het Besluit Jeugdwet

Het voorstel van wet wijzigt het Besluit Jeugdwet door paragraaf 8.1. van dat besluit te laten vervallen.² Daarnaast bevat artikel V met het oog op het overgangsrecht een aantal voorstellen die het Besluit Jeugdwet betreffen.³ De reden voor laatstgenoemde voorstellen is dat daarmee duidelijkheid wordt gecreëerd onder meer ten aanzien van de bevoegdheden van het CAK om ouderbijdragen over de periode voorafgaande 1 januari 2016 vast te stellen en te innen.⁴

In de toelichting wordt onderkend dat hiermee wordt afgeweken van het uitgangspunt dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde. Als van dit uitgangspunt wordt afgeweken kan dat onduidelijkheid opleveren over de status van een aldus gewijzigde bepaling van een algemene maatregel van bestuur.⁵ Blijkens de toelichting levert afwijking van genoemd uitgangspunt in casu geen problemen op, omdat het hier gaat om het schrappen van een complete paragraaf waardoor er geen onduidelijkheid kan optreden op welke wijze bepalingen in een algemene maatregel van bestuur gewijzigd moeten worden.⁶

De Afdeling merkt op dat ook het schrappen van een volledige paragraaf in een lagere regeling bij hogere regeling tot onduidelijkheid leidt over de status van de aldus geschrapte paragraaf van een algemene maatregel van bestuur. Beargumenteerd zou kunnen worden dat de opnemings van nieuwe regels in de vrijgekomen paragraaf slechts bij wet kan geschieden, nu de schrapping van de paragraaf ook bij wet geschiedt.⁷

De Afdeling wijst er verder op dat het voorstel overgangsrecht regelt waarin afwijkingen van het Besluit jeugdwet worden voorgesteld. Met het oog op de kenbaarheid van regelgeving is er ook in dit opzicht onvoldoende reden om af te wijken van het uitgangspunt dat wijziging van een regeling geschiedt door een regeling van gelijke orde.

Gelet op het bovenstaande adviseert de Afdeling de voorgestelde wijzigingen van het Besluit Jeugdwet in het wetsvoorstel te laten vervallen en deze op te nemen in een besluit tot wijziging van het Besluit Jeugdwet.

Onverminderd het voorgaande merkt de Afdeling het volgende op met betrekking tot het overgangsrecht.

¹ Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit Jeugdwet vanwege het op nihil stellen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp, Stb. 2016/191.

² Artikel II van het voorstel.

³ Artikel V, tweede lid, onder a t/m e, voorstel.

⁴ Toelichting, Artikel II.

⁵ Zie aanwijzing 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁶ Toelichting, Artikel II.

⁷ Zie hierover vergelijkbaar: Kamerstukken II 2000/01, 27 775, B, blz. 9 (Wet toezicht collectieve beheersorganisaties auteurs- en naburige rechten) en Kamerstukken II 2012/13, 33 580, nr. 4, blz. 11 en 13 (Implementatie van de richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie, en ter vervanging van Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad (PbEU L 335)).



2. Overgangsrecht

a. Vaststelling ouderbijdrage

Een over het jaar 2015 verschuldigde ouderbijdrage kan na inwerkingtreding van het voorstel tot uiterlijk drie maanden na het tijdstip waarop het bestuursorgaan dat met de vaststelling en inning van de ouderbijdrage is belast van de oplegging ervan in kennis is gesteld, worden vastgesteld.⁸ Uit de toelichting blijkt dat is beoogd de termijn van vaststelling te verkorten van twaalf tot drie maanden teneinde de vaststelling en inning van ouderbijdragen over 2015 voortvarend af te ronden.⁹

De Afdeling merkt op dat de verkorting van de termijn ziet op de periode na de kennisgeving van de oplegging van de ouderbijdrage en niet op de termijn waarin het CAK nog bevoegd is om een ouderbijdrage op te leggen. Dit betekent enerzijds dat na inwerkingtreding van het voorstel geen ouderbijdragen meer kunnen worden vastgesteld als de kennisgeving van de oplegging ervan ouder is dan drie maanden. Anderzijds kan het CAK, indien het bijvoorbeeld een jaar na inwerkingtreding van het voorstel een kennisgeving ontvangt, nadien nog steeds gedurende drie maanden een ouderbijdrage vaststellen.

Indien beoogd is het CAK nog slechts drie maanden na inwerkingtreding van het voorstel bevoegd te laten zijn om ouderbijdragen vast te stellen, adviseert de Afdeling het voorstel aan te passen. Indien dat niet beoogd is, adviseert de Afdeling in de toelichting te verduidelijken dat onder omstandigheden nog geruime tijd na inwerkingtreding van het voorstel ouderbijdragen kunnen worden vastgesteld.

b. Kennisgeving omstandigheid herziening of beroep op de hardheidsclausule

Het voorstel stelt de termijn voor zowel een kennisgeving van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage,¹⁰ als om een beroep te doen op de zogenoemde hardheidsclausule, op zes weken na de dag waarop de wet in werking treedt.¹¹

De Afdeling merkt op dat het in deze bepalingen gekozen aanvangstijdstip van de termijn tot gevolg heeft dat een ouder ten aanzien van een ouderbijdrage die na inwerkingtreding van het voorstel wordt opgelegd, een té beperkte tijd heeft om een omstandigheid naar voren te brengen die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage dan wel een beroep te doen op de hardheidsclausule. Een ouderbijdrage kan immers tot drie maanden na kennisgeving van de oplegging daarvan worden vastgesteld, terwijl de termijn voor een kennisgeving van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage en voor een beroep op de hardheidsclausule op zes weken wordt gesteld na de dag van inwerkingtreding van de wet. Hierdoor worden ouders benadeeld.

De Afdeling adviseert het voorstel zodanig aan te passen dat een ouder ten minste een termijn van zes weken ná vaststelling van de ouderbijdrage wordt gegeven voor het doen van een kennisgeving van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage of om een beroep te doen op de hardheidsclausule.

3. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.*

⁸ Artikel V, tweede lid, onder b, voorstel.

⁹ Toelichting, Artikel V.

¹⁰ Artikel V, tweede lid, onder a.

¹¹ Artikel V, tweede lid, onder f.



**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State
betreffende no.W13.16.0196/III**

- In artikel V, tweede lid, onder c en e, 'vervalt' vervangen door: niet van toepassing is.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: oorstel van wet houdende wijziging van de Jeugdwet, het Besluit Jeugdwet, het Burgerlijk Wetboek en de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen met het oog op het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz., enz., enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo, Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf af te schaffen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

De Jeugdwet wordt als volgt gewijzigd:

A

Paragraaf 8.2. vervalt.

B

Artikel 8.4.1 vervalt.

C

Artikel 8.4.3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid komt als volgt te luiden:

1. Op de Sociale verzekeringsbank zijn de artikelen 7.2.1 tot en met 7.2.5 van toepassing.

2. In het tweede lid wordt 'De in het eerste lid bedoelde instanties kunnen' vervangen door: De Sociale verzekeringsbank kan.

D

De aanhef van artikel 8.4.4 komt als volgt te luiden:

Op de Sociale verzekeringsbank:

E

In artikel 10.3 vervalt het zesde lid.

F

Artikel 10.12 vervalt.

ARTIKEL II

Paragraaf 8.1. van het Besluit Jeugdwet vervalt.

ARTIKEL III

In artikel 395b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek vervalt het tweede lid, alsmede de aanduiding '1.' voor het eerste lid.

ARTIKEL IV

In artikel 54, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen vervalt onderdeel o, onder vervanging van de puntkomma aan het slot van onderdeel n door een punt.



ARTIKEL V

1. Deze wet treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 januari 2016.
2. Op over het jaar 2015 verschuldigde ouderbijdragen blijft het recht van toepassing zoals dat op 31 december 2015 gold, met dien verstande dat:
 - a. een kennisgeving van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot een herziening van de ouderbijdrage als bedoeld in artikel 8.1.8, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet uiterlijk zes weken na de dag waarop deze wet in werking treedt, wordt ingediend;
 - b. in artikel 8.1.7, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet voor 'twaalf maanden' wordt gelezen: drie maanden;
 - c. artikel 8.1.7, tweede lid, van het Besluit Jeugdwet vervalt;
 - d. in artikel 8.1.8, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet voor 'twaalf maanden' wordt gelezen: drie maanden;
 - e. artikel 8.1.8, derde lid, van het Besluit Jeugdwet vervalt;
 - f. de persoon die een ouderbijdrage verschuldigd is, zich na zes weken na de dag waarop deze wet in werking treedt niet meer kan beroepen op toepassing van artikel 8.2.3, vijfde lid, van de Jeugdwet.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

De Minister van Veiligheid en Justitie,

De Minister voor Wonen en Rijksdienst,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

In de Jeugdwet, die op 1 januari 2015 in werking is getreden, is geregeld dat ouders voor jeugdhulp met verblijf een ouderbijdrage verschuldigd zijn. Het Centraal Administratie Kantoor (CAK) werd belast met de vaststelling en de inning van de ouderbijdrage. Gemeenten werden verplicht informatie te verstrekken aan het CAK over de aanvang, wijziging en beëindiging van jeugdhulp met verblijf. De opbrengsten van de ouderbijdrage waren bestemd voor de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor het treffen van een voorziening voor de jongere.

Er is maatschappelijk en politiek veel kritiek ontstaan op de ouderbijdrage. Zo werd de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf als onrechtvaardig beschouwd, omdat geen eigen bijdrage wordt gevraagd wanneer jeugdigen vanwege lichamelijke aandoeningen op grond van een zorgverzekering als bedoeld in de Zorgverzekeringswet worden behandeld en daarbij worden opgenomen in bijvoorbeeld een kliniek of een ziekenhuis.

Onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ouderbijdrage

In de Tweede Kamer is op 22 januari 2015, naar aanleiding van een verzoek daartoe van het Kamerlid Ypma (PvdA), een onderzoek toegezegd naar de uitvoeringspraktijk van de ouderbijdrage. In het voorjaar van 2015 is dit onderzoek verricht. De uitkomsten van dit onderzoek en de reactie van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport daarop zijn op 5 oktober 2015 verzonden aan de Tweede Kamer.¹ In het onderzoek is ingegaan op de volgende vraagstukken, waarop hierna inhoudelijk wordt ingegaan:

1. Besparen ouders kosten als de jeugdige jeugdhulp met verblijf ontvangt?
2. Wat is de verwachte opbrengst voor gemeenten (kosten-batenanalyse)?
3. Zijn er vanwege de ouderbijdrage onnodig drempels voor jeugdhulp?

1. Besparen ouders kosten bij jeugdhulp met verblijf?

Uit het onderzoek blijkt dat ouders in beginsel minder kosten voor hun kind hoeven te maken, indien het voor jeugdhulp in een instelling verblijft. Als echter ook gekeken wordt naar extra kosten die ouders in die gevallen maken en naar de optelsom van verminderde kosten en verminderde inkomsten, is voor lang niet alle ouders sprake van een netto besparing. De besparing is sterk afhankelijk van de individuele situatie. Het aan de gedachte van de ouderbijdrage ten grondslag liggende besparingsmotief lijkt vooral op te gaan als een kind in de leeftijdsgroep van nul tot vijf jaar jeugdhulp met verblijf ontvangt en daarbij kosten voor kinderopvang kunnen worden bespaard. Deze groep is overigens niet groot. In andere leeftijdsgroepen en bij dagbehandeling komt de gemiddelde besparing (licht) negatief uit, waarbij ouders netto meer kosten maken als het kind jeugdhulp met verblijf ontvangt dan wanneer het kind thuis woont. De besparing verschilt ook in die gevallen sterk, doordat sprake is van extra uitgaven en extra inkomsten die per gezin verschillen.

2. Wat is de verwachte opbrengst voor gemeenten (kosten-batenanalyse)?

Uit het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ouderbijdrage komt naar voren dat de netto opbrengsten in het invoeringsjaar (2015) nagenoeg even hoog zijn als het begrote bedrag van € 26,6 miljoen. In het invoeringsjaar zullen gemeenten in principe meer kosten maken dan in latere jaren, vanwege het organisatorisch nader inrichten van het systeem van de ouderbijdrage. Na het invoeringsjaar, dus vanaf 1 januari 2016 zouden de jaarlijkse opbrengsten daarom naar verwachting hoger zijn; volgens het onderzoek zouden de gemeenten dan mogelijk tot € 32,5 miljoen per jaar aan netto opbrengsten kunnen ontvangen.

Wat betreft de inning van de ouderbijdrage voor de daghulp valt op dat deze gepaard gaat met relatief hoge administratieve lasten vanwege het hoge aantal mutaties. Hierdoor zijn de kosten van de inning van de ouderbijdrage voor daghulp relatief hoog. Daarbij komt dat de opbrengst van de ouderbijdrage voor daghulp veel lager is dan de opbrengst van de ouderbijdrage voor 24-uurszorg. De netto opbrengst voor daghulp bedraagt € 1,3 miljoen per jaar (€ 2,8 miljoen bruto opbrengst minus € 1,5 miljoen kosten).

3. Zijn er vanwege de ouderbijdrage onnodig drempels voor jeugdhulp?

In de Jeugdwet zijn diverse uitzonderingen opgenomen voor de ouderbijdrage: uitzonderingsgronden

¹ Kamerstukken II 2015/16, 31 839, nr. 487.



(artikel 8.2.1, tweede lid, van de Jeugdwet), buiten invorderingstelling (artikel 8.1.4 van het Besluit Jeugdwet) en een hardheidsclausule (artikel 8.2.3, vijfde lid, van de Jeugdwet). De uitzonderingen kunnen een drempel voor toegang tot zorg bij ouders wegnemen. In het onderzoek is echter naar voren gekomen dat er bij ouders veel onduidelijkheid bestaat over het bestaan van uitzonderingen en wanneer zij hiervoor in aanmerking komen. Door die onduidelijkheid nemen die uitzonderingen de drempel die de ouderbijdrage voor de toegang tot jeugdhulp zou kunnen opwerpen, niet altijd weg.

Afschaffing ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ouderbijdrage is besloten de ouderbijdrage af te schaffen per 1 januari 2016. Hiertoe worden met het onderhavige wetsvoorstel de bepalingen inzake de ouderbijdrage uit de Jeugdwet geschrapt. Gelet op het grote draagvlak – zowel maatschappelijk als politiek – voor het afschaffen van de ouderbijdrage, is voorafgaand aan dit wetsvoorstel alvast het Besluit Jeugdwet gewijzigd. Met die wijziging zijn de verschuldigde bedragen, reeds op nihil gesteld per 1 januari 2016. Op deze manier is bereikt dat voor jeugdigen, ouders, gemeenten, jeugdhulpaanbieders en het CAK zo snel mogelijk formele duidelijkheid is ontstaan over het afschaffen van de ouderbijdrage.

Opdat het CAK de ouderbijdragen die verschuldigd zijn voor de in 2015 verleende jeugdhulp met verblijf nog wel moet kunnen vaststellen en innen, is in dit wetsvoorstel overgangsrecht opgenomen (zie artikel V, tweede lid).

Gevolgen voor ouders

Doordat met ingang van 1 januari 2016 de ouderbijdrage vervalft, kan deze geen belemmering meer vormen voor de toegang tot jeugdhulp met verblijf. De afschaffing kan echter gevolgen hebben voor het recht op kinderbijslag en eventueel op het (inkomensafhankelijke) kindgebonden budget. In veel gevallen gebruiken ouders van een niet meer thuiswonend kind onder andere de ouderbijdrage om in het kader van de Algemene Kinderbijslagwet aan te tonen dat zij kosten maken voor het levensonderhoud van dat kind. Weliswaar levert het vervallen van de ouderbijdrage een vermindering van kosten op voor ouders, maar voor een beperkte groep ouders kan het voorkomen dat zij er financieel op achteruit gaan. Door het wegvallen van de ouderbijdrage als kostenpost, kunnen sommige ouders niet meer voldoen aan de onderhoudsvoorwaarde voor kinderbijslag; zij zullen dan geen kinderbijslag en eventueel daaraan gekoppeld kindgebonden budget meer ontvangen. Dit heeft vooral invloed op gezinnen met één kind, omdat er dan ook geen aanspraak meer bestaat op het kindgebonden budget. Ouders zouden het onderhoud echter ook kunnen aantonen met andere voor het levensonderhoud van het kind gemaakte kosten dan de ouderbijdrage voor de jeugdhulp. Overigens is het ook nu al zo dat niet alle ouders met een uitwonend kind voldoen aan de onderhoudstoets voor de kinderbijslag, doordat zij geen of weinig kosten maken. Dat betekent dat zij in dat geval ook geen kinderbijslag krijgen.

Gevolgen voor gemeenten

Vanwege de opbrengst van de ouderbijdrage voor de gemeenten is destijds € 26,6 miljoen per jaar in mindering gebracht op het macrobudget, dat aan gemeenten via het gemeentefonds is uitgekeerd in verband met de uitvoering van de Jeugdwet. Gemeenten worden vanaf 2016 jaarlijks voor dit bedrag gecompenseerd. Aangezien voorafgaand aan dit wetsvoorstel met de eerder genoemde wijziging van het Besluit Jeugdwet de ouderbijdrage reeds per 1 januari 2016 op nihil is gesteld, hoeven gemeenten voor jeugdhulp met verblijf die wordt verleend vanaf 1 januari 2016 geen informatie meer te verstrekken aan het CAK. Het CAK zal voor die jeugdhulp geen ouderbijdrage meer vaststellen en innen.

Gevolgen voor andere wet- en regelgeving

Op grond van artikel 6a.6, vierde lid, van de Regeling Jeugdwet is het college van burgemeester en wethouders (het college) of een door het college aangewezen persoon bevoegd om bij de declaratie vermelde persoonsgegevens verder te verwerken voor zover dat noodzakelijk is voor de vaststelling van de ouderbijdrage, bedoeld in paragraaf 8.2 van de Jeugdwet. Aangezien die paragraaf met dit wetsvoorstel komt te vervallen, verliest artikel 6a.6, vierde lid, van de Regeling Jeugdwet zijn betekenis. Bij een eerstvolgende gelegenheid zal de bepaling daarom worden geschrapt. Voorts is op grond van artikel 8.2.3, eerste lid, van de Jeugdwet bij besluit van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie het CAK belast met de vaststelling en inning van de ouderbijdrage in het kader van de Jeugdwet (Stcrt. 2015, 648). Onverminderd het in artikel V, tweede lid, opgenomen overgangsrecht, komt met het vervallen van paragraaf 8.2 van de Jeugdwet ook dat besluit te vervallen. Hetzelfde geldt voor de Beleidsregel van het CAK over de hardheidsclausule inzake de ouderbijdrage (Stcrt. 2015, 4194).



Terugwerkende kracht

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport heeft naar aanleiding van een onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de ouderbijdrage, bij brief van 13 november 2015 de Tweede Kamer geïnformeerd over het voornemen de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf af te schaffen per 1 januari 2016.² Vanwege de tijd de gemoeid is met een zorgvuldig wetgevingstraject, is dit wetsvoorstel ingediend na die datum. Om de afschaffing van de ouderbijdrage wel per 1 januari 2016 effect te laten hebben, is voorzien in terugwerkende kracht. Tevens is overgangsrecht opgenomen, zodat het CAK de ouderbijdragen die verschuldigd zijn voor de in 2015 verleende jeugdhulp met verblijf, nog wel kan vaststellen en innen.

De terugwerkende kracht laat zich rechtvaardigen door het feit dat het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf voor de betrokken burgers een overwegend begunstigend effect heeft. Het overgangsrecht draagt bij aan een zorgvuldige en billijke afronding van de vaststelling en inning van de ouderbijdrage door het CAK.

Regeldrukeffecten

Het schrappen van de ouderbijdrage in dit wetsvoorstel heeft geen regeldrukeffecten voor burgers, bedrijven, instellingen of professionals. Het wetsvoorstel strekt er toe om de juridische basis voor de verplichting tot het betalen van de ouderbijdrage weg te nemen. Het wegnemen van deze basis heeft geen gevolgen voor de regeldruk.

Dit wetsvoorstel is voorgelegd aan Actal. Actal was het eens dat dit wetsvoorstel geen gevolgen heeft voor de regeldruk.

Advies en consultatie

Voor het opstellen van dit wetsvoorstel is intensief overlegd met het CAK. Met name inzake de wijze waarop het CAK de vaststelling en inning van ouderbijdragen over jeugdhulp met verblijf in 2015 kan afronden in 2016 en wat dat betekent voor de informatie-uitwisseling met gemeenten en met ouders, zijn de betreffende bepalingen zorgvuldig met het CAK afgestemd.

In verband met de gevolgen voor gemeenten is het wetsvoorstel ook afgestemd met de VNG. Vanwege de gevolgen voor jeugdigen en ouders, is om een reactie gevraagd van het landelijk platform GGz (LPGGz), de Landelijke Organisatie Cliëntenraden (LOC), Ieder(In) en Uw Ouderplatform. Uit de reacties blijkt dat men zeer positief is over het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf. Op basis van de reacties is de toelichting op een aantal plaatsen nog verduidelijkt. Voorts is een termijn opgenomen waarbinnen een beroep gedaan kan worden op de hardheidsclausule (namelijk binnen zes weken nadat de beschikking inzake de ouderbijdrage bekend is gemaakt, zie artikel V, tweede lid, onder f).

In de respons werd ook gewezen op het belang van duidelijke communicatie naar gemeenten en ouders. Indien en zodra dit wetsvoorstel tot wet zal worden verheven en in werking treedt, zal mede naar aanleiding van die respons dan ook actief richting gemeenten en ouders worden gecommuniceerd over wat de afschaffing van de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf voor hen betekent.

Medeondertekening

In verband met zijn coördinerende rol inzake zelfstandige bestuursorganen, is gelet op het CAK voorzien in medeondertekening van de Minister voor Wonen en Rijksdienst.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A

Door het vervallen van paragraaf 8.2 van de Jeugdwet wordt de ouderbijdrage afgeschaft voor verblijf van een jeugdige gedurende het etmaal, of een deel daarvan bij een pleegouder, in een accommodatie van een jeugdhulpaanbieder, of in een justitiële jeuginrichting.

Onderdelen B, C en D

De te vervallen en wijzigen bepalingen in de onderdelen B, C en D hebben betrekking op de bevoegdheden van het CAK in relatie tot de ouderbijdrage. Als gevolg van de afschaffing van de ouderbijdrage

² Kamerstukken II 2015/16, 31 839, nr. 495.



is het CAK niet langer belast met de vaststelling en inning ervan, met uitzondering van de nog over 2015 verschuldigde ouderbijdragen.

Onderdelen E en F

Onder de Wet op de jeugdzorg was het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) het uitvoeringsorgaan voor de ouderbijdrage voor jeugdzorg met verblijf. Deze taak is met de inwerking-treding van de Jeugdwet per 1 januari 2015 overgegaan naar het CAK. In artikel 10.12 van de Jeugdwet is geregeld dat het CAK verplicht is het personeel van het LBIO dat belast is met het vaststellen en innen van de ouderbijdrage aan te stellen onder de arbeidsvoorwaarden die gelden voor rijksambtenaren. Medewerkers van het CAK hebben echter een arbeidsovereenkomst naar civiel recht en bouwen pensioen op bij Stichting Bedrijfstakpensioenfonds Zorgverzekeraars. Dit is geregeld in de Wet privatisering ABP (WpA). In de WpA is onder meer opgenomen dat het CAK is uitgesloten van de wettelijk verplichte deelname van rijksoverheidsorganisaties aan pensioenopbouw bij het ABP. In het Besluit privatisering ABP (BpA) is dit nader uitgewerkt.

Het voornemen was om te regelen dat op grond van de WpA de arbeidsvoorwaarden van rijksambte-naren voor LBIO-medewerkers van kracht zouden gaan worden. Hiervoor is aanpassing van de WpA en de BpA vereist. Het streven was om dit in 2015 te regelen. Als gevolg hiervan is besloten om de betreffende LBIO-medewerkers vanaf 1 januari 2015 – tijdelijk – vanuit het LBIO te detacheren bij het CAK totdat de aanpassing in wet- en regelgeving geregeld zou zijn. Het LBIO is daarbij werkgever gebleven. Het besluit tot afschaffen van de ouderbijdrage betekent een einde van de werkzaamheden op dit terrein.

Als werkgever van de medewerkers die bij het CAK betrokken zijn bij de vaststelling en inning van de ouderbijdrage is het LBIO formeel verantwoordelijk voor de begeleiding bij het vinden van ander werk of een andere passende oplossing. In een overleg met het LBIO heeft het CAK zich bereid verklaard om met deze twaalf medewerkers in gesprek te gaan en hen te begeleiden naar ander werk binnen het CAK; mogelijk bij de uitvoering van de werkzaamheden in het kader van de burgerregelingen. Doordat de uitvoering van de burgerregelingen door het CAK op zijn vroegst pas op 1 juli 2016 zal gaan plaatsvinden kunnen deze medewerkers op zijn vroegst vanaf die datum bij het CAK worden aange-steld als ambtenaar. Tot het moment dat de burgerregelingen door het CAK uitgevoerd gaan worden, zullen deze medewerkers daarom voor het CAK werkzaam blijven, maar blijft het LBIO de formele werkgever.

Artikel II

Nu paragraaf 8.2 van de Jeugdwet vervalt, vervalt ook de grondslag voor de nadere bepalingen over de ouderbijdrage in paragraaf 8.1 van het Besluit Jeugdwet. Om die reden wordt met Artikel II de bedoelde paragraaf uit het Besluit Jeugdwet geschrapt. Het kabinet is ervan op de hoogte dat dit een afwijking betekent van het in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar) neergelegde uitgangspunt dat regelingen bij regelingen van gelijke orde worden geschrapt (Aanwijzing 223 Ar). In casu kan het bij de wet wijzigen van het Besluit Jeugdwet echter niet tot problemen leiden, nu het gaat om het schrappen van een complete paragraaf. Het probleem dat Aanwijzing 223 Ar beoogt te voorkomen, (namelijk dat onduidelijk is op welke wijze bepalingen in een algemene maatregel van bestuur (amvb) gewijzigd moeten worden, indien zij eerder bij wet gewijzigd zijn) kan hier dus niet optreden.

De reden dat wordt voorgesteld om zowel de wet als de amvb te wijzigen is dat hiermee wordt bewerkstelligd dat het afschaffen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf expliciet tegelijker-tijd in zowel de wet als de amvb wordt geregeld. Hiermee is de duidelijkheid van deze maatregel gebaat, temeer daar tevens wordt geregeld hoe het CAK omgaat met het verwerken van vast te stellen en te innen ouderbijdragen over 2015 (zie artikel V, tweede lid).

Artikel III

De verwijzing naar de ouderbijdrage in artikel 1:395b, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek vervalt.

Artikel IV

Met de Invoeringswet Jeugdwet (Stb. 2014, 442) is destijds artikel 54, derde lid, van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (Wet SUWI) gewijzigd, zodat de Sociale Verzekeringsbank (SVB), indien nodig, over juiste gegevens zou kunnen beschikken voor de controle op de uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet. De uitbreiding van artikel 54, derde lid, van de Wet SUWI vormde de basis voor het op verzoek kosteloos verstrekken van gegevens aan onder andere de SVB door het CAK. In verband met de afschaffing van de ouderbijdrage is deze gegevensverstrekking niet meer nodig en dient de hiertoe dienende grondslag te vervallen.



Artikelen V

De ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf wordt afgeschaft per 1 januari 2016. Met een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van artikel 8.1.2, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet is voorafgaand aan dit wetsvoorstel reeds bewerkstelligd dat de te innen bedragen op nihil zijn gesteld per 1 januari 2016. De wijzigingen van deze wet werken terug tot en met 1 januari 2016 (artikel V, eerste lid), maar het recht zoals dat gold op 31 december 2015 blijft van toepassing op de vaststelling en inning van over 2015 verschuldigde ouderbijdragen (artikel V, tweede lid). De nog over dat jaar verschuldigde bijdragen zullen worden vastgesteld en geïnd door het CAK.

In artikel V, tweede lid, is geregeld dat voor ouderbijdragen die zijn verschuldigd voor in 2015 genoten jeugdhulp met verblijf de regels inzake de ouderbijdrage uit de Jeugdwet en het Besluit Jeugdwet zoals zij golden vóór 1 januari 2016, van toepassing blijven op die verschuldigde bijdragen. Dat betekent ook dat in wettelijke procedures en rechtsgedingen tegen besluiten die op grond van paragraaf 8.2 van de Jeugdwet zijn genomen, dan wel op tegen deze besluiten in te stellen of ingestelde beroepen, de regels die golden op 31 december 2015 van toepassing blijven, zowel in eerste aanleg als in verdere instantie. Daarnaast worden de volgende wijzigingen aangebracht ten behoeve van een vlotte afhandeling van de vaststelling en inning van de ouderbijdrage voor jeugdhulp met verblijf in 2015:

- a. Op grond van artikel 8.1.8, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet kan het CAK een vastgestelde ouderbijdrage herzien. In onderdeel a wordt aan de kennisgeving van een omstandigheid die aanleiding kan geven tot de herziening van de ouderbijdrage een termijn verbonden. Een kennisgeving kan tot uiterlijk zes weken na de dag waarop deze wet in werking treedt, worden ingediend. De termijn van zes weken is een redelijke termijn voor een bijdrageplichtige om in voorkomende gevallen het CAK in kennis te stellen van omstandigheden die aanleiding kunnen geven voor een herziening van de ouderbijdrage.
- b. In artikel 8.1.7, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet is de termijn opgenomen waarbinnen het CAK de ouderbijdrage dient vast te stellen na ontvangst van de gegevens over jeugdhulp met verblijf waarover een ouderbijdrage verschuldigd is. In 2016 zal het CAK de vaststelling en inning van ouderbijdragen over 2015 voortvarend afronden en wordt de termijn van twaalf maanden ingekort tot drie maanden.
- c. Gelet op onderdeel a zal het college de benodigde gegevens onverwijld en uiterlijk binnen drie maanden na afloop van het jaar 2015 aan het CAK dienen te verstrekken. Op grond van onderdeel c dient het CAK de ouderbijdrage vervolgens binnen drie maanden vast te stellen. Door het schrappen van het tweede lid van artikel 8.1.7 van het Besluit Jeugdwet vervalt de mogelijkheid voor het CAK om na de termijn van drie maanden, bedoeld in onderdeel c, nog een ouderbijdrage vast te stellen. Dit biedt rechtszekerheid en duidelijkheid voor ouders die een ouderbijdrage zijn verschuldigd.
- d. In artikel 8.1.8, eerste lid, van het Besluit Jeugdwet is een termijn opgenomen waarbinnen het CAK een ouderbijdrage eventueel nog kan herzien. Een herziening kan zowel in het voordeel als in het nadeel van de betreffende ouder(s) uitpakken. Ook deze termijn wordt verkort tot drie maanden.
- e. Door het schrappen van artikel 8.1.8, derde lid, van het Besluit Jeugdwet wordt verhinderd dat een herziening nog kan worden uitgevoerd later dan drie maanden nadat het CAK in kennis wordt gesteld van omstandigheden die daar mogelijk aanleiding toe zouden geven. Ook dit biedt de in het kader van de vlotte afbouw van de inning van de ouderbijdrage gewenste rechtszekerheid en duidelijkheid voor ouders die een ouderbijdrage zijn verschuldigd.
- f. Met dit onderdeel wordt geregeld dat de persoon die een beroep wenst te doen op de hardheidsclausule (artikel 8.2.3, vijfde lid, van de Jeugdwet), daartoe uiterlijk zes weken na de dag waarop deze wet in werking treedt een verzoek bij het CAK kan indienen. Een periode van zes weken is een redelijke termijn voor een bijdrageplichtige om in voorkomende gevallen het CAK te verzoeken de hardheidsclausule toe te passen.

Deze memorie van toelichting wordt mede namens de Minister van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst ondertekend.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,