

Vergaderjaar 2016–2017

34 614

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

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 19 augustus 2016 en het nader rapport d.d. 8 november 2016, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mede namens de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Minister voor Wonen en Rijksdienst. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

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.²

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 De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

² Besluit van 4 mei 2016, houdende wijziging van het Besluit Jeugdwet vanwege het op nihil stellen van de ouderbijdrage voor jeugdhulp, Stb. 2016/191.

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

Het voorstel van wet wijzigt het Besluit Jeugdwet door paragraaf 8.1. van dat besluit te laten vervallen.³ Daarnaast bevat artikel V met het oog op het overgangsrecht een aantal voorstellen die het Besluit Jeugdwet betreffen.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷

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.⁸

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.

³ Artikel II van het voorstel.

⁴ Artikel V, tweede lid, onder a t/m e, voorstel.

⁵ Toelichting, Artikel II.

⁶ Zie aanwijzing 223 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

⁷ Toelichting, Artikel II.

⁸ 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)).

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. 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 (uiteeraard 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

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.⁹ 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.¹⁰

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.

⁹ Artikel V, tweede lid, onder b, voorstel.

¹⁰ Toelichting, Artikel V.

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,¹¹ als om een beroep te doen op de zogenoemde hardheidsclausule, op zes weken na de dag waarop de wet in werking treedt.¹²

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.

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

¹¹ Artikel V, tweede lid, onder a.

¹² Artikel V, tweede lid, onder f.

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.

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

3. Redactionele kanttekening

De redactionele kanttekening van de Afdeling is overgenomen.

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*

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

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.