

Vergaderjaar 1993-1994

22 060

Wijziging van de Wet op de jeugdhulpverlening en enige andere wetten

Nr. 7

EINDVERSLAG

Vastgesteld 1 november 1993

Na kennisneming van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijziging bestond binnen de bijzondere Commissie voor het Jeugdwelzijnsbeleid¹ nog behoefte enkele nadere vragen en opmerkingen aan de regering voor te leggen. Onder het voorbehoud dat deze tijdig door de regering zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling genoegzaam voorbereid.

De leden van de CDA-fractie hadden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord en de daarbij gevoegde nota van wijziging. Zij spraken hun instemming uit over de voorgestelde vereenvoudigingsvoorstellen. Er wordt gekozen voor een systeem van vaste ouderbijdragen, die qua hoogte «zoveel mogelijk» aansluit bij de kinderbijslag die voor de jeugdige wordt ontvangen. Als gevolg hiervan zullen de ouderbijdragen nog slechts variëren naar leeftijd van de jeugdige en de aard van de voorziening. Aangezien de nadere uitwerking is voorzien bij algemene maatregel van bestuur, is thans slechts een indicatie gegeven omtrent de hoogte. De leden van de CDA-fractie zagen graag een fundering van de gemelde bedragen. Zeker bij de start van een nieuw systeem is zo een fundering van groot belang, omdat daarmee de filosofie omtrent de hoogte van de ouderbijdrage kenbaar wordt voor een ieder, zodat in de toekomst eventuele verhogingen en verlagingen zijn te herleiden.

De nieuwe opzet zal er toe leiden dat het niet meer zo zal zijn dat het recht op kinderbijslag komt te vervallen. Kan de regering uiteen zetten op welke wijze dit systeem gaat werken in geval er sprake is van pleegkinderen? Zij veronderstelden dat het de ouders zijn die ook hier de kinderbijslag blijven ontvangen.

De leden van de CDA-fractie vonden de redenering dat, nu sprake is van een vaste ouderbijdrage, er geen betekenis meer is voor de uitspraak van de Ziekenfondsraad over de kosten in verband met de bezoekenregeling van de kinderen (de reiskostendiscussie). Formeel mag dit juist zijn, materieel spelen de reiskosten ook in de nieuwe opzet ook weer een niet onbetekenende rol. Zeker omdat het nog steeds en ook lang niet altijd zo zal zijn dat de jeugdige geplaatst wordt in een voorziening in de regio van herkomst. Dit zal met name niet het geval zijn bij plaatsingen in

¹ Samenstelling:

Leden: Niessen (PvdA), Leerling (RPF), De Pree (PvdA), Lankhorst (GroenLinks), voorzitter, Rempt-Halmmans de Jongh (VVD), Van der Heijden (CDA), Franssen (VVD), Laning-Boersema (CDA), Dijkstal (VVD), Janmaat-Abée (CDA), Leijnse (PvdA), Doelman-Pel (CDA), Wolffensperger (D66), Soutendijk-van Appeldoorn (CDA), ondervoorzitter, Koetje (CDA), Vliegenthart (PvdA), Versnel-Schmitz (D66), Apostolou (PvdA), Beijlen-Geerts (PvdA), Huibers (CDA), M. D. T. M. de Jong (CDA) en Middel (PvdA).
Plv. leden: E. van Middelkoop (GPV), Melkert (PvdA), Rosenmöller (GroenLinks), E. G. Terpstra (VVD), Esselink (CDA), Van de Camp (CDA), Jorritsma-Lebbink (VVD), Frissen (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Kohns-tamm (D66), V. A. M. van der Burg (CDA), Mulder-van Dam (CDA), Van Nieuwenhoven (PvdA), Groenman (D66), Van Otterloo (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Hermes (CDA), Van der Ploeg-Posthumus (CDA) en Van der Vlies (SGP).

de zg. landelijke voorzieningen. Kan, zo vroegen deze leden, uiteen worden gezet of dat in de hoogte van de ouderbijdrage op de een of andere manier wordt verdisconteerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de planning in tijd en procedure met betrekking tot de overdracht van de inningswerkzaamheden aan het nieuwe centrale inningsorgaan.

Zij wilden niet nalaten te benadrukken dat zij voorstander zijn van een zo restrictief, gesloten mogelijk stelsel van uitzonderingen. Zij erkenden dat een geheel gesloten systeem, gelet op de noodzaak tot hulpverlening in acute noodsituaties, niet tot de mogelijkheden kan behoren. Zij waren op een aantal punten gerustgesteld over de werking van het thans voorgestelde systeem. Toch zouden zij graag nog eens helder uiteen gezet willen zien in welke gevallen en na welke termijn van inning van de ouderbijdrage kan worden afgezien. Er wordt namelijk enerzijds gesproken over twee maal zes weken, maar ook over drie maanden. Deze laatste termijn konden zij overigens nergens terugvinden in de bepalingen. Zijn deze termijnen correct en kunnen zij cumuleren, zo wilden deze leden vernemen.

De verschuldigdheid en de hoogte van de maandelijkse bijdrage staan in de invorderingsfase reeds vast en zijn voorwerp van AROB-beroep geweest. Is dan de mogelijkheid van verzet tegen de tenuitvoerlegging van het inningsdwangbevel nog nodig? Indien de verschuldigdheid en de hoogte van de ouderbijdrage vaststaan en in rechte kunnen zijn getoetst, komt een afzonderlijke mogelijkheid van verzet tegen de inning de leden van de CDA-fractie als volstrekt dubbelop en dus overbodig over.

De leden behorende tot de fractie van de PvdA hadden met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij konden zich voorstellen dat deze zeer lang op zich heeft laten wachten, gezien de inhoud van de nota van wijziging welke terzelfder tijd door de regering is ingediend. Immers, in plaats van de buitengewoon ingewikkelde en fraudegevoelige wijze van vaststelling van de hoogte van de ouderbijdrage die in het oorspronkelijk ingediende wetsvoorstel was voorgesteld, zal er blijkens de nota van wijziging sprake zijn van een systeem van vaste ouderbijdragen: de hoogte ervan wordt alleen bepaald door de leeftijd van de jeugdigen en de aard van de voorziening waarin wordt geplaatst; residentieel dan wel semi-residentieel en is gerelateerd aan de hoogte van de door de ouders ontvangen kinderbijslag.

De hier aan het woord zijnde leden hadden met instemming kennis genomen van deze wijziging, waarom zij immers in het voorlopig verslag uitdrukkelijk hadden gevraagd. Het kwam hun voor dat nu sprake is van een simpele en heldere systematiek die niet fraudegevoelig is en bovendien zal leiden tot veel lagere perceptiekosten dan in het aanvankelijke voorstel het geval was. Een groot aantal door de leden van de PvdA-fractie in het voorlopig verslag gestelde kritische vragen zijn daarmee niet langer relevant, zodat zij in dit eindverslag konden volstaan met de nu volgende vragen en opmerkingen.

Het had de hier aan het woord zijnde leden van de PvdA-fractie verbaasd dat in de memorie van antwoord wordt gesteld (in de Inleiding) dat met name de behoefte aan uniformering aanleiding is geweest tot de indiening van het wetsvoorstel en niet, zoals deze leden dachten, het duidelijker vastleggen van een aantal zaken in de wet en de vereenvoudigde inning. Waarom, zo vroegen deze leden, is de voornaamste aanleiding (uniformering) dan niet opgenomen in de beweegreden van dit wetsvoorstel, terwijl wel de twee andere aanleidingen, zoals door hen in het voorlopig verslag genoemd, in de beweegreden te vinden zijn. Kan dit alsnog gebeuren?

Deze leden hadden begrepen dat de hoogte van de ouderbijdragen voor wat de residentieële plaatsen betreft, is gekoppeld aan de hoogte

van de kinderbijslag. Betekent dat, zo wilden zij vernemen, dat de ouderbijdragen automatisch worden aangepast wanneer het niveau van de kinderbijslag verandert? Aan welk niveau van ouderbijdragen wordt gedacht als het gaat om semi-residentiële hulpverlening? Immers, in dat geval is er geen sprake van een koppeling aan de ontvangen kinderbijslag, omdat er van «besparing» door de ouders in veel mindere mate sprake is. Voorts vroegen de hier aan het woord zijnde leden naar de betekenis van de woorden «in het algemeen» in de zinsnede op blz. 3 van de memorie van antwoord, die luidt: «dat in het algemeen de ouderbijdrage uit de te ontvangen kinderbijslag kan worden betaald». Zijn er ook situaties denkbaar waarin dat niet het geval is en zo ja, welke zijn die situaties?

Voorts wilden de hier aan het woord zijnde leden inzicht hebben in de hoogte van de ouderbijdragen, zoals die zal gelden op grond van de nota van wijziging, in vergelijking met de thans gehanteerde regeling en in vergelijking met de aanvankelijk door de regering voorgestelde inkomensafhankelijke ouderbijdrage.

Met betrekking tot de uitzonderingen konden de leden van de fractie van de PvdA zich met de door de regering gehanteerde argumenten verenigen. Dat een ouderbijdrage niet is verschuldigd in een crisissituatie gedurende een termijn van zes weken leek hun inderdaad volstrekt in het belang van de hulpverlening. Dat bij reeds aangevangen hulpverlening geen bijdrage is verschuldigd indien door de ouders bezwaar wordt gemaakt tegen de hulpverlening als zodanig, eveneens gedurende een periode van zes weken, had eveneens de instemming van deze leden. Immers, gedurende deze zes weken, moet het mogelijk zijn om alsnog met de ouders tot overeenstemming te komen. Lukt dat niet, dan wordt óf de hulpverlening beëindigd (het betrof immers vrijwillige jeugdhulpverlening) óf de Raad voor de kindbescherming stelt een onderzoek in naar de noodzaak de hulpverlening tegen de wil van de ouders voort te zetten door het uitlokken van een maatregel van kindbescherming. Voor dat onderzoek wordt de periode waarbij geen ouderbijdrage is verschuldigd met drie maanden verlengd. De leden behorende tot de fractie van de PvdA hadden de indruk dat hiermee een sluitend systeem is verkregen, waarbij enerzijds de voortgang van de hulpverlening indien deze noodzakelijk is, is gewaarborgd ook indien ouders bezwaar maken, en, anderzijds, wordt voorkomen dat ouders bezwaar maken tegen de hulpverlening als zodanig, terwijl het in werkelijkheid gaat om bezwaren tegen het betalen van de ouderbijdrage. Immers, wanneer de hulpverlening in het belang van de jeugdige noodzakelijk is en via een maatregel wordt opgelegd, zijn de ouders eveneens verplicht tot het betalen van de ouderbijdrage. Dit alles leidt er toe dat deze leden ook minder behoefte hebben aan het opnemen van een al dan niet beperkte hardheidsclausule.

De leden van de VVD-fractie spraken hun voldoening uit over de nota van wijziging, die de regering heeft ingezonden en die een belangrijke verbetering van het wetsvoorstel betekent. Zij deelden de opvatting van de regering dat het nu gekozen systeem eenvoudiger en minder fraudegevoelig is. Dat leidt ook tot een hogere opbrengst. Bovendien wordt aldus de regeling ontdaan van een oneigenlijk element, namelijk het inkomenspolitieke aspect.

Het is begrijpelijk, zo vonden deze leden, dat de regering met de nu voorgestelde regeling aansluiting zoekt bij het systeem van de kinderbijslag en wellicht zelfs tot een systeem denkt te komen, waarin de kinderbijslag rechtstreeks naar de hulpverlenende instelling gaat. Immers de gemeenschappelijke grondslag voor de kinderbijslag en voor de ouderbijdrage bestaat uit de kosten voor verzorging en opvoeding. Niettemin wilden de leden van de VVD-fractie er op wijzen dat er vraag-

tekens zijn te plaatsen bij de relatie kinderbijslag en ouderbijdrage. In de eerste plaats is de kinderbijslag verworpen tot een inkomenspolitiek instrument en heeft daardoor een geringe betrouwbaarheid als graadmeter voor de werkelijke kosten van verzorging en opvoeding. Bovendien brengt de systematiek van de kinderbijslag, zoals door de regering reeds uiteengezet, uitvoeringstechnische problemen met zich mee. Voorts is de kinderbijslag bedoeld als een bijdrage in de kosten van verzorging, opvoeding en onderhoud, en dus niet als een volledige vergoeding daarvan. Ter wille van een zorgvuldige onderbouwing van het wetsvoorstel, hechtten de leden van de VVD-fractie er aan duidelijk te vermelden waarvoor de ouderbijdrage bedoeld is. Op een door hen in het voorlopig verslag gestelde vraag (blz. 5), antwoordt de regering op blz. 7 van de memorie van antwoord, dat de ouderbijdrage een bijdrage in de kosten van de hulpverlening betreft. Echter, even verder wordt er gesproken over «het wettelijk verplicht (zijn) in de kosten van verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen te voorzien».

Naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie zou het ook door de regering gehanteerde besparingsprincipe moeten leiden tot de conclusie dat het gaat om de werkelijke kosten voor verzorging en opvoeding van minderjarige kinderen. De hoogte van de ouderbijdrage zou niet zozeer bepaald moeten worden door het bedrag dat ouders besparen, maar door de werkelijke kosten, die door de instelling voor verzorging en opvoeding gemaakt worden. Vanzelfsprekend vallen de kosten van de hulpverlening daar buiten. De leden van de VVD-fractie verzochten de regering haar reactie hierop te geven.

Met betrekking tot het mogelijke risico van misbruik van de uitzonderingsmogelijkheid voor crisis-situaties (blz. 10 van de memorie van antwoord) wezen de leden van de VVD-fractie er op dat hun vragen in het voorlopig verslag niet alleen en zelfs niet zozeer gericht waren op misbruik door de plaatsende instanties. Op dit punt was het antwoord van de regering afdoende. Het gaat ook om situaties, waarin ouders een justitiële maatregel als onontkoombaar ervaren en een crisis-situatie creëren, die een voordeel van zes weken ouderbijdrage oplevert.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering mede te delen hoeveel inkomsten de Staat heeft gederfd, door het niet voldoen van de verplichte ouderbijdrage over bij voorbeeld de jaren 1990, 1991 en 1992, zowel voor de vrijwillige als voor de justitiële hulpverlening.

Met betrekking tot de financiële aspecten van het wetsvoorstel vonden de leden van de VVD-fractie de toelichting erg summier. Zij verzochten de regering mede te delen wat, zowel voor de vrijwillige als voor de justitiële jeugdhulpverlening:

1. de geraamde opbrengsten voor 1990, 1991, 1992 en 1993 zijn.
2. de hoogte van de ouderbijdragen voor deze jaren waren/zijn.
3. de geraamde inningskosten voor deze jaren waren/zijn.
4. de gerealiseerde opbrengsten voor de jaren 1990, 1991 en 1992 waren.
5. de gerealiseerde inningskosten voor deze jaren waren.

Bovendien vroegen deze leden om een cijferopstelling van de hoogte van de ouderbijdrage en de geraamde inkomsten en kosten voor 1994.

De leden van de fractie van D66 hadden kennis genomen van een heroverweging door de regering in verband met andere opgekomen ideeën over de vaststelling van de ouderbijdragen. De heroverweging heeft tot een vertraging in de behandeling van het wetsvoorstel geleid.

Deze leden stemden in met een keuze voor eenvoud, vermindering van fraudegevoeligheid en zoveel mogelijk aansluiting bij de kinderbijslag, leidend tot de keuze voor vaste (in plaats van inkomensafhankelijke) bijdragen van ouders, aansluitend bij het bedrag van kinderbijslag dat

voor de kinderen wordt ontvangen. Daarmee kan de overhead tot een minimum worden beperkt.

Het was de leden van de fractie van D66 nu volstrekt duidelijk dat voor jeugdigen, in het kader van de justitiële jeugdbescherming opgenomen, precies dezelfde bijdrageregeling geldt als in de vrijwillige jeugdhulpverlening. Zij waardeerden dat positief, te meer daar het op die manier voor ouders financieel niet uitmaakt of er sprake is van vrijwillige of justitiële jeugdhulpverlening. In dat verband vroegen zij waarom in geval van een strafrechtelijke maatregel jegens jeugdigen, voorshands anders gehandeld wordt, door koppeling aan de regeling van de kosten van strafrechtelijke sancties jegens volwassenen (memorie van antwoord, blz. 8).

Gaat zo niet te zeer het één op het ander wachten en verdient het niet de voorkeur het binnen de gehele jeugdsector in één keer op gelijke wijze te regelen? Zij vroegen de regering daarover een nadere toelichting. Deze leden veronderstelden dat voor deze categorie een eigen bijdrage evengoed mogelijk zou zijn ten laste van de kinderbijslag.

Deze leden vroegen vervolgens of de hoogte van de bijdragen spoort met het begrotingsvoorstel voor 1994?

Immers in de memorie van antwoord (blz. 4) wordt voor de vrijwillige jeugdhulpverlening een opbrengst geschat van f 15,6 mln., terwijl in de begroting sprake is van een extra opbrengst van f 8 mln.. Evenzo is voor de justitiële jeugdbescherming sprake van een opbrengst van f 8 mln., terwijl in de begroting 1994 sprake is van een meeropbrengst van f 4 mln.. Wil dat zeggen dat er in feite sprake is van een verdubbeling van de ontvangsten in beide sectoren, of is er een andere uitleg van deze cijfers mogelijk? Op hoeveel kinderen in de vrijwillige en justitiële jeugdbescherming met gehele (residentieel) of gedeeltelijke (semi-residentieel) voorziening is hier gerekend? Welke bedragen zullen bij de semi-residentieel hulpverlening gelden? Immers, deze bijdragen zullen terecht worden afgestemd op het feit dat de ouders zelf nog kosten voor het kind maken.

De leden van de fractie vroegen hoe de kinderbijslag wordt berekend: telt het gegeven van uitwonend zijn dubbel in het geval van residentieel opvang? Wordt het dubbele bedrag geïnd en dus ook in rekening gebracht?

Indien deze leden uitgingen van de kinderbijslag tabel 1 juli 1993 kwamen zij bij één kind op de volgende globale bedragen voor de drie leeftijdsgroepen:

0 t/m 5 jaar : f 93 per maand

6 t/m 11 jaar : f 133 per maand

12 t/m 17 jaar: f 172 per maand

Exclusief de gezinstoeslag.

Hoe kunnen deze bedragen sporen met respectievelijk: f 140, f 175 en f 210 aan ouderbijdragen per maand, wanneer uitgegaan wordt van de kinderbijslag? Zelfs met meerekenen van de gezinstoeslag is de ouderbijdrage hoger dan de totale kinderbijslag. Hoe zijn deze bedragen tot stand gekomen, zo vroegen deze leden.

Voorts is bij de regeling sprake van een maandelijkse ouderbijdrage, terwijl de kinderbijslag per drie maanden en achteraf uitgekeerd wordt. Hoe denkt de regering dat te ondervangen in situaties van lage inkomens?

Ook vroegen de leden van de fractie van D66 of a contrario geredeneerd, de kinderbijslag nu direct ten goede komt aan pleegouders?

De leden van de fractie van D66 vroegen nadere informatie over de reiskosten voor ouders en de normen daarvoor. Zij hadden in de memorie van antwoord opgemerkt dat verondersteld wordt dat in het algemeen plaatsing geschiedt in de regio van herkomst van de jeugdige. Deze leden konden zich met dit uitgangspunt wel verenigen, maar zij constateerden dat in een aantal plaatsingen daarvan geen sprake is: uitzonde-

ringen op de regel. Zij konden de betekenis van de passage op blz. 7 «bij de vaststelling van de hoogte van de ouderbijdragen wordt er van uitgegaan dat deze uit de kinderbijslag kan worden betaald en dat er nog genoeg ruimte is om reiskosten te betalen» niet goed begrijpen. Deze leden vroegen of de ouders kennelijk niet zelf de reiskosten dragen. Welke wijze van vervoer wordt betaald: reizen per openbaar vervoer, reizen per eigen vervoermiddel, reizen per taxi? Welke frequentie van betaling van reiskosten wordt aan de ouders betaald: eenmaal per maand, eens per veertien dagen, eens per week?

De leden van de fractie van D66 hadden vastgesteld dat de kosten van centrale inning f 2,5 mln. zullen bedragen. Zij vroegen de regering informatie te geven over de begroting van de opzet van de centrale inning.

Voorts verzochten zij de regering op het volgende in te gaan. Juist omdat ingevolge de centrale inning van de kinderalimentatie de ouderbijdragen voor de vrijwillige en de justitiële hulpverlening geïnd zullen worden door dezelfde instantie die aangewezen wordt om de kinderalimentatie te innen, verzochten zij opheldering over de start van het LBIO.

Deze leden stelden vast – aan de hand van een brief van het Ministerie van Justitie van 10 september 1993, die bij alimentatieplichtigen aankwam op 25 september 1993 – dat inmiddels (terwijl het wetsvoorstel nog in behandeling is) de nieuwe praktijk van centrale inning reeds is ingevoerd en dat deze soms tot verwarring leidt. Deze leden hadden naar aanleiding van inlichtingen van betrokkenen begrepen dat het LBIO in feite al in 1993 werkzaam is en dat zakenbestanden van de Raden voor de kindbescherming inmiddels al zijn overgedragen aan het LBIO. Deze leden konden instemmen met een tijdige anticipatie op de organisatie van de centrale inning, maar zij hadden opgemerkt, dat verwarring bij betrokkenen is opgetreden. Deze leden hadden bij voorbeeld opgemerkt dat zaken per 15 oktober 1993 overgedragen zijn aan het LBIO en dat per 8 oktober betalingen overgemaakt moeten worden aan de Raad voor de kindbescherming van Den Haag – dependance Gouda. Deze leden konden niet begrijpen waarom betalingen, indien deze voorheen rechtstreeks en zonder achterstand aan gerechtigden plaats hadden, nu plotseling via het LBIO moeten lopen en dat in de brief gesteld wordt dat «als er geen achterstand in betalingen bestaat de zaak per 1 januari 1994 door het LBIO wordt beëindigd». Betekent deze omweg dat betrokkenen in de periode van oktober 1993 tot 1 januari 1994 worden gecontroleerd op correcte en tijdige betaling? Moeten zij eventueel gedurende deze periode opslag betalen?

Vervolgens vroegen de leden van de fractie van D66 of de gerechtigden eveneens bericht hebben ontvangen over de veranderingen, ook in gevallen waarin de betalingen correct en zonder achterstand werden voldaan. Ten slotte vroegen zij of de tekst van de brief ook door anderen dan degenen die het desbetreffende wetsvoorstel hadden gelezen, begrepen kan worden.

De voorzitter van de commissie,
Lankhorst

De griffier van de commissie,
Van der Windt