

Vergaderjaar 2010–2011

32 529

Wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen alsmede enige andere wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders (verbetering positie pleegouders)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 22 april 2010 en het nader rapport d.d. 4 oktober 2010, aangeboden aan de Koningin door de minister voor Jeugd en Gezin, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 1 februari 2010, no. 10.000246, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister voor Jeugd en Gezin, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet op de jeugdzorg en Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek, de Algemene Kinderbijslagwet en de Wet Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen alsmede enige andere wetten in verband met de verbetering van de positie van pleegouders (verbetering positie pleegouders), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel beoogt de rechtspositie en de financiële positie van pleegouders te verbeteren. De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel opmerkingen over het ontzeggen van het recht op kinderbijslag, de verdragsverplichtingen en de rechtspositie van pleegouders. Hij is van oordeel dat in verband daarmee het voorstel deels nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 1 februari 2010, no. 10.000246, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 april 2010, nr. W13.10.0025/I, bied ik U hierbij aan.

De Raad maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de verhouding tussen de wijziging van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW), de doelstelling van deze wet en de verhouding tussen genoemde wijziging van de AKW met andere wet- en regelgeving en verdragsrechtelijke verplichtingen. Ook maakt de

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.

Raad een aantal opmerkingen over de rechtspositie van pleegouders. Hij is van oordeel dat het voorstel nader dient te worden overwogen.

1. Algemene Kinderbijslagwet

Ter verbetering van de financiële positie van pleegouders zijn bij brief van 9 juli 2009 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal voorstellen gedaan met het doel de aantrekkelijkheid van het pleegouderschap te vergroten en te bewerken dat de dagelijkse kosten voor opvoeding en verzorging van pleegkinderen worden vergoed.¹ Eén van de maatregelen betreft het afschaffen van de ouderbijdrage die natuurlijke ouders verschuldigd zijn op grond van de Wet op de jeugdzorg indien hun kind uit huis is geplaatst (in een tehuis of bij pleegouders), in combinatie met het laten vervallen van het recht op kinderbijslag. De hieruit voortvloeiende besparing kan gebruikt worden voor de verbetering van de pleegvergoeding waarop pleegouders recht hebben, indien zij in het kader van jeugdzorg een jeugdige verzorgen en opvoeden. Het wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering.

De aanspraak op kinderbijslag berust op een algemene, de gehele bevolking omvattende, verplichte kinderbijslagverzekering, welke voorziet in een tegemoetkoming in de kosten van het verzorgen van kinderen. De opzet van de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) is eenduidig: iedere verzekerde (ingezetenen en personen die in Nederland aan loonbelasting onderworpen werkzaamheden verrichten) ontvangt een uitkering ter zake van een of meer kinderen tot achttien jaar die tot het huishouden van de verzekerde behoren of door hem worden onderhouden.²

Met de financiële tegemoetkoming is beoogd ouders meer financiële ruimte te bieden om met het oog op hun ontplooiingsmogelijkheden uitgaven voor kinderen te doen. Hiermee is niet alleen het belang van het kind gediend, maar ook het gemeenschappelijk belang. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan het verminderen van welvaartsverschillen tussen gezinnen met en gezinnen zonder kinderen. In verband met deze doelstelling is de kinderbijslag dan ook onafhankelijk van het inkomen.³ De AKW wordt sinds 1 januari 1989 gefinancierd uit de algemene middelen. Het Rijk stort hiertoe een bijdrage in het Algemeen Kinderbijslagfonds.⁴

De AKW wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB).⁵ Voor uitwonende kinderen en kinderen van zestien jaar en ouder moet de SVB beoordelen of de verzekerde in belangrijke mate daadwerkelijk bijdraagt in het onderhoud.⁶ Tot het onderhoud van het kind worden gerekend de kosten die noodzakelijkerwijs verband houden met het levensonderhoud van het kind, alsmede met het volgen van onderwijs of een beroepsopleiding, en reiskosten die een ouder maakt om een kind te bezoeken dat in verband met ziekte of gebreken niet tot zijn huishouding behoort.⁷ De verzekerde komt in aanmerking voor kinderbijslag indien hij een bijdrage in het onderhoud van het kind levert van tenminste € 408,- per kwartaal. Of hieraan wordt voldaan, is ter beoordeling van de SVB. Afhankelijk van deze beoordeling komt de ouder in aanmerking voor kinderbijslag. De verplichting van ouders om een ouderbijdrage te betalen staat los van de algemene onderhoudsplicht van ouders, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek (BW). Ouders zijn verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun kinderen tot die de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt hebben.⁸ Dit geldt ook na ontheffing of ontzetting van het gezag.

Het wetsvoorstel voorziet in het beëindigen van het recht op kinderbijslag voor de verzekerde die een uit huis geplaatst kind heeft. De gedachte hierbij is dat een ouder minder tot geen kosten meer voor dit kind hoeft te maken, als het kind niet langer meer thuis verblijft en de ouderbijdrage

¹ Kamerstukken II 2008/09, 31 279, nr. 9, blz. 5-6.

² Artikelen 6 en 7 AKW. Als kinderen jonger zijn dan zestien jaar en tot zijn huishouden behoren, wordt er geen onderhoudseis gesteld. Voor hen geldt het zogenaamde verzorgingsbeginsel. Kinderen jonger dan zestien jaar die niet tot zijn huishouden behoren en kinderen van zestien en zeventien jaar, ongeacht waar zij wonen, moeten in belangrijke mate door de verzekerde worden onderhouden. Voor kinderen van zestien en zeventien jaar is er alleen recht op kinderbijslag als zij onderwijs volgen, of werkloos of arbeidsongeschikt zijn. Voor kinderen die recht hebben op studiefinanciering, hebben de ouders geen recht op kinderbijslag.

³ Kamerstukken II 2003/04, 29 258, nr. 6, blz. 2 en nr. 15, blz. 2, en rapport van de Werkgroep Harmonisatie Inkomensafhankelijk Regelingen (HIAR), bijlage bij kamerstukken 2003/04, 29 287, nr. 2, blz. 39, 43 en 74.

⁴ Artikel 29a AKW.

⁵ Artikel 14 AKW.

⁶ Artikel 5 van het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag.

⁷ Artikel 1, onderdeel d, van het Besluit onderhoudsvoorwaarden kinderbijslag. Uit de Brochure Kinderbijslag en uitwonende kinderen van de SVB, blz. 3, en de informatie onder het opschrift «Uw bijdrage aan het onderhoud van uw kind» blijkt dat bij deze kosten van levensonderhoud en studie, als het kind niet thuis woont, gedacht kan worden aan kosten van huisvesting, ouderbijdrage, bijdrage aan de instelling waar het kind verblijft, kleding en schoenen, vakantiekosten, kosten van vervoer van het kind en van de ouder(s) om hun kind te bezoeken, verzekeringen, studiekosten, schoolgeld, kosten voor verjaardagen, contributies voor verenigingen en zakgeld.

⁸ Artikel 1:392 juncto artikel 395a BW.

voor uit huis geplaatste kinderen wordt afgeschaft.¹ Die gedachte is naar het oordeel van de Raad niet juist en niet in overeenstemming met de doelstelling van de AKW.

Voor zover immers de noodzakelijke onderhoudskosten niet kunnen worden betaald uit de aan de pleegouders verstrekte pleegvergoeding, behoren de ouders deze kosten te voldoen. Ouders houden derhalve kosten ten behoeve van hun kinderen, ook als de ouderbijdrage wordt afgeschaft.

Verder differentieert het voorgestelde artikel 7d AKW niet naar aanspraak op jeugdzorg uit hoofde van de duur van de pleegzorg. Ook in de situatie dat een kind slechts een gedeelte van de tijd in een pleeggezin is opgenomen (zogenoemde deeltijdpleegzorg), heeft de ouder geen recht meer op kinderbijslag. Het kind verblijft dan echter een of meer dagen bij de natuurlijke ouder. Hij onderhoudt het kind in die periode en komt ook dan niet voor kinderbijslag in aanmerking.

Het vervallen van het recht op kinderbijslag kan daarom een verslechtering van de financiële positie van de ouders van een uit huis geplaatst kind met zich brengen. Daar komt bij dat in die gevallen een ouder ook geen recht op het kindgebonden budget meer heeft.² Achteruitgang in de financiële positie van ouders die de ontplooiingsmogelijkheden voor hun kinderen raakt, is in strijd met de doelstelling van de AKW. Dit is niet alleen nadelig voor het desbetreffende kind, mede met het oog op de terugkeer van het kind naar de thuissituatie, maar kan ook de andere kinderen uit het gezin treffen.

Het laten vervallen van het recht op kinderbijslag in combinatie met het afschaffen van de ouderbijdrage met het oogmerk om met de vrijkomende gelden de verhoging van de pleegvergoeding te financieren kan voorts als oneigenlijk worden beschouwd. Daarbij komt dat de toelichting geen enkel inzicht verschaft in de gederfde opbrengst van het afschaffen van de (betaalde) ouderbijdragen, de besparingen op de kinderbijslag en de omvang van de verhoging van de pleegvergoeding op grond van de voorgestelde maatregelen. De Raad adviseert hierop in te gaan.

De kinderbijslag is een algemene voor een ieder geldende regeling met als doel betere ontplooiingskansen voor het kind van ouders op wie de onderhoudsplicht rust, terwijl de pleegvergoeding bedoeld is als vergoeding voor de verzorging en opvoeding van een pleegkind op basis van een pleegcontract. De AKW differentieert niet naar bijvoorbeeld een deelrecht op kinderbijslag. Daarvan uitgaande vormt de voorgestelde regeling een inbeuk op het systeem van de AKW, dat een recht op kinderbijslag toekent indien aan de voorwaarden, bedoeld in de artikelen 7 en 11 AKW, is voldaan.

De Raad is van oordeel dat het doen vervallen van het recht op kinderbijslag in combinatie met het afschaffen van de ouderbijdrage ten behoeve van de verhoging van de pleegvergoeding strijdig is met de doelstelling van de AKW en adviseert dit te heroverwegen.

Onverminderd het voorgaande wijst de Raad nog op het volgende.

1. Algemene Kinderbijslagwet

De doelstelling van de kinderbijslag is gezinnen een financiële tegemoetkoming te geven in de kosten voor het opvoeden en onderhouden van kinderen (TK 2009/10, 32 123 XVII, nr. 2, p. 22). Deze doelstelling wordt door dit wetsvoorstel niet verlaten. Het wetsvoorstel heeft onder meer als effect dat het recht op kinderbijslag en kindgebonden budget beëindigd wordt voor ouders van wie het kind uit huis geplaatst wordt. De redenering die hieraan ten grondslag ligt is dat door het afschaffen van de ouderbijdrage en het feit dat de jeugdige verblijft bij pleegouders of in een accommodatie van een zorgaanbieder, de ouders geen of aanzienlijk

¹ Toelichting op artikel III. Verwezen zij ook naar de toelichting onder Algemeen, paragraaf Verbetering financiële positie pleegouders.

² Paragraaf Achtergrond (blz. 16). Ook kan het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen besluiten de ouderbijdrage oninbaar te verklaren wegens onvermogen van de ouders.

minder onderhoudskosten voor hun kind hebben. Ouders hoeven bij de uithuisplaatsing niet meer in het dagelijkse levensonderhoud van hun kind te voorzien, zoals voeding en kleding. Deze kosten worden gemaakt door pleegouders, die hiervoor een pleegvergoeding ontvangen of door de instelling waar het kind verblijft. Vanaf het moment van uithuisplaatsing draagt de overheid zorg voor deze kinderen door het verstrekken van een subsidie door hetzij de provincie aan de (pleeg)zorgaanbieder, hetzij het Rijk aan aanbieders van gesloten jeugdzorg. Omdat ouders bij uithuisplaatsing niet meer in het dagelijkse levensonderhoud van hun kind voorzien én de ouderbijdrage wordt afgeschaft, acht het kabinet het gerechtvaardigd het recht op kinderbijslag en kindgebonden budget te beëindigen.

De combinatie van het afschaffen van de ouderbijdrage en het beëindigen van het recht op kinderbijslag en kindgebonden budget zorgt voor een besparing die wordt ingezet voor een verhoging van de pleegvergoeding. Op deze manier komt de ingehouden kinderbijslag toch ten goede aan het kind.

Het is op zichzelf juist, en de Raad merkt dit terecht op, dat ouders een onderhoudsplicht voor het kind hebben. In beginsel zijn ouders nog steeds financieel verantwoordelijk voor hun kind. De facto is het echter zo dat de kosten voor de dagelijkse verzorging en opvoeding, met inbegrip van onder andere schoolgeld en ziektekostenverzekering, door de overheid worden gedragen, in de vorm van de pleegvergoeding of de vergoeding aan een instelling. Het staat ouders natuurlijk vrij om daarnaast kinderen extra kleding of cadeaus te geven. Omdat echter de dagelijkse kosten voor verzorging en opvoeding van dit kind bij een ander liggen dan de ouder, ligt het derhalve niet meer in de rede aan de ouders nog de kinderbijslag te geven.

De Raad is van mening dat een achteruitgang in de financiële positie van ouders de ontplooiingsmogelijkheden voor hun kinderen raakt en derhalve in strijd is met de doelstelling van de AKW.

Het is juist dat de financiële positie van ouders in bepaalde gevallen achteruit kan gaan door dit wetsvoorstel, bijvoorbeeld wanneer een gezin recht op kindgebonden budget heeft. Het recht op kindgebonden budget is namelijk afhankelijk van het recht op kinderbijslag. Het is echter niet gezegd dat deze financiële achteruitgang de ontplooiingsmogelijkheden van het kind raakt. Uithuisplaatsing is een middel dat in het belang van de jeugdige wordt aangewend omdat jeugdigen door moeilijke omstandigheden niet meer thuis kunnen wonen.

Het belang van het kind bij uithuisplaatsing gaat boven eventuele financiële belangen van de ouders. Daarnaast is het zo dat door de wijziging in de woonsituatie van het kind de ouders geen dagelijkse kosten meer hebben voor het kind op het gebied van verzorging en opvoeding. Daarmee komt de grondslag te ontvallen aan het verstrekken van een bijdrage aan de ouders in de kosten van hun kinderen. Daar komt bij dat door het afschaffen van de ouderbijdrage en het vervallen van het recht op kinderbijslag, de complexiteit van het systeem en de lasten die dit met zich meebrengt, worden verminderd. Het beëindigen van het innen van de ouderbijdragen levert enerzijds lagere uitvoeringskosten van het Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO) op en lagere administratieve lasten voor de ouders.

Ter toelichting het volgende. In dit wetsvoorstel vervalt weliswaar het recht op kinderbijslag, maar wordt daarnaast van ouders niet langer een ouderbijdrage verwacht. De hoogte van de kinderbijslag bedraagt gemiddeld € 245 per kwartaal. Daar staat tegenover dat de ouderbijdrage bij een verblijf van tenminste vijf etmalen per week bij een pleegouder of in een accommodatie van een zorgaanbieder, gemiddeld € 275 per kwartaal bedraagt. Een gezin gaat er dus de facto niet op achteruit.

Het afschaffen van het recht op kinderbijslag treft de andere kinderen uit het gezin niet. Ouders hebben voor ieder kind apart recht op kinderbijslag. In de situatie dat ouders bijvoorbeeld drie kinderen hebben en er één kind uithuisgeplaatst wordt, houden de ouders nog recht op kinderbijslag voor de overige twee kinderen.

In de situatie dat een gezin alleen recht op kinderbijslag heeft, gaat een gezin er dus niet op achteruit. Er zijn echter ook situaties waarbij een gezin er op achteruit kan gaan, bijvoorbeeld wanneer een gezin recht op kindgebonden budget heeft. Omdat het recht op kindgebonden budget gekoppeld is aan het recht op kinderbijslag, vervalt ook het recht op kindgebonden budget voor het uithuisgeplaatste kind. De gedachte hierachter is dat kindgebonden budget hetzelfde doel heeft als de kinderbijslag, namelijk een tegemoetkoming in de onderhoudskosten voor een kind, maar dan gericht op lage- en middeninkomens (TK 2009/10, 32 123 XVII, nr. 2, p. 24). Wanneer een kind uit huis geplaatst is, liggen de voornaamste kosten van dit kind bij een ander dan de ouder en is er dus geen tegemoetkoming nodig. Een verschil tussen kindgebonden budget en kinderbijslag is dat het bedrag voor kindgebonden budget niet voor ieder kind even hoog is. Het bedrag per kind wordt lager naarmate de ouders voor meer kinderen recht hebben op kindgebonden budget. De financiële achteruitgang die ontstaat door het verlies aan kindgebonden budget voor het uithuisgeplaatste kind is afhankelijk van het aantal kinderen in een gezin en het gezinsinkomen. Het bedrag kan variëren van een paar euro tot maximaal € 1 307 per jaar.

De Raad merkt op dat de toelichting geen inzicht verschaft in de gederfde opbrengst van het afschaffen van de ouderbijdragen, de besparingen op de kinderbijslag en de omvang van de verhoging van de pleegvergoeding op grond van de voorgestelde maatregelen. Het wetsvoorstel heeft betrekking op ongeveer 22 000 kinderen. Door het afschaffen van de ouderbijdragen zullen er naar verwachting circa € 12 miljoen aan gederfde inkomsten zijn.

Het niet langer uitkeren van de kinderbijslag levert € 14 miljoen op. Met het vervallen van het recht op kinderbijslag vervalt ook het recht op kindgebonden budget en dit levert € 4 miljoen op. De totale besparing is hierdoor € 6 miljoen per jaar en deze wordt ingezet voor de verhoging van de pleegvergoeding. De gevolgen voor de uitvoeringskosten (zowel besparingen als meerkosten) zijn hierin nog niet meegenomen. De besparing kan worden ingeboekt vanaf het moment dat het wetsvoorstel in werking treedt (naar verwachting medio 2011).

De memorie van toelichting is met de vorenstaande nadere onderbouwing uitgebreid.

De Raad merkt verder op dat het voorgestelde artikel 7d AKW niet differentieert naar aanspraak op jeugdzorg uit hoofde van de duur van de pleegzorg en dat hierdoor ook ouders met kinderen in deeltijdpleegzorg geconfronteerd worden met het vervallen van het recht op kinderbijslag. Er zijn drie soorten pleegzorg, te weten kort verblijf/crisisopvang, vakantie- en weekendpleegzorg en reguliere pleegzorg. Alleen voor de laatste soort pleegzorg worden ouders geconfronteerd met het vervallen van het recht op kinderbijslag.

Bij kort verblijf/crisisopvang worden kinderen van 0 tot 18 jaar voor een periode van maximaal 6 weken opgevangen en verzorgd. Omdat aan deze zogenaamde crisisplaatsingen geen indicatiebesluit ten grondslag ligt, blijft deze vorm buiten het bereik van artikel 7d.

Bij vakantie- en weekendpleegzorg gaat het om pleegouders die de jeugdige de mogelijkheid bieden om een korte periode elders door te brengen. Ook in dit geval blijven de ouders recht houden op kinderbijslag.

Bij reguliere pleegzorg nemen pleegouders kinderen tot 18 jaar vaak voor langere tijd op in hun gezin. Dit is een vorm waarin de jeugdige permanent woonachtig is bij de pleegouders en waarop de definitie van woonadres in artikel 1 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens van toepassing is.

Het wetsvoorstel is aangepast in die zin, dat alleen wanneer een kind voor tenminste vijf aaneengesloten etmalen per week bij een pleegouder dan wel in een accommodatie van een zorgaanbieder verblijft, het recht op kinderbijslag vervalt.

2. Verdragsverplichtingen

Artikel 8, eerste lid, van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden bepaalt dat een ieder recht heeft op eerbiediging van het familie- en gezinsleven. Maatregelen waarmee de overheid ingrijpt in de materiële leefomstandigheden van een gezin, zoals in dit geval het laten vervallen van het recht op kinderbijslag, vormen een inmenging in het familie- en gezinsleven. Zo'n inmenging kan gerechtvaardigd zijn indien zij bij wet is voorzien, een geoorloofd doel dient en noodzakelijk is in een democratische samenleving. Het Europees Hof van de Rechten van de Mens (EHRM) stelt ten aanzien van de noodzaak en proportionaliteit van dat ingrijpen hoge eisen aan het belang voor het kind van de desbetreffende maatregel en de uitvoering ervan. Het overheidsingrijpen moet effectief zijn, geen verdergaande interventie vormen dan nodig is en (naar verwachting) een positief effect hebben op de verdere ontwikkeling van het kind.¹

De Raad wijst er voorts op dat met de AKW mede uitvoering wordt gegeven aan verdragsverplichtingen inzake de eerbiediging van het recht van ouders en kinderen op een passende sociale en economische levenssfeer. Gewezen kan worden op het Europees Sociaal Handvest (met name artikel 16), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (met name artikel 27) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikelen 24, 33 en 34). Met het laten vervallen van de kinderbijslag wordt weliswaar beoogd de positie van de pleegouders en daarmee ook die van het pleegkind te verbeteren, maar de maatregel kan tegelijkertijd nadelig uitwerken voor de levenssfeer van het uit huis geplaatste kind in situaties waarin ten gevolge daarvan niet alle door de natuurlijke ouder te maken onderhoudskosten door deze kunnen worden betaald.

De Raad adviseert in de toelichting op mogelijke consequenties van toepassing van de voorgestelde maatregel voor deze verdragsverplichtingen in te gaan.

2. Verdragsverplichtingen

De Raad van State heeft geadviseerd met betrekking tot het vervallen van de kinderbijslag in te gaan op de verplichtingen die voortvloeien uit het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het Europees Sociaal Handvest, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Artikel 8 van het EVRM verbiedt inmenging door de overheid in het familie- en gezinsleven, tenzij dit bij wet is voorzien, een geoorloofd doel dient en noodzakelijk is.

Het in het wetsvoorstel voorgestelde vervallen van het recht op kinderbijslag bij uithuisplaatsing kan niet worden gezien als een inmenging in het familie- en gezinsleven, want het vervallen van de kinderbijslag na een uithuisplaatsing raakt niet aan de persoonlijke betrekkingen tussen ouders en kind. Een uithuisplaatsing kan wel als zodanig worden gekwalificeerd,

¹ De zaken waarover het EHRM heeft geoordeeld hebben vrijwel steeds betrekking op situaties van uithuisplaatsing. Dit laat onverlet dat de daar geformuleerde uitgangspunten ook relevant zijn voor de voorgestelde maatregel omdat hier evenzeer sprake kan zijn van het scheppen van verwijdering tussen ouders en kinderen. Zie de zaken Johansen tegen Noorwegen, EHRM 7 augustus 1996, NJ 1998, 324, Bronda tegen Italië, EHRM 9 juni 1998, FJR 2000-11, blz. 253, Buscemi, EHRM 16 september 1999, NJCM 1999, blz. 1 111, Haase, EHRM 8 april 2004 NJ 2005, 186, § 93 en Wallova en Walla tegen Tsjechië, EHRM 26 oktober 2006, appl. no 23848/04, § 74.

zoals ook blijkt uit jurisprudentie van het EHRM (*Johansen*, 7 augustus 1996, NJ 1998, 324 en *Haase*, 8 april 2004, NJ 2005, 186).

Het Europees Sociaal Handvest (artikelen 16 en 17), het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (artikel 27) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (artikelen 24 en 25) bevatten bepalingen die de eerbiediging van het recht van ouders en kinderen op een passende sociale en economische levenssfeer voorschrijven. Door de in het wetsvoorstel voorgestelde maatregel van het laten vervallen van de kinderbijslag voor de natuurlijke ouders na de uithuisplaatsing van een kind worden deze verplichtingen niet geschonden. Bij uithuisplaatsing worden de onderhoudskosten voor het kind gedragen door de pleegouders of de inrichting. Het ligt dan niet voor de hand na een uithuisplaatsing die tegemoetkoming nog aan de natuurlijke ouders te verstrekken. Voor zover de natuurlijke ouders nog wel kosten maken voor het kind, bestaat er noch op grond van het EVRM, noch op grond van het ESH, het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind of het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie een verplichting om te voorzien in een compensatie van alle kosten. Ook op grond van het Burgerlijk Wetboek zijn ouders verplicht te voorzien in de kosten van levensonderhoud en studie van hun kinderen (artikel 1:404 van het Burgerlijk Wetboek). Het advies van de Raad van State is gevolgd en de toelichting is dienovereenkomstig aangepast.

3. Rechtspositie van pleegouders

Het onderwerp pleegzorg is in het wetsvoorstel opgenomen in een nieuw hoofdstuk IVa om daarmee aan te geven dat het een op zich zelf staande vorm van jeugdzorg is. De huidige artikelen 22 en 23 van de Wet op de jeugdzorg (WJZ) zijn daarbij overgenomen en verder uitgebreid.

Om de rechtspositie van de pleegouders te versterken is in het derde lid van artikel 28a geëxpliciteerd dat de ministeriële regeling met regels omtrent het pleegouderschap en het pleegcontract in elk geval betrekking moet hebben op de rechten en plichten van de pleegouders.

Blijkens de toelichting kan hierbij gedacht worden aan onder meer de eisen die gesteld mogen worden ten aanzien van de geschiktheid van pleegouders.

Gelet op de aard van de voorschriften, zoals het beschikken over de verklaring van geen bezwaar¹ en de vaststelling door de zorgaanbieder dat de pleegouder in staat moet worden geacht de verzorging en opvoeding van een bepaald pleegkind op zich te nemen², acht de Raad opneming daarvan in de wet meer aangewezen.

Voorts verschaft de toelichting geen duidelijkheid omtrent de inhoud van de te stellen regels die de relatie van de gezinsvoogd, reclasseringswerker, de pleegouder en de pleegzorgwerker betreffen. Dit artikellid behoeft een meer inhoudelijke toelichting.

Ten slotte adviseert de Raad de in artikel 28a, vijfde lid, neergelegde mogelijkheid tot het voorschrijven van een model voor het pleegcontract mede in het licht van het beperken administratieve lasten van een dragende toelichting te voorzien.

3. Rechtspositie van pleegouders

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad van State zijn de voorwaarden ten aanzien van de geschiktheid van pleegouders in de wet opgenomen.

¹ Artikel 2, tweede lid, van de Regeling pleegzorg.

² Artikel 2, vierde lid, van de Regeling pleegzorg.

Voorts is naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad opnieuw gekeken naar artikel 28a (nu artikel 28b), vierde lid, op grond waarvan de verhouding tussen gezinsvoogd, reclasseringswerker, de pleegouder en de pleegzorgwerker nader zou kunnen worden geregeld, hetgeen ertoe heeft geleid dat het voorgestelde artikellid wordt geschrapt. De verhouding tussen genoemde partijen is voldoende uitgewerkt in de huidige Wet op de jeugdzorg en de onderliggende regelingen.

Tot slot is er met het schrappen van artikel 28b, vierde lid, tevens voor gekozen om het model voor het pleegcontract ter beschikking te stellen in plaats van dwingend voor te schrijven, waardoor op een minder vergaande manier duidelijkheid bereikt kan worden. Aanbieders van pleegzorg en pleegouders kunnen daarvan dan gebruik maken.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn bijna geheel overgenomen. Hieronder wordt op enkele opmerkingen nader ingegaan.

- Opmerking t.a.v. artikel 28a, eerste lid (nu artikel 28b, eerste lid): De voorgestelde verbetering van de mate van delegatie heeft ertoe geleid dat de frase «bij of» in het eerste lid is komen te vervallen. Daarnaast zijn het tweede en vijfde lid dusdanig herschikt dat de volgorde van de te regelen onderwerpen logischer wordt.
- Opmerking ten aanzien van artikel I, onderdeel T, onder 1.: In het tweede onderdeel van de opmerking wordt enigszins verborgen gerefereerd aan de wijziging van artikel 65. Voorop staat dat dit specifieke artikel, dat onderdeel uitmaakt van de paragraaf over cliëntenraden, zelf geen betrekking heeft op cliëntenraden maar op cliënten. Het artikel heeft daarmee een wat bijzondere, maar historisch bepaalde plaats ten opzichte van de rest van de paragraaf, waarvoor in de context van dit wetsvoorstel geen verandering is voorzien.
- Opmerking ten aanzien van de toelichting op artikel 66e: in artikel 66c is tot uitdrukking gebracht dat het instemmingsrecht van de pleegouderraad betrekking heeft op de vaststelling of wijziging van een klachtenreglement voor pleegouders en het aanwijzen van personen die deze klachten behandelen. Voorts heeft het betrekking op de vaststelling of wijziging van voor pleegouders geldende reglementen en vaststelling of wijziging van een reglement betreffende de verwerking en bescherming van persoonsgegevens van pleegouders en jeugdigen. De weging van de redelijkheid van het onthouden van instemming of zwaarwegende omstandigheden die het besluit van de zorgaanbieder rechtvaardigen, moet worden gezien in het licht van de continuïteit van de zorgverlening en effecten van het besluit of het onthouden van instemming daaraan op het functioneren van de zorgaanbieder als bedrijf. Een zin is aan de toelichting op dit punt toegevoegd.

5. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt in het wetsvoorstel nog enkele wijzigingen aan te brengen.

- Aangezien het vervallen van het recht op kinderbijslag voor ouders van wie het kind in het kader van de Wet op de jeugdzorg uit huis is geplaatst, als onbedoeld gevolg zou kunnen hebben dat de betrokken ouders een fiscale aftrek kunnen krijgen ter zake van uitgaven voor levensonderhoud van dat kind, is artikel 6.14 van de Wet inkomstenbelasting 2001 zodanig aangepast, dat zulks wordt voorkomen.

- De wet van 4 februari 2010 tot wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van een verwijsindex om vroegtijdige en onderling afgestemde verlening van hulp, zorg of bijsturing ten behoeve van risicojongeren die bepaalde risico's lopen te bevorderen (verwijsindex risicojongeren) (Stb. 89) is op 1 augustus 2010 in werking getreden (Stb. 302). In verband daarmee is artikel XII, dat voorzag in een samenloopbepaling, geschrapt en is de wijziging zoals die in artikel XII was geformuleerd, opgenomen in artikel I.
- Daarnaast is op het punt van de artikelsgewijze toelichting op artikel 28a de formulering met betrekking tot het eerste lid, onder d, aangescherpt.
- Tot slot zijn in het wetsvoorstel en de toelichting nog redactionele verbeteringen aangebracht.

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

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot 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 minister voor Jeugd en Gezin,
A. Rouvoet

Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W13.10.0025/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- Artikel 28a, eerste lid («bij of krachtens deze wet te stellen regels») en het tweede, vierde en vijfde lid (bij ministeriële regeling), onderling met elkaar in overeenstemming brengen waar het betreft de mate van delegatie.
- Artikel I, onderdelen R en S, verwisselen (logische opbouw).
- In artikel I, onderdeel T, onder 1. eerst melding maken van artikel 58 en daarna van 66a, tweede lid. Voorts dit onderdeel zodanig aanpassen dat in de paragraaf over cliëntenraden niet verwezen wordt naar een aspect dat betrekking heeft op pleegouderraden.
- In artikel 66a, vijfde lid, de verwijzing naar artikel 66, vierde lid, aanpassen, aangezien laatstgenoemd artikellid betrekking heeft op cliëntenraden en niet op pleegouderraden.
- In artikel 66e, eerste lid, laatste volzin, de zinsnede «of niet binnen zes weken» wijzigen in: of het voorstel niet binnen zes weken.
- Artikel I, onderdelen W en X, doorlopend nummeren in aansluiting op artikel I, onderdeel U.
- Artikel 66e in de toelichting van voorbeelden voorzien.
- Artikel II, onderdelen A en B, verwisselen (logische opbouw).
- In artikel VI De Wet opneming buitenlandse kinderen aanvullen met «ter adoptie».
- Artikel XI, aanhef, aanpassen aan de wet van 4 februari 2010 (Stb. 89).
- Het wetsvoorstel aanvullen met een artikelonderdeel waarin artikel 45, eerste lid, onderdeel b, van de Wet op de jeugdzorg in die zin wordt aangepast dat de zinsnede «aanbieders van jeugdzorg» wordt gewijzigd in «aanbieders van andere zorg».