

Vergaderjaar 2014–2015

34 053

Vaststelling van bepalingen op het gebied van jeugdverblijven (Wet op de jeugdverblijven)

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. 3 juli 2014 en het nader rapport d.d. 9 oktober 2014, aangeboden aan de Koning door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 24 april 2014, no.2014000809, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende vaststelling van bepalingen op het gebied van jeugdverblijven (Wet op de jeugdverblijven), met memorie van toelichting.

Het voorstel introduceert een vorm van wettelijk toezicht op volledig privaat gefinancierde internaten waar kinderen verblijven. Deze internaten – die naar aard verschillen van Turks-Nederlandse internaten tot huizen waar slachtoffers van loverboys worden opgevangen – krijgen met het voorstel onder andere een meldplicht jegens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de desbetreffende gemeente, dienen een kwaliteitskader met voorgeschreven onderwerpen vast te stellen en dienen een onafhankelijke vertrouwenspersoon aan te stellen. Voorts dient de houder en alle bij het jeugdverblijf betrokkenen die met minderjarigen in aanraking komen te beschikken over een verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG). Het voorstel beoogt de controlebaarheid en transparantie van de situatie in jeugdverblijven te vergroten om uiteindelijk de ongestoorde ontwikkeling en de veiligheid van kinderen die daar verblijven zo veel mogelijk te vergroten. Met het voorstel wordt uitvoering gegeven aan de motie Azmani-Yücel.²

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 Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 94.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over de noodzaak en opportuniteit van het voorstel, het kwaliteitskader en de handhaving.

De Afdeling concludeert dat in de toelichting een analyse van de problematiek in de jeugdverblijven ontbreekt. Verder wordt een gemotiveerde afweging tussen de verantwoordelijkheid van de ouders voor de zorg van hun kind ten opzichte van de plicht van de overheid tot ingrijpen bij tekortschietend ouderlijk gezag gemist. Voorts wordt niet ingegaan op de bestaande instrumenten en de werking van het vrijwillig overeengekomen kwaliteitskader. Ten slotte is het voorgestelde kwaliteitskader niet doeltreffend en handhaafbaar, omdat het geen inhoudelijke normen bevat.

De Afdeling is van oordeel dat in verband met het vorenstaande het voorstel nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 24 april 2014, nr. 2014-000809, 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 3 juli 2014, nr. W12.14.0106/III, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling is van mening dat gezien het ontbreken van een analyse van de problematiek, het missen van een gemotiveerde afweging tussen de vrijheid van de ouders en het belang van het kind, en het ontbreken van inhoudelijke normen het wetsvoorstel nader dient te worden overwogen. Gezien deze opmerkingen is het wetsvoorstel nader bezien en is de toelichting op onderdelen aangepast. De conclusie is dat de voorgestelde vorm van overheidsinterventie noodzakelijk wordt geacht gelet op het belang van de sociale veiligheid van de kinderen in deze jeugdverblijven. Onderstaand wordt hier nader op ingegaan.

1. Noodzaak en opportuniteit

a. Probleemanalyse

Uit de toelichting blijkt dat aanhoudende mediaberichten over onveilige situaties in Turks-Nederlandse internaten met een islamitische achtergrond en het daaruit voortkomende politieke en maatschappelijke debat aanleiding vormen voor het voorstel.³ Daarnaast heeft het kabinet zorgen over de mate waarin deze internaten de integratie van de kinderen in de Nederlandse samenleving mogelijk belemmeren. Omdat deze internaten volledig privaat gefinancierd zijn en derhalve niet onder bestaande regelgeving met betrekking tot toezicht vallen, zijn er geen wettelijke waarborgen ten aanzien van de veiligheid en ongestoorde ontwikkeling van de betrokken kinderen.⁴

³ Uit Kamervragen over het bericht inzake onveilige situaties in moskee-internaten waarbij het toezicht ontbreekt en de informatie van het college van burgemeester en Wethouders van Rotterdam aan de gemeenteraad blijkt onder meer het volgende. Het stadsbestuur constateert op basis van periodieke controles dat in alle gevallen sprake is van brandveilige situaties. Tevens wordt in alle gevallen voldaan aan de relevante vergunningsvereisten, met uitzondering van één locatie waarvoor een legalisatietraject loopt. Bij enkele internaten zijn de afgelopen jaren kleine tekortkomingen geconstateerd. Hierop is op gepaste wijze handhavend opgetreden. Verder zijn bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) drie meldingen binnengekomen die betrekking hadden op een internaat. Het AMK heeft onderzoek ingesteld, maar zag geen aanleiding voor verdere acties en heeft de cases afgesloten. (NRC Handelsblad van 10 en 11 november 2012 en brief van 15 november 2012, kenmerk 1063962)

⁴ Toelichting, paragraaf 1.1, onder «Aanleiding».

Uit de toelichting blijkt dat het aantal jeugdverblijven waarop het voorstel van toepassing zal zijn, naar verwachting gering zal zijn.⁵ Uit de bijlage bij de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 27 mei 2013 aan de Tweede Kamer leidt de Afdeling af dat het om – ongeveer – 26 jeugdinstanties gaat.⁶

De Afdeling merkt op dat de twee genoemde redenen voor het voorstel, te weten de onveiligheid in internaten en de mogelijke belemmerende werking van de internaten op de integratie in de Nederlandse samenleving in de toelichting niet worden uitgewerkt.⁷ Daardoor blijft onduidelijk wat precies bedoeld wordt met de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van kinderen en door welke factoren de veiligheid en ontwikkeling van de minderjarigen in gevaar kunnen komen. Hiermee ontbreekt een probleemanalyse in de toelichting.

Door het ontbreken van een duidelijke analyse van de problematiek in de particuliere internaten kan niet worden beoordeeld of met het voorstel de juiste oplossing is gekozen voor het probleem. Derhalve kan ook niet worden beoordeeld of het voorstel noodzakelijk is of niet. Dit is te meer van belang omdat de overheid met het voorstel ingrijpt in private verhoudingen.

b. Weging van belangen

Op grond van artikel 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek oefent (oefenen) de ouder(s) (hierna: de ouders) gezag uit over hun minderjarige kinderen en zijn zij uit dien hoofde primair verantwoordelijk voor hun verzorging en opvoeding. Zij hebben daarbij een grote mate van vrijheid. Dit is een belangrijk recht van ouders, onder meer beschermd door artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)⁸. Het past de overheid niet om in de wijze van verzorging en opvoeding door de ouders te treden.⁹ Onder verzorging en opvoeding vallen niet alleen de dagelijkse zorg, maar ook het begeleiden en stimuleren van de minderjarige in zijn ontwikkelings- en ontplooiingsactiviteiten en het bieden van ruimte daartoe.¹⁰ Daaronder wordt ook verstaan de zorg en de verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het kind, zowel binnen als buiten het gezin. Ouders mogen hun kinderen niet in een onveilige situatie brengen of laten zitten. Hierbij kan onder meer ook gedacht worden aan onveilige situaties in

⁵ Toelichting, paragraaf 1.4, onder «Reikwijdte begripsbepaling».

⁶ Bijlage bij Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 105.

⁷ Het gebruik van de woorden «internaten met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging» en «pedagogisch klimaat» lijkt te wijzen op ongewenste beïnvloeding, maar dit wordt niet uitgesproken.

⁸ Artikel 8 EVRM bepaalt (onder andere) dat een ieder recht heeft op respect voor zijn privéleven en zijn familie- en gezinsleven. Op grond van genoemd artikel is inmenging van enig openbaar gezag in de uitoefening van dit recht slechts toegestaan wanneer daarin bij wet is voorzien en noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. Wanneer de overheid besluit tot bedoelde inmenging dient die proportioneel en subsidiair te zijn.

⁹ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek teneinde een bijdrage te leveren aan het voorkomen van het gebruik van geestelijk of lichamelijk geweld jegens of van enige andere vernederende behandeling van kinderen in de verzorging en opvoeding. (Kamerstukken II 2005/06, 30 316, nr. 3, blz. 1) Verwezen zij ook naar artikel 18, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK).

¹⁰ Artikel 247, tweede lid, Boek 1 BW en Kamerstukken II 1992/93, 23 012, nr. 3, blz. 35.

verbanden waarin derden bijdragen aan de opvoeding en ontplooiing van het kind.¹¹

Het tweede lid van artikel 247 Boek 1 BW legt de ouders ook de verplichting op om hun kinderen te verzorgen en op te voeden zonder toepassing van geestelijk of lichamelijk geweld of van enige andere vernederende behandeling. Alle vormen van kindermishandeling vallen onder de formulering.¹²

Het ouderlijk gezag is het geheel van bevoegdheden dat bedoeld is om het belang van het kind te dienen.¹³ Onder die voorwaarde kunnen ouders de opvoeding naar eigen inzicht zelf verrichten of doen verrichten. Ouders hebben zo zeggenschap over zaken als omgang van het kind met derden en lidmaatschap van verenigingen, maar hebben ook het recht de verblijfplaats van het kind te bepalen.¹⁴

Het recht van de ouders tot verzorging en opvoeding is niet onbegrensd. Als de ouders in de uitoefening van de plicht tot verzorging en opvoeding te kort schieten op een wijze die schadelijk is of schadelijk dreigt te zijn voor het kind, heeft de overheid de taak om op te treden. Op de overheid rust immers de plicht om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit, waaronder kindermishandeling. Daarbij moet sprake zijn van een evenwicht tussen de vrijheid van de ouders en de verantwoordelijkheid van de overheid.¹⁵

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor de opvoeding van hun kind onderschreven. Ook in de keuzevrijheid om kinderen in een jeugdverblijf te laten verblijven wil de overheid niet treden.

Volgens de toelichting meent de regering echter dat de overheid een verantwoordelijkheid rust om kinderen te verzekeren van de bescherming en zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind. Deze verantwoordelijkheid geldt, volgens de regering, te meer ten behoeve van minderjarigen in een jeugdverblijf, omdat zij gedurende lange periodes niet in de nabijheid van hun ouders – dan wel wettelijke vertegenwoordigers – zijn. De regering acht het van belang, daartoe aangespoord door het maatschappelijke en politieke debat, om enige waarborgen in de wet vast te leggen omwille van de veiligheid, het welzijn en ongestoorde ontwikkeling van deze kinderen, aldus de toelichting.¹⁶ Ook in het kader van de uiteenzetting van ontvangen reacties op de internetconsultatie wordt de nadruk gelegd op het centraal stellen van de belangen van het kind.¹⁷

¹¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 316, nr. 3, blz. 7.

¹² Kamerstukken II 2005/06, 30 316, nr. 3, blz. 7. Bij de formulering is aangesloten bij artikel 19 IVRK inzake kindermishandeling. Dit artikel bepaalt dat de overheid alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen en maatregelen op sociaal en opvoedkundig gebied neemt om het kind te beschermen tegen alle vormen van lichamelijk of geestelijk geweld, letsel of misbruik, lichamelijke of geestelijke verwaarlozing of nalatige behandeling, mishandeling of exploitatie, met inbegrip van seksueel misbruik, terwijl het kind onder de hoede is van de ouder(s), wettige voogd(en) of iemand anders die de zorg voor het kind heeft.

¹³ HR 25 september 1998, NJ 1999/379.

¹⁴ Hof Amsterdam 24 maart 1949, NJ 1950/142.

¹⁵ Kamerstukken II 2005/06, 30 316, nr. 3, blz. 1–3, met verwijzing naar artikel 19 IVRK. Bij artikel 247, tweede lid, van Boek 1 BW is sprake van dit evenwicht.

¹⁶ Toelichting, paragraaf 1.3.

¹⁷ Toelichting, paragraaf 4. Uit de internetconsultatie blijkt ook dat het wetsvoorstel door een groot deel van de Turkse Nederlanders die hebben gereageerd als een ondermijning van de positie van de ouders wordt beschouwd. De ouders geven aan dat zij intensief betrokken zijn bij de jeugdverblijven en dat zij geen noodzaak zien voor inmenging door de overheid. De jeugdverblijven kunnen rekenen op een breed draagvlak binnen de gemeenschappen. Het voorstel mist daardoor naar hun mening een gedegen grond.

De Afdeling is in het licht van het voorgaande normatieve kader echter van oordeel dat de toelichting de noodzaak tot overheidsinterventie niet dragend motiveert.

Allereerst wordt door het ontbreken van een probleemanalyse niet duidelijk op welke wijze de veiligheid en de ontwikkeling van minderjarige kinderen in jeugdverblijven zodanig bedreigd worden dat dit schadelijk is voor de jeugdige. Vervolgens wordt niet ingegaan op de vraag of en in hoeverre ouders in de uitoefening van hun plicht tot verzorging en opvoeding tekortschieten door het niet voorkomen van mogelijke schade aan de ontwikkeling en veiligheid van het kind. Het antwoord op deze vraag is van belang om een ingrijpen door de overheid te kunnen rechtvaardigen.

De Afdeling merkt op dat in de toelichting van een deugdelijke afweging van belangen op inhoudelijke gronden tussen enerzijds de vrijheid van de ouders in de uitoefening van hun gezag en anderzijds de verantwoordelijkheid van de overheid om kinderen te beschermen tegen aantasting van hun lichamelijke en geestelijke integriteit niet is gebleken.

c. Bestaande instrumenten alternatief?

Zoals naar voren gebracht zijn de ouders primair verantwoordelijk voor de verzorging en opvoeding van hun kind, maar is het in bepaalde situaties gelegitimeerd dat de overheid in die verantwoordelijkheid van de ouders ingrijpt. Zo kan het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) van de woonplaats van het kind voorzieningen op het gebied van jeugdhulp treffen indien naar het oordeel van het college een jeugdige of een ouder jeugdhulp nodig heeft in verband met opgroei- en opvoedingsproblemen, psychische problemen en stoornissen en voor zover de eigen mogelijkheden en het probleemoplossend vermogen van de ouders of het kind ontoereikend zijn.¹⁸ Zodra het college tot het oordeel komt dat een maatregel met betrekking tot het gezag over het betrokken kind overwogen moet worden, doet het college een verzoek tot onderzoek bij de raad voor de kindbescherming.¹⁹ Dit kan leiden tot bijvoorbeeld een ondertoezichtstelling.²⁰

Ook in situaties waarin de ouders hun kind in een onveilige situatie buiten het gezin brengen kan het noodzakelijk zijn gebruik te maken van het instrument van de ondertoezichtstelling om de veiligheid van de jeugdige te garanderen.²¹ Een college zou de genoemde bevoegdheid dan ook kunnen inzetten ten aanzien van kinderen die verblijven in een privaat gefinancierd jeugdverblijf. Uit de toelichting wordt niet duidelijk hoe deze bevoegdheden – die met ingang van de inwerkingtreding van de Jeugdwet zullen gelden – zich verhouden tot het voorstel.

d. Zelfregulering

Tenslotte is van belang dat inmiddels, met betrokkenheid van instellingen met een Turkse signatuur, een vrijwillig kwaliteitskader is vastgesteld met betrekking waartoe een groot deel van de betrokken internaten zich bereid heeft verklaard mee te werken aan de landelijke afspraken.²²

¹⁸ Artikel 2.3 Jeugdwet.

¹⁹ Artikel 2.4 Jeugdwet.

²⁰ Artikel 254 van Boek 1 BW. Op grond van dit artikel kan de kinderrechter een kind onder toezicht stellen indien de minderjarige zodanig opgroeit, dat zijn zedelijke of geestelijke belangen of zijn gezondheid ernstig worden bedreigd, en andere middelen ter afwijking van deze bedreiging hebben gefaald of, naar is te voorzien, zullen falen. Verwezen zij ook naar artikel 255 van Boek 1 BW ingevolge de wet van 12 maart 2014 (Stb 130).

²¹ Kamerstukken II 2005/06, 30 316, nr. 4, blz. 5.

²² Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 105.

Dit kwaliteitskader is nader geoperationaliseerd in een Landelijk toetsingskader privaat gefinancierde internaten en vormt de basis voor het daadwerkelijke toezicht door de PGV Nederland (voorheen: GGD Nederland).²³

In de toelichting wordt slechts gesteld dat de kwaliteitseisen uit het vrijwillig overeengekomen landelijk kwaliteitskader zijn overgenomen in het voorstel.²⁴ Uit de toelichting wordt niet duidelijk in hoeverre deze landelijke afspraken de geschetste problemen al dan niet nu reeds oplossen.

e. Conclusie

In de toelichting ontbreekt een analyse van de problematiek in jeugdverblijven. Voorts is van een weging van belangen op inhoudelijke gronden tussen de primaire verantwoordelijkheid van de ouders voor de zorg van hun kind en de plicht van de overheid tot optreden in geval van tekortschietend ouderlijk gezag niet gebleken. Ook wordt in de toelichting een uiteenzetting gemist hoe de bestaande instrumenten voor het ingrijpen van overheidswege in het ouderlijk gezag zich verhouden tot het wetsvoorstel en evenmin wordt ingegaan op de mogelijkheden die het vrijwillig overeengekomen kwaliteitskader nu al biedt.

Op grond van het voorgaande zijn naar het oordeel van de Afdeling de noodzaak en de opportuniteit van het wetsvoorstel niet voldoende aangetoond.

De Afdeling adviseert het voorstel op bovengenoemde punten dragend te motiveren en indien niet in een dergelijke motivering kan worden voorzien het voorstel te heroverwegen.

Voorts wijst de Afdeling op het volgende.

1. Noodzaak en opportuniteit

a. Probleemanalyse

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling over de probleemanalyse, is de memorie van toelichting op dit punt nader verhelderd. In paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting is het onderscheid tussen de aanleiding en de daaruit voortvloeiende probleemstelling scherper verwoord, waarbij de mogelijke belemmerende werking van de internaten op de integratie in de Nederlandse samenleving niet langer onder de probleemstelling, maar bij de aanleiding voor het wetsvoorstel wordt genoemd. Ten behoeve van het verhelderen van de probleemstelling is de alinea met betrekking tot zelfregulering verplaatst naar paragraaf 1.1 van de toelichting. De noodzaak voor dit wetsvoorstel bestaat er uit dat het tot de zorgplicht van de overheid behoort om ook voor deze specifieke groep kinderen de sociale veiligheid en een ongestoorde ontwikkeling zoveel mogelijk te waarborgen. Omdat kinderen grote delen van de dag in de internaten verblijven, dient daar een vorm van toezicht op mogelijk te zijn. Als er geen subsidierelatie is met dergelijke jeugdverblijven is er geen kader waarbij in dit toezicht kan worden voorzien.

In reactie op de opmerking van de Afdeling rondom het begrip onveiligheid in de internaten, is in de toelichting in paragraaf 1.2 een nadere uiteenzetting van dit begrip opgenomen.

²³ Kamerstukken II 2013/14, 33 759 XV, nr. 62. Het toetsingskader, dat als bijlage bij het kamerstuk is gevoegd, is op 30 januari 2014 vastgesteld.

²⁴ Toelichting, paragraaf 1.4, onder «Kwaliteitskader».

b. Weging van belangen

Met de Afdeling wordt het belang van een deugdelijke belangenafweging onderschreven. Met het houden van toezicht op jeugdverblijven vindt slechts een beperkte en proportionele inmenging in het ouderlijk gezag plaats. De overheid treedt daarmee in geringe mate in de vrijheid die ouders hebben om hun kinderen naar eigen inzicht op te voeden, te verzorgen en hun verblijfplaats te bepalen. Ter nadere onderbouwing hiervan is de toelichting in paragraaf 1.3 «Noodzaak tot overheidsinterventie» aangepast.

Zoals onder 1a aangegeven is ook paragraaf 1.1 van de memorie van toelichting aangevuld met het oog op de probleemstelling. Aangezien een verband bestaat tussen de aard van het probleem en de noodzaak tot overheidsinterventie zijn deze beide aspecten gezamenlijk behandeld in de toelichting.

c. Bestaande instrumenten alternatief?

Naar aanleiding van het oordeel van de Afdeling dat een uiteenzetting ontbreekt over de vraag hoe wettelijke bevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders, die van kracht zullen zijn bij de inwerking-treding van de Jeugdwet, zich verhouden tot het wetsvoorstel, is de toelichting in paragraaf 3.2 aangevuld.

In deze aanvulling is uitgelegd waarom de genoemde bevoegdheden uit de Jeugdwet geen alternatief vormen voor hetgeen het wetsvoorstel beoogt. De instrumenten die worden voorgesteld hebben ten doel het pedagogisch klimaat in de jeugdverblijven als instelling te verbeteren waardoor de ontwikkeling en de sociale veiligheid van de minderjarigen worden geborgd. De bevoegdheden die het Advies en meldpunt huiselijk geweld en Kindermishandeling (AMHK) heeft zijn instrumenten op individueel niveau en zijn dus complementair.

d. Zelfregulering

Gezien de opmerking van de Afdeling over zelfregulering is in paragraaf 1.1 een passage toegevoegd. Deze dient ter verduidelijking van het standpunt dat een wettelijke verankering van kwaliteitseisen toegevoegde waarde heeft. Met een wettelijke verankering worden namelijk alle jeugdverblijven bereikt en niet alleen de jeugdverblijven waarbij op basis van vrijwilligheid afspraken zijn gemaakt over kwaliteitseisen. Tevens is in paragraaf 1.4 van de toelichting verduidelijkt dat het wetsvoorstel niet de gespecificeerde kwaliteitseisen, maar de onderwerpen van de kwaliteits-eisen uit het landelijke kwaliteitskader heeft overgenomen. Van de in artikel 3 opgenomen onderwerpen is vastgesteld dat deze de kwaliteit borgen bij een verblijf van jeugdigen in een jeugdverblijf.

Op grond van de wet zullen de jeugdverblijven verplicht worden om een kwaliteitskader op te stellen en in dit kwaliteitskader moeten een aantal vastgestelde onderwerpen worden opgenomen. Ter nadere invulling van deze onderwerpen worden op het niveau van algemene maatregel van bestuur voorschriften gesteld. De jeugdverblijven behouden de ruimte om zelf het kwaliteitskader op te stellen, maar dienen de in de wet en het besluit gestelde eisen in acht te nemen.

Het besluit met de voorschriften zal gebruik maken van de ervaringen uit het vrijwillige traject, zodat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij hetgeen middels zelfregulering reeds is bereikt.

2. Kwaliteitskader en handhaving

Artikel 3 van het voorstel formuleert de verplichting voor de houder van het jeugdverblijf tot het vaststellen van een kwaliteitskader met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van de jeugdige en vormt daarmee het belangrijkste onderdeel van het voorstel. Uit de toelichting blijkt dat de kwaliteitseisen uit het vrijwillig overeengekomen landelijk kwaliteitskader zijn overgenomen. Wat de opsomming van de onderwerpen betreft is dit juist. De nadere invulling zoals die is weergegeven in het landelijk kwaliteitskader ontbreekt evenwel.²⁵

Voorts stelt de toelichting dat met het voorstel het toezicht wordt geformaliseerd en de mogelijkheid tot handhaving wordt gecreëerd.²⁶ De Afdeling merkt op dat handhaving van een kwaliteitskader dat niet inhoudelijk is genormeerd niet mogelijk is. Weliswaar zal eerst een aanwijzing moeten worden gegeven voordat een last kan worden opgelegd, maar ook die aanwijzing moet inhoudelijk genormeerd zijn. Om te kunnen beoordelen of de kwaliteit van jeugdverblijven met het oog op een gezonde en veilige leefomgeving toereikend is, zullen daarop toegesneden kwaliteitseisen gedefinieerd moeten worden. De stelling in de toelichting dat een ministeriele regeling tot de mogelijkheden behoort indien blijkt dat de handhaving problemen oplevert, wekt de indruk dat het paard achter de wagen wordt gespannen.²⁷

Ten slotte merkt de Afdeling op dat de inhoudelijke normering op hoofdlijnen op het niveau van een algemene maatregel van bestuur behoort plaats te vinden en niet op het gekozen niveau van een ministeriële regeling, nu het niet gaat om administratieve en andere meer technische voorschriften.

Nu in het wetsvoorstel inhoudelijke kwaliteitseisen ontbreken, beschikt de gemeente niet over een adequaat instrument om toezicht uit te oefenen. Ook in dit opzicht mist het wetsvoorstel doel en adviseert de Afdeling het wetsvoorstel te heroverwegen.

2. Kwaliteitskader en handhaving

Inzake het punt van de handhaafbaarheid van het door het jeugdverblijf opgestelde kwaliteitskader wordt er op gewezen dat de toezichthouder zal dienen vast te stellen of een jeugdverblijf beschikt over een kwaliteitskader met kwaliteitsvoorschriften dat, met inachtneming van de wet (en de nog nader vorm te geven voorschriften in het besluit) ook wordt nageleefd. Aan de toezichthouder en aan het college komt de bevoegdheid toe om te bezien of het kwaliteitskader in overeenstemming is met de doelstellingen en voorschriften, genoemd in artikel 3, eerste lid, en bovendien niet in strijd is met andere wettelijke regels. Indien het kwaliteitskader met kwaliteitsvoorschriften niet voldoet aan het bij of krachtens deze wet bepaalde, is het college bevoegd om een aanwijzing te geven tot aanvulling of wijziging van de opgestelde kwaliteitsvoorschriften. Daarnaast zal het college een aanwijzing kunnen geven op het moment dat een jeugdverblijf op de genoemde onderwerpen geen kwaliteitsvoorschriften heeft gesteld. Gezien bovenstaande punten zijn het

²⁵ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV nr. 105, bijlage. Zo dient de missie van een jeugdverblijf in ieder geval als element te bevatten: normen, waarden en overtuigingen, waarbij uitgangspunt is oriëntatie op de Nederlandse samenleving. Visie bevat in ieder geval de kernwaarde of signatuur van de instelling en doel van de instelling. Bij het aannamebeleid wordt gewezen op de gevraagde pedagogische competenties.

²⁶ Toelichting, paragraaf 1.4.

²⁷ Paragraaf 1.4 en met betrekking tot artikel 5.

algemeen deel van de toelichting in paragraaf 1.4 en de artikelsgewijze toelichting bij artikel 3 aangepast.

Aan de opmerking van de Afdeling dat handhaving van een kwaliteitskader dat niet inhoudelijk is genormeerd niet mogelijk is, wordt tegemoetgekomen door artikel 5 en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aan te passen. Met betrekking tot artikel 3 worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften gesteld. Dit betekent dat in de algemene maatregel van bestuur een invulling wordt gegeven aan de in de wet opgenomen onderwerpen. Voor de artikelen 2 en 4 worden vooralsnog geen nadere kwaliteitsvoorschriften opgesteld. Niettemin kan op enig moment, afhankelijk van de bevindingen uit de praktijk, de wenselijkheid blijken ook hier tot nadere normering te komen. Betreffende de opmerking van de Afdeling over het niveau van deze regels zijn artikel 5 van het wetsvoorstel en de bijbehorende artikelsgewijze toelichting aangepast met een landelijke invulling van de kwaliteitsvoorschriften bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De inhoudelijke normering van deze voorschriften op hoofdlijnen vindt dan op het niveau van een algemene maatregel van bestuur plaats. Administratieve en technische voorschriften kunnen op het niveau van een ministeriële regeling worden gegeven.

3. Redactionele bijlage

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

3. Redactionele bijlage

De opmerkingen in de redactionele bijlage zijn overgenomen met uitzondering van de opmerking tot aanpassing van artikel 7, tweede lid. Overneming van de door de Afdeling voorgestelde formulering van genoemd artikellid zou betekenen dat het college verplicht is alle toezichtstaken over te dragen aan regionale GGD-ambtenaren. In de memorie van toelichting is het uitgangspunt opgenomen dat het college het orgaan is dat met het toezicht is belast (zie m.n. par. 3.1 en 3.4), en niet slechts de voor de uitvoering van dat toezicht in artikel 7, tweede lid, als toezichthouder aangewezen regionale GGD-ambtenaren. Hiermee wordt tevens aangesloten bij de structuur, gehanteerd in artikel 1.61 van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen.

Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om in artikel 9, eerste lid, van het wetsvoorstel nog een wetstechnische verbetering en in de memorie van toelichting enkele redactionele verbeteringen op te nemen.

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

Ik moge U, mede namens de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 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 van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

- De formulering van artikel 1, tweede lid, komt niet geheel overeen met hetgeen de considerans beoogt te regelen.
- In artikel 1, eerste lid, in de definitie van jeugdverblijf na «minderjarigen» invoegen: elk.
- In artikel 2 na «in stand houden» invoegen: van een jeugdverblijf.
- De formulering van artikel 3, eerste lid, aanhef, laten aansluiten bij de considerans (gezonde en veilige leefomgeving heeft niet dezelfde inhoud als: het bevorderen van de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling en het pedagogische klimaat van de minderjarige).
- In artikel 3, tweede lid, «een goede uitvoering van» vervangen door: het binnen het jeugdverblijf voldoen aan.
- In artikel 4, eerste zin, «kan ondersteunen of informeren» vervangen door: indien gewenst ondersteunt of informeert.
- In artikel 4, tweede zin, «doet zijn werk» vervangen door: verricht zijn werkzaamheden.
- Artikel 7, tweede lid, vervangen door; 2. Uitsluitend ambtenaren in dienst van een gemeentelijke gezondheidsdienst als bedoeld in artikel 14 van de Wet publieke gezondheid oefenen het toezicht, bedoeld in het eerste lid, uit.
- In artikel 9, tweede lid, «heeft voldaan» vervangen door: dient te voldoen.
- In artikel 10, eerste lid, «met directe gevolgen voor» vervangen door: dat directe gevolgen heeft voor.
- In artikel 10, tweede lid, «bevat de sluitingsduur» vervangen door: bepaalt de sluitingsduur.