

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Voorstel van wet
houdende vaststelling van bepalingen op het gebied van jeugdverblijven (Wet op de
jeugdverblijven)

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

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is regels te stellen aan
jeugdverblijven teneinde voor de aldaar verblijvende minderjarigen hun veiligheid, hun
ongestoorde ontwikkeling en het pedagogische klimaat te bevorderen;
Zo is het dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met
gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij
goedvinden en verstaan bij deze:

Artikel 1

1. In deze wet wordt verstaan onder:

college: college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar het
jeugdverblijf is gevestigd;

jeugdverblijf: inrichting, niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijk
voorschrift bekostigd, waar ten minste vier minderjarigen gedurende een half jaar meer
dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband overnachten of naar
verwachting zullen overnachten;

houder: degene die een jeugdverblijf in stand houdt.

2. Deze wet is niet van toepassing op inrichtingen waarvoor een op grond van een
andere dan deze wet geregelde vorm van toezicht op de veiligheid, het welzijn en
ongestoorde ontwikkeling van minderjarigen bestaat.

Artikel 2

De houder doet van het in stand houden onverwijld eenmalig mededeling aan het
college.

Artikel 3

1. De houder stelt met het oog op een gezonde en veilige leefomgeving voor de
jeugdigen een kwaliteitskader vast met voorschriften betreffende ten minste de
volgende onderwerpen:

- a. de missie en de visie ten aanzien van het jeugdverblijf;
- b. de positie en de betrokkenheid van de verblijvende minderjarigen en hun ouders;
- c. het klachtenbeleid;
- d. de verslaglegging ten aanzien van het beleid en de doelstellingen van het
jeugdverblijf;
- e. de veilige en gezonde werk- en leefomgeving, waaronder begrepen:
 - 1°. agressie en discriminatie;
 - 2°. alcohol en drugs;

- 3°. kindermishandeling;
- 4°. pesten.
- f. het personeelsbeleid;
- g. het pedagogisch beleid en het pedagogisch klimaat, waaronder begrepen:
 - 1°. schorsing en verwijdering;
 - 2°. sociale media;
 - 3°. straffen.
- 2. De houder draagt zorg voor een goede uitvoering van het in het eerste lid bedoelde kwaliteitskader.

Artikel 4

Aan een jeugdverblijf is een vertrouwenspersoon verbonden, die jeugdigen, hun ouders of hun wettelijke vertegenwoordigers kan ondersteunen of informeren. De vertrouwenspersoon doet zijn werk in onafhankelijkheid.

Artikel 5

Bij ministeriële regeling kunnen nadere voorschriften worden gesteld met betrekking tot de artikelen 2, 3 en 4.

Artikel 6

1. De houder is in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag, als bedoeld in artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens, van zichzelf en van een ieder die in het jeugdverblijf niet-incidenteel in contact kan komen met de jeugdigen of hun ouders.
2. Een verklaring als bedoeld in het eerste lid is niet eerder afgegeven dan drie maanden voor het tijdstip waarop de in het eerste lid bedoelde persoon bij het jeugdverblijf betrokken werd.

Artikel 7

1. Het college is belast met het toezicht op de naleving van deze wet.
2. Toezichthouders zijn ambtenaren in dienst van een gemeentelijke gezondheidsdienst als bedoeld in artikel 14 van de Wet publieke gezondheid.
3. De toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner, voor zover die woning ten dienste staat van het jeugdverblijf.

Artikel 8

De toezichthouder brengt ten minste eenmaal per jaar een bezoek aan het jeugdverblijf.

Artikel 9

1. Het college is bevoegd, indien het constateert dat het betrokken jeugdverblijf het bij of krachtens deze wet bepaalde overtreedt, een aanwijzing te geven.
2. In de aanwijzing wordt een termijn opgenomen waarbinnen het jeugdverblijf aan de aanwijzing heeft voldaan.
3. Het college is bevoegd tot oplegging van een last onder dwangsom indien het jeugdverblijf niet of niet afdoende uitvoering geeft aan de aanwijzing.

Artikel 10

1. De burgemeester is bevoegd tot sluiting van het jeugdverblijf bij een gegrond vermoeden van een overtreding of misdrijf met directe gevolgen voor de veiligheid of de ongestoorde ontwikkeling van een minderjarige in het jeugdverblijf.
2. Het besluit, bedoeld in het eerste lid, bevat de sluitingsduur van het jeugdverblijf.

Artikel 11

Aan de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid van de Gemeentewet, wordt in onderdeel B toegevoegd:

8. Wet op de jeugdverblijven.

Artikel 12

Deze artikelen van deze wet treden in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Artikel 13

Deze wet wordt aangehaald als: Wet op de jeugdverblijven.

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

De Minister van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,

M.J. van Rijn

Memorie van Toelichting

1. Algemeen – beleidsmatig

1.1 Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

De aanleiding voor dit wetsvoorstel zijn aanhoudende mediaberichten over onveilige situaties in Turks-Nederlandse internaten met een islamitische grondslag in Rotterdam, en het daaruit voortkomende politieke en maatschappelijke debat. In meerdere gemeenten bevinden zich vergelijkbare jongens- en meisjesinternaten waar kinderen langdurig verblijven. Daarbij is de vraag gerezen of, net zoals voor de schippersinternaten, ook voor deze internaten van overheidswege een vorm van wettelijk toezicht zou moeten worden geïntroduceerd met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het welzijn van de kinderen die er vaak langdurig verblijven. Daarnaast heeft het kabinet zorgen over de mate waarin deze internaten de integratie van de kinderen in de Nederlandse samenleving mogelijk belemmeren.

Voor deze internaten die op particulier initiatief zijn ontstaan en volledig privaat gefinancierd zijn en vaak drijven op de inzet van vrijwilligers, ontbreken thans de formele gronden voor toezicht. Er zijn dan ook geen wettelijke waarborgen ten aanzien van de veiligheid en ongestoorde ontwikkeling van het kind in een privaat gefinancierd internaat. Dit wetsvoorstel introduceert een bevoegdheid voor gemeenten om enige vorm van toezicht te houden op privaat gefinancierde internaten en geeft uitvoering aan de motie Azmani-Yücel (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 94).

Huidige situatie

In Nederland bevinden zich naar schatting een dertigtal jeugdverblijven, waarvan de meeste een Turkse signatuur hebben. Deze schatting is gebaseerd op informatie van gemeenten en de Branchevereniging Educatieve Centra met inwoning Nederland (ECN) in oprichting, waarmee intensief overleg is gevoerd. Tot het moment dat het toezicht wettelijk is vastgelegd, is namelijk met de betrokken gemeenten en de internaten met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging afgesproken dat de internaten met ingang van januari 2014 meewerken aan vrijwillig toezicht dat wordt uitgevoerd door gemeenten. Daartoe is in overleg met gemeenten en een vertegenwoordiging van de meest betrokken internaten een landelijk kwaliteitskader (Kamerstukken II 2012/13, **33 400 XV, nr. 105**) ontwikkeld waaraan de internaten moeten voldoen. In dit kwaliteitskader zijn afspraken opgenomen over o.a. de veiligheid en het welzijn van de kinderen en het pedagogisch klimaat. De Publieke Gezondheid en Veiligheid Nederland (PGVN, voorheen GGD Nederland) heeft het kwaliteitskader vertaald naar een toetsingskader (Kamerstukken II 2013/2014, 33 750 XV, nr. 62), op basis waarvan de GGD inspecties kan uitvoeren.

In het wetsvoorstel wordt de term 'jeugdverblijf' gehanteerd. Dit vindt zijn oorsprong in de gedachte dat naast de internaten met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging ook andere vormen van particuliere opvang van minderjarigen onder de reikwijdte van deze wet dienen te vallen. Te denken valt

bijvoorbeeld aan zogenaamde expat-internaten en privaat gefinancierde opvang van slachtoffers van loverboys. Het wetsvoorstel is van toepassing op alle inrichtingen die voldoen aan de begripsbepaling 'jeugdverblijf' zoals omschreven in dit wetsvoorstel.

1.2 Doelstelling van de wet

Dit wetsvoorstel heeft tot doel de ongestoorde ontwikkeling en de veiligheid van kinderen die verblijven in een jeugdverblijf zo veel mogelijk te waarborgen.

Om het beoogde doel te bereiken, regelt dit wetsvoorstel:

- dat de houder van een jeugdverblijf een kwaliteitskader moet vaststellen en beleid moet maken over de onderwerpen genoemd in artikel 3 van het wetsvoorstel, en daar uitvoering aan moet geven;
- dat de houder van een jeugdverblijf een meldplicht heeft jegens het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college);
- dat aan het jeugdverblijf een onafhankelijke vertrouwenspersoon verbonden is;
- dat de houder van een jeugdverblijf ervoor zorgt dat alle betrokkenen van een jeugdverblijf in het bezit zijn van een Verklaring Omtrent het Gedrag (hierna: VOG);
- dat de bestuurslaag (gemeente) geëquipeerd is voor het houden van toezicht;
- dat de burgemeester in specifieke gevallen de bevoegdheid heeft om een jeugdverblijf te sluiten.

De beoogde effecten van het wetsvoorstel zijn allereerst dat door de naleving van bovenstaande regels, de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven worden vergroot. Daarnaast wordt verwacht dat door het toezicht bij het college te beleggen, de dialoog tussen het jeugdverblijf en de gemeente als meest nabije overheid verder wordt bevorderd.

Uiteindelijk zullen de bevordering van transparantie en het overleg leiden tot een (aanvullende) bijdrage aan de bevordering van de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen. Juist het met elkaar in contact brengen van de betrokken partijen kan leiden tot een situatie waarin er zicht en sturing door het college is ten behoeve van de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen, maar er tevens erkenning blijft van het private karakter van deze jeugdverblijven.

1.3 Noodzaak (tot overheidsinterventie)

Alle kinderen moeten veilig en gezond kunnen opgroeien, hun talenten ontwikkelen en naar vermogen participeren in de samenleving. Het recht van ouders over de wijze waarop zij hier invulling aan willen geven in de manier van opvoeden verdient bescherming, ook als zij ervoor kiezen hun kind op een jeugdverblijf te laten verblijven. In deze keuzevrijheid kan en wil de overheid niet treden. De ouders blijven primair verantwoordelijk voor de opvoeding van hun kind, ook al is het hoofdverblijf van deze kinderen op afstand van de ouders. Op de overheid rust echter een verantwoordelijkheid om kinderen te verzekeren

van de bescherming en zorg die nodig zijn voor het welzijn van het kind, waarbij rekening dient te worden gehouden met de verantwoordelijkheden van de ouders (of andere wettelijke vertegenwoordigers) van het kind. Deze verantwoordelijkheid geldt des 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 overheid acht het daarom van belang, daartoe aangespoord door het maatschappelijke en politieke debat, om enige waarborgen in deze wet vast te leggen omwille van de veiligheid, het welzijn en ongestoorde ontwikkeling van deze kinderen.

1.4 Beleidsinhoudelijke toelichting op de wetsartikelen

Begripsbepaling

Voor de begripsbepaling van een jeugdverblijf is de definitie uit het landelijk kwaliteitskader privaatgefinancierde internaten wetstechnisch geoperationaliseerd. De beperking tot 'regulier voortgezet onderwijs' is daarbij weggelaten, omdat het wenselijk is deze wet een bredere strekking te geven, namelijk betrekking hebbend op *alle* minderjarigen die in een jeugdverblijf verblijven. Het type onderwijs wat wordt gevolgd is daarbij niet relevant; de jeugdverblijven zijn immers niet gelieerd aan een onderwijsinstelling. Voor de periode van 'een half jaar', worden de onderbrekingen (bijvoorbeeld door schoolvakanties) buiten beschouwing gelaten. De houder van het jeugdverblijf moet, als het college daar op grond van artikel 2.50 Wet basisregistratie personen om verzoekt, het college inlichtingen verschaffen als de houder verwacht dat het kind voor onbepaalde tijd of gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd in het jeugdverblijf zal overnachten. Daarnaast dient voor een kind, als deze voor meer dan twee derde van een half jaar in Nederland verblijft, en voor meer dan de helft van een half jaar het jeugdverblijf als woonadres heeft, een schriftelijke aangifte daarvan te worden gedaan aan het college.

Met 'buiten het familieverband' wordt niet bedoeld dat een medewerker of een andere persoon die werkzaam is op het jeugdverblijf, geen familie kan zijn van een kind dat verblijft op het jeugdverblijf.

Reikwijdte begripsbepaling

Onder jeugdverblijven vallen onder meer de internaten met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging, of andere particulier gefinancierde initiatieven, zoals de opvang van slachtoffers van loverboys. Als ook maar een deel van de bekostiging uit een Nederlandse overheidskas komt, is deze wet niet van toepassing. De betrokken overheid kan dan immers eigen subsidievoorschriften stellen. Een voorbeeld hiervan zijn de schippersinternaten, geregeld in de Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan (Stcrt. 2009, 20186).

Onder de houder van een jeugdverblijf wordt verstaan degene die een jeugdverblijf in stand houdt. De houder kan een rechtspersoon of een natuurlijke persoon zijn. Voor deze tamelijk algemene aanduiding is gekozen om de gemeenten de gelegenheid te bieden om deze op de feitelijke situatie toe te

spitsen. De houder is bijvoorbeeld degene die de aanvraag voor de benodigde vergunningen indient.

De term 'bekostigd' duidt aan dat het moet gaan om geld dat doelbewust door een overheid is verstrekt. Een indirecte verstrekking, bijvoorbeeld als met een persoonsgebonden budget wordt betaald voor een jeugdverblijf of de houder van een instelling de status van Algemeen Nut Beogende Instelling heeft, valt niet onder het begrip 'bekostigd', omdat de overheid dan niet in de gelegenheid is om voorschriften voor het jeugdverblijf aan de verstrekking te verbinden. Ditzelfde geldt voor de verstrekking van gelden door de overheid die geen directe betrekking hebben op het voeren van het jeugdverblijf. In al deze gevallen is dus geen sprake van overheidsbekostiging en is in beginsel dit wetsvoorstel op de betrokken jeugdverblijven van toepassing. Door de toevoeging dat niet krachtens een wettelijk voorschrift wordt bekostigd, vallen instellingen die ingevolge de AWBZ of door zorgverzekeraars worden bekostigd, buiten het bereik van deze wet.

Een brede uitzondering op de toepasselijkheid van de wet geldt indien in het toezicht op een instelling op grond van andere wetten die voorzien in het welzijn en de ongestoorde ontwikkeling van minderjarigen: dan valt een dergelijke instelling niet onder deze wet. Dit speelt bijvoorbeeld bij instellingen als bedoeld in artikel 4b van de Kwaliteitswet zorginstellingen, zoals een ziekenhuis waar kinderen langdurig verblijven.

De verwachting is dat het aantal jeugdverblijven onder het bereik van het wetsvoorstel, behoudens de genoemde internaten met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging, door de beide uitzonderingen (overheidsbekostiging en overheidstoezicht) gering zal zijn.

Meldplicht

Het wetsvoorstel schrijft voor dat een houder van een jeugdverblijf onverwijld eenmalig een melding doet bij het college over het voeren van een jeugdverblijf. De meldplicht stelt het college in de gelegenheid om toezicht uit te oefenen. Een verdergaand oogmerk, bijvoorbeeld het openbaar maken van het bestaan van jeugdverblijven, heeft deze bepaling niet. Het instellen van bijvoorbeeld een register voor jeugdverblijven is dan ook niet nodig.

Overigens is het aanmelden geen voorwaarde voor een jeugdverblijf om onder het toepassingsbereik van de wet te vallen. Of de wet van toepassing is hangt af van toetsing aan de begripsbepaling van 'jeugdverblijf'. Aan de meldplicht aan het college is al voldaan als bij het indienen van de aanvraag voor een omgevingsvergunning vermeld is dat de houder van plan is om een jeugdverblijf te voeren. Voor reeds bestaande jeugdverblijven zal de houder een aparte melding moeten doen. Deze melding is vormvrij met inachtneming van afdeling 2.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Voor deze vormvrijheid is gekozen om gemeenten en jeugdverblijven niet onnodige administratieve lasten op te leggen. Over het algemeen zijn gemeenten bekend met de actieve jeugdverblijven binnen hun gemeentegrenzen en kan eenvoudig aan de meldplicht worden voldaan. Voor nieuwe gevallen ligt een koppeling met de aanvraag voor een (omgevings)vergunning voor de hand. Na de melding ontstaat een relatie tussen de gemeente en het jeugdverblijf

waarbij het in de rede ligt dat veranderingen, zoals een verhuizing of sluiting van het jeugdverblijf, gemeld zullen worden. Tegen deze achtergrond is gekozen om de melding daarvan in dit wetsvoorstel niet te regelen.

Kwaliteitskader

De kwaliteitseisen uit het vrijwillig overeengekomen landelijk kwaliteitskader zijn overgenomen in het wetsvoorstel. Het is aan het jeugdverblijf zelf om deze eisen te vertalen in een kwaliteitsbeleid. Hierbij wordt aangesloten bij de intrinsieke motivatie van de jeugdverblijven zelf om te komen tot kwalitatief hoogwaardige opvang. Het kwaliteitskader biedt gemeenten handvatten om toezicht te houden op deze onderwerpen met het oog op een gezonde en veilige leefomgeving voor de kinderen en hierover dialoog te voeren met de jeugdverblijven.

Het belangrijkste doel van deze bepaling is het bevorderen van transparantie en de bestending van dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente. In het kader van het toezicht krijgen gemeenten de beschikking over het kwaliteitskader en kunnen zodoende hun verantwoordelijkheden effectueren.

Sinds 1 januari 2014 is vrijwillig toezicht overeengekomen met een groot aantal van de bedoelde jeugdverblijven. Met dit wetsvoorstel wordt dit toezicht geformaliseerd en krijgen gemeenten de mogelijkheid om te handhaven. Als een gemeente op goede gronden meent dat de gezonde en veilige leefomgeving voor de jeugdigen onvoldoende uit het kwaliteitskader spreekt, kan zij een aanwijzing geven om het kwaliteitskader aan te passen.

Mocht in de toekomst blijken dat dit recent ingezette traject van vrijwillig toezicht, het vervolgens wettelijk vastgelegde toezicht voor gemeenten en het instrumentarium van gemeenten, onvoldoende handvatten voor dit toezicht biedt, dan is op basis van artikel 5 een nadere invulling mogelijk.

Vertrouwenspersoon

Kinderen die in een jeugdverblijf verblijven, moeten zich veilig en vertrouwd kunnen voelen. Met het instellen van een vertrouwenspersoon, kunnen kinderen of hun ouders bij iemand terecht die hen onafhankelijke ondersteuning biedt bij mogelijke vragen, onduidelijkheden, problemen of ongewenste gedragsvormen. Onafhankelijkheid wil zeggen dat degene die het jeugdverblijf in stand houdt geen inhoudelijke bemoeienis mag hebben met de werkzaamheden van de vertrouwenspersoon. Zo mag hij geen inhoudelijke instructies geven aan de vertrouwenspersoon of informatie van hem vragen die in vertrouwen is verkregen.

Verklaring omtrent het gedrag

Door de houder verplicht te stellen om een VOG voor alle structureel betrokkenen bij het jeugdverblijf aan te vragen en in het bezit te hebben, wordt het risico op mogelijke kindermishandeling en kindermisbruik zoveel mogelijk beperkt. Ook andere instellingen die zich richten op kinderen werken vaak met een VOG om de veiligheid van kinderen zoveel mogelijk te waarborgen. Indien de houder van een jeugdverblijf een rechtspersoon – bijvoorbeeld een stichting – is, dient er ingevolge artikel 28 van de Wet justitiële en strafvorderlijke

gegevens een VOG voor rechtspersonen te worden aangevraagd.

2. Bestuurlijk

2.1 Financiële gevolgen

De Financiële-verhoudingswet schrijft in artikel 2 voor dat tegenover een wettelijke taak voor gemeenten een financiële tegemoetkoming dient te staan. Het financiële beslag voor het wettelijk toezicht op de privaat gefinancierde internaten is beperkt. In het kader van de afspraken over het vrijwillig toezicht is berekend dat het toezicht maximaal € 1.000,00 per bezoek per internaat bedraagt. Voor dit beperkte bedrag, en het beperkt aantal jeugdverblijven in Nederland, worden geen extra middelen gereserveerd voor het gemeentefonds. De gemeenten hebben aangegeven dat de inspectiebezoeken mogelijk aanzienlijk meer kunnen bedragen dan tot nu toe is voorzien. Wanneer uit de ervaringen met het vrijwillig toezicht mocht blijken dat de kosten aanzienlijk hoger uitvallen dan nu is voorzien, zal daarover nader overleg tussen Rijk en gemeenten worden gevoerd.

2.2 Regeldrukeffecten

De inhoudelijke nalevingskosten (INK) en de administratieve lasten (AL) vormen gezamenlijk de kosten die samenhangen met regeldruk. Het kabinet heeft in het regeerakkoord (Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15) aangegeven de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te willen dringen. Administratieve lasten zijn de kosten die bedrijven en burgers moeten maken om te voldoen aan de informatieverplichtingen, die voortvloeien uit de wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie, die door de overheid wordt verlangd. De inhoudelijke nalevingskosten zijn de kosten die gemaakt worden om aan de inhoudelijke eisen van de wet- en regelgeving te voldoen.

Dit wetsvoorstel heeft alleen betrekking op de jeugdverblijven. Voor burgers die gebruik willen maken van diensten die een jeugdverblijf biedt, zijn geen verplichtingen opgenomen.

Voor de meeste jeugdverblijven leidt dit wetsvoorstel tot een beperkte toename van de regeldruk. Het vrijwillige toezicht is al van kracht bij de inwerkingtreding van dit wetsontwerp; de toename van de kosten en administratieve lasten zijn door een groot deel van de jeugdverblijven dan al grotendeels genomen. Voor nieuwe jeugdverblijven of jeugdverblijven die niet hebben deelgenomen aan het traject rondom het vrijwillig toezicht zal de toename van de regeldruk groter zijn. Gezien het feit dat het op dit moment slechts om enkele tientallen verblijven gaat, zijn de uiteindelijke effecten in kwantitatieve zin zeer beperkt.

Bij de inwerkingtreding van de wet volgen onderstaande inhoudelijke nalevingskosten:

- het eenmalig vaststellen van een kwaliteitskader;

- het instellen van een vertrouwenspersoon: dit kan een structurele kostenpost zijn, afhankelijk van hoe de houder van het jeugdverblijf dit inricht.

Naar aanleiding van een succesvolle pilotfase wordt een regeling voorbereid waarbij, onder voorwaarden, gratis een VOG kan worden verstrekt aan vrijwilligers die werken met minderjarigen (Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 116). Deze regeling wordt begin 2015 doorgevoerd.

De toename van de administratieve lasten na inwerkingtreding van dit wetsontwerp betreft voor het jeugdverblijf:

- het doen van een eenmalige melding bij het college van de gemeente waarin het jeugdverblijf zich bevindt;
- het eenmalig aanvragen en in het bezit hebben van een VOG voor de houder, de bestuursleden, de medewerkers en de vrijwilligers die duurzaam in contact staan met de kinderen;
- de toezichtslasten die samenhangen met het reguliere toezichtsbezoek.

Overheden

De gemeenten met een jeugdverblijf zullen na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een extra toezichthoudende taak erbij krijgen. Gelet op het huidige kleine aantal jeugdverblijven in Nederland, de onwaarschijnlijkheid dat dit aantal in de nabije toekomst (sterk) oploopt en het reeds lopende traject van vrijwillig toezicht, is de toename van de hieraan verbonden administratieve lasten voor deze overheidslaag gering. Met betrekking tot de meldingsplicht hoeft de gemeente geen registratiesysteem op te zetten. De gemeente kan, naast een melding door middel van de omgevingsvergunning, nader bepalen hoe een melding bij de gemeente moet binnenkomen.

3. Wetgevingsaspecten

3.1 Keuze voor regelgeving

Het door de rijksoverheid, de gemeenten en jeugdverblijven ingestelde vrijwillige kwaliteitskader ten aanzien van privaatgefinancierde internaten is niet afdwingbaar. Om afdwingbaar toezicht op jeugdverblijven met een sanctie-instrumentarium mogelijk te maken is wettelijke verankering van toezicht de enige optie.

Koppeling aan een al bestaande regeling is niet opportuun gebleken. De gewenste toezichthoudersconstructie, de ingreep in de private sfeer, de doelgroep van de wet en de handhaving op specifieke eisen, zorgen voor een dermate afwijking van al bestaande regelingen, dat het noodzakelijk is gebleken om een nieuwe regeling in te stellen.

Gekozen is om zowel de wijze van handhaving als de voorschriften waarop toezicht wordt gehouden in dit wetsvoorstel vast te leggen. De opname in het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het toezicht op de regelgeving – ook voor de jeugdverblijven – adequaat is. De eisen waaraan voldaan moet worden en waarop toezicht wordt gehouden zijn vooralsnog niet opgenomen in lagere wetgeving omdat al vrijwillig toezicht wordt gehouden. De uitvoeringspraktijk kan na inwerkingtreding van deze wet worden voortgezet. Wel kunnen, als daartoe aanleiding is, nadere voorschriften worden gesteld bij ministeriële regeling aangaande de in de wet opgenomen eisen.

Het college is aangewezen als verantwoordelijke instantie. Dit sluit aan bij de gemaakte keuzes in het kader van het vrijwillig toezicht. Ook zijn de communicatielijnen tussen een gemeente en een daaronder vallende instelling in veel gevallen korter ten opzichte van de Rijksoverheid. De gemeente is daarnaast als decentrale overheid het best in staat om zowel politiek als bestuurlijk, de lokale situatie te doorgronden en eventueel in te grijpen. Gezien het beperkte aantal jeugdverblijven is het niet opportuun gebleken om een aparte instantie in het leven te roepen voor de toezichthoudende taak.

3.2 Verhouding tot andere wetgeving

Voor het toezicht op jeugdverblijven kunnen gemeenten gebruik maken van reeds bestaande voorschriften waaronder bouw- en brandweervoorschriften, de Leerplichtwet, de Arbeidsomstandighedenwet, ruimtelijke ordening (het bestemmingsplan), de Huisvestingswet en fiscale regelgeving.

Dit wetsontwerp introduceert een bevoegdheid voor gemeenten om preventief toezicht te houden op de veiligheid en ongestoorde ontwikkeling van de kinderen in de private omgeving van een jeugdverblijf voor zover daar nog geen toezicht van rijkswege op is. Hiermee is dit wetsontwerp een aanvulling op de reeds bestaande wet- en regelgeving.

De Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is niet van toepassing op dit wetsontwerp; betrokkenen van een jeugdverblijf zijn niet verplicht de meldcode te gebruiken bij vermoedens van huiselijk geweld of kindermishandeling. De Wet meldcode heeft als doelgroep professionele instellingen; de jeugdverblijven dragen overwegend het karakter van vrijwilligersorganisaties. Hoewel de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling daarom niet van toepassing is voor de jeugdverblijven, verdient het wel de aanbeveling om een meldcode op te stellen, aangezien de veiligheid en het welzijn van de kinderen hiermee gediend zijn.

3.3 Zorgvuldigheid

Zoals aangegeven heeft dit wetsvoorstel tot doel om toezicht op de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen te introduceren, vanuit de gedachte dat mede daardoor de belangen van het kind zo veel mogelijk worden gewaarborgd. Lettend op de doelcriteria die artikel 8, tweede lid, van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens voorschrijft, is het waarborgen van de belangen van het kind legitiem. Gezien het feit dat het gaat om kinderen die gedurende langere tijd buiten de woning en het toezicht van hun ouders verblijven, is het wenselijk enig inzicht te hebben in de omstandigheden in de jeugdverblijven.

Het primaire uitgangspunt van deze wet is om de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van het kind zoveel mogelijk te waarborgen, niet om als overheid ernstig in te grijpen in de private sfeer van deze jeugdverblijven. Het heeft daarbij de voorkeur, dat de focus in de uitvoering van deze wet zoveel mogelijk ligt in het creëren van transparantie en het onderhouden van contact met de jeugdverblijven door de gemeente, als meest nabije overheid.

In een democratische samenleving is het van essentieel belang dat burgers zelf hun leven vorm kunnen geven zonder onnodige overheidsinmenging. Er is, met het oog op de proportionaliteit van het overheidsingrijpen, niet verder ingegrepen dan noodzakelijk voor het bereiken van het doel van dit wetsvoorstel. Er is voor gekozen om terughoudend om te gaan met de verplichtingen die de jeugdverblijven worden opgelegd.

De bevoegdheid om binnen te treden is, ondanks een inbreuk op de privésfeer van de minderjarigen en andere betrokkenen op het jeugdverblijf, proportioneel om effectief de toezichthoudende taak uit te oefenen. Zonder bevoegdheid tot binnentreden kan immers niet onderzocht worden of het jeugdverblijf uitvoering geeft aan het kwaliteitskader.

Hoewel het wetsvoorstel bepaalt dat de toezichthouder met medeneming van benodigde apparatuur mag binnentreden, is dit ook onderhevig aan het evenredigheidsbeginsel. Apparatuur wordt alleen gebruikt als dit noodzakelijk is voor een effectief toezichtsbezoek.

Er is en wordt actief naar in Nederland gesitueerde jeugdverblijven gezocht. Aan

alle gevonden jeugdverblijven is of wordt medegedeeld dat er wetgeving in voorbereiding is waardoor toezicht op jeugdverblijven in dit wetsvoorstel zal worden verankerd. Voor eventuele jeugdverblijven waarvan de houders redelijkerwijs niet op de hoogte konden zijn van de voorbereiding van dit wetsvoorstel is geen overgangsbepaling opgenomen; gemeenten worden aangespoord om in een dialoog met het in de gemeente aanwezige jeugdverblijf tot toezicht te komen.

3.4 Uitvoerings- en handavingsaspecten

De aan de jeugdverblijven opgelegde eisen zijn zowel financieel als qua inzet uitvoerbaar voor een jeugdverblijf. Het opstellen van beleid en protocollen behoeft weinig inspanning. Bovendien is het opstellen van het beleid en protocollen in beginsel vormvrij.

De kosten voor het aanvragen en in het bezit hebben van een recente VOG voor het bestuur, de medewerkers en de vrijwilligers die duurzaam met de kinderen in contact komen, zijn miniem. Dit temeer omdat vrijwilligers in voorkomende gevallen een gratis VOG kunnen krijgen.

Het vinden en inzetten van een onafhankelijke vertrouwenspersoon hoeft niet veel te kosten; het staat de jeugdverblijven vrij om de functie van de vertrouwenspersoon op eigen wijze in te vullen, met de randvoorwaarde dat de vertrouwenspersoon onafhankelijk moet zijn. Dit betekent dat de vertrouwenspersoon niet werkzaam of als vrijwilliger actief is bij het jeugdverblijf.

Er is gekozen voor een meldplicht, omdat dit werkbaar is voor zowel de gemeenten als jeugdverblijven. Er wordt geen vergunningplicht opgelegd omdat dit een te zware ingreep is; het doel van dit wetsvoorstel kan ook worden bereikt door middel van een eenvoudige meldplicht. De gemeenten zijn niet verplicht om een melding in een apart registratiesysteem vast te leggen.

Dit wetsvoorstel stelt de gemeente in staat om toezicht te houden, en stelt daarvoor ook het instrumentarium van herstelsancties van de Awb beschikbaar. Een last onder dwangsom kan slechts worden opgelegd na een voorafgaande aanwijzing, omdat de aanwijzing ertoe strekt helder te maken welke maatregelen precies genomen moeten worden. Het niet of niet geheel opvolgen van de aanwijzing kan vervolgens leiden tot de oplegging van een last onder dwangsom.

Tezamen met de bevoegdheid om binnen te treden, ook zonder voorafgaande toestemming van bewoner(s), is de gemeente als uitvoerende instantie adequaat uitgerust.

Dit wetsvoorstel schrijft de wijze van toezicht houden niet voor, mits de toezichthouder minimaal eenmaal per kalenderjaar op bezoek komt. De gemeente heeft de ruimte om dit verder zelf in te vullen, rekening houdend met en in aansluiting op de huidige uitvoeringspraktijk waarover landelijk afspraken zijn gemaakt. Gekozen kan worden om risicogebaseerd toezicht te houden, dan wel periodiek, dan wel een combinatie hiervan.

Als toezichthouders worden aangewezen de ambtenaren in dienst van de

regionale GGD, die functioneren in de pool van toezichthouders die specifiek met het toezicht op de jeugdverblijven zijn belast/aangewezen. Elk jeugdverblijf dat voldoet aan de begripsbepaling is in beginsel aan toezicht onderworpen. De toezichthouder bepaalt of er voldaan wordt aan de begripsbepaling. Als dit het geval is dient een gemeente daadwerkelijk toezicht te houden. De toezichthouder constateert naar eigen inzicht of er adequaat is voldaan aan de gestelde eisen.

Het staat de gemeente vrij om, binnen de gestelde kaders van de Awb, de hun gegeven bevoegdheden tot bestuurlijk optreden, te gebruiken. De betrokken gemeenten hebben op deze wijze enige beleidsvrijheid in het gebruiken van hun bevoegdheden, met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur. Daarnaast zijn de jeugdverblijven altijd vrij om in bezwaar en beroep te gaan tegen de besluiten van het college. Ditzelfde geldt ook voor het besluit tot sluiting van de burgemeester.

3.5 Interbestuurlijk toezicht

De aard van de taak die aan gemeenten door middel van dit wetsvoorstel wordt opgelegd, valt binnen een beleidsdomein waar de provincie geen taak, en daarmee geen expertise heeft. Om deze reden wordt, in uitzondering op het principe dat het interbestuurlijke toezicht dient te zijn belegd bij de naast hogere bestuurslaag, de rol van interbestuurlijke toezichthouder belegd bij de minister.

4. Consultatie

Dit wetsvoorstel is zowel schriftelijk als via internet in consultatie gebracht. Het aantal ontvangen reacties op de internetconsultatie bedroeg in totaal 1.048. Deze reacties zijn grotendeels afkomstig van onder meer ouders met kinderen op een jeugdverblijf, oud-studenten en studenten van een jeugdverblijf met een religieuze grondslag of andere levensovertuiging. De via internetconsultatie ontvangen reacties zijn, voor zover de indieners instemden met openbaarmaking ervan, voor een ieder raadpleegbaar via www.internetconsultatie.nl.

Van de ontvangen adviezen van de VNG, de verschillende gemeenten, de PGVN en de regionale GGD-en is dankbaar gebruik gemaakt om de uitvoerbaarheid van het wetsontwerp verder ten goede te brengen.

In de uitvoeringstoets van de VNG wordt verzocht om een nadere duiding van verschillende aspecten van het wetsvoorstel. Gezien de situatie dat er sinds 1 januari 2014 vrijwillig toezicht is overeengekomen tussen de partijen, is er nu voor gekozen een regeling op hoofdlijnen te geven. Mocht in de toekomst blijken dat de uitvoeringspraktijk onvoldoende beantwoordt aan het gestelde doel, dan kunnen via een ministeriële regeling nadere voorschriften worden gegeven. Daarnaast zijn in de Memorie van toelichting enkele passages nader verhelderd. Het voorstel om de last onder dwangsom op te kunnen leggen zonder voorafgaande aanwijzing is niet overgenomen, omdat de aanwijzing voor de jeugdverblijven bedoeld is om helder te maken welke maatregelen precies genomen moeten worden. Het niet of niet geheel opvolgen van de aanwijzing kan vervolgens leiden tot de oplegging van een last onder dwangsom.

De VNG sprak tevens zijn zorgen uit over de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De VNG betwijfelt of de financiële kosten zo beperkt zijn als in het wetsvoorstel worden ingeschat. Wanneer uit de ervaringen met het vrijwillig toezicht mocht blijken dat de kosten aanzienlijk hoger uitvallen dan nu is voorzien, zal daarover nader overleg tussen Rijk en gemeenten worden gevoerd.

Alle partijen hebben aangegeven geen toegevoegde waarde te zien in het vastleggen van het toezicht in een gemeentelijke verordening. Dit advies is overgenomen, evenals het advies om vanuit het oogpunt van continuïteit en het voorkomen van desinvesteringen de inspecteurs in dienst van de regionale GGD-en uit toezicht uit te laten voeren.

De Brancheorganisatie ECN, de Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SCIN) hebben, evenals de overgrote meerderheid van de reacties op de internetconsultatie grote zorgen geuit ten aanzien van met name de volgende punten:

- positie van de ouders: dit wetsvoorstel wordt door een groot deel van de Turkse Nederlanders die hebben gereageerd als een ondermijning van de positie van de ouders 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 wetsvoorstel mist daardoor naar hun mening een gedegen grond;

- de reikwijdte van de wet wekt geen vertrouwen: de wet wordt ervaren als gericht op controle op en discriminatie van de Turks-Nederlandse internaten en (Turks-Nederlandse) moslims met het uiteindelijke doel om deze te (kunnen) sluiten; de wet tast naar hun mening de vrijheid van godsdienst aan;
- het kunnen binnentreden zonder voorafgaande toestemming wordt ervaren als inmenging van de overheid in een privéverblijf. Dat levert gevoelens van onveiligheid op bij de kinderen.

Uit de reacties kan worden afgeleid dat het onderhavige wetsvoorstel wordt gelezen als zouden de belangen van de kinderen onder druk staan. Daarmee wordt echter voorbij gegaan aan het gegeven dat de wetgever nu juist de belangen van het kind centraal stelt. De reacties van de Orde van de Nederlandse Advocaten en Defence for Children worden dan ook gezien als ondersteuning van het beleid; de toenemende aandacht vanuit de overheid voor de veiligheid en welzijn van kinderen wordt als een positieve ontwikkeling gezien. In de Memorie van toelichting is zoveel als mogelijk rekening gehouden met de genoemde bezwaren die naar voren zijn gekomen. In aparte bijeenkomsten met onder meer ouders is en wordt nadere uitleg gegeven over het wetsontwerp en hoe deze wet zich verhoudt tot de afspraken die betrekking hebben op het vrijwillig toezicht waarvan sinds januari 2014 sprake is.

5. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

In lid 1 van dit artikel zijn begripsbepalingen opgenomen die gebruikt worden in deze wet. Voor verdere uitleg met betrekking tot de uitleg van de term jeugdverblijven zij verwezen naar de toelichting hierover in paragraaf 1.4 van het algemene deel van deze memorie.

Het tweede lid bepaalt dat deze wet niet van toepassing is voor inrichtingen waar al ingevolge een andere wet dan deze toezicht op de veiligheid, het welzijn en de ongestoorde ontwikkeling van minderjarigen wordt gehouden. Dit betekent bijvoorbeeld dat deze wet niet van toepassing is als al toezicht wordt gehouden op basis van de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen of de Kwaliteitswet zorginstellingen. Wel is deze wet van toepassing als er enkel op basis van brandveiligheid wordt gecontroleerd.

Artikel 2

Voor een toelichting op het artikel over de meldplicht van het in stand houden van een jeugdverblijf zij verwezen naar het betreffende onderdeel in paragraaf 1.4 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 3

Het belangrijkste doel van deze bepaling waarin een kwaliteitskader verplicht dat

men aan een aantal eisen moet voldoen, is het bevorderen van maatschappelijke transparantie en dialoog met de toezichthouders en de betrokken gemeente. In het kader van het toezicht krijgen gemeenten, na vaststelling door de houder van het jeugdverblijf, de beschikking over het kwaliteitskader en kunnen zodoende hun verantwoordelijkheden waarmaken.

Het kwaliteitskader bevat voorschriften betreffende ten minste een aantal omschreven onderwerpen. Onder kindermishandeling moet mede begrepen worden seksueel misbruik.

Artikel 4

In dit artikel worden jeugdverblijven verplicht een onafhankelijke vertrouwenspersoon te hebben die jeugdigen, hun ouders of hun wettelijke vertegenwoordigers kan ondersteunen of informeren. Korthedshalve zij verwezen naar de toelichting hierover in paragraaf 1.4 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 5

Het is de bedoeling dat terughoudend wordt omgegaan met de mogelijkheid om bij ministeriële regeling nadere voorschriften te geven omtrent de vereisten in de artikelen 2, 3 en 4. Mocht echter in de praktijk blijken dat een nadere invulling van een of meer bepalingen gewenst is dan zal daartoe worden overgegaan.

Artikel 6

De bepaling is ontleend aan artikel 4.1.6 van de Jeugdwet. Deze bepaling houdt in dat de houder van het jeugdverblijf moet kunnen aantonen dat alle bij het jeugdverblijf betrokkenen die met de minderjarigen in aanraking komen, inclusief zichzelf, over een VOG beschikken.

Artikel 7

Het eerste en tweede lid regelt dat het college belast is met het toezicht op de naleving van deze wet, verwijst naar artikel 14 van de Wet publieke gezondheid en bepaalt dat ambtenaren in dienst van een bij artikel 14 van de Wet publieke gezondheid ingestelde regionale gezondheidsdienst toezichthouder zijn in kader van voorliggend wetsvoorstel. Het derde lid geeft de met toezicht belaste personen de bevoegdheid een woning binnen te treden zonder toestemming van de bewoner. Deze bepaling strekt ter uitvoering van - en moet gelezen worden in samenhang met - artikel 4 van de Algemene wet op het binnentreden. Deze wet bepaalt dat binnentreden zonder de toestemming van de bewoner slechts is toegestaan indien de wet daarvoor een grondslag biedt. Deze bepaling biedt de grondslag voor het zonder toestemming binnen treden van een woning. Specifiek biedt het de grondslag om binnen te treden in de woning die dienst doet als jeugdverblijf.

Artikel 8

In artikel 8 wordt voorgeschreven dat de toezichthouder verplicht eenmaal per jaar het jeugdverblijf bezoekt. In paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze

memorie wordt verder ingegaan op de uitvoerings- en handhavingsaspecten van het wetsvoorstel.

Artikel 9

Dit artikel regelt dat het college de beschikking krijgt over een wettelijk handhavingsinstrumentarium, waardoor bij een gegrond vermoeden of gebleken overtreding of misdrijf kan worden opgetreden. Daarbij wordt uitgegaan van een systeem waarbij de handhavingsmiddelen in getrapte wijze intensiveren. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk om een last onder dwangsom op te leggen of in het uiterste geval tot sluiting van het jeugdverblijf over te gaan, maar niet voordat het college door middel van een aanwijzing in overleg is gegaan met het betrokken jeugdverblijf. Een aanwijzing wordt niet eerder gegeven, dan nadat er gedegen onderzoek door de toezichthouder heeft plaatsgevonden, waarbij er ook sprake is van hoor en wederhoor. Daarnaast geeft de aanwijzing gemotiveerd aan waarom en op welke punten de houder van een jeugdverblijf in gebreke is. Uiteraard staan, naast de aanwijzing, ook andere meer informele middelen het college en de toezichthouders ter beschikking, zoals het voeren van een normoverdragend gesprek of het geven van een waarschuwing. De gronden voor het treffen van deze bestuurlijke sancties zijn ontleend aan het wetsvoorstel. Als bijvoorbeeld door een jeugdverblijf geen compleet kwaliteitskader is vastgesteld, of dat kader wordt niet nageleefd, kan het college op aangeven van de toezichthouder ingrijpen.

Artikel 10

Dit artikel regelt dat de burgemeester de bevoegdheid verkrijgt om, als uiterste middel, het jeugdverblijf te sluiten. Dit kan voorkomen als er normen worden geschonden die strafrechtelijk worden gehandhaafd. Deze normen zijn beperkt tot die welke de ongestoorde ontwikkeling of de veiligheid van de betrokken minderjarigen op het jeugdverblijf betreffen. Te denken is aan het verbod op mishandeling (artikel 300 Wetboek van Strafrecht) of verwaarlozing (artikel 255 Wetboek van Strafrecht).

De algemene bevoegdheid tot sluiting, zoals verwoord in artikel 174a Gemeentewet, heeft een breder bereik dan in deze wet wordt beoogd. In die bepaling staat de bevoegdheid om panden te sluiten op het moment dat de openbare orde of veiligheid in het geding is. In onderhavige wet wordt de interne veiligheid van het jeugdverblijf gepoogd te beschermen, door bij ernstige strafbare gevallen - of bij het vermoeden daarvan - het hele jeugdverblijf te sluiten. Gelet op de aard van deze bevoegdheid en het spoedeisende belang van een mogelijke sluiting wordt deze in aansluiting op de taakverdeling in de Gemeentewet bij de burgemeester neergelegd.

Artikel 11

Met dit artikel wordt de Wet op de jeugdverblijven op de bijlage bij artikel 124b van de Gemeentewet geplaatst. Uitgangspunt van het interbestuurlijk toezicht is dat dit wordt uitgeoefend door de naast hogere bestuurslaag en dat stapeling van het toezicht wordt vermeden. Van dit nabijheidsprincipe wordt alleen afgeweken als het beleidsterreinen betreft waar de provincies geen taak hebben,

en dus ook geen inhoudelijke expertise hebben. Dit artikel plaatst de Wet op de jeugdverblijven daartoe op de bijlage, bedoeld in artikel 124b, eerste lid, van de Gemeentewet. Daardoor wordt afgeweken van de artikelen 124, 124c, 124d en 124f van de Gemeentewet. Het interbestuurlijk toezicht berust hiermee bij de minister. Die kan de generieke toezichtinstrumenten inzetten zoals in de plaatsstelling indien de colleges hun taak niet naar behoren uitvoeren.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

L.F. Asscher