

Vergaderjaar 2014–2015

34 053

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen – beleidsmatig

1.1 Hoofdpijnen van het voorstel

Aanleiding

Dit wetsvoorstel geeft uitvoering aan de motie Azmani-Yücel¹ en vloeit voort uit het politieke en maatschappelijke debat over Turks-Nederlandse internaten en het ontbreken van waarborgen ten aanzien van de veiligheid van de kinderen die er verblijven. Vragen zijn gerezen over de wenselijkheid van dergelijke internaten en er zijn zorgen geuit over de bijdrage van deze internaten aan de integratie van de kinderen in de Nederlandse samenleving. Het debat heeft verder uitgewezen dat vooral het ontbreken van zicht en het ontbreken van toezicht als een zorgpunt wordt ervaren. Daarbij is de wens geuit om net zoals voor de schippersinternaten, ook voor deze internaten van overheidswege een vorm van wettelijk toezicht te introduceren met het oog op het waarborgen van de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen die er vaak langdurig en buiten het zicht van hun ouders verblijven.

Probleemstelling

De regering is van mening dat het bestaan van de Turks-Nederlandse internaten en het verblijf van kinderen in dergelijke internaten op zichzelf geen probleem vormen. Bovendien beschikt de regering momenteel niet over aanwijzingen dat de veiligheid en de ontwikkeling van minderjarigen in Turks-Nederlandse internaten zodanig bedreigd wordt dat dit schadelijk is voor minderjarigen, of dat het verblijf op zo'n internaat belemmerend werkt op de integratie.

De regering deelt echter de zorgen die zijn geuit over het ontbreken van formeel toezicht op de Turks-Nederlandse internaten. Betreffende de fysieke veiligheid is de regering van mening dat daar reeds voldoende

¹ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 94.

(wettelijke) waarborgen voor bestaan, maar constateert dat wettelijke waarborgen ten aanzien van de sociale veiligheid en ontwikkeling van kinderen in een Turks-Nederlands internaat ontbreken. Vanwege veranderende opvattingen in de samenleving over de zorgplicht die de overheid heeft ten aanzien van kinderen, is de aandacht voor de veiligheid en het welzijn van kinderen vanuit de overheid de afgelopen jaren toegenomen. Minderjarigen vormen immers een kwetsbare groep. Bovendien verblijven deze kinderen het grootste gedeelte van de week in internaten buiten het directe zicht van de ouders. De regering acht het bij haar zorgplicht horen om ook voor deze specifieke groep kinderen de sociale veiligheid en een ongestoorde ontwikkeling zoveel mogelijk te waarborgen. Daarbij merkt de regering op dat bij andere inrichtingen (die niet privaat gefinancierd zijn), waar minderjarigen als groep een langere tijd verblijven buiten het directe zicht van de ouders, wel formeel toezicht aanwezig is. Te denken valt aan school, kinderopvang, gastouderopvang en schippersinternaten. Het verschil met deze instellingen is dat de Turks-Nederlandse internaten volledig privaat gefinancierd zijn. Daardoor heeft de overheid niet logischerwijs al vanuit de financiering contact met deze internaten en kan ze niet via die weg toezicht uitoefenen. Echter, de mogelijkheid tot uitoefenen van toezicht mag niet afhankelijk zijn van het al dan niet gesubsidieerd zijn van de betrokken instelling. De regering stelt hierbij haar zorgplicht voorop en stelt deze niet afhankelijk van de subsidierelatie met een instelling.

Tot slot is gebleken dat het niet slechts om een enkel internaat gaat; momenteel bevinden zich in Nederland naar schatting² een dertigtal Turks-Nederlandse internaten. Naast deze Turks-Nederlandse internaten is er een beperkt aantal andere privaat gefinancierde instellingen waar op grotere schaal minderjarigen buiten gezinsverband langdurig verblijven en waarvoor evenmin formeel toezicht is geregeld.

Tegen deze achtergrond wil de regering de bevoegdheid introduceren voor gemeenten om enige vorm van toezicht te houden op de privaat gefinancierde internaten.

Jeugdverblijf

In het wetsvoorstel wordt voor «privaat gefinancierde internaten» 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 opgenomen in dit wetsvoorstel. Dit wetsvoorstel richt zich dus niet alleen op de Turks-Nederlandse internaten, maar kiest expliciet voor een breder bereik.

Vrijwillig toezicht en zelfregulering

Tot het moment dat het toezicht wettelijk is vastgelegd, is met ingang van januari 2014 met het grootste deel van de betrokken gemeenten en jeugdverblijven vrijwillig toezicht overeengekomen dat is gebaseerd op een tripartiete samenwerking tussen de jeugdverblijven, betrokken gemeenten en de centrale overheid. Daartoe is een landelijk kwaliteitskader ontwikkeld, waaraan de internaten moeten voldoen.³ De betrokken

² Deze schatting is gebaseerd op informatie van gemeenten en de Branchevereniging Educatieve Centra met Inwoning Nederland (ECN) in oprichting.

³ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 XV, nr. 105.

internaten hebben dit kwaliteitskader overgenomen. In dit kwaliteitskader zijn afspraken opgenomen over o.a. de veiligheid en het welzijn van de kinderen en het pedagogisch klimaat. De GGD-GHOR Nederland heeft het kwaliteitskader vertaald naar een toetsingskader, op basis waarvan de GGD inspecties kan uitvoeren.⁴

Echter, de regering acht vrijwillige afspraken of zelfregulering onvoldoende toereikend om een waarborg te creëren voor de sociale veiligheid en ontwikkeling van minderjarigen in alle jeugdverblijven. Zoals aangegeven is het merendeel van de gemeenten en jeugdverblijven met het vrijwillig toezicht gestart. Gezien het belang van de veiligheid en ongestoorde ontwikkeling van minderjarigen en de waarborgende taak die de overheid hierin past, is het wenselijk dat alle jeugdverblijven worden bereikt. Met de introductie van het wettelijk toezicht worden, voortbordurend op het vrijwillig traject, wel alle jeugdverblijven bereikt.

Doelstelling van de wet

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

De Inspectie jeugdzorg beschouwt de veiligheid van een kind als geborgd indien continuïteit is gegarandeerd ten aanzien van:

- de bescherming van het kind tegen alle vormen van mishandeling,
- de zorg die het kind nodig heeft,
- de mogelijkheden die het kind nodig heeft om zich, passend bij zijn of haar leeftijd en persoonlijkheid, te kunnen ontwikkelen.⁵

Om het beoogde doel te bereiken, regelt dit wetsvoorstel:

- dat de houder van een jeugdverblijf een kwaliteitskader vaststelt en beleid moet maken over de onderwerpen genoemd in artikel 3 van het wetsvoorstel, en met inachtneming van nadere voorschriften uit het besluit daaraan uitvoering 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 toezichthouder ten minste een maal per jaar een bezoek brengt aan het jeugdverblijf;
- 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 controlebaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven worden vergroot, waardoor eventuele structurele problemen met de veiligheid en ongestoorde ontwikkeling van de minderjarigen kunnen worden voorkomen. 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.

⁴ Kamerstukken II 2013/2014, 33 750 XV, nr. 62.

⁵ Inspectie jeugdzorg, *Veilige vaart? Onderzoek naar de kwaliteit van de sector schippersinternaten*, Utrecht, 2005.

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 individueel 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.

1.2 Noodzaak tot overheidsinterventie

Op grond van artikel 247 van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek oefenen 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, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Het noopt tot grote terughoudendheid van de overheid om in de wijze van verzorging en opvoeding door de ouders te treden. 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 in een jeugdverblijf onder te brengen. In deze keuzevrijheid wil de regering zo min mogelijk 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. Het wetsvoorstel sluit daarom aan bij het ouderlijk gezag dat in ons rechtssysteem geldt.

Wel staat het de overheid vrij om, met respectering van het ouderlijk gezag, bij wet te regelen dat toezicht wordt gehouden ter voorkoming van onveilige situaties voor kinderen, zoals ook wel op andere beleids-terreinen gebeurt, bijvoorbeeld in het onderwijs. Hierbij is in ogenschouw genomen dat het bij jeugdverblijven gaat om minderjarigen, die feitelijk weg zijn bij het directe ouderlijke gezag, en daarbij soms langdurig uit het zicht van de ouders zijn. Gewezen kan worden op de schippersinternaten, waaraan eveneens kwaliteitseisen worden gesteld. Het feit dat de schippersinternaten worden gesubsidieerd en de jeugdverblijven niet, vormt onvoldoende reden om de veiligheid voor de kinderen in jeugdverblijven bij die van kinderen in schippersinternaten achter te stellen. De inmenging in de vrijheid van ouders om de opvoeding van hun kinderen naar eigen inzicht vorm te geven, is met dit wetsvoorstel zo gering mogelijk gehouden, en proportioneel aan de belangen die met het toezicht gediend zijn. Hierbij wordt ook verwezen naar de afweging in paragraaf 3.3 van de toelichting.

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat op dit moment niet het algemene beeld bestaat dat het met de kinderen in jeugdverblijven op het punt van de veiligheid niet goed zou gaan.

1.3 Beleidsinhoudelijke toelichting op de wetsartikelen

Begripsbepaling

Voor de begripsbepaling van een jeugdverblijf is de definitie uit het landelijk kwaliteitskader privaatgefinancierde internaten wetstechnisch geoperationaliseerd. De daarin opgenomen beperking tot «regulier voortgezet onderwijs» is hier 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 dat 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 dan wel 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 Subsidiereregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan.

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. 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 het toezicht op een instelling wordt uitgeoefend op grond van andere wetten die voorzien in 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 (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 er 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 onderwerpen van de kwaliteitseisen uit het vrijwillig overeengekomen landelijk kwaliteitskader zijn overgenomen in het wetsvoorstel. De jeugdverblijven stellen, met inachtneming van de bij besluit te stellen voorschriften, zelf het kwaliteitskader op. Hierbij wordt aangesloten bij de intrinsieke motivatie van de jeugdverblijven zelf om te komen tot kwalitatief hoogwaardige opvang. Om enige sturing te geven aan de onderwerpen die op grond van deze wet moeten worden opgenomen, zullen deze onderwerpen nader worden uitgewerkt in het Besluit op de jeugdverblijven. Dit besluit biedt gemeenten ook 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 bestendiging van dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente. In het kader van het toezicht krijgen gemeenten de beschikking over het kwaliteitskader van een jeugdverblijf en kunnen zodoende hun verantwoordelijkheden effectueren. Gemeenten zijn dus belast met het toezicht op de naleving van deze wet en het besluit, en door middel van de relatie die met de jeugdverblijven ontstaat kunnen zij in gesprek gaan over het kwaliteitskader van het jeugdverblijf. De gemeenten kunnen op basis van de wet en het besluit de jeugdverblijven op individuele wijze aanspreken met betrekking tot de voorschriften uit het door het jeugdverblijf zelf opgestelde kwaliteitskader. Deze wijze van samenwerking en toezicht bouwt voort op de verhoudingen die met het vrijwillig toezicht zijn gecreëerd.

Sinds 1 januari 2014 is namelijk 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.

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 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 regeerakkoord⁶ beoogt de regeldruk voor burgers, bedrijven en professionals terug te 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 ouders die gebruik willen maken van de diensten van een jeugdverblijf zijn geen verplichtingen opgenomen.

⁶ Kamerstukken II 2012/13, 33 410, nr. 15

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 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.⁷ Deze regeling wordt begin 2015 ingevoerd.

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 toezichtskosten 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 overheidslaat 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 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, wijken zodanig af van al bestaande regelingen, dat het noodzakelijk is gebleken om dit in een afzonderlijke wet te regelen.

⁷ Kamerstukken II 2012/13, 33 400 VI, nr. 116.

Gekozen is om zowel de wijze van handhaving als de onderwerpen van de kwaliteitsvoorschriften waarop toezicht wordt gehouden in dit wetsvoorstel vast te leggen. Opnemings in het wetsvoorstel zorgt ervoor dat het zicht op de regelgeving – ook voor de jeugdverblijven – adequaat is. De uitvoeringspraktijk kan na inwerkingtreding van deze wet en het op deze wet gebaseerde besluit worden voortgezet. Gemeenten kunnen voortbordurend op het vrijwillig traject namelijk middels de bestuurlijke relatie in overleg treden over de invulling van de kwaliteitsvoorschriften van een jeugdverblijf.

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 dan 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. Temeer omdat er van wordt uitgegaan dat tussen de gemeenten en jeugdverblijven overleg plaatsvindt. Gezien het beperkte aantal jeugdverblijven is het niet opportuun gebleken om een afzonderlijke 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 1969, de Arbeidsomstandighedenwet, ruimtelijke ordening (het bestemmingsplan), de Huisvestingswet en fiscale regelgeving.

Dit wetsvoorstel 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 overheidswege op is. Hiermee is dit wetsvoorstel een aanvulling op de reeds bestaande regelgeving.

De Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling is niet van toepassing op dit wetsontwerp. Betrokkenen bij 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 daarom niet van toepassing is voor de jeugdverblijven, verdient het wel aanbeveling om een meldcode op te stellen, aangezien de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen hiermee gediend zijn.

De bevoegdheden van het college staan in beginsel los van de bevoegdheden die de Jeugdwet na inwerkingtreding aan het college toekent. Ingevolge de Jeugdwet kan het college aan jeugdigen, bijvoorbeeld vanwege opvoedings- of psychische problemen, voorzieningen in het kader van de jeugdhulp toekennen.⁸

Onder jeugdhulp wordt ondersteuning van en hulp, niet zijnde preventie, aan zowel de jeugdigen als ouders bij onder andere psychische en psychosociale problemen verstaan. Onder jeugdhulp kan ook het ondersteunen of bevorderen van de zelfredzaamheid van de jeugdige worden verstaan. Bij het treffen van voorzieningen kan in zwaarwegende gevallen een jeugdige onder toezicht worden gesteld⁹ of uit huis worden

⁸ Artikel 2.3 van de Jeugdwet.

⁹ artikel 255, eerste lid, van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek.

geplaatst.¹⁰ Het gaat hier om voorzieningen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, EVRM (inmenging in het ouderlijk gezag). Dit zijn geen maatregelen die in het bijzonder van toepassing zijn op minderjarigen in een jeugdverblijf. Het zijn voorzieningen die in het algemeen gericht zijn op jongeren die jeugdhulp behoeven. In (bijvoorbeeld) internaten is in beginsel geen sprake van situaties waardoor jeugdhulp daar – meer dan elders in de maatschappij – aan de orde zou moeten zijn. De instrumenten die worden gebruikt met betrekking tot de jeugdverblijven dienen te worden gezien als ondersteuning van de ontwikkeling en de sociale veiligheid van de minderjarigen, en zijn daarmee geen instrumenten om in te grijpen bij misstanden.

Tot slot ziet jeugdhulp op individuen, terwijl het wetsvoorstel een collectieve regeling beoogt, namelijk gericht op alle jeugdigen die in het jeugdverblijf vertoeven. Dit betekent dat de regelgeving die op jeugdhulp betrekking heeft geen alternatief kan zijn voor hetgeen het wetsvoorstel wil regelen. Beide regimes kunnen wel naast elkaar bestaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk dat een jongere in een jeugdverblijf jeugdhulp ontvangt.

3.3 Zorgvuldigheid

Zoals aangegeven heeft dit wetsvoorstel tot doel om enige vorm van 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. 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 en zicht te hebben op 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 het private karakter van een 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. Dit binnentreden is met waarborgen omkleed. Op grond van artikel 3, tweede lid, van de Algemene wet op het binnentreden heeft de toezichthouder, bij jeugdverblijven gesitueerd in een woning, daarvoor een machtiging nodig van de burgemeester. Bovendien zal de toezichthouder in principe slechts eenmaal per jaar het jeugdverblijf bezoeken. De nadruk ligt op het bestuurlijk overleg met de jeugdverblijven. 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.

¹⁰ Artikel 265b van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek (nieuwe artikelnummering ingaande tegelijk met de inwerkingtreding van de Jeugdwet).

Er is en wordt door de overheid 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; het is aan gemeenten om in een dialoog met de aanwezige jeugdverblijven tot toezicht te komen.

3.4 Uitvoerings- en handhavingsaspecten

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 verklaring omtrent het gedrag (VOG) voor het bestuur, de medewerkers en de vrijwilligers die duurzaam met de kinderen in contact komen, zijn gering. 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 het college in staat om toezicht te houden, en stelt daarvoor ook het instrumentarium van herstelsancties van de Algemene wet bestuursrecht (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. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het in de rede ligt dat over het nemen van deze maatregelen reeds gecommuniceerd is tussen de betrokken gemeente en het jeugdverblijf.

Het niet of niet geheel opvolgen van de aanwijzing kan vervolgens leiden tot de oplegging van een last onder dwangsom.

Tezamen met de bevoegdheden uit de Awb en de Algemene wet op het binnentreden is de gemeente als uitvoerder van de wet adequaat uitgerust.

Er wordt voortgebouwd op de reeds goede bestuurlijke verhouding tussen de betrokken gemeenten en jeugdverblijven. Gezien de ervaringen uit het vrijwillige traject ligt het in de rede dat de toezichthouder de ruimte wordt gegeven om de jeugdverblijven te bezoeken. Mocht dit onverhoopt niet het geval zijn, dan heeft de toezichthouder de bevoegdheid een jeugdverblijf binnen te treden zonder toestemming. Dit binnentreden is met waarborgen omkleed. Op grond van de Algemene wet op het binnentreden heeft de toezichthouder, voor zover het gaat om een woongedeelte van de instelling, daarvoor een machtiging nodig van de burgemeester.

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 of aangewezen. Elk jeugdverblijf dat voldoet aan de begripsbepaling is in beginsel aan toezicht onderworpen. De toezichthouder bepaalt of voldaan wordt aan de begripsbepaling. Als dit het geval is dient een gemeente daadwerkelijk toezicht te houden. De toezichthouder constateert naar eigen inzicht of adequaat is voldaan aan de gestelde eisen.

Het staat de gemeenten 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 1.048. Deze reacties zijn grotendeels afkomstig van 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 GGD GHOR Nederland en de regionale GGD-en is dankbaar gebruik gemaakt om de uitvoerbaarheid van het wetsontwerp verder ten goede te brengen¹¹.

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 algemene maatregel van bestuur 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

¹¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

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 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 toezicht uit te laten voeren.

De Brancheorganisatie ECN en de Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SICN) 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. Echter de regering wil nu juist de belangen van het kind centraal stellen. 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 de ongestoorde ontwikkeling 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 wetsvoorstel 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 het eerste lid zijn begripsbepalingen opgenomen. 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, de ongestoorde ontwikkeling en het pedagogisch klimaat 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 bijvoorbeeld slechts 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 tot voldoen aan een aantal eisen, is het bevorderen van maatschappelijke transparantie en dialoog met de toezichthouders en de betrokken gemeente. In het kader van het toezicht krijgt de gemeente, na vaststelling door de houder van het jeugdverblijf, de beschikking over het kwaliteitskader van het jeugdverblijf en kan zodoende middels de Wet en het Besluit op de jeugdverblijven haar verantwoordelijkheden waarmaken. De doelstellingen van het kwaliteitskader zijn het bevorderen van de veiligheid, ongestoorde ontwikkeling en het pedagogische klimaat van de minderjarigen op een jeugdverblijf.

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

Uiteindelijk zal de toezichthouder dienen vast te stellen of een jeugdverblijf beschikt over een kwaliteitskader met het oog op het bevorderen van de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling en het pedagogisch klimaat en of dit kader ook wordt nageleefd. De toezichthouder en het college kunnen daarbij beoordelen of het kwaliteitskader blijft binnen de doelstellingen, genoemd in artikel 3, eerste lid, en de uitwerking in het Besluit op de jeugdverblijven, dat op grond van artikel 5 wordt vastgesteld, of dat het kwaliteitskader wellicht anderszins in strijd is met overige wettelijke bepalingen.

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. Korte tijdshelpe zij verwezen naar de toelichting hierover in paragraaf 1.4 van het algemene deel van deze memorie.

Artikel 5

Op basis van het landelijk kwaliteitskader en de ervaringen van betrokken partijen van het vrijwillig toezicht, worden de kwaliteitsvoorschriften nader geregeld in het Besluit op de jeugdverblijven. De invulling van de kwaliteitseisen worden geregeld bij algemene maatregel van bestuur. Voor zover technische of administratieve voorschriften zijn vereist, kan bij algemene maatregel van bestuur delegatie naar een ministeriële regeling plaatsvinden.

Betrokken partijen bij het vrijwillig toezichtstraject zijn de branchevereniging ECN, de jeugdverblijven, de betrokken gemeenten, en de GGD-GHOR Nederland (de inspecteurspool). Bij het opstellen van het besluit zullen ook de ervaringen uit de reeds geplande inspectiebezoeken worden meegenomen. Binnen de grenzen die de wet en het besluit geven hebben de jeugdverblijven de ruimte om het kader vorm te geven.

Er wordt terughoudend omgegaan met nadere wettelijke voorschriften met betrekking tot de artikelen 2 en 4. Mocht echter in de praktijk blijken dat een nadere invulling van deze bepalingen noodzakelijk is, zal daartoe worden overgegaan. Nadere regelstelling geschiedt dan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur.

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 regelen dat het college belast is met het toezicht op de naleving van deze wet. Het tweede lid bepaalt dat ambtenaren in dienst van een bij artikel 14 van de Wet publieke gezondheid ingestelde regionale gezondheidsdienst toezichthouder zijn in het kader van het 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 die grondslag voor het zonder toestemming betreden van een woning. Specifiek biedt het de grondslag om binnen te treden in een woning die dienst doet als jeugdverblijf. Dit binnentreden is met waarborgen omkleed. Op grond van het tweede lid van artikel 3 van de Algemene wet op het binnentreden heeft de toezichthouder, bij het binnentreden van een woongedeelte van een instelling, daarvoor een machtiging nodig van de burgemeester.

Artikel 8

Artikel 8 regelt dat de toezichthouder ten minste eenmaal per jaar het jeugdverblijf bezoekt. Paragraaf 3.4 van het algemene deel van deze memorie gaat nader in op de uitvoerings- en handavingsaspecten van het wetsvoorstel.

Artikel 9

Dit artikel regelt dat het college de beschikking krijgt over een wettelijk handavingsinstrumentarium, indien het jeugdverblijf de voorschriften op grond van deze wet overtreedt. Dit is aan de orde als bijvoorbeeld door een jeugdverblijf geen kwaliteitsvoorschriften zijn gesteld, of het kwaliteitskader niet wordt nageleefd. Uitgangspunt is dat de handavingsinstrumenten op getrapte wijze worden ingezet. Zo is het pas mogelijk om een last onder dwangsom op te leggen als het jeugdverblijf niet aan de aanwijzing voldoet. De instrumenten worden niet ingezet dan nadat het college in overleg is gegaan met het betrokken jeugdverblijf. Een aanwijzing over de kwaliteitseisen wordt pas gegeven na gedegen onderzoek door de toezichthouder, waarbij er ook sprake is van hoor en wederhoor. Daarbij wordt in de aanwijzing gemotiveerd aangegeven 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.

Artikel 10

Dit artikel regelt dat de burgemeester bevoegd is om, als uiterste middel, het jeugdverblijf te sluiten. Dit speelt als normen worden geschonden die strafrechtelijk worden gehandhaafd en die de ongestoorde ontwikkeling of de veiligheid van de betrokken minderjarigen in 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 van de Gemeentewet, heeft een breder bereik dan het wetsvoorstel beoogt. In die bepaling staat de bevoegdheid om panden te sluiten op het moment dat de openbare orde of veiligheid in het geding is. Het wetsvoorstel heeft de bescherming van de interne veiligheid van het jeugdverblijf op het oog door bij ernstige strafbare feiten – 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 bevoegdheid in aansluiting op de taakverdeling in de Gemeentewet bij de burgemeester neergelegd.

Artikel 11

Uitgangspunt van het interbestuurlijk toezicht is dat dit wordt uitgeoefend door de naasthogere bestuurslaag en dat stapeling van het toezicht wordt vermeden. Van dit nabijheidprincipe 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 komt hierdoor te berusten bij de Minister. Die kan de generieke toezichtinstrumenten inzetten, zoals indeplaatsstelling, indien een college zijn taak niet naar behoren uitvoert.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher