

Vergaderjaar 2018–2019

34 053

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

F

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT EN VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 juli 2019

Hierbij zenden wij u de Evaluatie van de Wet op de jeugdverblijven¹. Daarmee voldoen wij aan artikel 12 van de Wet op de jeugdverblijven om binnen 3 jaar na inwerkingtreding van de wet verslag uit te brengen over de doeltreffendheid en effecten van de wet op de jeugdverblijven in de praktijk.

Ook geven wij hierbij invulling aan de toezegging om risico-gestuurd toezicht te betrekken bij de wetsevaluatie.²

In deze brief schetsen wij achtereenvolgens de achtergrond van de wet, de hoofdlijnen van de bevindingen in de evaluatie, onze reactie op de bevindingen en het voorgenomen proces voor het vervolg.

Aanleiding wet

De Wet op de jeugdverblijven is op 1 juli 2016 in werking getreden. Aanleiding voor de wet was een debat in 2012 over de wenselijkheid van en de veiligheid op Turks-Nederlandse internaten en het ontbreken van zicht en toezicht op dergelijke initiatieven.

Met de wet is uitvoering gegeven aan de motie Azmani-Yücel van 10 april 2013 waarin de regering werd verzocht om een wettelijk afdwingbaar kwaliteitskader voor moskee-internaten op te stellen.

De regering heeft destijds in de memorie van toelichting bij de wet aangegeven dat het verblijf van kinderen op de Turks-Nederlandse verblijven op zich geen probleem is. Vanwege het ontbreken van formeel toezicht op jeugdverblijven achtte de regering het evenwel – vanuit haar zorgplicht voor jeugdigen die vanwege hun leeftijd kwetsbaar zijn – nodig

¹ Ter inzage gelegd op de afdeling Inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 165400.

² Bron: T02172: Handelingen EK, 2015–2016, nr. 18, item 3

met deze wet de bevoegdheid te introduceren voor gemeenten om een vorm van toezicht te houden op privaat gefinancierde jeugdverblijven.

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de wet werden vanaf 2014 al op vrijwillige basis afspraken gemaakt in een landelijke werkgroep Jeugdverblijven over de veiligheid, het pedagogisch klimaat en de ontwikkeling van de minderjarigen. Voor deze aspecten zijn toen een kwaliteitskader voor de jeugdverblijven en een toetsingskader voor het toezicht opgesteld. In de landelijke werkgroep hadden een aantal betrokken gemeenten en jeugdverblijven, de GGD GHOR Nederland (koepel van GGD'en) en de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Sociale Zaken en Werkgelegenheid zitting.

De regering achtte vrijwillige afspraken of zelfregulering echter onvoldoende toereikend om vanuit haar zorgplicht een waarborg te creëren voor de sociale veiligheid en ontwikkeling van minderjarigen in jeugdverblijven. Met de introductie van het wettelijk toezicht worden bovendien alle jeugdverblijven bereikt. De wet geldt voor alle jeugdverblijven, die niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijk voorschrift bekostigd worden, waar tenminste vier minderjarigen elk gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband overnachten of naar verwachting zullen overnachten.

Doel wet

De wet beoogt de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van en het pedagogisch klimaat voor kinderen die verblijven in een jeugdverblijf zo veel mogelijk te waarborgen. Met de wet worden als effecten nagestreefd de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven en de bevordering van de dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente.

Hiertoe wordt in de wet een meldplicht voor jeugdverblijven aan gemeenten geïntroduceerd, de verplichting tot het opstellen van een kwaliteitskader, het aanstellen van een vertrouwenspersoon en de plicht dat werknemers en vrijwilligers van een jeugdverblijf een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) hebben.

In een latere fase in het wetgevingstraject is aan het kwaliteitskader het onderwerp burgerschap via amendement 34 053, nr 33, juni 2015 van de Tweede Kamerleden Potters en Heerma toegevoegd. Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is hoofdverantwoordelijke voor de Wet op de jeugdverblijven. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is betrokken bij het onderdeel burgerschap. Verantwoordelijk voor het toezicht zijn de gemeenten. Het toezicht zelf is bij de GGD neergelegd.

Evaluatie

De bijgevoegde evaluatie betreft een kwalitatief onderzoek naar de mate waarin de doelen en beoogde effecten van de wet zijn behaald.

Het evaluatieonderzoek is door het Verwey Jonker Instituut uitgevoerd waarbij partijen in en rond de jeugdverblijven zijn bevroegd. Er is daarbij gesproken met de leiding, begeleiders, vertrouwenspersonen en jongeren op de jeugdverblijven, de ouders van jongeren, scholen die de jongeren bezoeken, GGD'en en gemeenten. Ook is gesproken met een aantal experts op de gebieden toezicht, burgerschap en identiteitsontwikkeling van jongeren met een migratieachtergrond.

Momenteel zijn 25 jeugdverblijven bekend in 17 gemeenten. 23 verblijven zijn Turks-Nederlands. Twee jeugdverblijven zijn voor kinderen van expats.

Uitkomsten evaluatie

Veilig pedagogisch klimaat

De onderzoekers constateren dat de wet heeft bijgedragen aan het expliciet en gestructureerd formuleren van de wijze waarop jeugdverblijven een veilig pedagogisch klimaat bieden aan minderjarigen. De wet heeft de veiligheid bevorderd door er voor te zorgen dat in ieder jeugdverblijf voldaan wordt aan de vereisten, zoals de aanwezigheid van een EHBO'er, een klachtenbeleid en inspraak voor ouders en jongeren, burgerschapsvorming, het hebben van een vertrouwenspersoon en het in bezit hebben van VOG's van werknemers en vrijwilligers.

Het toezicht op de uitvoering van de pedagogische praktijk is volgens de onderzoekers evenwel nog niet voldoende van de grond gekomen. Dit hangt samen met het feit dat de wet geen dichtgetimmerde kwaliteitseisen kent. Volgens de onderzoekers hinkt de wet op twee gedachten: enerzijds lichte kwaliteitseisen omdat het om een particulier initiatief gaat, anderzijds wel toezicht vanwege de kwetsbare positie van jongeren. Dit dilemma kan volgens landelijke experts van de onderwijs- en jeugdzorginspectie worden doorbroken als de partijen het accent in het toezicht gaan verleggen van controlerend (voldoet het jeugdverblijf aan de gestelde eisen?) naar stimulerend toezicht. Dit is een vorm van toezicht waarbij de inspectie meekijkt, meeluistert, meedenkt en monitort van wat er gezamenlijk is afgesproken.

Om toe te werken naar een stimulerende benadering zouden jeugdverblijven en toezichthouder in overleg de kwaliteitseisen op een beperkt aantal indicatoren moeten uitwerken in observeerbare gedragstermen. Op dit moment kent de wet geen observeerbare gedragstermen.

Ook kan nog onvoldoende waargenomen worden in situaties waar interactie is tussen jongeren en begeleiders en wordt er nog weinig met jongeren gesproken door het toezicht.

Om meer zicht te krijgen op de pedagogische praktijk bevelen de onderzoekers derhalve aan om een aantal indicatoren uit te werken in observeerbare gedragstermen en om meer met jongeren en andere betrokkenen te gaan praten.

Burgerschapsvorming

Burgerschapsvorming is uitgewerkt in een door betrokken partijen gezamenlijk ontwikkelde handreiking Burgerschapsvorming voor de jeugdverblijven die in juli 2018 is afgerond.

De onderzoekers concluderen dat de wet nog in beperkte mate heeft bijgedragen aan de bevordering van burgerschap en dat er in de jeugdverblijven op uiteenlopende manieren invulling aan wordt gegeven. Ze bevelen aan op landelijk niveau een aantal thema's uit te werken die minimaal aan de orde zouden moeten komen bijvoorbeeld in bijeenkomsten op de jeugdverblijven.

Transparantie

De onderzoekers concluderen dat de transparantie van de jeugdverblijven is toegenomen door de wet en in de voorafgaande fase waarin op basis van vrijwilligheid werd samengewerkt. Het onderling vertrouwen tussen gemeenten, toezicht en jeugdverblijven is gegroeid.

Transparantie en vertrouwen kunnen volgens de onderzoekers verder toenemen als er naast aangekondigde ook niet-aangekondigde bezoeken plaats hebben.

Tegelijkertijd geven de onderzoekers aan dat, vergeleken met andere sectoren, het toezicht op de jeugdverblijven al redelijk intensief is, zeker gezien het feit dat het werk grotendeels door vrijwilligers wordt verricht.

Dialog

Het stimuleren van de dialoog tussen gemeente en het jeugdverblijf is eveneens een beoogd effect van de wet. De onderzoekers concluderen dat de dialoog nog maar beperkt op gang is gekomen. Veel gemeenten laten het overleg met de jeugdverblijven aan de GGD over. Een grotere betrokkenheid van de gemeente zou volgens de onderzoekers meerwaarde hebben, ook met het oog op de transparantie. Ze bevelen de gemeenten aan om minimaal eenmaal per jaar overleg te hebben met de jeugdverblijven. Het rijk zou in dit kader de deelname van gemeenten aan de landelijke werkgroep Jeugdverblijven moeten stimuleren.

Definitie jeugdverblijven

Ten aanzien van de definitie van de jeugdverblijven geven de onderzoekers aan dat de definitie grotendeels duidelijk is. Wel kan in enkele gevallen de begripsbepaling vragen oproepen, bijvoorbeeld wanneer het aantal jongeren dat in een jeugdverblijf verblijft tijdelijk onder het aantal van vier zakt.

Reactie op bevindingen

Zicht en toezicht

Wij vinden het een positief resultaat dat door de wet de controleerbaarheid en transparantie van de jeugdverblijven zijn toegenomen. De jeugdverblijven voldoen aan de formele eisen van de wet zoals het hebben van een klachtenbeleid en de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon.

Echter het zicht op de pedagogische praktijk in de jeugdverblijven wordt door de onderzoekers nog onvoldoende geacht. Daartoe zou meer gewerkt kunnen worden met observeerbare gedragstermen en zou meer in de praktijk, ook onaangekondigd, gekeken moeten worden naar de dagelijkse gang van zaken. De onderzoekers noemen dit een overgang van controlerend naar meer stimulerend toezicht.

Wij nemen de aanbevelingen op dit vlak ter harte en zullen met de betrokken partijen in overleg treden hoe hieraan vorm gegeven kan worden. Het alleen jaarlijks repeterend controleren van formele vereisten is weinig zinvol en biedt weinig zicht op de pedagogische praktijk. Het is in dit kader een positieve ontwikkeling dat een aantal jeugdverblijven inmiddels al overleg heeft met de GGD over een meer stimulerend toezicht, waarbij de inspecteurs zelfstandig observaties kunnen doen in een jeugdverblijf. Een dergelijke werkwijze vereist ook een andere werkwijze van de toezichthouders.

Naar aanleiding van de inbreng van de Eerste Kamerleden Jorritsma-Lebbink (VVD) en Rinnooy Kan (D66) heeft Minister Asscher in februari 2016 toegezegd om het risico-gestuurd toezicht (meer toezicht waar dat nodig is en minder toezicht waar dat kan) te betrekken bij de wetsevaluatie en te bekijken of op deze vorm van toezicht kan worden overgegaan. De onderzoekers concluderen dat een jaarlijks toezichtbezoek een goede frequentie is. Wij ondersteunen deze opvatting. Een verlaging van de frequentie is niet aan de orde, vooral omdat het huidige toezicht

nog onvoldoende inzicht in de risico's geeft. Ook ondersteunen wij de aanbeveling dit toezicht minder te richten op controle en meer op stimuleren. Bij een dergelijk vooral stimulerend bezoek in de toekomst achten wij een jaarlijkse frequentie zinvol en niet belastend.

Burgerschapsvorming

De onderzoekers constateren over de invulling van burgerschap in de jeugdverblijven dat daar door de meeste jeugdverblijven actief maar wel op uiteenlopende wijze vorm aan wordt gegeven. De wet en het Besluit jeugdverblijven laten ook bewust een ruime keuze aan mogelijkheden om invulling te geven aan burgerschap. Het op enige wijze bevorderen van burgerschap staat voorop in de wetteksten, niet een uitgewerkt curriculum. Gezien het karakter van de jeugdverblijven met voornamelijk een vrijwillige inzet en beperkte tijd om vorm te geven aan burgerschap in den brede maken een verdere aanscherping van de eisen op dit punt wellicht te zwaar. Bovendien gaan alle jongeren op de jeugdverblijven naar een vorm van regulier onderwijs waar invulling wordt gegeven aan burgerschap. De suggestie van de onderzoekers om landelijk met de betrokken partijen een aantal thema's te distilleren die aan de orde zouden moeten komen in burgerschapsactiviteiten, zullen wij bespreken in de landelijke werkgroep jeugdverblijven.

Dialog

De onderzoekers concluderen dat het tweede bedoelde effect van de wet, namelijk de dialoog tussen gemeente en jeugdverblijf bevorderen, nog slechts in beperkte mate tot resultaat heeft geleid. Wij hebben dit deels ook kunnen constateren door het niet deelnemen van een aantal gemeenten aan de landelijke werkgroep.

Wij zullen de wenselijkheid van regulier overleg met jeugdverblijven onder de aandacht brengen bij gemeenten en hen ook actief uitnodigen om deel te nemen aan de landelijke werkgroep Jeugdverblijven.

Definitie

De onduidelijkheden rond de definitie van het begrip jeugdverblijven zullen wij met de betrokken partijen in de landelijke werkgroep jeugdverblijven gaan bespreken.

Conclusie en vervolg proces

De onderzoekers concluderen dat de jeugdverblijven voldoen aan de wettelijke voorschriften. Daarmee wordt de veiligheid van de aldaar verblijvende kinderen vergroot. De transparantie is toegenomen en het onderling vertrouwen tussen gemeenten, jeugdverblijven en toezicht is gegroeid.

Tegelijkertijd constateren de onderzoekers dat er in veel gevallen nog onvoldoende zicht is op de pedagogische praktijk in de jeugdverblijven. Ook de dialoog tussen jeugdverblijven en gemeenten is nog niet voldoende op gang gekomen.

Samenvattend gaan wij aan de slag met de volgende punten en zullen wij deze gaan bespreken met de betrokken partijen in de landelijke werkgroep Jeugdverblijven:

- begripsbepaling jeugdverblijven,
- de wijze van toezicht van louter controlerend naar meer stimulerend,
- de wijze van aankondiging van bezoeken en het observeren van activiteiten in de praktijk,

- het formuleren van indicatoren voor een goed pedagogisch klimaat in concrete observeerbare gedragstermen,
- invulling van het onderdeel burgerschap,
- het versterken van de dialoog tussen jeugdverblijf en gemeente.

Wij zullen uw Kamer hierover begin 2020 informeren.

De Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
H.M. de Jonge

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
W. Koolmees