

Evaluatie Wet op de Jeugdverblijven

Hans Bellaart
Ahmed Hamdi
Maaïke van Rooijen



Evaluatie Wet op de Jeugdverblijven

Hans Bellaart
Ahmed Hamdi
Maaïke van Rooijen

Utrecht, juni 2019

inhoud

Samenvatting	3	5 Conclusies en aanbevelingen	41
1 Inleiding	8	5.1 Begripsbepaling	41
2 Beleidscontext van het onderzoek	9	5.2 Een veilig pedagogisch klimaat	41
2.1 Aanleiding	9	5.3 Burgerschapsvorming en participatie	43
2.2 Reikwijdte van de wet	9	5.4 Controleerbaarheid en transparantie	43
2.3 Uitwerking van het doel en de beoogde effecten	9	5.5 Dialoog	44
2.4 Onderzoeksvragen	10	5.6 Onbedoelde neveneffecten van de wet	45
3 Onderzoeksopzet	11	5.7 Vergelijking met andere sectoren	46
3.1 Documentanalyse omtrent wet en regelgeving	11	5.8 Tot slot	46
3.2 Interviews	11	Bijlage 1: Jeugdverblijven in Nederland	48
4 De evaluatie	14	Bijlage 2: Vergelijking vrijwillig en wettelijk kader	49
4.1 Inleiding	14	Bijlage 3: Toetsingskader	56
4.2 Het begrip 'jeugdverblijven'	16	Bijlage 4: Lijst geïnterviewde personen per jeugdverblijf	59
4.3 Veiligheid	17	Bijlage 5: Interviews met landelijke vertegenwoordigers en experts	60
4.4 Pedagogisch klimaat en ongestoorde ontwikkeling	20	Bijlage 6: Deelnemers klankbordgroep	61
4.5 Pedagogisch klimaat: burgerschapsvorming	24	Bijlage 7: Deelnemers expertmeeting	62
4.6 Positie en betrokkenheid van minderjarigen en ouders	28		
4.7 Toezicht: transparantie en controleerbaarheid	30		
4.8 Dialoog	35		
4.9 Onbedoelde neveneffecten van de wet	36		

Samenvatting

Evaluatie van de Wet op de Jeugdverblijven

Op 1 juli 2016 is de Wet op de Jeugdverblijven in werking getreden. Het doel van de wet is het zo veel mogelijk waarborgen van de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen en van het pedagogisch klimaat. De beoogde effecten zijn: de bevordering van maatschappelijke transparantie van de situatie in de jeugdverblijven en de bevordering van de dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente. De directie Jeugd van het ministerie van VWS en de directie Samenleving en Integratie van SZW hebben het Verwey-Jonker Instituut gevraagd de wet te evalueren. Hieruit moet blijken of de wet voldoende basis biedt om het doel te bereiken en de beoogde effecten te bewerkstelligen.

Wat zijn jeugdverblijven?

Dit zijn privaat gefinancierde jeugdverblijven waar tenminste vier minderjarigen gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten hun familie- of gezinsverband overnachten. In deze jeugdverblijven verblijven meisjes of jongens in de leeftijd van 12-18 jaar, die – op een internationale ‘boarding school’ na – buiten het jeugdverblijf naar school gaan. Er zijn op dit moment 25 jeugdverblijven in Nederland, in 17 gemeenten. Er zijn 22 jeugdverblijven verbonden aan de branchevereniging ECN (Educatieve Centra met Inwoning Nederland). Het overgrote deel van de minderjarigen heeft een Turkse achtergrond. Dat geldt ook voor één jeugdverblijf dat verbonden is aan de organisatie Milli Görüs. Daarnaast zijn er nog twee jeugdverblijven voor kinderen van expats. Eén daarvan is niet uitsluitend voor kinderen van expats, maar is ook een internationale school met inwoning.

Het onderzoek

Wij hebben kwalitatief onderzoek gedaan naar de mate waarin de doelen en beoogde effecten van de wet zijn behaald. Daarvoor is een evaluatiekader ontwikkeld en zijn

topiclijsten gemaakt voor de verschillende groepen respondenten. Wij hebben deskresearch gedaan naar de wet- en regelgeving, de beschikbare rapportages van de toezichthouders bestudeerd, de beleidsdocumenten van de jeugdverblijven onderzocht en interviews gehouden met stakeholders op landelijk niveau en met betrokkenen bij een steekproef onder acht jeugdverblijven. Per jeugdverblijf zijn afzonderlijke interviews gehouden met de leiding, begeleiders en vertrouwenspersoon, ouders, jongeren, de betrokken toezichthouder van de GGD, de gemeente en een lokale school waar veel van de jongeren uit het verblijf naartoe gaan. We hebben de acht verblijven random geselecteerd, rekening houdend met de aard, de omvang, geografische spreiding en spreiding over verblijven voor jongens en meisjes. Wij kozen voor zes ECN-jeugdverblijven en beide verblijven voor kinderen van expats. Van de zes ECN-verblijven zijn er drie voor meisjes en drie voor jongens. Wij kozen voor 6 van de 22 ECN-verblijven omdat deze verblijven grotendeels hetzelfde beleid hebben. Bij dit type kwalitatief onderzoek is de ervaring dat met een steekproef van ongeveer 30% van het totaal een goed beeld van het geheel wordt verkregen. De bevindingen zijn voorgelegd in een expertmeeting en vervolgens aan de klankbordgroep.

Conclusies en aanbevelingen

De evaluatie van de Wet op de Jeugdverblijven kan niet los worden gezien van de periode in aanloop naar de wet. Er werd toen op vrijwillige basis toezicht gehouden op de kwaliteit van de jeugdverblijven door de poule van toezichthouders, onder coördinatie van de GGD GHOR Nederland. Dit heeft een positieve beweging op gang gebracht, die op hoofdlijnen uiteindelijk medio 2016 in de wet is vastgelegd. De inwerkingtreding van de wet heeft zodoende voor de meeste jeugdverblijven geen grote veranderingen met zich meegebracht. In deze evaluatie hebben wij niet de focus gelegd op het verschil tussen de periode voor en na de wet, maar op de evaluatie van het doel en de beoogde effecten van de wet.

Veilig pedagogisch klimaat

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de wet heeft bijgedragen aan het explicieter en het meer gestructureerd formuleren van de wijze waarop jeugdverblijven een veilig pedagogisch klimaat trachten te bieden voor de minderjarigen. De wet heeft bijgedragen aan de veiligheid door ervoor te zorgen dat in ieder jeugdverblijf voldaan wordt aan de vereiste maatregelen, zoals de aanwezigheid van een EHBO'er, een VOG voor direct betrokken medewerkers, klachtenbeleid, en inspraak voor ouders en jongeren. In de periode van voor de wet waren er in het vrijwillige kwaliteitskader ook eisen opgenomen over brandveiligheid, maar deze zijn niet terug te vinden in de huidige wet- en regelgeving. Ook heeft de wet enigszins bijgedragen aan een goed pedagogisch klimaat en een ongestoorde ontwikkeling, omdat ieder jeugdverblijf hiervoor een eigen beleid heeft geformuleerd. De inspecteurs van de GGD die verantwoordelijk zijn voor het toezicht (de toezichthouders) konden beoordelen in hoeverre de jeugdverblijven zich aan de regels hielden. Als toezichthouders overtredingen constateerden werden die veelal snel opgelost.

Aan de andere kant is het nog maar in beperkte mate mogelijk om in de dagelijkse praktijk waar te nemen in hoeverre de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling van kinderen en het pedagogisch klimaat voor kinderen die in een jeugdverblijf verblijven worden gewaarborgd. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de vereisten die worden gesteld aan het kwaliteitskader niet dicht te reguleren. Dit sluit aan bij de rol die de overheid ten aanzien van de jeugdverblijven voor zichzelf ziet: een basis om in grote lijnen toezicht te houden op een overigens particulier initiatief, vanwege de kwetsbare positie van kinderen. De jeugdverblijven hebben de ruimte om hun eigen beleid vorm te geven en zich te ontwikkelen.

Wij concluderen dat binnen de Wet op de Jeugdverblijven het geven van veel ruimte aan de verblijven om hun eigen beleid vorm te geven soms schuurt met het toezicht willen houden. Dit ervaren de inspecteurs nu en dan als een lastige en onbevredigende situatie. Binnen de huidige werkwijze wordt beoordeeld of de jeugdverblijven aan de eisen voldoen, maar is het zicht op de veiligheidssituatie en het pedagogisch klimaat in de praktijk van de jeugdverblijven nog beperkt. Er wordt wel geobserveerd, maar nog weinig in situaties waar interactie is tussen begeleiders en minderjarigen. Ook wordt er nog weinig door middel van een interview met jongeren gesproken.

Het toezicht mist daarnaast concrete en observeerbare gedragstermen waarmee zij het pedagogische beleid van het jeugdverblijf kunnen beoordelen op basis van observatie in de praktijk. Uit de wet en bijbehorende toelichting spreekt de verwachting dat jeugdverblijven hun eigen beleid vormgeven en dit verder ontwikkelen, waaraan de toezichthouder met een stimulerende houding een bijdrage levert. De wet biedt ruimte om het accent te verschuiven van een controlerende (voldoet het jeugdverblijf aan de gestelde eisen?) naar een meer stimulerende benadering (samen de kwaliteitseisen uitwerken en feedback geven op basis van observatie in de praktijk). Om dit te realiseren is het nodig om de kwaliteitseisen op een aantal indicatoren, in onderling overleg, uit te werken in observeerbare gedragstermen. Tevens is het noodzakelijk om meer gebruik te maken van de mogelijkheid tot observatie van en het spreken met jongeren (en eventueel andere betrokkenen) om waar te kunnen nemen hoe aan die indicatoren in de praktijk vorm wordt gegeven.

Aanbevelingen

1. Maak landelijke afspraken over de wijze waarop het accent verschoven kan worden naar een stimulerende benadering van toezicht, zonder afbreuk te doen aan de controlerende taken.

2. Formuleer op landelijk niveau, in overleg met de jeugdverblijven, gezamenlijk concrete minimumeisen voor veiligheidsprotocollen en indicatoren voor een goed en observeerbaar pedagogisch klimaat.
3. Maak het spreken met minderjarigen en het observeren van activiteiten in de praktijk een vast onderdeel van het toezicht.

Burgerschapsvorming

Uit ons onderzoek kunnen wij concluderen dat de invulling van burgerschapsvorming nog volop in ontwikkeling is. De wet heeft dit tot nu toe slechts in beperkte mate kunnen bevorderen. Hoewel de jeugdverblijven het niet als hun primaire taak zien, wordt er door de meeste jeugdverblijven wel actief vorm aan gegeven. Er zijn echter grote verschillen in de bijeenkomsten en activiteiten die er op dit onderwerp georganiseerd worden. Er is nog geen eenduidig beeld over wat burgerschapsvorming binnen de jeugdverblijven moet opleveren. De begrippen rond burgerschap zijn niet scherp geformuleerd in de wet, het besluit en de handreiking burgerschap, dus ieder geeft er op eigen wijze betekenis aan. De wet biedt een kader op hoofdlijnen, maar in de praktijk zouden op landelijk en lokaal niveau afspraken gemaakt moeten worden tussen alle partijen over wat burgerschapsvorming zou moeten opleveren en wat minimaal bij burgerschapsvorming aan de orde moet komen, bijvoorbeeld in themabijeenkomsten. Ook voor dit thema geldt dat toezichthouders hierdoor meer houvast krijgen om in de praktijk te observeren hoe burgerschapsvorming in bijvoorbeeld themalessen of discussiebijeenkomsten vorm krijgt.

Het is niet goed mogelijk om vast te stellen in hoeverre de wet de participatie van de jongeren in de samenleving substantieel heeft bevorderd. Participatie is voor velerlei uitleg vatbaar. Wij concluderen dat er hooguit een kleine toename is van educatieve voorlichting over bijvoorbeeld de gemeentelijke politiek en democratische rechtstaat,

en van ondersteunende projecten die sommige jeugdverblijven organiseren met partners in de gemeente.

Aanbevelingen

1. Werk op landelijk niveau gezamenlijk uit welke thema's minimaal aan de orde moeten komen tijdens bijeenkomsten over burgerschap in de jeugdverblijven.
2. Draag waar nodig zorg voor de ontwikkeling van de competenties van begeleiders in jeugdverblijven op dit thema en faciliteer die ontwikkeling vanuit de overheid.
3. Stimuleer uitwisseling tussen jeugdverblijven en scholen over burgerschapsvorming. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen.

Controleerbaarheid en transparantie

Een beoogd effect van de wet is dat de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven is vergroot. Wij concluderen dat door de wet, als vervolg op de vrijwillige toetsing, de controleerbaarheid en de transparantie van de jeugdverblijven over het geheel genomen verder is toegenomen. Dit komt mede door het verplichtende karakter. Er is langzamerhand meer vertrouwen gegroeid tussen gemeenten, toezichthouders en jeugdverblijven. De toezichthouders krijgen toegang tot alles wat nodig is om de wettelijke bepalingen te kunnen controleren.

Aan de andere kant concluderen wij dat de controleerbaarheid verder vergroot kan worden als het pedagogische beleid van het jeugdverblijf meer in observeerbare gedragstermen beschreven is en als het beleid in de praktijk meer geobserveerd en getoetst zou worden. Eventueel zouden – in onderling overleg – landelijk vastgestelde minimumeisen hierbij extra houvast kunnen bieden.

Het toezicht is nu vooral gericht op de controle van de bepalingen volgens het toetsingskader. Dit hangt samen met de bepalingen in de wet, die weinig houvast bieden wat betreft de kwaliteitseisen die in de pedagogische praktijk te zien zouden moeten zijn.

Onaangekondigd bezoek wordt nu nog weinig door de toezichthouders toegepast, maar is wel een middel om beter onderbouwde uitspraken te doen over het pedagogische klimaat en de ongestoorde ontwikkeling van de minderjarigen. In de geest van de wet zou het bij het particuliere karakter van de jeugdverblijven passen om onderling goede afspraken te maken over de wijze waarop onaangekondigd bezoek kan plaatsvinden. Een gedoseerd gebruik van dit middel is nodig om de jeugdverblijven niet onnodig zwaar te belasten.

De wet vereist dat de toezichthouder tenminste eenmaal per jaar een bezoek aan het jeugdverblijf brengt. Wij concluderen uit ons onderzoek dat het jaarlijkse bezoek op zich een goede frequentie is, maar in de praktijk zou flexibel om kunnen worden gegaan met de intensiteit van een inspectie. Wanneer de toezichthouder inschat dat de risico's op overtredingen van de wet laag zijn, kan de intensiteit worden verminderd, door bijvoorbeeld minder controlerende taken uit te voeren en een meer stimulerende benadering te kiezen. De handhaving verloopt volgens de respondenten uit onze steekproef zonder noemenswaardige problemen. De jeugdverblijven werken volgens de gemeenten en toezichthouders in het algemeen goed mee om aan alle eisen te voldoen.

Aanbevelingen

1. Vergroot de controleerbaarheid en transparantie door in onderling overleg tussen toezicht en jeugdverblijf het pedagogische beleid van het jeugdverblijf op een aantal kernpunten in observeerbare gedragstermen te beschrijven en toets deze termen in de praktijk door observatie en gesprekken met betrokkenen.
2. Maak als toezichthouders gedoseerd en gefundeerd gebruik van onaangekondigd bezoek.
3. Ontwikkel als toezichthouders een model om de mate van intensiteit van het toezicht te bepalen en pas dit in de praktijk toe.

Dialog

Een ander beoogd effect is dat door de wet de dialoog tussen het jeugdverblijf en de gemeente wordt vergroot. Wij concluderen dat de wet de dialoog tussen gemeenten en het jeugdverblijf slechts in beperkte mate heeft vergroot. Slechts zes van de zeventien gemeenten zouden regelmatig contact hebben met de jeugdverblijven. Een aantal gemeenten geeft zelf aan dat het geen grote prioriteit heeft en laat de contacten met het jeugdverblijf aan de GGD over. Zoals blijkt uit de toelichting in het Besluit Jeugdverblijven had de wetgever de bedoeling om de in ontwikkeling zijnde beleidspraktijk mede door gemeenten en de lokale jeugdverblijven gezamenlijk verder vorm te laten geven. Door de praktijk en het toezicht erop samen vorm te geven blijft de gemeente het private karakter van de jeugdverblijven erkennen. Op die manier lijkt ons grotere betrokkenheid van de gemeente een meerwaarde te bieden.

Aanbevelingen

1. Zorg als gemeente – los van het toezicht - voor minimaal eenmaal per jaar regulier overleg met het jeugdverblijf of de jeugdverblijven binnen de gemeente.
2. Stimuleer vanuit het rijk de aanwezigheid van gemeenten op landelijke bijeenkomsten die georganiseerd worden voor de ministeries, jeugdverblijven, toezichthouders en gemeenten en bespreek daar de mogelijkheden voor meer dialoog op lokaal niveau.

Vergelijking met andere sectoren

Na vergelijking van het toezicht in de jeugdverblijven met het toezicht in de kinderopvang, de schippersinternaten en de opvang van Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV-ers), kunnen wij concluderen dat het toezicht op de jeugdverblijven redelijk intensief is. Zeker als we in aanmerking nemen dat het particulier gefinancierde instellingen in het privé domein betreft, die werken met vrijwilligers en medewerkers die zich in hun vrije tijd voor de verblijven inzetten.

Bij de schippersinternaten is het toezicht veel minder frequent en bij de AMV-ers is er toezicht op veel minder indicatoren. In deze twee sectoren is geen sprake van toezicht op de burgerschapsvorming. De meer gedetailleerde kwaliteitseisen van de kinderopvang en schippersinternaten passen bij een gesubsidieerde instelling, waar professionals werken met jongere kinderen.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat de kwaliteitseisen niet verder worden uitgebreid, maar concreter worden gemaakt. In vergelijking met bovengenoemde sectoren zou uitbereiding buiten proportie zijn. Zoals hiervoor is genoemd, kunnen sommige kwaliteitseisen in onderling overleg beter observeerbaar worden gemaakt en kan er een minimumvariant met concrete indicatoren worden afgesproken, zonder daarmee de belasting voor de jeugdverblijven groter te maken.

Onbedoelde neveneffecten van de wet

Een onbedoeld neveneffect is dat de jeugdverblijven de wet in vergelijking met het vrijwillige toetsingskader dat de jaren voorafgaand aan de wet functioneerde, hebben ervaren als toegenomen dwang en controle, vanuit een bepaald wantrouwen. Het vrijwillige kader functioneerde naar hun idee goed, zodat 'een stok achter de deur' niet nodig was. Wij signaleren een risico dat bij een meer controlerende dan stimulerende houding vanuit de gemeente of toezichthouder, sommige jeugdverblijven de neiging krijgen om alleen het hoogstnoodzakelijke te doen en minder medewerking te verlenen aan het gezamenlijk vormgeven van de praktijk.

De regeldruk wordt door alle ECN-jeugdverblijven uit de steekproef als een negatief neveneffect ervaren. Zij zijn van mening dat van hen dezelfde inzet en deskundigheid wordt verwacht als van publieke gesubsidieerde organisaties. Zij maken zich zorgen dat de belasting mogelijk nog groter wordt in de toekomst.

Tot slot

Wij kunnen stellen dat de wet heeft bijgedragen aan de controleerbaarheid van het beleid van de jeugdverblijven om een veilig pedagogisch klimaat te bieden. De GGD kan goed beoordelen of aan een aantal vereisten wordt voldaan, zoals de Verklaringen Omtrent Gedrag, vertrouwenspersonen, etc. Daar tegenover komt het toezicht op de uitvoering in de pedagogische praktijk nog niet goed genoeg van de grond. Dit hangt samen met het feit dat de wet geen dichtgetimmerde kwaliteitseisen kent en het toezicht concrete handvatten voor observatie van het pedagogische klimaat ontbeert.

Wij hebben gemerkt dat de jeugdverblijven intrinsiek gemotiveerd zijn om te werken aan een veilig pedagogisch klimaat. In het algemeen zijn zij echter geen voorstander van observaties bij activiteiten, interviews met minderjarigen en onaangekondigd bezoek van de inspectie. Zij vinden dat niet passen bij een particulier initiatief. Toch kan er geen onafhankelijk toezicht zijn, zonder een goed beeld van de praktijk. Het is nog zoeken naar een goed evenwicht tussen controle en ondersteuning. Meer accent op stimulerend toezicht vergt openheid en transparantie van de jeugdverblijven. Wij concluderen dat als beide partijen dit onderschrijven, dit evenwicht gevonden kan worden. Stimulerend toezicht kan de openheid en de motivatie vergroten om samen te zoeken naar verbeterpunten.

Hierdoor kan het doel van de wet beter worden gerealiseerd. In goed onderling overleg tussen toezichthouder en jeugdverblijf wordt het pedagogisch beleid van het jeugdverblijf op een aantal kernpunten in observeerbare gedragstermen beschreven en beoordeeld. Een veilig pedagogisch klimaat kan door de toezichthouders worden waargenomen in de praktijk, mede door observaties en gesprekken met betrokkenen.

1 Inleiding

Op 1 juli 2016 is de Wet op de Jeugdverblijven in werking getreden. In artikel 12 van de wet staat dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) binnen drie jaar na de inwerkingtreding van de wet een verslag zenden aan de Tweede Kamer over de doeltreffendheid en de effecten van de wet in de praktijk. Om uitvoering te geven aan dit artikel, hebben SZW en VWS gezamenlijk opdracht gegeven om de wet te evalueren. De directie Jeugd van het ministerie van VWS en de directie Samenleving en Integratie van SZW hebben het Verwey-Jonker Instituut gevraagd het evaluatieonderzoek uit te voeren.

In de jaren voor de inwerkingtreding van de wet was er al een vrijwillige vorm van toezicht. De kwaliteitscriteria uit die periode waren zelfs uitgebreider dan in de huidige wet. Het grootste verschil is dat de wet een mogelijkheid biedt tot handhaving. Wij hebben ervoor gekozen om bij deze evaluatie geen uitgebreide vergelijking te maken tussen de periode van voor en na de wet. Dan zou de conclusie steeds zijn dat voor de inwerkingtreding het meestal op dezelfde manier ging. De wet is te zien als een formalisering van de belangrijkste afspraken die de partijen onderling al gemaakt hadden in een jarenlang ontwikkelingsproces voor medio 2016.

In plaats van een vergelijking van de periode van voor en na de wet, hebben wij gekozen voor een meer diepgaande evaluatie, waaruit moet blijken of de huidige wet- en regelgeving voldoende basis bieden om het doel te bereiken en de beoogde effecten te bewerkstelligen. Het doel van de wet is het zoveel mogelijk waarborgen van de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen en het pedagogische klimaat. De beoogde effecten zijn: de bevordering van maatschappelijke transparantie van de situatie in de jeugdverblijven en de bevordering van de dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente.

De jeugdverblijven

Er zijn op dit moment in Nederland 25 jeugdverblijven in 17 gemeenten, waarop de Wet op de Jeugdverblijven van toepassing is. In bijlage 1 vindt u een overzicht. Er zijn 22 jeugdverblijven aangesloten bij de branchevereniging ECN (Educatieve Centra met Inwoning Nederland). De ECN is een zelfstandig opererende branchevereniging, geleid door Stichting Islamitisch Centrum Nederland (SICN). In deze educatieve centra verblijven meisjes of jongens in de leeftijd van 12-18 jaar. Het overgrote deel heeft een Turkse achtergrond. Er verblijven in sommige centra ook jongeren met een andere etnische achtergrond, zoals een Afghaanse of Surinaamse afkomst.

Er is ook het jeugdverblijf El-Biruni in Rotterdam, verbonden aan de organisatie Milli Görüs. Dit jeugdverblijf is voornamelijk gericht op Turks-Nederlandse jongeren. Op dit moment is het jeugdverblijf niet actief vanwege organisatorische redenen. De leiding geeft aan te overwegen om het jeugdverblijf definitief te sluiten. Dit heeft volgens het gesproken bestuurslid, naast interne organisatorische kwesties, ook te maken met de moeilijkheid die de organisatie ondervindt om aan alle eisen uit de wet op de jeugdverblijven te kunnen voldoen.

Daarnaast zijn er nog twee jeugdverblijven voor kinderen van expats. Dat zijn Bas Bouwlust in Den Haag en de Internationale school Eerde (met inwoning). Bas Bouwlust heeft aangegeven komend schooljaar te stoppen, vanwege het kleine aantal aanmeldingen. Behalve bij de internationale school in Eerde volgen de jongeren regulier onderwijs buiten het jeugdverblijf.

2 Beleidscontext van het onderzoek

2.1 Aanleiding

De aanleiding voor de wet waren de zorgen over het ontbreken van zicht op de jeugdverblijven voor Turks-Nederlandse jongeren. Ook werden er vraagtekens gezet bij de bijdrage van deze jeugdverblijven aan de integratie van de kinderen in de Nederlandse samenleving. Aangezien de jeugdverblijven privaat gefinancierd zijn, was er geen wettelijk toezicht van de overheid, zoals bij gesubsidieerde schippersinternaten. Op 10 april 2013 werd de motie Azmani-Yücel ingediend, waarin de regering werd verzocht om een wettelijk afdwingbaar kwaliteitskader voor deze jeugdverblijven. In 2014 waren er al wel afspraken gemaakt over vrijwillig toezicht met een landelijk kwaliteitskader, maar het parlement vond dit niet toereikend. De regering achtte de zelfregulering evenmin toereikend, aangezien minderjarigen een kwetsbare groep vormen, en zo is de wet tot stand gekomen.

2.2 Reikwijdte van de wet

Onder de term ‘jeugdverblijf’ wordt verstaan: een privaat gefinancierd jeugdverblijf waar ten minste vier minderjarigen gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten hun familie- of gezinsverband overnachten. Onder jeugdverblijven vallen, volgens de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, alle particulier gefinancierde initiatieven die voldoen aan de definitie. Hier kan bijvoorbeeld ook de opvang van slachtoffers van loverboys onder vallen. 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. 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 als 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. Volgens de memorie van antwoord bij de behandeling van het voorstel, is subsidie voor bijvoorbeeld een maatschappelijke activiteit geen instellingssubsidie en is in deze gevallen dus geen sprake van overheidsbekostiging. 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.

2.3 Uitwerking van het doel en de beoogde effecten

Voor de evaluatie van de Wet op de Jeugdverblijven gaan wij uit van de beschreven doelen en beoogde effecten van de wet.

Het doel van de wet

Het voor kinderen en jongeren in een jeugdverblijf zoveel mogelijk waarborgen van:

1. de veiligheid van de kinderen;
2. de ongestoorde ontwikkeling van de kinderen;
3. het pedagogische klimaat, waaronder burgerschapsvorming.

Om deze doelen te bereiken, regelt de wet:

- dat de houder van een jeugdverblijf een kwaliteitskader vaststelt en beleid moet maken over de onderwerpen genoemd in artikel 3 van de wet, 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 één keer per jaar een bezoek brengt aan het jeugdverblijf;
- dat de burgemeester in specifieke gevallen de bevoegdheid heeft om een jeugdverblijf te laten sluiten.

De eisen ten aanzien van het kwaliteitskader zijn nader geoperationaliseerd in het Besluit op de jeugdverblijven van 16 maart 2016. In de Handreiking Burgerschapsvorming (2018) zijn de begrippen ‘burgerschap’ en ‘participatie’ nader uitgewerkt.

Beoogde effecten van de wet

Naast de beschreven doelen van de wet zijn in de Memorie van Toelichting ook beoogde effecten van de wet genoemd:

1. de bevordering van maatschappelijke transparantie van de situatie in de jeugdverblijven;
2. de bevordering van de dialoog tussen het jeugdverblijf en de betrokken gemeente.

Het is de bedoeling dat de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven door de wet- en regelgeving wordt vergroot, waardoor eventuele structurele problemen met de veiligheid en de 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.

2.4 Onderzoeksvragen

In dit onderzoek evalueren wij de Wet op de Jeugdverblijven vanaf 1 juli 2016 tot op heden.

De centrale vraag is

In welke mate bieden de Wet op de Jeugdverblijven en de bijbehorende uitwerking van de wet in de Memorie van Toelichting en het Besluit op de Jeugdverblijven een basis voor het bereiken van de gestelde doelen en het bewerkstelligen van de beoogde effecten van de wet?

De onderzoeksvragen

1. In hoeverre heeft de wet bijgedragen aan het zo goed mogelijk waarborgen van de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling van en het pedagogisch klimaat voor kinderen die verblijven in een jeugdverblijf?
2. In hoeverre worden met de wet de burgerschapsvorming en de participatie aan de samenleving van de jeugdigen in de jeugdverblijven bevorderd?
3. In hoeverre heeft de wet het effect bereikt dat de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven zijn vergroot?
4. In hoeverre heeft de wet het effect bereikt dat de dialoog tussen het jeugdverblijf en de gemeente is vergroot?
5. Zijn er onbedoelde neveneffecten van de wet? En zijn er belemmeringen in de uitvoering van de wet? Hoe kunnen deze eventueel weggenomen worden?
6. Wat zijn de voor- en nadelen van de vorm en praktijk van het toezicht op de jeugdverblijven ten opzichte van het toezicht op enigszins vergelijkbare sectoren, zoals de kinderopvang en de schippersinternaten?

3 Onderzoeksopzet

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van verschillende kwalitatieve onderzoeksmethoden, namelijk literatuuronderzoek, documentanalyse, individuele interviews en groeps gesprekken. Deze aanpak past bij de doelstelling van het onderzoek, namelijk inzicht krijgen in de ervaringen met de invoering en uitvoering van de Wet op de Jeugdverblijven bij verschillende betrokken partijen. We zijn van mening dat juist een kwalitatief onderzoek antwoord kan geven op de onderzoeksvragen.

Wij hebben eerst een evaluatiekader ontwikkeld en topiclijsten gemaakt voor de verschillende groepen respondenten. Wij hebben deskresearch gedaan naar de wet- en regelgeving, de ontvangen inspectierapporten bestudeerd, de beleidsdocumenten van de jeugdverblijven onderzocht en interviews gehouden met stakeholders op landelijk niveau en met betrokkenen bij een steekproef van acht jeugdverblijven. Bovendien hebben wij interviews gehouden met El Biruni en de betrokken gemeente en toezichthouder.

3.1 Documentanalyse omtrent wet en regelgeving

- Wet op de Jeugdverblijven en de bijbehorende Memorie van Toelichting.
- Besluit op de jeugdverblijven.
- Toetsingskader voor vrijwillig toezicht, opgesteld zijn door de GGD GHOR Nederland in afstemming met een poule van toezichthouders, de ECN, een ambtelijke werkgroep en ministeries.
- Toetsingskader voor wettelijk toezicht.
- Handreiking burgerschapsvorming.
- Beleidsdocumenten en jaarplannen van de jeugdverblijven.
- Inspectierapporten.

De inspectierapporten zijn opgevraagd bij de gemeenten. Gemeenten geven opdracht aan de GGD om toezicht te houden. Zij doen dat op basis van de wet- en regelgeving zoals beschreven in het toetsingskader (bijlage 3). Voor toezicht op de jeugdverblijven is er een poule van een twaalfstal toezichthouders van zeven verschillende GGD-en, die landelijk functioneert en ondersteund wordt door de GGD GHOR Nederland. Van de in totaal 25 jeugdverblijven zijn er 21 inspectierapporten door de betreffende gemeenten naar ons opgestuurd. Van twee jeugdverblijven werd de rapportage niet opgestuurd. Bij twee andere verblijven zijn er nog geen inspecties geweest, omdat een jeugdverblijf pas was gestart en omdat bij een ander jeugdverblijf de gemeente pas zeer recent opdracht heeft gegeven voor een inspectie, mede om financiële redenen. Voor het onderzoek zijn de meest recente rapporten bestudeerd: zeventien inspectierapporten voor het jaar 2018, drie inspectierapporten voor 2017 en één voor 2016. Bij een aantal jeugdverblijven zijn in 2018 geen inspecties geweest, bijvoorbeeld omdat de gemeente daar geen opdracht toe gegeven had.

Van de 21 jeugdverblijven waarvan we een inspectierapport hebben bekeken, zijn er 18 lid van de branchevereniging ECN. Op elf jeugdverblijven verblijven alleen jongens, op acht alleen meisjes en bij twee jeugdverblijven verblijven jongens en meisjes. De twee gemengde jeugdverblijven zijn jeugdverblijven die kinderen huisvesten waarvan de ouders in het buitenland wonen, de andere negentien vallen onder de ECN en Milli Görüs. Het aantal minderjarigen op de jeugdverblijven verschilt, het kleinste aantal is 3 jongeren en het grootste aantal 76 jongeren.

3.2 Interviews

We hebben een onderscheid gemaakt tussen interviews op het lokale niveau, waarbij we kijken naar individuele jeugdverblijven, en een aantal interviews op een overkoepelend niveau.

Interviews op lokaal niveau (individuele jeugdverblijven)

We hebben gekozen voor een steekproef van 8 van de 25 jeugdverblijven en een korte casestudy van El Biruni (het verblijf dat momenteel niet operationeel is). Wij kozen voor deze casestudy om van El Biruni te horen wat er speelde en in hoeverre de wet invloed heeft gehad op hun overwegingen om het verblijf (tijdelijk) te sluiten.

We hebben de acht verblijven random geselecteerd, rekening houdend met de aard, de omvang, geografische spreiding en spreiding over verblijven voor jongens en meisjes (met een Turks-Nederlandse achtergrond). Wij kozen voor zes ECN-jeugdverblijven en beide verblijven voor kinderen van expats. Van de zes ECN-verblijven zijn er drie voor meisjes en drie voor jongens.

Van de 25 jeugdverblijven vallen er 22 onder de koepel ECN. Deze werken vanuit een branchevereniging en kennen daarmee een hoge mate van overeenkomst. Bij dit type kwalitatief onderzoek is het de ervaring dat met een aantal van 6 van de 22 een punt van verzadiging wordt bereikt. Dit betekent, met andere woorden, dat nog meer gesprekken bij nog meer instellingen geen tot weinig aanvullende inzichten oplevert.

Respondenten

Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen, hebben we gesproken met direct betrokkenen bij de jeugdverblijven: de leiding, begeleiders en vertrouwenspersoon van de jeugdverblijven, jongeren die op een jeugdverblijf zitten en ouders van deze jongeren. Daarnaast hebben we gesproken met docenten of mentoren van scholen waar jongeren naartoe gaan die in jeugdverblijven verblijven. Ook hebben we toezichthouders van de GGD en ambtenaren van betrokken gemeenten geïnterviewd (voor een overzicht, zie bijlage 4).

Wij kregen veel medewerking van de jeugdverblijven voor het uitvoeren van ons onderzoek en zijn hen daar erkentelijk voor. Soms kostte het wat moeite om concrete afspraken te maken. Dat had mede te maken met de periode waarin de meivakantie en de ramadan vielen.

Wij werkten bij de interviews met semigestructureerde topiclijsten. Deze zijn per type respondent gebaseerd op de onderdelen uit het evaluatiekader die voor die groep respondenten relevant is. Het evaluatiekader hebben wij met de klankbordgroep vastgesteld. Van ieder interview maakten wij een verslag.

De interviews duurden gemiddeld een uur. De face-to-face interviews vonden plaats op een locatie die door de respondent gekozen was. Over het algemeen was dit op het desbetreffende jeugdverblijf of een locatie van de GGD of gemeente. Een aantal docenten van scholen hebben we telefonisch gesproken; deze gesprekken duurden gemiddeld dertig minuten. De toezichthouders van de GGD en ambtenaren van de gemeenten hebben we in principe gezamenlijk gesproken. In één situatie was dit logistiek niet mogelijk en hebben we beide apart en soms telefonisch gesproken. We hebben de respondenten die het verslag van het interview wilden controleren op feitelijke onjuistheden, die mogelijkheid geboden. Vrijwel alle interviews zijn in het Nederlands gehouden. Bij een interview met één ouder heeft een onderzoeker het interview deels in het Turks gedaan. Een enkele keer was het noodzakelijk dat een medewerker van een jeugdverblijf een vraag vertaalde voor een ouder. De ouders en jongeren ontvingen voor hun deelname een cadeaubon.

Selectie van ouders en minderjarigen

Voor de gesprekken met minderjarigen en ouders wilden we een random selectie maken uit acht namen van ouders en acht namen van minderjarigen die het jeugdverblijf zou aandragen. Dit bleek in de praktijk uiteindelijk lastig te realiseren. Bij één jeugdverblijf is het wel gelukt en heeft deze manier van selectie plaatsgevonden. Bij alle andere jeugdverblijven zijn de minderjarigen en ouders gevraagd door de medewerkers van de jeugdverblijven. Vanwege de meivakantie en de ramadan was het lastig om voldoende ouders en jongeren te vinden om een random keuze te kunnen maken. Wij menen dat dit het onderzoek niet substantieel heeft beïnvloed. Ook bij een grotere voor-

selectie blijft sprake van een selectie door het betreffende jeugdverblijf. Bij een aantal gesprekken met ouders en minderjarigen zijn de medewerkers van de jeugdverblijven aanwezig geweest, wat de antwoorden van de respondenten beïnvloed kan hebben.

Interviews op overkoepelend niveau

Op het overkoepelende niveau hebben wij gesprekken gevoerd met partijen die een breed beeld hebben van de jeugdverblijven of een vergelijkend beeld kunnen bieden vanuit andere sectoren (voor een overzicht, zie bijlage 5).

De bevindingen zijn voorgelegd aan de klankbordgroep (bijlage 6) en aan experts in een expertmeeting (bijlage 7). De klankbordgroep heeft ook bij aanvang van het onderzoek geadviseerd over de uitvoering van het onderzoek en heeft het evaluatiekader goedgekeurd.

4 De evaluatie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we in de achtereenvolgende paragrafen de volgende aspecten:

- Het begrip ‘jeugdverblijven’
- Veiligheid
- Pedagogisch klimaat en ongestoorde ontwikkeling
- Pedagogisch klimaat: burgerschap
- Positie en betrokkenheid van minderjarigen en ouders
- Toezicht: transparantie en controleerbaarheid
- Dialoog
- Onbedoelde neveneffecten
- Toezicht in vergelijkbare sectoren

Voor elk van de aspecten beschrijven we eerst de belangrijkste bevindingen op basis van de analyse van de inspectierapporten, de interviews bij de acht geselecteerde jeugdverblijven en de gesprekken met de geraadpleegde experts. Vervolgens komen we op basis van deze bevindingen tot een analyse en conclusies en, waar van toepassing, tot aanbevelingen ten aanzien van het betreffende aspect.

Vrijwillig kwaliteitskader en de wet op de jeugdverblijven

Voordat we ingaan op de bevindingen op de bovengenoemde aspecten, willen wij opmerken dat er voor het ingaan van de wet al een jarenlang proces op gang is gebracht van vrijwillige kwaliteitsontwikkeling en -monitoring. Er was vrijwillig toezicht in alle jeugdverblijven, met uitzondering van Breda, Venlo, en de internationale school in Eerde. Stichting Vefa in Utrecht bestond toen nog niet. Vrijwillig betekende hier dat de gemeente niet verplicht was inspecties uit te laten voeren en dat de jeugdverblijven niet verplicht waren om mee te werken.

Met het ingaan van de wet is de mogelijkheid van verplichte inspectie en handhaving geïntroduceerd en hebben de jeugdverblijven alle procedures en interne kwaliteitskaders nader beschreven. Het vrijwillige kwaliteitskader was op een aantal punten uitgebreider dan de bepalingen in de wet en het bijbehorende besluit (zie bijlage 2 voor een vergelijking tussen het vrijwillige kader en de wet). Vrijwel zonder uitzondering zijn de respondenten het erover eens dat de aanloop naar de wet, met het vrijwillige kwaliteitskader en toetsing op vrijwillige basis door de poule van toezichthouders onder coördinatie van de GGD GHOR Nederland, een positieve beweging op gang heeft gebracht. De wetgever heeft er medio 2016 uiteindelijk voor gekozen om de bepalingen en het toezicht op hoofdlijnen wettelijk vast te leggen. Met name voor de ECN was dat laatste helemaal niet nodig geweest.

De inwerkingtreding van de wet heeft geen grote veranderingen met zich meegebracht. Voor de verblijven die onder de ECN vallen, geldt dat zij de uitgebreidere kwaliteitskaders uit het vrijwillige toezicht na invoering van de wet hebben gehandhaafd. Het verschil zit vooral in het verplichtende karakter en dat ieder jeugdverblijf alle beleidsdocumenten op orde moest hebben.

Toezicht

Het ministerie van VWS is hoofdverantwoordelijke voor de Wet op de Jeugdverblijven. Het ministerie van SZW is betrokken bij het onderdeel burgerschapsvorming. Al vanaf 2012 is een ambtelijke werkgroep geformeerd, waarin beide ministeries zitting hebben. Voor deze groep zijn alle gemeenten waar jeugdverblijven zijn gevestigd (op dit moment zeventien) uitgenodigd.

De GGD GHOR Nederland verzorgt de coördinatie van het toezicht. De kosten hiervan worden deels door de gemeenten betaald en deels door de betrokken ministeries. De coördinatie omvat:

- het up-to-date houden van inspectie-instrumenten voor het wettelijk toezicht, zoals een modelrapport, de leidraad voor toezichthouders en het overzicht van eisen uit wet- en regelgeving;
- het zorgdragen voor een adequate bezetting van de poule van toezichthouders. Dit is een groep inspecteurs van GGD-en die veelal ook het toezicht met betrekking tot de Wet Kinderopvang uitvoeren. Ze bezitten affiniteit en relevante competenties en ontwikkelen die verder om toezicht te houden op de jeugdverblijven;
- het periodiek evalueren van relevante ervaringen en signalen ten behoeve van de verdere beleidsontwikkeling en uitvoeringspraktijk.

Hoofdlijn uit de inspectierapporten

Voor deze evaluatie zijn 21 inspectierapporten van verschillende jeugdverblijven onderzocht. Over het geheel genomen blijkt dat in de jaren dat de inspecties in het kader van de wet zijn uitgevoerd, de jeugdverblijven voldoen aan de gestelde eisen. Uit de rapporten blijkt dat jeugdverblijven in negen gevallen niet volledig voldeden aan alle eisen die gesteld worden in de Wet op Jeugdverblijven. In acht gevallen adviseerden de toezichthouders de desbetreffende gemeente om te handhaven. Bij één jeugdverblijf werd de gemeente niet geadviseerd om te handhaven, omdat het jeugdverblijf de gemiste eis al gecorrigeerd had voordat het rapport definitief was. De meest voorkomende eis waar niet aan werd voldaan (zeven keer) was de eis dat de houder voor alle structurele betrokkenen in het jeugdverblijf een VOG had aangevraagd en in bezit had. Dit was voor 6 van de 21 jeugdverblijven ook de enige eis waaraan ze niet voldeden. Ook was er bij twee jeugdverblijven ten tijde van de inspectie geen EHBO-er aanwezig. Daarnaast waren er twee jeugdverblijven die aan meerdere eisen niet voldeden. Een van die twee jeugdverblijven is gestopt, met onder andere als reden dat er momenteel niet voldaan kon worden aan de eisen conform de Wet op de Jeugdverblijven. Voor het tweede jeugdverblijf waar aan meerdere eisen niet werd voldaan, hebben wij het rapport

uit 2017 bekeken. Dit was het eerste jaar dat er inspectie kwam. De redenen waarom het jeugdverblijf niet aan de wet voldeed was onder andere doordat er VOG's misten, er niet te allen tijde een EHBO-er aanwezig was, er geen onafhankelijke vertrouwenspersoon was en er geen actuele stand van zaken in het beleidsplan en het pedagogische plan was opgenomen. In dit jeugdverblijf verbleven ook een aantal studenten uit het hoger onderwijs, die op dezelfde slaapzaal sliepen als de minderjarige jongeren van het jeugdverblijf. De toezichthouder vond dit onwenselijk en adviseerde de gemeente om te handhaven, maar daarbij wel rekening te houden met het feit dat dit jeugdverblijf niet eerder mee heeft gedaan met het toezicht op de jeugdverblijven. Het jeugdverblijf heeft zich daarna ingespannen om binnen de termijn te voldoen aan de regels. Dit is een voorbeeld van de wijze waarop het toezicht op grond van de wet effect heeft.

Waarom gaan jongeren naar een jeugdverblijf?

Ouders van minderjarigen in educatieve centra van de ECN vertelden ons dat zij hun kinderen daar hebben aangemeld, omdat zij menen dat dit de persoonlijke ontwikkeling en de schoolprestaties van hun kinderen ten goede komt. De islamitische vorming die wordt aangeboden is niet het enige wat zij van belang vinden. Zij denken dat het jeugdverblijf in staat is om de jongeren structuur te bieden, hen te ondersteunen bij schooltaken en in hun persoonlijke ontwikkeling te stimuleren. Het jeugdverblijf doet dit in hun ogen beter dan zij dat zelf zouden kunnen. Ook geven een aantal ouders aan dat het ontwikkelen van sociale contacten een belangrijke reden is.

“Mijn zoon was nogal verlegen en maakte moeilijk vrienden. Ook kon hij niet zo goed voor zichzelf opkomen. Nu zit hij twee jaar hier en zie ik echt veel vooruitgang. In het begin vond hij het best moeilijk en wilde hij weer naar huis. Nu niet meer. Hij heeft het naar zijn zin, hij heeft vrienden, is socialer en thuis merken wij ook dat hij een sterkere eigen mening heeft!”

Een vader

Volgens de ouders wordt een evenwichtige identiteitsontwikkeling bevorderd door een goede balans te vinden tussen de eigen culturele en levensbeschouwelijke achtergrond en de verwachtingen van de Nederlandse samenleving. De ouders denken dat hun kinderen beter in de samenleving kunnen functioneren als zij een stevige basis hebben in de eigen culturele waarden en het islamitische geloof. Sommige jongeren die wij interviewden vertelden dat zij zelf het initiatief hadden genomen voor de aanmelding:

“Een vriend van me zat al op het jeugdverblijf. Wanneer hij thuis was in het weekend, vertelde hij leuke dingen die ze daar deden en dat hij meer vrienden en eigen verantwoordelijkheden had. Toen wilde ik dat ook wel. Mijn ouders wilden eerst niet, maar na meer informatie, mocht het wel.”

Een jongen van 16 jaar

De ouders van de kinderen die hier naartoe gaan wonen doorgaans in het buitenland, maar willen dat hun kinderen in Nederland wonen en naar school gaan. Dit betekent dat kinderen op deze jeugdverblijven doorgaans het weekend ook op de jeugdverblijven doorbrengen. Deze kinderen zijn dus meer tijd op het jeugdverblijf dan kinderen op ECN-jeugdverblijven, waar de kinderen in het weekend doorgaans naar huis gaan.

4.2 Het begrip ‘jeugdverblijven’

Bevindingen

In de wet is bepaald dat een verblijf onder de Wet op de Jeugdverblijven valt, als het niet door de Nederlandse overheid wordt bekostigd, er tenminste vier minderjarigen overnachten gedurende een half jaar of meer, en ze er voor meer dan de helft van de tijd buiten hun familie- of gezinsverband verblijven.

Volgens de inspectierapporten voldoen alle jeugdverblijven aan deze begripsbepaling. Wel vroegen respondenten van gemeenten en toezicht zich af of een jeugdverblijf met nog slechts drie jongeren onder de wet blijft vallen. In het jeugdverblijf heeft ondanks het kleine aantal minderjarigen toch een inspectie plaatsgevonden. Het is niet duidelijk of de wet nog van toepassing is, als dit voor een langere periode (bijvoorbeeld een jaar) zo blijft. In alle andere jeugdverblijven verblijven meer dan 4 jongeren, gemiddeld 28 per verblijf. Het grootste aantal jongeren is 76.

Alle jeugdverblijven worden niet bekostigd door de overheid en voldoen daarmee aan de begripsbepaling. In het hypothetische geval dat de overheid de exploitatie van een verblijf (deels) bekostigt, zijn voor de meeste toezichthouders en gemeenten uit onze steekproef de consequenties voor de begripsbepaling onduidelijk. In de Memorie van antwoord (17-11-2015) geeft de regering aan dat met ‘door de overheid bekostigd’ wordt bedoeld op een instellingssubsidie voor de instandhouding van het jeugdverblijf met een regeling voor toezicht. Dit betekent derhalve dat, indien het jeugdverblijf bijvoorbeeld een maatschappelijke activiteit voor de omgeving wil organiseren en daarvoor subsidie aanvraagt, deze aanvraag niet als instellingssubsidie kan worden gezien.

Analyse en conclusie

Wij concluderen dat de begripsbepaling van een jeugdverblijf voor de betrokkenen grotendeels duidelijk is. Er zijn echter op een paar punten nog onduidelijkheden. Het is onduidelijk wat de consequenties zijn als het aantal minderjarigen onder de vier zakt en als er een overheidssubsidie wordt verstrekt om het jeugdverblijf in stand te houden. De strekking van de wet, uitgewerkt in de Memorie van Toelichting en de Memorie van Antwoord, is dat de Wet op de Jeugdverblijven van toepassing is en blijft, zolang er geen sprake is van subsidiëring, die ook het toezicht op het jeugdverblijf regelt. Dit zou duidelijk moeten worden voor gemeenten en toezichthouders.

Aanbevelingen

1. Maak op landelijk niveau duidelijke afspraken met gemeenten en de toezichthouders van de GGD, dat wanneer het aantal minderjarigen tijdelijk onder de vier zakt, de wet en bijbehorend toezicht onverminderd van toepassing blijven. Pas wanneer de gemeente en het jeugdverblijf overeenkomen dat structureel sprake zal zijn van een verblijf met minder dan vier minderjarigen, zal de wet niet meer van toepassing zijn.
2. Maak in een toelichting bij de wet en het besluit duidelijk dat de wet van toepassing blijft bij (deel-)financiering door de overheid, tenzij er sprake is van instellingssubsidie met subsidievoorschriften waarin toezicht is geregeld.

Volgens de gemeenten worden nieuw gestarte jeugdverblijven niet altijd automatisch gemeld bij de juiste gemeentelijke functionaris. De verantwoordelijkheid voor het aanmelden van een nieuw gestart jeugdverblijf ligt bij het jeugdverblijf zelf, maar het is de vraag of zij daarvan op de hoogte zijn. De gemeenten zouden signalen binnen kunnen krijgen vanuit de wijk, van de afdeling bouwvergunningen of logiesvergunningen, maar de vraag is of men binnen de gemeente weet dat een instelling mogelijk onder de Wet voor de Jeugdverblijven valt. Wij concluderen dat de wet op dit punt duidelijk is, maar dat de uitvoering in de praktijk baat zou hebben bij meer bekendheid van de wet en betere afspraken binnen de gemeente.

3. Zorg er als gemeenten voor dat het begrip 'jeugdverblijf' voldoende bekend is bij de gemeentelijke diensten en maak interne samenwerkingsafspraken over het signaleren en melden van nieuw gestarte of verhuisde jeugdverblijven.

4.3 Veiligheid

Bevindingen

Uit de inspectierapporten blijkt dat de wijze van zorgdragen voor een veilig en gezond leefklimaat in het jeugdverblijf in alle kwaliteitsvoorschriften van de jeugdverblijven beschreven is. Hieronder vallen het tegengaan van agressie en discriminatie, alcohol- en drugsgebruik, kindermishandeling en pesten. In de periode van voor de wet waren er in het vrijwillige kwaliteitskader ook eisen opgenomen over brandveiligheid, maar deze zijn niet terug te vinden in de huidige wet- en regelgeving. De meeste jeugdverblijven hebben hier echter nog steeds aandacht voor. Zij voldoen aan de veiligheidseisen en houden nog steeds ontruimingsoefeningen.

De begeleiders en de leiding van jeugdverblijven die wij spraken, vinden de kwaliteitseisen met betrekking tot de veiligheid goed omschreven. De helft van de toezichthouders uit de steekproef is echter van mening dat de voorschriften op hoofdlijnen zijn uitgewerkt en dat het lastig is om de werking ervan in de praktijk te beoordelen. De meerderheid van de toezichthouders vindt dat de protocollen en kwaliteitsvoorschriften op papier voldoen. Ze zijn standaard – zoals door de ECN opgesteld – en bij de meeste ECN-jeugdverblijven lijken ze op elkaar. Toezichthouders vinden het echter nog lastig om te beoordelen of kinderen zich daadwerkelijk veilig voelen. Tijdens rondleidingen is de indruk wel positief en wordt er wel eens gesproken met minderjarigen, maar de toezichthouders zeggen behoefte te hebben aan minder oppervlakkige gesprekken en observaties in de praktijk.

Uit onze gesprekken met minderjarigen komt naar voren dat zij zich veilig voelen. Ook hebben ze het idee dat, als er zich problemen voordoen, zij altijd bij een begeleider terecht kunnen, ook 's nachts. Ze beschrijven verder vooral een veilige en prettige sfeer zonder agressie, discriminatie, etc.

“We leren dat we respect moeten hebben voor elkaar. Bij agressie of geweld worden direct maatregelen genomen en ouders worden erbij betrokken. Als er pesten zijn kan de jongere die zich eraan schuldig maakt straf krijgen, bijvoorbeeld zijn telefoon wordt voor een dag afgepakt of de jongere krijgt strafwerk. Verder werken de begeleiders met een puntensysteem. Iemand die veel punten verzamelt aan het eind van de maand krijgt een beloning, zoals merkkleding of een tas. Alcohol- of drugsgebruik zijn geen issue. Dat is verboden in de islam, maar er is een jongen geweest die rookte. Dat mag hier niet. Het jeugdverblijf heeft afgelopen jaar een jongen in overleg met de ouders uit het jeugdverblijf gezet omdat hij na waarschuwingen toch bleef roken.”

Een minderjarige

De medewerkers van de jeugdverblijven die wij hebben gesproken menen dat het bij het particuliere jeugdverblijf past om voorschriften op hoofdlijnen te hebben. Dit biedt hen de ruimte om er naar eigen inzicht vorm aan te geven. Het welzijn en het toekomstperspectief van de minderjarigen staan bij hen voorop. Zij vinden dat de protocollen die zij hanteren voldoende indicatoren hebben voor het toezicht.

De ouders zijn sterk betrokken en de jeugdverblijven voelen heel duidelijk dat zij de verantwoordelijkheid voor de jeugdigen met de ouders delen.

Ook de ouders die wij spraken zeggen dat zij veel vertrouwen hebben in de veiligheid van hun kinderen. Als zij iets zouden merken bij hun kinderen, zouden zij dat direct met de begeleiders bespreken.

Bij rondleidingen constateren de toezichthouders uit onze steekproef dat de verblijven schoon en netjes zijn en dat er voldoende veiligheidsmaatregelen worden genomen. Enkele toezichthouders gaven aan dat de jongeren op slaapzalen met stapelbedden en ‘lockerkasten’ slapen. Zij vroegen zich af of de jongeren dit een prettige situatie vinden of misschien wat meer een eigen plek met meer privacy zouden willen. Zij beoordeelden

dit echter neutraal. In één verblijf voor meisjes gaven de begeleiders tijdens het interview aan dat er digitale hulpmiddelen worden ingezet om de veiligheid van de meisjes te garanderen. Door middel van een in- en uitchecksysteem kan via een computer real-time worden bijgehouden (door de begeleiders, maar ook de ouders zelf) of een meisje binnen- of buitenshuis is.

Twee van de negen respondenten van scholen die een jeugdverblijf bezocht hebben, gaven aan dat de slaapzalen traditioneel ogen en één respondent vond de indeling niet passen bij de leeftijd van de jongeren en de tijdgeest. Een andere respondent van een school vroeg zich af of het slapen op slaapzalen samenhangt met de vermoeidheid die vaker bij de jongens van het jeugdverblijf voorkomt dan bij de andere leerlingen.

EHBO

Bij 18 van de 21 verblijven waren ten tijde van de inspecties EHBO-ers aanwezig. De andere drie verblijven hebben binnen de gestelde termijn geregeld dat er altijd een EHBO-er aanwezig is.

Uit onze gesprekken met de minderjarigen blijkt dat ze weten dat er begeleiders zijn met een EHBO-diploma. Ze weten alleen niet altijd welke begeleiders dat zijn.

VOG

Van de structureel aanwezige medewerkers/begeleiders in het jeugdverblijf wordt geëist dat zij beschikken over een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG). In 7 van de 21 gevallen ontbrak nog een VOG van een of meer medewerkers. Dit houdt in dat de VOG van de medewerker (nog) niet opgevraagd is, of dat op het moment van indienstreding de VOG ouder is dan drie maanden, of dat de medewerker wel in het bezit is van de VOG maar op het moment van de inspectie deze niet kan tonen aan de toezichthouder. Deze omissie kon in alle gevallen binnen de gestelde termijn worden rechtgezet.

Personeelsbeleid

Volgens de inspectierapporten hebben alle jeugdverblijven kwaliteitsvoorschriften waarin de taken en functies inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden staan van werknemers en vrijwilligers. In vier jeugdverblijven mist een beschrijving van het aannamebeleid nog. De motivering voor de verhouding van het aantal vrijwilligers op het aantal minderjarigen wordt in vijf verblijven niet gegeven. Bij de andere jeugdverblijven is de verhouding tenminste één begeleider op twintig minderjarigen.

Volgens de jeugdverblijven en de toezichthouders uit de steekproef heeft de wet bijgedragen aan een betere omschrijving van interne kwaliteitsvoorschriften met taken, functies en bevoegdheden van werknemers en vrijwilligers en een duidelijker aannamebeleid.

De onderzoekers hebben kunnen waarnemen dat de bezochte jeugdverblijven daadwerkelijk op veel punten invulling geven aan de voorschriften die verder strekken dan strikt van hen verlangd wordt. Zo wordt er meer gedaan aan brandveiligheid en preventie dan is voorgeschreven. Ook wordt er aan – een deel van – de begeleiders van ECN-jeugdverblijven op landelijk niveau een mbo-opleiding Pedagogisch Medewerker aangeboden, terwijl dit geen vereiste is.

Dit geeft aan dat de ECN-jeugdverblijven extra investeren in de competenties van medewerkers. De coördinatoren van de verblijven vinden een pedagogische opleiding niet per se noodzakelijk, omdat de begeleiders van de minderjarigen een licht functieprofiel hebben. De taken van een begeleider zijn niet zwaar en vergen, naar de mening van de coördinatoren van de ECN-verblijven, geen opleiding (net zomin als bij reguliere opvoeders). Wel wordt gezocht naar medewerkers die affiniteit met het werk hebben en competenties bezitten om pedagogisch te begeleiden. De begeleiders bij de ECN-jeugdverblijven hebben allen ook zelf op een jeugdverblijf gezeten.

“De begeleiders zijn vaak oud-leerlingen die zelf op een EC hebben gezeten. Zij weten hoe ze met de jongeren moeten omgaan. Dat is wel een voorwaarde. Daar is sinds de wet niets aan gewijzigd. De opleiding die begeleiders mogen volgen is geen noodzaak, maar biedt iets extra’s.”

Een coördinator jeugdverblijf

De twee jeugdverblijven voor kinderen van expats hebben alleen pedagogisch opgeleide medewerkers in dienst. Zij trachten ook te voldoen aan internationale standaarden. Deze twee jeugdverblijven verschillen, zoals gezegd, qua karakter nogal van de andere verblijven. Het jeugdverblijf in Eerde heeft niet geparticipeerd in het vrijwillige toezicht en was derhalve minder goed voorbereid op het aanpassen van de kwaliteitsvoorschriften aan de eisen van de wet.

Analyse en conclusie

Het algemene beeld dat de toezichthouders in onze steekproef hebben van de veiligheid voor de minderjarigen in de jeugdverblijven van deze steekproef, is dat zij aan de wet- en regelgeving voldoen. Na het wijzen op verbeterpunten, werden deze over het algemeen snel opgevolgd en konden zij voldoen aan de eisen van de wet. Uit het bovenstaande concluderen wij dat er met name bij instellingen waar nog niet eerder toezicht is geweest, een inhaalslag nodig was en dat het toezicht volgens de regelgeving in het algemeen goed verloopt. Het verschil met de periode met vrijwillig toezicht, is dat alle jeugdverblijven (ook de verblijven die bij het vrijwillige kader nog niet zo betrokken waren) nu daadwerkelijk aan de eisen voldoen.

Wij constateren dat sommige voorschriften niet altijd in observeerbare termen zijn uitgewerkt. Tot nu toe is het zicht op de veiligheidssituatie in de pedagogische praktijk (bijvoorbeeld: hoe wordt er in de praktijk met pestgedrag omgegaan) van de jeugdverblijven nog enigszins beperkt. De wet biedt genoeg mogelijkheden om de veiligheids-

voorschriften te controleren. Om echter te kunnen beoordelen of de veiligheid van de minderjarigen in de praktijk goed kan worden gewaarborgd, zouden de toezichhouders meer gebruik moeten maken van de mogelijkheid om jongeren te spreken, observaties te doen en eventueel onaangekondigde inspecties te verrichten.

Aanbevelingen

1. Werk op landelijk niveau, waar nodig, de veiligheidsprotocollen uit in termen die in de praktijk te observeren zijn.
2. Maak van het spreken van minderjarigen en het observeren van activiteiten in de pedagogische praktijk een vast onderdeel van het toezicht.

4.4 Pedagogisch klimaat en ongestoorde ontwikkeling

De wet vereist dat de wijze waarop een goed pedagogisch klimaat en een ongestoorde ontwikkeling van de minderjarigen zo goed mogelijk wordt gewaarborgd, staat beschreven in een eigen pedagogisch beleidsplan. Hierin moet staan hoe de minderjarigen tot de ontwikkeling van hun persoonlijke- en sociale competenties kunnen komen. In dit beleidsplan moet ook, in concrete en observeerbare termen, worden beschreven hoe de emotionele veiligheid van de minderjarige in het jeugdverblijf wordt gewaarborgd, hoe er invulling wordt gegeven aan burgerschapsvorming, hoe er wordt omgegaan met straffen, schorsen en verwijderen, en hoe wordt omgegaan met het gebruik van sociale media door de minderjarigen.

Bevindingen

Uit de inspectierapporten blijkt dat alle jeugdverblijven een pedagogisch beleidsplan ontwikkeld hebben waar o.a. de doelen van het verblijf, de normen en waarden en een beschrijving van de doelgroep beschreven staan. Ook de mogelijkheden voor de minderjarige tot de ontwikkeling van zijn of haar persoonlijke- en sociale competen-

ties zijn bij alle jeugdverblijven beschreven. Bij één jeugdverblijf staat de wijze waarop de emotionele veiligheid van de minderjarigen in het jeugdverblijf wordt gewaarborgd onvoldoende uitgewerkt in het beleidsplan. Bij vijf jeugdverblijven mist in het pedagogische beleidsplan een beschrijving van het gebruik van sociale media en bij twee jeugdverblijven ontbreekt een beschrijving van de invulling van straffen, schorsen en verwijderen.

De medewerkers en leiding van de jeugdverblijven vinden dat het veel energie heeft gekost om dit allemaal uit te werken. Zij vinden alle bepalingen nuttig, maar wel zwaar voor een particuliere organisatie met maar weinig beroepskrachten.

Uit de gesprekken met medewerkers komt naar voren dat alle onderzochte jeugdverblijven richtlijnen en regels hebben over onderwerpen als alcohol- en drugsgebruik en sociale media. Organisaties die aangesloten zijn bij de ECN geven aan dat alcohol en drugs niet zijn toegestaan (ook op basis van hun religie), maar ook de jeugdverblijven gericht op kinderen van expats geven aan dat ze een 'zero tolerance'-beleid hebben op dit gebied. Ook over het gebruik van telefoons zijn duidelijke regels opgesteld. Deze mogen tijdens maaltijden en huiswerkbegeleiding niet gebruikt worden.

De directeuren en mentoren van betrokken scholen zeggen dat zij over het algemeen een positief beeld hebben van het pedagogische klimaat in het jeugdverblijf. Zij baseren dat op een bezoek tijdens een open dag en gesprekken met begeleiders.

“Ik heb goed contact met de leiding van het jeugdverblijf. Ik word uitgenodigd op open dagen. Helaas zie ik daar geen collega's van andere scholen. Door mijn bezoeken heb ik nu een beter beeld. Ik merk dat de begeleiders het beste voor hebben met de leerlingen. Het ziet er schoon uit en alles is goed geregeld. Je merkt dat de leerlingen zich daar goed voelen. Wat er precies allemaal gebeurt, weet ik niet. Ik zou eigenlijk nog wel meer informatie willen hebben”.

Een directeur van een middelbare school

Het valt vier van de negen respondenten van scholen die we spraken op dat in de jeugdverblijven waar alleen jongens zijn, de leerlingen vaker dan gemiddeld nogal vermoeid zijn in de klas en soms zelfs in diepe slaap in de schoolbank zitten. De jongens in ECN-verblijven slapen op slaapzalen en zij vragen zich af of zij daar voldoende rust krijgen. Een van de respondenten zegt er met de begeleiders van het jeugdverblijf over te hebben gesproken, maar deze zeggen de signalen van vermoeidheid niet te herkennen. Wij hebben het gecheckt bij een viertal ECN-jeugdverblijven en de coördinatoren herkenden die vermoeidheid niet.

De scholen zeggen nooit benaderd te zijn door toezichthouders. De toezichthouders geven zelf aan geen navraag te doen bij de scholen. Alleen in geval van signalen zouden zij contact opnemen.

Ook de geïnterviewde ouders en minderjarigen geven aan dat zij het klimaat op het jeugdverblijf aangenaam vinden. Zij vertellen dat het jeugdverblijf echt een meerwaarde heeft voor de ontwikkeling van de minderjarigen. De gesproken ouders spreken vooral hun waardering uit voor de structuur die de (ECN-)jeugdverblijven bieden, over de manier waarop hun kinderen worden geholpen met hun huiswerk en gestimuleerd worden om goede schoolresultaten te behalen. Ook noemden ouders het positief dat er een terughoudend beleid is op de jeugdverblijven ten aanzien van het gebruik van telefoons op bepaalde tijden (bijvoorbeeld tijdens de perioden die gereserveerd zijn voor huiswerk of slapen).

“Thuis zou ik veel meer op mijn PlayStation zitten. Dat is wel waar. Hier krijgen we veel huiswerkbegeleiding door vrijwilligers. Ze helpen overal mee. Mijn cijfers zijn veel beter. Je krijgt ook complimenten en een beloning als je veel vooruit bent gegaan. Soms heb je geen zin, maar het is toch belangrijk. Voor mij is dat een van de belangrijkste redenen om hier te zijn: dat ik op school goed presteer”.

Een jongen van vijftien jaar

De toezichthouders vinden dat de wet een basis biedt om ‘de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling en het pedagogisch klimaat te waarborgen’, maar dat dit beperkt is tot het toetsen óf de jeugdverblijven eigen beleid hebben geformuleerd en dit in de praktijk brengen. In de wet en het bijbehorende besluit is niet in detail uitgewerkt aan welke pedagogische eisen de jeugdverblijven in de praktijk precies moeten voldoen. De jeugdverblijven mogen zelf bepalen hoe het beleid wordt uitgewerkt. Er zijn geen bepalingen in de wet die een normatief kader bieden om te beoordelen of de uitvoering in de praktijk voldoet of niet. Meer dan de helft van de toezichthouders die wij spraken gaf aan dat lastig te vinden, omdat ze op deze manier maar beperkt inzicht krijgen in het pedagogische klimaat van de jeugdverblijven. Vanuit de gesproken toezichthouders wordt ook aangegeven dat de regels op hoofdlijnen juist wel weer goed passen bij het private karakter van de jeugdverblijven.

Landelijke experts van de onderwijs- en jeugdzorginspectie denken dat het dilemma doorbroken kan worden als alle partijen het accent in het toezicht meer gaan leggen op ‘stimulerend toezicht’ dan ‘controlerend toezicht’. In het onderwijs zijn positieve ervaringen opgedaan met deze benaderingswijze. Stimulerend toezicht wordt gezien als een vorm waarin de inspectie meekijkt, meeluistert, meedenkt en monitort over wat er gezamenlijk is afgesproken. Dit is een vorm van feedback die door beide partijen wordt gezien als een manier om de kwaliteit verder te ontwikkelen.

Analyse en conclusie

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de wet heeft bijgedragen aan het expliciet en gestructureerd formuleren van de wijze waarop jeugdverblijven een veilig pedagogisch klimaat willen bieden aan de minderjarigen. De wet heeft bijgedragen aan de veiligheid door er voor te zorgen dat in ieder jeugdverblijf voldaan wordt aan de vereiste maatregelen, zoals de aanwezigheid van een EHBO-er, een VOG voor direct betrokken medewerkers, en een klachtenbeleid en inspraak voor ouders en jongeren.

Ook heeft de wet enigszins bijgedragen aan een goed pedagogisch klimaat en een ongestoorde ontwikkeling, omdat ieder jeugdverblijf hiervoor een eigen beleid heeft geformuleerd. De toezichthouders kunnen de wettelijke vereisten controleren. Als overtredingen zijn geconstateerd, worden die veelal snel gecorrigeerd. Aan de andere kant kunnen de toezichthouders echter nog maar in beperkte mate in de dagelijkse praktijk waarnemen hoe de veiligheid, de ongestoorde ontwikkeling van en het pedagogische klimaat voor kinderen die in een jeugdverblijf verblijven gewaarborgd worden.

De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de vereisten die worden gesteld aan het kwaliteitskader niet dicht te reguleren.

In de toelichting bij het Besluit op de Jeugdverblijven staat:

“Er is bewust voor gekozen om de vereisten die worden gesteld aan het kwaliteitskader niet dicht te reguleren. Dit sluit enerzijds aan bij de rol die de overheid ten aanzien van de jeugdverblijven voor zichzelf ziet: een basis om enige mate van toezicht te houden op een overigens particulier initiatief, vanwege de kwetsbare positie van kinderen. Anderzijds bevat het kwaliteitskader daardoor ruimte voor jeugdverblijven om hun eigen beleid vorm te geven en zich te ontwikkelen, waar de toezichthouder met een stimulerende houding ook een bijdrage aan kan leveren.”

Wij concluderen dat de Wet op de Jeugdverblijven de toezichthouders voor een lastig dilemma plaatst. De wet kent geen concrete kwaliteitseisen voor een goed pedagogisch klimaat, maar van toezichthouders wordt wel verwacht dat zij voldoende waarborgen zien voor een veilig pedagogisch klimaat. In de huidige situatie controleren de inspecteurs of de jeugdverblijven aan de eisen voldoen, maar is het zicht op de veiligheidssituatie en het pedagogische klimaat in de praktijk van de jeugdverblijven nog beperkt. Dit heeft te maken met drie factoren:

1. De jeugdverblijven hebben de ruimte om hun eigen pedagogische beleid te formuleren.
2. De kwaliteitseisen zijn op hoofdlijnen en niet in observeerbare gedragstermen geformuleerd.
3. Er wordt door de toezichthouders nog weinig gebruik gemaakt van de observatie van activiteiten in de praktijk, van het spreken van jongeren, ouders en andere betrokkenen, en er worden ook weinig onaangekondigde inspecties verricht.

Het toezicht mist dus concrete, observeerbare gedragstermen waarmee zij het pedagogische beleid van het jeugdverblijf kunnen beoordelen op basis van observatie in de praktijk. Dat leidt soms tot een onbevredigende situatie. Bovendien wordt er weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om te observeren en bijvoorbeeld met jongeren te spreken.

Uit de wet en de bijbehorende toelichting spreekt de verwachting dat jeugdverblijven hun eigen beleid vormgeven en deze verder ontwikkelen, waaraan de toezichthouder met een stimulerende houding een bijdrage levert.

De wet biedt de ruimte voor een verschuiving van het accent op controle (voldoet het jeugdverblijf aan de gestelde eisen?) naar een stimulerende benadering (samen de kwaliteitseisen uitwerken en feedback geven op basis van observatie in de praktijk).

Van een dergelijke benadering – mits in samenspraak met de betrokkenen - kan ook een meer stimulerende werking worden verwacht, omdat deze aansluit op de wil die bij de jeugdverblijven aanwezig is om een veilig pedagogisch klimaat te bieden.

Om dit te realiseren is het nodig om de kwaliteitseisen op een beperkt aantal indicatoren, in onderling overleg, uit te werken in observeerbare gedragstermen. Ook is het nodig om meer gebruik te maken van de mogelijkheid tot observatie en het spreken van

jongeren (en eventueel andere betrokkenen), om waar te kunnen nemen hoe aan die indicatoren in de praktijk vorm wordt gegeven.

Deze vorm van ‘stimulerend toezicht’ lijkt recht te doen aan het particuliere karakter van de jeugdverblijven. Op landelijk niveau kunnen de gezamenlijke jeugdverblijven, overheid en toezichthouders vaststellen aan welke eisen de jeugdverblijven minimaal moeten voldoen en op welke gebied een individueel jeugdverblijf met de toezichthouder afspraken kan maken om het veilige pedagogische klimaat door te ontwikkelen.

Aanbevelingen

1. Maak landelijke afspraken over de wijze waarop het accent verschoven kan worden naar een meer stimulerende benadering van toezicht, zonder afbreuk te doen aan de controlerende taken.
2. Formuleer op landelijk niveau in gezamenlijk overleg met de jeugdverblijven concrete minimeisen voor veiligheidsprotocollen en indicatoren voor een goed pedagogisch klimaat, in termen die in de praktijk kunnen worden waargenomen.
3. Bied op landelijk niveau ondersteuning aan de jeugdverblijven bij het in observeerbare gedragstermen formuleren van de eigen kwaliteitseisen.

Bevindingen met betrekking tot observatie

De wet biedt de toezichthouders de mogelijkheid tot observatie, het spreken van minderjarigen, ouders en de school, maar de toezichthouders maken daar nog niet veel gebruik van. Er is in de periode voorafgaand aan de wet met de ambtelijke werkgroep, toezichthouders en jeugdverblijven afgesproken om tijdens de inspecties niet actief met jongeren in gesprek te gaan en vooral tijdens de rondleiding te observeren. De meeste toezichthouders respecteren deze afspraak en willen het vertrouwen dat is opgebouwd met de jeugdverblijven niet beschadigen. Volgens de meeste toezichthouders is nu de tijd echter rijp om in goed onderling overleg de observatie in de praktijk te bevorderen en interviews met jongeren te houden. De toezichthouders willen graag de

dagelijkse omgang tussen begeleiders en minderjarigen observeren, maar geven aan dat het maken van afspraken om interactieve activiteiten in het jeugdverblijf te observeren moeizaam verloopt.

“We hadden afgesproken dat we een themabijeenkomst met minderjarigen en hun begeleiders konden bijwonen. Maar toen we daar kwamen, bleek die bijeenkomst verplaatst te zijn en was er alleen huiswerkbegeleiding.”

Een toezichthouder

Tijdens ons onderzoek hebben wij vernomen dat er recent afspraken zijn gemaakt tussen de ECN en de poule van toezichthouders om gesprekken met minderjarigen en observaties van de pedagogische praktijk beter mogelijk te maken. Er lijkt echter nog geen volledige overeenstemming op dit gevoelige punt. De voorzitter van de ECN en verschillende houders van ECN-jeugdverblijven vinden dat het spreken van de jongeren, op een vergelijkbare wijze als bij de begeleiders, te ver gaat. Zij vinden het ouderlijk gezag bepalend. De jongeren verblijven op verantwoordelijkheid en gezag van de ouders buiten hun eigen huis. Daardoor is observeren in de private ruimte en het spreken van jongeren niet afdwingbaar en is toestemming van de ouders noodzakelijk. Zij vinden het niet passen bij de basisgedachte van de gekozen vorm van toezicht.

Vrijwel alle jeugdverblijven zijn positief over de houding en werkwijze van de toezichthouders.

De coördinator van een jeugdverblijf: “Zij gaan respectvol met ons om en denken met ons mee wat beter kan. Wij laten hen tijdens de rondleiding zien hoe het hier eraan toegaat. Ze zijn welkom als zij soms wat meer van de praktijk willen zien. Dat moet dan wel zo geregeld worden dat het ons niet te veel belast.”

De meerderheid van de medewerkers van de ECN-jeugdverblijven vindt observatie tijdens een rondleiding geen probleem. Dat toezichthouders zonder begeleiding rond-

lopen vinden zij geen goed idee, omdat het inbreuk maakt op de privacy van de jongeren. Ook gesprekken met minderjarigen (en met ouders) vindt de meerderheid nogal belastend en een inbreuk op de privacy. Zij hebben het gevoel dat de toetsing op hoofdlijnen, zoals die in de wet bedoeld is, door sommige toezichthouders ten onrechte wordt opgerekt. De jeugdverblijven gericht op kinderen van expats hebben geen probleem met observaties of het voeren van gesprekken met jongeren.

Landelijke experts geven aan dat bij observaties in de praktijk interpretatieverschillen kunnen ontstaan. De pedagogische benadering is per definitie normatief. Als het gaat om het observeren van het pedagogische klimaat, kunnen er (cultuur)verschillen in normen en waarden zijn tussen de gehanteerde benaderingswijze en het referentiekader van de toezichthouders. De wet is duidelijk over de grenzen in de opvoeding, maar iedere opvoeder heeft de ruimte om daarbinnen voor eigen normen en waarden te kiezen. Hierdoor kan geobserveerd gedrag verschillend worden geïnterpreteerd. Een open dialoog kan ervoor zorgen dat er wederzijds vertrouwen blijft dat de observaties binnen een breed referentiekader worden geïnterpreteerd.

Analyse en conclusie

Hoewel een deel van de jeugdverblijven een enigszins gesloten houding heeft, merken wij bij een aantal respondenten van de jeugdverblijven dat zij in toenemende mate willen meewerken aan observaties door toezicht en aan gesprekken tussen toezichthouders enerzijds en ouders en minderjarigen anderzijds. Er is – vooral bij de ECN-verblijven – een geleidelijke ontwikkeling te zien naar meer transparantie en controleerbaarheid, mede dankzij het onderlinge vertrouwen dat gegroeid is. Wij zien dat waar de leiding van een jeugdverblijf ervaart dat de toezichthouder met hen meedenkt, zij meer open zijn over hun eigen verbeterpunten.

Het zo goed mogelijk waarborgen van een veilig pedagogisch klimaat vereist waarneming door de toezichthouder in de praktijk. De wet biedt die mogelijkheden. In de praktijk moet dit nog beter gerealiseerd worden.

Wij constateren bij de meerderheid van de ECN-verblijven nog wel aarzelingen over observaties in de praktijk en het spreken van minderjarigen. Goed onderling overleg hierover lijkt ons raadzaam. Ook worden er vragen gesteld over mogelijke verschillen in de interpretatie van observaties. Naast culturele sensitiviteit is ruimte voor uitwisseling van belang.

Aanbevelingen

1. Maak afspraken tussen de toezichthouder en het jeugdverblijf over de observatie van de pedagogische praktijk en het spreken van minderjarigen (en eventueel de ouders). Dit hoeft niet jaarlijks te gebeuren en de frequentie kan afhankelijk zijn van de omstandigheden.
2. Bespreek als toezichthouders en jeugdverblijven de mogelijke interpretatieverschillen bij observaties. Breng in kaart of toezichthouders deskundigheidsbevordering wensen met betrekking tot het zo objectief mogelijk observeren vanuit verschillende culturele referentiekaders.
3. Bespreek als poule van toezichthouders wanneer informatie vanuit betrokken scholen van waarde kan zijn voor het toezicht.

4.5 Pedagogisch klimaat: burgerschapsvorming

Burgerschapsvorming valt in de wet en het bijbehorende besluit onder het thema ‘pedagogisch klimaat’, maar wij besteden hier een aparte paragraaf aan, omdat het zich duidelijk onderscheidt en het thema breder is dan alleen het pedagogische klimaat. Wij hebben onderzocht in hoeverre de wet bijdraagt aan burgerschapsvorming en het

bevorderen van participatie. Tevens hebben wij onderzocht op welke wijze in de praktijk invulling wordt gegeven aan burgerschapsvorming.

In artikel 8 van het Besluit Jeugdverblijven staat dat binnen het pedagogische beleid in observeerbare termen moet worden beschreven hoe er invulling wordt gegeven aan burgerschapsvorming. In de toelichting bij artikel 8 staat: ‘Om te bevorderen dat minderjarigen participeren in de pluriforme samenleving en om kunnen gaan met de verschillen in de samenleving, wordt van jeugdverblijven een positieve bijdrage aan burgerschapsvorming verwacht, ter bevordering van de sociale integratie. Hiermee wordt bedoeld het bieden van ondersteuning aan minderjarigen ten aanzien van basis-kennis, vaardigheden en houding die nodig zijn om als kritisch denkende burger een actieve rol te kunnen spelen in de samenleving. Jeugdverblijven kunnen dit vertalen naar de praktijk door bijvoorbeeld aandacht te schenken aan onderwerpen als het gevoel van gelijkwaardig zijn, het hebben van zelfvertrouwen, het kunnen omgaan met genoemde verschillen en het positief willen en kunnen participeren in de pluriforme samenleving, door het organiseren van sociale of maatschappelijke activiteiten of het hanteren van de Nederlandse taal bij huiswerkactiviteiten. Daarnaast kan aandacht worden besteed aan het aanleren van vaardigheden zoals het binnen een groep uitkomen voor de eigen mening, het durven geven van onbevanging, constructieve kritiek, het openstaan voor kritiek en het aanleren van een oplossingsgerichte en opbouwende houding.’

Dit onderwerp is nader uitgewerkt, in overleg tussen gemeenten, jeugdverblijven en de GGD GHOR Nederland. Dit heeft geresulteerd in een handreiking die op 1 juli 2018 is opgeleverd. In de ‘Handreiking Burgerschapsvorming in het kader van de Wet op de Jeugdverblijven’ zijn beide begrippen uitgewerkt en deze definities hebben we gebruikt in het huidige onderzoek.

Bevindingen

Uit de analyse van de beschikbare actuele inspectierapporten blijkt dat slechts bij twee verblijven de aandacht voor burgerschapsvorming nog mist in het pedagogische beleidsplan. Een van de twee jeugdverblijven voor kinderen van expats was niet betrokken bij de landelijke ontwikkeling van de handreiking en heeft burgerschap op een eigen wijze uitgewerkt als ‘wereldburgerschap’. Uit twee inspectierapporten komt naar voren dat er geen invulling wordt gegeven aan burgerschapsvorming. In drie rapporten wordt er niets over genoemd.

De andere jeugdverblijven organiseren op verschillende manieren activiteiten en projecten waarin bijvoorbeeld aandacht is voor het bevorderen van maatschappelijke en politieke participatie, het versterken van de sociale samenhang in de buurt en het behandelen van maatschappelijke vraagstukken.

De leiding en medewerkers van de jeugdverblijven uit onze steekproef geven aan dat het begrip burgerschapsvorming weliswaar in de handreiking is uitgewerkt, maar toch nog een breed begrip blijft. Zij menen dat burgerschapsvorming meer bij het reguliere onderwijs past en constateren dat zelfs in het onderwijs nog niet duidelijk is hoe men burgerschap goed kan stimuleren bij de leerlingen.

“We vinden het jammer dat wij, als particulier gefinancierde vrijwilligersorganisatie, verplicht worden vanuit de overheid om aan burgerschapsvorming te doen. We zien dat meer als een taak van de scholen.”

Een houder van een ECN-jeugdverblijf

De meeste jeugdverblijven hebben niettemin wel in hun beleid omschreven wat zij doen. In de praktijk zien wij enerzijds maatschappelijke activiteiten in de wijk en in de gemeente en anderzijds burgerschapsvorming als onderdeel van themalessen. De internationale school voor kinderen van expats geeft aan dat zij zich vooral richten op wereldburgerschap en het samenleven met mensen uit andere landen.

De maatschappelijke activiteiten bestaan uit het organiseren van open dagen en fancy fairs met eten (Kermis genoemd) voor de buurt. In sommige gemeenten gaan de minderjarigen op excursies naar musea, andere maatschappelijke instellingen of de gemeente. Jongeren van een verblijf bezochten de gemeenteraad en spraken met een wethouder, ook over democratisch burgerschap. Volgens de betreffende gemeentebestuurder is burgerschapsvorming een onderwerp van gesprek in de contacten met het jeugdverblijf. De gemeente zegt daaraan ook te willen bijdragen.

Ieder jeugdverblijf geeft een eigen invulling aan burgerschapsvorming en de hoeveelheid tijd die men erin steekt verschilt per verblijf. Een aantal verblijven heeft weinig vormingsactiviteiten. Eén jeugdverblijf biedt elke dag anderhalf uur maatschappij- of themalessen. De minderjarigen vormen hun mening door stellingen te bediscussieren. De vormingsactiviteiten bestaan vaak uit themabijeenkomsten, discussiebijeenkomsten met stellingen of maatschappijlessen. Soms is dit gekoppeld aan islamitische vorming. Volgens de respondenten van jeugdverblijven wordt het voor je eigen mening uitkomen gestimuleerd. Meerdere respondenten geven aan dat het hebben van respect voor andere mensen, hoezeer zij ook van elkaar verschillen, belangrijk is. Ook als die mensen een andere mening hebben; kinderen moeten leren dat iedereen gelijkwaardig is. In een van de ECN-verblijven werd genoemd dat respect voor iemands LHBT-achtergrond ook aan de orde is geweest.

De voorzitter van de ECN-jeugdverblijven gaf aan dat er geen duidelijke en objectief observeerbare normen voor burgerschap zijn en dat het onredelijk is om van particuliere initiatieven te verwachten dat zij dit wel gaan formuleren.

Opvallend was dat betrokken jongeren van verschillende jeugdverblijven tijdens onze interviews aangaven deze les niet te ervaren als 'maatschappijlessen'. Pas na doorvragen bleek dat die lessen er wel waren, maar dat zij ze niet als zodanig benoemden. In de gesprekken gaven ze aan dat bij de meeste jeugdverblijven over verschillende maat-

schappelijke thema's wordt gesproken, bijvoorbeeld over hoe mensen met elkaar om zouden moeten gaan. Ze konden echter meestal niet goed vertellen wat voor onderwerpen er verder werden behandeld. In twee jeugdverblijven zeiden de jongeren dat er in groepen regelmatig stellingen worden behandeld over allerlei maatschappelijke kwesties. Dat vinden ze leuk en ze leren om hun gedachten beter te formuleren. In één jeugdverblijf zeiden de jongeren dat ze om de twee weken een les maatschappijleren krijgen aangeboden, maar dat ze allebei nog niet geweest waren vanwege andere prioriteiten. Ze vertelden dat andere jongens de lessen wel bijwonen. Verder hebben ze elk jaar een toets waarin algemene kennisvragen worden gesteld, zowel over het geloof als over de maatschappij. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd wie de minister-president is van Nederland. Deze toets wordt landelijk door de SICN (de koepelorganisatie van de religieuze Suleymancibeweging) afgenomen en de winnaars worden beloond met een reis naar het buitenland.

De ouders lijken ervan op de hoogte te zijn dat er bij de jeugdverblijven aan burgerschapsvorming (of maatschappijleren) wordt gedaan. De meesten met wie wij gesproken hebben vinden dat prima of zelfs heel belangrijk. Een enkele ouder vond dit juist onnodig en stelde dat dat een taak van scholen is en dat dat niet de reden is waarom hun kind naar een jeugdverblijf gaat. Vier ouders uit de steekproef zeiden dat burgerschapsvorming in veel activiteiten impliciet terugkomt. Ook in de godsdienstlessen leren de jongeren hoe ze met anderen om moeten gaan en dat ze respect moeten hebben voor mensen die van hen verschillen.

Wat betreft participatie vinden de medewerkers van ECN-jeugdverblijven dat de minderjarigen volop in de Nederlandse maatschappij meedoen. Zij volgen regulier onderwijs en vinden hun weg op de arbeidsmarkt.

Volgens de contactpersonen van de negen betrokken scholen participeren de jongeren goed op school. Wel trekken zij in de pauzes en na schooltijd veel naar elkaar toe.

Volgens de geïnterviewde ouders gaan sommige kinderen in het weekend naar een sportclub. Op doordeweekse dagen in het jeugdverblijf participeren de jongeren volgens de medewerkers van de ECN-jeugdverblijven niet in sportclubs. Wel worden er soms eigen sportactiviteiten georganiseerd. Volgens een aantal ouders hebben hun kinderen weinig Nederlandse vrienden in hun vriendenkring. Deze ouders vinden dat wel jammer, maar zien het niet als een groot probleem:

“Mijn zoon kan goed opschieten met alle leeftijdsgenoten. Soms matcht het minder tussen mijn zoon en een Nederlandse vriendengroep. Bijvoorbeeld als zij bier gaan drinken. Dat past niet bij ons geloof en vindt hij niet prettig.”

Een ouder

Drie van de negen scholen zeggen veel met burgerschapsvorming bezig te zijn. Ze geven aan dat zij bereid zijn om ervaringen uit te wisselen met de jeugdverblijven, zodat zij samen dezelfde boodschappen afgeven. Vier van de negen scholen uit onze steekproef vinden burgerschapsvorming uitdrukkelijk wel bij een jeugdverblijf passen, een andere school vindt burgerschapsvorming niet een taak voor een jeugdverblijf, omdat er in de jeugdverblijven geen mensen werken die daarvoor zijn opgeleid. De meeste scholen hebben geen goed beeld van wat er in de jeugdverblijven aan burgerschapsvorming wordt gedaan.

Een landelijke expert zegt dat het vanuit een migratieperspectief begrijpelijk is dat er behoefte is aan een beschermde cultureel-religieuze omgeving. Er wordt door buitenstaanders ten onrechte wantrouwend naar gekeken. Het is positief voor pubers dat de jeugdverblijven veiligheid, veerkracht en weerbaarheid bieden om in de Nederlandse samenleving vanuit een sterke eigen identiteit te functioneren.

De toezichthouders in onze steekproef zien dat de verblijven op papier aan de wet voldoen, maar hebben weinig zicht op de praktijk. Zij zouden graag de themalessen

observeren zoals die in sommige jeugdverblijven worden uitgevoerd, maar dat is nog niet gelukt.

De meeste gemeenten zeggen geen beeld te hebben van de burgerschapsvorming in de praktijk en hebben hierover (nog) geen gesprekken met de jeugdverblijven. In één gemeente is het wel onderwerp van gesprek en bekijkt men samen hoe burgerschapsvorming en betrokkenheid bij wat er in de gemeente speelt bevorderd kunnen worden.

Verschillende landelijke experts, ook van de inspectie onderwijs en inspectie jeugdhulp, menen dat er beter vastgelegd moet worden welke thema's minimaal behandeld moeten worden. De wijze waarop kan aan de verblijven worden overgelaten. In ieder geval zouden de kernwaarden van de Nederlandse samenleving aan de orde moeten komen. Zij vragen zich af of de begeleiders voldoende zijn toegerust om de lessen of themabijeenkomsten te kunnen verzorgen. Eventueel zou de overheid deskundigheidsbevordering kunnen faciliteren.

Overigens noemt geen enkele respondent binnen of buiten de jeugdverblijven dat er zorgen zijn omtrent de burgerschapsvorming. Wij hebben geen signalen waargenomen van anti-integratieve uitlatingen of visies die tegen de Nederlandse kernwaarden zouden ageren.

Dit sluit aan op de bevindingen uit eerder onderzoek van Anita Nanhoe, uitgevoerd onder jongeren die verblijven op jeugdverblijven in Rotterdam. Ook in dat onderzoek worden er geen risico's gevonden voor de sociaal-culturele integratie van Turks-Nederlandse jongeren in de Rotterdamse gemeenschap. De oriëntatie van de geïnterviewde jongeren op Nederland is genuanceerd. Contact met vrienden zonder een Turkse achtergrond is beperkt tot schooltijden en het publieke domein¹.

¹ Nanhoe, A., C. & Horssen-Sollie, van J. (2014). Turkse Internaten, een verkenning van de integratie van oud-leerlingen van Turkse internaten in Rotterdam.

Twee landelijke experts en de medewerkers van de ECN-jeugdverblijven zelf zeggen dat deze instellingen apolitek zijn en zich richten op een goede toekomst van de minderjarigen in de Nederlandse maatschappij. Burgerschap helpt om goed in de Nederlandse maatschappij te functioneren.

Conclusie

Uit ons onderzoek kunnen wij concluderen dat de invulling van burgerschapsvorming nog volop in ontwikkeling is. De wet heeft dit tot nu toe slechts in beperkte mate kunnen bevorderen. Pas in de zomer van 2018 is de handleiding burgerschapsvorming uitgebracht en hierin staan alleen de uitgangspunten. In sommige jeugdverblijven is dit in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd. Ondanks dat de jeugdverblijven burgerschapsvorming geen primaire taak vinden, wordt er door de meeste van hen wel actief vorm aan gegeven. Er zijn wel grote verschillen als het gaat om de bijeenkomsten en activiteiten die er op dit onderwerp georganiseerd worden.

De begrippen rond burgerschap zijn niet scherp geformuleerd in de wet, in het besluit of zelfs in de handreiking burgerschap. Weliswaar geeft de handreiking richting, maar voor de toezichthouders is niet geheel duidelijk wat zij in de praktijk kunnen beoordelen. Ieder geeft er op eigen wijze betekenis aan. De wet biedt een kader op hoofdlijnen, maar op landelijk niveau zouden afspraken gemaakt moeten worden tussen alle partijen over wat minimaal aan de orde moet komen bij burgerschapsvorming en op welke wijze dit dient te gebeuren, bijvoorbeeld in themabijeenkomsten. Bovendien zou in onderling overleg moeten worden vastgesteld waartoe burgerschapsvorming vanuit een jeugdverblijf moet leiden. Ook voor dit thema geldt dat toezichthouders hierdoor meer houvast krijgen om in de praktijk te observeren hoe burgerschapsvorming in bijvoorbeeld themalessen of discussiebijeenkomsten vorm krijgt.

Het is niet mogelijk om goed vast te stellen in hoeverre de wet de participatie van de jongeren in de samenleving substantieel heeft bevorderd. Participatie wordt uitgelegd

als het volop meedoen in de samenleving. Veel begeleiders in de jeugdverblijven noemen goede onderwijsprestaties en het slagen op de arbeidsmarkt als ultieme vormen van participatie in de Nederlandse samenleving. Ook het organiseren van activiteiten in de wijk, het helpen van ouderen of mensen in armoede, het organiseren van open dagen, buurtbazaars (Kermes) en educatieve projecten samen met instellingen in de gemeente, ziet men als participatie. Participatie is voor velerlei uitleg vatbaar.

Veel van de bovenstaande activiteiten worden al jarenlang door de jeugdverblijven uitgevoerd. Wij concluderen dat er sinds de invoering van de wet hooguit een kleine toename is van educatieve projecten met partners in de gemeente, gericht op bijvoorbeeld voorlichting over de gemeentelijke politiek en democratische rechtstaat, en ondersteunende projecten die sommige jeugdverblijven organiseren met partners in de gemeente.

Aanbevelingen

1. Werk op landelijk niveau gezamenlijk uit welke thema's minimaal aan de orde moeten komen, wat dit op moet leveren en op welke wijze dit kan worden bereikt.
2. Draag waar nodig zorg voor de ontwikkeling van de competenties van begeleiders van jeugdverblijven op dit thema en faciliteer die ontwikkeling vanuit de overheid.
3. Stimuleer uitwisseling tussen jeugdverblijven en scholen over burgerschapsvorming. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen.

4.6 Positie en betrokkenheid van minderjarigen en ouders

De wet vereist dat de kwaliteitsvoorschriften aan ouders en minderjarigen worden verstrekt, dat de inspraak van minderjarigen en ouders is geregeld, dat er een klachtenprocedure en dat er een onafhankelijk vertrouwenspersoon is waar minderjarigen (en ouders) laagdrempelig met vragen terecht kunnen. Uit de inspectierapporten blijkt

dat bij alle jeugdverblijven de kwaliteitsvoorschriften leesbaar en begrijpelijk zijn en deze ter beschikking worden gesteld aan werknemers, vrijwilligers, minderjarigen en ouders. Bij 7 van de 21 bestudeerde rapporten van de inspectie wordt niet omschreven hoe het beleid jaarlijks wordt geëvalueerd en hoe er eventueel aanpassingen worden gedaan.

Klachten

In 6 van de 21 bestudeerde inspectierapporten van verschillende jeugdverblijven wordt genoemd dat het voor ouders en jongeren niet helder is bij wie een klacht neergelegd kan worden. In zes gevallen is er geen jaarverslag van klachten omdat er geen klachten waren.

Uit de interviews met medewerkers bleek dat er in ieder jeugdverblijf een klachtenregeling is en de klacht door een onafhankelijk persoon behandeld kan worden. De leiding maakt duidelijk aan ouders en jongeren bij wie een klacht neergelegd kan worden. De jeugdverblijven zeggen dat zij de ouders en minderjarigen bij de eerste introductie al informeren over het klachtenbeleid. Sommigen geven standaard schriftelijke informatie mee, anderen geven de informatie mondeling. Er blijken amper klachten te worden gemeld bij de klachtencommissies.

“De lijnen zijn heel kort, ze kunnen bij de begeleiders terecht en de klacht komt dan ook waar deze hoort. Het gaat zeer gemoedelijk. We proberen eerder te voorkomen dan te genezen.”

Een medewerker van een jeugdverblijf

De meeste ouders die wij gesproken hebben, kunnen niet precies weergeven hoe de klachtenregeling is. Zij zeggen dat dit mogelijk wel verteld is, maar kunnen niet altijd aangeven wie de onafhankelijke persoon voor klachtenafhandeling is. Een aantal ouders zegt dat ze dat makkelijk kunnen opzoeken in de papieren. Voor de minderjarigen is dat

vaker wel duidelijk. Uit de gesprekken met minderjarigen bij de geselecteerde jeugdverblijven kwam maar één voorbeeld naar voren van een bij een commissie ingediende klacht. Dit betrof de klacht van een meisje over de slechte hygiëne van sommige andere meisjes. Volgens haar zijn door de leiding toen direct maatregelen genomen.

Ouders en minderjarigen zeggen echter dat zij voor klachten in eerste instantie naar de begeleiders gaan en in tweede instantie naar de leiding. Zowel ouders als minderjarigen geven aan dat zij zich veilig voelen om klachten te bespreken met begeleiders, de leiding of de klachtencommissie. De klachten die de minderjarigen benoemen zijn meestal niet ernstig en van praktische aard (bijvoorbeeld over het eten). Klachten van ouders zijn er soms ook, maar ook die zijn volgens de respondenten niet van ernstige aard. Het kan dan bijvoorbeeld gaan over de financiële bijdrage.

Voor zover de gesproken ouders en minderjarigen dat kunnen overzien, is de huidige praktijk van het omgaan met klachten bij de jeugdverblijven niet anders dan voor de invoering van de wet.

Inspraak

Ieder jeugdverblijf heeft mogelijkheden tot inspraak over het beleid van het jeugdverblijf geregeld. Vaak is er een jongerenraad of -commissie die regelmatig spreekt met de leiding. De minderjarigen geven aan niet bekend te zijn met de formele beleidsstukken van het jeugdverblijf. Uit de interviews met de minderjarigen komt verder het beeld naar voren dat ze behoorlijk tevreden zijn met de mate van inspraak. Geen van de gesproken minderjarigen pleitte voor meer inspraak.

Zonder dat de wet hiertoe verplicht worden er bij de ECN-jeugdverblijven ook jaarlijks tevredenheidsonderzoeken gehouden. In een van de verblijven vertelden de jongeren hierover dat als gevolg van een dergelijk onderzoek de leiding de kok heeft vervangen. Ook de internationale jeugdverblijven zijn consequent bezig met het evalueren van hun functioneren.

De inspraak van de ouders is over het algemeen informeler geregeld. Er zijn ouderavonden waar ook over het beleid van het jeugdverblijf gesproken wordt, aldus de respondenten van de jeugdverblijven. Wij zijn geen formele inspraakorganen tegengekomen, zoals een oudercommissie.

Er is minimaal eenmaal per jaar een gesprek met de ouders over de minderjarige. Tijdens deze gesprekken kan ook over het beleid van het jeugdverblijf worden gesproken, maar dit lijkt meer impliciet dan expliciet te gebeuren.

Vertrouwenspersoon

In elk jeugdverblijf is een onafhankelijk vertrouwenspersoon aangesteld. In de Wet op de Jeugdverblijven worden aan de vertrouwenspersoon geen opleidingseisen gesteld. In de meeste onderzochte verblijven was duidelijk aangegeven hoe deze vertrouwenspersoon bereikbaar is (naam, e-mail en telefoonnummer op het prikbord). In sommige verblijven is de vertrouwenspersoon heel actief en meerdere dagen/avonden per week aanwezig. In één verblijf wordt zelfs met iedere minderjarige wekelijks een individueel tienminutengesprek gevoerd door de vertrouwenspersoon.

In één verblijf is de vertrouwenspersoon die wij spraken twee- tot driemaal per week aanwezig, maar hij vindt dat de jongens vrijwel geen behoefte hebben om vertrouwelijke zaken met hem te delen, omdat het kennelijk allemaal wel goed loopt.

In een ander jeugdverblijf wordt de vertrouwenspersoon, volgens de medewerkers en volgens de ouders, door de minderjarigen erg gewaardeerd en bemiddelt de vertrouwenspersoon soms wel eens over zaken waar de minderjarigen mee komen. De geïnterviewde jongeren beamen dit.

Ouders zijn over het algemeen bekend met de aanwezigheid van een vertrouwenspersoon waar hun kinderen terecht kunnen.

Zowel de minderjarigen als de ouders geven aan dat vooral de begeleiders benaderd worden als ze vragen hebben of advies willen. Verschillende minderjarigen geven ook aan hun begeleiders als vertrouwenspersoon te zien.

Conclusie

De positie en betrokkenheid van minderjarige en ouders lijkt voldoende gewaarborgd te zijn. De jeugdverblijven doen met tevredenheidsmetingen zelfs meer dan de wet voorschrijft. Wij concluderen dat de drempel om met klachten naar voren te komen redelijk laag is, dat de onafhankelijke klachtencommissie als laatste mogelijkheid wordt gezien, dat de vertrouwenspersoon bereikbaar is en dat jongeren en ouders goed betrokken zijn bij het beleid van het jeugdverblijf. De betrokkenheid van ouders is er zeker, maar de inspraak ten aanzien van het beleid is in de meeste gevallen nogal informeel en impliciet geregeld. Aangezien de ouders belangrijke stakeholders zijn, zou de inspraak formeler en explicieter kunnen worden georganiseerd en verantwoord.

Aanbeveling

Gezien de gedeelde verantwoordelijkheid met de ouders verdient het aanbeveling om de inspraak van ouders over het beleid van het jeugdverblijf nog te versterken en explicieter te verantwoorden in de verslagen. Dit zou kunnen in de vorm van een oudercommissie of het aanwijzen van een van de ouders als contactpersoon.

4.7 Toezicht: transparantie en controleerbaarheid

Wij onderzochten in hoeverre de wet heeft bereikt dat de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven is groot.

De gemeente is verantwoordelijk voor het toezicht en geeft hiervoor de GGD de opdracht tot het uitvoeren van een inspectie. De uitvoerende toezichthouders die hiermee belast

zijn, worden begeleid op landelijk niveau door de GGD GHOR Nederland. De poule van toezichthouders komt een aantal keer per jaar bij elkaar. De GGD GHOR Nederland neemt deel aan bijeenkomsten van de ambtelijke werkgroep, de ministeries van SZW en VWS, de toezichthouders en vertegenwoordigers van de jeugdverblijven.

Bevindingen

Zoals gezegd zijn er in twee gevallen geen inspecties uitgevoerd. Er is een recent gestart jeugdverblijf waar nog geen inspectie is geweest. Bij een ander jeugdverblijf is ook nog geen inspectie geweest, omdat de gemeente daartoe pas recent opdracht heeft gegeven. Dit had te maken met onduidelijkheid bij de gemeente over de financiering van de inspecties. Inmiddels zou alles duidelijk zijn en geeft de gemeente de GGD opdracht tot inspectie.

Uit de inspectierapporten van de wel bezochte verblijven blijkt dat in principe alle jeugdverblijven jaarlijks worden bezocht. In één uitzonderingsgeval is een jaar overgeslagen omdat de gemeente geen opdracht had gegeven.

Volgens landelijke experts, de medewerkers van de jeugdverblijven, de gemeenten en de toezichthouders is door de wet en het vrijwillige voortraject de transparantie van de jeugdverblijven toegenomen. Er is vertrouwen gegroeid tussen gemeenten, toezichthouders en jeugdverblijven. De meerderheid van de toezichthouders vindt dat de jeugdverblijven zich over het algemeen meewerkend opstellen. Soms gaat het toezenden van documenten wat traag, maar zij krijgen toegang tot alles wat nodig is om de wettelijke bepalingen te kunnen controleren.

Zoals in de paragraaf over het pedagogische klimaat reeds uitgebreid aan de orde is geweest, zou volgens de toezichthouders uit de steekproef de controleerbaarheid versterkt kunnen worden door onafhankelijke observaties van de uitvoering in de praktijk, en door intensievere gesprekken met betrokken jongeren en eventueel ouders. De wet biedt hiervoor de mogelijkheden, maar in de praktijk zal het toezicht zich vaker een

beeld moeten vormen van de pedagogische benadering van de minderjarigen tijdens bijvoorbeeld lessen, themabijeenkomsten en huiswerkbegeleiding.

Sommige toezichthouders geven aan dat in de periode van het vrijwillige kader er vanuit de jeugdverblijven meer openheid en transparantie was. Nu de wet er is, is het meer het aflopen van een aantal vooraf vastgestelde punten.

Er is één gemeente die vindt dat de kwaliteitseisen met betrekking tot het pedagogische klimaat concreter in het AMvB-besluit uitgewerkt hadden moeten worden. De meeste toezichthouders willen wel meer middelen kunnen inzetten (zoals observatie) om toezicht te kunnen houden, maar hebben geen behoefte aan meer uitgewerkte kwaliteitseisen in de wet.

Toezichthouders geven aan dat de eisen uit de wet in sommige gevallen hoog zijn voor vrijwilligers en niet pedagogisch opgeleide medewerkers. In het Besluit Jeugdverblijven staat dat er (in het kader van de Wet meldcode huiselijk geweld en kindermishandeling) voor vrijwilligers een folder is uitgebracht: '[Als vrijwilligers zich zorgen maken](#)'. De begeleiders van de jeugdverblijven hoeven niet aan de meldcode te voldoen, maar zouden met behulp van deze folder wel afspraken kunnen maken over meldingen.

Geen enkele toezichthouder uit onze steekproef doet voorafgaand aan een regulier bezoek onderzoek bij externe partners van de jeugdverblijven, zoals scholen en wijkteams. Dit gebeurt alleen als er signalen zijn. Wel heeft een toezichthouder eens gebeld met een vertrouwenspersoon. De toezichthouders vinden dat zij in geval van negatieve signalen niet uitsluitend moeten leunen op wat het jeugdverblijf hen aanreikt. In die gevallen zouden zij zich meer een eigen beeld moeten vormen, onder andere door het raadplegen van ouders, minderjarigen en externe betrokkenen, zoals scholen.

Toezichthouders beseffen in welke positie de particuliere jeugdverblijven zich bevinden en willen het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen niet schaden. Zij denken dat het accentueren van controle in plaats van adviseren mogelijk averechts kan werken. Dat

laat echter onverlet dat met goede afspraken het zicht op de uitvoering in de praktijk beter kan.

Ouders gaven tijdens het interview aan dat zij verschillend denken over het toezicht. Sommige ouders vinden toezicht vanuit de overheid wel prettig. Anderen zien het toezicht als een blijk van wantrouwen. Soms vinden ouders dit ook beide.

De jongeren geven aan dat ze de inspecties wel kennen en soms ook wel een praatje maken met de toezichthouders. De meeste jongeren zeggen geen probleem te hebben met gesprekken met de inspectie.

Het merendeel van de respondenten vanuit de scholen zou meer willen weten van de jeugdverblijven en meer contact willen hebben. Sommigen geven aan dat ze weinig weten van hoe het dagelijks leven op het jeugdverblijf eruit ziet. Twee van de negen scholen geven aan dat ze eigenlijk actiever contact hadden willen zoeken, zoals het bezoeken van een open dag, maar dat ze daar nog geen prioriteit aan hebben kunnen geven. De meeste scholen blijven de ouders zien als eerst verantwoordelijke voor de kinderen. De begeleiders worden gezien als ondersteunend voor de ouders en de kinderen; zij kunnen bijvoorbeeld de ouders helpen wanneer ze de Nederlandse taal niet goed beheersen. In de regel vindt het contact over de kinderen plaats met de ouders, al dan niet in het bijzijn van een begeleider van het verblijf (zoals bij ouderavonden en tienminutengesprekken). Sommige scholen willen echter ook wel rechtstreeks contact met de begeleiders. Dat kan bijvoorbeeld gaan over ziekteverzuim, de schoolprestaties, of over signalen van vermoeidheid van de leerlingen. Op de meeste van de bevraagde scholen is slechts gedeeltelijk bekend welke leerlingen op het jeugdverblijf zijn. Op een enkele school zijn de leerlingen er heel open over. De meeste respondenten van de scholen in onze steekproef zeiden dat de jongeren er niet mee te koop lopen. De mentoren zouden wel graag de gegevens willen hebben van een contactpersoon bij het jeugdverblijf.

“Doordat ik nu benaderd ben voor dit onderzoek, weet ik pas dat mijn leerling al drie jaar doordeweeks op het jeugdverblijf woont. Hij zegt wel eens dat hij naar de huiswerkbegeleiding gaat. Kennelijk vindt hij het lastig om dit te melden. Zijn ouders wonen op ongeveer 300 meter van het jeugdverblijf. Ik had het wel eerder willen weten. Goed dat de ouders het eerste aanspreekpunt zijn, maar ik zou graag meer contact willen en afstemmen hoe wij bijvoorbeeld met het ziekteverzuim van deze leerling omgaan.”

Een mentor van de school

Twee van de negen respondenten van de scholen vinden het een goed idee dat een toezichthouder contact opneemt met de school. De meeste scholen weten niet hoe ze de toezichthouder moeten bereiken als ze zich ergens zorgen over zouden maken. Sommigen zouden bij vragen misschien de gemeente benaderen.

Jeugdverblijf El-Biruni in Rotterdam is voorlopig inactief. Zij gaven aan organisatorische problemen te hebben die deels voortkomen uit de regeldruk die de wet en het bijbehorende toezicht met zich meebrengt. Het dwingende van de wet heeft het voor hen lastig gemaakt om alles in korte tijd in goede banen te leiden. Dit jeugdverblijf en ook sommige andere houders van jeugdverblijven betreuren het dat de overheid niet gezorgd heeft voor ondersteuning van de lokale verblijven.

Onaangekondigd bezoek

Tijdens de interviews noemden de toezichthouders een afspraak dat de bezoeken in principe aangekondigd plaatsvinden. Die afspraak staat in de ‘leidraad voor GGD-toezichthouders bij toezicht op jeugdverblijven’ uit 2018. Deze afspraak dateert nog van ruim voor de inwerkingtreding van de wet en was bedoeld om in de beginjaren vertrouwen op te bouwen en de jeugdverblijven niet onnodig te belasten.

Drie van de acht toezichthouders die wij spraken, zeiden niet van plan te zijn om veelvuldig van de mogelijkheid gebruik te maken om onaangekondigd een bezoek aan het

jeugdverblijf te brengen, maar zij willen zich niet beperkt voelen door de landelijke afspraak. Dit omdat zij dan beter kunnen verantwoorden dat zij daadwerkelijk in de dagelijkse praktijk hebben kunnen waarnemen dat alles in orde is. Zij willen wel degelijk rekening houden met de jeugdverblijven en graag met hen afspreken hoe dit mogelijk wordt, zonder de verblijven teveel te belasten.

De meerderheid van de jeugdverblijven uit de steekproef vindt onaangekondigd bezoek echter geen goed idee. Dat zou alleen nodig zijn als er aanwijzingen zijn dat er iets niet klopt. Als de inspectie steeds een positief rapport uitbrengt en dan plotseling onaangekondigd komt, wordt dat gezien als een handeling uit wantrouwen. Zij vinden het jaarlijkse bezoek van de inspectie voldoende. Meer bezoeken ervaren zij als belastend voor medewerkers en minderjarigen en niet passend bij een particulier verblijf dat draait met veel vrijwilligers.

Ondanks de afspraken die er in het verleden zijn gemaakt, hebben er twee jeugdverblijven op verzoek van de toezichthouders, ingestemd met onaangekondigd bezoek. Tijdens het bezoek werden geen onregelmatigheden aangetroffen. De betrokken jeugdverblijven hebben echter wel gemerkt dat zo'n bezoek verstoring is voor de dagelijkse routine. De begeleiders zijn druk bezig met hun taken en kunnen de toezichthouder niet goed begeleiden en te woord staan. Dat wordt door de medewerkers van jeugdverblijven onprettig gevonden.

Landelijke experts op het gebied van toezicht vinden jeugdverblijven waar grote groepen (25-75) minderjarigen verblijven niet te vergelijken met de privésituatie van een gezin. Zij vinden het legitiem dat er onafhankelijk toezicht is en daarvan vormt onaangekondigd bezoek, of onaangekondigde elementen tijdens een aangekondigd bezoek, een wezenlijk onderdeel.

Frequentie van toezicht

Eén keer per jaar een inspectie wordt door het merendeel van de respondenten uit onze steekproef een goede frequentie gevonden. De meeste medewerkers van de jeugdverblijven vinden echter dat de frequentie omlaag zou kunnen wanneer een jeugdverblijf jaar in jaar uit goed scoort. De frequentie zou dan kunnen worden bepaald door een risicoanalyse door de GGD (risicogebaseerd toezicht zoals ook in de jeugdzorg gebruikelijk is). Voor de jeugdverblijven waar alles goed loopt, is het voor alle partijen belastend om ieder jaar tijd te investeren in het doorlopen van dezelfde beleidsdocumenten en VOG's. Verder merkten de medewerkers van jeugdverblijven op dat toezicht vaak in september werd gepland, als het schooljaar net was opgestart. De voorkeur van jeugdverblijven is om toezicht aan het eind van het schooljaar (mei) te plannen. Het toezicht houdt steeds meer rekening met die voorkeur.

De helft van de toezichthouders (en ook de gemeenten) uit de steekproef vindt het beter om de inspectie jaarlijks te blijven houden. De andere helft vindt het in deze fase een goede frequentie, maar zou in de toekomst wel openstaan voor risicogebaseerd toezicht. Voorwaarde is dan wel dat er meer zicht is op de uitvoeringspraktijk, waarmee een gefundeerd oordeel kan worden gegeven over de risico's.

Handhaving

De jeugdverblijven werken volgens de gemeenten en toezichthouders in het algemeen goed mee om aan alle eisen te voldoen. De wet heeft daar als 'stok achter de deur' aan bijgedragen. Als er een overtreding geconstateerd wordt, kan na overleg en overreding de overtreding worden beëindigd, voordat de GGD een inspectierapport uitbrengt. Als dit gebeurt, wordt dat in het inspectierapport vermeld.

Op grond van het inspectierapport kunnen gemeenten besluiten te handhaven. Gemeenten maken soms gebruik van handhavingsbrieven als er onregelmatigheden zijn aangetroffen. Bestuurlijke maatregelen zijn mogelijk als de aanwijzingen niet

zouden worden opgevolgd. In de regel worden die zaken snel rechtgezet. Er wordt meestal een termijn gesteld. *“Zo’n brief met een termijn om het op te lossen is ook een vorm van handhaving”*, aldus een gemeente. Een andere gemeente vindt het opleggen van sancties, zoals een bestuurlijke boete, wel een maatregel die te ver gaat voor een particulier jeugdverblijf. De meeste geïnterviewde gemeenten hebben de indruk dat een apart beleid niet nodig is. Op de gemeente Rotterdam na hebben gemeenten geen handhavingsbeleid. Twee van de gemeenten uit de steekproef overwegen nog of zij een handhavingsbeleid gaan opstellen.

Analyse en conclusie

Wij kunnen concluderen dat door de wet als vervolg op de vrijwillige toetsing de controleerbaarheid en de transparantie van de jeugdverblijven over het geheel genomen verder is toegenomen, mede door het verplichtende karakter. Er is langzamerhand meer vertrouwen gegroeid tussen gemeenten, toezichthouders en jeugdverblijven. De toezichthouders zien dat de jeugdverblijven zich over het algemeen meewerkend opstellen. Soms gaat het toezenden van documenten wat traag, maar zij krijgen toegang tot alles wat nodig is om de wettelijke bepalingen te kunnen controleren.

Aan de andere kant is het toezicht nu vooral gericht op controle van de bepalingen volgens het toetsingskader (bijlage 3). Dit hangt samen met de bepalingen in de wet die weinig houvast bieden wat betreft de kwaliteitseisen die in de pedagogische praktijk te zien zouden moeten zijn. Zoals hiervoor ook aan de orde kwam, verkrijgen de inspecteurs met de huidige werkwijze geen goed beeld van de pedagogische praktijk in de jeugdverblijven en als zij een beter beeld zouden krijgen, mist er een handzaam kader met observeerbare gedragstermen. Wij concluderen dat de controleerbaarheid vergroot kan worden als het pedagogische beleid van het jeugdverblijf meer in observeerbare gedragstermen beschreven is en als het beleid in de praktijk geobserveerd en getoetst zou worden. De transparantie zal verbeteren als er vanuit een vorm van stimu-

lerend toezicht gezamenlijk gewerkt zal worden aan de doorontwikkeling van de observeerbare gedragstermen.

Wij concluderen dat onaangekondigd bezoek mogelijk maakt dat uitspraken over het pedagogische klimaat beter onderbouwd kunnen worden, maar dat een gedoseerd gebruik van dit middel past bij het particuliere karakter van de jeugdverblijven.

De wet vereist dat de toezichthouder tenminste eenmaal per jaar een bezoek aan het jeugdverblijf brengt. Wij concluderen uit ons onderzoek dat het jaarlijks bezoek op zich een goede frequentie is. Als de toezichthouder inschat dat de risico’s laag zijn, kan de intensiteit worden verminderd om de jeugdverblijven niet onnodig te belasten.

Wat betreft de handhaving concluderen wij dat een apart handhavingsbeleid niet nodig is.

Aanbevelingen

1. Vergroot de controleerbaarheid en transparantie in de vorm van ‘stimulerend toezicht’, waarbij de doorontwikkeling van een veilig pedagogisch beleid een gezamenlijk doel is. Concretiseer in onderling overleg tussen toezicht en jeugdverblijf het pedagogische beleid van het jeugdverblijf op een aantal kernpunten in observeerbare gedragstermen. Toets deze termen in de praktijk door observatie en gesprekken met betrokkenen.
2. Vergroot de transparantie door betere informatie van en afstemming met (mentoren van) betrokken scholen.
3. Maak als toezicht in samenspraak met de jeugdverblijven gedoseerd gebruik van onaangekondigd bezoek, of onaangekondigde elementen tijdens een aangekondigd bezoek.
4. Ontwikkel als toezichthouders een model om de mate van intensiteit van het toezicht te bepalen en pas dit in de praktijk toe.

4.8 Dialoog

Een verwacht effect van de wet is dat het de dialoog tussen het jeugdverblijf en de gemeente zou vergroten.

De bevindingen rond dit onderwerp geven een wisselend beeld. De wet en het vrijwillige voortraject hebben er volgens de meeste respondenten wel enigszins aan bijgedragen dat de gemeente meer in dialoog is met de jeugdverblijven. Echter, de meeste contacten die er met de gemeente waren, waren er al voor de ingangsdatum van de wet. Slechts in een enkel geval zijn de contacten intensiever geworden sinds de invoering van de wet.

De jeugdverblijven die wij gesproken hebben, hebben allemaal contact met de gemeente, maar de mate waarin verschilt sterk. In vier van de acht onderzochte verblijven is nauwelijks sprake van een dialoog met de gemeente. Een jeugdverblijf had eenmaal per twee maanden contact. Twee andere jeugdverblijven gaven aan wel tweemaal per maand contact met de gemeente te hebben. Medewerkers van een aantal onderzochte ECN-jeugdverblijven geven aan het jammer te vinden dat de gemeenten niet altijd op uitnodigingen (bijvoorbeeld voor open dagen) ingaan.

De jeugdverblijven die zich richten op kinderen van expats lijken minder in beeld te zijn bij gemeenten. De reden is onduidelijk.

De toezichthouders, een aantal landelijke experts en vertegenwoordigers van de ECN-jeugdverblijven geven aan dat er relatief weinig gemeenten aanwezig zijn op landelijke bijeenkomsten die twee keer per jaar worden gehouden. Medewerkers van de ECN-jeugdverblijven merken bij het merendeel van de gemeenten nauwelijks enige inspanning om tot meer dialoog te komen met de jeugdverblijven. Slechts zes van de zeventien gemeenten zouden regelmatig contact hebben met de jeugdverblijven. In sommige gemeenten is dat op ambtelijk niveau, in de andere (ook) op bestuurlijk niveau.

Vier van de acht onderzochte gemeenten zeggen de contacten grotendeels aan de toezichthouders van de GGD over te laten. In drie gemeenten zegt de ambtenaar dialoog belangrijk te vinden. Een goede dialoog leidt tot het verbreden van de samenwerking. Eén gemeente gaf een voorbeeld van het gezamenlijk zoeken naar mogelijkheden om bijvoorbeeld burgerschapsvorming te bevorderen en om bij te dragen aan de sociale cohesie in de wijken.

In sommige gemeenten maakt het jeugdverblijf steeds meer deel uit van de reguliere infrastructuur in het sociaal domein. In één gemeente maakt het jeugdverblijf deel uit van een lokaal netwerk dat de sociale cohesie in de stad moet bevorderen. In een andere gemeente hebben de burgemeester en de wethouder zelf regelmatig contact met het jeugdverblijf en is op ambtelijk niveau weinig contact.

“De dialoog en de verbinding die je met elkaar krijgt is echt wel positief. Het inzicht dat je krijgt is misschien niet volledig, maar je ziet wel hoe het werkt. Het inspectierapport vind ik niet veel bijdragen.”

Een gemeenteambtenaar

Een andere gemeente verwoordt het zo: *“De wet biedt mogelijkheden, maar je moet zoeken. De verhouding gemeente en jeugdverblijf blijft wat formeel, de nadruk lijkt te liggen op controle. De wet geeft ook de toezichthouders misschien nog te weinig middelen om écht het gesprek te kunnen voeren, het is nu meer een controle van de papieren werkelijkheid.”*

Een drietal toezichthouders van de acht uit de steekproef geeft aan dat de wet bijdraagt aan openheid en transparantie doordat je met elkaar in gesprek gaat, maar dat de gemeente geen prioriteit geeft aan contact met de verblijven zelf. De gemeente geeft opdracht aan de GDD en als er geen bijzonderheden zijn, blijft het daarbij.

Analyse en conclusie

Wij concluderen dat de wet de dialoog tussen gemeenten en het jeugdverblijf slechts in beperkte mate heeft vergroot. De goede contacten die er zijn, dateren uit de periode van voor de wet. Er zijn wel positieve ervaringen, maar dat is een minderheid. Slechts zes van de zeventien gemeenten zouden regelmatig contact hebben met de jeugdverblijven. Dat beeld wordt bevestigd in onze steekproef. Een aantal gemeenten geeft zelf aan dat het geen grote prioriteit heeft. Zij zien geen directe noodzaak tot het intensiveren van het contact en laten de dialoog aan de GGD over. De jeugdverblijven zelf zouden een regelmatig contact met de gemeente wel willen stimuleren. Zij zouden graag meer interesse zien bij de gemeente.

Aangezien wij slechts één keer regulier overleg tussen een gemeente en een jeugdverblijf zijn tegengekomen in gesprekken met de acht gemeenten uit onze steekproef, lijkt er weinig regulier contact tussen de gemeenten zelf en de jeugdverblijven.

In de 'Handreiking Burgerschapsvorming in het kader van de wet op de Jeugdverblijven' die in 2018 met betrokken partijen is vastgesteld staat: *“Tijdens het reguliere contact tussen gemeenten en jeugdverblijven is (eventueel naar aanleiding van de beoordeling van de GGD) burgerschap een gespreksonderwerp. In dat gesprek kan de gemeente aan het jeugdverblijf voorstellen doen voor het opnemen van activiteiten of projecten in het pedagogisch beleidsplan die aansluiten bij lokale (burgerschaps)thema's. In onderling overleg wordt gekeken naar de haalbaarheid. Hiermee wordt eveneens de interactie tussen gemeenten en jeugdverblijven in de geest van de wet verder bevorderd en bestendig”*.

Om in de geest van de wet te handelen, concluderen wij dat regelmatig regulier overleg met de gemeente nodig is.

In de Nota van Toelichting bij het Besluit op de Jeugdverblijven staat dat *‘de in ontwikkeling zijnde beleidspraktijk (...) door gemeenten, de GGD-inspecteurs en de lokale jeugdverblijven gezamenlijk verder vormgegeven moet worden. Hierbij kan rekening*

worden gehouden met de lokale context. Het toenemende contact tussen de betrokken partijen zal naar verwachting leiden tot een situatie waarin er individueel zicht en sturing vanuit de gemeente is ten behoeve van de veiligheid en het welzijn van de minderjarigen. Tegelijkertijd blijft op deze manier het private karakter van de jeugdverblijven erkend.

Hoewel de GGD het contact mede namens de gemeente legt, lijkt het ons raadzaam om de betrokkenheid van de gemeente als bestuurder en opdrachtgever van het toezicht te vergroten. Dit dient juist om in overleg met de jeugdverblijven de sturing vanuit de gemeente volgens de *couleur locale* vorm te geven.

Aanbevelingen

1. Zorg als gemeente – los van de inspectie door de GGD – voor minimaal eenmaal per jaar regulier overleg met ieder jeugdverblijf in de gemeente.
2. Stimuleer vanuit het rijk de aanwezigheid van gemeenten op landelijke bijeenkomsten en bespreek daar de mogelijkheden voor meer dialoog op lokaal niveau.

4.9 Onbedoelde neveneffecten van de wet

Er zijn door de respondenten niet veel onbedoelde negatieve of positieve neveneffecten van de Wet op de Jeugdverblijven genoemd.

Negatieve effecten

Een onbedoeld neveneffect is dat de jeugdverblijven de wet, in vergelijking met het vrijwillige toetsingskader dat de jaren voorafgaand aan de wet functioneerde, hebben ervaren als een toename van dwang en controle vanuit een bepaald wantrouwen. Het vrijwillige kader functioneerde naar hun idee goed en een 'stok achter de deur' was naar hun idee niet nodig.

De wet kent in feite minder gedetailleerde kwaliteitseisen dan het vrijwillige kader, maar heeft wel handhavingsmogelijkheden. Wij signaleren een risico dat, bij een meer controlerende dan stimulerende houding vanuit de gemeente of toezichthouder, sommige jeugdverblijven de neiging krijgen om alleen het hoogst noodzakelijke te doen en minder medewerking te verlenen aan het gezamenlijk vormgeven van de praktijk.

Door de toezichthouders uit onze steekproef en de GGD GHOR Nederland wordt als negatief neveneffect genoemd dat het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen door de komst van de wet onder druk is komen te staan.

Wij concluderen dat juist omdat de wet veel ruimte biedt en geen gedetailleerde kwaliteitscriteria kent, vertrouwen nodig is om goed toezicht te kunnen houden en het belang van het kind gezamenlijk voorop te kunnen stellen. Om dit duurzaam te kunnen realiseren is het nodig om met alle partijen gezamenlijk goede afspraken te maken over de uitwerking van 'stimulerend toezicht'.

De regeldruk wordt door alle ECN-jeugdverblijven uit de steekproef als een behoorlijk negatief neveneffect ervaren. Zij zijn van mening dat van hen dezelfde inzet en deskundigheid wordt verwacht als van publieke gesubsidieerde organisaties. Deze particuliere jeugdverblijven moeten het echter vooral hebben van de vrijwillige inzet en van medewerkers die veel werk verzetten in hun vrije tijd. Zij ervaren het als belastend dat zij binnen bepaalde termijnen allerlei documenten moeten aanleveren. Zij maken zich zorgen dat de belasting mogelijk nog groter wordt in de toekomst. De overweging van jeugdverblijf El Biruni om ermee te stoppen, heeft in ieder geval voor een deel te maken met de vele eisen die de wet aan het jeugdverblijf stelt.

De jeugdverblijven zouden meer (financiële) ondersteuning van de overheid willen voor hun verdere ontwikkeling. Te denken valt aan professionele steun bij de uitwerking van kwaliteitseisen, een landelijke georganiseerde en gefinancierde EHBO-opleiding voor medewerkers en aan ondersteuning bij het uitwerken van (pedagogisch) beleid.

Positieve effecten

Een positief effect is dat de jeugdverblijven met het wettelijke kader erkend worden en zich ook erkend voelen. Het feit dat er door de GGD toezicht wordt gehouden heeft een geruststellend effect op gemeenten, omwonenden en ook enigszins op de ouders.

Een ander positief effect is dat de jeugdverblijven, ondanks de scepsis over de noodzaak van de wet, intrinsiek gemotiveerd zijn om te blijven werken aan een goed pedagogisch klimaat en de voorbereiding van de jongeren om optimaal te functioneren in de Nederlandse maatschappij.

Toezicht in vergelijkbare sectoren

Als onderdeel van de huidige evaluatie kijken we naar vormen van toezicht in enigszins vergelijkbare sectoren:

- A. De kinderopvang (toezicht door de GGD).
- B. Internaten voor Schippers- en Kermisjeugd (toezicht door de IGJ).
- C. Opvang Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (toezicht door de IGJ).

A. Toezicht op de kinderopvang

Wij hebben de regels bestudeerd en gesproken met de GGD GHOR Nederland. Het toezicht wordt op grond van de Wet op de kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen door de gemeente opgedragen aan de GGD. In dat opzicht is het dus vergelijkbaar met het toezicht op grond van de Wet op de Jeugdverblijven.

Ten opzichte van het toezicht op de kinderopvang verschilt het toezicht op de jeugdverblijven op onderstaande punten:

- toezicht op minderjarigen in de ontwikkelingsfase van 12-18 jaar. In de kinderopvang gaat het om jongere kinderen;

- behalve de verblijven voor kinderen van expats zijn de verblijven niet gemengd, dus of alleen voor jongens of alleen voor meiden. De kinderopvang is altijd gemengd;
- toezicht waarbij de focus op het pedagogische klimaat ligt. In de kinderopvang ligt het accent op hygiëne & gezondheid en op opvoeding & verzorging;
- de jeugdverblijven draaien meer op de inzet van vrijwilligers. De kinderopvang draait op beroepskrachten;
- de jeugdverblijven zijn particulier gefinancierd;
- toezicht in de privésfeer. In de kinderopvang geldt dat alleen voor kinderopvang door gastouders;
- in de jeugdverblijven is sprake van overnachting, in de kinderopvang niet;
- er is geen landelijk register voor jeugdverblijven, maar wel voor de kinderopvang.

Volgens de GGD GHOR Nederland wordt er bij kinderdagverblijven veel meer geobserveerd in de praktijk. De wet voor jeugdverblijven geeft minder concrete kwaliteitseisen. Gezien het feit dat de jeugdverblijven particulier gefinancierd zijn, het gaat om verblijf in de vrije tijd en het jeugd betreft tussen twaalf en achttien jaar, die minder kwetsbaar is dan kinderen in de kinderopvang, lijkt het passend om het toezicht bij de jeugdverblijven anders in te richten dan bij de kinderopvang.

B. Toezicht op internaten voor Schippers- en Kermisjeugd

We hebben de regelgeving bestudeerd, informatie gevraagd aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ) en een interview met een vertegenwoordiger van de sector gehouden om het toezicht op de internaten voor Schippers- en Kermisjeugd te vergelijken met het toezicht in het kader van de Wet op de Jeugdverblijven.

Het toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op basis van het toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd (VHJ), exclusief het onder-

deel 'passende hulp'. Dit omdat deze internaten geen (jeugd)hulp bieden. Het reguliere toezicht van de IGJ vindt plaats op basis van een risicoprofiel (risicogebaseerd toezicht). Voor de inspectie hebben schippersinternaten een lager risicoprofiel vergeleken met andere jeugdzorginstellingen. De inspectie van deze internaten heeft volgens de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd geen prioriteit en is heel beperkt.

Gemiddeld zijn de kinderen die verblijven in internaten voor Schippers- en Kermisjeugd jonger (ook onder de 12 jaar) dan in de jeugdverblijven. Zij gaan eveneens naar reguliere scholen in de omgeving. De begeleiders zijn professionals en de internaten worden (deels) gesubsidieerd door de overheid. Het toezicht heeft geen wettelijk kader maar is geregeld in de 'Subsidieregeling opvang kinderen van ouders met trekkend/varend bestaan'.

- In artikel 14 staat: 'De exploitant draagt er aantoonbaar zorg voor dat de huisvesting, verzorging en opvoeding van verantwoorde kwaliteit zijn en dat daartoe waarborgen worden ingebouwd die onder meer betrekking hebben op de medezeggenschap van zijn cliënten, op het behandelen van klachten van zijn cliënten, op de personele en materiële voorzieningen en op de systematische bewaking van de kwaliteit. De exploitant vergewist zich ervan dat de personen die werkzaam zijn voor de huisvesting, verzorging en opvoeding in het bezit zijn van een voldoende recente verklaring omtrent het gedrag, afgegeven volgens de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.'

De in dit artikel genoemde eisen zijn uitgewerkt in een kwaliteitshandboek. De internaten zijn ook *ISO 9001 healthcare* gecertificeerd. De sector heeft zelf regels geformuleerd en een kwaliteitskader gemaakt. Censis, de koepelorganisatie, heeft samen met de inspectie afspraken gemaakt waar de kwaliteit van schippersinternaten aan moet voldoen. De inspectie heeft daarna een toetsingskader gemaakt, in overleg met de internaten. Na veel discussie is er overeenstemming bereikt.

Anders dan bij de Wet op de Jeugdverblijven dient het internaat elk jaar een verslag te zenden aan de minister en de inspectie.

- In artikel 15 staat: ‘De exploitant doet binnen dertien weken na afloop van het boekjaar verslag over de wijze waarop uitvoering is gegeven aan de verplichtingen die zijn opgenomen in artikel 14. Het verslag wordt gedaan overeenkomstig een door de minister vastgesteld model. De exploitant zendt het verslag aan de minister en in afschrift aan de inspectie jeugdzorg, bedoeld in artikel 9.1 van de Jeugdwet.’

Volgens de schatting van de koepelorganisatie van de internaten is er gemiddeld eens in de drie à vier jaar een inspectiebezoek. De GGD GHOR Nederland zegt van de inspectie begrepen te hebben dat de frequentie nog lager ligt.

Volgens de koepelorganisatie komt de inspectie niet onaangekondigd, maar is ze wel heel intensief. Er komen meerdere mensen, twee of drie. De inspecteurs spreken met medewerkers, kinderen en ouders en bekijken de dossiers. Ze doen ook observaties en draaien een deel van de dag mee. Ze spreken niet met de scholen van de kinderen. De inspectie is zowel controlerend als stimulerend. In het eindverslag worden vaak aandachtspunten genoemd, waarop verbetering mogelijk is. Als er iets niet goed is, krijgt het internaat een brief. Het is nog niet voorgekomen dat er echt gehandhaafd moest worden. De stok achter de deur is in het uiterste geval vermindering van subsidie. De ouders zitten dicht op het internaat.

“We hebben mondige ouders, die kritisch zijn. Ze zijn de eerste toezichthouders en zullen de medewerkers, begeleiders of het bestuur direct aanspreken wanneer ze het ergens niet mee eens zijn. Als de inspectie is geweest willen ze graag weten wat er gevonden is.”

De vertegenwoordiger van de koepel van schippersinternaten

Er is geen contact tussen de gemeente en internaten. Dat is volgens de vertegenwoordiger van de koepelorganisatie ook niet nodig. Er zijn geen eisen rond burgerschapsvorming. De kinderen draaien volop mee in de maatschappij. Ze gaan naar muzieklles, voetbaltraining, de reguliere school, et cetera.

C. Toezicht op de Opvang Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen

We hebben de regelgeving omtrent het toezicht op de Opvang Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen (AMV) bestudeerd en toelichting gevraagd aan de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ). Het toezicht wordt uitgevoerd door de Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd op basis van het toetsingskader Verantwoorde Hulp voor Jeugd (VHJ). Omdat AMV's niet standaard hulp krijgen, is ook dit kader aangepast. Er wordt op minder indicatoren getoetst dan in de jeugdzorg.

Bij het onderdeel hulpverlening wordt minder op kwaliteitseisen getoetst. De toetsing betreft uitsluitend het volgende:

- Professionals betrekken kinderen en voogden bij de hulp.
- Elk kind heeft een mentor.
- Elk kind heeft een voogd.
- Professionals werken met een plan dat door of in overleg met kinderen en hun voogd is opgesteld.

Bij het onderdeel veiligheid betreft het toetsing op deze punten:

- Professionals houden goed zicht op de veiligheid van kinderen.
- Professionals hebben een actueel beeld van de veiligheid van kinderen.
- Professionals zorgen ervoor dat acuut onveilige situaties voor kinderen worden opgeheven.
- Professionals treden bij acute onveiligheid actief op.

- Professionals zijn toegerust om met acuut onveilige situaties voor kinderen om te kunnen gaan.

Bij het onderdeel leefklimaat betreft de toetsing het volgende:

- De fysieke leefomgeving is van goede kwaliteit.
- De leefomgeving is schoon, passend en veilig.
- Het leefklimaat is passend bij de kinderen.
- Kinderen leiden een voor hen zo gewoon mogelijk leven, inclusief onderwijs en vrijetijdsbesteding.

Bij de onderdelen cliëntenpositie en organisatie zijn er geen indicatoren voor toezicht. Een opvallend verschil is dat er bij deze opvang geen ouders betrokken zijn, maar voogden (van NIDOS) en dat er in vergelijking met de jeugdverblijven op een beperkter aantal indicatoren wordt getoetst.

Analyse en conclusie

Na vergelijking van het toezicht in de jeugdverblijven met het toezicht in de kinderopvang, de schippersinternaten en de opvang van AMV-ers, kunnen wij concluderen dat het toezicht op de jeugdverblijven relatief intensief is. Het betreft immers particulier gefinancierde instellingen in het privé domein, die werken met vrijwilligers en medewerkers die niet altijd een relevante opleiding hebben genoten. Bij de schippersinternaten is het toezicht veel minder frequent en bij de AMV-ers is het toezicht gericht op veel minder indicatoren. Voor zover wij kunnen nagaan is er in geen van deze sectoren sprake van toezicht op de burgerschapsvorming. De meer gedetailleerde kwaliteitseisen van de kinderopvang en schippersinternaten passen bij een gesubsidieerde instelling waar professionals werken met jongere kinderen.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat de kwaliteitseisen niet verder worden uitgebreid. In vergelijking met bovengenoemde sectoren zou dat buiten proportie zijn. Zoals hiervoor is genoemd, kunnen sommige kwaliteitseisen in onderling overleg beter observeerbaar worden gemaakt en kan er een minimumvariant met concrete indicatoren worden afgesproken, zonder daarmee de belasting voor de jeugdverblijven groter te maken.

5 Conclusies en aanbevelingen

Wij hebben de Wet op de Jeugdverblijven geëvalueerd. Daarvoor hebben wij kwalitatief onderzoek gedaan naar de mate waarin de wet heeft bijgedragen aan de gestelde doelen en verwachte effecten. Hieronder geven wij onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen.

5.1 Begripsbepaling

Wij concluderen dat de begripsbepaling van een jeugdverblijf voor de betrokkenen grotendeels duidelijk is. Er zijn echter op drie punten nog onduidelijkheden.

Ten eerste is het onduidelijk wat de consequenties zijn als het aantal minderjarigen onder de vier zakt.

Ten tweede is het de vraag wat er gebeurt als er een overheidssubsidie wordt verstrekt om het jeugdverblijf in stand te houden.

Ten derde is het de vraag hoe beter gegarandeerd kan worden dat nieuw gestarte jeugdverblijven automatisch gemeld worden bij de juiste gemeentelijke functionaris. Wij concluderen dat de praktijk baat zou hebben bij meer duidelijkheid en betere afspraken binnen de gemeente.

Aanbevelingen

1. Maak op landelijk niveau duidelijke afspraken met gemeenten en de toezichthouders van de GGD, dat in het geval dat het aantal minderjarigen tijdelijk onder de vier zakt, de wet en het bijbehorende toezicht onverminderd van toepassing blijven. Pas wanneer de gemeente en het jeugdverblijf overeenkomen dat structureel sprake zal zijn van een verblijf met minder dan vier minderjarigen, zal de wet niet van toepassing zijn.
2. Maak op landelijk niveau duidelijke afspraken met gemeenten en de toezichthouders van de GGD dat de wet van toepassing blijft bij (deel-)financiering door de

overheid, tenzij er sprake is van instellingssubsidie waarop subsidievoorschriften met een regeling voor toezicht van toepassing zijn.

3. Zorg er als gemeenten voor dat het begrip ‘jeugdverblijf’ voldoende bekend is bij de gemeentelijke diensten en maak interne samenwerkingsafspraken over het signaleren en melden van nieuw gestarte jeugdverblijven of verhuizingen.

5.2 Een veilig pedagogisch klimaat

In deze paragraaf beantwoorden wij de vraag: ‘In hoeverre heeft de wet bijgedragen aan het zo goed mogelijk waarborgen van de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van en het pedagogische klimaat voor kinderen die verblijven in een jeugdverblijf?’

Op basis van onze bevindingen concluderen wij dat de wet heeft bijgedragen aan het explicieter en het meer gestructureerd formuleren van de wijze waarop jeugdverblijven een veilig pedagogisch klimaat kunnen bieden voor de minderjarigen. De wet heeft bijgedragen aan de veiligheid door ervoor te zorgen dat in ieder jeugdverblijf voldaan wordt aan de vereiste maatregelen, zoals de aanwezigheid van een EHBO-er, een VOG voor direct betrokken medewerkers, een klachtenbeleid en inspraak voor ouders en jongeren. Ook heeft de wet enigszins bijgedragen aan een goed pedagogisch klimaat en een ongestoorde ontwikkeling, omdat ieder jeugdverblijf hiervoor een eigen beleid heeft geformuleerd. De toezichthouders kunnen controleren of de jeugdverblijven zich aan de regels houden. Er zijn ook – kleine – overtredingen geconstateerd, die veelal snel gecorrigeerd konden worden.

In hoeverre de wet heeft bijgedragen aan het zo goed mogelijk waarborgen van de veiligheid en de ongestoorde ontwikkeling van en het pedagogische klimaat voor kinderen die verblijven in een jeugdverblijf, kan door de toezichthouders echter slechts in beperkte mate in de dagelijkse praktijk waargenomen worden. De wetgever heeft er bewust voor gekozen om de vereisten die worden gesteld aan het kwaliteitskader niet dicht te regu-

leren. Dit sluit enerzijds aan bij de rol die de overheid ten aanzien van de jeugdverblijven voor zichzelf ziet: een basis om enige mate van toezicht te houden op een overigens particulier initiatief, vanwege de kwetsbare positie van kinderen. Anderzijds bevat het kwaliteitskader daardoor ruimte voor jeugdverblijven om hun eigen beleid vorm te geven en zich te ontwikkelen, waar de toezichthouder met een stimulerende houding ook een bijdrage aan kan leveren (zie de Toelichting Besluit Jeugdverblijven).

Wij concluderen echter dat de Wet op de Jeugdverblijven daarmee op twee gedachten hinkt. Enerzijds lichte kwaliteitseisen, anderzijds wel toezicht vanwege de kwetsbare positie van kinderen. Dit blijkt voor de inspecteurs een lastige en onbevredigende situatie. Binnen de huidige werkwijze wordt gecontroleerd of de jeugdverblijven aan de eisen voldoen, maar is het zicht op de veiligheidssituatie en het pedagogische klimaat in de praktijk van de jeugdverblijven nog beperkt. Dit heeft te maken met drie factoren:

1. De jeugdverblijven hebben de ruimte om hun eigen pedagogische beleid te formuleren;
2. De kwaliteitseisen zijn op hoofdlijnen en niet in observeerbare gedragstermen geformuleerd;
3. Er wordt door de toezichthouders nog weinig gebruik gemaakt van observatie van activiteiten in de praktijk, van het spreken van jongeren, ouders en andere betrokkenen, en ook worden er weinig onaangekondigde inspecties verricht.

Het toezicht mist dus concrete, observeerbare gedragstermen waarmee zij het pedagogische beleid van het jeugdverblijf kunnen beoordelen op basis van observatie in de praktijk. Bovendien wordt er weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheden die de wet biedt om te observeren en bijvoorbeeld met jongeren te spreken.

Uit de wet en bijbehorende toelichting spreekt de verwachting dat jeugdverblijven hun eigen beleid vormgeven en dit verder ontwikkelen, waaraan de toezichthouder met een stimulerende houding een bijdrage levert. De wet biedt de ruimte voor een verschuiving

van het accent op controle (voldoet het jeugdverblijf aan de gestelde eisen) naar een stimulerende benadering (samen de kwaliteitseisen uitwerken en feedback geven op basis van observatie in de praktijk).

Om dit te realiseren is het nodig om de kwaliteitseisen op een beperkt aantal indicatoren, in goed onderling overleg met de jeugdverblijven, uit te werken in observeerbare gedragstermen en meer gebruik te maken van de mogelijkheid tot observatie en het spreken van jongeren (en eventueel andere betrokkenen) om waar te kunnen nemen hoe aan die indicatoren in de praktijk vorm wordt gegeven. Goed onderling overleg is cruciaal, gezien de weerstand die wordt ervaren tegen observaties en het spreken met minderjarigen.

Deze vorm van 'stimulerend toezicht' lijkt recht te doen aan het particuliere karakter van de jeugdverblijven. Op landelijk niveau kunnen de gezamenlijke jeugdverblijven, overheid en toezichthouders vaststellen aan welke eisen de jeugdverblijven minimaal moeten voldoen en op welke gebied een individueel jeugdverblijf met de toezichthouder afspraken kan maken om het veilige pedagogische klimaat door te ontwikkelen.

Wij doen de volgende aanbevelingen, die binnen de huidige wet te realiseren zijn:

Aanbevelingen

1. Maak landelijke afspraken over de wijze waarop het accent verschoven kan worden naar een stimulerende benadering van toezicht, zonder afbreuk te doen aan de controlerende taken.
2. Formuleer op landelijk niveau in overleg met de jeugdverblijven gezamenlijk concrete minimumeisen voor veiligheidsprotocollen en indicatoren voor een goed pedagogisch klimaat, in termen die in de praktijk kunnen worden waargenomen.
3. Maak het spreken met minderjarigen en het observeren van activiteiten in de praktijk een vast onderdeel van het toezicht.

5.3 Burgerschapsvorming en participatie

In deze paragraaf komt de volgende vraag aan de orde: 'In hoeverre worden met de wet de burgerschapsvorming en de participatie in de samenleving van de jeugdigen in de jeugdverblijven bevorderd?

Uit ons onderzoek kunnen wij concluderen dat de invulling van burgerschapsvorming nog volop in ontwikkeling is. De wet heeft dit tot nu toe slechts in beperkte mate kunnen bevorderen. Pas in de zomer van 2018 is de handleiding burgerschapsvorming uitgebracht en hierin staan alleen de uitgangspunten. In sommige jeugdverblijven is het in de praktijk nog niet uitgekristalliseerd. Ondanks dat de jeugdverblijven het geen primaire taak vinden, wordt er door de meeste van hen wel actief vorm aan gegeven. Er zijn wel grote verschillen in de bijeenkomsten en activiteiten die er op dit onderwerp georganiseerd worden.

De begrippen rond burgerschap zijn niet scherp geformuleerd in de wet en het besluit, dus ieder geeft er op eigen wijze betekenis aan. De wet biedt een kader op hoofdlijnen, maar in de praktijk zouden op landelijk niveau afspraken gemaakt moeten worden tussen alle partijen over wat minimaal aan de orde moet komen bij burgerschapsvorming, bijvoorbeeld in themabijeenkomsten. Ook voor dit thema geldt dat toezichthouders hierdoor meer houvast krijgen om in de praktijk te observeren hoe burgerschapsvorming in bijvoorbeeld themalessen of discussiebijeenkomsten vorm krijgt.

Het is niet mogelijk om goed vast te stellen in hoeverre de wet de participatie van de jongeren in de samenleving substantieel heeft bevorderd. Participatie wordt uitgelegd als het volop meedoen in de samenleving. Jeugdverblijven zien goede onderwijsprestaties en het slagen op de arbeidsmarkt als ultieme vormen van participatie in de Nederlandse samenleving. Ook het organiseren van activiteiten in de wijk, het helpen van ouderen, of mensen in armoede, het organiseren van open dagen, buurtbazaars

(Kermes) en educatieve projecten samen met instellingen in de gemeente ziet men als participatie. Participatie is voor velerlei uitleg vatbaar. Wij concluderen dat er hooguit een kleine toename is van educatieve en ondersteunende projecten met partners in de gemeente.

1. Werk op landelijk niveau gezamenlijk uit wat de jeugdverblijven met burgerschapsvorming zouden moeten bereiken en welke thema's daarvoor minimaal aan de orde moeten komen.
2. Draag waar nodig zorg voor de ontwikkeling van de competenties van begeleiders van jeugdverblijven op dit thema en faciliteer die ontwikkeling vanuit de overheid.
3. Stimuleer uitwisseling tussen jeugdverblijven en scholen over burgerschapsvorming. De gemeente kan hierin een faciliterende rol spelen.

5.4 Controleerbaarheid en transparantie

In deze paragraaf beantwoorden wij de volgende vraag: 'In hoeverre heeft de wet het effect bereikt dat de controleerbaarheid en transparantie van de situatie in de jeugdverblijven is vergroot?'

Wij concluderen dat door de wet als vervolg op de vrijwillige toetsing de controleerbaarheid en de transparantie van de jeugdverblijven over het geheel genomen verder is toegewonnen, mede door het verplichtende karakter. Er is langzamerhand meer vertrouwen gegroeid tussen gemeenten, toezichthouders en jeugdverblijven. De toezichthouders zien dat de jeugdverblijven zich over het algemeen meewerkend opstellen. Soms gaat het toezenden van documenten wat traag, maar zij krijgen toegang tot alles wat nodig is om de wettelijke bepalingen te kunnen controleren.

Het toezicht is nu vooral gericht op de controle van de bepalingen volgens het toetsingskader (bijlage 3). Dit hangt samen met de bepalingen in de wet, die weinig houvast

bieden wat betreft de kwaliteitseisen die in de pedagogische praktijk te zien zouden moeten zijn. Zoals hiervoor ook aan de orde kwam, verkrijgen de inspecteurs door de huidige werkwijze geen goed beeld van de pedagogische praktijk in de jeugdverblijven en als zij een beter beeld zouden krijgen, mist er een handzaam kader met observeerbare gedragstermen. Wij concluderen dat de controleerbaarheid vergroot kan worden als het pedagogische beleid van het jeugdverblijf meer in observeerbare gedragstermen beschreven is en als het beleid in de praktijk geobserveerd en getoetst zou worden. Eventueel zouden – in onderling overleg – landelijk vastgestelde minimumeisen hierbij extra houvast kunnen bieden.

Onaangekondigd

Onaangekondigd bezoek of onaangekondigde onderdelen in het bezoek, maken het mogelijk om beter onderbouwde uitspraken te doen over het pedagogische klimaat en de ongestoorde ontwikkeling van de minderjarigen. Het behoort bij de standaardinstrumenten van de toezichthouder. In de geest van de wet zou het bij het particuliere karakter van de jeugdverblijven passen om onderling goede afspraken te maken over de wijze waarop onaangekondigd bezoek kan plaatsvinden. Een gedoseerd gebruik van dit middel is nodig om de jeugdverblijven niet onnodig zwaar te belasten.

Frequentie

De wet vereist dat de toezichthouder tenminste eenmaal per jaar een bezoek aan het jeugdverblijf brengt. Wij concluderen uit ons onderzoek dat het jaarlijkse bezoek op zich een goede frequentie is, maar dat in de praktijk flexibel om kan worden gegaan met de uitgebreidheid van een inspectie. Wanneer de toezichthouder inschat dat de risico's op overtredingen laag zijn, kan de intensiteit worden vermindert.

Handhaving

De handhaving verloopt volgens de respondenten uit onze steekproef zonder noemenswaardige problemen. De jeugdverblijven werken volgens de gemeenten en toezichthouders in het algemeen goed mee om aan alle eisen te voldoen. De wet heeft daar als een 'stok achter de deur' aan bijgedragen. Op grond van het inspectierapport kunnen gemeenten besluiten te handhaven. Gemeenten maken soms gebruik van handhavingsbrieven als er onregelmatigheden zijn aangetroffen. Er wordt meestal een termijn gesteld. Op de gemeente Rotterdam na hebben gemeenten geen handhavingsbeleid. De meeste geïnterviewde gemeenten hebben de indruk dat een apart beleid niet nodig is.

Aanbevelingen

1. Vergroot de controleerbaarheid en transparantie door in onderling overleg tussen toezicht en jeugdverblijf het pedagogisch beleid van het jeugdverblijf op een aantal kernpunten in observeerbare gedragstermen te beschrijven en toets deze termen in de praktijk door observatie en gesprekken met betrokkenen.
2. Maak als toezicht gedoseerd gebruik van onaangekondigd bezoek, of onaangekondigde elementen tijdens een aangekondigd bezoek.
3. Ontwikkel als toezichthouders een model om de mate van intensiteit van het toezicht te bepalen en pas dit in de praktijk toe.

5.5 Dialoog

In deze paragraaf beantwoorden wij de volgende vraag: 'In hoeverre heeft de wet het effect bereikt dat door de wet de dialoog tussen het jeugdverblijf en de gemeente is vergroot?'

Wij concluderen dat de wet de dialoog tussen gemeenten en het jeugdverblijf slechts in beperkte mate heeft vergroot. De goede contacten die er zijn, dateren meestal al uit de

periode van voor de wet. Er zijn wel positieve ervaringen, maar die zijn afkomstig van een minderheid. Slechts zes van de zeventien gemeenten zouden regelmatig contact hebben met de jeugdverblijven. Dat beeld wordt bevestigd in onze steekproef. Een aantal gemeenten geeft zelf aan dat het geen grote prioriteit heeft. Zij zien geen directe noodzaak tot het intensiveren van het contact en laten de contacten met het jeugdverblijf aan de GGD over. De jeugdverblijven zelf zouden een regelmatig contact met de gemeente wel willen stimuleren.

Blijkens de toelichting in het Besluit Jeugdverblijven had de wetgever de bedoeling om de in ontwikkeling zijnde beleidspraktijk mede door gemeenten en de lokale jeugdverblijven gezamenlijk verder vorm te laten geven. Het lijkt ons dat hiervoor minimaal eens per jaar gestructureerd overleg nodig is. Hierdoor kan bij de doorontwikkeling rekening worden gehouden met de lokale context. Het toenemende contact tussen de betrokken partijen zal naar verwachting leiden tot een situatie waarin er individueel zicht en sturing vanuit de gemeente is ten behoeve van de veiligheid en het welzijn van de minderjarigen. Door de praktijk en het toezicht erop samen vorm te geven blijft de gemeente het private karakter van de jeugdverblijven erkennen.

Aanbevelingen

1. Zorg als gemeente – los van het toezicht - voor minimaal eenmaal per jaar regulier overleg met het jeugdverblijf of de jeugdverblijven in de gemeente.
2. Stimuleer vanuit het rijk de aanwezigheid van gemeenten op landelijke bijeenkomsten en bespreek daar de mogelijkheden voor meer dialoog op lokaal niveau.

5.6 Onbedoelde neveneffecten van de wet

Er is ons gevraagd om te onderzoeken of er onbedoelde neveneffecten van de wet zijn, en als die er zijn, hoe zij weggenomen kunnen worden.

Er worden door de respondenten slechts enkele onbedoelde negatieve en positieve neveneffecten van de Wet op de Jeugdverblijven genoemd.

Negatieve neveneffecten

Een onbedoeld neveneffect is dat de jeugdverblijven de wet, in vergelijking met het vrijwillige toetsingskader dat de jaren voorafgaand aan de wet functioneerde, hebben ervaren als meer dwang en controle vanuit een bepaald wantrouwen. Het vrijwillige kader functioneerde naar hun idee goed en een 'stok achter de deur' was naar hun idee niet nodig. Ook toezichthouders hebben gemerkt dat door de wet het zorgvuldig opgebouwde vertrouwen onder druk is komen te staan. Wij concluderen dat juist omdat de wet veel ruimte biedt en geen gedetailleerde kwaliteitscriteria kent, vertrouwen nodig is om goed toezicht te kunnen houden en het belang van het kind gezamenlijk voorop te kunnen stellen.

De regeldruk wordt door alle ECN-jeugdverblijven uit de steekproef als een behoorlijk negatief neveneffect ervaren. Zij zijn van mening dat van hen dezelfde inzet en deskundigheid wordt verwacht als van publieke gesubsidieerde organisaties. Deze particuliere jeugdverblijven moeten het echter vooral hebben van de vrijwillige inzet en van medewerkers die veel werk verzetten in hun vrije tijd. Zij ervaren het als belastend dat zij binnen bepaalde termijnen allerlei documenten moeten aanleveren. Wij hebben gemerkt dat toezichthouders de belasting voor de jeugdverblijven laag proberen te houden.

Wij constateren dat de jeugdverblijven geen subsidie of andere bijdragen vragen aan de overheid, maar dat de overheid wel veel vragen heeft aan de jeugdverblijven. In het

belang van de kinderen is dat terecht, maar het vergt blijvende aandacht om de balans niet door te laten slaan door disproportionele verwachtingen.

In andere paragrafen hebben wij deze en de hierboven genoemde aanbeveling opgenomen.

Positieve neveneffecten

Een positief effect is dat de jeugdverblijven, ondanks de aanvankelijke weerstand tegen de wet, willen blijven meewerken aan de kwaliteit. Met het wettelijk kader voelen de jeugdverblijven zich erkend. Het feit dat er door de GGD toezicht wordt gehouden heeft een geruuststellend effect op gemeenten, omwonenden en ook enigszins op de ouders.

5.7 Vergelijking met andere sectoren

Wat zijn de voor- en nadelen van de vorm en praktijk van het toezicht op de jeugdverblijven ten opzichte van het toezicht op enigszins vergelijkbare sectoren als de kinderopvang en de schippersinternaten?

Na vergelijking van het toezicht in de jeugdverblijven met het toezicht in de kinderopvang, de schippersinternaten en de opvang van AMV-ers, kunnen wij concluderen dat het toezicht op de jeugdverblijven redelijk intensief is. Het betreft immers particulier gefinancierde instellingen in het privé domein, die werken met vrijwilligers en medewerkers die niet altijd een relevante opleiding hebben genoten. Bij de schippersinternaten is het toezicht veel minder frequent en bij de AMV-ers is er toezicht op veel minder indicatoren. Het nadeel van een lagere frequentie kan zijn dat er minder zicht is op de praktijk. Een voordeel voor de internaten is dat zij minder belast worden. Toezicht op een beperkt aantal factoren biedt een minder gedetailleerd zicht op de praktijk, maar maakt de uitvoerbaarheid eenvoudiger en is minder belastend voor de opvang van minderjarigen.

Voor zover wij kunnen nagaan is er in geen van deze twee sectoren sprake van toezicht op de burgerschapsvorming. Voor deze sectoren is dit eveneens een voordeel omdat het minder belastend is. De meer gedetailleerde kwaliteitseisen voor de kinderopvang en schippersinternaten passen bij een gesubsidieerde instelling, waar professionals werken met jongere kinderen.

Voordelige aspecten die het toezicht op de jeugdverblijven mogelijk van de sector van schippersinternaten kan overnemen:

- de kwaliteitseisen en het toezichtkader zijn in onderling overleg bepaald;
- er is minder frequent toezicht;
- tijdens toezicht wordt geobserveerd en gesproken met alle betrokkenen.

Aanbeveling

Zorg ervoor dat de kwaliteitseisen niet verder worden uitgebreid. In vergelijking met bovengenoemde sectoren zou dat buiten proportie zijn. Zoals hiervoor is genoemd, kunnen sommige kwaliteitseisen in onderling overleg beter observeerbaar worden gemaakt en kan er een minimumvariant met concrete indicatoren worden afgesproken, zonder daarmee de belasting voor de jeugdverblijven groter te maken.

5.8 Tot slot

Wij kunnen stellen dat de wet heeft bijgedragen aan de controleerbaarheid van het beleid van de jeugdverblijven om een veilig pedagogisch klimaat te bieden. De GGD kan goed beoordelen of aan een aantal vereisten wordt voldaan, zoals de Verklaringen Omtrent Gedrag, vertrouwenspersonen, etc. Maar het toezicht op de uitvoering in de pedagogische praktijk komt nog niet goed genoeg van de grond. Dit hangt samen met het feit dat de wet geen dichtgetimmerde kwaliteitseisen kent en het toezicht concrete handvatten voor observatie van het pedagogisch klimaat ontbeert.

Wij hebben gemerkt dat de jeugdverblijven intrinsiek gemotiveerd zijn om te werken aan een veilig pedagogisch klimaat. In het algemeen zijn zij echter geen voorstander van observaties bij activiteiten, interviews met minderjarigen en onaangekondigd bezoek van de inspectie. Zij vinden dat niet passen bij een particulier initiatief. Toch kan er geen onafhankelijk toezicht zijn, zonder een goed beeld van de praktijk. Het is nog zoeken naar een goed evenwicht tussen controlerend en stimulerend toezicht. Dat laatste vergt openheid en transparantie. Reden temeer om het accent vanuit het toezicht te verschuiven van een controlerende naar een nog meer ondersteunende en stimulerende benadering. Dat kan de openheid en de motivatie om samen te zoeken naar verbeterpunten juist vergroten.

Een accentverschuiving van controlerend naar meer stimulerend toezicht kan ervoor zorgen dat er meer zicht komt op de praktijk. Dat kan door in onderling overleg tussen toezichthouder en jeugdverblijf het pedagogisch beleid van het jeugdverblijf op een aantal kernpunten in observeerbare gedragstermen te beschrijven en deze te toetsen in de praktijk door observatie en gesprekken met betrokkenen.

Wat betreft de transparantie: een aantal van de jeugdverblijven heeft de deur meer open gezet en een aantal andere is nog wat afwachtend. Bij sommige jeugdverblijven is zichtbaar dat het contact met gemeenten, lokale netwerken en scholen intensiever wordt. Meer contact met de gemeente en scholen van de minderjarigen is aan te bevelen.

Bijlage 1: Jeugdverblijven in Nederland

ECN verblijven	Gemeente	J/M	Aantal jongeren	Bijzonderheden
Stichting Rozentuin	Almelo	Jongens	onbekend	
Stichting Eemsvoord	Amersfoort	Jongens	8 (2018)	
Stichting Ufuk	Amsterdam Oost	Meisjes	39 (2018)	
Stichting Ekmel	Amsterdam West	Jongens	53 (2018)	
Stichting Erdem	Amsterdam West	Meisjes	43 (2018)	
Stichting Elmas	Arnhem Noord	Meisjes	23 (2018)	
Stichting Lale	Arnhem Zuid	Jongens	57 (2018)	
Stichting Respect	Breda	onbekend	onbekend	Geen inspectie geweest
Stichting Zonnebloem	Den Bosch	onbekend	onbekend	Geen inspectie geweest
Stichting Haagseveld	Den Haag	Meisjes	16 (2018)	
Stichting Fazilet	Dordrecht	Jongens	30 (2018)	
Stichting Seda	Dordrecht	Meisjes	19 (2019)	
Stichting Ender	Enschede	Jongens	3 (2018)	
Stichting Sedef	Helmond	Meisjes	22 (2018)	
Stichting Mozaik	Nijmegen	Jongens	12 (2016)	
Vereniging ABI	Rotterdam West	Jongens	40 (2019)	
Stichting Manolya	Rotterdam Zuid	Meisjes	30 (2018)	
Stichting Olgun	Soest	Meisjes	onbekend	
Stichting Vefa/St. EC OH	Utrecht	Meisjes	20 (2018)	
Stichting Oranje Horizon	Utrecht	Jongens	76 (2019)	
Stichting Schakel	Venlo	Jongens	10 (2018)	
Stichting Mizaan	Zaandam	Jongens	15 (2019)	

Verblijven voor kinderen van expats		J/M	Aantal jongeren	Bijzonderheden
Bas Bouwlust	Den Haag	Gemengd	7 (2019)	Stopt in september 2019
Internationale School Eerde	Ommen	Gemengd	35 (2017)	

Verblijven van Milli Görüs		J/M	Aantal jongeren	Bijzonderheden
Schoolinternaat El-Biruni	Rotterdam	Jongens	7 (2019)	Tijdelijk gesloten, stopt mogelijk definitief

Bijlage 2: Vergelijking vrijwillig en wettelijk kader

Hieronder de vergelijking van de Wet op de Jeugdverblijven met het vrijwillig kwaliteitskader dat tot medio 2016 gebruikt werd.

1 Begripsbepaling

1 Thema

Voldoet de instelling aan begripsbepaling jeugdverblijf?

Wet

- Instelling die niet door de Nederlandse overheid wordt bekostigd
- In de instelling overnachten tenminste 4 minderjarigen gedurende een halfjaar meer dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband. Hier moeten schoolvakanties buiten beschouwing worden gehouden.
- In de wet wordt de term “jeugdverblijf” gehanteerd: “inrichting, niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijke voorschrift bekostigd, waar ten minste vier minderjarigen elk gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten familie of gezinsverband overnachten of naar verwachting zullen overnachten”

Afwijkend in vrijwillige kader

- Definitie term “instelling”: “individuen of groepen die een privaat gefinancierde instelling beheren. In de praktijk kunnen de beheerders de vorm van een stichting, vereniging of een andere rechtspersoonlijkheid hebben die geregistreerd zijn in het betreffende register van de Kamer van Koophandel”
- Er wordt een beperking gelegd op om wat voor kinderen het gaat: “*Het betreft hier kinderen die regulier voortgezet onderwijs volgen.*”
- Definitie “toezicht(houder)”: “Toezicht als onderdeel van het kwaliteitskader. Aan de hand van het door de brancheorganisatie in oprichting en de (landelijke)

GGD te ontwikkelen toetsingskader kunnen de lokale GGD-en in opdracht van de gemeenten en in samenwerking met de brancheorganisatie gezamenlijk uitvoering geven aan het toezicht.”

2 Waarborgen van de veiligheid van kinderen

2A Thema

Veilige en gezonde werk en leefomgeving

Wet

- Aanwezigheid van een gediplomeerd EHBO-er
- Motivering verhouding aantal vrijwilligers op minderjarigen
- Wijze van zorg voor een veilig en gezond leefklimaat in het jeugdverblijf.
Waaronder:
 - Agressie en discriminatie
 - Alcohol en drugs
 - Kindermishandeling
 - Pesten
- Waarborg dat de houder van het verblijf of een vervanger altijd bereikbaar is.

Afwijkend in vrijwillige kader

- In het kwaliteitskader staat dat er gestreefd moet worden naar dat altijd een geschoolde BHV medewerker aanwezig is, in plaats van zoals in de wet er altijd een EHBOer moet zijn.
- In het kwaliteitskader staat dat er voldoende medewerkers/vrijwilligers de benodigde herhalingscursussen BHV/EHBO moeten volgen, wat in de wet niet terugkomt.

- In het kwaliteitskader staat dat de instelling een ontruimingsplan heeft die door de brandweer is gezien, het brandblusapparatuur en brandmeldsystemen worden periodiek gecontroleerd en jaarlijks vindt er een ontruimingsoefening plaats en deze wordt geëvalueerd. Dit staat niet in de wet.
- In het kwaliteitskader staat niet dat er gewaarborgd moet worden dat de houder van het verblijf of vervanger altijd bereikbaar is en ook de motivering van de verhouding aantal vrijwilligers op minderjarigen staat niet in het kader

2B Thema

Klachtenbeleid voor ouders en minderjarige

Wet

- Helder bij wie een klacht neergelegd kan worden.
- Helder binnen welke termijn een mondelinge of schriftelijke klacht wordt afgehandeld (zie Artikelsgewijze toelichting, Artikel 4, pagina 9 van Besluit jeugdverblijven).
- Klacht wordt door onafhankelijk persoon behandeld.
- Jaaroverzicht van behandelde ingediende klachten.
- Waarborg dat ouders, minderjarige, werknemers en vrijwilligers op de hoogte van het klachtenbeleid.

Afwijkend in vrijwillige kader

- Staat niet in het kader dat de klachten door een onafhankelijk persoon moeten worden behandeld.
- Staat niet in het kader dat helder moet zijn bij wie een klacht neergelegd kan worden (wel dat bekend moet zijn wie de vertrouwenspersoon is en hoe deze te bereiken is).
- Staat niet in het kader dat er een jaaroverzicht gemaakt moet worden van de behandelde klachten.

2C Thema

Personeelsbeleid

Wet

- In de kwaliteitsvoorschriften staan taken en functies inclusief verantwoordelijkheden en bevoegdheden van werknemers en vrijwilligers vermeld.
- Aannamebeleid met daarin gewenste competenties voor nieuwe werknemers en vrijwilliger (onderscheiden van elkaar).

Afwijkend in vrijwillige kader

- In het kader staat ook dat in het aannamebeleid moet staan wat de gevraagde pedagogische competenties zijn voor nieuwe medewerkers cq vrijwilligers.
- Daarnaast staat in het kader ook dat de instelling aandacht moet besteden aan verzuim en reïntegratie, wat niet in de wet staat.

2D Thema

Bezit Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG)

Wet

- Houder dient voor alle structurele betrokkenen in het jeugdverblijf VOG aan te vragen en in bezit te hebben.

Afwijkend in vrijwillige kader

- Anders: de wet zegt “structurele betrokkenen” en het kader maakt onderscheid tussen bestuursleden, beroepskrachten en structurele vrijwilligers:
- De instelling heeft de volgende zaken met betrekking tot de Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) gewaarborgd:
 - De bestuursleden zijn in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag niet ouder dan 2 maanden voor indiensttreding

- De beroepskrachten (indien in dienst) zijn in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag niet ouder dan 2 maanden voor indiensttreding.
- Structurele vrijwilligers zijn in het bezit van een Verklaring Omtrent het Gedrag voor de aanvang van werkzaamheden.

3 Ongestoorde ontwikkeling van de kinderen

3A Thema

Vastgesteld kwaliteitskader en beleid

Wet

- Zoals bedoeld in artikel 3: meldplicht, vertrouwenspersoon, VOG, bestuurslaag gemeente geëquipeerd voor houden van toezicht, bezoek toezichthouder 1x p.j., sluitingsbevoegdheid burgemeester.

3B Thema

Waarborgen van ontwikkeling

Wet

- Beschreven in pedagogisch beleidsplan, oa de mogelijkheden voor minderjarige tot de ontwikkeling van hun persoonlijke en sociale competenties.

Afwijkend in vrijwillige kader

- Ontwikkeling van het kind komt alleen op de volgende manier terug in het kwaliteitskader:
 - de instelling verwijst door naar netwerkorganisaties bij zorgen over ontwikkeling en gezondheid van een kind.
 - er is kennis van de relevante samenwerkingsorganisaties in de gemeente.

4 Pedagogisch klimaat, waaronder burgerschapsvorming

4A Thema

Missie en doelen jeugdverblijf

Wet

In het kwaliteitskader betreffende de missie en de visie van het jeugdverblijf staan beschreven:

- Doelen van het verblijf.
- Normen en waarden die in het jeugdverblijf worden gehanteerd en die de houder aan de minderjarige wil meegeven.
- Beschrijving doelgroep.
- Bestaansrecht, waarom is het jeugdverblijf opgericht, welke doelen en ambities (zie Artikelsgewijze toelichting, Artikel 2, pagina 8 van Besluit jeugdverblijven).

Afwijkend in vrijwillige kader

Anders dan in de wet (extra):

- Missie en visie worden op de volgende punten extra uitgewerkt: De missie bevat ook het werkerterrein en intenties. Daarnaast is het uitgangspunt bij de normen, waarden en overtuigingen de oriëntatie op de Nederlandse samenleving.
- De visie bevat een consistente blik op de toekomst van de instelling, geeft gewenste situaties aan. De visie bevat ook de volgende twee elementen die niet in de wet terugkomen: kernwaarde/signatuur van de instelling en kernkwaliteit van de instelling.
- De instelling beschrijft de organisatiestructuur (met een organogram) en overleg- en besluitvormingsstructuur: instellingen beschrijven de overlegvormen die er zijn binnen de instelling en instellingen beschrijven besluitvormingsprocessen
- Het beschrijven van de doelgroep wordt niet genoemd in het kader.

4B Thema

Pedagogisch beleidsplan bevat een beschrijving van:

Wet

- De wijze waarop emotionele veiligheid van minderjarige in het jeugdverblijf wordt gewaarborgd.
- De mogelijkheden voor minderjarige tot de ontwikkeling van hun persoonlijke en sociale competenties.
- De wijze waarop invulling gegeven wordt aan burgerschapsvorming.
- De invulling van straffen, schorsen en verwijderen.
- Het gebruik van sociale media.

Afwijkend in vrijwillige kader

Anders in het kwaliteitskader:

Het pedagogisch beleidsplan beschrijft:

- De pedagogische visie en uitgangspunt De instelling beschrijft haar visie op het pedagogisch klimaat en hoe deze visie in de praktijk vorm krijgt. Bij het beschrijven van de pedagogische visie wordt in iedere geval aandacht besteed aan:
 - De uitgangspunten (signatuur) van de instelling.
 - Personeelsbezetting per team.
- Pedagogisch beleid, schoolbegeleiding, verhouding instelling/ouders/school, verplichtingen die voortvloeien uit de Leerplichtwet, huisregels, activiteiten, vrije tijdsbesteding, medewerkers- en vrijwilligersbeleid, rondleiding en kosten.
- De wijze waarop emotionele veiligheid van minderjarige in het jeugdverblijf wordt gewaarborgd en de mogelijkheden voor minderjarige tot de ontwikkeling van hun persoonlijke en sociale competenties uit de wet staan niet in het kwaliteitskader.

Controleerbaarheid en transparantie vergroot

5A Thema

Leesbaarheid en begrijpelijkheid kwaliteitsvoorschriften

Wet

- Voorschriften zijn leesbaar en begrijpelijk en worden ter beschikking gesteld aan werknemers, vrijwilligers, minderjarige en ouders.

Afwijkend in vrijwillige kader

Komt niet terug in het kwaliteitskader dat de voorschriften leesbaar en begrijpelijk moeten zijn.

Wel staat er dat de instelling in ieder geval de volgende elementen opneemt in de beschrijving van het primair proces:

Medewerkers moeten bekend zijn met algemene informatieverstrekking aan ouders en jongeren en protocollen omtrent:

- agressie en discriminatie,
- alcohol en drugs,
- straffen, schorsen en verwijderen,
- pesten,
- sociale media en kindermishandeling.

5B Thema

Verslaglegging ten aanzien van beleid en doelstellingen van het jeugdverblijf

Wet

- Omschrijving waarop beleid jaarlijks wordt geëvalueerd + eventuele aanpassingen. Gedacht kan worden aan een jaarverslag, waarin het beleid (jaarplan)

van het afgelopen jaar wordt geëvalueerd. Het inspectierapport zou kunnen dienen als input voor evaluatiegesprekken. Ook kunnen ouders, de verblijvende minderjarigen, de werknemers of vrijwilligers worden geconsulteerd. (zie Artikelsgewijze toelichting, Artikel 5, pagina 9 van Besluit jeugdverblijven)

Afwijkend in vrijwillige kader

De instelling maakt jaarlijks een “jaarplan” en een “jaarverslag” op

5C Thema

Positie en betrokkenheid minderjarige/ouders

Wet

- Mogelijkheid tot inspraak t.a.v. beleid jeugdverblijf (Ouderraad of Jongerenraad).
- 1x per jaar evaluatiegesprek met ouders over beleid en/of de minderjarige.
- Ouders en minderjarige hebben beschikking over kwaliteitsvoorschriften.
- Aanwezigheid en bereikbaarheid van een onafhankelijk contactpersoon (vertrouwenspersoon), beschrijving van de taken en waarborgen van de onafhankelijkheid.
- De wijze van schriftelijke bekendmaking aan de ouders en minderjarigen wie de vertrouwenspersoon is (zie Artikel 3.d, pagina 2 van Besluit jeugdverblijven).

Afwijkend in vrijwillige kader

Anders dan de wet:

- 1x per jaar een evaluatiegesprek met ouders over beleid en/of de minderjarige en ouders en minderjarige hebben beschikking over kwaliteitsvoorschriften zoals in de wet staat, staat niet in het kader.
- Tweejaarlijkse periodieke meting van tevredenheid onder ouders, kinderen en medewerkers ter verbetering van de kwaliteit.

- De wijze van schriftelijke bekendmaking aan de ouders en de minderjarigen wie de vertrouwenspersoon is, staat wel in de wet maar niet in het kader.
- Over de aanwezigheid van de vertrouwenspersoon staat niets vermeld in het kader.

5D Thema

Jaarlijks bezoek van de toezichthouder (Inspectie)

Wet

- Uitvoering van de jaarlijkse bezoeken van de toezichthouder.
- Rapportage van de resultaten van het bezoek.

Afwijkend in vrijwillige kader

Staat niks over in het kwaliteitskader.

Bij Uitvoering van toezicht staat dat aan de hand van het toezichtskader de lokale GGD en in opdracht van de gemeenten en in samenwerking met de brancheorganisatie gezamenlijk uitvoering geven aan het toezicht

Bevorderen (vergroten) van de dialoog tussen jeugdverblijf en gemeente

6 Thema

Dialoogvorming tussen JV en (bestuurslaag)gemeente vergroten

Wet

- Tijdens contact (over rapportage) gemeente en JV is burgerschap een onderwerp
- Gemeente gaat het gesprek aan met het JV over het kwaliteitskader.

Afwijkend in vrijwillige kader

Komt niet terug in het kwaliteitskader

Uitvoerings en handhavingsaspecten

7 Thema

Uitvoerings- en handhavingsaspecten

Wet

- Meldplicht.
- Recht op binnentreding.
- Bevoegdheid burgemeester om jeugdverblijf te sluiten.

Afwijkend in vrijwillige kader

Niet in het kwaliteitskader

Toezicht op jeugdverblijven

8 Thema

Uitvoering van het toezicht op jeugdverblijven

Wet

- Jaarlijks bezoek op locatie van 2 uur.
- Rol gemeente (= opdrachtgever uitvoeren inspectiebezoek).
en GGD (= uitvoerder inspectie).
- Rapportage.
- Tijd hoor-wederhoor.
- Handhaving.

Afwijkend in vrijwillige kader

- Gemeente is opdrachtgever in samenwerking met de brancheorganisatie

Bevorderen participatie (m.n. door burgerschapsvorming)

9 Thema

Wet

- Activiteiten en projecten worden georganiseerd in het kader van burgerschapsvorming, waarin bijvoorbeeld aandacht is voor bevorderen maatschappelijke en politieke participatie, versterken van sociale samenhang in de buurt, behandelen van maatschappelijke vraagstukken.
- Er wordt een positieve bijdrage aan burgerschapsvorming verwacht, ter bevordering van de sociale integratie (zie Artikelsgewijze toelichting, Artikel 8, pagina 11 van Besluit jeugdverblijven).

Afwijkend in vrijwillige kader

Anders:

- De instelling bevordert burgerschapsvorming en beschrijft in haar pedagogische visie hoe dit vorm krijgt.
- De instelling ontplooit sociale activiteiten (sportdag, opendag etc.) in de buurt. Binnen de onderwijsondersteunende rol van de instellingen wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van de Nederlandse taal.

Wetsartikelen die niet in het kwaliteitskader terug te vinden zijn

10 Thema

- Artikel 2: de houder doet van het in stand houden van een jeugdverblijf onverwijld eenmalig mededeling aan het college.
- Artikel 5, Artikel 7 t/m 14.

Extra domeinen in het kwaliteitskader die niet in de wet genoemd worden

11 Afwijkend in vrijwillige kader

Domein 3: kwaliteit

Elementen die niet terugkomen in de wet:

De beschrijving van het primair proces betreft de procesbeschrijving van het (uitvoerende) werk van de medewerkers op de werkvloer. Hierbij beschrijft de instelling in iedere geval de route van “inschrijving en intake”.

Inschrijving en intake: De instelling neemt in ieder geval de volgende elementen op:

- Wenperiode (er worden afspraken gemaakt over de wenperiode)
- Plaatsingsovereenkomst. Bij plaatsingsovereenkomst is het van belang dat het principe van drie keer “ja” wordt gehanteerd (instemming instelling, ouder en jongere).
- Inschrijving GBA: Instellingen wijzen ouders erop dat hun kinderen overeenkomstig de GBA ingeschreven dienen te staan op het adres van de instelling.

Verbeteren kwaliteit: De instelling beschrijft hoe de kwaliteit van de dienstverlening continu verbeterd kan worden. Met betrekking tot het verbeteren van de kwaliteit dient de instelling minstens aan het volgende te voldoen:

- tweejaarlijkse periodieke meting van tevredenheid onder ouders, kinderen en medewerkers.
- jaarlijkse visitatie collega-instellingen.

Bijlage 3: Toetsingskader

Hieronder staan de eisen uit de wet- en regelgeving die als toetsingskader worden gebruikt door de toezichthouder.

Domein 0 Jeugdverblijf

Jeugdverblijf in de zin van de wet, Art.1 Wet; Art. 1 Besluit

De instelling is niet door een Nederlandse overheid of krachtens een wettelijk voorschrift bekostigd.

In de instelling overnachten ten minste vier minderjarigen elk gedurende een half jaar meer dan de helft van de tijd buiten familie- of gezinsverband, of zullen dit naar verwachting doen.

Domein 1 Algemeen

Kwaliteitskader Art.3 Wet; Art.9 Besluit

Het jeugdverblijf heeft een kwaliteitskader met kwaliteitsvoorschriften.

De kwaliteitsvoorschriften zijn voor de werknemers, vrijwilligers, jongeren en hun ouders leesbaar en begrijpelijk.

Het jeugdverblijf stelt het kwaliteitskader met kwaliteitsvoorschriften ter beschikking aan werknemers, vrijwilligers, jongeren en hun ouders.

De houder draagt zorg dat binnen het jeugdverblijf voldaan wordt aan de kwaliteitsvoorschriften.

Missie en Visie Art.3 Wet; Art.2 Besluit

De missie en visie van de het jeugdverblijf zijn duidelijk omschreven in het kwaliteitskader.

Domein 1 Algemeen

De missie en visie omvatten:
de doelen van het jeugdverblijf;
de normen en waarden van het jeugdverblijf;
een beschrijving van de doelgroep van het jeugdverblijf.

Verslaglegging beleid Art.3 Wet; Art.5 Besluit

In het kwaliteitskader staat beschreven hoe het beleid jaarlijks wordt geëvalueerd en eventueel aangepast.

Over elk afgelopen schooljaar stelt de instelling een evaluatie van de kwaliteitsvoorschriften uit het kwaliteitskader op, voor 1 januari van het daaropvolgende schooljaar. De wijze waarop de evaluatie wordt vormgegeven, is vrij.

Domein 2 Veiligheid

Veilige en gezonde werk- en leefomgeving Art.3 Wet; Art.6 Besluit

Het jeugdverblijf geeft in het kwaliteitskader aan hoe zij zorgdraagt voor een veilige en gezonde werk- en leefomgeving.

Handelen in geval van calamiteiten Art.3 Wet; Art.6 Besluit

Er is te allen tijde minimaal één werknemer of vrijwilliger aanwezig met een geldig EHBO-diploma.

Het jeugdverblijf motiveert in het kwaliteitskader de verhouding tussen het aantal medewerkers en het aantal gelijktijdig aanwezige jongeren².

De kwaliteitsvoorschriften beschrijven hoe is gewaarborgd dat de houder, dan wel diens vervanger, te allen tijde bereikbaar is.

Afspraken Art.3 Wet; Art.6 Besluit

Het jeugdverblijf legt in het kwaliteitskader afspraken vast m.b.t. de volgende onderwerpen:

- agressie en discriminatie,
- alcohol en drugs,
- pesten,
- kindermishandeling³.

De houder van het jeugdverblijf zorgt er voor dat medewerkers, jongeren en hun ouders bekend zijn met de inhoud van deze afspraken.

De medewerkers handelen naar deze afspraken.

Domein 3 Inspraak en klachtenbeleid

Positie en betrokkenheid jongeren en hun ouders Art.3 Wet; Art.3 Besluit

In het kwaliteitskader staat:

- wat de mogelijkheden zijn tot inspraak en betrokkenheid van minderjarigen en ouders ten aanzien van het beleid van het jeugdverblijf;
- dat het jeugdverblijf ten minste eenmaal per jaar⁴ evaluatiegesprekken houdt met de ouders;
- hoe het jeugdverblijf de kwaliteitsvoorschriften ter beschikking stelt aan de jongeren en hun ouders;
- Hoe het jeugdverblijf aan de jongeren en hun ouders schriftelijk bekend maakt wie de vertrouwenspersoon is en hoe deze is te bereiken;
- hoe de vertrouwelijkheid en onafhankelijkheid van deze persoon is gewaarborgd en wat de taken en de bevoegdheden van deze persoon zijn.

Klachtenbeleid Art.3 Wet; Art.4 Besluit

Het kwaliteitskader omvat een klachtenprocedure voor jongeren en hun ouders.

De klachtenprocedure beschrijft in ieder geval:

- bij wie een klacht wordt ingediend;
- dat behandeling van een klacht geschiedt door een persoon die niet bij de gedraging waarop de klacht betrekking heeft, betrokken is geweest;
- binnen welke termijn de klacht wordt behandeld;
- dat er jaarlijks⁵ schriftelijk verslag wordt gedaan over de behandeling van de ingediende klachten;
- en de wijze waarop wordt gewaarborgd dat ouders, minderjarigen, werknemers en vrijwilligers op de hoogte zijn van het klachtenbeleid.

Vertrouwenspersoon jongeren en hun ouders Art.4 Wet; Art.3 Besluit

Het jeugdverblijf heeft een vertrouwenspersoon voor jongeren en hun ouders.

De onafhankelijkheid van de vertrouwenspersoon is gewaarborgd.

2 Uit het vrijwillig toezicht is gebleken dat één werknemer/vrijwilliger op twintig minderjarigen een werkbaar norm is. (Besluit op de jeugdverblijven, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 6)

3 Als handreiking kunnen de houders van een jeugdverblijf gebruik maken van een model «algemeen beleidsplan» en protocollen «ongewenst gedrag», «alcohol en drugs», «kindermishandeling» en «pesten», ontwikkeld voor het vrijwillig toezichtstraject. Deze modellen kunnen elektronisch ter beschikking worden gesteld. Dit wordt gecommuniceerd met de jeugdverblijven. (Besluit op de jeugdverblijven, Artikelsgewijze toelichting, Artikel 6)

4 De toezichthouder leest 'jaar' hier als 'schooljaar'.

5 De toezichthouder leest 'jaarlijks' hier als 'van elk afgelopen schooljaar'.

Domein 3 Inspraak en klachtenbeleid

De vertrouwenspersoon is niet de houder en is op geen enkele wijze werkzaam voor de houder.

De vertrouwenspersoon is geen bloed- of aanverwant t/m 3e graad of de wettelijke vertegenwoordiger van een jongere in het jeugdverblijf.

Domein 4 Personeelsbeleid

Taak- en functieomschrijving Art.3 Wet; Art.7 Besluit

De taak- en functieomschrijving omvat van alle medewerkers en vrijwilligers een actuele omschrijving van taken en functies, inclusief de bijbehorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Medewerkers- en vrijwilligersbeleid Art.3 Wet; Art.7 Besluit

Het kwaliteitskader omvat een aannamebeleid dat de gewenste competenties omvat voor nieuwe medewerkers en vrijwilligers.

Verklaring omtrent het gedrag (VOG) Wet, Art.6

De houder is in het bezit van een verklaring omtrent het gedrag ten aanzien van zichzelf en van een ieder die in het jeugdverblijf niet-incidenteel in contact kan komen met de minderjarigen of hun ouders..

De verklaringen omtrent gedrag zijn niet ouder dan drie maanden voor indiensttreding.

Domein 5 Pedagogisch beleid en klimaat

Pedagogisch beleidsplan⁶Art.3 Wet; Art.8 Besluit

Het kwaliteitskader omvat een pedagogisch beleidsplan.

Het pedagogisch beleidsplan beschrijft de voor de instelling kenmerkende visie op de omgang met jongeren en hoe deze visie in de praktijk vorm krijgt.

Het pedagogisch beleidsplan bevat in duidelijke en observeerbare termen in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop de emotionele veiligheid van de minderjarigen binnen het jeugdverblijf wordt gewaarborgd.

Het pedagogisch beleidsplan bevat in duidelijke en observeerbare termen in ieder geval een beschrijving van de mogelijkheden voor minderjarigen tot de ontwikkeling van hun persoonlijke- en sociale competenties.

Het pedagogisch beleidsplan bevat in duidelijke en observeerbare termen in ieder geval een beschrijving van de wijze waarop invulling wordt gegeven aan burgerschapsvorming.

Het pedagogisch beleidsplan bevat in duidelijke en observeerbare termen in ieder geval een beschrijving van het gebruik van de maatregelen straffen, schorsen en verwijderen.

Het pedagogisch beleidsplan bevat in duidelijke en observeerbare termen in ieder geval een beschrijving van het gebruik van sociale media.

De houder van het jeugdverblijf zorgt er voor dat medewerkers, vrijwilligers, jongeren en hun ouders bekend zijn met de inhoud van het pedagogisch beleidsplan.

De medewerkers en vrijwilligers van het jeugdverblijf handelen naar de inhoud van het pedagogisch beleidsplan.

⁶ Als handreiking kunnen de houders gebruik maken van een model «pedagogisch beleidsplan» en protocollen «sanctiebeleid» en «(sociale) media», ontwikkeld voor het vrijwillig toezichtstraject. Deze modellen kunnen door GGD GHOR Nederland elektronisch ter beschikking worden gesteld. Dit wordt gecommuniceerd met de jeugdverblijven.

Bijlage 4: Lijst geïnterviewde personen per jeugdverblijf

Jeugdverblijf	GGD en gemeente	Medewerkers	Jongeren	Ouders	Scholen
Elmas	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Enschede ambtenaar gemeente Arnhem 	<ul style="list-style-type: none"> Leiding Klachtenfunctionaris Begeleider 	Drie meisjes	Twee vaders	Docent / mentor
Bas Bouwlust	<ul style="list-style-type: none"> twee toezichthouders GGD Haaglanden jurist handhaving gemeente Den Haag 	<ul style="list-style-type: none"> Leiding Begeleider 	Een jongen	X	X
Seda	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Zuid- Holland Zuid adviseur Gemeente Dordrecht 	<ul style="list-style-type: none"> Leiding (bestuur) Coördinator van het Educatief Centrum Drie begeleiders 	Twee meisjes	Een vader	School 1: Coördinator en mentor School 2: Docent
Eerde	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Ommen strategisch beleidsadviseur wmo, jeugd, gemeente Ommen 	<ul style="list-style-type: none"> Directeur Twee boarding parents Vertrouwenspersoon 	Twee meisjes	X	Docent
Sedef	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Brabant-Zuidoost ontwikkelaar sociaal domein gemeente Helmond 	<ul style="list-style-type: none"> Externe coördinator Twee begeleiders 	Een meisje	Een vader	School 1: Docent/ mentor School 2:Coördinator brugklas
Abi	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Rotterdam-Rijnmond beleidsmedewerker Toezicht en Handhaving gemeente Rotterdam 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinator van het Educatief Centrum Vertrouwenspersoon Twee begeleiders 	Drie jongens	Drie moeders	Coördinator en mentor
Oranje Horizon	<ul style="list-style-type: none"> twee toezichthouders GGD regio Utrecht juridisch beleidsmedewerker gemeente Utrecht 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinator van het Educatief Centrum Begeleider Lid klachtencommissie 	Twee jongens	Twee vaders	Directeur
Mizaan	<ul style="list-style-type: none"> toezichthouder GGD Amsterdam ambtenaar maatschappelijk domein gemeente Zaanstad handhavingsjurist gemeente Zaanstad 	<ul style="list-style-type: none"> Coördinator van het Educatief Centrum Vertrouwenspersoon Begeleider 	Drie jongens	Twee moeders Een vader	Directeur

Bijlage 5: Interviews met landelijke vertegenwoordigers en experts

Interviews met landelijke vertegenwoordigers en experts	
Dhr. X. Bezuijen	Voorzitter raad van bestuur, Stichting Meander Internaten en gezinshuizen
Dhr. H. I. Karaaslan	Docent maatschappijleer en burgerschap , Sociaal ondernemer
Mw. J. Korfage	Coördinator toezicht op privaat gefinancierde jeugdverblijven, GGD GHOR Nederland
Dhr. R. van Oordt	Eigenaar Projectbureau Zasja, ondersteuner ontwikkeling jeugdverblijven
Dhr. A. Özler	Voorzitter stichting Educatieve Centra Nederland (ECN)
Dhr. T. Sunier	Hoogleraar Antropologie, leerstoel 'Islam in Europese samenlevingen', voorzitter NISIS (Landelijke onderzoekschool islamstudies)

Bijlage 6: Deelnemers klankbordgroep

Deelnemers klankbordgroep	
Mw. K. Avdic	GGD Rotterdam-Rijnmond
Dhr. M.P.M. Bos	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. K. van den Brand	Gemeente Amersfoort (2e bijeenkomst)
Dhr. F. Demirtas	Educatie Centrum Nederland (ECN)
Mw. J. Korfage	GGD GHOR Nederland
Dhr. A. Özler	Educatie Centrum Nederland (ECN)
Mw. I. Votel	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Mw. A. van Vulpen	Gemeente Amersfoort (1e bijeenkomst)
Dhr. R. Zandvliet	Gemeente Amsterdam

Bijlage 7: Deelnemers expertmeeting

Deelnemers expertmeeting	
Mw. J. Achahchah	Movisie
Dhr. M.P.M. Bos	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Dhr. Prof. Dr. A. B. Dijkstra	Inspectie van het Onderwijs
Dr. Mw. H. Héskes	Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd
Dhr. R. van Oordt	Projectbureau Zasja

COLOFON

Opdrachtgever	Ministerie van VWS, in samenwerking met het Ministerie van SZW
Auteur	Drs. H. Bellaart Drs. A. Hamdi Dr. M. van Rooijen
Met medewerking van	M. Day, MSc F. Stoutjesdijk, MSc Em. prof. dr. T. Pels M.L. Iqbal, MSc F. Ysebaert
Omslag	Ontwerppartners, Breda
Foto omslag	Hollandse Hoogte / Bert Spiertz
Uitgave	Verwey-Jonker Instituut Kromme Nieuwegracht 6 3512 HG Utrecht T (030) 230 07 99 E secr@verwey-jonker.nl I www.verwey-jonker.nl

De publicatie kan gedownload worden via onze website: <http://www.verwey-jonker.nl>.

ISBN 978-90-5830-950-1

© Verwey-Jonker Instituut, Utrecht 2019.

Het auteursrecht van deze publicatie berust bij het Verwey-Jonker Instituut.
Gedeeltelijke overname van teksten is toegestaan, mits daarbij de bron wordt vermeld.

The copyright of this publication rests with the Verwey-Jonker Institute. Partial reproduction of the text is allowed, on condition that the source is mentioned.

Op 1 juli 2016 is de Wet op de Jeugdverblijven in werking getreden. Dit betreft privaat gefinancierde verblijven waar jongeren van twaalf tot achttien jaar overnachten. De wet heeft als doel de veiligheid, het pedagogische klimaat en de ongestoorde ontwikkeling van de minderjarigen zoveel mogelijk te waarborgen. Met de wet beoogt de overheid de controleerbaarheid, de transparantie en de dialoog tussen gemeente en jeugdverblijf te vergroten. In opdracht van de ministeries van VWS en SZW onderzocht het Verwey-Jonker Instituut of de wet voldoende basis biedt om het doel en de beoogde effecten te bereiken. Wij concluderen dat de wet heeft bijgedragen aan de controleerbaarheid van het beleid van de jeugdverblijven om een veilig pedagogisch klimaat te bieden. Het toezicht op de uitvoering in de praktijk is echter nog niet goed van de grond gekomen. Dit hangt samen met het feit dat er bewust voor is gekozen om geen dichtgetimmerde kwaliteitseisen te stellen, maar de jeugdverblijven het eigen beleid te laten formuleren. Tegelijkertijd wordt wel verwacht dat de toezichthouders van de GGD zich een beeld kunnen vormen van het pedagogische klimaat. Een accentverschuiving van controlerend naar meer stimulerend toezicht kan ervoor zorgen dat er meer zicht komt op de praktijk. In ons rapport doen we aanbevelingen over hoe dit te bereiken.