



## **Opvang zwerfjongeren 2009**

**17 december 2009**



# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1 Over dit onderzoek</b>	<b>5</b>
1.1 Wat vooraf ging	5
1.2 Opzet onderzoek Opvang zwerfjongeren 2009	6
<b>2 Informatievoorziening over zwerfjongeren</b>	<b>7</b>
2.1 Definitie zwerfjongeren	7
2.2 Instrumenten voor registraties en monitoring	8
2.2.1 Jeugdzorg	9
2.2.2 Maatschappelijke opvang	10
2.3 Onderzoek	12
2.3.1 Onderzoek VWS en Jeugd en Gezin in 2010	12
2.3.2 Lokaal onderzoek	16
2.3.3 Internationaal onderzoek	16
2.4 Samenvattend	17
<b>3 Initiatieven ter versterking zwerfjongerenbeleid</b>	<b>18</b>
3.1 Beleidsinitiatieven Jeugdzorg	18
3.1.1 Evaluatie Wet op de jeugdzorg	18
3.1.2 Landelijk beleidskader jeugdzorg 2009-2012	19
3.1.3 Centra voor Jeugd en Gezin	20
3.1.4 Zorg- en adviesteam's /wettelijke borging van zorg in en om de school	21
3.2 Beleidsinitiatieven maatschappelijke opvang	22
3.2.1 Stedelijke Kompassen	22
3.2.2 Schuldhulpverlening aan daklozen	23
3.3 Initiatieven specifiek voor zwerfjongeren	23
3.3.1 Tijd voor zwerfjongerenbeleid en nieuwe handreiking	23
3.3.2 Project Take-Off	24
3.3.3 Nieuwe interventieaanpak <i>Houvast</i>	25
3.4 Samenvattend	25



<b>4</b>	<b>Voorzieningen voor zwerfjongeren</b>	<b>27</b>
4.1	Ontwikkeling voorzieningen 2003-2009	27
4.2	Sluitende keten	30
4.2.1	Preventie	30
4.2.2	Signalering	31
4.2.3	Opvangvoorzieningen	31
4.2.4	Hulpverlening/begeleiding	32
4.2.5	Vervolgtrajecten/nazorg	32
4.2.6	Toekomstplannen	33
4.3	Samenvattend	33
<b>5</b>	<b>Verwijsindex risicjongeren</b>	<b>35</b>
5.1	Achtergrondinformatie	35
5.1.1	Wat is de VIR	35
5.1.2	Betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden	37
5.1.3	Meldrecht en meldingskader	38
5.2	Stand van zaken	39
5.2.1	Op VIR aangesloten gemeenten	39
5.2.2	Meldingsbevoegde hulpverleners en instanties	42
5.2.3	Ervaringen met zwerfjongeren	46
5.3	Samenvattend	48
<b>6</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	<b>49</b>
6.1	Geen definitie zwerfjongeren en ontoereikende registratie	49
6.1.1	Aanbeveling	49
6.2	Aandacht voor uitvoering beleid blijft nodig	50
6.2.1	Aanbeveling	50
6.3	Onduidelijk of voorzieningen adequaat zijn	51
6.3.1	Aanbeveling	51
6.4	Vroegsignalering nog onvoldoende benut voor zwerfjongeren	52
6.4.1	Aanbeveling	52
<b>7</b>	<b>Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>53</b>
7.1	Reactie minister voor Jeugd en Gezin en staatssecretaris van VWS	53
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	57



<b>Afkortingen</b>	<b>58</b>
<b>Bijlage 1 Voorzieningen per centrumgemeente (2003, 2004, 2007, 2009)</b>	<b>59</b>
<b>Bijlage 2 Voorbeelden van lokale onderzoeken</b>	<b>65</b>
<b>Bijlage 3 Beleidsinitiatieven op de grens van onderwijs en werk</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 4 Ervaringen met de VIR voor zwerfjongeren</b>	<b>68</b>
<b>Literatuur</b>	<b>74</b>





# Samenvatting

1

Sinds 2002 heeft de Algemene Rekenkamer regelmatig onderzoeken gepubliceerd over de opvang van zwerfjongeren. In 2007 zagen wij voor het eerst positieve ontwikkelingen en in ons onderzoek uit 2008 spraken wij de hoop uit dat het moment ging naderen dat zwerfjongeren zelf gaan ervaren dat hun problemen tijdig herkend, erkend en aangepakt worden.

Hoopgevend is dat nu, in 2009, 23 van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang ons melden dat zij specifieke opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren hebben. Het gaat om circa 600 opvangplaatsen in speciale jongerenpensions. Daarbij zijn de afgelopen twee jaar ook andere woonvoorzieningen (circa 1200 plaatsen) beschikbaar gekomen, die naast huisvesting ook begeleiding bieden of woon-leertrajecten aanbieden. Bovendien wijzen de toekomstplannen van veel centrumgemeenten erop dat er de komende jaren verder geïnvesteerd wordt in uitbreiding van opvangvoorzieningen en huisvesting voor zwerfjongeren.

Dat is goed nieuws, want ten tijde van ons eerste onderzoek in 2002 waren er in nog maar negen centrumgemeenten jongerenpensions, met circa 250 opvangplaatsen.

Het aantal centrumgemeenten met vier of alle vijf soorten voorzieningen voor zwerfjongeren – preventie, signalering, opvang, hulpverlening/begeleiding en nazorg – is weer toegenomen en daarmee is de sluitende keten opnieuw een stapje dichterbij gekomen. Eén van de voorzieningen op het terrein van risicosignalering die momenteel wordt ingevoerd is de landelijke Verwijsindex risicojongeren. Als de voor zwerfjongeren relevante hulpverleners, zoals straathoekwerkers, jeugd- en wijkagenten, thuislozenteams en opvanginstellingen, ook betrokken worden bij het meldingsproces van de landelijke Verwijsindex risicojongeren, zien wij kansen dat ook dit instrument z'n vruchten gaat afwerpen voor deze doelgroep. Wij zien ook bij meer gemeenten laagdrempelige voorzieningen voor zwerfjongeren, zoals een centraal loket of coördinatiepunt, van waaruit de hulp aan de zwerfjongere kan worden geregistreerd.

Bij deze ontwikkeling past wel een kanttekening. Wij hebben alleen gevraagd of voorzieningen beschikbaar zijn, maar dat betekent nog niet



dat zij ook in *voldoende* mate en *tijdig* beschikbaar zijn en – meer in het bijzonder - aansluiten bij de hulpvraag van de zwerfjongeren. Daar moeten we enige vraagtekens bij plaatsen, zoals blijkt uit twee landelijke onderzoeken (naar onder andere de knelpunten die zwerfjongeren ervaren op het moment dat zij de provinciale jeugdzorg verlaten (op 18-jarige leeftijd) en afhankelijk worden van het aanbod van de gemeentelijke maatschappelijke opvang) die in 2009 beschikbaar zijn gekomen. Voor nader onderzoek naar de kwaliteit van de voorzieningen zien we vooral een rol weggelegd voor lokale partijen, zoals lokale bestuurders en lokale rekenkamers. Wij zouden graag zien dat zij de ontwikkelingen rondom zwerfjongeren in hun (centrum)gemeenten volgen, al dan niet binnen het bredere kader van de provinciale *Beleidskaders Jeugdzorg* en de *Stedelijke Kompassen in de maatschappelijke opvang*. In het kader van het lokale jeugdbeleid en de maatschappelijke opvang is dit immers ook hun verantwoordelijkheid.

2

Wij vinden het positief dat steeds meer centrumgemeenten onderzoek (laten) doen naar het aantal, de positie en de kenmerken van zwerfjongeren in hun verzorgingsgebied. Positief is ook dat zij daarbij steeds vaker de ervaringen en behoeften van de zwerfjongeren zelf betrekken; hierdoor komt vraagsturing in de maatschappelijke opvang in beeld. Des te teleurstellender is dat deze inspanningen nog steeds geen landelijk beeld kunnen opleveren. Keer op keer hebben wij in onze onderzoeken de bewindspersonen van VWS en Jeugd en Gezin aanbevolen om zich in te zetten voor betere informatie over zwerfjongeren. De inzet is er vanaf 2008 geweest, maar heeft nog geen resultaat opgeleverd. Ook is er nog steeds geen nieuwe definitie voor zwerfjongeren, en wij vrezen dan ook dat het door de bewindspersonen toegezegde onderzoek in 2010 naar de aantallen en achtergronden van zwerfjongeren (in relatie tot de beschikbare voorzieningen) hierdoor vertraging gaat oplopen. Wij vinden daarom dat de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS – na het veld gehoord te hebben – moeten overwegen desnoods de knoop door te hakken door zelf een definitie vast te stellen. Het onderzoek in 2010 kan dan worden benut om de nieuwe definitie toe te passen. Wij hopen dat anderen onze schattingen van het aantal zwerfjongeren vanaf 2010 kunnen vervangen door meer betrouwbare gegevens over niet alleen omvang, maar ook over de aard van de problemen en de samenstelling van de zwerfjongerenpopulatie.

#### *Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer*

De minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS hebben op 8 december 2009 gereageerd op ons rapport. In hun reactie geven zij aan het belangrijk te vinden dat de hulp en de opvang van zwerfjongeren



goed zijn geregeld. Zij nemen de aanbevelingen uit ons rapport grotendeels over. In hun reactie verwijzen de bewindspersonen naar de ambitie 'alle zwerfjongeren van straat', waaraan alle betrokken partijen<sup>1</sup> zich hebben gecommitteerd. Zij streven ernaar om begin 2010 een plan gereed te hebben voor de aanpak van de problemen van zwerfjongeren. Door in de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek aan te sluiten bij de Stedelijke Kompassen voor de maatschappelijke opvang en de verantwoordelijkheden van de centrumgemeenten, verwachten de bewindspersonen stapeling en buiteling van het beleid juist te voorkomen.

De bewindspersonen geven aan verheugd te zijn over de groei van opvangvoorzieningen en zullen de centrumgemeenten die nog geen opvangvoorziening hebben in het kader van het plan van aanpak voor zwerfjongeren aansporen om zulke opvang alsnog te realiseren. De minister voor Jeugd en Gezin zal de groep zwerfjongeren als voorbeeld noemen in de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur van de Verwijsindex risicojongeren.

De minister en de staatssecretaris herhalen de toezegging dat zij in 2010 onderzoek zullen laten verrichten naar zwerfjongeren en geven aan dit onderzoek en het plan van aanpak met elkaar te willen verbinden. Zij zijn verheugd over het feit dat steeds meer centrumgemeenten zelf onderzoek doen naar zwerfjongeren (en de zwerfjongeren daarbij ook zelf betrekken).

Wat een eenduidige definitie van zwerfjongeren betreft geven de bewindspersonen aan dat zij ernaar streven om deze in de eerste helft van 2010 gereed te hebben en in het aangekondigde onderzoek in 2010 te gebruiken om het aantal zwerfjongeren vast te stellen. Zij merken daarbij wel op dat draagvlak belangrijk is voor een goede registratie en dat zij daarom niet eenzijdig een knoop willen doorhakken over de definitie.

In ons nawoord maken wij – zeven jaar na ons eerste onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren- de stand van zaken op. Wij constateren dat er nog niet voldoende bereikt wordt om de zwerfjongere daadwerkelijk hulp te bieden. Wij zien weliswaar dat de sluitende keten een stapje dichterbij is gekomen, maar zijn teleurgesteld over het tempo waarin dat gebeurt. Wij dringen er daarom op aan dat het plan van aanpak voor het realiseren van de beleidsambitie 'alle zwerfjongeren van straat' het karakter krijgt van een actieplan en hopen dat ook lokale partijen een belangrijke rol gaan spelen bij het realiseren *en* bewaken van die ambitie.

---

<sup>1</sup> De bewindspersonen verwijzen in hun reactie naar het overleg op 21 september 2009 waarbij aanwezig waren: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Federatie Opvang, MO-groep en Stichting Zwerfjongeren Nederland.





Daarnaast benadrukken wij dat de definitie van zwerfjongeren zo vroeg mogelijk in 2010 beschikbaar moet komen, om te bewerkstelligen dat eind volgend jaar betrouwbare gegevens over deze kwetsbare groep jongeren beschikbaar zijn.

4

Wij hopen dat de ambitie 'alle zwerfjongeren van straat' nu snel tot daadwerkelijk resultaat gaat leiden, zodat de problemen van zwerfjongeren echt herkend, erkend en opgelost worden.



# 1 Over dit onderzoek

## 1.1 Wat vooraf ging

In 2002 en in 2003 publiceerden wij onze eerste onderzoeken naar de opvang van zwerfjongeren. Het eerste op verzoek van de Tweede Kamer en het tweede op verzoek van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). In beide onderzoeken concludeerden wij dat de groei van opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren in tempo achterblijft bij de vraag ernaar en dat het tekort aan opvangvoorzieningen evidentier wordt. De bewindspersonen van het Ministerie van VWS kondigden aan dit probleem te willen oplossen door een betere aansluiting binnen de jeugdhulpverleningsketen te realiseren. Zij gaven aan de zwerfjongerenproblematiek te beschouwen als graadmeter voor het succes van het jeugdbeleid.

Sindsdien hebben wij verschillende onderzoeken gepubliceerd over zwerfjongeren en hun voorzieningen.

Met het rapport *Opvang zwerfjongeren 2004* (Algemene Rekenkamer, 2004) wilden wij continuïteit in de informatievoorziening over de aantallen zwerfjongeren en de beschikbare voorzieningen waarborgen. Omdat die cijfers niet op korte termijn ter beschikking zouden komen, hebben we ze toen zelf verzameld.

Toen een jaar later bleek dat nog steeds geen structurele informatievoorziening op handen was, hebben wij ons in het onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005) geconcentreerd op de informatievoorziening en de samenwerkingsafspraken tussen provincies, gemeenten en hulpverlening. Bij de onderzoeken *Opvang zwerfjongeren 2007* (Algemene Rekenkamer, 2008a) en *Opvang zwerfjongeren 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008b) hebben wij positieve ontwikkelingen in de beleidsvorming en in de uitvoering van het beleid voor zwerfjongeren geconstateerd. Maar daar stond tegenover dat het geschatte aantal zwerfjongeren in 2007 nog niet afgenomen bleek te zijn (het aantal zwerfjongeren werd toen geschat op zesduizend, in 2004 lag het aantal tussen de drieduizend en vijfduizend).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Wij benadrukten daarbij dat wij op basis van ons onderzoek in 2007 niet konden vaststellen of er daadwerkelijk meer zwerfjongeren zijn of dat zij - bijvoorbeeld door de toegenomen aandacht voor risicjongeren of door de toename van opvangplaatsen - vaker geregistreerd werden. Ook bleek de



Naar aanleiding van ons rapport *Opvang zwerfjongeren 2007* kondigde de 6  
staatssecretaris van VWS samen met de minister voor Jeugd en Gezin aan  
in 2010 een onderzoek te laten doen naar de stand van zaken met  
betrekking tot zwerfjongeren in Nederland.

In 2008 spraken wij de hoop uit dat het moment ging naderen dat  
zwerfjongeren zelf gaan ervaren dat hun problemen tijdig herkend,  
erkend en aangepakt worden.

## 1.2 Opzet onderzoek Opvang zwerfjongeren 2009

In dit rapport presenteren wij de bevindingen van het onderzoek dat wij  
in 2009 hebben uitgevoerd. We schetsen de stand van zaken rond de  
opvang van zwerfjongeren in 2009, waarbij we zo mogelijk terugblikken  
op de stand van zaken in 2007 en 2008.

In hoofdstuk 2 schetsen wij de stand van zaken met betrekking tot de  
informatievoorziening over zwerfjongeren; welke stappen zijn in 2009  
gezet om de informatievoorziening te verbeteren?

In hoofdstuk 3 beschrijven we de belangrijkste initiatieven in het  
jeugdbeleid en de maatschappelijke opvang; wat is in 2009 ondernomen  
om het zwerfjongerenbeleid te verbeteren?

In hoofdstuk 4 presenteren wij nieuwe gegevens over de voorzieningen  
voor zwerfjongeren. Net als eerdere jaren hebben wij daarvoor de 43  
centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang benaderd. Zij bleken  
allemaal opnieuw bereid om ons behulpzaam te zijn bij het in kaart  
brengen van de lokale voorzieningen.<sup>3</sup>

Daarnaast hebben wij in 2009 in het bijzonder aandacht besteed aan de  
landelijk Verwijsindex Risicjongeren (VIR), een nieuw instrument  
waarmee gemeenten risicjongeren in een vroegtijdig stadium in beeld  
kunnen krijgen. Onze bevindingen hierover staan in hoofdstuk 5. Wij  
laten zien welke gemeenten en welke organisaties binnen gemeenten –  
nu nog in het kader van een proeftuin - zijn aangesloten op de landelijke  
VIR. Verder presenteren we in dat hoofdstuk de resultaten van een  
enquête onder de aangesloten gemeenten naar het nut van de VIR voor  
de doelgroep zwerfjongeren.

In hoofdstuk 6 presenteren we onze overkoepelende conclusies en  
aanbevelingen. De reactie van de minister voor Jeugd en Gezin en de  
staatssecretaris van VWS en het nawoord van de Algemene Rekenkamer  
zijn opgenomen in hoofdstuk 7.

---

in 2004 door het Ministerie van VWS met de partijen afgesproken definitie niet consequent  
gehanteerd te zijn.

<sup>3</sup> In afwachting van een nieuwe eenduidige definitie van zwerfjongeren (zie § 2.1) hebben wij de  
centrumgemeenten niet om nieuwe informatie over het aantal zwerfjongeren gevraagd.



## 2 Informatievoorziening over zwerfjongeren

7

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen in de informatievoorziening over zwerfjongeren. In het onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2007* rapporteerden wij dat die informatievoorziening gebreken vertoonde, waardoor bijvoorbeeld schattingen van het aantal zwerfjongeren in Nederland met veel voorzichtigheid moesten worden gehanteerd. De minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS hebben sindsdien verschillende stappen gezet om tot verbetering te komen van de informatievoorziening. Hieronder verkennen we hoe het staat met deze stappen. We gaan achtereenvolgens in op de definitie van zwerfjongeren (§ 2.1), op de instrumenten voor registratie en monitoring van zwerfjongeren (§ 2.2) en op lopend en beoogd onderzoek naar zwerfjongeren (§ 2.3).

### 2.1 Definitie zwerfjongeren

Een belangrijk struikelblok bij het tellen van het aantal zwerfjongeren is de toepassing van de in 2004 vastgestelde definitie over zwerfjongeren.<sup>4</sup> Eén van onze aanbevelingen in het rapport *Opvang zwerfjongeren 2007* was dan ook het evalueren van deze definitie. De staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin hebben deze aanbeveling overgenomen. In januari 2008 kondigden zij aan de definitie van zwerfjongeren te gaan evalueren en zo nodig over te gaan op een definitie die bruikbaar is (VWS, 2008a). De Tweede Kamer heeft naar aanleiding daarvan aan de beide bewindspersonen gevraagd voor het einde van 2008 een eenduidige definitie van zwerfjongeren te ontwikkelen en ervoor te zorgen dat de daarbij gehanteerde leeftijdsgrens bij de verantwoordelijke instanties niet tot problemen en 'afschuifgedrag' leidt (Tweede Kamer, 2008a).

---

<sup>4</sup> De definitie van zwerfjongeren die in 2004 door partijen in het veld, samen met het Ministerie van VWS, is vastgesteld luidt: 'Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in de opvang verblijven'.



De ontwikkeling van een nieuwe definitie is door de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin uitbesteed aan een onderzoeksbureau<sup>5</sup> (zie kader). Dat bureau betreft verschillende partijen bij de uitwerking van de definitie, op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau.<sup>6</sup>

8

#### Opdracht aan onderzoeksbureau

De onderzoekers van het bureau dat de definitie voor het begrip 'zwerfjongere' uitwerkt, krijgen de volgende vraagstelling mee:

- Voldoet de huidige definitie?
- Voor welke actoren en met welke doelen moet een definitie werkbaar zijn?
- Kan overeenstemming worden bereikt over een betere definitie?
- Hoe kunnen partijen worden gestimuleerd om een eenduidige en breed gedragen definitie ook werkelijk op de juiste wijze te gaan gebruiken?

De datum voor het beschikbaar komen van de nieuwe definitie is verschillende malen verschoven. Wij meldden in ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* dat de bewindspersonen de Tweede Kamer naar verwachting in januari 2009 de Tweede Kamer zouden informeren over eventuele aanpassing van de definitie en over de wijze waarop de bewindspersonen het gebruik van een uniforme definitie willen bevorderen. In reactie op vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport *Opvang zwerfjongeren 2008*, hebben de bewindspersonen laten weten dat het onderzoek naar een uniforme definitie van zwerfjongeren nog niet was afgerond. Naar verwachting zou het onderzoek eind maart 2009 worden opgeleverd (VWS, 2009a). Wij constateren dat er begin november 2009 nog geen overeenstemming is bereikt over een nieuwe definitie.

## 2.2 Instrumenten voor registraties en monitoring

Hieronder beschrijven we de verschillende instrumenten en methoden die in de jeugdzorg (§ 2.2.1) en in de maatschappelijke opvang (§ 2.2.2) worden ingezet voor de registratie en monitoring van zwerfjongeren. De landelijke Verwijsindex Risicojongeren (VIR), een instrument voor het signaleren van risicojongeren, komt aan de orde in hoofdstuk 4.

<sup>5</sup> Hoeksma, Homans en Menting organisatieadviseurs.

<sup>6</sup> Diverse centrumgemeenten, vertegenwoordigers van zorgaanbieders (zwerfjongerenpensions Maaszicht en Singelzicht en het Leger des Heils), onderzoekers van de Algemene Rekenkamer, de Federatie Opvang (FO), de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Maatschappelijke Ondernemersgroep (MOgroep) en de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN).



### 2.2.1 Jeugdzorg

9

#### *Informatieprotocollen voor beleidsinformatie over provinciale jeugdzorg*

Voor de informatievoorzieningen in de jeugdzorg is in 2005 het *Besluit beleidsinformatie jeugdzorg*<sup>7</sup> en de *Regeling beleidsinformatie jeugdzorg*<sup>8</sup> ingevoerd. In het onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2007* constateerden wij dat de Bureaus Jeugdzorg volgens het informatieprotocol moeten rapporteren in een voorgeschreven tabelvorm, waarbij één van de categorieën 'zwervend' is.

De minister voor Jeugd en Gezin is in 2007 gestart met het project *Verbetering beleidsinformatie jeugdzorg: Beter, Anders en Minder*, om de registratielasten in de jeugdzorg te verminderen. In het onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* rapporteerden wij dat er vernieuwde informatieprotocollen in 2009 zouden worden vastgesteld en in 2010 in werking zouden treden.

Uit informatie van het departement leiden wij af dat deze vernieuwde protocollen waarschijnlijk nog in 2009 beschikbaar komen en in 2010 worden geïmplementeerd. De categorie 'zwervend' in het *Rapportageformat beleidsinformatie jeugdzorg* over de leefsituatie van jeugdige cliënten zou in de vernieuwde protocollen gehandhaafd blijven.

#### *Cliëntvolgsysteem provinciale jeugdzorg*

Wij rapporteerden in ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* dat er een proces in gang gezet is om tot een cliëntvolgsysteem voor de provinciale jeugdzorg te komen. De minister voor Jeugd en Gezin wilde in 2009 wetgeving voorbereiden voor de invoering van het burgerservicenummer (BSN) in de jeugdzorg. Het departement is bezig met voorbereiding van deze wetgeving. Een datum voor de feitelijke invoering is nog niet bekend. In zijn brief van 3 november 2009 laat de minister voor Jeugd en Gezin – in reactie op een motie van de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 2008b) - weten dat een voorstel om de Wet op de jeugdzorg (Wjz) op dit punt te herzien naar verwachting in 2010 aan de Tweede Kamer zal worden toegestuurd.

#### *Landelijke Jeugdmonitor*

De *Landelijke Jeugdmonitor* is een samenvatting van informatie over de situatie van de jeugd in Nederland. In zijn huidige vorm geeft de Jeugdmonitor een beeld van de situatie van de jeugd (van 0 tot 25 jaar)

---

<sup>7</sup> Besluit van 2 mei 2005, houdende regeling van de verwerking van gegevens voor een samenhangend jeugdzorgbeleid op grond van de Wet op de jeugdzorg (Staatsblad 2005, nr. 91).

<sup>8</sup> Regeling van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de minister van Justitie van 16 augustus 2005, nr. DJB/JZ-2575029, houdende nadere regels inzake de beleidsinformatie voor de Wet op de jeugdzorg.



in de domeinen bevolking, gezondheid en welzijn, justitie, onderwijs en arbeid. In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2007* constateerden wij dat er geen gegevens over de woon- of leefsituatie van de jongeren waren opgenomen in de *Landelijke Jeugdmonitor*.

Uit informatie van het departement leiden wij af dat de *Landelijke Jeugdmonitor* naar verwachting uitgebreid zal worden met informatie over gezinssamenstellingen, zoals het aantal eenoudergezinnen.

10

## 2.2.2 Maatschappelijke opvang

### *Informatiemodel voor registratie van cliënten (Regeling maatschappelijke ondersteuning)*

Voor de informatievoorziening in de maatschappelijke opvang is de *Regeling Maatschappelijke ondersteuning*<sup>9</sup> relevant. Volgens deze ministeriële regeling moet de woon- en leefsituatie van de cliënt worden geregistreerd. Dit is echter niet dwingend voorgeschreven, zoals bij het informatieprotocol voor de jeugdzorg. In februari 2008 meldde de staatssecretaris van VWS aan de Tweede Kamer dat de regels uit de regeling nog niet volledig worden toegepast. Uit een onderzoek naar hoe de regeling tot uitvoering kon worden gebracht volgde het advies om een nieuwe set indicatoren te formuleren (VWS, 2008b).

In vervolg op de publicatie *Opvang zwerfjongeren 2008*, en de daarover door de Tweede Kamer gestelde vragen, antwoordde de staatssecretaris dat zij van plan is de ministeriële regeling aan te passen. Zij zal in dat kader bezien in hoeverre zwerfjongeren daarin kunnen worden meegenomen. Het gaat dan alleen om zwerfjongeren in de opvang (VWS, 2009a).

In april 2009 heeft de staatssecretaris in een voortgangsrapportage over de maatschappelijke opvang gemeld dat een aantal onderdelen uit de *Regeling maatschappelijke ondersteuning* door de instellingen nog steeds niet (volledig) geregistreerd wordt (VWS, 2009b). Dat heeft volgens haar te maken met het feit dat de bestaande registratiesystemen in de maatschappelijke opvang veelal zijn ingericht conform een informatiemodel dat gemaakt is in de periode waarin vraagsturing nog maar net in opkomst was (2002). Het informatiemodel is nog aanbodgericht, terwijl de behoefte aan monitoring en registratie steeds meer vraaggestuurde is. Het Trimbos-Instituut is gevraagd advies uit te brengen over een actualisatie van de regeling.

Op grond van informatie van het departement constateren wij dat begin november 2009 geen nieuwe informatie bekend is over de voornemens

---

<sup>9</sup> Regeling van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 14 december 2006, nr. DMO/SFI 2733429, houdende het aanwijzen van een rechtspersoon, instellingen en gegevens, regels met betrekking tot het registreren van werkzaamheden en wijziging van andere regelingen.



van de staatssecretaris van VWS om de regeling *Maatschappelijke ondersteuning* aan te passen.

11

#### *Database met gegevens maatschappelijke opvang*

In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* hebben wij gemeld dat – door het koppelen van het registratiesysteem van het Leger des Heils aan dat van de Federatie Opvang - één databestand met gegevens over de maatschappelijke opvang beschikbaar is gekomen waarmee analyses kunnen worden uitgevoerd en een landelijk beeld gegeven kan worden van kenmerken van degenen die gebruikmaken van de opvang. Wanneer de definitie duidelijk is, kan de groep die voldoet aan de kenmerken van een zwerfjongere uit het databestand gehaald worden.

De Federatie Opvang heeft ons gemeld dat zij momenteel beziet of uit het databestand gegevens kunnen worden verkregen over het aantal hoofdaanmelders jonger dan 18 jaar en hun voorzieningengebruik.

#### *Registratie van dakloosheid na huisuitzetting*

In de voortgangsrapportage *Maatschappelijke opvang 2008* (VWS, 2009b) gaat de staatssecretaris van VWS in op de uitkomsten van een tussenrapportage van de Federatie Opvang over de veronderstelde toename van meldingen van dakloze gezinnen bij de opvanginstellingen nadat deze uit huis zijn geplaatst. Deze toename blijkt niet uit de beschikbare gegevens. De Federatie Opvang heeft inmiddels verdiepend onderzoek uitgevoerd. Over de uitkomsten van dit onderzoek heeft de staatssecretaris op 18 september 2009 een brief aan de Tweede Kamer gestuurd. Het doel van het onderzoek was om op lokaal niveau in vier centrumgemeenten inzicht te verschaffen in het beleid, de registratie en de uitvoeringspraktijk van preventie en aanpak van dakloosheid van gezinnen. De Federatie Opvang constateert dat in de vier centrumgemeenten weliswaar sprake is van dakloosheid bij gezinnen, maar dat de veronderstelling dat dit het gevolg is van huisuitzetting door woningcorporaties niet kan worden bevestigd. De redenen dat gezinnen zich aanmelden voor opvang liggen in hoofdzaak bij andere oorzaken zoals huiselijk geweld en thuisloosheid bij tienermoeders. De staatssecretaris van VWS ziet – gegeven deze uitkomst - geen aanleiding voor maatregelen in aanvulling op het bestaande (lokale) beleid om huisuitzetting te voorkomen. Het beleid voor de aanpak van huiselijk geweld en voor tienermoeders is er ook op gericht dat er sprake is van adequate opvang zodat dakloosheid voorkomen wordt.





## 2.3 Onderzoek

12

In deze paragraaf gaan we in op lopend en beoogd onderzoek naar zwerfjongeren door Jeugd en Gezin en het Ministerie van VWS (§ 2.3.1), op lokaal niveau (§ 2.3.2) en op internationaal niveau (§ 2.3.3).

### 2.3.1 Onderzoek VWS en Jeugd en Gezin in 2010

#### *Beoogd onderzoek naar stand van zaken zwerfjongeren*

Naar aanleiding van ons rapport *Opvang zwerfjongeren 2007* heeft de staatssecretaris van VWS in januari 2008 aangekondigd samen met de minister voor Jeugd en Gezin in 2010 een onderzoek te laten doen naar de stand van zaken met betrekking tot zwerfjongeren in Nederland. In dat onderzoek zouden 'het effect van de Stedelijke Kompassen'<sup>10</sup> en het project waarbij gemeenten hulp krijgen voor het samenhangend beleid<sup>11</sup> aan de orde komen (VWS, 2008a).

In 2009 is meer duidelijkheid ontstaan over de beoogde vraagstelling, mede naar aanleiding van verschillende Kamervragen. Zo meldde de staatssecretaris in antwoord op vragen van de Kamerleden Langkamp en Leijten, over de mogelijke consequenties voor zwerfjongeren van bezuinigingen in de AWBZ, dat in het onderzoek in 2010 ook de aantallen zwerfjongeren zou worden onderzocht (VWS, 2009c). Deze toezegging deed de staatssecretaris naar aanleiding van geluiden van de hulpverlening dat het aantal zwerfjongeren niet zesduizend zou zijn, maar het drievoudige.

In vervolg op de publicatie *Opvang zwerfjongeren 2008* en de daarover door de Tweede Kamer gestelde vragen, antwoordde de bewindspersonen dat ontwikkelingen rond het wonen ook in het beoogde onderzoek zouden worden meegenomen (VWS, 2009a).

In antwoord op vragen van de Kamerleden Langkamp en De Roos, over de zorgen van de Federatie Opvang over kinderen en jongeren in de maatschappelijke opvang, zegde de minister voor Jeugd en Gezin toe onderwerpen als schuldhelpverlening, participatie, onderwijs en re-integratie naar werk van zwerfjongeren ook in het onderzoek mee te zullen nemen. Tevens gaf hij aan dat de precieze invulling van het onderzoek in overleg met het veld en met de Algemene Rekenkamer zou worden vastgesteld, in de loop van 2009 (Jeugd en Gezin, 2009a).

---

<sup>10</sup> Stedelijke Kompassen zijn plannen van aanpak gericht op verbetering van de leefomstandigheden van daklozen. In het volgende hoofdstuk gaan we hier uitgebreid op in.

<sup>11</sup> De staatssecretaris van VWS doelt hier op het ondersteuningsprogramma *Tijd voor zwerfjongerenbeleid*. Dit behandelen we in het volgende hoofdstuk.



Begin november 2009 is nog niet duidelijk wat de precieze vraagstelling en het tijdpad van het onderzoek in 2010 is.<sup>12</sup>

13

#### *Afgerond onderzoek naar problematiek 18+ers*

Tijdens het Algemeen Overleg op 18 april 2008 met de minister voor Jeugd en Gezin is onder meer aan de orde gesteld dat jongeren van 17 jaar, die bijna de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt, geen jeugdzorg meer ontvangen. In mei 2008 heeft de minister een onderzoek naar deze problematiek aangekondigd (Jeugd en Gezin, 2008b).

De uitkomsten van dit onderzoek zijn in augustus 2009 aan de minister voor Jeugd en Gezin aangeboden (Verwey-Jonker Instituut, 2009). Het onderzoek bevestigt dat de leeftijdsgrens binnen de jeugdzorg van 18 jaar leidt tot belemmeringen in de hulpverlening aan kwetsbare jongeren in de leeftijd van 18 tot 23 jaar. Het gaat vooral om jongeren die nog niet in staat zijn om zelfstandig te functioneren, hoewel zij volgens de wet meerderjarig zijn. Het gaat meestal om jongeren die uit de residentiële jeugdzorg of een pleeggezin komen, jongeren die kampen met specifieke problematiek zoals psychiatrische problemen of zwerfjongeren, of om jongeren met een licht verstandelijke beperking. Door het ontbreken van een adequaat hulpaanbod raken deze jongeren tussen wal en schip. Een deel van hen komt later met zwaardere problematiek of als zwerfjongere weer in zicht. Het voornaamste knelpunt is volgens de onderzoekers dat er nauwelijks aanbod bestaat in de jeugdzorg voor deze groep. Maar ook in de volwassenenzorg is dit aanbod er niet. Bijkomende knelpunten hebben betrekking op de gebrekkige overdracht tussen de jeugd- en de volwassenenzorg en het feit dat er geen probleemeigenaar is.

De minister voor Jeugd en Gezin heeft eind oktober 2009 aan de Tweede Kamer gemeld dat hij bij de bestuurlijk verantwoordelijken voor de jeugd- en volwassenenzorg gaat aandringen op een gezamenlijke aanpak van de gesignaleerde knelpunten. Zijn inzet is gericht op het wegnemen van drempels binnen de hulpverlening en verbreding van het zorgaanbod voor jongeren van 18 jaar en ouder. Aanvullend kan volgens de minister een groepspecifieke aanpak nodig zijn, zoals bijvoorbeeld voor zwerfjongeren (Jeugd en Gezin, 2009b).

---

<sup>12</sup> In 2009 heeft tweemaal overleg plaatsgevonden over de mogelijke vraagstelling, waarbij waren betrokken ambtelijke vertegenwoordigers van het Ministerie van VWS en van Jeugd en Gezin, Stichting Zwerfjongeren Nederland, Federatie Opvang en een ambtelijke vertegenwoordiger van de Algemene Rekenkamer.



### *Afgerond onderzoek naar aansluiting jeugdzorg en maatschappelijke opvang*

14

In juni 2009 hebben de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS het onderzoek *Zwerfjongeren (z)onder dak* (DSP-groep, 2009) aan de Tweede Kamer aangeboden (Jeugd en Gezin, 2009c). Met dit onderzoek wilden de bewindspersonen zicht krijgen op de knelpunten die zwerfjongeren ervaren op het moment dat zij de provinciale jeugdzorg verlaten (op 18-jarige leeftijd) en afhankelijk worden van het aanbod van de gemeentelijke maatschappelijke opvang. Het blijkt dat jongeren die de 18-jarige leeftijd naderen (en vanaf dat moment niet meer onder de verantwoordelijkheid van de jeugdzorg vallen)<sup>13</sup> nogal eens tussen wal en schip raken.<sup>14</sup>

In hun brief aan de Tweede Kamer (Jeugd en Gezin, 2009b) berichten de bewindspersonen dat de conclusies van het onderzoek niet mis te verstaan zijn (zie kader). Zo sluit het aanbod van de jeugdzorg niet goed aan bij de hulpvragen van de zwerfjongeren die, naarmate zij de 18-jarige leeftijd naderen, meer behoefte hebben aan praktische begeleiding. Het ontbreekt daarnaast aan afspraken en samenwerking tussen jeugdzorg en de maatschappelijke opvang. Ten slotte is het wegvallen van het verplichtend karakter van de jeugdzorg bij de 18e verjaardag een probleem. Veel jongeren erkennen de eigen problemen niet en kiezen er vanaf hun 18<sup>e</sup> voor alle vormen van hulp en begeleiding los te laten, waarna zij soms opnieuw zwerfend raken.

#### **Conclusies onderzoek *Zwerfjongeren (z)onder dak* (DSP-groep, 2009)**

##### **Conclusies over het aanbod van jeugdzorg en maatschappelijke opvang**

Het aanbod van de jeugdzorg sluit niet goed aan bij de hulpvragen van de zwerfjongeren. De jongeren hebben naarmate zij ouder worden en de 18-jarige leeftijd naderen behoefte aan meer praktische begeleiding. Het aanbod van de maatschappelijke opvang sluit daarnaast niet goed aan op de doelgroep zwerfjongeren. Het aanbod schiet ook tekort in omvang. Er treedt vertraging op in de toegang tot woonvormen van jeugdzorg en de maatschappelijke opvang. De vertraging ontstaat door wachtlijsten en wachttijden. De stop van de jeugdzorg op 18 jaar heeft in de praktijk tot gevolg dat de hulp van de jeugdzorg (vooral hulp van de gezinsvoogden) in de fase daarvoor al wordt afgebouwd.

<sup>13</sup> Een indicatie voor jeugdzorg kan worden verkregen door minderjarigen (en/of hun ouders). Als de indicatie gesteld is, mag de hulp worden voortgezet (zonder onderbreking) tot het 23<sup>e</sup> levensjaar.

<sup>14</sup> In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2002* wezen wij al op deze problematiek, en deden toen de aanbeveling om het 'managen' van de overgang tussen de jeugdhulpverlening en de maatschappelijke opvang goed te regelen, bijvoorbeeld door de toepassing van *case management*.

**Conclusies over de overgang van jeugdzorg naar maatschappelijke opvang**

De splitsing van de hulpverlening op het 18e levensjaar heeft een verhoogd risico op uitval. De relatie met de jeugdhulpverlener stopt. Als verlengde jeugdzorg wordt verleend of andere vervolghulp wordt geïnitieerd krijgt de jongere een nieuwe hulpverlener. Het ontbreekt daarnaast aan afspraken / samenwerking tussen jeugdzorg en de maatschappelijke opvang. Jeugdzorg is vaak onbekend met de beschikbare hulpverlening voor jongeren vanaf 18 jaar. Ook de schakel tussen jeugdzorg en de vervolghulp is niet of beperkt bekend. Dossiers en aanwezige kennis van jongeren in de jeugdzorg worden ten slotte niet overgedragen aan de hulpverleners in de maatschappelijke opvang.

**Conclusies over de jongeren zelf**

Het ontbreekt jongeren aan motivatie om hun situatie te verbeteren. Zij herkennen en/of onderkennen de eigen problemen niet. Het wegvallen van het verplichtend karakter van de jeugdzorg bij de 18e verjaardag is voor een deel van de zwerfjongeren reden ervoor te kiezen alle vormen van hulp en begeleiding los te laten. Een deel van deze jongeren redt het niet en raakt (opnieuw) zwerfend. Een groot deel van de jongeren van 18 jaar (en ouder) hebben wel degelijk behoefte aan steun in het proces naar volwassenheid. Veel zwerfjongeren missen ouders of vervangers die hen in dit proces kunnen steunen terwijl de jongeren niet elders met deze hulpvragen terecht kunnen. Veel zwerfjongeren zijn voortijdig schoolverlaters waardoor het perspectief op stabiel inkomen/werk op korte termijn beperkt is. Ook hebben zij vaak niet 'geleerd' te werken. Het nakomen van een huurverplichting is hierdoor bijkans onmogelijk. Een deel van de allochtone jongeren maakt minder gebruik van jeugdzorg en maatschappelijke opvang. De jongeren en ouders weten de hulpverlening minder goed te vinden en de hulpvormen sluiten niet goed aan op de, mede cultureel bepaalde, behoefte. Als deze jongeren het ouderlijk huis verlaten gaat het nogal eens mis, omdat te veel vaardigheden ontbreken. Een aanzienlijke groep jongeren heeft een licht verstandelijk beperking. Zij hebben specifiek aanbod nodig en belanden nu ten onrechte in het algemene aanbod van de maatschappelijke opvang.

Op basis van deze conclusies menen de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin dat een extra inspanning nodig is om de hulpverlening en opvang aan zwerfjongeren goed te laten verlopen. In vervolg op het onderzoek heeft op 21 september 2009 een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN), de Federatie Opvang en de Maatschappelijke Ondernemersgroep (MOgroep). Tijdens het bestuurlijk overleg is tussen de deelnemende partijen afgesproken dat zij de problematiek van zwerfjongeren gezamenlijk en daarmee effectiever gaan aanpakken. Gemeenschappelijke ambitie daarbij is 'geen zwerfjongere meer op straat'. Om deze ambitie te bereiken, zal worden aangesloten bij de gemeentelijke Stedelijke Kompassen (zie §3.1). Onder regie van gemeenten zullen alle partijen



een bijdrage leveren waarvoor een ieder zijn verantwoordelijkheid draagt. 16 In de Stedelijke Kompassen staan een persoonsgerichte aanpak en ketenbenadering centraal. Winst voor de aanpak van zwerfjongerenproblematiek wordt onder andere gezocht in de 'warme overdracht' tussen sectoren. Verder zullen binnen de Stedelijke Kompassen nadere afspraken worden gemaakt over onder andere onderwijs, huisvesting en de GGZ- en LVG-sectoren. De staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin zullen dit proces ondersteunen.<sup>15</sup>

### 2.3.2 Lokaal onderzoek

We hebben er niet systematisch naar gekeken, maar hebben de indruk dat zowel op provinciaal niveau als op het niveau van de centrumgemeenten sprake is van een groeiende stroom aan onderzoek en monitoring op het terrein van zwerfjongeren. Bij onze enquête onder de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang melden 21 van hen dat zij in 2008 of 2009 (nieuw) onderzoek naar zwerfjongeren hebben uitgevoerd. Die onderzoeken gaan vooral over de omvang van de zwerfjongerenproblematiek en het aantal voorzieningen. Andere thema's zijn de bekendheid van de voorzieningen, profielen van zwerfjongeren, wensen en behoeften van zwerfjongeren. Bij verschillende onderzoeken zijn de zwerfjongeren zelf betrokken. Bijlage 2 geeft voorbeelden van lokale onderzoeken.

### 2.3.3 Internationaal onderzoek

In april 2008 is *MOVISIE internationaal* gestart met *Combating Youth Homelessness*, een driejarig internationaal onderzoek over en met zwerfjongeren in Europa.<sup>16</sup> Aan het onderzoek doen mee: Engeland, Portugal, Tsjechië en Nederland. Bijzonder is dat voor het eerst op Europees niveau het perspectief van zwerfjongeren onderzocht wordt - mede door henzelf. Voormalige zwerfjongeren worden opgeleid als coreferent om zwerfjongeren te interviewen. Het eindrapport wordt in 2011 verwacht.

In april 2009 is een voorstudie uitgebracht over de situatie in Nederland op het gebied van jeugd, zwerfjongeren en alleenstaande minderjarige

---

<sup>15</sup> Bron: gezamenlijk opgestelde tekst door deelnemende partijen aan bestuurlijk overleg van 21 september 2009 bedoeld voor externe communicatie.

<sup>16</sup> Het project wordt gefinancierd door de Europese Commissie onder het thema Socio-economic Sciences and Humanities van het 7<sup>e</sup> Kaderprogramma voor Onderzoek en medegefinancierd door het Ministerie van VWS. MOVISIE Internationaal coördineert het project.



vreemdelingen. De voorstudie beschrijft risicofactoren voor kinderen en jongeren in relatie tot sociale uitsluiting en dak- en thuisloosheid (MOVISIE, 2009). Volgens de ondervraagde hulpverleners verandert de groep zwerfjongeren. De problematiek is zwaarder, er is meer drank- en drugsgebruik en er zijn meer psychische beperkingen dan voorheen. Het is echter lastig om te bepalen hoe die veranderingen geïnterpreteerd kunnen worden. Is de oorzaak van de zwaardere problematiek de verharding van de samenleving? Of constateren we meer problemen doordat we de groep zwerfjongeren nu beter in beeld hebben dan voorheen?

17

## 2.4 Samenvattend

In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2007* stelden we vast dat de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS stappen zouden ondernemen om te komen tot betere informatie over zwerfjongeren. Nu, twee jaar na dato, stellen we vast dat die stappen nog weinig concrete resultaten hebben opgeleverd.

In november 2009 is nog geen overeenstemming bereikt over een eenduidige definitie van het begrip zwerfjongere. Zonder deze definitie blijft het uniform tellen en registreren van deze groep en de verdere ontwikkeling en monitoring van beleid voor zwerfjongeren haperen. Er is er ook nog geen duidelijkheid over de vraagstelling en het tijdpad van het onderzoek dat het Ministerie van VWS en Jeugd en Gezin in 2010 willen laten uitvoeren naar de stand van zaken rond zwerfjongeren in Nederland. Er is wel een groeiende stroom aan lokaal en regionaal onderzoek en monitoring op het terrein van zwerfjongeren, maar landelijk is nog steeds geen betrouwbare informatie beschikbaar over het aantal zwerfjongeren en hun woon- en leefsituatie.

In 2009 zijn onderzoeksresultaten beschikbaar gekomen over de knelpunten die zwerfjongeren ervaren op het moment dat zij de jeugdzorg verlaten (op 18-jarige leeftijd) en afhankelijk worden van het aanbod van de maatschappelijke opvang. Dit is een problematiek waar wij reeds in ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2002* aandacht voor vroegen. In vervolg op dit onderzoek *Zwerfjongeren (z)onder dak* heeft op 21 september 2009 bestuurlijk overleg plaatsgevonden met de VNG, het IPO, de Federatie Opvang, de Stichting Zwerfjongeren Nederland en de MOgroep. De ambitie van deze partijen is om alle zwerfjongeren van de straat te krijgen. Het is de bedoeling dat de aanpak voor zwerfjongeren wordt ingebed in de gemeentelijke Stedelijke Kompassen.



## 3 Initiatieven ter versterking zwerfjongerenbeleid

18

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste initiatieven van dit moment om het zwerfjongerenbeleid op onderdelen te versterken. In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op een aantal jeugdbrede initiatieven die in hun uitwerking zwerfjongeren raken. Het betreft initiatieven van Jeugd en Gezin (jeugdzorg, § 3.1), van het Ministerie van VWS (maatschappelijke opvang, § 3.2). Vervolgens gaan we in op beleidsinitiatieven die specifiek zwerfjongeren betreffen (§ 3.3). Het gaat hier om initiatieven waarbij het Ministerie van VWS en/of Jeugd en Gezin betrokken zijn. In bijlage 3 beschrijven wij twee nieuwe maatregelen op het grensvlak van onderwijs en werk, die recent in werking zijn getreden en die ook zwerfjongeren kunnen raken. Het betreft de plusvoorziening, een combinatie van onderwijs, zorg en arbeidsbemiddeling en het werkleerrecht uit de Wet Investeren in Jongeren (WIJ).

### 3.1 Beleidsinitiatieven Jeugdzorg

#### 3.1.1 Evaluatie Wet op de jeugdzorg

In 2009 is de Wet op de jeugdzorg (Wjz) geëvalueerd (Jeugd en Gezin, 2009d). De uitkomsten van de evaluatie zijn op 2 november 2009 door de Minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer aangeboden (Jeugd en Gezin, 2009e). In zijn brief geeft de minister aan dat deze evaluatie wordt betrokken bij de voorbereiding van het kabinetsstandpunt over de 'toekomst zorg voor jeugd', dat begin 2010 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden. Inhoudelijk wil de minister niet vooruitlopen op het kabinetsstandpunt. Wel stelt hij op basis van de evaluatie vast dat deze uitnodigt tot een stevige discussie over hoe in Nederland de zorg voor jongeren en gezinnen (wettelijk) vorm heeft gekregen.

Over de doelgroep zwerfjongeren zijn in de evaluatie twee specifieke vragen geformuleerd, namelijk over de toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg en over eenduidige vraagsturing en financiering (zie kader).



#### Vragen evaluatie Wet op de jeugdzorg

##### *Toegangsfunctie Bureau Jeugdzorg*

Is er conform de Wet op de jeugdzorg één toegang tot de jeugdzorg gerealiseerd, te weten het Bureau Jeugdzorg?

Is de toegankelijkheid conform de eisen van de Wet op de jeugdzorg gerealiseerd (ook voor specifieke doelgroepen: allochtonen, zwerfjongeren e.d.)?

##### *Eenduidige vraagsturing en financiering*

Wordt conform de wens van de Wjz vraagsturing gerealiseerd zodat de geïndiceerde zorg vervolgens de zorg die aan de cliënt wordt aangeboden (past het zorgaanbod zich aan op de vraag en wordt daar in de inkoop op gestuurd, specifieke aandacht voor meervoudige problematiek en zwerfjongeren)?

De onderzoekers concluderen (BMC, 2009a) dat het Bureau Jeugdzorg voor zwerfjongeren niet toegankelijk genoeg is. Dit heeft vooral te maken met het feit dat zwerfjongeren vaak tussen de 18 en 23 jaar zijn. De leeftijdsgrens van 18 jaar voor de jeugdzorg is met name voor deze doelgroep een knelpunt. De onderzoekers geven geen antwoord op de vraag of de beoogde vraagsturing voor zwerfjongeren wordt gerealiseerd. In z'n algemeenheid concluderen zij wel dat vraagsturing niet optimaal plaatsvindt, omdat er bij de indicatiestelling veel nadruk ligt op behandelen en er relatief weinig aandacht is voor begeleiding bij opgroeien. Daarnaast wordt vraagsturing bemoeilijkt door het bestaan van wachtlijsten en door het gebrek aan goede informatie, aldus de onderzoekers.

### 3.1.2 Landelijk beleidskader jeugdzorg 2009-2012

In het in september 2008 uitgebrachte *Landelijk Beleidskader Jeugdzorg 2009-2012* (Jeugd en Gezin, 2008c) worden de beleidsprioriteiten voor het rijksbeleid en het provinciaal jeugdbeleid uiteengezet. Zwerfjongeren zijn in het landelijke kader als specifieke aandachtsgroep opgenomen, vanuit de gedachte dat geen enkele zwerfjongere tussen de wal en het schip mag vallen. Op basis van het landelijk beleidskader maken provincies een eigen beleidskader voor vier jaar, dat zij vervolgens jaarlijks uitwerken in een uitvoeringsprogramma. Volgens het landelijk beleidskader moeten provincies over de activiteiten die zij volgens hun eigen beleidskaders en uitvoeringsprogramma's ondernemen en die gericht zijn op zwerfjongeren, afspraken maken met gemeenten 'over de samenhang en afstemming van het beleid voor zwerfjongeren. Preventie,





een goede overdracht en nazorg maken deel uit van die afspraken.’ (Jeugd en Gezin en Justitie, 2008).

20

De beleidskaders en uitvoeringsprogramma's van de provincies zijn in oktober 2009 door het departement getoetst. Uit informatie van het departement blijkt dat twee provincies door de minister voor Jeugd en Gezin zijn aangesproken op niet voldoende uitwerking van de plannen voor zwerfjongeren.

### 3.1.3 Centra voor Jeugd en Gezin

Het Rijk en de VNG hebben in het op 4 juni 2007 uitgebrachte Bestuursakkoord *Samen aan de slag* (BZK, 2007) afgesproken dat opvoed- en opgroeiondersteuning voor ouders, kinderen en jeugdigen van 0 tot 23 jaar laagdrempeliger moet worden. De Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) moeten daaraan bijdragen.<sup>17</sup>

In reactie op het rapport *Opvang zwerfjongeren 2007* stelde de minister voor Jeugd en Gezin dat de invoering van CJG's een impuls kan betekenen voor een meer samenhangende aanpak van de zwerfjongerenproblematiek.

In juli 2009 heeft de minister voor Jeugd en Gezin een wijziging van de Wjz aan de Tweede Kamer aangeboden, waarin gemeenten verplicht worden een CJG in te richten en schriftelijke afspraken te maken met lokale instellingen over effectieve samenwerking (Jeugd en Gezin, 2009f). Het wetsvoorstel bepaalt dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor de samenwerking tussen alle partijen die met jeugd te maken hebben (zie kader).

Eind 2011 moet elke gemeente een CJG hebben, zo is het streven van de minister voor Jeugd en Gezin. Op 15 september 2009 hadden volgens de minister 70 van de 441 gemeenten één of meer CJG's gerealiseerd.<sup>18</sup> De ontwikkelingen rondom het CJG zijn nog te jong om vast te stellen of de invoering ervan een impuls geeft voor meer samenhang in de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek.

---

<sup>17</sup> De basisfuncties van elk CJG zijn jeugdgezondheidszorg en opvoed- en opgroeiondersteuning. Het CJG speelt een rol bij schuldenproblematiek, opvoedingsvragen, vraagstukken met betrekking tot scheidingen en eenoudergezinnen en het netwerk van een gezin in de wijk. Het CJG is ook verantwoordelijk voor adequate verwijzingen en doet dienst als voorportaal voor Bureau Jeugdzorg, het indicatieorgaan voor de provinciaal gefinancierde jeugdzorg.

<sup>18</sup> 'Samenwerken voor Jeugd. Voortgang projecten Jeugd en Gezin'. Brief d.d. 28 oktober 2009 van de minister voor Jeugd en Gezin aan de Tweede Kamer.



**Voorstel wetwijziging Wjz in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen (Jeugd en Gezin, 2009f)**

Gemeenten (wethouders jeugd) gaan de regie voeren over het maken van sluitende afspraken tussen de instanties die hulp of zorg verlenen. Daarnaast krijgt de burgemeester de mogelijkheid om een instelling aan te wijzen die ervoor verantwoordelijk is dat een gezin goede ondersteuning krijgt. De CJG's moeten de eigen kracht voor ouders en hun kinderen versterken om tot een betere ontwikkeling van de jongere te komen. Voor de hulpverlening aan gezinnen die de regie op zorg niet zelf kunnen voeren wordt 'één gezin, één plan' het uitgangspunt.

De VNG ondersteunt gemeenten bij de inrichting van de CJG's. De ondersteuning is erop gericht gemeenten hun eigen regie te laten voeren, waarbij ze zoveel mogelijk samenwerken en gebruikmaken van elkaars ervaringen. De VNG en Jeugd en Gezin hebben gezamenlijk een *Gereedchapskist CJG* met handreikingen en een *Wegwijzer CJG* met praktijkinformatie samengesteld.

#### **3.1.4 Zorg- en adviesteam's /wettelijke borging van zorg in en om de school**

Zorg- en adviesteams (ZAT's) zijn interdisciplinaire teams waarin professionals uit het onderwijs, leerplicht, het maatschappelijk werk, de jeugdzorg, de gezondheidszorg, politie en justitie en leerplichtambtenaren structureel samenwerken. Goed functionerende ZAT's acht de minister voor Jeugd en Gezin een belangrijke schakel in de preventie en vroegtijdige signalering van problemen en in het bieden van effectieve hulp aan jongeren die dit nodig hebben.

De minister voor Jeugd en Gezin streeft naar een landelijke dekking van deze voorziening in 2011. In juni 2009 berichtte hij aan de Tweede Kamer dat er in 2008 een verdere stijging te zien was in de dekkingsgraad van ZAT's in alle onderwijssectoren (Jeugd en Gezin, 2009g). In het primair onderwijs was in 2008 sprake van een dekkingsgraad van 69%, in het voortgezet onderwijs van 95% en in het middelbaar beroepsonderwijs van 82%.

In zijn brief aan de Kamer laat de minister weten over te willen tot wettelijke borging van ZAT's. De huidige stijging van het aantal ZAT's gaat namelijk te langzaam om in alle onderwijssectoren in 2011 de 100% te halen. Bovendien verbeteren de kwaliteit van de samenwerking, uitgedrukt in het aantal deelnemende partijen en de bestuurlijke borging onvoldoende. Daarnaast is de samenwerking nog te vrijblijvend, aldus de bewindspersoon. Het kabinet constateert echter dat de samenwerking in de jeugdketen breder is dan alleen ZAT's en heeft daarom besloten om in



plaats van de wettelijke borging van ZAT's te spreken van wettelijke borging van *zorg in en om de school* (zie kader).

22

Wettelijke borging van zorg in en om school
<p>Met het wettelijk borgen van zorg in en om de school wil het kabinet de volgende aspecten van samenwerking in de jeugdketen verankeren in relevante onderwijswetgeving:<sup>19</sup></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het bevoegd gezag van een onderwijsinstelling heeft de plicht om samen te werken in de jeugdketen en om ontwikkelings- en opvoedrisico's vroegtijdig te signaleren en te melden.</li> <li>• Onderwijs en gemeenten krijgen de verplichting om samen afspraken te maken over de taakverdeling ten aanzien van zorg in en om de school, waarbij de regierol bij gemeenten ligt.</li> </ul>

## 3.2 Beleidsinitiatieven maatschappelijke opvang

### 3.2.1 Stedelijke Kompassen

In februari 2006 hebben de vier grote steden (de G4), in samenwerking met het Ministerie van VWS en het Ministerie van Financiën, het *Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang* opgesteld. Dit plan is erop gericht de leefomstandigheden van daklozen in de vier grote steden te verbeteren en zo zwerfend gedrag en daarmee gepaard gaande overlast tegen te gaan. Bij de start is het plan aangeboden aan de overige 39 centrumgemeenten met de uitnodiging om een vergelijkbaar plan op te stellen.

De staatssecretaris van VWS meldde in april 2009 in haar voortgangsrapportage *Maatschappelijke opvang 2008* dat bijna alle centrumgemeenten een eigen Stedelijk Kompas hebben en daarin bijna allemaal aandacht hebben voor zwerfjongeren (VWS, 2009b). Zij heeft aan twaalf centrumgemeenten nadere informatie gevraagd, omdat het beleid voor zwerfjongeren in hun Stedelijk Kompas nog te summier was of ontbrak.

In reactie op Kamervragen over het rapport *Opvang zwerfjongeren 2008* heeft de staatssecretaris in 2009 een ondersteuningsprogramma voor de Stedelijke Kompassen aangeboden aan de centrumgemeenten (VWS, 2009a). Zij heeft in overleg met de VNG vastgesteld op welke wijze het ondersteuningsprogramma specifiek aandacht kan besteden aan zwerfjongerenbeleid. Dit laatste gebeurt in samenhang met het project *Tijd voor Zwerfjongerenbeleid* (zie § 3.3) en geldt vooral voor die

<sup>19</sup> Het gaat hier in het bijzonder om de Wet op het primair onderwijs, de Wet op de expertisecentra, de Wet op het voortgezet onderwijs en de Wet educatie en beroeps onderwijs.



centrumgemeenten die nog geen of onvoldoende beleid hebben voor zwerfjongeren. Zie in dit verband ook de afspraken die tijdens het bestuurlijk overleg van 21 september 2009 zijn gemaakt (§ 2.3.1).

23

### 3.2.2 Schuldhulpverlening aan daklozen

Uit het onderzoek *Meedoen zonder schulden*, dat in opdracht van het Ministerie van VWS is uitgevoerd (Hiemstra & De Vries, 2009), blijkt dat bestaande aanbod aan schuldhulpverlening onvoldoende aansluit op de behoeften van daklozen met schulden.

In de voortgangsrapportage *Maatschappelijke opvang 2008* (VWS, 2009b) heeft de staatssecretaris van VWS - samen met het Ministerie van SZW – een aantal verbetermaatregelen voor de schuldhulpverlening aan daklozen aangekondigd.

Eén van de verbetermaatregelen komt van de staatssecretaris van SZW. Zij heeft begin 2009 de Tweede Kamer een startnotitie gestuurd waarin zij uitwerkt hoe zij de wettelijke zorgplicht schuldhulpverlening voor gemeenten wil inrichten (SZW, 2009). De maatregel van de staatssecretaris houdt in dat gemeenten het aanbod van schuldhulpverlening beter af moeten stemmen op de behoeften van daklozen. Deze maatregel wordt uitgewerkt in de Stedelijke Kompassen. Omdat ook zwerfjongeren vaak met schulden kampen, is deze maatregel ook voor hen van belang.

## 3.3 Initiatieven specifiek voor zwerfjongeren

### 3.3.1 Tijd voor zwerfjongerenbeleid en nieuwe handreiking

In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* rapporteerden wij dat de Federatie Opvang, de Stichting Zwerfjongeren Nederland, het onderzoeks- en adviesbureau van de VNG<sup>20</sup> en MOVISIE voor twee jaar een samenwerkingsverband zijn aangegaan om de ontwikkeling van de aanpak van zwerfjongerenproblematiek door vier centrumgemeenten te ondersteunen.<sup>21</sup> Het ondersteuningsprogramma *Tijd voor zwerfjongerenbeleid* is in 2009 afgerond.

Uitgangspunt binnen het ondersteuningsprogramma was het 6-stappenplan dat het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW) en SGBO in 2005 hebben ontwikkeld (NIZW en SGBO, 2005). Uit de

---

<sup>20</sup> SGBO. In de periode tussen de 1<sup>e</sup> en 2<sup>e</sup> druk is SGBO overgegaan naar de BMC Groep.

<sup>21</sup> Samenwerking Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland, SGBO, Movisie: Tijd voor zwerfjongerenbeleid: ondersteuningsprogramma voor de aanpak van zwerfjongeren, oktober 2007.



evaluatie van het programma zijn tips gekomen die gemeenten kunnen benutten bij de inzet van het 6-stappenplan (zie kader).

24

**Tips naar aanleiding van evaluatie ondersteuningsprogramma *Tijd voor zwerfjongerenbeleid***

- Monitor regelmatig de omvang en de samenstelling van de zwerfjongerenpopulatie.
- Het in de arm nemen van een deskundige adviseur kan voordelig uitwerken bij het opzetten van de ketensamenwerking.
- Bouw voldoende tijd in voor het samenbrengen van partners en het werken aan een vertrouwensrelatie.
- Betrek bij de ketenbouw minimaal één partij die zich specifiek inzet voor, of kennis heeft over, zwerfjongeren.
- De gemeente kan aansturen op het gezamenlijk ontwikkelen van een visie en een uitvoeringsplan. Deze vorm van regie voeren betekent niet dat een gemeentebtenaar alles zelf moet doen.
- Maak het uitvoeringsprogramma kort en krachtig: een stappenplan met duidelijke actiepunten, planning en verantwoordelijkheden.
- Zet in op bestuurlijk commitment, zodat zwerfjongeren hoog op de agenda blijven.

Deze tips zijn verwerkt in de geactualiseerde *Handreiking Aanpak zwerfjongerenproblematiek* (BMC Onderzoek, 2009). Het Ministerie van VWS heeft deze verspreid onder de gemeenten. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerste versie van de handreiking (2007) betreffen:

- herziene wetgeving (zoals de Wet Publieke gezondheid en Wmo);
- de tips uit het ondersteuningsprogramma;
- de notie dat gemeenten meer informatie nodig hebben om bij de aanpak van zwerfjongeren de beleidsregie te kunnen voeren.

### 3.3.2 Project Take-Off

In ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2008* rapporteerden wij dat binnen de woonsector sinds enkele jaren aandacht is voor de onderkant van de woonmarkt. In 2008 en 2009 heeft het Ministerie van VWS het project *TAKE-OFF* financieel ondersteund. *TAKE-OFF* is een gezamenlijk initiatief van Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland en Aedes.<sup>22</sup> *TAKE-OFF* is opgezet vanuit het concept *Kamers met Kansen* en is erop gericht om gemotiveerde jongeren binnen anderhalf jaar voor te bereiden op een zelfstandig bestaan. De jongeren krijgen daartoe een betaalbare woonplek en ondersteuning bij het zoeken naar werk of

<sup>22</sup> Aedes is de branchevereniging van woningcorporaties in Nederland.



opleiding en bij het organiseren van een huishouden. Andere benamingen voor dergelijke projecten zijn Werkhotel en Foyers de Jeunesse. Uit onze enquête onder centrumgemeenten blijkt dat in veel centrumgemeenten inmiddels woonvoorzieningen volgens het concept van Kamers met Kansen beschikbaar zijn (zie § 4.2.3).

25

### 3.3.3 Nieuwe interventieaanpak *Houvast*

In juni 2009 vond het congres *Zwerfjongeren in beeld* plaats.<sup>23</sup> De meer dan 200 deelnemers konden onder meer workshops volgen over schuldhulpverlening, re-integratie naar werk, nieuwe huisvestingsinitiatieven en ketensamenwerking. Op het congres werd een nieuwe interventieaanpak gepresenteerd: *Houvast, een passende interventie voor dakloze jongeren*. De methodiek is het resultaat van een driejarig onderzoek van het onderzoekscentrum Maatschappelijke Zorg van het UMC St. Radboud in Nijmegen<sup>24</sup>, in samenwerking met zwerfjongeren. De interventieaanpak is inmiddels 'vertaald' in een werkboek en in trainingen.

<i>Houvast</i>
De missie van <i>Houvast</i> is het ondersteunen van jongeren tot 25 jaar in hun proces van herstel tot een zo volwaardig mogelijk burger van de samenleving en in het verkrijgen van een door henzelf gewenste kwaliteit van leven. De woon- en leefsituatie moet zo min mogelijk institutioneel zijn. 'De jongeren hebben in hun leven al zo veel met instituten te maken gehad, dat daar weinig heil meer is te halen. Wil je ze opnieuw hun weg laten vinden in de samenleving, dan moet je ze ook daarin plaatsen en begeleiden'. <sup>25</sup> De gemeenschap waarin ze leven moet betrokken en ondersteunend zijn.

## 3.4 Samenvattend

De ervaringen uit het ondersteuningsprogramma *Tijd voor zwerfjongerenbeleid* zijn inmiddels verwerkt in een nieuwe *Handreiking Aanpak zwerfjongerenproblematiek*: de tips aan centrumgemeenten zijn praktisch en concreet; in de nieuwe handreiking wordt ook benadrukt dat centrumgemeenten meer informatie over de omvang en de samenstelling

<sup>23</sup> De organisatie van het was in handen van de Federatie Opvang, in samenwerking met het Ministerie van VWS, MOVISIE, BMC Onderzoek, het UMC Radboud en de Stichting Zwerfjongeren Nederland. Het publiek was gevarieerd: professionals, onderzoekers, gemeenteambtenaren maar ook veel ervaringsdeskundigen, ex-zwerfjongeren dus.

<sup>24</sup> De resultaten werden gepresenteerd door prof. dr. Judith Wolf, hoogleraar Maatschappelijke Zorg aan het UMC St Radboud.

<sup>25</sup> Interview Nederlands Dagblad, 5 juni 2009.



van de zwerfjongerenpopulatie nodig hebben om bij de aanpak van zwerfjongeren beleidsregie te kunnen voeren.

26

De beoogde persoonsgerichte aanpak in de Stedelijke Kompassen is een wezenlijke kans om zwerfjongeren te laten ervaren dat hun problematiek er- en herkend wordt. Naar verwachting worden binnenkort stappen gezet om in 2010 de aandacht voor zwerfjongeren in de Stedelijke Kompassen verder te vergroten. Dit gebeurt op basis van het bestuurlijk overleg van 21 september 2009 met vertegenwoordigers van het VNG, het IPO, de Stichting Zwerfjongeren Nederland, de Federatie Opvang en de MOgroep, naar aanleiding van het onderzoek *Zwerfjongeren (z)onder dak*.

Er is de afgelopen jaren veel beleidsaandacht - zowel in het (lokale) jeugdbeleid als in het beleid voor maatschappelijke opvang - geweest voor de risicojeugd waartoe ook de zwerfjongeren gerekend kunnen worden. Daar zitten positieve kanten aan, maar ook het risico van stapeling en buiteling van beleid is aanwezig, waardoor de effectiviteit in de knel kan komen.



## 4 Voorzieningen voor zwerfjongeren

27

De 43 centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de organisatie van de maatschappelijke opvang in hun verzorgingsgebied. We hebben ze gevraagd naar de ontwikkelingen in de voorzieningen voor zwerfjongeren tussen 2008 en najaar 2009. Het gaat om vijf soorten voorzieningen: preventie, signalering, jongerenopvang, hulpverlening/begeleiding en vervolgttrajecten/nazorg. De laatste keer dat wij de balans over de beschikbaarheid van deze voorzieningen opmaakten, was in 2007. In § 4.1 beschrijven wij de ontwikkeling in de periode 2003-2009 en in § 4.2 per soort voorziening de stand van zaken en nieuwe ontwikkelingen. In bijlage 1 zijn de voorzieningen per centrumgemeente opgenomen. De gegevens over de beschikbaarheid van voorzieningen voor het hele land, en per centrumgemeente staan ook op onze website [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 4.1 Ontwikkeling voorzieningen 2003-2009

Voor zwerfjongeren zijn vijf soorten voorzieningen belangrijk. Samen vormen die een keten van voorzieningen of hulpverleningsactiviteiten. Het zijn: preventie, signalering, jongerenopvang, hulpverlening/begeleiding en vervolgttrajecten/nazorg.

#### Beschrijving van de voorzieningen voor zwerfjongeren

- *Preventieactiviteiten* beslaan een breed spectrum en zijn binnen een gemeente vaak bij meerdere diensten/instellingen ondergebracht. Ook andere risicogroepen behalve zwerfjongeren maken van deze voorzieningen gebruik. Het kan gaan om projecten ter voorkoming van vroegtijdig schoolverlaten, om onderwijskansenbeleid, om zorg- en adviesteams op scholen, opvoedingsondersteuning (via een CJG), preventie van verslaving of bijvoorbeeld samenwerking met politie en justitie ter voorkoming van jeugdcriminaliteit en geweld.
- Ook voorzieningen op het gebied van *signalering* zijn binnen een gemeente vaak bij meerdere diensten/instellingen ondergebracht. Projecten gericht op signalering dan wel ambulante voorzieningen kunnen variëren van het actief outreachend werken van straathoekwerkers, mobiele jongerenteams en thuislozenteams, tot actieve jeugdpolitie, wijkwachten, jeugdmaatschappelijk werk of inloophuizen. Soms wordt het Bureau Jeugdzorg ingezet voor het signaleren van zwerfjongeren. Dat kan ook gelden voor een





centraal loket of coördinatiepunt specifiek voor zwerfjongeren.

- *Opvangvoorzieningen* bieden 'bed-brood-bad' en 24 uursopvang. Crisisopvangvoorzieningen bieden kortdurende opvang ter overbrugging van een crisissituatie. Een aantal gemeenten kent zwerfjongerenpensions. Er zijn ook andere opvangvoorzieningen voor (zwerf)jongeren, zoals gedecentraliseerde woningen, inloop- of opvanghuizen, Kamers met Kansen (een vorm van begeleid wonen), woonfoyers/foyers de jeunesse (eveneens een vorm van begeleid wonen) en werkhôtels (tijdelijke huisvesting met begeleiding).
- *Hulpverlening en begeleiding* gaan over het definitief oplossen van de problemen van de zwerfjongere. Dat kan zowel vanuit een opvangvoorziening als ambulante. Het gaat dan bijvoorbeeld om trajecten die gericht zijn op zelfstandig wonen, schuldhulpverlening, scholing en werk en afkicken van een verslaving.
- Na het vinden van 'vast' onderdak hebben veel jongeren nog behoefte aan meer specifieke hulp, zoals ambulante psychische begeleiding, verslavingszorg of reclassering. Die hulp wordt in *vervolgtrajecten* aangeboden. Na afloop van het traject is *nazorg* mogelijk (bijvoorbeeld op vaste controlemomenten).

De beschikbaarheid van alle vijf soorten voorzieningen is in 2009 ten opzichte van 2007 verbeterd (zie tabel 1). De verschillende soorten voorzieningen voor zwerfjongeren zijn in 2009 in meer centrumgemeenten aanwezig. Preventie, signalering en hulpverlening/begeleiding zijn het vaakst aanwezig, gevolgd door vervolgtrajecten/nazorg. Opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren zijn – net als in de voorgaande jaren – in 2009 minder beschikbaar dan de andere voorzieningen, en vertonen slechts een geringe groei zoals blijkt uit tabel 1 en figuur 1.

Tabel 1 Aantal centrumgemeenten en beschikbaarheid voorzieningen (2003, 2004, 2007 en 2009); n=43

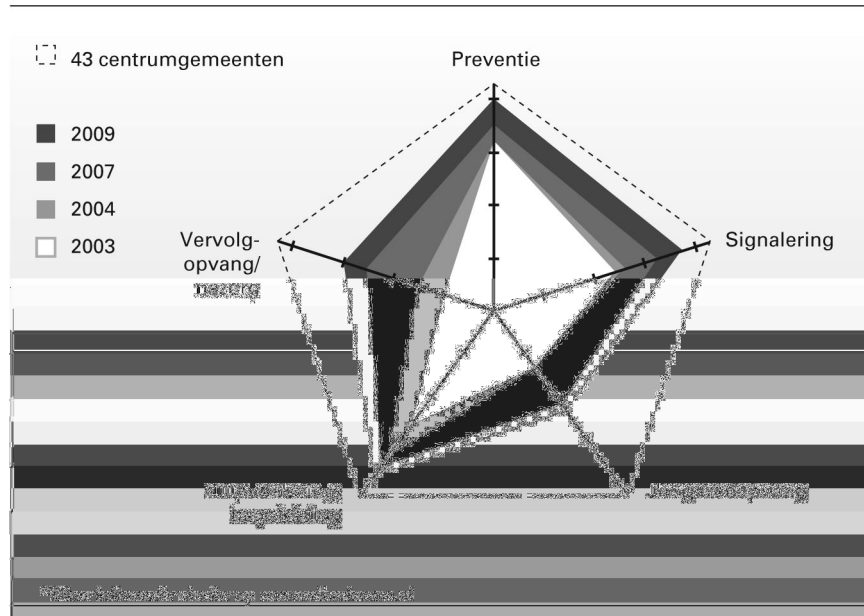
Voorziening	Ja				ja, beperkt*				nee				Onbekend			
	2003	2004	2007	2009	2003	2004	2007	2009	2003	2004	2007	2009	2003	2004	2007	2009
Preventie	32	32	36	40	11	11	7	3								
Signalering	25	26	33	38	12	13	8	5	6	4	1				1	
Opvangvoorziening voor zwerfjongeren	13	13	22	23				2	30	30	20	17			1	1
Hulpverlening/ begeleiding	27	34	37	38	12	9	6	5	4							
vervolgtrajecten/ nazorg	10	15	26	30	11	10	6	3	15	12	9	9	7	6	1	1

\* Ja, beperkt betekent dat uit het antwoord op de vraag was af te leiden dat de activiteit of voorziening nog in de onderzoeks- of planningsfase was.



Figuur 1  
**Voorzieningen centrumgemeenten\* (2003, 2004, 2007 en 2009)**

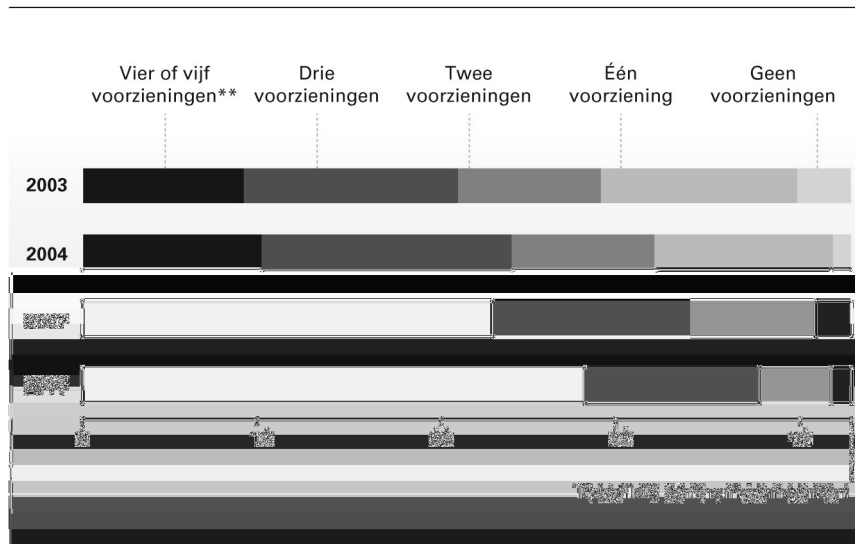
29



In figuur 2 staat hoeveel soorten voorzieningen voor zwerfjongeren er in een centrumgemeente beschikbaar zijn. In 28 centrumgemeenten zijn vier of vijf verschillende voorzieningen aanwezig. Dat is een verbetering ten opzichte van 2007, toen dat in nog maar 23 centrumgemeenten het geval was. Inmiddels zijn in zestien centrumgemeenten alle vijf typen voorzieningen beschikbaar, en is dus sprake van een sluitende keten. Wij merken wel op dat we alleen hebben geïnventariseerd of een bepaalde voorziening aanwezig is. Of deze voorziening ook in voldoende mate en tijdig beschikbaar is en of deze aansluit op de zorgvraag van de zwerfjongere, is ons niet bekend.



Figuur 2  
**Aantal soorten voorzieningen per centrumgemeente\***  
**(2003, 2004, 2007, 2009)**



*\*\*De informatie vindt u op www.cermet.nl  
 \*In 2003 en 2004 werden de voorziening begeleiding en verslavingszorg/jeugdverzorg als één voorziening geteld, omdat de gemeenten hier voorheen anderszins verhaalden. Deze systematiek is in 2007 en 2009 gewijzigd.*

## 4.2 Sluitende keten

### 4.2.1 Preventie

In alle 43 centrumgemeenten zijn in 2009 volgens onze respondenten preventieactiviteiten beschikbaar (40 maal) of gepland (drie maal). 29 centrumgemeenten hebben aangegeven dat er sinds 2007 ontwikkelingen zijn geweest in hun preventiebeleid. Zestien centrumgemeenten melden dat er sinds 2007 meer geld beschikbaar is gekomen voor preventieactiviteiten, in eveneens zestien centrumgemeenten is meer aandacht voor schoolverzuim en in 21 meer aandacht voor opvoedingsondersteuning dan voorheen. In 31 centrumgemeenten is een CJG ingericht en bij zes centrumgemeenten is een CJG in oprichting.

In vijf centrumgemeenten zijn sinds 2007 met het oog op preventie meer opvangruimten (zoals voorzieningen in het kader van buurthuiswerk) voor jongeren gerealiseerd. Veertien centrumgemeenten rapporteren dat de verslavingszorgpreventie is geïntensiveerd. Maar er worden ook andere activiteiten genoemd, zoals versterking van ZAT's, de start van een Jeugd Veiligheidsoverleg en van een wijkgericht project alcoholpreventie. Ter ondersteuning van de preventieactiviteiten is in het verzorgingsgebied van 32 centrumgemeenten een signaleringssysteem voor risicojongeren



operationeel. Inmiddels is een deel van de centrumgemeenten ook aangesloten op het landelijke signaleringssysteem, de verwijzindex risicjongeren (VIR). Aan de VIR besteden wij aandacht in hoofdstuk 5.

31

#### 4.2.2 Signalering

In alle 43 centrumgemeenten (41 in 2007) zijn in 2009 voorzieningen voor signalering operationeel (38 maal) of gepland (vijf maal). 24 centrumgemeenten hebben aangegeven dat er sinds 2007 ontwikkelingen zijn geweest op dit gebied.

Binnen vier van deze centrumgemeenten is het thuislozenteam uitgebreid en binnen zeven het straathoekwerk. Signalering gebeurt ook door wijkwachten, jeugdtoezichthouders, mobiele jongerenteams, of vergelijkbare functionarissen. Hier rapporteren zeven centrumgemeenten een uitbreiding van signaleringsactiviteiten.

Wij hebben dit jaar expliciet gevraagd of er in het verzorgingsgebied van de centrumgemeenten een centraal loket of coördinatiepunt voor zwerfjongeren is, dan wel wordt ingericht. In centrumgemeenten waar deze voorziening al langer aanwezig is (zoals de vier grote steden) blijkt deze voorziening een belangrijke rol te spelen bij het signaleren van zwerfjongeren, maar ook bij het afstemmen en coördineren van de zorg aan zwerfjongeren.

22 centrumgemeenten geven aan dat zij beschikken over een centraal loket of coördinatiepunt voor zwerfjongeren; bij twee centrumgemeenten bestaan hiervoor plannen.

#### 4.2.3 Opvangvoorzieningen

Van de 43 centrumgemeenten hebben 22 aangegeven dat er sinds 2007 in deze voorzieningen ontwikkelingen zijn geweest. Zo is in vijf centrumgemeenten de crisisopvang sinds 2007 uitgebreid. Inmiddels hebben 23 centrumgemeenten een (zwerf)jongerenpension (22 in 2007). We hebben dit jaar expliciet gevraagd naar het aantal bedden. Volgens de aan ons ter beschikking gestelde gegevens van de centrumgemeenten bieden deze pensions in totaal zo'n 600 opvangplaatsen.

Er zijn ook andere soorten voorzieningen speciaal voor (risico)jongeren gerealiseerd in de centrumgemeenten, zoals woonvoorzieningen vanuit *Kamers met Kansen*. Deze bieden naast huisvesting soms ook woonbegeleiding. In het verzorgingsgebied van 18 centrumgemeenten gaat het – volgens hun opgave - dan om zo'n 1200 plaatsen.



Elf centrumgemeenten hebben zowel een jongerenpension als woonvoorzieningen vanuit *Kamers met Kansen*. In zes centrumgemeenten ontbreken beide soorten voorzieningen.

32

Twee centrumgemeenten melden concrete plannen voor verdere uitbreiding van de opvangcapaciteit, zoals voor nachtopvang en kortdurend verblijf, maar ook voor crisisopvang voor jongeren met complexe problematiek. Verder geven zeven centrumgemeenten aan dat ook de woonvoorzieningen vanuit *Kamers met Kansen* in de nabije toekomst zullen worden uitgebreid.

#### **4.2.4 Hulpverlening/begeleiding**

Net als in 2007 is in alle 43 centrumgemeenten hulpverlening/begeleiding voor zwerfjongeren beschikbaar (38 maal) of gepland (vijf maal). Veel centrumgemeenten (achttien) geven aan dat er sinds 2007 ontwikkelingen zijn geweest op dit gebied. Zo is er in zeven centrumgemeenten meer personeel beschikbaar, zijn in ook zeven centrumgemeenten de woonbegeleidingsprogramma's uitgebreid en in vijf centrumgemeenten geldt dat ook voor de schuldhulpverleningsprogramma's.

Andere centrumgemeenten geven aan dat het aantal leerwerktrajecten is uitgebreid en dat er meer begeleiding wordt aangeboden vanuit de ambulante verslavingszorg. Eén van de centrumgemeenten gaat starten met een specifiek zorgprogramma voor jeugd binnen de GGZ; een ander start een proef met een 'droombudget' voor het realiseren van toekomstdromen van zwerfjongeren. Nieuw is het aanbieden van hulpverlening via internet, zij het nog op beperkte schaal.

#### **4.2.5 Vervolgtrajecten/nazorg**

In 33 van de 43 centrumgemeenten (32 in 2007) zijn vervolgtrajecten of nazorg beschikbaar (30 maal) of gepland (drie maal) voor zwerfjongeren. Dertien centrumgemeenten hebben aangegeven dat er sinds 2007 ontwikkelingen zijn geweest op dit gebied. Het gaat dan bijvoorbeeld om programma's voor psychosociale begeleiding of om een pilot voor de nazorg aan jongeren die geïndiceerde zorg kregen. Twee centrumgemeenten geven aan dat de nazorg voor ex-gedetineerden is verbeterd. In vijf centrumgemeenten is er meer personele inzet voor vervolgtrajecten/nazorg gekomen.



#### 4.2.6 Toekomstplannen

33

34 centrumgemeenten melden concrete plannen voor de toekomst om hulpverlening aan zwerfjongeren uit te breiden of te stimuleren. Veel van deze toekomstplannen worden ingevuld volgens de persoongerichte aanpak uit de Stedelijke Kompassen.

De volgende toekomstplannen worden het meest genoemd:

- deskundigheidsbevordering binnen de opvanginstellingen om zwerfjongeren beter te kunnen diagnosticeren op zware problematiek;
- intensivering van de begeleiding en ontwikkeling van centrale toegang;
- uitbreiding van begeleid zelfstandig wonen volgens het model *Kamers met Kansen*;
- uitbreiding van crisisopvang voor jongeren met meervoudige problematiek;
- speciale aandacht voor tienermoeders die dak- en thuisloos zijn; uitbreiding van woonvoorzieningen en begeleidingstrajecten voor deze groep;
- ontwikkeling van werk-leeraanbod, gekoppeld aan de inrichting van zelfstandige woonruimte.

#### 4.3 Samenvattend

De beschikbaarheid van alle vijf soorten voorzieningen voor zwerfjongeren - preventie, signalering, jongerenopvang, hulpverlening/begeleiding en vervolgtrajecten/nazorg - is in 2009 ten opzichte van 2007 verbeterd. Inmiddels zijn in 28 centrumgemeenten vier of vijf soorten voorzieningen aanwezig. Wij tekenen hierbij aan dat dat nog niet betekent dat voorzieningen ook in *voldoende* mate en *tijdig* beschikbaar zijn en aansluiten bij de hulpvraag van de zwerfjongeren.

Wij zien bij steeds meer gemeenten een centraal loket of coördinatiepunt, van waaruit de hulp aan de zwerfjongere kan worden geregisseerd. Opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren blijven van alle soorten voorzieningen het minst breed beschikbaar. Inmiddels hebben 23 centrumgemeenten een jongerenpension met zo'n 600 opvangplaatsen en is er in 18 centrumgemeenten huisvesting met woonbegeleiding binnen *Kamers met Kansen* voor zwerfjongeren beschikbaar (circa 1200 plaatsen). Ten tijde van ons eerste onderzoek in 2002 waren er in nog maar negen centrumgemeenten jongerenpensions, met circa 250 opvangplaatsen. In elf centrumgemeenten zijn beide voorzieningen, een



zwerfjongerenpension en huisvesting met woonbegeleiding, beschikbaar. In zes centrumgemeenten ontbreken beide voorzieningen. De toekomstplannen van veel centrumgemeenten wijzen erop dat er de komende jaren verder geïnvesteerd wordt in uitbreiding van opvangvoorzieningen en huisvesting voor zwerfjongeren.



## 5 Verwijsindex risicojongeren

In dit hoofdstuk staat de landelijke Verwijsindex Risicojongeren (VIR) centraal. De landelijke VIR is 'een virtuele alarmbel': een technisch hulpmiddel om een snellere informatie-uitwisseling tussen hulpverleners te bewerkstelligen. Het doel van dit instrument is dat een risicojongere op een zo vroeg mogelijk moment de zorg, hulp of bijsturing krijgt die hij nodig heeft. Het gaat nadrukkelijk om preventie: voorkomen dat een jongere de fout ingaat, of als dat toch gebeurt, voorkomen dat hij op dat pad voortgaat (Jeugd en Gezin, 2009h). Door vroegsignalering kan zwerfgedrag wellicht worden voorkomen. Daarom is het instrument VIR van belang voor het zwerfjongerenbeleid.

We schetsen in dit hoofdstuk eerst de achtergrond van de VIR (§ 5.1). Vervolgens gaan we in op de stand van zaken rond de invoering. We bespreken in hoeveel gemeenten het systeem operationeel is (§ 5.2) en wie ermee werken (§ 5.3). Aan de hand van veldervaringen geven we in § 5.4 een tentatief antwoord op de vraag wat het instrument VIR kan betekenen voor zwerfjongeren.

De VIR wordt wettelijk verankerd in de Wet op de jeugdzorg (Wjz). Begin november 2009 lag het wetsvoorstel nog ter behandeling bij de Eerste Kamer. Wij baseren ons in dit rapport op het gewijzigde voorstel van wet, zoals op 2 juli 2009 aangeboden aan de Eerste Kamer (Jeugd en Gezin, 2009i).

### 5.1 Achtergrondinformatie

#### 5.1.1 Wat is de VIR

De landelijke VIR (verder kortweg: VIR) is een ICT-toepassing waarin meldingen van hulpverleners – op basis van gesignaleerde risico's voor de lichamelijke, psychische, sociale en cognitieve ontwikkelingen van een jongere tot 23 jaar – worden geregistreerd. Wanneer er over één jongere verscheidene meldingen in de VIR binnenkomen, worden alle betrokken instanties en/of hulpverleners hierover geïnformeerd, zodat zij met elkaar in contact kunnen treden.





Verschillende gemeenten kennen al langer een lokaal signalerings-systeem, dat samenwerking tussen hulpverleners en instanties beoogt te stimuleren. De VIR beoogt die samenwerking te ondersteunen door risicosignalen van hulpverleners uit heel Nederland bij elkaar te brengen.

36

De VIR houdt het aantal risicomeldingen over een jongere bij. Zijn er twee of meer meldingen, dan is er sprake van een 'match' en krijgen de betrokken hulpverleners een e-mail hierover. Ze krijgen te zien door wie de melding is gedaan en over welke jongere het gaat. Een melding omvat alleen de identificatiegegevens van de jongere (aan de hand van het burgerservicenummer), de identificatiegegevens van de meldende instantie, de datum van de melding en de contactgegevens van de meldende instantie. In de VIR staat alleen geregistreerd *dat* er een melding is gedaan. De aard van de melding en de behandeling worden niet bijgehouden. Die informatie blijft in het dossier bij de hulpverlener(s).

#### Op welke wijze meld je?

Een melding kan op drie manieren in de VIR worden ingebracht.:

1. direct via de landelijke website door een geautoriseerde hulpverlener;
2. via een lokaal signaleringssysteem door een hulpverlener die door de betreffende gemeente geautoriseerd is (het lokale signaleringssysteem wordt in dat geval direct gekoppeld aan deze landelijke website);
3. via een landelijk werkend bronsysteem (bijvoorbeeld dat van de Raad voor de Kinderbescherming) door een geautoriseerde hulpverlener.

Naar het oordeel van het kabinet kan de VIR alleen effectief zijn als er sprake is van een landelijk dekkend netwerk. Dit kan alleen worden bereikt als *alle* gemeenten wettelijk worden verplicht om de aansluiting op de VIR van *alle* in hun gemeente werkzame instanties en zelfstandig werkzame professionals te organiseren en het gebruik van de VIR door hen te bevorderen (Jeugd en Gezin, 2009h, p. 2).<sup>26</sup> De VIR wordt daarom verankerd in de Wjz. Ook om andere redenen is wettelijke verankering noodzakelijk (zie kader).

<sup>26</sup> In het bestuursakkoord *Samen aan de slag* dat het huidige kabinet met de VNG heeft gesloten, is afgesproken dat er in 2009 een landelijke dekking zal zijn van de VIR (BZK, 2007).



#### Waarom wettelijke borging van de VIR noodzakelijk is

- In de VIR worden persoonsgegevens verwerkt; bij gebruik van dergelijke gegevens dienen voorzieningen te worden getroffen voor een zorgvuldige omgang daarmee.
- Een wettelijke grondslag is ook noodzakelijk voor het gebruiken van het burgerservice-nummer (BSN) van de betrokken jongeren.
- Een derde reden voor wettelijke verankering van de VIR ligt in het feit dat dit instrument is gekoppeld aan de Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (GBA). Deze koppeling is aangebracht om jongeren niet uit het oog te verliezen als zij gaan verhuizen. Koppeling aan de GBA is echter alleen mogelijk bij een wettelijke taak.
- Ten slotte kan bij het doen van een melding in de VIR sprake zijn van doorbreking van (medische) geheimhoudingsbepalingen. Doorbreking van de geheimhouding is in de regel alleen mogelijk met toestemming van de betrokkene of in geval van overmacht. Volgens de wetgever bieden deze gronden onvoldoende soelaas als het gaat om het vroegtijdig signaleren van risico's bij jongeren; daarom moet deze grondslag in de Wjz worden vastgelegd.

### 5.1.2 Betrokken partijen en hun verantwoordelijkheden

#### *Minister voor Jeugd en Gezin*

De minister voor Jeugd en Gezin is belast met de zorg voor de inrichting en het beheer van de VIR. Dit betekent dat hij zowel verantwoordelijk is voor het strategisch beheer als voor het functioneel en technisch beheer van de VIR. De ICT-uitvoeringsorganisatie (ICTU) van het Ministerie van BZK heeft de VIR gebouwd en zorgt sinds 2007 voor het beheer. Ook ondersteunt ICTU gemeenten bij de implementatie van de VIR. Het beheer gaat medio november 2009 van het ICTU over naar het Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG), een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VWS.

#### *Gemeenten*

Gemeenten moeten afspraken maken over wie in hun gemeente meedoet aan de VIR. Dat gebeurt in de vorm van een samenwerkingsconvenant (*Convenant gegevensuitwisseling Verwijsindex risicojongeren*). Hiervoor is een modelconvenant ontwikkeld. Verscheidene gemeenten kunnen samen één (regionaal) convenant sluiten. Een gemeente wordt alleen op de VIR aangesloten als zij een samenwerkingsconvenant op basis van dit modelconvenant heeft gesloten.

Gemeenten moeten in het convenant sluitende afspraken maken over wie na een 'match' de zorgcoördinatie voert over de hulpverlening, en erop toezien dat er daadwerkelijk actie wordt ondernomen. Zij dienen hiertoe een gemeentelijke regievoerder aan te wijzen.



### *Meldingsbevoegden*

38

De term 'meldingsbevoegde' wordt in de Wjz gebruikt voor een functionaris die bevoegd is om een jeugdige in de VIR te melden en signalen uit de VIR te ontvangen. Een meldingsbevoegde is altijd een natuurlijke persoon. Hij moet werkzaam zijn in één van de categorieën van instanties die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen. Het betreft instanties die opereren binnen de domeinen jeugdzorg, jeugdgezondheidszorg, gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijke ondersteuning, werk en inkomen en politie en justitie (zie hierover verder § 5.3).

#### **5.1.3 Meldrecht en meldingskader**

Een meldingsbevoegde hulpverlener bepaalt op basis van zijn professionaliteit of een jeugdige een zeker risico loopt en besluit vervolgens of hij dat meldt in de VIR. Dit kan zonder toestemming van betrokkene en zo nodig met doorbreking van geldende geheimhoudingsbepalingen. De wetgever heeft nadrukkelijk gekozen voor een *meldrecht* en niet voor een *meldplicht*.<sup>27</sup> Om het probleem te ondervangen dat het voor hulpverleners wellicht niet altijd duidelijk is wanneer zij geacht worden een melding te doen, wordt in de Wjz een lijst opgenomen van 'meldenswaardige situaties' (zie kader). Daartoe hoort ook het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats. De problematiek van zwerfjongeren wordt expliciet benoemd bij de onderbouwing van deze meldenswaardige situatie. Om hulpverleners te ondersteunen is bovendien in samenspraak met de betrokken instanties en beroepsgroepen een *Handreiking Meldcriteria* ontwikkeld.<sup>28</sup> Deze zal naar aanleiding van het debat met de Tweede Kamer over het wetsvoorstel worden aangescherpt en aangepast tot een *Handreiking Melden aan de verwijzindex*.

Om hulpverleners verder behulpzaam te zijn, met name bij de uitwisseling van informatie na een 'match' in de VIR, is de privacywegwijzer ontwikkeld. De privacywegwijzer is een internettoepassing waarmee hulpverleners eenvoudig te weten komen welke informatie zij met wie mogen uitwisselen. De privacywegwijzer is op 7 oktober 2009 beschikbaar gekomen.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Een soortgelijk meldrecht bestaat voor het melden van een vermoeden van kindermishandeling.

<sup>28</sup> De digitale versie hiervan is te vinden op [www.meldcriteria.nl](http://www.meldcriteria.nl).

<sup>29</sup> De privacywegwijzer is te vinden op [www.privacywegwijzer.nl](http://www.privacywegwijzer.nl).



Lijst van meldenswaardige situaties
<ul style="list-style-type: none"> <li>• De jeugdige staat bloot aan geestelijk, lichamelijk of seksueel geweld, enige andere vernederende behandeling, of verwaarlozing.</li> <li>• De jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende psychische problemen, waaronder verslaving aan alcohol, drugs of kansspelen.</li> <li>• De jeugdige heeft meer dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende ernstige opgroei- of opvoedingsproblemen.</li> <li>• De jeugdige is minderjarig en moeder of zwanger.</li> <li>• De jeugdige verzuimt veelvuldig van school of andere onderwijsinstelling, dan wel verlaat die voortijdig of dreigt die voortijdig te verlaten.</li> <li>• De jeugdige is niet gemotiveerd om door legale arbeid in zijn levensonderhoud te voorzien.</li> <li>• De jeugdige heeft meer of andere dan bij zijn leeftijd normaliter voorkomende financiële problemen.</li> <li>• De jeugdige heeft geen vaste woon- of verblijfplaats.</li> <li>• De jeugdige is een gevaar voor anderen door lichamelijk of geestelijk geweld of ander intimiderend gedrag.</li> <li>• De jeugdige laat zich in met activiteiten die strafbaar zijn gesteld.</li> <li>• De ouders of andere verzorgers van de jeugdige schieten ernstig tekort in de verzorging of opvoeding van de jeugdige.</li> <li>• De jeugdige staat bloot aan risico's die in bepaalde etnische groepen onevenredig vaak voorkomen.</li> </ul>

## 5.2 Stand van zaken

### 5.2.1 Op VIR aangesloten gemeenten

Het streven was er aanvankelijk op gericht dat er in 2009 een landelijke dekking zou zijn van de VIR (BZK, 2007). In mei 2009 gaf de minister voor Jeugd en Gezin aan "er alle vertrouwen in te hebben dat de landelijke dekking eind 2009 kan worden gerealiseerd" (Jeugd en Gezin, 2009j, p. 10).

Inmiddels ziet het ernaar uit dat het wetsvoorstel pas in 2010 van kracht kan worden. De nieuwe streefdatum is begin 2010, met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel verwijzindex risicojongeren. Het is de bedoeling dat zo snel mogelijk na inwerkingtreding van de wet alle gemeenten zijn aangesloten.

Inmiddels zijn in veel gemeenten de voorbereidingen voor aansluiting op de VIR gestart, nu nog in het kader van een proeftuin. Wij presenteren hier de stand van zaken in november 2009.<sup>30</sup> Wij willen er uitdrukkelijk op wijzen dat dit een momentopname betreft. De aansluiting van nieuwe

<sup>30</sup> De gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de beheerorganisatie ICTU.



gemeenten (c.q. gemeentelijke/regionale instanties) op de VIR is nog steeds volop in ontwikkeling.

40

Medio november zijn 189 gemeenten (i.e. ruim 40% van het totaal) aangesloten op de VIR. Deze gemeenten zijn aangesloten op basis van 27 samenwerkingsconvenanten. In figuur 3 is aangegeven om welke gemeenten het gaat. In deze figuur worden de aansluitingen geplaatst tegen de achtergrond van de regio's maatschappelijke opvang. Het volgende blijkt:

- Van de 43 centrumgemeenten voor de maatschappelijke opvang is ruim de helft (23) inmiddels aangesloten op de landelijke VIR.<sup>31</sup>
- In zestien van de 43 regio's voor maatschappelijke opvang zijn alle daartoe horende gemeenten aangesloten.

---

<sup>31</sup> In combinatie met onze enquête onder centrumgemeenten is af te leiden dat negen van de nog niet op de landelijke VIR aangesloten centrumgemeenten wel een lokaal signaleringssysteem hebben (zie § 4.2.1)



Figuur 3  
Aansluiting op de Verwijsindex risicojongeren

41

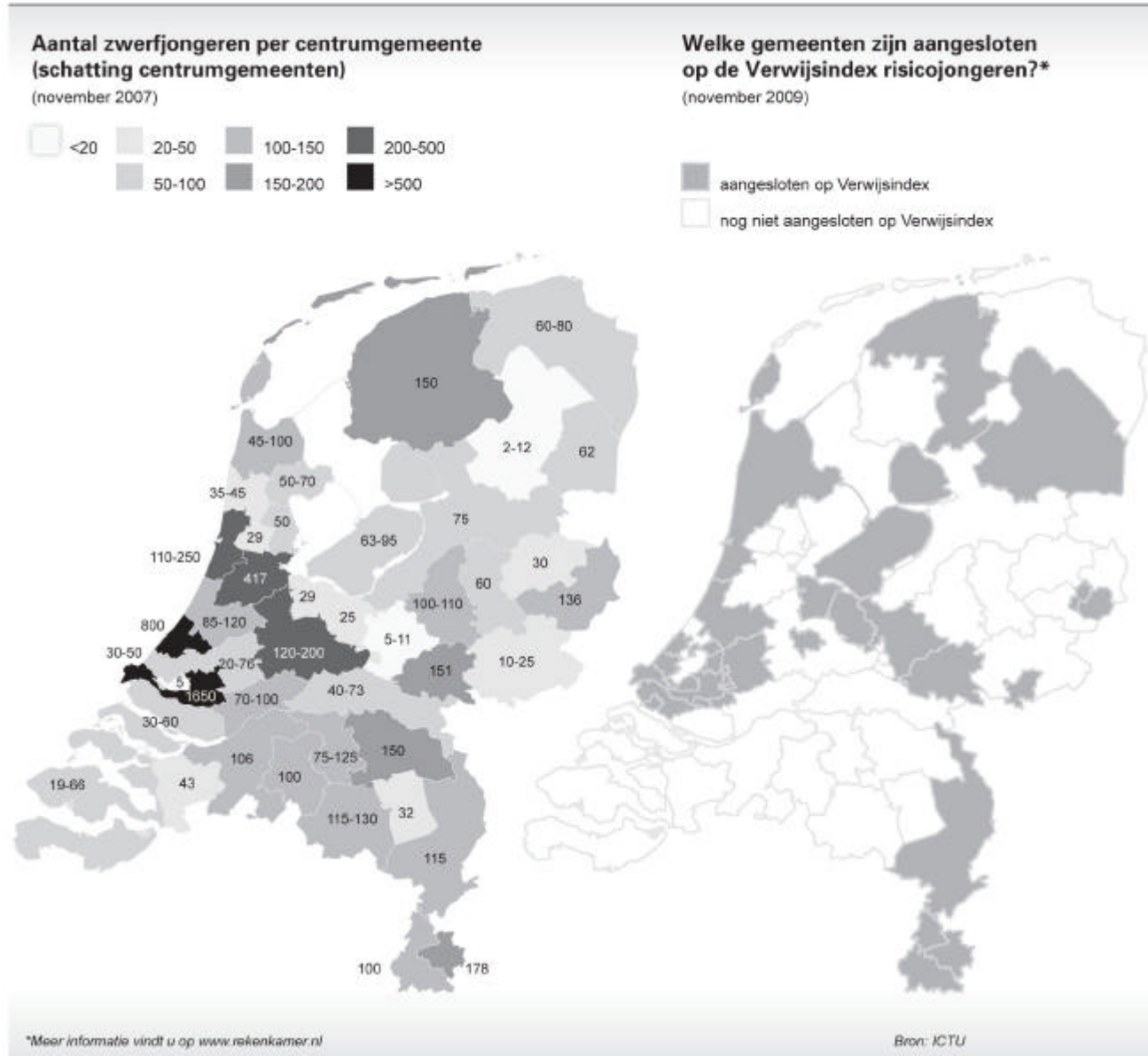


In 2007 verzamelden wij gegevens over het aantal zwerfjongeren (Algemene Rekenkamer, 2008a). Wij vroegen toen aan de 43 centrumgemeenten hoeveel zwerfjongeren er naar schatting waren in hun verzorgingsgebied. In figuur 4 zijn de gerealiseerde aansluitingen op de VIR per regio voor de maatschappelijke opvang in kaart gebracht in combinatie met gegevens over de ernst van de zwerfjongerenproblematiek (in termen van het geschatte aantal zwerfjongeren in 2007). Het blijkt dat een aantal regio's met een ernstige zwerfjongerenproblematiek nog niet zijn aangesloten. Juist voor de doelgroep zwerfjongeren, zonder vaste woon- en verblijfplaats, zal de landelijke dekking van de VIR meerwaarde hebben.



Figuur 4  
Zwerfjongeren en aansluiting op Verwijsindex risicojongeren

42



### 5.2.2 Meldingsbevoegde hulpverleners en instanties

Het Modelconvenant gegevensuitwisseling VIR geeft een opsomming van de voor samenwerking rond risicojongeren relevante instanties en hulpverleners. Uit tabel 2 blijkt welke instanties en hulpverleners momenteel in het kader van de proeftuin melden aan de VIR (november 2009). In de tabel wordt het aantal convenanten vermeld waarbij deze instanties/hulpverleners zijn betrokken.<sup>32</sup> Nogmaals wijzen wij erop dat

<sup>32</sup> De gegevens in deze paragraaf zijn afkomstig van de beheerorganisatie ICTU. Wij volgen hier de indeling die door ICTU is aangebracht. Momenteel is nog sprake van een proeftuin en de indeling



de aansluiting op de VIR nog volop in ontwikkeling is en dat zich voortdurend niet alleen nieuwe gemeenten, maar ook nieuwe instanties aansluiten.

**Tabel 2. Typen instanties die in het kader van de proeftuin melden aan de VIR (november 2009)**

<i>Instantie</i>	<i>Aantal convenanten (van 27)</i>
<b>Onderwijs</b>	
Leerplichtambtenaar	18
School	15
Kinderopvang	7
Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (voortijdig schoolverlaten)	3
<b>Werk en Inkomen</b>	
Gemeentelijke Sociale Dienst	7
Centrum Werk en Inkomen	3
Gemeentelijke Kredietbank	1
<b>Zorg</b>	
GGD	20
Bureau Jeugdzorg	17
Sociaal cultureel en Maatschappelijke werk	13
MEE-organisatie (ondersteuning gehandicapten)	10
Jeugd-GGZ	10
Consultatiebureaus	6
Verslavingszorg	6
Algemeen Meldpunt Kindermishandeling (AMK)	5
Ziekenhuis/spoedeisende hulp	2
Gehandicaptenzorginstelling	2
Huisarts (inclusief huisartsenpost)	1
Kinderarts	1
<b>Politie en Justitie</b>	
Raad voor de Kinderbescherming	landelijk
Politie	10
Bureau Halt	7
Openbaar Ministerie	1
Jeugdreclassering	1
<b>Overig</b>	
Welzijnsorganisatie	15

In de sector *onderwijs* zijn het vooral leerplichtambtenaren en scholen die momenteel in het kader van de proeftuin melden aan de VIR. In de sector *zorg* gaat het vooral om GGD's en Bureaus Jeugdzorg, naast diverse instanties in de sfeer van maatschappelijk en sociaal cultureel werk. In de sector *werk en inkomen* gaat het vooral om Gemeentelijke Sociale Diensten. De sector *werk en inkomen* is tot nog toe het minst betrokken.





Voor de sector *politie en justitie* geldt dat de Raad voor de Kinderbescherming op landelijk niveau is aangesloten op de VIR. Met de politie is landelijk afgesproken dat de meldingen via de Bureaus Jeugdzorg gaan verlopen. Dit is mogelijk op basis van de landelijke samenwerkingsovereenkomst met de MOgroep. De politie geeft via een zorgformulier een signaal aan Bureau Jeugdzorg dat zij zich zorgen maakt over een bepaalde jeugdige. Op basis daarvan voert Bureau Jeugdzorg een risicotaxatie uit en weegt af of voor deze jeugdige een melding moet worden gedaan in de VIR. In de proeftuin is het nu zo dat de politie in sommige gemeenten direct meldt aan de verwijzindex en in andere gemeenten via bureau jeugdzorg. Bij de totstandkoming van de algemene maatregel van bestuur zal hiermee rekening worden gehouden.

44

Figuur 5 laat zien welke typen instanties binnen de regio's voor maatschappelijke opvang in het kader van de proeftuinsetting melden aan de VIR. Op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl) kan de achterliggende informatie per regio worden geraadpleegd.



**Figuur 5**  
**Deelname aan de Verwijsindex risicjongeren per sector**

**sector onderwijs**

Binnen de sector onderwijs zijn er vier typen instanties die gebruik kunnen maken van de Verwijsindex risicjongeren:

- kinderopvang
- leerplichtambtenaar
- Regionaal meld- en coördinatiepunt
- school

Hoeveel van de typen instanties in de gemeenten die zijn aangesloten op de Verwijsindex risicjongeren nemen deel aan de Verwijsindex?



**sector zorg**

Binnen de sector zorg zijn er dertien typen instanties die gebruik kunnen maken van de Verwijsindex risicjongeren:

- Advies- en Meldpunt Kinder mishandeling
- Bureau Jeugdzorg
- consumentenbureau
- gehandicaptenzorginstelling
- GGZ
- huisarts
- huisartsenpost
- Jeugd GGZ
- kinderarts
- maatschappelijk werk instelling
- Mos-organisatie (vereniging voor ondersteuning bij leven met een beperking)
- verpleegzorg
- ziekenhuis spoedeisende hulp

Hoeveel van de typen instanties in de gemeenten die zijn aangesloten op de Verwijsindex risicjongeren nemen deel aan de Verwijsindex?



**sector politie en justitie**

Binnen de sector politie en justitie zijn er vijf typen instanties die gebruik kunnen maken van de Verwijsindex risicjongeren:

- Bureau Hulp
- Jeugdrechtbank
- Openbaar Ministerie
- politie
- Raad voor de Kinderbescherming (landelijk aangesloten)

Hoeveel van de typen instanties in de gemeenten die zijn aangesloten op de Verwijsindex risicjongeren nemen deel aan de Verwijsindex?



**sector werk en inkomen**

Binnen de sector werk en inkomen zijn er drie typen instanties die gebruik kunnen maken van de Verwijsindex risicjongeren:

- Centrum voor Werk en Inkomens
- gemeentelijke kredietbank
- gemeentelijke sociale dienst

Hoeveel van de typen instanties in de gemeenten die zijn aangesloten op de Verwijsindex risicjongeren nemen deel aan de Verwijsindex?





### 5.2.3 Ervaringen met zwerfjongeren

In vier gesprekken en een korte enquête hebben wij aan vertegenwoordigers<sup>33</sup> van de gemeenten die medio september waren aangesloten op de VIR gevraagd of zij aan de hand van hun ervaringen tot dan toe konden aangeven of de VIR voor het beleid gericht op (potentiële) zwerfjongeren een relevant instrument is of zou kunnen worden. De doelgroep zwerfjongeren blijkt in het kader van de VIR nog niet prominent in beeld, hetgeen waarschijnlijk ook de reden is waarom relatief weinig respondenten (twaalf) de enquête hebben ingevuld. Zij die de enquête wel hebben ingevuld, blijken weinig specifieke ervaring te hebben opgedaan met de doelgroep zwerfjongeren. Veel van de door deze gemeentefunctionarissen genoemde ervaringen gelden voor het functioneren van de VIR en de doelgroep risicojongeren van 0 tot 23 jaar in het algemeen.

Bijlage 4 geeft een overzicht van de enquêteresultaten. In deze paragraaf geven wij de enquêteresultaten verkort weer.

#### *Nut en bruikbaarheid van de VIR voor zwerfjongeren: vroegsignalering en preventie*

Om risico's van zwerfgedrag tijdig te signaleren en te voorkomen, moeten volgens onze contactpersonen van de aangesloten gemeenten de volgende instanties kunnen melden in de VIR:

- Bureau Jeugdzorg;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- zorg- en adviesteams (ZAT's) op scholen; onderwijsinstellingen;
- jeugd- en wijkagenten;
- jeugd- en jongerenwerk en straathoekwerkers;
- opvanghuizen en welzijnsorganisaties, zoals het Leger des Heils;
- (jeugd)-GGZ-instellingen;
- crisisteams van diverse organisaties;
- de stichting Vluchtelingenwerk;
- schuldhulpverleningsinstanties.

Instanties als Vluchtelingenwerk en schuldhulpverleningsinstanties melden in het kader van de proeftuin momenteel nog nauwelijks aan de VIR (zie § 5.2.2). Voor de doelgroep zwerfjongeren wordt ook de jeugd- of wijkagent gemist .

---

<sup>33</sup> Wij hebben daarvoor 30 convenantbeheerders aangeschreven. Hun contactgegevens kregen wij van ICTU.



### *Nut en bruikbaarheid van de VIR voor zwerfjongeren: signalering van zwerfjongeren*

47

Om jongeren die reeds zwerfend zijn, te signaleren moeten volgens onze contactpersonen de volgende instanties kunnen melden in de VIR:

- een centraal coördinatiepunt of loket voor zwerfjongeren;
- opvanginstellingen, inclusief vrouwenopvang;
- verslavingszorg;
- instellingen voor beschermd wonen;
- straathoekwerk.

Deze instanties blijken momenteel in het kader van de proeftuin nog nauwelijks te melden aan de VIR; dit geldt bijvoorbeeld voor de maatschappelijke opvang en straathoekwerkers (zie § 5.2.2).

De contactpersonen benadrukken dat de VIR geen instrument is waarmee zwerfjongeren kunnen worden geteld. Jongeren krijgen in het systeem namelijk geen 'label' en jongeren die niet in contact zijn met hulpverlenende instanties worden niet in de VIR gesignaleerd.

Een melding in de VIR gebeurt aan de hand van het burgerservicenummer (BSN) van de jongere. Voor het probleem dat sommige (potentiële) zwerfjongeren geen BSN hebben (bijvoorbeeld omdat zij illegaal in Nederland verblijven) of hun BSN niet kennen of niet willen geven, is een oplossing bedacht. De jongere kan dan in de VIR worden gemeld via een 'verwijsindexservicenummer', een resultante van de achternaam, het geslacht en de geboortedatum.

### *Meldingscriteria en drempels*

Onze respondenten zijn van oordeel dat met de huidige landelijke meldingscriteria de doelgroep zwerfjongeren in beeld kan komen; vooral schoolverzuim is een belangrijke indicator. De landelijke meldingscriteria worden meestal vertaald naar eigen gemeentelijke of regionale beslisregels. Dat kan ertoe leiden dat een (zwerf)jongere in de ene gemeente of regio wel in de VIR terechtkomt en in de andere niet. Elke professional maakt bovendien een eigen afweging.

Uit onze gesprekken en enquête over de VIR zijn de volgende drempels voor het doen van meldingen in de VIR naar voren gekomen. Vaak betreffen deze niet specifiek de doelgroep zwerfjongeren.

- Vragen bij de meerwaarde van de VIR ten opzichte van bestaande afstemmingsinstrumenten.
- Onvoldoende draagvlak (gecreëerd) op de werkvloer.
- Organisatieaanpassingen vragen tijd en geld.
- Zorgen over privacy en vrees voor breuk in de vertrouwensrelatie.
- Zorgcoördinatie: onvoldoende opvangvoorzieningen.



### 5.3 Samenvattend

48

In afwachting van het moment waarop de wijziging van de Wjz van kracht wordt, zijn gemeenten bezig met het aansluiten op de landelijke VIR. Het is de bedoeling dat bij de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Verwijsindex risicojongeren – of in elk geval zo snel mogelijk daarna – alle gemeenten zijn aangesloten.

In november 2009 is in de proeftuinsetting ruim een 40% van de gemeenten aangesloten; van de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang is ruim de helft aangesloten. De meldingsbevoegde instanties worden in de definitieve setting per algemene maatregel van bestuur aangewezen. Op lokaal niveau kunnen dan alleen instanties op de VIR worden aangesloten als zij zijn opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Op lokaal niveau kunnen verschillen bestaan in welke instanties meedoen aan de VIR. Zoals nu uit de proeftuin blijkt is het een groeimodel: gemeenten beginnen met een aantal instanties en na verloop van tijd sluiten meer instanties aan.

De wetgever beschouwt het niet hebben van een vaste woon- of verblijfplaats als grond om melding te doen in de VIR, waarbij het voorbeeld van zwerfjongeren wordt genoemd. Dat is ook opgenomen in de *Handreiking Melden aan de verwijsindex* van het Ministerie voor Jeugd en Gezin. Maar de doelgroep zwerfjongeren – bij gebruikmaking van de VIR - blijkt nog niet prominent in beeld bij gemeenten. Voor het signaleren van (potentiële) zwerfjongeren relevante instanties en hulpverleners melden in het kader van de proeftuin nog nauwelijks aan de VIR. Denk bijvoorbeeld aan opvanginstellingen, jeugd- en straathoekwerkers, thuislozenteams, politie (jeugd- of wijkagent), Vluchtelingenwerk en instanties voor schuldhulpverlening. Zwerfjongeren vormen een moeilijk te traceren groep en juist daarom is het belangrijk dat zoveel mogelijk van deze instanties en hulpverleners kunnen melden in de VIR. In de enquête en in onze gesprekken werd vaak gewezen op het belang van voldoende opvangvoorzieningen.



## 6 Conclusies en aanbevelingen

49

### 6.1 Geen definitie zwerfjongeren en ontoereikende registratie

De afgelopen jaren hebben wij jaarlijks de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin aanbevolen zich in te zetten voor betere informatie over zwerfjongeren. De inzet is er geweest, maar de resultaten zijn desondanks beneden verwachting. Zo is er nog steeds geen overeenstemming bereikt over een nieuwe definitie van zwerfjongeren. En zonder definitie blijft een aantal zaken haperen:

- het op uniforme wijze tellen van zwerfjongeren;
- het kunnen bepalen van het nodige aanbod aan voorzieningen;
- het registreren van zwerfjongeren;
- de verdere ontwikkeling en monitoring van rijksbeleid en lokaal beleid over de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren.

Wij vrezen dat ook het beoogde onderzoek in 2010 naar de stand van zaken van zwerfjongeren in Nederland - dat in 2008 door de beide bewindspersonen is toegezegd - daardoor vertraging zal oplopen.

Op lokaal niveau zien wij een groeiende stroom aan onderzoeken naar zwerfjongeren, waarbij steeds vaker ook de zwerfjongeren zelf worden betrokken. Omdat in deze onderzoeken verschillende definities worden gebruikt, kunnen we de gegevens uit deze lokale onderzoeken niet veralgemeniseren. Er is ook nog geen instantie opgestaan die zich voor landelijke informatie over het aantal zwerfjongeren en hun voorzieningen verantwoordelijk voelt. Op onze website, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl), hebben wij de bij ons beschikbare informatie per regio voor maatschappelijke opvang in verschillende jaren weergegeven.

#### 6.1.1 Aanbeveling

Wij bevelen de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin aan om zich met grote voortvarendheid in te zetten voor betere informatie over zwerfjongeren. Het is ook in hun belang dat er knopen worden doorgemaakt in het lopende proces rond de definitie van zwerfjongeren. Een goede manier van inventariseren gaat immers vooraf aan het formuleren van beleid, zowel landelijk als lokaal.



Daarom bevelen wij aan de volgende stappen te zetten:

50

- Spreek de betrokken veldpartijen aan, en stimuleer dat op korte termijn – in het eerste kwartaal van 2010 - overeenstemming wordt bereikt over een nieuwe definitie voor zwerfjongeren; we geven de beide bewindspersonen in overweging in het uiterste geval zelf de knoop door te hakken.
- Benut het aangekondigde onderzoek in 2010 om de nieuwe definitie te introduceren. Laat op basis van de nieuwe definitie een makkelijk uitvoerbaar telprotocol ontwikkelen, pas dit telprotocol eerst landelijk toe in het aangekondigde onderzoek en ondersteun de gemeenten daarna als zij zelf het telprotocol gaan hanteren.

## 6.2 Aandacht voor uitvoering beleid blijft nodig

De ambities van de betrokken bewindspersonen zijn groot: 'geen zwerfjongeren meer op straat'. We zien in het (lokale) jeugdbeleid en het beleid in de maatschappelijke opvang in 2009 veel initiatieven, vaak in het kader van breder beleid voor risicojongeren en dat is een voortzetting van de lijn die we vorig jaar zagen.

De toegenomen beleidsaandacht is positief maar heeft ook het risico van stapeling van beleid. Het gaat er in de eerste plaats om dat zwerfjongeren zelf ervaren dat hun problemen (h)erkend en aangepakt worden. De afspraken in het bestuurlijk overleg van 21 september 2009 voor een gezamenlijke aanpak van de problematiek van zwerfjongeren bieden de kans om de daad nu bij het woord te voegen, in het kader van de persoonsgerichte aanpak van de *Stedelijke Kompassen*.

Wij zien het realiseren van een 'warme overdracht' van een zwerfjongere van jeugdzorg naar volwassenenzorg in de maatschappelijke opvang als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle aanpak van de zwerfjongerenproblematiek. Wij zouden graag zien dat het Rijk maar ook lokale partijen (zoals lokale bestuurders en lokale rekenkamers), deze ontwikkelingen volgen en zo nodig bijsturen.

### 6.2.1 Aanbeveling

Wij bevelen de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin aan om zich jaarlijks te laten informeren over de aandacht voor zwerfjongeren in de provinciale *Beleidskaders Jeugdzorg* en de *Stedelijke Kompassen* voor de maatschappelijke opvang en over de resultaten daarvan.

Wij bevelen in het bijzonder de staatssecretaris van VWS aan om te bekijken of - bij de uitvoering van de in *Stedelijk Kompassen*



geformuleerde plannen aangaande zwerfjongeren - aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld wat betreft de opvangvoorzieningen.

51

### **6.3 Onduidelijk of voorzieningen adequaat zijn**

Het aantal centrumgemeenten met vier of alle vijf soorten voorzieningen voor zwerfjongeren is toegenomen en daarmee is de sluitende keten opnieuw een stapje dichterbij gekomen. Helaas blijft de specifieke zwerfjongerenopvang de voorziening die het minst breed beschikbaar is; 23 centrumgemeenten beschikken over een zwerfjongerenpension. Wij zien wel bij steeds meer gemeenten een centraal loket of coördinatiepunt, van waaruit de hulp aan de zwerfjongere kan worden geregisseerd. Dit is goed nieuws, maar een effectieve aanpak van de zwerfjongerenproblematiek is meer dan het realiseren van specifieke voorzieningen. De centrumgemeenten hebben ons gemeld of bepaalde voorzieningen aanwezig zijn, maar daarmee is niet gezegd dat deze voorzieningen in voldoende mate en tijdig beschikbaar zijn en of ze aansluiten op de zorgvraag. Uit twee landelijke onderzoeken (naar onder andere de knelpunten die zwerfjongeren ervaren op het moment dat zij de provinciale jeugdzorg verlaten (op 18-jarige leeftijd) en afhankelijk worden van het aanbod van de gemeentelijke maatschappelijke opvang) die in 2009 zijn uitgevoerd, blijkt dat dat laatste niet altijd het geval is. Een positieve ontwikkeling is dat bij lokale en regionale onderzoeken steeds vaker het perspectief van de zwerfjongeren zelf uitdrukkelijk wordt betrokken.

#### **6.3.1 Aanbeveling**

Wij bevelen de staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin aan om het naar aanleiding van ons onderzoek *Opvang zwerfjongeren 2007* toegezegde landelijke onderzoek spoedig te starten, om een beter beeld te kunnen krijgen van de achtergronden en hulpvragen van zwerfjongeren, en van aard en omvang van de voorzieningen. Uit in 2009 gepubliceerd onderzoek blijkt dat op het gebied van wonen, werk/opleiding, financiën, verzorging/huishouden en het ontwikkelen van een netwerk onvoldoende specifiek aanbod voor zwerfjongeren ontwikkeld is. Deze jongeren, en zeker naarmate zij ouder worden, hebben vooral praktisch gerichte hulpvragen op deze terreinen.





## **6.4 Vroegsignalering nog onvoldoende benut voor zwerfjongeren**

52

Om te bereiken dat er geen zwerfjongeren meer zijn, is het belangrijk om al in te grijpen voordat zij gaan zwerven. We zien – zowel op lokaal als landelijk niveau - veel initiatieven voor de vroegsignalering van probleemgedrag, zoals de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin binnen gemeenten, en zorg- en adviesteams op scholen. Deze functionele samenwerkingsverbanden kunnen bij de risicosignalering, ook van potentiële zwerfjongeren, een wezenlijke rol gaan spelen. De minister voor Jeugd en Gezin wil in wetgeving de vorming van deze verbanden verplicht stellen.

De landelijke Verwijsindex risicojongeren, die momenteel wordt ingevoerd, kan behulpzaam zijn voor de vroegsignalering. Wij hebben echter gemerkt dat de doelgroep zwerfjongeren hierin nog nauwelijks in beeld is. Deels komt dit doordat nog niet alle relevante instanties in het kader van de proeftuin melden aan de VIR.

### **6.4.1 Aanbeveling**

Wij bevelen de minister voor Jeugd en Gezin aan om in de toelichting bij het betreffende artikel (aanwijzing van instanties die werkzaam zijn in het domein maatschappelijke ondersteuning) van het beoogde Besluit tot wijziging van het Uitvoeringsbesluit Wjz in verband met de invoering van de VIR uitdrukkelijk te verwijzen naar de doelgroep zwerfjongeren. Er zou op kunnen worden gewezen dat het wenselijk is - om zwerfjongeren vroegtijdig te kunnen signaleren - dat in de gemeenten het centraal coördinatiepunt zwerfjongeren, straathoekwerkers, jeugd- en wijkagenten en thuislozenteams ook betrokken worden bij het meldingenproces in de VIR.



## 7 Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer

53

De minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS hebben op 8 december 2009 gereageerd op ons rapport. In dit hoofdstuk geven wij hun reactie integraal weer (§ 7.1), gevolgd door ons nawoord (§ 7.2). De reactie van de bewindspersonen staat ook op onze website: [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 7.1 Reactie minister voor Jeugd en Gezin en staatssecretaris van VWS

"Graag willen wij u bedanken voor het rapport 'Opvang zwerfjongeren 2009'. Het is een uitgebreid rapport geworden, dat ingaat op informatievoorziening, relevante initiatieven, voorzieningen en de Verwijsindex risicjongeren.

Omdat wij het belangrijk vinden dat de hulp en opvang voor zwerfjongeren goed is geregeld, hebben wij de afgelopen periode een aantal nieuwe acties in gang gezet. We hebben het initiatief genomen tot het uitvoeren van twee onderzoeken, waarvan één specifiek over zwerfjongeren door DSP-Groep (Zwerfjongeren (z)onder dak) en één over de hulpverlening rond het achttiende levensjaar meer in het algemeen van het Verweij Jonker Instituut ((Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar). Deze onderzoeken hebben wij laten verrichten om te achterhalen wat precies het probleem is met de hulp en opvang van (zwerf)jongeren.

Het onderzoek van DSP laat duidelijk zien dat er nog veel te verbeteren valt in de hulpverlening aan zwerfjongeren. Naar aanleiding van dit onderzoek hebben wij de volgende ambitie geformuleerd: 'alle zwerfjongeren van straat'. Vervolgens hebben wij op 21 september 2009 de partijen<sup>34</sup> die betrokken zijn bij zwerfjongeren bijeen geroepen om te praten over de mogelijkheid om het probleem van de zwerfjongeren in

---

<sup>34</sup> Bij dit overleg waren aanwezig: Vereniging voor Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Federatie Opvang, MO-groep en Stichting Zwerfjongeren Nederland



gezamenlijkheid op te lossen. Deze partijen bleken hiertoe bereid. In de komende periode gaan we de aanpak van problemen van zwerfjongeren gezamenlijk nader concretiseren. De knelpunten die beschreven zijn in het onderzoek, zoals het gebrek aan praktische hulp en warme overdracht, zullen daarbij aan de orde worden gesteld. Ook de uitkomsten van het onderzoek van het Verweij Jonker Instituut zullen – voor zover deze op zwerfjongeren van toepassing zijn – worden meegenomen in de aanpak.

54

Voor de aanpak van problemen van zwerfjongeren, die de komende maanden zal worden uitgewerkt, zal worden aangesloten bij de Stedelijke Kompassen. Het is de bedoeling dat dit begin 2010 gereed is. De persoonsgerichte aanpak en de sluitende keten staan hierbij centraal. Wij vinden het zeer positief dat de betrokkenen partijen zich hebben willen committeren aan de ambitie 'Alle zwerfjongeren van straat', aan de realisering waarvan ieder vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid – onder regie van gemeenten - zal bijdragen.

Het Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang G4, waarop de Stedelijke Kompassen zijn gebaseerd, heeft geleid tot grote successen. Wij hebben er dan ook vertrouwen in dat het uitwerken van het beleid van zwerfjongeren in de Stedelijke Kompassen een extra impuls zal geven aan het beleid dat centrumgemeenten voeren voor zwerfjongeren *en* - het belangrijkste – dat de zwerfjongeren hiervan zelf zullen profiteren. Wij zullen dit proces nadrukkelijk ondersteunen en volgen. Dit conform de aanpak bij de maatschappelijke opvang.

U maakt zich zorgen over stapeling en buiteling van het beleid. Het tegenovergestelde is de bedoeling van de hierboven beschreven aanpak. Hierop is ook door het merendeel van de deelnemers aan het overleg van 21 september 2009 aangedrongen. Er is toen expliciet gekozen om aan te sluiten bij de reeds bestaande Stedelijke Kompassen en verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten.

Uit uw onderzoek naar voorzieningen voor zwerfjongeren blijkt dat over de gehele linie het aanbod toeneemt. U geeft aan dat het aantal opvangplekken specifiek voor zwerfjongeren nog het minst toeneemt. Wij zijn echter zeer verheugd dat het aantal plekken in speciale jongerenpensions sinds 2002 is toegenomen van 250 naar 600. Daarbij zijn de afgelopen twee jaar ook andere woonvoorzieningen (circa 1200 plaatsen) beschikbaar gekomen, die naast huisvesting ook begeleiding bieden of woon-leertrajecten aanbieden. Dit is een significante stijging waar zwerfjongeren evident baat bij hebben. De aanpak van de problematiek van zwerfjongeren, zoals wij die voor ogen zien, heeft als



doel om tot een sluitende keten te komen. De centrumgemeenten die nu nog geen opvangvoorziening hebben, zullen wij in het kader van deze aanpak aansporen om zulke opvang te realiseren.

55

Ook uw constatering dat er meer centrumgemeenten onderzoek verrichten naar zwerfjongeren verheugt ons zeer. Weliswaar zijn deze onderzoeken onderling vaak moeilijk te vergelijken, maar wij zijn desalniettemin van mening dat deze onderzoeken een goed beeld geven van de plaatselijke situatie en daarmee een goede basis vormen voor het lokale beleid, waar ook de hoofdverantwoordelijkheid ligt. Dat is wat ons betreft het belangrijkste. Ook is het goed dat ook zwerfjongeren zelf betrokken worden bij deze lokale onderzoeken.

In 2010 laten wij een onderzoek verrichten naar zwerfjongeren. Dit zal in de loop van 2010 starten. Wij zijn met partijen in overleg om te bekijken welke onderwerpen moeten worden onderzocht, naast de aan de Tweede Kamer toegezegde onderwerpen die u ook in uw onderzoek noemt. De aanpak en het onderzoek moeten naar onze mening met elkaar worden verbonden.

Hieronder gaan wij gaan per onderwerp in op uw aanbevelingen:

#### *Definitie en registratie*

In uw conclusies geeft u aan dat het bestaan van een eenduidige definitie essentieel is voor het op een uniforme manier tellen en registreren van zwerfjongeren, het verder ontwikkelen van beleid en bijvoorbeeld het kunnen bepalen van de noodzakelijke omvang van voorzieningen. Reeds eerder constateerden wij dat gemeenten geen eensluidende definitie hanteren. In reactie op uw rapport *Opvang zwerfjongeren 2007* gaven wij aan van mening te zijn dat de door u veronderstelde stijging van het aantal zwerfjongeren toe te schrijven zou zijn aan het feit dat een aantal gemeenten een bredere definitie gebruikte. Om die reden zijn wij ingegaan op uw aanbeveling om de in 2004 ontwikkelde definitie te evalueren en zondig over te gaan tot een meer bruikbare definitie. Het blijkt ingewikkeld om tot overeenstemming te komen over een definitie. Met diverse betrokken partijen is de bestaande definitie geëvalueerd en is gesproken over de inhoud van en draagvlak voor een nieuwe eenduidige definitie. De discussie hierover is echter nog niet afgerond. De discussie gaat onder andere over de breedte van de definitie voor de groep zwerfjongeren en de toepassing ervan in verschillende sectoren. Wij streven ernaar om de definitie gereed te hebben in het eerste helft van 2010. Daarbij merk ik op dat draagvlak voor een definitie van groot belang is voor goede registratie. Het eenzijdig vaststellen van



een definitie waarmee relevante partijen niet uit de voeten kunnen, is niet effectief. Een nieuwe definitie moet tevens inpasbaar zijn in bestaande registratiesystemen. Wij streven ernaar om in het door ons aangekondigde onderzoek in 2010 het aantal zwerfjongeren vast te stellen volgens de nieuwe definitie. Uw stelling dat een gebrek aan een eenduidige definitie beleidsvorming frustreert, delen wij niet. Uw rapport laat dat ook zien.

56

#### *Aandacht voor uitvoering beleid*

U beveelt aan dat wij ons jaarlijks laten informeren over de aandacht voor zwerfjongeren in de provinciale Beleidskaders Jeugdzorg en de Stedelijke Kompassen.

Wat betreft de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg is dat reeds onderdeel van de vaste beleidscyclus. Voor de Stedelijke Kompassen geldt dat de Monitor van de Stedelijke Kompassen jaarlijks zal uitkomen, de eerste keer voorjaar 2010. Hierin wordt specifiek aandacht besteed aan zwerfjongeren. De resultaten van de monitor zullen worden verwerkt in de voortgangsrapportage Maatschappelijke Opvang.

Verder vraagt u of de Staatssecretaris bekijkt of bij de uitvoering van de in de Stedelijke Kompassen geformuleerde plannen voor zwerfjongeren aanvullende maatregelen nodig zijn, bijvoorbeeld wat betreft de opvangvoorzieningen. Dit is onderdeel van het gemeenschappelijke plan.

#### *Adequate voorzieningen*

U geeft aan dat er voor zwerfjongeren in steeds meer gemeenten een sluitende keten ontstaat, maar dat een specifieke opvangplek voor zwerfjongeren het minst breed beschikbaar is en dat onduidelijk is of de voorzieningen adequaat zijn en aansluiten op de zorgvraag. Zoals gezegd zal dit worden meegenomen in de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren zoals die de komende tijd verder wordt uitgewerkt.

U beveelt aan om het onderzoek naar zwerfjongeren dat wij eerder hebben toegezegd snel op te pakken. Dat zal gebeuren. Hierboven gaven wij ook al aan dat wij dat onderzoek willen verbinden met de nader uit te werken concrete activiteiten in het kader van de aanpak van problemen van zwerfjongeren.

#### *Vroegsignalering*

De Minister voor Jeugd en Gezin zal uw aanbeveling over het noemen van zwerfjongeren als voorbeeld in de toelichting bij de AMvB van de Verwijsindex (VIR) ter harte nemen en betrekken bij de andere voorbeelden die in de toelichting bij deze algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen."



## 7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

57

De minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS vinden het – zo schrijven zij in hun reactie – belangrijk dat de hulp en opvang voor zwerfjongeren goed is geregeld. Wanneer wij nu, zeven jaar na ons eerste onderzoek, de stand van zaken opmaken, dan zien wij dat er nog niet voldoende bereikt is om de zwerfjongere daadwerkelijk hulp te bieden. Weliswaar is met een toenemend aantal soorten voorzieningen de sluitende keten van preventie tot nazorg een stapje dichterbij gekomen. Maar wij zijn minder positief over het tempo waarin de ontwikkelingen gaan. Zo is de overdrachtsproblematiek van jeugdzorg naar maatschappelijke opvang bij de leeftijdsgrens van 18 jaar na zeven jaar nog niet voldoende opgelost. Het is dus nog steeds mogelijk dat zwerfjongeren tussen wal en schip vallen. Er zijn daarnaast teveel centrumgemeenten waar nog steeds niet alle voorzieningen voor zwerfjongeren volledig beschikbaar zijn. Laat staan dat vervolgens bekend is of het aanbod van de voorzieningen aansluit bij de vraag van de zwerfjongere zelf. Tot slot is nog steeds niet duidelijk hoe een zwerfjongere geregistreerd moet worden omdat een eenduidige definitie ontbreekt. Hierdoor bestaat er op landelijk niveau geen adequaat beeld van aard, omvang en dynamiek van de zwerfjongerenproblematiek in Nederland.

Ook de bewindspersonen zien – zo blijkt uit hun reactie – dat er nog veel te verbeteren valt in de hulpverlening aan zwerfjongeren. Zij hebben partijen bijeen geroepen en afgesproken om te gaan werken aan een gezamenlijk plan van aanpak, vanuit de ambitie ‘alle zwerfjongeren van straat’. Het is zaak om de daad bij het woord te voegen. Wij dringen er daarom op aan dat het plan van aanpak waar de bewindspersonen op wijzen het karakter krijgt van een actieplan, met concrete doelen en activiteiten, en met een afzienbare horizon. Ook lokale partijen kunnen een belangrijke rol gaan spelen bij het realiseren en bewaken van de ambitie ‘alle zwerfjongeren van straat’. Wij hopen opnieuw dat die ambitie nu snel tot daadwerkelijk resultaat gaat leiden, zodat zwerfjongeren zelf gaan ervaren dat hun problemen echt tijdig herkend, erkend en opgelost worden.

Daarnaast blijft een betere beleidsonderbouwing belangrijk. Wij zullen de ontwikkelingen rondom de definitie van zwerfjongeren en rondom het onderzoek naar omvang, aard en dynamiek van de zwerfjongerenproblematiek in het komend jaar blijven volgen. Wij benadrukken dat de definitie van zwerfjongeren zo vroeg mogelijk in 2010 beschikbaar moet komen, om te bewerkstelligen dat eind van het jaar voor het eerst betrouwbare gegevens over deze kwetsbare groep jongeren beschikbaar zullen zijn.



## Afkortingen

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BSN	Burgerservicenummer
CIBG	Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg
CJG	Centrum voor Jeugd en Gezin
GBA	Gemeentelijke Basisadministratie
GGD	Gemeentelijke GezondheidsDienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
Halt	Het Alternatief
ICTU	ICT Uitvoeringsorganisatie
IPO	Interprovinciaal Overleg
LVG	Licht verstandelijke handicap
MOgroep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VIR	(Landelijke) Verwijsindex Risicjongeren
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wbb	Wet werk en bijstand
WIJ	Wet investeren in jongeren
Wjz	Wet op de jeugdzorg
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WWI	Wonen, Wijken en Integratie
ZAT	Zorg- en Adviesteam



## **Bijlage 1 Voorzieningen per centrumgemeente (2003, 2004, 2007, 2009)**





	aandacht voor preventie (2003)	aandacht voor preventie (2004)	aandacht voor preventie (2007)	Aandacht voor preventie (2009)
<b>Alkmaar</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Almelo</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Almere</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Amersfoort</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Amsterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Apeldoorn</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Arnhem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Assen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Bergen op Zoom</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Breda</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Delft</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Den Bosch</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Den Haag</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Den Helder</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Deventer</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Doetinchem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Dordrecht</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Ede</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Eindhoven</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Emmen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Enschede</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Gouda</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Groningen</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Haarlem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Heerlen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Helmond</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Hilversum</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Hoorn</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Leeuwarden</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Leiden</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Maastricht</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Nijmegen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Oss</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Purmerend</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Rotterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Spijkenisse</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Tilburg</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Utrecht</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Venlo</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Vlaardingen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Vlissingen</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Zaanstad</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	Ja	Ja	Ja	Ja



	signalerings- functie (2003)	signalerings- functie (2004)	signalerings- functie (2007)	Signalerings- functie (2009)
<b>Alkmaar</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja
<b>Almelo</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Almere</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Amersfoort</b>	Matig	Matig	Ja	Ja
<b>Amsterdam</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Apeldoorn</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Arnhem</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Assen</b>	Onvoldoende	Onvoldoende	Onbekend	Ja, beperkt
<b>Bergen op Zoom</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja
<b>Breda</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Delft</b>	Onvoldoende	Onvoldoende	Nee	Nee
<b>Den Bosch</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Den Haag</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Den Helder</b>	Matig	Matig	Ja	Ja
<b>Deventer</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Doetinchem</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Dordrecht</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Ede</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Eindhoven</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Emmen</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja
<b>Enschede</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Gouda</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Groningen</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Haarlem</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Heerlen</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Helmond</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Hilversum</b>	Matig	Matig	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Hoorn</b>	Onvoldoende	Onvoldoende	Ja	Ja
<b>Leeuwarden</b>	Matig	Matig	Ja	Ja
<b>Leiden</b>	Onvoldoende	Matig	Ja, beperkt	Ja
<b>Maastricht</b>	Matig	Voldoende	Ja	Ja
<b>Nijmegen</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Oss</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Purmerend</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Rotterdam</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Spijkenisse</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Tilburg</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Utrecht</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Venlo</b>	Matig	Matig	Ja	Ja
<b>Vlaardingen</b>	Onvoldoende	Matig	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Vlissingen</b>	Onvoldoende	Onvoldoende	Ja	Ja
<b>Zaanstad</b>	Voldoende	Voldoende	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	Matig	Matig	Ja	Ja



	jongeren- opvang (2003)	jongeren- opvang (2004)	jongeren- opvang (2007)	Jongeren- pension met plaatsen (2009)	Kamers met kansen met plaatsen (2009)
<b>Alkmaar</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja (11)
<b>Almelo</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, beperkt (10)
<b>Almere</b>	Nee	Nee	Ja	Ja (19)	Ja (30)
<b>Amersfoort</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Amsterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (30)	Ja (?)
<b>Apeldoorn</b>	Nee	Nee	Nee	Ja, beperkt (18)	Ja (21)
<b>Arnhem</b>	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja (31)
<b>Assen</b>	Nee	Nee	Onbekend	Ja (4)	Nee
<b>Bergen op Zoom</b>	Nee	Nee	Ja	Ja (17)	Nee
<b>Breda</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (18)	Ja, beperkt (?)
<b>Delft</b>	Nee	Nee	Nee	Ja (10)	Nee
<b>Den Bosch</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (10)	Ja, beperkt (?)
<b>Den Haag</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (50)	Ja (150)
<b>Den Helder</b>	Nee	Nee	Ja	Ja, beperkt	Nee
<b>Deventer</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, beperkt (18)
<b>Doetinchem</b>	Nee	Nee	Nee	Ja (9)	Ja (15)
<b>Dordrecht</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja (220)
<b>Ede</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, beperkt (?)
<b>Eindhoven</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Emmen</b>	Nee	Nee	Ja	Ja (5)	Nee
<b>Enschede</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (13)	Ja (8)
<b>Gouda</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja (5)
<b>Groningen</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Haarlem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (22)	Ja (5)
<b>Heerlen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (20)	Nee
<b>Helmond</b>	Nee	Nee	Ja	Nee	Ja (15)
<b>Hilversum</b>	Nee	Nee	Nee	Ja (5)	Ja (16)
<b>Hoorn</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Leeuwarden</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (24)	Ja, beperkt (?)
<b>Leiden</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Maastricht</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (20)	Ja (10)
<b>Nijmegen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (29)	Nee
<b>Oss</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja, beperkt (?)
<b>Purmerend</b>	Nee	Nee	Ja	Onbekend	Onbekend
<b>Rotterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (182)	Ja (591)
<b>Spijkensisse</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Tilburg</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (22)	Ja (52)
<b>Utrecht</b>	Nee	Nee	Ja	Ja (25)	Ja (?)
<b>Venlo</b>	Ja	Ja	Ja	Ja (12)	Nee
<b>Vlaardingen</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja (15)
<b>Vlissingen</b>	Nee	Nee	Ja	Ja (33)	Nee
<b>Zaanstad</b>	Nee	Nee	Nee	Ja (24)	Nee
<b>Zwolle</b>	Nee	Nee	Nee	Nee	Ja (12)



	begeleidings- trajecten voor zwerfjongeren (2003)	begeleidings- trajecten voor zwerfjongeren (2004)	begeleidings- trajecten voor zwerfjongeren (2007)	begeleidings- trajecten voor zwerfjongeren (2009)
<b>Alkmaar</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Almelo</b>	Nee	Ja	Ja	Ja
<b>Almere</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Amersfoort</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Amsterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Apeldoorn</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Arnhem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Assen</b>	Nee	Ja	Ja	Ja
<b>Bergen op Zoom</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Breda</b>	Nee	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Delft</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Den Bosch</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Den Haag</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Den Helder</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Deventer</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Doetinchem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Dordrecht</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Ede</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Eindhoven</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Emmen</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Enschede</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Gouda</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Groningen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Haarlem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Heerlen</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Helmond</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Hilversum</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Hoorn</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Leeuwarden</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Leiden</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Maastricht</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Nijmegen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Oss</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Purmerend</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Rotterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Spijkenisse</b>	Nee	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Tilburg</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Utrecht</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Venlo</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Vlaardingen</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Vlissingen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zaanstad</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Zwolle</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja



	vervolg- trajecten (2003)	vervolg- trajecten (2004)	vervolg- trajecten (2007)	Vervolg- trajecten (2009)
<b>Alkmaar</b>	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Almelo</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Almere</b>	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Amersfoort</b>	Nee	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Amsterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Apeldoorn</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Arnhem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Assen</b>	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend
<b>Bergen op Zoom</b>	Nee	Beperkt	Ja	Ja
<b>Breda</b>	Nee	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Delft</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Den Bosch</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Den Haag</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Den Helder</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Deventer</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Doetinchem</b>	Onbekend	Beperkt	Ja, beperkt	Ja
<b>Dordrecht</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Ede</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Eindhoven</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Emmen</b>	Onbekend	Onbekend	Ja	Ja
<b>Enschede</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Gouda</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Groningen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Haarlem</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Heerlen</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Helmond</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Hilversum</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Hoorn</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Leeuwarden</b>	Onbekend	Onbekend	Ja	Ja
<b>Leiden</b>	Beperkt	Beperkt	Ja, beperkt	Ja, beperkt
<b>Maastricht</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Nijmegen</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Oss</b>	Nee	Nee	Nee	Ja
<b>Purmerend</b>	Onbekend	Onbekend	Ja	Ja
<b>Rotterdam</b>	Ja	Ja	Ja	Ja
<b>Spijkensisse</b>	Nee	Nee	Ja, beperkt	Ja
<b>Tilburg</b>	Onbekend	Onbekend	Nee	Nee
<b>Utrecht</b>	Beperkt	Ja	Ja	Ja
<b>Venlo</b>	Nee	Nee	Ja	Ja
<b>Vlaardingen</b>	Beperkt	Beperkt	Ja	Ja
<b>Vlissingen</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Zaanstad</b>	Nee	Nee	Nee	Nee
<b>Zwolle</b>	Onbekend	Onbekend	Nee	Nee



## Bijlage 2 Voorbeelden van lokale onderzoeken

Bij onze enquête onder de 43 centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang gaven 21 van hen aan dat zij in 2008 of 2009 (nieuw) onderzoek naar zwerfjongeren hebben uitgevoerd. Hierna zijn enkele voorbeelden opgenomen van lokale onderzoeken die in 2009 zijn gestart of afgerond.

### *Onderzoek naar zwerfjongeren met GGZ-problematiek*

In Rotterdam wordt in 2009 en 2010 onderzoek gedaan naar de benodigde zorg voor zwerfjongeren met zwaardere (meervoudige) GGZ-problematiek, zoals psychiatrische problemen, verslaving of een licht verstandelijke handicap. In het onderzoek zal worden gekeken naar de aanmelding, probleemanalyse en doorverwijzing van deze zwerfjongeren en naar het verdere verloop van hun hulpverleningscarrière. Aan de hand hiervan zal een passend aanbod van woonzorg voor deze doelgroep worden ontwikkeld. De onderzoekers zijn daartoe een samenwerkingsverband aangegaan met onder andere Pension Maaszicht in Rotterdam (24-uurs opvangvoorziening voor zwerfjongeren) en met het Rotterdams loket voor dak- en thuisloze jongeren (IVO, 2008).

### *Participatie audit voor zwerfjongeren*

De hulpverleningsinstellingen in Amsterdam gaan in 2009 zwerfjongeren meer betrekken bij maatschappelijke initiatieven om zo tot een beter aanbod voor deze groep te komen. Met de *Participatie Audit voor (zwerf)jongeren Amsterdam (PAJA)* willen de instellingen maatschappelijke initiatieven 'van onderop' laten beoordelen door (zwerf)jongeren. Het Verwey-Jonker Instituut ontwikkelt deze participatie audit. De audit moet een handleiding voor het betrekken van jongere bij het beoordelen van voorzieningen en begeleidingsvormen opleveren die in november 2009 gepresenteerd zal worden.

Ook Utrecht meldt dat in 2009 cliëntparticipatie door zwerfjongeren vorm zal krijgen. In Zwolle is – met behulp van zwerfjongeren - een casusstudie gedaan naar mogelijk voorspellende factoren die (kunnen) leiden tot zwerfgedrag onder jongeren. Om het zelfbeeld van zwerfjongeren te bevorderen, is de gemeente Maastricht op verschillende manieren actief om zwerfjongeren aan de maatschappij te laten deelnemen; zo wonen zij buurtvergaderingen bij over het functioneren



van de opvangvoorzieningen en worden er - gezamenlijk met de buurt – sportactiviteiten ondernomen.

66

*Onderzoek naar profielen van zwerfjongeren*

Onder meer in Utrecht, Leiden en Dordrecht zijn in 2009 onderzoeken uitgevoerd naar profielen van zwerfjongeren (Lier, 2009a en 2009b). Dergelijk onderzoek is voor het eerst in 2005 uitgevoerd, in Rotterdam (Maaskant, 2005) en kort daarop, in 2006, in Den Haag (Lier, 2006). Wij rapporteerden hierover in onze eerdere publicaties over zwerfjongeren. Profielonderzoeken hebben tot doel om te kijken welke verschillen er zijn binnen de doelgroep zwerfjongeren, om zo de hulp en opvang beter af te stemmen. Vraaggericht werken en hulpverlening op maat komen zo een stap dichterbij volgens de onderzoekers.

*Lokale onderzoeken ter onderbouwing van nieuw beleid*

De lokale onderzoeken dienen vaak ter onderbouwing van nieuw beleid voor zwerfjongeren. Zo tekenden diverse instanties in de Alkmaarse regio een convenant om de problematiek van de veertig à vijfenveertig zwerfjongeren in deze regio aan te pakken. Het doel van het convenant is 'het aanzienlijk terugdringen van de zwerfjongerenproblematiek in Noord-Kennemerland, waarbij door de inzet van een sluitende keten eind 2012 iedere bekende zwerfjongere in een traject zit.'

In andere steden, zoals Almere, Emmen en Enschede, wordt de positie van zwerfjongeren periodiek onderzocht door middel van een monitor.



## Bijlage 3 Beleidsinitiatieven op de grens van onderwijs en werk

67

### **Plusvoorziening: combinatie van onderwijs, zorg en arbeidsbemiddeling**

In januari 2009 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het adviesrapport *Vertrouwen in de school* (WRR, 2009) gepubliceerd. De WRR breekt een lans voor de groep kinderen die zij *de overbelasten* noemt. Deze kinderen lijden onder een opeenstapeling van problemen: van minder goed ontwikkelde vaardigheden en gedragsproblemen tot gebroken gezinnen, chronische armoede en werkloosheid, schulden en criminaliteit in de directe omgeving. Zij lopen een groot risico voortijdig uit het reguliere onderwijs te vallen, waarna ze geen passende arbeid vinden. Dit rapport heeft de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van OCW geïnspireerd maatregelen in het leven te roepen om deze jongeren perspectief te bieden (Jeugd en Gezin, 2009f). Eén van de maatregelen is de omvorming van scholen tot een zogenaamde *plusvoorziening*. Een plusvoorziening is een school met bijv.

- kleine groepen en een vaste mentor;
- nabijheid van zorg- en hulpverlenende instanties die nauw samenwerken;
- praktijkgericht onderwijs en binding met de lokale arbeidsmarkt.

De maatregel *plusvoorziening* is in september 2009 in werking getreden.

### **Werkleerrecht in plaats van bijstand**

Op 1 oktober 2009 is de Wet Investeren in Jongeren (WIJ)<sup>35</sup> van kracht geworden. De WIJ vervangt voor jongeren tot 27 jaar het recht op algemene bijstand door het recht op een werkleeraanbod. De wet beoogt jongeren te laten werken of leren, of een combinatie van beide. Nieuwe melders bij de gemeente krijgen geen bijstandsuitkering meer op grond van de Wet werk en bijstand (Wwb). In plaats daarvan moet de gemeenten de jongeren een aanbod doen voor werk of scholing. Als de jongere het aanbod weigert, heeft hij geen recht op uitkering.

---

<sup>35</sup> Wet van 1 juli 2009, houdende bevordering duurzame arbeidsinschakeling jongeren tot 27 jaar (Wet investeren in jongeren). Staatsblad 2009, 282.





## Bijlage 4 Ervaringen met de VIR voor zwerfjongeren

68

In vier gesprekken en een korte enquête hebben wij aan vertegenwoordigers<sup>36</sup> van de gemeenten die medio september waren aangesloten op de VIR gevraagd of zij aan de hand van hun ervaringen tot dan toe konden aangeven of de VIR voor het beleid gericht op (potentiële) zwerfjongeren een relevant instrument is of zou kunnen worden. De twaalf respondenten die de enquête hebben ingevuld blijken nog weinig specifieke ervaring te hebben opgedaan met de doelgroep zwerfjongeren. Veel van de door hen genoemde ervaringen gelden voor het functioneren van de VIR en de doelgroep risicojongeren van 0 tot 23 jaar in het algemeen.

### 1 Nut en bruikbaarheid van de VIR voor zwerfjongeren

#### *Vroegsignalering en preventie*

Wij hebben aan de respondenten gevraagd welke instanties in hun visie moeten kunnen melden, opdat risico's van zwerfgedrag tijdig gesignaleerd en voorkomen kunnen worden. Zij noemen de volgende instanties:

- Bureau Jeugdzorg;
- Raad voor de Kinderbescherming;
- zorg- en adviesteams (ZAT's) op scholen; onderwijsinstellingen;
- jeugd- en wijkagenten;
- jeugd- en jongerenwerk en straathoekwerkers;
- opvanghuizen en welzijnsorganisaties, zoals het Leger des Heils;
- (jeugd)-GGZ-instellingen;
- crisisteams van diverse organisaties;
- de stichting Vluchtelingenwerk (met het oog op het zwerfrisico bij uitgeprocedeerde asielzoekers);
- schuldhulpverleningsinstanties (vaak moet eerst de financiële problematiek opgelost worden).

---

<sup>36</sup> Wij hebben daarvoor 30 convenantbeheerders aangeschreven. Hun contactgegevens kregen wij van ICTU.



Verschillende gemeenten lichten toe dat zij moeten prioriteren met de autorisaties; er is vaak sprake van fasegewijze invoering. Ook de politie is niet overal aangesloten.<sup>37</sup> Enkele respondenten merken op dat de VIR nog niet goed functioneert omdat deze belangrijke ketenpartner niet (zelfstandig) is aangesloten. Voor de doelgroep zwerfjongeren wordt vooral de jeugd- of wijkagent gemist als meldingsbevoegde. Er worden overigens meer voorbeelden genoemd van instanties niet zelf op de VIR zijn aangesloten, maar kunnen melden via een andere instantie (zoals een multidisciplinair straatteam dat meldt via de GGD).<sup>38</sup>

#### *Signalering van zwerfjongeren*

Wij hebben in de interviews en de enquête ook gevraagd of de VIR een instrument kan zijn om jongeren die reeds zwerfend zijn, te signaleren. De respondenten benadrukken allereerst dat de VIR geen instrument is waarmee zwerfjongeren kunnen worden geteld. Jongeren krijgen in het systeem namelijk geen 'label'.

Zwerfjongeren die in contact zijn met hulpverlenende instanties worden volgens onze respondenten wel gesignaleerd in de VIR, mits de juiste instanties zijn aangesloten. Zij noemen in dat verband:

- opvanginstellingen, inclusief vrouwenopvang;
- een centraal coördinatiepunt of loket voor zwerfjongeren;
- verslavingszorg;
- instellingen voor beschermd wonen;
- straathoekwerk.

Zwerfjongeren zijn, zo benadrukt één van onze respondenten, lastig om in beeld te brengen. Hoe meer organisaties aangesloten zijn op de VIR, hoe beter dat zal lukken.

#### *Melding aan de hand van het burgerservicenummer*

Een melding in de VIR gebeurt aan de hand van het burgerservicenummer (BSN) van de jongere. Bij sommige (potentiële) zwerfjongeren levert deze systematiek problemen op. Zo beschikken illegaal in Nederland verblijvende jongeren niet over een BSN. Daarnaast komt het voor dat jongeren hun BSN niet kennen; zwerfjongeren hebben dan vaak geen adres aan de hand waarvan hun BSN kan worden achterhaald.

---

<sup>37</sup> De politie heeft, zoals wij al vermeldden in § 5.3, niet gekozen voor een landelijke aansluiting, maar meldt in principe via de Bureaus Jeugdzorg.

<sup>38</sup> Voor bijvoorbeeld de Landelijke Huisartsen Vereniging geldt dat deze zich weliswaar heeft uitgesproken vóór aansluiting op de VIR, maar de uiteindelijke beslissing op regionaal en lokaal niveau heeft gelaten



Inmiddels is een oplossing voor dit probleem bedacht. Wanneer het BSN niet bekend is, kan de jongere in de VIR worden gemeld via een 'verwijs-indexservicenummer', een resultante van de achternaam, het geslacht en de geboortedatum. Als jongeren hun identiteit niet bekend willen maken, bijvoorbeeld vanwege 'shopgedrag' of om uit het zicht van schuldeisers te blijven, is het niet mogelijk hen te melden in de VIR. Soms wordt identificatie 'afgedwongen' door alleen onder die voorwaarde hulp, zoals een uitkering, te verlenen. Er zijn ook respondenten die aangeven in deze gevallen een jongere op naam te melden in de VIR.

70

## 2 Meldingscriteria

De landelijke meldingscriteria worden vrijwel altijd vertaald naar voor de gemeente/regio op maat gesneden criteria en/of beslisregels, die door de instanties zelf zijn ontwikkeld. Voorbeelden:

- Alle kinderen die worden gemeld bij het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) worden ook gemeld in de VIR.
- Alle kinderen die binnen het ZAT besproken zijn, worden gemeld in de VIR.
- Van de jongeren die in aanraking komen met bureau Halt worden alleen die jongeren gemeld die van de politie een Halt-afdoening hebben gekregen.
- Voor sommige hulpverleners/instanties is het aantal contacten tussen hulpverlener en cliënt bepalend.

De vertaling van de landelijke meldingscriteria naar eigen gemeentelijke of regionale beslisregels kan leiden tot verschillen in behandeling. Zo meldt in de ene regio Bureau Jeugdzorg (automatisch) alle gevallen, terwijl dat in een andere regio niet het geval is. Ook wordt gemeld dat alle GGD's lokaal hun eigen criteria moeten formuleren.

Onze respondenten zijn wel van oordeel dat met de huidige landelijke meldingscriteria de doelgroep zwerfjongeren in beeld kan komen; vooral schoolverzuim is een belangrijke indicator. Ook wordt opgemerkt dat de meldingscriteria een handreiking zijn; elke professional maakt daarnaast een eigen afweging.

## 3 Drempels

Uit onze gesprekken en enquête over de VIR zijn de volgende drempels voor het doen van meldingen in de VIR naar voren gekomen. Vele daarvan betreffen niet specifiek de doelgroep zwerfjongeren.



### *Onvoldoende draagvlak (gecreëerd) op de werkvloer*

71

Bij sommige instanties is, zo berichten onze respondenten, op directie- of managementniveau een akkoord bereikt over melding in de VIR, zonder dat dit voldoende was besproken met de 'werkvloer' of terwijl de 'werkvloer' het er niet mee eens was. Weerstand tegen de VIR en gebrek aan draagvlak op de werkvloer zijn het gevolg, met als risico dat hulpverleners risicjongeren niet of niet tijdig melden.

### *Organisatieaanpassingen vragen tijd en geld*

Sommige instanties vrezen dat het melden in de VIR extra tijd gaat kosten. Vooraf moeten protocollen worden gemaakt, of bestaande procedures en protocollen moeten tegen het licht worden gehouden. Soms moet een (nieuw) cliëntvolgsysteem worden ingevoerd of moet de software van een organisatie worden aangepast (zie voorbeeld in kader). Sommige gemeenten hebben daarvoor een budget gecreëerd, maar in andere moet de betrokken instantie deze kosten zelf opbrengen. De VIR moet deel gaan uitmaken van de gewone werkzaamheden en de gemeente moet ervoor zorgen dat zoveel mogelijk organisaties die met jongeren van doen hebben, op het netwerk worden aangesloten.

### *Zorgen over privacy en vrees voor breuk in de vertrouwensrelatie*

Hulpverleners zijn gewend om prudent om te gaan met privacygevoelige gegevens. In het geval van de VIR moet het belang van privacy wijken voor het belang van melden in de VIR en dat "zit niet in de cultuur van hulpverleners". Zorgen over privacy spelen bijvoorbeeld in de GGZ en bij huisartsen een grote rol. Maar ook andere hulpverleners zoals jongeren- of straatwerkers vrezen dat door melding in de VIR het vertrouwen tussen hen en de jongere wordt geschonden en dat de basis voor het contact verloren gaat. Sommige instanties of hulpverleners zetten om die reden alleen een signaal in de VIR als er toestemming van de jongere of van zijn ouders is.

Een belangrijk probleem zit bij het contact met de ouders. Als het gaat om jeugdigen beneden de zestien jaar moet de hulpverlener zowel de ouders van de jeugdige als de jeugdige zelf informeren over de melding in de VIR, uiterlijk op het moment van een 'match' (twee of meer meldingen over één en dezelfde jongere). Hulpverleners zien op tegen deze gesprekken en ouders kunnen toestemming weigeren. 'Afwijkende' en veranderende gezinsverbanden maken dat nog ingewikkelder.

De privacyregels rond het gebruik van de VIR als zodanig zijn volgens één van de respondenten goed geregeld. Maar de privacyregels die gelden wanneer sprake is van een match met – daarop volgend – gegevens-



uitwisseling, worden aan de betrokken organisaties zelf overgelaten. In de praktijk leidt dit tot onduidelijkheid en verschillen in werkwijze.

72

### *Zorgcoördinatie*

Als sprake is van een match in de VIR, moet de zorgcoördinatie op gang komen. De gemeenten moeten in het kader van de VIR afspraken maken over wie de coördinatie op zich neemt en dossierhouder wordt. Waar sprake is van een centraal meldpunt voor zwerfjongeren is het vaak deze instantie die – na een match in de VIR – de afspraken rondom een zwerfjongere coördineert en monitort (zie voorbeelden in kader).

#### **Organisatie van de zorgcoördinatie: voorbeelden van onze respondenten**

- “Onze gemeente heeft een modelprofiel ontwikkeld met de stappen die een organisatie moet nemen voor aansluiting op de VIR. Het principe is dat degene die de ‘zwaarste’ zorg levert, de zorgcoördinatie op zich neemt.”
- “In onze nota *Samenhangend beleid voor zwerfjongeren* is een model opgenomen waarin in beeld gebracht is welk niveau van zorg gegeven moet worden door welke zorgverlener voor welk type jongere (met enkelvoudige of meervoudige problematiek). Bij het zwaarste niveau komt een zogenaamde brandfunctionaris in stelling. Deze werkt direct onder de wethouder en heeft doorzettingsmacht.”

In onze gesprekken en in de enquête is veelvuldig gewezen op het belang van voldoende opvangvoorzieningen, als primaire behoefte van zwerfjongeren (zie voorbeelden in kader).

#### **Belang van voldoende opvangvoorzieningen: voorbeelden van onze respondenten**

- “Zwerfjongeren in onze gemeente kunnen, als overbruggingszorg, altijd terecht in het passantenverblijf van de Kesslerstichting, mocht andere opvang tijdelijk niet beschikbaar zijn.”
- “In onze provincie is een noodopvang van negen bedden voor jongeren ingericht. Deze unit is gescheiden van de noodopvang voor volwassenen.”
- “Het is verdrietig dat onze opvangvoorziening voor de leeftijdscategorie van 10-24 jaar gekort gaat worden en dus minder opvang kan bieden.”
- “Zodra een (zwerf) jongere binnen de zorg is volgt de intake om de indicatie vast te stellen. Centrale dagopvang is daarbij van groot belang.”

### *Vragen bij meerwaarde*

Professionals stellen regelmatig vragen bij de meerwaarde van de VIR. Dit uit zich in opmerkingen als “We weten elkaar toch wel te vinden” of “Ik ken mijn netwerkers al”. Er wordt dan vaak gewezen op bestaande signalerings- en overlegstructuren zoals de ZAT's of multidisciplinaire straatteams. Juist gemeenten die eerder stappen hebben gezet in de coördinatie van de hulpverlening (bijvoorbeeld een lokale verwijzindex) kunnen hier te krijgen met de wet van de remmende voorsprong. Wanneer de meerwaarde ter discussie komt, wijzen onze respondenten erop dat het netwerk van de VIR in opzet breder is dan het eigen netwerk



van de hulpverlener. Bovendien is de VIR gemeentete overstijgend, waardoor 'shopgedrag' kan worden voorkomen (zie kader).

73

**Regiobinding als uitgangspunt**

Zodra een zwerfjongere in een bepaalde gemeente uit het zicht van de hulpverlening verdwijnt en in een andere gemeente weer opdrukt, is de regisseur uit die laatste gemeente aan zet. Vaak wordt er voorzien in een 'warme overdracht' en wordt de cliënt weer teruggeplaatst in de gemeente van herkomst.

Wij hebben onze respondenten gevraagd of zij nog aanvullende suggesties hebben hoe de VIR effectief of effectiever gemaakt zou kunnen worden voor de doelgroep zwerfjongeren. Eén van de suggesties heeft betrekking op de invoering van een standaardscreening voor jongeren die 18 jaar en die onder een jeugdbeschermingsmaatregel vallen of in een jeugdinstelling verblijven, omdat dit een belangrijke risicogroep is gebleken. Daarnaast werd aangegeven dat het aanbrengen van een automatische koppeling met de provinciale zorgmonitor tot vergroting van de effectiviteit kan leiden. Van belang is ook te blijven realiseren – aldus één van de respondenten – dat de VIR een hulpmiddel is: "Signalering leidt niet tot een oplossing. Deze oplossing hangt in grote mate af van de inzet en creativiteit en de wens tot samenwerking".



## Literatuur

Algemene Rekenkamer, 2004. *Opvang zwerfjongeren 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30009, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer, 2005. *Opvang zwerfjongeren 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 416, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer, 2008a. *Opvang zwerfjongeren 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 323, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer, 2008b. *Opvang zwerfjongeren 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 827, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BMC, 2009a. *Eindrapport Evaluatieonderzoek Wet op de jeugdzorg*. Den Haag: BMC Onderzoek.

BMC, 2009b. *Handreiking voor gemeenten. Aanpak zwerfjongerenproblematiek*. Den Haag: BMC Onderzoek.

BZK, 2007. *Vaststelling begroting van het gemeentefonds voor het jaar 2007; brief van de minister van BZK ter aanbieding van het Bestuursakkoord Samen aan de slag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800B, nr. 17. Den Haag: Sdu.

DSP-groep, 2009. *Onderzoek Zwerfjongeren (z)onder dak. Casusonderzoek naar de overstap van Jeugdzorg naar Maatschappelijke Opvang*. Amsterdam: DSP-groep BV.

Hiemstra & De Vries, 2009. *Rapport Meedoen zonder schulden. Aanbevelingen voor effectievere schuldhulpverlening aan dak- en thuislozen*. Utrecht: Hiemstra & De Vries BV Organisatie-Adviesbureau.

IVO, 2008. *Opzet van onderzoek Uit de goot, in de boot!. Zorg voor zwerfjongeren met zwaardere GGZ problematiek*. Rotterdam, IVO.



Jeugd en Gezin, 2007. *Brief van de minister over het terugdringen van regeldruk in het jeugdbeleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 815, nr. 121. Den Haag: Sdu.

75

Jeugd en Gezin, 2008a. *Jeugdzorg 2005-2008; brief van de minister voor Jeugd en Gezin bij aanbidding Actieplan voor de vermindering van ervaren regeldruk in de brede jeugdketen, alsmede nulmeting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2008, 29 815, nr. 169. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2008b. *Brief minister voor Jeugd en Gezin over zwerfjongeren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 001, nr. 49. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2008c. *Jeugdzorg 2005-2008; brief van de minister ter aanbidding van het Landelijk beleidskader jeugdzorg 2009-2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 815, nr. 181. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2008d. *Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting van Jeugd en Gezin (XVII) voor het jaar 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 700, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009a. *Vragen van de leden Langkamp en De Roos aan de minister voor Jeugd en Gezin en de staatsecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de zorgen van Federatie Opvang over kinderen en jongeren in de maatschappelijke opvang; antwoord d.d. 20 april 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, aanhangsel van de Handelingen, nr. 2519. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009b. *Brief van minister voor Jeugd en Gezin over de aanpak van knelpunten in de hulpverlening van jongeren van 18 jaar en ouder met bijlage het rapport '(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar' van het Verwey-Jonker Instituut*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, kamerstuk nog niet verschenen. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009c. *Maatschappelijke opvang. Brief van minister voor Jeugd en Gezin en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport bij het onderzoek 'Zwerfjongeren (z)onder dak'*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 325, nr. 36. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009d. *Jeugdzorg 2005-2008; brief van de minister ter aanbidding van het plan van aanpak van BMC voor de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 815, nr. 190. Den Haag: Sdu.





Jeugd en Gezin, 2009e. *Brief van minister voor Jeugd en Gezin ter aanbieding van de evaluatie van de Wet op de jeugdzorg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, kamerstuk nog niet verschenen. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009f. *Wijziging Wet op de jeugdzorg in verband met het opnemen van een gemeentelijke verantwoordelijkheid voor de jeugdketen; Koninklijke boodschap, Voorstel van wet en Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 977, nr. 1-3. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009g. *Programma voor Jeugd en Gezin; brief van de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van VWS over de stand van zaken inzake de ZAT's met bijlage zijnde de monitor van het Nederlands Jeugdinstuut over de ZAT's 2008, eerste uitkomsten*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 001, nr. 70. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009h. *Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van de verwijfsindex risico's jeugdigen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 855, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009i. *Wijziging van de Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van de verwijfsindex risico's jeugdigen; gewijzigd voorstel van wet*. Eerste Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 855, A. Den Haag: Sdu.

Jeugd en Gezin, 2009j. *Wijziging Wet op de jeugdzorg in verband met de introductie van de verwijfsindex risico's jeugdigen; nota naar aanleiding van het verslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 855, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Lier, 2006. *Zwerfjongeren in Den Haag. Een onderzoek naar de profielen van zwerfjongeren en de hulpverlening gezien vanuit profielen*. Den Haag, JSO, 2006.

Lier, 2009a. *Profielen van zwerfjongeren. Dordrecht en omstreken*. Delft: van Lier onderzoek.

Lier, 2009b. *Profielen van zwerfjongeren Leiden en omstreken*. Delft: van Lier onderzoek.



Maaskant, 2005. *Bandieten, dissidenten, weglopers of verschoppelingen. Profielen van thuisloze jongeren in Rotterdam*. Rotterdam, SoZaWe 2005. 77

MOVISIE, 2009. *Sociale uitsluiting van zwerfjongeren: Stand van zaken in Nederland. Een voorstudie voor het Europese onderzoeksproject Combating Youth Homelessness*. Utrecht: MOVISIE.

NIZW en SGB0, 2005. *Handreiking ketensamenwerking in de Wmo*. NIZW (Daan Heineke, Roelf van de Veen) en SGB0 (Nora Komalijnslijper). Den Haag: Quantes.

SZW, 2009. *Brief van de staatssecretaris van SZW met startnotitie over het wettelijke kader minnelijke schuldhulpverlening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 24 515, nr. 146. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer, 2008a. *Opvang zwerfjongeren 2007; gewijzigde motie van de leden Uitslag en Timmer om te voorkomen dat er een leeftijdsgrens wordt gehanteerd die leidt tot afschuifgedrag bij verantwoordelijke instanties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 323, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer, 2008b. *Jeugdzorg 2005-2008; motie van het lid CÖruz c.s. voor onderzoek naar het koppelen van jeugdzorgdossiers aan het BurgerServiceNummer (BSN), en, indien nodig, aanpassing van de Wet op de jeugdzorg hiervoor*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 815, nr. 159. Den Haag: Sdu.

Verwey-Jonker Instituut, 2009. *(Jeugd)zorg houdt niet op bij 18 jaar*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

VWS, 2008a. *Opvang zwerfjongeren 2007. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met haar reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 31 323, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VWS, 2008b. *Maatschappelijke opvang. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over de uitvoering van het Plan van aanpak maatschappelijke opvang*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 29 325, nr. 25. Den Haag: Sdu.

VWS, 2009a. *Opvang zwerfjongeren 2008. Lijst van vragen en antwoorden over rapport van de Algemene Rekenkamer (31 827, nr. 1)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 31 827, nr. 3. Den Haag: Sdu.



VWS, 2009b. *Maatschappelijke opvang. Brief van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met de Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 325, nr. 33. Den Haag: Sdu.

VWS, 2009c. *Vragen van de leden Langkamp en Leijten aan de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over bezuiniging ten aanzien van hulpverlening aan zwerfjongeren; antwoord d.d. 16 januari 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, aanhangsel van de Handelingen, nr. 1116. Den Haag: Sdu.

WRR, 2009. *Adviesrapport Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.